



Australian Government

AusAID



Phân tích hiện trạng nghèo đói ở đồng bằng sông Cửu Long

Phân tích hiện trạng nghèo đói ở đồng bằng sông Cửu Long

Báo cáo tổng kết

Tháng 10-2004

Báo cáo này trình bày các kết quả nghiên cứu và quan điểm của Nhóm thực hiện Dự án Phân tích Hiện trạng Nghèo đói ở đồng bằng sông Cửu Long (MDPA). Nội dung báo cáo không nhất thiết phản ánh quan điểm của Chính phủ Australia hoặc Việt Nam.

NXBYH Giấy phép xuất bản số: 4-13/XB-QLXB, ngày 10 -01-2005.
Thiết kế tại Công ty in Hoàng Minh, số trang 132, kích thước 20,5 x 29,7.

Lời cảm ơn

Chúng tôi xin bày tỏ lời cảm ơn chân thành đến UBND 12 tỉnh, thành vùng ĐBSCL; các ban ngành thuộc tỉnh như Sở Kế hoạch & Đầu tư, Sở Lao động - Thương binh - Xã hội, Cục Thống kê, Ban Dân tộc Miền núi, Hội Nông dân và Hội Phụ nữ. Chúng tôi cũng xin tỏ lòng biết ơn sâu sắc đến các quận, huyện, xã, các cộng đồng dân cư và các cá nhân thuộc 12 tỉnh, thành đã giúp đỡ và tham gia vào các hoạt động nghiên cứu của chúng tôi. Chúng tôi đặc biệt cảm ơn các cán bộ địa phương tham gia Chương trình Xóa đói Giảm nghèo (HEPR) thuộc cấp tỉnh, thành phố, huyện, xã, ấp đã giúp chúng tôi các số liệu và thông tin về tình hình tại địa phương, đồng thời giúp tổ chức các cuộc phỏng vấn và họp nhóm.

Dự án Phân tích Hiện trạng Nghèo đói ở ĐBSCL (MDPA) được AusAID tài trợ và do Tổ chức Tầm nhìn Thế giới kết hợp với Công ty Adam Ford thực hiện. Các hoạt động nghiên cứu được các chuyên gia thuộc Viện Khoa học Xã hội và Trường Đại học Kinh tế Quốc dân TP. HCM tiến hành. Chúng tôi đặc biệt cảm ơn các chuyên gia và trưởng nhóm chuyên gia đã tham gia dự án này. Trong giai đoạn 1, các trưởng nhóm chuyên gia gồm bà Nguyễn Thu Sa, ông Nguyễn Quới, ông Võ Công Nguyên và ông Võ Đình Huân, giai đoạn 2 gồm giáo sư Võ Tòng Xuân, ông Nguyễn Ngọc Đệ, ông Nguyễn Phú Sơn, ông Từ Văn Bình, bà Nguyễn Thị Song An và ông Nguyễn Tấn Khuyên. Các nhóm đã cung cấp thông tin, trao đổi và đóng góp ý kiến để hoàn tất chương trình phân tích này. Bà Ngan Thuy Collins, ông Thanh Tran Le, cô Huong Thu Le, ông Quang Do, cô Thanh Huyen Nguyen đã tiến hành nghiên cứu hậu kỳ tại Australia. Một lần nữa chúng tôi xin cảm ơn tất cả những người đã tham gia dự án.

Mục lục

Từ và tên viết tắt	6
Bản đồ	9
Tóm tắt	11
Đặc điểm của người nghèo ở ĐBSCL	12
1. Giới thiệu	16
2. Phương pháp thực hiện dự án MDPA	16
3. Định nghĩa nghèo tại Việt Nam.....	17
4. Giảm nghèo tại Việt Nam.....	18
5. Nghèo ở ĐBSCL	20
6. Kết quả nghiên cứu.....	21
7. Kết luận và kiến nghị.....	35
Phụ lục 1: Báo cáo chuyên đề - Dân không có đất và ít đất	39
Phụ lục 2: Báo cáo chuyên đề - Thị trường nông thôn	55
Phụ lục 3: Báo cáo chuyên đề - Nguồn nhân lực	71
Phụ lục 4: Báo cáo chuyên đề - Người Khmer	89
Phụ lục 5: Báo cáo chuyên đề - Năng lực cán bộ và chính quyền địa phương	113
Tài liệu tham khảo	125

Từ và tên viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
AusAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Australia
CBOs	Các tổ chức quần chúng
CEMMA	Ban Dân tộc và Miền núi
CIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada
CIE	CIE
CPRCS	Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
DOLISA	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội (cấp quận/huyện hay tỉnh/thành)
DARD	Sở Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn (cấp quận/huyện hay tỉnh/thành)
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GoA	Chính phủ Australia
GoV	Chính phủ Việt Nam
GSO	Tổng cục Thống kê
HEPR	Chương trình Xóa đói Giảm nghèo
HCMC	Thành phố Hồ Chí Minh
INGOs	Các tổ chức phi chính phủ quốc tế
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
KIP	Nhóm thông tin chủ chốt
MARD	Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn
MD	ĐBSCL
MDPA	Dự án Phân tích Hiện trạng Nghèo đói ở ĐBSCL
MOF	Bộ Tài chính
MOLISA	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
MPI	Bộ Kế hoạch & Đầu tư
NGOs	Các tổ chức phi chính phủ
OGB	Tổ chức Oxfam Anh
PAR	Cải cách hành chính công
PRA	Đánh giá về nông thôn có cộng đồng tham gia
PPA	Đánh giá về hiện trạng nghèo đói có cộng đồng tham gia
PPC	UBND Tỉnh
PRB	Ban Xóa đói Giảm nghèo
Program 133	Chương trình Xóa đói Giảm nghèo
Program 135	Chương trình Phát triển Kinh tế - Xã hội cho các xã đặc biệt khó khăn miền núi vùng sâu vùng xa
PSO	Cục Thống kê tỉnh

PTF	Nhóm công tác về xóa đói giảm nghèo
RPA	Đánh giá hiện trạng nghèo đói cấp vùng
SOE	Doanh nghiệp nhà nước
SMEs	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
SRV	Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam
UNDP	Chương trình Phát triển của Liên hiệp Quốc
V3RD	Ngân hàng Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn Việt Nam
VBP	Ngân hàng cho Người nghèo Việt Nam
VCP	Đảng Cộng sản Việt Nam
VHLSS	Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WVA/AF&A	Tổ chức Tầm nhìn Thế giới Australia/Công ty Adam Fforde.

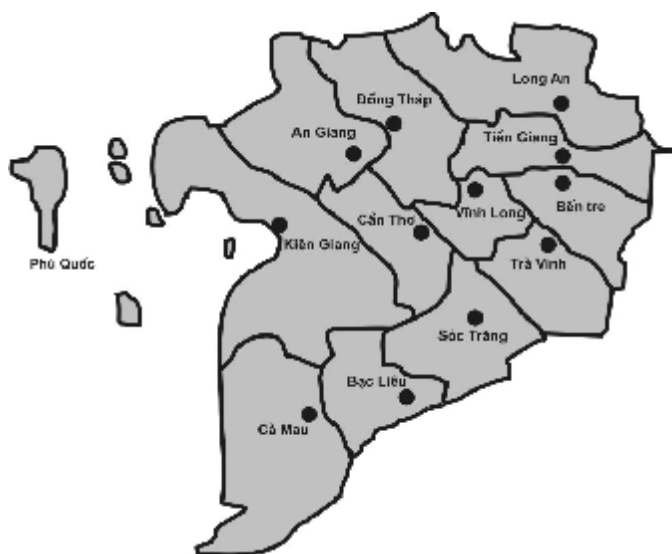
Bản đồ

Việt Nam



Nguồn: www.Vietnamtourism.com

ĐBSCL – Việt Nam



Nguồn: www.Vietnamtourism.com

Tóm tắt

Việt Nam đã có những tiến bộ đầy ấn tượng trong công tác xóa đói giảm nghèo suốt các thập niên vừa qua. Nghèo hầu như đã giảm đi một nửa và GDP/đầu người tăng gấp đôi (tăng từ 200 USD vào cuối thập niên 1980 lên 400 USD vào năm 2000). Bên cạnh đó, các chỉ số phát triển kinh tế-xã hội tăng cao cho thấy nhiều người đã có cuộc sống khá hơn. Tuy nhiên, việc đảm bảo tăng trưởng bền vững sẽ là một thách thức do kết quả từ những cải cách ban đầu đang giảm. Ngoài ra, nhiều hộ gia đình vẫn còn nằm trong nguy cơ tái nghèo cao.

ĐBSCL là vựa lúa của Việt Nam, là nơi sản xuất hàng hóa cho tiêu thụ trong nước và xuất khẩu. Tình hình kinh tế xã hội vùng này đã đổi thay nhanh chóng trong những năm vừa qua với sản lượng nông thủy sản ngày càng tăng. Tự do và đa dạng hóa thị trường nông thôn đã tạo thêm cơ hội cho người nghèo trở thành nhà sản xuất và người tiêu thụ. Tuy vậy, vẫn còn tồn tại những thách thức to lớn. Việc phát triển các doanh nghiệp mới vẫn còn hạn chế và vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào khu vực này vẫn còn thấp. Quá trình mở cửa phát triển kinh tế làm nổi cộm các vấn đề về kinh tế xã hội tác động đến cuộc sống của các nhóm đối tượng dễ bị ảnh hưởng trong vùng.

Nghèo đói vẫn còn là vấn đề nghiêm trọng đối với vùng này. Mặc dù từ năm 1998, số người nghèo đã giảm đáng kể, nhưng vẫn còn khoảng 4 triệu người nghèo sống tại ĐBSCL. Đây là số lượng người nghèo cao nhất trong bảy vùng lãnh thổ của Việt Nam. Hơn nữa, ĐBSCL có tỉ lệ cao nhất về số lượng người dễ lâm vào tình trạng tái nghèo khi có những biến động bất lợi về kinh tế. ĐBSCL cũng là nơi thường xuyên bị thiên tai, và đây là nguyên nhân dẫn đến cuộc sống bấp bênh của người nghèo.

Cơ quan Phát triển Quốc tế Australia (AusAID) tại Việt Nam đang tăng cường tập trung các hoạt động của mình vào ĐBSCL. Đây là nơi được xác định cần sự hỗ trợ nhiều hơn nữa vì tỷ lệ nghèo cao và vì ít thu hút được sự tập trung của các nhà tài trợ so với các vùng khác của Việt Nam. Sự hiện diện của Australia tại vùng này là đáng kể thông qua dự án xây dựng cầu Mỹ Thuận và các dự án nước sạch và vệ sinh môi trường. Mục đích của báo cáo này là phân tích sâu hơn tình hình nghèo đói tại vùng ĐBSCL giúp định hướng sự can thiệp của Chính phủ Việt Nam, Chính phủ Australia và các nhà tài trợ khác trong tương lai.

Kết quả nghiên cứu trình bày trong báo cáo này nhấn mạnh đến sự gia tăng cách biệt giữa các cộng đồng dân cư trong vùng ĐBSCL và xu hướng hình thành các nhóm nghèo với các đặc điểm nghèo giống nhau. Nghiên cứu cho thấy người dân nơi đây dễ rơi vào cảnh nghèo đói hơn nếu không có đất hoặc có ít đất canh tác; sống trong vùng nông thôn; lệ thuộc vào công việc không ổn định; hoặc thuộc nhóm dân tộc Khmer và/hoặc là nữ. Tình hình kinh tế xã hội hiện nay phức tạp hơn cách đây một thập niên. Các chương trình xóa đói giảm nghèo cần được thiết kế riêng đặc biệt cho phù hợp với tình hình đặc trưng của vùng và phù hợp với nhu cầu của các nhóm yếu thế về kinh tế và xã hội này.

Đặc điểm của người nghèo ở ĐBSCL

Kết quả phân tích chi tiết trong báo cáo này đã xác định các nhóm sau đây có những điểm đặc biệt bất lợi:

Nhóm không có đất và ít đất canh tác

Số dân không có đất hoặc hầu như không có đất canh tác trong vùng ĐBSCL là đáng kể và ngày càng tăng. Kết quả nghiên cứu cho thấy hầu hết các gia đình không có đất là vì đã bán đất với các nguyên nhân: mất mùa và do những biến động kinh tế đột ngột gây ra bởi bệnh tật hay thiên tai. Phải bán đất để lấy tiền, thường là để trả nợ. Bán đất vì vậy là hậu quả, hơn là nguyên nhân gốc, của nghèo. Tuy nhiên, bán đất có thể dẫn đến nguy cơ cao hơn là người nghèo không có đất canh tác phải sống lệ thuộc vào công việc làm thuê thu nhập thấp không ổn định. Nhóm nông dân không có đất canh tác có tỉ lệ nghèo cao hơn các nhóm khác trong vùng.

Nhóm dân tộc thiểu số - Người Khmer

Trong số 3 nhóm dân tộc thiểu số sống trong vùng ĐBSCL (Khmer, Hoa và người Chăm), người Khmer chiếm tỉ lệ cao nhất và là nhóm bị bất lợi nhất về mặt kinh tế xã hội. Người nghèo Khmer giống như những người nghèo khác trong vùng, với chiều hướng có ít hoặc không có đất và ít có cơ hội tìm được một công việc ổn định. Công việc họ có thể kiếm được hầu hết là lao động chân tay với thu nhập thấp. Đây là nhóm đặc biệt dễ bị ảnh hưởng với các biến động về kinh tế vì họ có ít tài sản. Người nghèo Khmer cũng có chiều hướng sống tách biệt với các tổ chức của địa phương, họ ít tiếp xúc với cán bộ xã và ít có cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết định trong địa phương mình.

Nhóm “làm thuê”

Trên nửa số người nghèo ở một số tỉnh trong vùng ĐBSCL đang làm thuê trong lĩnh vực nông nghiệp và đây là nguồn thu nhập chính của họ. Công việc như vậy mang tính thời vụ cao và thường thu nhập không đủ sống. Số lượng lao động dư thừa trong vùng dẫn đến mức tiền công thấp. Số lượng doanh nghiệp mới thành lập ở ĐBSCL không nhiều, làm hạn chế cơ hội việc làm phi nông nghiệp. Trình độ thấp của người nghèo cũng hạn chế cơ hội tìm việc làm tốt hơn và tăng thu nhập cao hơn.

Phụ nữ

Tiền công của phụ nữ trong lĩnh vực nông nghiệp ít hơn hai phần ba so với mức của nam giới. Phụ nữ đặc biệt bất lợi do chiều hướng tại một số tỉnh ĐBSCL chuyên làm lúa sang nuôi tôm, vì việc nuôi tôm được xem là công việc của đàn ông. Phụ nữ phải làm công việc nặng nhọc cả trong nhà lẫn ngoài xã hội, dẫn đến suy kiệt sức khỏe, làm hạn chế khả năng tiếp cận với giáo dục. Đặc biệt dễ bị ảnh hưởng là phụ nữ Khmer.

Các vấn đề chính tác động đến hiện trạng nghèo tại ĐBSCL

Các chương trình xóa đói giảm nghèo

Hiệu quả của các chương trình mục tiêu về xóa đói giảm nghèo bị hạn chế do năng lực có hạn của cán bộ địa phương trong việc lập kế hoạch, thực hiện, theo dõi và đánh giá các chương trình này.

Phân cấp

Chương trình Quốc gia về Xóa đói Giảm nghèo (chương trình 133 và 135) hướng dẫn chủ trương phân cấp công tác hoạch định và quản lý chương trình cho cấp xã. Chủ trương phân cấp của Chính phủ tạo động lực phát triển mạnh các giải pháp giảm nghèo phù hợp với hoàn cảnh địa phương hơn. Tuy nhiên, việc thực hiện chương trình là khác nhau và tùy thuộc vào khả năng lẫn nhiệt huyết của những người tham gia điều hành chương trình. Cũng còn tồn tại các vấn đề về năng lực của cán bộ địa phương trong việc nắm chính xác bản chất và quy mô nghèo ngay tại địa phương, nơi họ công tác. Các vấn đề này làm hạn chế hiệu quả của các chương trình xóa đói giảm nghèo.

Cung cấp dịch vụ cho người nghèo

Chủ đề chính trong báo cáo này là nhu cầu đối với dịch vụ của Chính phủ và các cơ quan hữu quan phải đáp ứng nhiều hơn nữa nhu cầu của người nghèo. Việc ra quyết định cần có sự tham gia nhiều hơn của dân, đặc biệt chú ý đến các hình thức tham khảo ý kiến của dân để tiếng nói của người nghèo góp phần vào việc hoạch định và thực hiện chương trình.

Phát triển nông thôn

Dù sự phát triển một nền kinh tế thị trường và đa dạng hóa sản xuất tạo nhiều cơ hội linh hoạt cho doanh nghiệp, nhưng nhiều hộ gia đình thuộc tầng lớp tiểu nông vẫn chưa tăng được thu nhập cho mình.

Thị trường nông thôn

Những quan ngại cụ thể về thị trường nông thôn là: biến động giá sản phẩm đầu ra; ít khả năng tiếp cận nguồn vốn tín dụng; giá đầu vào cao ở một số mặt hàng; vi phạm hợp đồng mua bán sản phẩm. Sự can thiệp và độc quyền Nhà nước vẫn còn cao ở một số thị trường (thí dụ mía đường) làm sai lệch tín hiệu giá và dẫn đến cung dư thừa. Nhiều nông dân thiếu kiến thức để tranh thủ lợi thế trên thị trường và không thể tiếp cận được nguồn vốn vay ngân hàng đủ lâu để tối ưu hóa đầu tư vào vụ mới.

Các chương trình khuyến nông

Các chương trình khuyến nông tại vùng ĐBSCL không phải lúc nào cũng thành công vì khả năng hạn chế của đội ngũ cán bộ đào tạo và sự hiểu biết chưa đầy đủ về nhu cầu của người nghèo. Khả năng tiếp cận các dịch vụ liên quan đến công, nông và ngư nghiệp, cũng như dịch vụ tư vấn việc làm của người nghèo hạn chế hơn nhiều so với các hộ gia đình khá hơn. Nhu cầu đẩy mạnh các chương trình khuyến nông tại cấp tỉnh, huyện và xã rất cấp bách để tạo điều kiện cho các tiểu nông có nhiều lựa chọn hơn về kỹ thuật canh tác, phát triển thị trường, giá đầu vào và đầu ra cũng như các cơ hội đào tạo học hỏi thêm.

Tín dụng

Khả năng tiếp cận được nguồn vốn vay phù hợp với nhu cầu là mối quan ngại chính. Dù đa phần nông dân khá giả có thể tiếp cận được nguồn vốn vay ngân hàng, nhưng thường nguồn vốn có điều kiện không linh hoạt, hoặc không đáp ứng nhu cầu tài chính của họ. Đối với

người nghèo, vay ngân hàng càng khó hơn vì họ có ít tài sản thế chấp cho khoản vay. Họ thường buộc phải vay mượn thông qua các thị trường không chính thức với lãi suất cao hơn. Cần có quy định phù hợp hơn về tài sản thế chấp nhằm giúp người nông dân khỏi bị siết nợ, đồng thời có các chương trình huấn luyện giúp người cho vay và đi vay hiểu rõ hơn về hoạch định tài chính và quản lý rủi ro.

Cơ sở hạ tầng nông thôn

Gần đây có sự đầu tư đáng kể vào phát triển giao thông và xây dựng các trung tâm giáo dục và y tế tại vùng ĐBSCL. Hệ thống điện và viễn thông nông thôn đã phát triển nhanh chóng và có ảnh hưởng tích cực đến cơ hội tìm kiếm việc làm và giá cả, cũng như thông tin về thị trường và tiêu thụ sản phẩm. Tuy vậy, việc phân bổ hạ tầng tại các địa phương chưa đồng đều, cơ sở vật chất tại vùng nông thôn ít hơn. Sự gia tăng lượng xe cộ lưu thông đang tạo áp lực lớn lên mạng lưới đường giao thông còn chưa tương xứng, các tuyến đường kết nối cho hệ thống thủy lộ chưa đáp ứng yêu cầu. Mùa mưa làm ngăn cách nhiều vùng nông thôn do hệ thống cầu đường bị ngập lụt, làm ảnh hưởng đến sự tăng trưởng của thị trường.

Nguồn nhân lực

Trình độ học vấn của lực lượng lao động vùng ĐBSCL còn tương đối thấp, mặc dù có mức thu nhập cao hơn bình quân cả nước. Nhu cầu mở rộng phát triển doanh nghiệp và đào tạo kỹ năng cho công nhân là cấp bách.

Giáo dục

Dù có hạ tầng giáo dục tương đối tốt, vùng ĐBSCL là một trong các vùng có tỉ lệ học sinh đến trường thấp nhất trong cả nước, và có tỉ lệ thất học cao hơn cả nước. Đầu tư cho giáo dục của các hộ gia đình nghèo và khá giả đều thấp hơn trung bình của cả nước. Trình độ học vấn thấp còn phổ biến trong cộng đồng người Khmer, trong các gia đình không có đất canh tác và trong giới nữ.

Kỹ năng lao động

Kết quả nghiên cứu cho thấy rõ lực lượng lao động vùng này thiếu kỹ năng. Tỉ lệ dân số được đào tạo nghề bằng một nửa so với tỉ lệ chung của cả nước. Các cơ sở dạy nghề và kỹ thuật chưa đáp ứng được nhu cầu của lực lượng lao động và cần phải được nâng cấp để có thể nâng cao kiến thức liên quan và chuyển giao kỹ năng. Nền tảng kỹ năng thấp làm hạn chế phát triển doanh nghiệp.

Y tế

Một trong những nỗi lo lớn nhất của người nghèo là bệnh tật - bệnh tật có thể lấy đi của họ công việc và thu nhập, đồng thời đẩy họ vào cảnh túng quẫn hơn. Đau yếu có thể dẫn đến mất thu nhập, tăng nợ nần và cầm cố đất đai. Sức khỏe yếu kém là một nguyên nhân chủ yếu dẫn đến đói nghèo. Các bệnh liên quan đến muỗi là nguyên nhân chính dẫn đến dịch bệnh hoành hành tại vùng ĐBSCL. Cơ sở vật chất nước sạch và vệ sinh môi trường phù hợp có quan hệ mật thiết với tình trạng sức khỏe nói chung tại ĐBSCL.

Thiên tai

ĐBSCL thường xuyên bị lũ và lốc xoáy với cường độ và tính nghiêm trọng dường như ngày một tăng. Chính phủ đã đầu tư cơ sở vật chất hỗ trợ cư dân sống trong vùng hay ngập lũ và xây dựng khu dân cư tránh lũ cũng như thực hiện các biện pháp khắc phục hậu quả. Tuy nhiên, các chương trình này chưa đến được với những người nghèo và dễ bị ảnh hưởng nhất, những

người thường hay rơi vào vòng đói nghèo. Cần có kế hoạch tốt hơn về lâu dài về phục hồi và chống chọi với thiên nhiên. Các can thiệp trong tương lai cần xem xét kỹ hơn cơ cấu và điều kiện của địa phương.

Kết luận

Nhìn chung, bức tranh giảm nghèo ở ĐBSCL còn phức tạp. Tỷ lệ nghèo đã được cải thiện đối với đa phần cư dân trong vùng, nhưng dường như vẫn còn một nhóm người nghèo cố hữu chưa với được các cơ hội kinh tế và các cơ hội khác được mở ra trong những năm qua. Các nhóm này phân bố không đồng đều trong và giữa các tỉnh. Hơn nữa, nguy cơ tái nghèo trong vùng vẫn còn ở mức cao. Vùng ĐBSCL vẫn còn nguy cơ mất cơ hội đầu tư nếu còn lệ thuộc vào lao động không có tay nghề và thiếu đầu tư cho giáo dục/đào tạo.

Người nghèo ở ĐBSCL ít có cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết định tại địa phương họ và có vẻ họ ít được chú ý trong các cuộc đánh giá chính thức về dân số tại địa phương. Các chương trình xóa đói giảm nghèo cần nhắm kỹ hơn đến nhu cầu của các nhóm bị thiệt thòi này, và khuyến khích họ tham gia vào quá trình hoạch định, thực hiện và theo dõi các chương trình này. Công việc này đòi hỏi phải tăng cường năng lực các cơ quan hữu quan và cán bộ tại địa phương nhằm thực hiện đánh giá nghèo hiệu quả hơn. Khuyến khích tăng cường phân cấp nhân mạnh nhu cầu đào tạo đúng mức cán bộ địa phương về các phương pháp giảm nghèo.

1. Giới thiệu

Dự án Phân tích Hiện trạng Nghèo đói ở ĐBSCL (MDPA) được Chính phủ Australia tài trợ nhằm làm rõ tình hình đói nghèo tại các tỉnh ĐBSCL. Kết quả của dự án này sẽ giúp Chính phủ Việt Nam, các ban ngành trung ương và địa phương, các nhà tài trợ quốc tế nắm bắt tình hình trong vùng, và định hướng cho các kế hoạch can thiệp trong tương lai. Phương pháp được nhóm nghiên cứu áp dụng trước tiên là tìm hiểu và mô tả phạm vi cũng như bản chất nghèo tại ĐBSCL. Mục tiêu kế đến là xây dựng năng lực theo dõi công tác xoá đói giảm nghèo có hiệu quả cũng như tăng cường quan hệ đối tác với Chính phủ Việt Nam và các tổ chức khác.

2. Phương pháp thực hiện dự án MDPA

Dự án thực hiện theo quá trình gồm hai giai đoạn. Giai đoạn đầu tiên là phát triển hồ sơ về hiện trạng nghèo cho mỗi tỉnh trong số 12 tỉnh ĐBSCL. Giai đoạn này hình thành cơ sở quan trọng để so sánh giữa các tỉnh và giúp nắm bắt các mô hình nghèo trong vùng. Nghiên cứu gồm công tác xem xét đánh giá số liệu thứ cấp; các dữ liệu thống kê; và thu thập số liệu ban đầu về các hoạt động giảm nghèo. Nghiên cứu được tổng kết trong Báo cáo kết thúc giai đoạn 1.

Giai đoạn 2 xác định 17 chủ đề chính từ giai đoạn 1 có ảnh hưởng đến hiện trạng nghèo đói của người dân vùng ĐBSCL. Sau khi tham khảo ý kiến với các đối tác, các chủ đề được giới hạn lại còn bốn để nghiên cứu chi tiết hơn. Bốn nội dung này gồm:

- Tính hiệu quả của thị trường nông thôn và tác động của nó đối với cuộc sống của các hộ gia đình;
- Hiện trạng, nguyên nhân, chất lượng nguồn nhân lực và tác động của chúng đối với nghèo;
- Vấn đề không có đất canh tác và tác động của nó đối với các hộ nghèo;
- Hiện trạng và nguyên nhân của tình trạng nghèo trong cộng đồng người Khmer.

Nội dung công việc được chuẩn bị cho mỗi chủ đề nghiên cứu (nội dung công việc cho mỗi chủ đề được đính kèm theo các báo cáo nghiên cứu chuyên đề). Nghiên cứu định tính tại hiện trường được các chuyên gia nghiên cứu địa phương chọn thông qua đấu thầu công khai thực hiện. Tập huấn và hướng dẫn về phương pháp thực hiện được triển khai cho các nhóm nghiên cứu địa phương. Các hoạt động nghiên cứu sẽ được tiến hành tại 3 tỉnh cho mỗi chủ đề. Các nhóm tổng hợp tại địa phương hỗ trợ các chuyên gia nghiên cứu thực địa thu thập thông tin nhằm thiết lập phương pháp làm việc thống nhất. Các nhóm nghiên cứu phân tích số liệu và hoàn tất báo cáo chuyên đề cho mỗi nội dung nghiên cứu.

Việc phân tích chi tiết tất cả số liệu ban đầu được một nhóm nghiên cứu thực hiện hậu kỳ tại Australia để thiết lập cơ sở đầy đủ cho các kết quả nghiên cứu. Các kết quả nghiên cứu này, cùng với nguồn dữ liệu thứ cấp (kể cả số liệu của GSO khảo sát về mức sống hộ gia đình), hình thành cơ sở cho báo cáo này.

Hướng nghiên cứu thứ hai gồm các cuộc họp với cán bộ tỉnh và các hội thảo giúp nắm bắt quá trình nghiên cứu và thu hút sự chú ý của các cán bộ tỉnh vào việc xem xét các số liệu nghiên cứu. Quá trình này đã xây dựng niềm tin và thu hút sự tham gia tích cực cũng như giúp phát triển năng lực của cán bộ. Quá trình này cũng xác định điểm mạnh và hạn chế của các cán bộ này và hệ thống Nhà nước cho việc phân tích và đánh giá nghèo đói. Dự án đã kết

thúc bằng một hội thảo tổng kết tại Cần Thơ vào tháng 10 năm 2003. Tại đây, các đại biểu tham gia đã thảo luận và thống nhất với các kết quả nghiên cứu chính, như đã trình bày và nhấn mạnh trong phần kết luận và khuyến nghị của báo cáo này.

- *Các hạn chế*

Các nghiên cứu chuyên đề cho thấy các nhà nghiên cứu của địa phương có kỹ năng thu thập thông tin phù hợp với yêu cầu của công việc, tuy nhiên họ vẫn hạn chế trong khả năng phân tích. Một số kết quả phân tích rất tốt, tuy vậy đôi khi vẫn còn yếu trong việc liên kết dữ liệu với kết quả nghiên cứu. Các dữ liệu ban đầu thu thập cho các báo cáo chuyên đề là rất tốt, tạo cơ sở để làm báo cáo này. Các số liệu từ cuộc VHLSS của GSO mãi cho đến tháng 10 năm 2003 mới có thể sử dụng được, làm hạn chế khả năng của nhóm trong việc phân tích đầy đủ và tận dụng các kết quả nghiên cứu trong các báo cáo dự thảo của bản báo cáo tổng kết này.

3. Định nghĩa nghèo tại Việt Nam

3.1 Các định nghĩa khác nhau

Có nhiều cách hiểu và định nghĩa khác nhau về nghèo tại Việt Nam. Theo GSO thì có hai chuẩn nghèo – chuẩn nghèo lương thực và chuẩn nghèo chung (cao hơn). Chuẩn nghèo lương thực được tính toán dựa trên mức chi tiêu cho 2100 calo/người/ngày. Chuẩn nghèo chung được tính trên cơ sở “rô thực phẩm” thiết yếu cần cho cuộc sống, kết hợp với chi tiêu đủ để đáp ứng chuẩn nghèo lương thực. GSO tính toán tỷ lệ nghèo sử dụng kết quả VHLSS (VHLSS) trên cả nước, được thực hiện năm 1993, 1998 và 2002. Nghiên cứu này sử dụng các thông tin từ VHLSS làm cơ sở cho số liệu thống kê và phân tích liên quan đến nghèo tại ĐBSCL.

3.2 Dữ liệu thống kê của tỉnh

Chính quyền cấp tỉnh tại Việt Nam áp dụng các định nghĩa nghèo khác nhau. Dù số liệu của cấp tỉnh đôi khi ít chính xác khi dùng để so sánh thống kê, nhưng chúng vẫn là cơ sở để phân bổ nguồn lực và hỗ trợ cho người nghèo trong khuôn khổ các chương trình xóa đói giảm nghèo của Chính phủ. Chương trình xóa đói giảm nghèo (HEPR) do MOLISA điều phối thực hiện khảo sát ở cấp xã sử dụng các mẫu câu hỏi đơn giản tập trung vào thu nhập của các hộ gia đình.

Có nhiều ý kiến không chính thức trong quá trình nghiên cứu cho rằng cán bộ địa phương báo cáo sai lệch về tỷ lệ nghèo trong địa bàn mà họ phụ trách. Vì vậy, tính trung thực trong các báo cáo cấp địa phương không được đảm bảo. Đây không phải chủ đề được tìm hiểu sâu trong khuôn khổ nghiên cứu này. Tuy nhiên, một số người nghèo cho biết họ không nằm trong danh sách giảm nghèo của tỉnh và vì vậy họ không được hưởng các dịch vụ dành cho đối tượng này. Hệ thống thống kê tại địa phương vì vậy ít đáng tin cậy khi sử dụng để ước tính mật độ nghèo đói, mặc dù các số liệu này vẫn rất quan trọng vì chúng liên quan đến các chương trình giảm nghèo tại địa phương.

3.3 Tính dễ bị ảnh hưởng trước các biến động

Các nghiên cứu khác nhau cho thấy, dù có tỉ lệ cao số người thoát khỏi cảnh nghèo đói tại Việt Nam, nhiều người vẫn sống trong tình trạng bấp bênh, và dễ tái nghèo vì các biến động bất lợi (WB, 2003; Oxfam Anh, 1999). Các biến động bất lợi gồm bệnh tật, mất mùa, nhu

cầu dịch vụ giảm, thu nhập giảm do biến động giá các nông phẩm thiết yếu; việc làm không ổn định; thiên tai. Tính dễ bị ảnh hưởng có thể đo lường bằng cách xem xét số người ít hơn 10% nằm trên ngưỡng nghèo và những người không có tài sản để đương đầu với các biến động bất lợi (WB, 2003). Dùng các định nghĩa của WB về tính dễ bị ảnh hưởng, thì vùng ĐBSCL có tỉ lệ cao nhất số lượng người dễ bị ảnh hưởng bởi biến động bất lợi so với bất kỳ vùng lãnh thổ nào của Việt Nam.

Tính dễ bị ảnh hưởng trước các biến động có sức tác động ghê ghớm hơn là tái nghèo. Nó tạo ra tình thế khiến người dân thường xuyên trong tình trạng phải phục hồi và có ít sức, hay khuynh hướng chấp nhận rủi ro và thử cuộc sống mới, hoặc ít dám tìm cách khác có thể giúp đưa họ thoát khỏi cảnh nghèo đói. Đối tượng dễ bị ảnh hưởng thường chọn các phương án an toàn hơn, nhằm đảm bảo cho họ ít nhất có được mức thu nhập tối thiểu để tồn tại, tuy nhiên cách chọn lựa này làm giảm đi cơ hội thoát nghèo của họ (CIE, 2002). Tính dễ bị ảnh hưởng trước các biến động vì vậy trở thành điểm mấu chốt khi tìm hiểu tại sao người dân chọn hay từ chối các chiến lược phát triển mới.

4. Giảm nghèo tại Việt Nam

4.1 Các thành tựu chính

Xóa đói giảm nghèo là ưu tiên của Chính phủ Việt Nam trong hơn một thập niên qua. Các chính sách của Chính phủ là vì người nghèo, điều này được phản ánh trong kế hoạch tăng trưởng và phát triển con người của Chính phủ trong đó có *Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói Giảm nghèo* (CPRGS). Theo kết quả của VHLSS, nghèo (trên bình diện quốc gia) giảm từ 58% đầu những năm 90 xuống còn 23,4% năm 2002. Ngoài ra, nhiều người đã khám phá hơn xét về nhiều phương diện. Từ những năm 1990, người nghèo (như hầu hết người Việt Nam) có thể tiếp cận được tốt hơn các dịch vụ y tế, giáo dục và giao thông. Phát triển nông thôn và hạ tầng cơ sở đã đẩy mạnh phát triển khu vực tư nhân và tạo công ăn việc làm. Nguyên nhân giảm được nghèo và các mức độ giảm khác nhau có liên hệ rất mật thiết đến tăng trưởng kinh tế, mặc dù tăng trưởng kinh tế không đảm bảo được giảm nghèo toàn diện.

Chính phủ Việt Nam đã thực hiện một loạt các chương trình xóa đói giảm nghèo trong thập niên vừa qua. Các chương trình chính gồm HEPR do MOLISA quản lý thực hiện (Chương trình 133) và Chương trình Phát triển Kinh tế - Xã hội cho các xã đặc biệt khó khăn miền núi vùng sâu vùng xa (Chương trình 135); và các chương trình phát triển giáo dục, văn hóa, y tế và lâm nghiệp. Năm 2001, Chương trình HEPR kết hợp với Chương trình tạo việc làm, cũng thuộc sự quản lý của MOLISA. Như vậy hầu như toàn bộ hoạt động của Chính phủ Việt Nam liên quan đến xóa đói giảm nghèo, tạo việc làm, và mạng lưới an sinh xã hội được tập trung về một đầu mối.

4.2 Những thách thức gần đây

Tuy nhiên, trong những năm gần đây, tỉ lệ giảm nghèo sụt đáng kể. Trong 5 năm từ 1993-1998, tỉ lệ giảm nghèo từ 58% xuống còn 37%, mức giảm 21%. Trong 4 năm sau đó mức giảm này chỉ còn 8%. Điều này cho thấy tỉ lệ giảm nghèo đang chậm lại và một câu hỏi đặt ra làm cách nào để tiếp tục được các thành công của những năm trước. Bên cạnh đó, khoảng cách giữa nhóm người nghèo và các nhóm khác trong xã hội mỗi càng ngày càng lớn hơn theo thời gian. Người Kinh và Hoa chi tiêu nhiều hơn các nhóm dân tộc khác. Dân thành thị chi tiêu hơn gấp đôi so với dân nông thôn và khoảng cách này đã lớn hơn kể từ 1998.

4.3 Sự khác nhau giữa các vùng

Tác động của tăng trưởng kinh tế đối với nghèo ở tầm quốc gia và địa phương ở nhiều mức độ khác nhau. Nhìn chung mô hình tăng trưởng có vẻ là nguyên nhân chính của giảm nghèo, mặc dù tác động này giảm đi trong những năm gần đây. Ở tầm địa phương, kinh nghiệm cho thấy hầu hết các nhóm đã được giảm nghèo, nhưng một số nơi người nghèo vẫn chưa được hưởng lợi ích từ các chương trình này một cách rõ ràng¹. Kinh nghiệm xóa đói giảm nghèo ở bảy vùng lãnh thổ của Việt Nam là khác nhau (xem Bảng 1). Tỷ lệ nghèo cao tồn tại ở một số vùng và kết quả phân tích ở tỉnh cho thấy thậm chí ngay trong địa bàn các vùng cũng có nhiều khác biệt.

Bảng 1. Tỷ lệ nghèo phân theo vùng lãnh thổ tại Việt Nam

	1993	1998	2002
Tỷ lệ nghèo	58.1	37.4	28.9
Vùng núi phía Bắc	81.5	64.2	43.9
Đông Bắc			38.4
Tây Bắc			68.0
Đồng bằng sông Hồng	62.7	29.3	22.4
Duyên hải Bắc Trung bộ	74.5	48.1	43.9
Duyên hải Nam Trung bộ	47.2	34.5	25.2
Cao nguyên Trung bộ	70.0	52.4	51.8
Đông Nam bộ	37.0	12.2	10.6
ĐBSCL	47.1	36.9	23.4
Khoảng cách nghèo	18.5	9.5	6.9
Vùng núi phía Bắc	29.0	18.5	12.3
Đông Bắc			9.6
Tây Bắc			24.1
Đồng bằng sông Hồng	18.3	6.2	4.3
Duyên hải Bắc Trung bộ	24.7	11.8	10.6
Duyên hải Nam Trung bộ	17.2	10.2	6.0
Cao nguyên Trung bộ	26.3	19.1	16.7
Đông Nam bộ	10.1	3.0	2.2
ĐBSCL	13.8	8.1	4.7

Nguồn: GSO, VHLSS 2002. (Ghi chú: Tỷ lệ nghèo được tính theo phần trăm dân số. Khoảng cách nghèo phản ánh chênh lệch trung bình giữa chi tiêu của người nghèo và chuẩn nghèo, theo tỉ lệ phần trăm của chuẩn nghèo.)

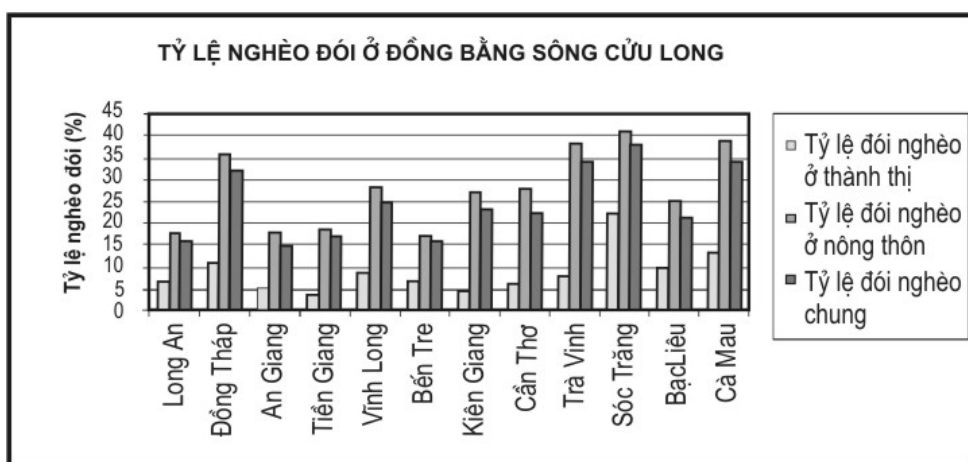
Các điều kiện của địa phương cũng là những nhân tố góp phần quyết định đến tình trạng nghèo. Các tỉnh có cơ chế hành chính hiệu năng cũng như có thủ tục thuận lợi cho doanh nghiệp sẽ tận dụng được cơ hội phát triển khu vực tư nhân và tạo việc làm. Bằng chứng từ các kết quả nghiên cứu lần này, cùng với kết quả của các nghiên cứu trước đây, cho thấy các

¹ Nghiên cứu rộng rãi hơn xác nhận kết quả này: thí dụ, van de Walle and Cratty; Justino và Litchfield 2003:2, lưu ý ‘sự tham gia vào nền kinh tế phi nông nghiệp tại nông thôn đang phát triển sẽ là con đường thoát khỏi nghèo đói cho một số người, nhưng chắc chắn không phải cho tất cả người nghèo Việt Nam’.

nhân tố như sắc tộc, tình trạng di dân, giới tính và giai cấp góp phần vào việc sống tách biệt của một bộ phận dân cư và làm cho họ đứng bên ngoài các quá trình ra quyết định cũng như các cơ hội phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

4.4 Người nghèo khó tiếp cận

Nghèo xảy ra khi người ta không thể hưởng lợi từ các thay đổi kinh tế do thị trường và khi sự can thiệp của Nhà nước không thể giải quyết nhu cầu của họ. Trái với kinh nghiệm từ những năm 90 khi nghèo còn phổ biến tại Việt Nam, tình hình bây giờ là nghèo tập trung ở một số nhóm dân cư. Các nhóm dân này trở thành người nghèo “khó tiếp cận hơn”, hoặc là người nghèo sống trong các cộng đồng khá giả hơn. Ít có khả năng đưa những người này ra khỏi tình trạng nghèo nếu không có những can thiệp tập trung và có mục tiêu cụ thể hơn.



Nguồn: GSO, 2002

5. Nghèo ở ĐBSCL

5.1 Số liệu cơ bản

Năm 2003, ĐBSCL gồm 12 tỉnh: Long An, Vĩnh Long, Bến Tre, An Giang, Đồng Tháp, Tiền Giang, Kiên Giang, Cà Mau, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cần Thơ và Trà Vinh. Năm 2002, dân số vùng ĐBSCL là 16,7 triệu, chiếm gần 20% dân số cả nước. Tỉnh đông dân nhất là An Giang với hơn hai triệu người và tỉnh ít dân nhất là Bạc Liêu với 768.000 người. Tỉnh có diện tích lớn nhất là Kiên Giang với hơn 600.000 ha, và tỉnh nhỏ nhất là Vĩnh Long với 147.000 ha. Có sự khác biệt lớn giữa các điều kiện kinh tế, xã hội và địa lý trong phạm vi tỉnh và giữa các tỉnh vùng ĐBSCL.

5.2 Giảm nghèo ở ĐBSCL

Tỉ lệ nghèo tại ĐBSCL đã giảm đáng kể từ năm 1998. Tỉ lệ nghèo tại ĐBSCL năm 2002 là 23,4%, thấp hơn tỉ lệ 28,9% của cả nước. Mặt khác, có bốn triệu người nghèo tại ĐBSCL, tương đương 21% số người nghèo ở Việt Nam. Theo các số liệu rút ra từ VHLSS, có sự biến động đáng kể giữa tỉ lệ nghèo của các tỉnh, và giữa đô thị và nông thôn (xem Bảng 2).

5.3 Phát triển kinh tế ở ĐBSCL

Một số tỉnh ĐBSCL phát triển nhanh hơn các tỉnh khác tùy thuộc vào điều kiện kinh tế, xã hội và địa lý tại địa phương. Tỉnh Long An tận dụng lợi thế gần TP. HCM đã phát triển các xí nghiệp sử dụng số lượng lớn nhân công rẻ để sản xuất các mặt hàng như may mặc, giày dép cho thị trường TP.HCM. Mặt khác, các tỉnh sát với biên giới Campuchia, như An Giang, Đồng Tháp, bị lũ hàng năm từ sông Cửu Long làm thiệt hại mùa màng và cơ sở hạ tầng. Điều này làm ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận thị trường và đầu tư phát triển. Trái lại, các tỉnh ven biển như Sóc Trăng và Cà Mau tận dụng cơ hội do các trận lũ thường xuyên đem lại để phát triển ngành nuôi tôm làm tăng thu nhập cho một số cư dân trong vùng (nhưng lại làm ảnh hưởng đến các nhóm cư dân khác, đặc biệt dân Khmer và phụ nữ).

Trái với mong đợi, hồ sơ nghèo do nhóm nghiên cứu xây dựng đã phát hiện ra rằng tốc độ giảm nghèo nhanh nhất thuộc về các tỉnh ít tiềm năng phát triển nhất như Bến Tre, Bạc Liêu, Sóc Trăng và Trà Vinh. Thứ hai, tỉ lệ nghèo vẫn còn cao ở các tỉnh có tiềm năng phát triển, nếu so sánh với mức trung bình tại vùng ĐBSCL. Lý do tại sao có kết quả này rất phức tạp, nhưng nhiều quan điểm cho rằng dù tăng trưởng kinh tế đã góp phần giảm nghèo cho nhiều người nghèo nhưng vẫn chưa đủ để giải quyết tình trạng nghèo cho tất cả mọi người. Các nhân tố địa phương khác có thể liên quan đến sự hiểu biết về các mô hình nghèo.

Hộp1: Kết quả nghiên cứu chính về nghèo tại ĐBSCL

Báo cáo xác định các vấn đề sau liên quan đến nghèo đói tại vùng ĐBSCL:

1. Nghèo đói vẫn còn tập trung tại vùng nông thôn: 8% cư dân đô thị thuộc diện nghèo, trong khi 26% dân nông thôn sống dưới mức nghèo chung theo chuẩn của GSO;
2. Theo kết quả của VHLSS năm 2002, 31% người nghèo tại ĐBSCL không có đất, và 16% có ít hơn 2500 m², mức này được xem như có 'ít đất' theo xếp loại của Ngân hàng cho Người nghèo;
3. Ở các tỉnh Sóc Trăng, Trà Vinh, Bạc Liêu và Kiên Giang có tỉ lệ người dân tộc Khmer cao và họ chiếm một tỉ lệ cao trong số người nghèo;
4. Hơn nửa số người nghèo ở các tỉnh làm thuê trong lĩnh vực nông nghiệp với đa số không có đất hoặc không đủ đất để làm nông, (ít đất). Các tỉnh có tỉ lệ người nghèo cao nhất trong lực lượng lao động là Đồng Tháp (63,5%), Cà Mau (72,5%) và Sóc Trăng (74,6%).

6. Kết quả nghiên cứu

Phần này thảo luận bản chất của nghèo và tính dễ bị ảnh hưởng của các nhóm cư dân được xác định là đặc biệt dễ bị rơi vào tình trạng nghèo. Mục đích là tìm ra một bức tranh chi tiết không chỉ về sự lan rộng của nghèo mà còn về sự trải nghiệm nghèo đối với người dân.

6.1 Không có đất và ít đất

Đất là nguồn thu nhập có giá trị và là tài sản có giá trị để tạo thu nhập đối với nhiều hộ nông dân. Mất tài sản này đồng nghĩa với tăng nguy cơ giảm thu nhập và bị ảnh hưởng khi có các biến động về kinh tế. ĐBSCL có tỉ lệ cao thứ hai trong cả nước về số người không có đất canh tác. Hầu hết dân nghèo hoặc không có đất, hoặc có rất ít đất. Tỉ lệ không đất trong số

người nghèo nông thôn đang tăng dần. Cách đây bốn năm, 26% người nghèo nhất là những người không có đất. Tỷ lệ này gần đây là 39% (WB, 2003).

Nhìn chung, các hộ nông dân sử dụng đất của họ vào mục đích làm ruộng hay làm vườn để kiếm thu nhập. Đất cũng là một tài sản, và người nông dân có thể đem cầm cố, thế chấp hoặc chuyển nhượng quyền sử dụng đất của họ cho người khác. Không có đất canh tác, hoặc có ít đất có thể không dẫn đến nghèo nếu quyền sử dụng đất được chuyển nhượng theo mong muốn và có sự lưu tâm cẩn thận của người sở hữu. Việc bán đất có thể cho phép nông dân tham gia vào các hoạt động khác với thu nhập cao hơn hay bền vững hơn. Tuy nhiên, khuynh hướng mà nghiên cứu phát hiện ra là không có đất hay ít đất là hậu quả hơn là nguyên nhân gây ra nghèo trong vùng.

6.1.1 Các nhân tố góp phần vào việc mất đất

Hầu hết các hộ nông dân nghèo cầm cố hay bán đất vì lý do kinh tế. Các nghiên cứu khác về các đối tượng không có đất ở vùng ĐBSCL đã minh chứng cho kết luận này, phác họa một chu kỳ nghèo liên quan đến việc bán đất do túng quẫn hay cầm cố đất vì bệnh tật, làm ăn thất bát hoặc nợ nần (WB, 2003, Oxfam, 1999).

Nghiên cứu này tìm hiểu tình hình mất đất ở 3 tỉnh khác nhau tại ĐBSCL² và xác định các đặc điểm chung dẫn đến việc mất đất:

- **Thiếu thông tin và kinh nghiệm thị trường**

Kết quả nghiên cứu tại huyện Lai Vung (tỉnh Đồng Tháp) cho thấy 8/10 người bán đất để mua đất nông trại lớn hơn ở Đồng Tháp Mười phải trở về với các khu đất nhỏ hơn. Nguyên nhân là do thiếu thông tin và kinh nghiệm thị trường (đa số họ dựa vào nguồn thông tin từ các chủ đất hoặc người quen). Họ thường mua đất căn cỗi hơn hoặc ở các vị trí không thuận lợi dẫn đến mất mùa (Khảo sát tại Đồng Tháp, 2003).

- **Thiếu kỹ thuật và kỹ năng**

Một nhóm nông dân ở huyện Cái Bè, tỉnh Tiền Giang, vay tiền để chuyển từ trồng lúa sang trồng các loại nông phẩm khác với hy vọng sẽ có thu nhập cao hơn. Tuy nhiên, vì họ không có kiến thức về giống cũng như kỹ thuật canh tác phù hợp, nên cuối cùng đã phải bán đất do thua lỗ (Khảo sát tại Tiền Giang, 2003).

- **Bệnh vật nuôi**

Gia đình cô L. A. vay tiền từ ngân hàng để trồng cây ăn quả. Vì mất mùa và cây chết nên rơi vào cảnh nợ nần. Sau đó họ nuôi 8-10 đầu heo, nhưng tất cả đều bệnh chết. Họ lại xoay sang nuôi vịt nhưng tất cả cũng chết. Trong giai đoạn khoảng 10 năm, để trả nợ ngân hàng họ đã phải bán hầu hết đất của gia đình. Với chỉ 1.800m² đất còn lại, gia đình không dám tiếp tục vay nợ để thử vận mới vì sợ rằng sẽ lại mất và rơi vào cảnh nợ nần. (Khảo sát tại Tiền Giang, 2003).

6.1.2 Tập trung đất

Ở các tỉnh có dân số tăng nhanh như Đồng Tháp, Vĩnh Long, vài mảnh đất do ông bà để lại trở thành quá nhỏ không thể canh tác được. Và vì vậy các hộ gia đình thường bán đi. Cũng

² Nghiên cứu thực tế về các trường hợp bị mất đất được thực hiện tại 3 tỉnh Tiền Giang, Đồng Tháp và Cà Mau. Báo cáo giai đoạn 1 cho thấy 3 tỉnh này được xếp hạng trung bình về tiềm năng phát triển, nhưng có tỉ lệ nghèo cao. Nghiên cứu vì vậy chú ý đến sai biệt giữa một tỉnh duyên hải (Cà Mau) và một tỉnh vùng trũng thường xuyên bị lũ như Đồng Tháp và một tỉnh ít bị lũ và có đất canh tác tốt (Tiền Giang), để đánh giá tại sao người dân mất đất.

có dấu hiệu tập trung sở hữu đất lớn hơn, thường thuận lợi đối với gia đình do đàn ông làm chủ hộ và có trình độ học vấn cao hơn, với quan hệ mạnh hơn trong cộng đồng và vì vậy sẽ có ảnh hưởng lớn hơn đối với các quyết định và việc phân bổ nguồn lực tại địa phương.

6.1.3 Không có đất và tính dễ bị ảnh hưởng

Khi đất không thể được sử dụng làm nguồn tạo thu nhập, thì các hộ nghèo thường đi làm thuê cho các hộ gia đình khác và làm các công việc phi nông nghiệp khác. Thiếu kỹ năng và trình độ có hạn làm cho họ khó kiếm việc hơn. Công việc thường mang tính thời vụ cao, và họ phải cạnh tranh quyết liệt để kiếm việc và thu nhập. Phụ nữ đặc biệt dễ bị ảnh hưởng nếu gia đình họ bán hết đất. Các cuộc thảo luận với các đối tượng không có đất và ít đất cho thấy họ càng tách biệt khỏi các chương trình phát triển và với cuộc sống chung của mọi người trong địa phương mình.

6.1.4 Hỗ trợ của Chính phủ đối với những người không có đất

Chính quyền địa phương đã có những cố gắng để giải quyết tình trạng mất đất bằng cách hỗ trợ có mục tiêu cho các hộ có nguy cơ phải bán đất. Một phần sự hỗ trợ của Chính phủ là tạo điều kiện cho các gia đình mua lại hoặc đừng cầm cố đất của họ. Thực tế cho thấy các biện pháp này ít thành công. Trong một số trường hợp, các chương trình của Chính phủ có vẻ như làm cho một số nhóm trở nên nghèo hơn (xem Hộp 2).

Hộp 2. Các chương trình tái định cư của Chính phủ dành cho những hộ không có đất

Một phần trong các chính sách của Chính phủ đối với vấn đề mất đất là xây dựng các cụm dân cư để tái bố trí các hộ nghèo. Tỉnh Đồng Tháp đã đầu tư lớn vào chương trình xây dựng cụm dân cư với những mức độ thành công khác nhau. Một cụm dân cư ở xã Thành Lợi, huyện Tháp Mười, đã được xây dựng cho hơn 80 gia đình. Hầu hết các gia đình này không còn đất canh tác và dễ bị ảnh hưởng bởi các trận lũ hàng năm. Mỗi hộ phải trả 17 triệu đồng để mua quyền sử dụng một mảnh đất nhỏ và một căn nhà mái tôn, tường gạch và nền đất. Hầu hết các gia đình không có đủ số tiền này, vì vậy tỉnh phải đứng ra tổ chức cho họ vay tiền từ các ngân hàng quốc doanh.

Trao đổi với người dân sống tại các cụm dân cư này cho thấy kết quả của việc tái định cư cũng còn chưa rõ ràng. Đa số nghĩ rằng họ đã thoát được các vùng bị ảnh hưởng lũ, nhưng sống trong các cụm dân cư lại không có cơ hội kiếm việc làm và ít được hỗ trợ để phát triển tri thức. Hơn nữa, cụm dân cư này thiếu cơ sở hạ tầng cơ bản như nước sạch và vệ sinh môi trường. Nước sạch phải mua từ các giếng nước công cộng. Dân cư trong cụm không có đất để canh tác và phải lệ thuộc vào các công việc không ổn định với mức tiền công thấp. Trước khi họ chuyển qua sống tại cụm dân cư, các gia đình này đã sống rải rác ở các vùng sản xuất nông nghiệp. Họ dễ dàng giao tiếp với nông dân địa phương và có thể kiếm việc trong vụ mùa. Chuyển tới sống trong các cụm dân đồng nghĩa tập trung lao động trong một vùng và tạo ra tình hình cạnh tranh kiếm việc làm. Ngoài ra, sống xa môi trường truyền thống còn phá vỡ cách tìm kiếm công việc như họ từng quen thuộc. Một số cư dân cho biết rằng họ cần nhiều cách khác nhau để tăng thu nhập nhưng xã và cụm dân cư chưa tổ chức huấn luyện và tạo điều kiện để thực hiện việc này.

Nguồn: Khảo sát tại tỉnh Đồng Tháp, 2003

6.2 Thị trường nông thôn

Thị trường nông thôn rất quan trọng đối với thu nhập của nông dân. Các chính sách gần đây, đặc biệt là Luật Doanh nghiệp, đã cải thiện đáng kể môi trường kinh doanh tại vùng ĐBSCL, tạo điều kiện cho hoạt động kinh doanh hiệu quả và linh hoạt hơn. Thị trường nông thôn đã trở nên đa dạng và mở rộng đáng kể trong những năm vừa qua. Việc này được minh chứng qua lượng hàng hóa lưu thông tăng và sự tham gia rộng rãi của các thành phần kinh tế trong các lĩnh vực kinh doanh khác nhau của thị trường. Người nghèo, vừa là nhà sản xuất và tiêu thụ, bây giờ có nhiều cơ hội để tiếp cận các thị trường mới.

6.2.1 Những cản ngại đối với việc tham gia đầy đủ vào thị trường nông thôn

Dù nông dân được hưởng lợi từ các cơ hội kinh doanh, nhưng các lợi ích này chưa đồng đều. Nghiên cứu được thực hiện tại 3 tỉnh nông nghiệp khác nhau thuộc vùng ĐBSCL³ cho thấy vẫn còn một số hạn chế làm nông dân không thể hoàn toàn tham gia và hưởng lợi được từ các thị trường nông thôn:

- **Biến động giá**

Biến động giá là mối quan ngại chính của nông dân. Nông dân cho biết dù có khi nhu cầu lúa và trái cây khá cao, nhưng giá mà họ nhận khi bán hai sản phẩm này thay đổi rất thất thường. Đây thực sự là một vấn đề đối với các hộ lệ thuộc hoàn toàn vào trồng lúa. Các hộ này dường như chỉ cố duy trì sản xuất mà thu nhập từ sản xuất đó ngày càng ít đi. Biến động giá gây khó khăn cho nông dân nghèo, vì họ thường thiếu tiền để mua các phương tiện tồn trữ, và vì thế phải bán hết sản phẩm của mình ngay khi thu hoạch, và thời điểm này thường là lúc giá ở mức thấp nhất.

- **Tiếp cận thông tin về giá**

Một mạng lưới thị trường nông thôn mạnh đã được thiết lập ở hầu hết các huyện và thị trấn. Cơ sở hạ tầng nông thôn đã được cải thiện cho phép vận chuyển hàng hóa tốt hơn. Nông dân thường cho biết họ không gặp khó khăn trong việc tiêu thụ nông phẩm của mình, vì các thương lái đến tận nhà để thu mua. Vì thế, họ không phải trả phí vận chuyển giao hàng. Tuy nhiên, mặt trái ở chỗ thương lái thường không mua giá tốt nhất. Nông dân cho hay họ ít biết thông tin về giá mới và lệ thuộc vào thông tin thương lái cung cấp. Thông tin của Chính phủ thường lạc hậu hoặc không phù hợp.

- **Tín dụng**

Nông dân có thể tiếp cận tín dụng từ nhiều nguồn chính thức và phi chính thức khác nhau, thí dụ từ các ngân hàng nông nghiệp và các ngân hàng khác tại địa phương và từ chương trình của các nhà tài trợ. Nông dân cho biết lãi suất thấp và vay tiền cũng không khó khăn lắm. Tuy nhiên, các khoản vay thường ngắn hạn và các điều kiện vay thường rất khắt khe như phải cầm cố đất. Vì lý do này, các khoản vay thường không có lợi đối với những người muốn mở rộng sản xuất hoặc mua lại đất đã mất. Vốn vay cũng không phù hợp với những nông dân quyết định thay đổi cơ cấu sản xuất của họ, vì hệ thống tín dụng này không hỗ trợ các khoản đầu tư dài hạn. Người nghèo thường gặp khó khăn tiếp cận nguồn tín dụng chính thức, và thường bị ép vay thông qua các kênh không chính thức với lãi suất cao hơn.

³ 3 tỉnh được chọn để nghiên cứu về thị trường nông thôn là Cần Thơ, nơi có diện tích trồng lúa lớn và khối lượng gạo lớn được sản xuất để xuất khẩu; Vĩnh Long là nơi trồng cây ăn trái thành công nghiệp lâu đời và An Giang là tỉnh sản xuất gạo xuất khẩu lớn nhất trong vùng.

- **Nghị định 80 về mua bán theo hợp đồng**

Chính phủ đã ban hành Nghị định 80 khuyến khích thực hiện hợp đồng mua bán giữa công ty và nông dân hay các tổ chức của nông dân. Tuy nhiên, trên thực tế, nông dân cho biết các hợp đồng như thế rất ít và họ thường mua bán trực tiếp với các thương lái, những người sau đó bán lại theo hợp đồng cho các xí nghiệp. Hợp đồng ít được thực hiện và cả hai phía thường vi phạm hợp đồng. Đôi khi, người mua không muốn mua sản phẩm như đã thỏa thuận, hoặc mua với số lượng thấp hơn. Nông dân nghèo thường nhận giá thấp hơn vì chất lượng hàng kém. Nông dân cũng thường lừa đi các hợp đồng đã ký và bán cho người khác với giá cao hơn. Cần thực hiện nghiên cứu chi tiết hơn để xem có thể tăng cường quản lý nhà nước trong lĩnh vực này hay không nhằm giảm các chi phí giao dịch và rủi ro cho nông dân.

Hộp 3. Những trở ngại đối với việc tham gia thị trường nông thôn

Người nghèo không có nhiều lựa chọn, vì họ không có điều kiện đầu tư cơ sở tồn trữ, họ thường bán nông phẩm sớm và chấp nhận giá thấp hơn. Ở huyện Cái Nước, tỉnh Cà Mau, một số nông dân hợp tác hình thành nhóm chuyên trồng gạo thơm. Nhóm này gồm những nông dân nghèo và cả nông dân khá hơn. Yêu cầu chính đối với các thành viên tham gia nhóm là có đất. Nhóm ký hợp đồng với một công ty xuất nhập tại TP. HCM. Tuy nhiên, ở Cần Thơ, nông dân cũng tập hợp lại hình thành các nhóm trồng gạo thơm. Năm 2002, sau thu hoạch, giá gạo thơm giảm do biến động trên thị trường quốc tế. Công ty ở TP. HCM đã không thực hiện hợp đồng với nhóm ở Cà Mau và mua của nhóm ở Cần Thơ với giá rẻ hơn và chi phí thu mua thấp hơn. Các nông dân ở Cà Mau phải tự tìm người mua khác và việc này gây khó khăn cho họ. Thị trường gạo thơm nhỏ. Người Việt Nam không thích mùi thơm trong cơm. Các nông dân nghèo đặc biệt bất lợi vì họ không có phương tiện để hỏi thông tin về những đối tác khác và không có phương tiện tồn trữ. Họ đã mắc nợ vì mua giống gạo thơm đắt đỏ.

Nguồn: Nghiên cứu thị trường Cà Mau, 2003

6.2.2 Tiếp cận kiến thức và thông tin

Nông dân cho biết họ thường không có cơ hội học hỏi thêm các kiến thức về nông nghiệp và thấy khó tiếp cận thông tin cập nhật và có liên quan đến kỹ thuật canh tác. Hơn nửa nông dân được phỏng vấn ở 3 tỉnh ĐBSCL cho biết họ không nhận được sự hỗ trợ cần thiết liên quan đến vấn đề này.

6.2.3 Dịch vụ khuyến nông

Dịch vụ khuyến nông nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho nông dân tiếp cận với thông tin về kỹ thuật sản xuất và phát triển thị trường giúp họ có cơ hội tiếp cận tốt hơn với thị trường nông thôn vùng ĐBSCL. Tuy nhiên, việc tập huấn thực hiện thông qua các dịch vụ khuyến nông đem lại lợi ích ở các mức độ khác nhau. Các chương trình thường không đến được với các hộ nghèo, hoặc không cung cấp thông tin phù hợp với các nông dân nghèo hơn. Các kỹ năng nghiệp vụ và khả năng của các cán bộ khuyến nông cần được nâng cao để theo kịp sự thay đổi nhanh chóng của nền kinh tế và các áp lực mới đối với nông dân.

6.3 Việc làm phi nông nghiệp

Thiếu cơ hội tìm việc làm phi nông nghiệp ổn định là quan ngại lớn được xác định trong nghiên cứu này. Đối với người nghèo ở 3 tỉnh Tiền Giang, Đồng Tháp và Cà Mau, các công việc làm thuê trong nông nghiệp là nguồn thu nhập chính của hầu hết các hộ nghèo có đất.

Trên 40 phần trăm người nghèo ở Bạc Liêu và Cần Thơ kiếm sống bằng cách làm thuê. Các công việc này gồm đào đất, cắt lúa. Phụ nữ thường dệt thảm, đan rổ hay làm các công việc khác như bán vé số. Các cơ hội khác đối với đàn ông gồm đóng trái cây, lao động nặng và chạy xe thô.

Chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ quốc tế đồng ý rằng tạo ra công việc là chìa khóa để tiếp tục giảm nghèo tại Việt Nam. Ở phạm vi quốc gia, 26% công nhân không có công việc ổn định và chỉ có việc làm khoảng 100-200 ngày một năm (VHLSS, 2002). Các nghiên cứu được thực hiện trong khuôn khổ báo cáo này cho thấy dư thừa lao động tại khu vực nông thôn ĐBSCL đang giữ lương ở mức thấp. Trình độ học vấn và kỹ năng thấp làm hạn chế các cơ hội cho nhóm này tìm kiếm công việc tốt hơn và tăng thu nhập.

- *Hộ gia đình cô N. B. thuộc diện ít đất canh tác. Thu nhập chính của gia đình này là làm thuê gặt lúa vào các tháng 1, 2, 6, 7 và 12 hàng năm. Họ làm thuê không thường xuyên vào các tháng còn lại. Trung bình, họ thiếu ăn 3 tháng mỗi năm (Khảo sát thị trường nông thôn Tiên Giang, 2003).*

6.3.1 Phát triển doanh nghiệp

Phát triển doanh nghiệp mới tại ĐBSCL rất hạn chế, ngay cả khi đã có Luật Doanh nghiệp. Ở những vùng nơi có doanh nghiệp mới phát triển, chủ yếu là nhờ: chính sách hỗ trợ của Chính phủ như chế độ ưu đãi thuế; các chương trình đào tạo phù hợp; phát triển hạ tầng; và có hỗ trợ về vốn. Tuy nhiên, hầu hết các doanh nghiệp mới ở các tỉnh được khảo sát để làm báo cáo này chỉ thuê công nhân làm bán thời gian, hoặc trình độ thấp và thường làm theo thời vụ. Do vậy không đủ đáp ứng nhu cầu việc làm ngày càng tăng trong vùng.

Hộp 4. Những thách thức trong tiếp cận việc làm phi nông nghiệp

Ở huyện Thạnh Phú, tỉnh Bến Tre, cán bộ địa phương đã xác định tạo việc làm phi nông nghiệp là chìa khóa cho giảm nghèo về lâu dài. Trong một cuộc trao đổi nhóm với người nghèo tại địa phương, hầu hết không có đất và phải làm thuê cho người khác để kiếm khoảng 20.000 VND (khoảng US\$1,33) mỗi ngày. Họ không có điều kiện tiếp cận kiến thức cần để nâng cao trình độ và thiếu cơ sở vật chất như điện. Họ nhận xét rằng các thông tin về sản phẩm và thị trường mà ngân hàng quốc doanh, các cán bộ khuyến nông và thương lái cung cấp cho họ thường trái ngược. Họ cho rằng họ cần nguồn thông tin về thị trường đáng tin cậy và cần được đào tạo về kỹ thuật để giúp họ tranh thủ được các cơ hội mà kinh tế thị trường đem lại. Một thí dụ mà nhóm nghiên cứu xem xét là rất nhiều lau sậy tại một huyện nào đó rất phù hợp để phát triển ngành mây tre. Tuy nhiên, người nghèo không thể đi học về kỹ thuật đan lát mới, thông tin về thị trường, và tham dự các lớp đào tạo cách để tiếp cận các thị trường này.

Nguồn: Nghiên cứu về nguồn nhân lực tại Bến Tre, 2003

6.4 Giáo dục và nguồn nhân lực

ĐBSCL không phải là vùng nghèo nhất trong cả nước và hạ tầng cơ sở cho giáo dục ở mức tương đối tốt. 65% xã ở vùng ĐBSCL có trường tiểu học, cao hơn mức 54% trung bình của cả nước (theo GSO, 2002). Tỷ lệ phần trăm xã có trường trung học cơ sở và phổ thông trung học cũng cao hơn trung bình của cả nước.

Tuy nhiên, tỉ lệ nhập học ở vùng ĐBSCL thuộc loại thấp nhất trong nước. Hơn 83% lực lượng lao động phổ thông chỉ học xong cấp tiểu học, hoặc chưa có đào tạo chính thức nào. Trong số người nghèo thì tỉ lệ này chiếm 96%. Đầu tư của các hộ gia đình tại ĐBSCL cho giáo dục ít hơn nhiều so với các vùng khác và so với mức thu nhập trung bình của người nghèo trong vùng (GSO, 2002). Các chỉ tiêu liên quan đến giáo dục của các hộ khá hơn trong vùng ĐBSCL chiếm chỉ khoảng 3,3% trong tổng chi tiêu. Đây là mức thấp nhất trong cả nước. Đối với người nghèo thì mức này là 2,5% trong tổng chi tiêu, thấp thứ hai trong cả nước.

Đối với người nghèo, thiếu học hành không nhất thiết là nguyên nhân gây ra nghèo, nhưng nghèo làm hạn chế cơ hội để họ có thể tiếp cận với nền giáo dục chính thức. Nghiên cứu cho thấy đây là nguyên nhân gây khó khăn cho việc phát triển nguồn nhân lực vùng ĐBSCL.

6.4.1 Giải thích nguyên nhân trình độ thấp

- **Các yếu tố kinh tế**

Xét tỉ lệ số lượng lớn các cơ sở giáo dục, thì lý do dẫn đến tỉ lệ đến trường thấp ở vùng ĐBSCL thật khó hiểu. Các số liệu thu thập được thông qua nghiên cứu⁴ này cho thấy nghèo là lý do chính tại sao trẻ em không thể đến trường hoặc bỏ học. Trẻ em thường không đến lớp vì gia đình gặp khó khăn về tài chính (các bậc phụ huynh cho biết họ không thể trả học phí và các chi phí học tập khác) và vì kinh nghiệm ít ỏi về hệ thống giáo dục của chính các phụ huynh.

- **Chi phí cơ hội**

Dự án MDPA cũng xác định “chi phí cơ hội” khi cho con đến trường đôi khi quan trọng hơn lợi ích của việc học. Khi chi phí cơ hội để con đến trường cao (vì trẻ em ở tuổi 10-14 có thể phụ giúp làm nhiều việc mà không cần kỹ năng), các gia đình thường không sốt sắng trong việc cho con đi học. Các bậc làm cha mẹ ở tỉnh Bến Tre cũng cho biết con họ phải nghỉ học để có thể theo phụ giúp cha mẹ khi họ đi làm.

- **Lợi ích thấp từ nền giáo dục chính thức**

Các số liệu từ VHLSS chỉ rõ, ngoại trừ công nhân kỹ thuật đặc biệt có giá trị ở thị trường ĐBSCL, năng lực của người làm công không có ảnh hưởng gì lớn đến tiền công của họ (GSO, 2002). Một sinh viên tốt nghiệp cao đẳng hay đại học có thể chỉ được trả 20% nhiều hơn mức của người học hết tiểu học chỉ biết đọc và viết. Thị trường lao động dường như không phân biệt người tốt nghiệp cấp tiểu học, trung học cơ sở hay phổ thông trung học, và trong một số trường hợp tốt nghiệp trung học phổ thông còn nhận tiền công thấp hơn 13% tiền công của người học xong cấp tiểu học. Mức tiền công do các nhân tố khác quyết định (sức khỏe có thể chịu được công việc nặng nhọc, kinh nghiệm và kỹ năng...) hơn là kiến thức từ nhà trường.

- **Chất lượng kém của nền giáo dục chính thức**

Các kết quả nêu trên không có nghĩa là giáo dục không cần thiết. Đúng hơn, nó nhấn mạnh đến kỹ năng và kiến thức do hệ thống giáo dục hiện tại cung cấp không hữu ích cho công việc kinh doanh. Kỹ năng của công nhân vùng ĐBSCL phần lớn tiếp thu được qua quá trình tự tích lũy của họ hơn là từ nhà nền giáo dục chính thức. Kết quả quan sát từ nhiều hộ gia

⁴ Nghiên cứu về nguồn nhân lực vùng ĐBSCL được thực hiện tại 27 xã của 9 huyện trong 3 tỉnh Bạc Liêu, Bến Tre và Long An.

đình, đặc biệt các hộ nông nghiệp, cho thấy đến trường không trực tiếp giúp cho con em họ tìm được việc làm trong tương lai.

6.4.2 Đào tạo và mức độ lành nghề

Đào tạo nghề ở vùng ĐBSCL rất thấp. Trên 80% lực lượng lao động không được đào tạo nghề. Kết quả các cuộc phỏng vấn với các cơ quan tuyển dụng cho thấy 2/3 đại diện nhóm doanh nghiệp cho rằng kỹ năng của công nhân tụt xa so với yêu cầu phát triển của doanh nghiệp. Các cơ quan tuyển dụng cho rằng các trường dạy nghề không hướng nghiệp theo nhu cầu thực tế của doanh nghiệp. Đa số các cơ quan tuyển dụng được phỏng vấn trong nghiên cứu này xác định là có nhu cầu lớn về nâng cao kỹ năng của lực lượng lao động và sự cần thiết phải đào tạo nghề phù hợp với thực tiễn hơn.

6.5 Cộng đồng Khmer

Khắp Việt Nam nói chung, dân tộc thiểu số là một trong những bộ phận dân cư nghèo về kinh tế và thiệt thòi về mặt xã hội hơn so với các bộ phận khác trong cộng đồng. Ở vùng ĐBSCL, các nhóm dân tộc thiểu số có cuộc sống tốt hơn các dân tộc thiểu số ở các vùng khác và có tỉ lệ nghèo thấp nhất trong nhóm người dân tộc trong cả nước (WB, 2003). Tuy nhiên, người Khmer nghèo hơn và thiệt thòi về mặt xã hội hơn các nhóm sắc tộc khác trong vùng ĐBSCL. Người nghèo Khmer có khuynh hướng ít có công việc ổn định; ít tiếp cận cơ sở hạ tầng ở nông thôn; nước sạch và vệ sinh môi trường và chăm sóc y tế cũng như các dịch vụ khuyến nông. Trình độ học vấn của họ thấp hơn. Họ cũng rất dễ bị ảnh hưởng bởi các biến động về kinh tế do sở hữu ít tài sản.

Có khoảng 1,05 triệu người Khmer sống tại ĐBSCL, chiếm 6,49% tổng dân số trong vùng (GSO, 2002). Người Khmer có tỉ lệ nghèo cao hơn mức trung bình (32% người Khmer được xếp loại là nghèo so với 23% trung bình của cả vùng ĐBSCL). Không phải tất cả người Khmer đều nghèo, nhưng con số thống kê trên toàn vùng ĐBSCL cho thấy ở các tỉnh nơi họ sống, họ chiếm một tỉ lệ nghèo cao hơn. Đáng chú ý hơn là tỉ lệ thoát nghèo của người Khmer tại các địa phương thấp hơn nhiều so với mức trung bình.

6.5.1 Các đặc điểm của người Khmer tại ĐBSCL

- **Không có đất canh tác**

Theo truyền thống, người Khmer kiếm sống bằng nghề nông. Tuy vậy, các hộ gia đình nghèo người Khmer đã chuyển từ sản xuất nông nghiệp tự túc sang làm thuê. Tỉ lệ các hộ gia đình người Khmer mất đất hoặc thiếu đất canh tác cao. Trên 80% thu nhập của người nghèo Khmer đến từ các công việc phi nông nghiệp. Nhiều người trong số họ phải tìm công việc xa nhà.

- **Giáo dục và việc làm**

Các thành viên trong gia đình người Khmer nghèo có xu hướng làm các công việc không ổn định và phi nông nghiệp ít ỏi khác. Tỉ lệ lao động được đào tạo rất thấp. Họ ít có cơ hội việc làm, và các công việc họ có thể kiếm được thường là lao động chân tay thu nhập thấp. Ít người Khmer làm việc trong các doanh nghiệp tại địa phương hoặc ra nước ngoài dưới hình thức lao động xuất khẩu. Nguyên nhân chủ yếu là do trình độ học vấn thấp và nhiều người không biết cả chữ Khmer lẫn tiếng Việt. Tỉ lệ người nghèo Khmer học đến phổ thông trung học chỉ bằng 1/3 mức trung bình của ĐBSCL và chỉ 1/5 học đến trung học cơ sở.

Hộp 5. Người Khmer vùng ĐBSCL dễ bị ảnh hưởng về kinh tế

Tại huyện Vĩnh Châu, tỉnh Sóc Trăng, dân Khmer có truyền thống làm nông nghiệp. Trong 10 năm qua, nhiều nông dân địa phương đã chuyển từ làm nông sang nuôi tôm, và vì vậy cần thêm lao động cho hoạt động xây dựng. Vấn đề trở nên nghiêm trọng hơn khi có các nhà đầu tư từ miền Trung Việt Nam đến lập và điều hành các trại tôm. Các nông dân này đầu tư ít tại địa phương và chuyển lợi nhuận nhiều về quê nhà của họ.

Ông Năm Hiền là chủ gia đình Khmer gồm sáu người con. Cả ông và vợ đều không được học hành đàng hoàng, nhưng cũng khả năng diễn đạt bằng tiếng Việt trong công việc khi giao dịch với người Kinh. Không như nhiều láng giềng khác, gia đình ông Hiền vẫn có quyền sử dụng đất, nhưng diện tích không đủ để đảm bảo cho cuộc sống ổn định. Tài sản của ông Hiền gồm một căn nhà nền đất, hai chiếc giường gỗ và hai tủ quần áo. Họ không có xe máy, không có TV hay radio. Khi có sự chuyển dịch từ sản xuất lúa sang nuôi tôm, thu nhập chính của gia đình không còn, vì vậy họ đã đăng ký với MOLISA để nhận trợ cấp xã hội.

Bây giờ, ông Hiền và vợ bắt cá mỗi ngày ở các con lạch gần nhà để bán kiếm sống. Thu nhập của gia đình họ không đủ cho bốn đứa con đến trường đều đặn, và phải học tại các lớp đặc biệt 3 lần một tuần. Ông Hiền muốn tăng thu nhập gia đình bằng cách nuôi tôm, nhưng vốn đầu tư quá cao và rủi ro quá lớn. Ông Hiền và vợ xem vấn đề sức khỏe là rủi ro lớn nhất đối với cuộc sống gia đình. Hệ thống trợ cấp xã hội hỗ trợ y tế cơ bản, nhưng khi gặp các vấn đề nghiêm trọng về sức khỏe, họ sẽ không đủ tiền để mua thuốc đắt tiền và thu nhập mất đi do không đi bắt cá được sẽ ảnh hưởng lớn đến cuộc sống của họ.

Nguồn: Theo Nghiên cứu về người Khmer tại tỉnh Sóc Trăng, 2003

• **Sống tách biệt**

Một kết quả nhất quán của nghiên cứu này là sự tách biệt ngày càng xa khỏi các tổ chức huyện, xã của người Khmer. Người Khmer, đặc biệt là phụ nữ và người nghèo, hiếm khi gặp cán bộ xã. Nguyên nhân là do hàng rào ngôn ngữ; e ngại cán bộ địa phương và do ít hiểu biết về tổ chức, cơ quan đoàn thể trong địa phương. Hầu như 2/3 số người được phỏng vấn trong nghiên cứu này cho biết họ không biết về các kế hoạch phát triển và ngân sách xã dù có tham gia đóng góp tài chính và công sức để thực hiện các kế hoạch này.

• **Ít tiếp cận các chương trình của Chính phủ**

Cán bộ tỉnh cho biết họ không hiểu hết các nét đặc trưng của người Khmer nghèo và người Khmer nghèo ít được chú ý khi triển khai thực hiện các chương trình HEPR. Vì hầu hết người nghèo Khmer có ít hoặc không có đất và chủ yếu làm thuê, họ nhận ít hoặc không nhận được nguồn lợi từ các chương trình xóa đói giảm nghèo của Chính phủ, do các chương trình này thường nhắm đến sản xuất nông nghiệp và giúp nông dân tự tạo việc làm.

Các số liệu hiện nay về người nghèo Khmer ở các tỉnh khác nhau. Nghiên cứu trước đây cho thấy cán bộ nhà nước có nhiều ý kiến khác nhau về người Khmer, nhưng các ý kiến này thường dựa trên các căn cứ lẫn lộn giữa thực tế và rập khuôn. Một số cán bộ cho rằng người Khmer lười biếng, hoặc phó mặc số phận và chưa hiểu đúng văn hóa và ưu điểm của người Khmer (Oxfam, 1999). Đây là hai nhân tố, kết hợp với các vấn đề như đứng bên ngoài quá trình ra quyết định của địa phương, cho thấy người nghèo Khmer ít được hiểu đầy đủ và ít được các chương trình xóa đói giảm nghèo cũng như các dịch vụ hiện nay của Chính phủ hướng đến.

6.6 Phụ nữ

Khó có thể tính toán tỉ lệ nghèo cụ thể trong nữ giới vì các con số chính thức không tách thông tin trong khuôn khổ hộ gia đình. Tuy nhiên, các số liệu cho thấy phụ nữ ở các vùng nông thôn Việt Nam phải chịu đựng nhiều thiệt thòi. Phụ nữ chủ yếu làm nghề nông. Tiền công của nữ chỉ bằng 62% của nam giới. Dù chiếm 50% lực lượng lao động, nhưng phụ nữ chỉ kiếm được 40% tổng tiền công (VHLSS, 2002).

- **Tác động của việc thay đổi cơ cấu sản xuất**

Phụ nữ đặc biệt bất lợi bởi xu hướng chuyển từ sản xuất lúa sang nuôi tôm ở một số tỉnh vùng ĐBSCL. Dù phụ nữ đảm nhận nhiều việc trong sản xuất lúa gạo, việc xây ao nuôi tôm được coi là công việc của phái nam. Hơn nữa, nuôi tôm đòi hỏi ít sức lao động và hầu như được quản lý trong phạm vi hộ gia đình. Nghiên cứu này xác định phụ nữ ít khi đi xa nhà vì công việc, hay để được đào tạo, và điều này làm hạn chế cơ hội nâng cao năng lực và tăng thu nhập cho họ.

- **Thiếu cơ hội**

Các nghiên cứu khác cho thấy phụ nữ ít có tiếng nói hay cơ hội tham gia và kiểm soát trong một cộng đồng lớn hơn và vì vậy ít có cơ hội phát triển về kinh tế và xã hội hơn. Tỉ lệ lãnh đạo là nữ so với nam trong hệ thống chính trị ở tất cả các cấp hành chính đều thấp, thấp nhất ở cấp xã. Thiếu cơ hội tham gia nên việc ra quyết định tại địa phương luôn có xu hướng nghiêng về quyền lợi của nam (WB, 2003). Phụ nữ góa hay đang nuôi con thường phải chịu sống cách ly hay bị gièm pha. Nghiên cứu trước đây cho thấy các hộ gia đình có chủ hộ là nữ thường bị các cán bộ nhà nước phân biệt đối xử (Oxfam, 1999) và không có tiếng nói trong quá trình ra quyết định tại địa phương (WB, 2003).

- **Công việc nặng nhọc**

Báo cáo điển hình từ nghiên cứu này cho thấy công việc nặng của nữ thường gây ra hay làm xấu hơn các vấn đề về sức khỏe. Phụ nữ thiếu cơ hội tham gia vào các quyết định của địa phương dẫn đến việc phát triển các dịch vụ y tế cho nữ giới kém hơn. Thí dụ, dịch vụ tiền và hậu sản hầu như không tồn tại ở nhiều vùng xa. Công việc nặng của nữ cũng hạn chế họ tiếp cận với giáo dục và kết quả là tỉ lệ biết chữ của nữ thấp hơn của nam giới.

- **Con cái**

Con cái liên hệ chặt chẽ với tình trạng nghèo của phụ nữ. Phụ nữ nghèo sống ở nông thôn vùng ĐBSCL có nhiều con hơn phụ nữ nghèo ở đô thị hay phụ nữ thuộc các nhóm có cuộc sống khá hơn (VHLSS, 2002). Nhiều con thường có nghĩa là phụ nữ nghèo phải làm việc nhiều hơn và bị nhiều vấn đề liên quan đến sức khỏe sinh sản. Con họ không nhận được dinh dưỡng đầy đủ cần cho tăng trưởng và phát triển.

- **Phụ nữ trong các cộng đồng Khmer**

Phụ nữ trong các cộng đồng người Khmer đặc biệt bị thiệt thòi. Họ không tiếp cận được các dịch vụ và trung tâm y tế. Một số phụ nữ không đi học và họ hoặc không biết tiếng Việt hoặc biết rất ít. Hàng rào ngôn ngữ cản trở họ tham gia vào các quyết định của địa phương. Phụ nữ Khmer ít có kiến thức về cơ cấu tổ chức tại địa phương mình, vì vậy hạn chế khả năng tham gia của họ vào các chương trình hỗ trợ của Chính phủ.

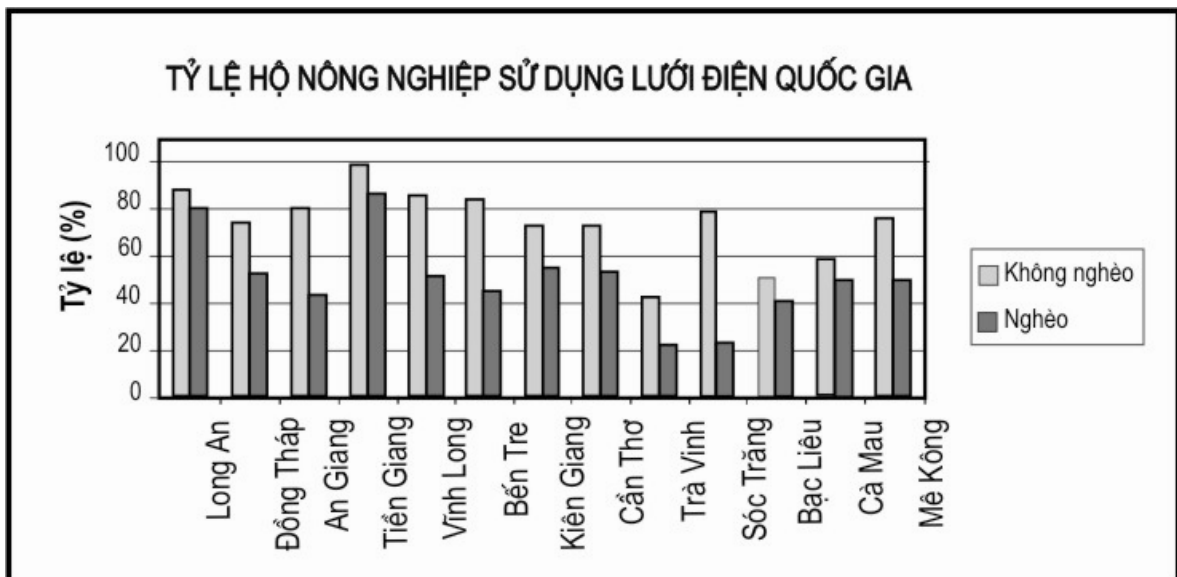
6.7 Hạ tầng nông thôn

Hơn một thập niên qua, các tỉnh vùng ĐBSCL đã có những tiến bộ to lớn trong việc phát triển hạ tầng nước sạch và vệ sinh môi trường. Gần một nửa dân nông thôn có nước sạch, gồm cả “nước đi mưa”, nhưng không tính nước lấy từ các giếng đào thủ công. Nghiên cứu cho thấy mùa mưa phát sinh một vấn đề đặc biệt trong vùng vì nguồn nước dễ nhiễm bẩn khi có lũ (WB, 2003). Nhà vệ sinh phù hợp cũng là một vấn đề lớn ở ĐBSCL vì hầu hết là người nghèo và cả người không nghèo đều sử dụng nhà vệ sinh đơn sơ xây dựng rẻ tiền, nhưng gây ra các vấn đề về sức khỏe và môi trường.

Nước sạch và vệ sinh môi trường gắn liền với sức khỏe và cuộc sống vùng ĐBSCL. Sức khỏe có quan hệ mật thiết với nghèo đói. Khi trong nhà mất đi một người lớn vì bệnh tật hoặc mất sức, mức thu nhập giảm và gia đình đó có nguy cơ tái nghèo rất cao (CIE, 2002). Bệnh tật dài ngày được mô tả là đặc trưng của đa số gia đình nghèo (WB, 2003). Các tiện ích vệ sinh môi trường phù hợp rất quan trọng để ngăn ngừa bệnh tật, dịch tả và cả suy dinh dưỡng.

Các tỉnh trong vùng cũng đã đầu tư nhiều vào việc phát triển hạ tầng giao thông và xây dựng các trung tâm giáo dục, y tế. Mạng lưới trường học ở tất cả các cấp tại ĐBSCL rộng hơn nhiều so với nhiều vùng khác trong cả nước và 99,1% xã có trung tâm y tế riêng (GSO, 2001, Điều tra Nông thôn và Nông, Lâm, Ngư nghiệp). Hệ thống đường xá vẫn thông suốt và nối liền các trung tâm huyện, thị trấn và các giao lộ trung tâm xã. Hệ thống thủy lộ là kênh giao thông quan trọng. Một quan ngại đưa ra trong các cuộc khảo sát trong khuôn khổ báo cáo này là cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ như trường học và các trung tâm y tế phân bố không đều và có ít cơ sở còn hoạt động ở các vùng xa vì thiếu giáo viên, bác sĩ và y tá.

Hệ thống điện và viễn thông nông thôn phát triển nhanh. Cán bộ nhà nước xác nhận rằng hệ thống này có tác động tích cực đến kinh tế của vùng, tạo các điều kiện thuận lợi cho các hộ gia đình nghèo tiếp cận các thông tin khoa học kỹ thuật, cũng như các thông tin về thị trường và tiêu thụ sản phẩm (Dự án MDP, Báo cáo giai đoạn 1, 2003). Phát triển mạng lưới điện đã khuyến khích tạo việc làm tại vùng nông thôn, cũng như việc thành lập các doanh nghiệp thương mại và dịch vụ. Thực vậy, dường như có sự tương quan giữa nghèo và thiếu điện ở các tỉnh ĐBSCL (xem Bảng 3).



Nguồn: GSO, 2002

- **Nhu cầu phát triển thêm cơ sở hạ tầng**

Những trở ngại lớn đối việc phát triển hạ tầng vẫn còn. Lượng xe lưu thông vượt xa mức cải tạo nâng cấp đường hiện hữu. Lưu lượng xe tăng quá nhanh đến nỗi nhiều tuyến đường chính liên tỉnh cần sớm mở rộng tăng từ hai làn xe lên bốn làn xe. Lưu thông của các loại phương tiện vận tải nặng cùng với các loại xe gắn máy đòi hỏi phải xây dựng dải phân cách để tách luồng giao thông. Giao thông tại ĐBSCL là một hỗn hợp giữa vận tải đường biển cho các tuyến ngắn, đường thủy; vận tải hàng không và đường bộ. Đường thủy liên tỉnh chiếm phần chủ yếu, nhưng vẫn cần cải thiện các đường kết nối với các loại hình giao thông khác nhằm tạo thuận lợi cho việc kết hợp lưu thông các loại phương tiện dễ dàng hơn.

Cơ sở hạ tầng cầu đường không tương xứng làm cách biệt nhiều vùng nông thôn trong mùa mưa và làm cản trở tiềm năng phát triển thị trường và làm dân nông thôn khó tiếp cận được các cơ hội về kinh tế và xã hội. Bảo dưỡng thường xuyên được thực hiện trên diện rộng, nhưng lại làm theo phương pháp lỗi thời. Bảo dưỡng định kỳ thì thiếu kinh phí.

Vẫn còn tồn tại các vấn đề khác về hạ tầng. Trên 42% dân số sống trong vùng ĐBSCL sử dụng nước sông hoặc kênh trong sinh hoạt hàng ngày (GSO, 2003). Người nghèo chiếm phần lớn trong số này. Việc sử dụng rộng rãi thuốc trừ sâu và diệt cỏ làm tăng ô nhiễm nguồn nước và ảnh hưởng đến sức khỏe. ĐBSCL có tỉ lệ dân sống trong các nhà tạm hoặc tranh tre nứa lá cao nhất Việt Nam và có tỉ lệ thấp nhất số người có nơi ăn chốn ở cố định (các số liệu tương ứng là 54% và 7% (GSO, 2003).

6.8 Thiên tai

Vùng ĐBSCL dễ bị thiên tai, kể cả lũ và lốc xoáy thường xuyên. Thiên tai loại này dường như ngày càng tăng về tần số và cường độ trong những năm gần đây (CARE, 2002). Trong hơn 20 năm qua, Chính phủ Việt Nam đã ban hành chính sách phòng chống hoặc “sống chung với lũ”. Chính sách này thể hiện qua ngân sách đầu tư của nhà nước vào hạ tầng để hỗ trợ người dân sống trong các vùng có nguy cơ lũ và cung cấp cho người dân nơi đây nơi trú ẩn và biện pháp phục hồi cơ bản. Tuy vậy, đối với người rất nghèo hay với nhóm dễ bị ảnh hưởng nhất, thì các chương trình của Chính phủ không đủ để giải quyết chu kỳ nghèo, trong đó thiên tai chỉ là một nguyên nhân.

Nghiên cứu trong khuôn khổ báo cáo này cho thấy thiên tai, đặc biệt là lũ, là một tác nhân gây ra nghèo và tính dễ bị ảnh hưởng bởi các biến động của người nghèo. Các nghiên cứu chuyên sâu tác động của thiên tai vùng ĐBSCL cho thấy cán bộ nhà nước đã không nắm bắt hết tác động của thiên tai đối với những người rất nghèo (CARE, 2002). Nghiên cứu này nhấn mạnh rằng cán bộ nhà nước ít hiểu biết về tác động của thiên tai đối với sức khỏe, cũng như các ảnh hưởng lâu dài khác của thiên tai đối với những người rất nghèo, và người nghèo ít có cơ hội tham gia hay kiểm soát các chương trình hỗ trợ dành cho họ.

6.9 Cán bộ nhà nước và việc thực hiện chương trình xoá đói giảm nghèo

Các chương trình hỗ trợ người nghèo của Chính phủ tại ĐBSCL lệ thuộc vào khả năng và sự quan tâm của những người điều hành chương trình cùng với sự hiểu biết đúng đắn về bản chất và phạm vi của nghèo. Kết quả trong nghiên cứu này, cùng với các báo cáo khác, cho thấy năng lực của cán bộ địa phương làm hạn chế hiệu quả của các chương trình này. Hộp 7 giới thiệu tổng quan việc tiếp cận và sử dụng các dịch vụ từ Chính phủ của người nghèo và người không thuộc diện nghèo. Dù người nghèo có thể hưởng lợi được từ một số dịch vụ cụ

thể, nhưng cũng tùy từng đối tượng và một số chương trình vẫn chưa đạt được mục đích của nó là hướng trọng tâm đến người nghèo.

Hộp 7. Tiếp cận các dịch vụ của Chính phủ ở vùng ĐBSCL

Chính sách hay dịch vụ	Người nghèo	Người không thuộc diện nghèo
Tín dụng vi mô	Nhận các khoản vay nhỏ từ chương trình HEPR không đủ để đầu tư	Nhận các khoản vay lớn hơn từ ngân hàng có tài sản thế chấp.
Dịch vụ khuyến nông	Khó đem lại lợi ích vì phương tiện sản xuất có hạn	Tương đối dễ tiếp cận và tận dụng
Tưới tiêu	Lợi ích trực tiếp có hạn đối với người có ít đất, nhưng lợi gián tiếp lớn thông qua lao động làm thuê cho các hộ giàu hơn.	Lợi ích trực tiếp nhiều hơn nếu có nhiều đất hơn.
Phát triển cơ sở hạ tầng	Ít người có tiền để mua nước và điện; đồng thời cũng có ít trang thiết bị và ít hoạt động phải dùng đến nhiều điện hay nước	Lợi ích trực tiếp nhiều hơn về giải trí, sử dụng nước sạch, phát triển sản xuất kinh doanh
Các dự án kinh doanh nhỏ	Lợi ích hạn chế vì thực hiện kém hiệu quả	Không hưởng lợi vì đối tượng này đã có các hoạt động sản xuất ổn định
Miễn thuế nông nghiệp	Lợi ích ít đối với những người không có hoặc có ít đất	Lợi ích trực tiếp đáng kể
Chính sách hỗ trợ về y tế	Thẻ bảo hiểm y tế đem lại lợi ích đáng kể	Lợi ích không lớn
Chính sách hỗ trợ giáo dục	Hỗ trợ sách giáo khoa được đánh giá cao, đối với bậc phổ thông trung học việc hỗ trợ không hữu ích vì người nghèo hiếm khi lên được cấp học này.	Không có lợi ích lớn nhưng vẫn có thể gửi con đến trường
Hỗ trợ nhà ở	Một số ít người tái định cư tại các cụm dân cư hoặc nhận được sự hỗ trợ để sửa chữa nhà.	Không có lợi
Hỗ trợ về văn hóa và thông tin	Có lợi, nhưng ít quan tâm	Có lợi
Chương trình cứu trợ	Ưu tiên cứu trợ mùa lũ lụt	Có khả năng đương đầu với lũ lụt và tranh thủ được tính màu mỡ của đất sau lũ
Cứu trợ khẩn cấp để giảm rủi ro	Được ưu tiên	Không được ưu tiên
Chính sách phúc lợi đối với dân di cư và phụ nữ	Được ưu tiên	Không áp dụng

Nguồn: UNDP, AusAID và Trung tâm Y tế Cộng đồng Long An (2003): “Đánh giá nghèo vùng ĐBSCL”

6.9.1 Xác định số người nghèo

Các phương pháp chính thức tính toán và xác định số người nghèo có một số thiếu sót. Nghiên cứu gần đây cho thấy các thông tin có chất lượng có thể tìm ở cấp phân nhóm cao hơn. Tuy nhiên, các thông tin cụ thể thu thập được dưới cấp tỉnh có chất lượng khác nhau (WB, 2003). Các vấn đề liên quan đến dữ liệu tại địa phương gồm: không tính người nhập cư; không tính những người nghèo không hưởng lợi từ các chương trình xóa đói giảm nghèo; và áp lực bệnh thành tích.

Theo các cán bộ địa phương của UBND thị xã Bạc Liêu, các tiêu chí để xác định hộ nghèo chưa hợp lý. Quá trình đánh giá hộ nghèo tùy thuộc vào tính trung thực của cán bộ thực hiện, nhưng kết quả đánh giá đã không mang tính khách quan (Khảo sát trình độ nguồn nhân lực, thị xã Bạc Liêu, 21/7/04).

6.9.2 Thiếu sự tham gia của cộng đồng

Báo cáo này cho thấy người nghèo ít cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết định của địa phương. Như vậy, họ ít có khả năng đưa ra nhu cầu và các vấn đề của mình để được xem xét trong quá trình thiết kế các chương trình xóa đói giảm nghèo cũng như phân bổ nguồn lực. Ở các tỉnh như Bạc Liêu, Bến Tre và Long An, người dân được hỏi về kế hoạch và ngân sách phát triển phường, xã của họ. Những người không có đất thường cho biết họ có nghe về các kế hoạch, nhưng không biết ngân sách bao nhiêu. Khi được hỏi họ có bao giờ nghe nói về nghị định “dân biết, dân bàn, dân làm và dân kiểm tra” không, người Khmer nghèo và người thất nghiệp đã trả lời họ không rõ về sự liên quan của nghị định với tình hình của họ, hoặc họ không ở trong vị thế có thể tác động đến việc thi hành nghị định. (Nghiên cứu về người không có đất, 2003)

6.9.3 Thiếu phối hợp và chia sẻ thông tin

Việc thực hiện chính sách quốc gia về xóa đói giảm nghèo ở vùng ĐBSCL chưa có sự phối hợp nhịp nhàng, điều này làm hạn chế việc chia sẻ kinh nghiệm và phối hợp giải quyết vấn đề. Thí dụ cụ thể trong Hộp 8.

Hộp 8: Thực hiện Chương HEPR: So sánh giữa các tỉnh

Tỉnh An Giang - An Giang chủ động phát triển chiến lược xóa đói giảm nghèo riêng của tỉnh. Năm 1992, tỉnh đã thành lập ban Xóa đói Giảm nghèo với văn phòng nằm trong UBND tỉnh. Trong suốt thập niên sau đó, UBND tỉnh đã mở rộng mạng lưới HEPR đến cấp xã. Ở cấp tỉnh và huyện, các cán bộ HEPR làm việc tại nhiều nơi, nhưng ở cấp xã có các bộ chuyên trách thực hiện chương trình HEPR. Năm 2003, tất cả 142 xã và khu phố ở tỉnh có cán bộ chịu trách nhiệm về HEPR.

Tỉnh Đồng Tháp - Trái lại, ở tỉnh kế cận Đồng Tháp chỉ có 22 trong tổng số 139 xã có cán bộ chịu trách nhiệm về HEPR. Cán bộ huyện và tỉnh tham gia bán thời gian vào ban HEPR được thành lập cuối những năm 1990. Phụ cấp của cán bộ tham gia chương trình chỉ được 135.000 VND/tháng, khoản tiền này không tạo động lực để họ tham gia tích cực vào chương trình.

(Theo Hồ sơ tỉnh An Giang và Đồng Tháp, MPDA, 2003)

7. Kết luận và khuyến nghị

Nghèo ở Việt Nam nói chung, và tại ĐBSCL nói riêng giảm đáng kể trong những năm 1990. Gần một phần ba tổng dân số đã thoát nghèo trong chưa đầy một thập niên. Tuy nhiên, ở đầu thập niên này, tỉ lệ giảm nghèo đã chậm lại. Báo cáo này cho thấy, dù kinh tế tăng trưởng, nghèo đói vẫn tồn tại và tập trung vào những nhóm cụ thể tại ĐBSCL. Các nhóm này trở thành những người nghèo khó tiếp cận, hoặc người nghèo sống trong cộng đồng những người giàu có hơn, họ ít có khả năng thoát nghèo nếu không có những can thiệp tập trung và có mục tiêu hơn.

7.1 Các nguyên tắc chỉ đạo

Người không đất và có ít đất, người Khmer, phụ nữ và những người sống lệ thuộc vào các hoạt động phi nông nghiệp hợp thành đa số người nghèo tại ĐBSCL. Những người đang trong quá trình mất đất cũng thuộc nhóm dễ có nguy cơ nghèo.

- **Các hoạt động cần được điều chỉnh để đáp ứng nhu cầu cụ thể của nhóm người sống tách biệt về kinh tế và xã hội này.**

Hỗ trợ người nghèo vùng ĐBSCL đòi hỏi sự tham gia của các nhà tài trợ với môi trường chính sách quốc gia lẫn địa phương.

- **Hỗ trợ nên nhắm đến việc phát triển một môi trường (chính sách) vì người nghèo để có thể tác động đến việc hoạch định các chương trình và can thiệp xóa đói giảm nghèo với mục tiêu là người nghèo.**

Khuyến nghị:

7.2 Nâng cao năng lực quản lý nhà nước cho việc giảm nghèo có mục tiêu

Để hỗ trợ hai nguyên tắc mang tính chỉ đạo này, cần hình thành phương pháp tiếp cận tổng hợp đối với quản lý nhà nước và thực hiện chương trình. Báo cáo này nhấn mạnh đến hạn chế hiện nay trong khả năng nghiên cứu tại cấp tỉnh, đặc biệt về khả năng thu thập thông tin thống kê, và các phương pháp xác định và người nghèo. Kết quả nghiên cứu cũng nhấn mạnh sự khác biệt lớn trong cách nghĩ và làm của tỉnh liên quan đến công tác xóa đói giảm nghèo, cũng như bản chất hơi dàn trải của các chương trình tài trợ hiện nay. Sau cùng, kết quả nghiên cứu cũng đưa ra kinh nghiệm phong phú (cả ưu lẫn nhược điểm trong công tác xóa đói giảm nghèo ở cấp cơ sở).

Người nghèo vùng ĐBSCL ít có cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết định của địa phương và có chiều hướng ít được lưu ý trong các chương trình đánh giá dân số chính thức. Các chương trình xóa đói giảm nghèo cần nhắm kỹ hơn đến nhu cầu của các nhóm thiệt thòi và khuyến khích họ tham gia vào việc hoạch định, thực hiện và theo dõi các chương trình này. Việc này đòi hỏi tăng cường năng lực của cán bộ và cơ quan hữu quan để đánh giá nghèo có hiệu quả hơn.

7.2.1 *Nâng cao năng lực của địa phương trong công tác đánh giá nghèo và xác định người nghèo*

Công việc này đòi hỏi tăng cường năng lực cán bộ và cơ quan hữu quan của địa phương để đánh giá nghèo được hiệu quả hơn cũng như đưa ra các phương pháp thích hợp hơn để xác

định được nhóm người nghèo khó tiếp cận. Công việc đòi hỏi cán bộ địa phương sử dụng các phương pháp giúp hiểu được hiện trạng nghèo của từng trường hợp cụ thể.

7.2.1 *Nâng cao khả năng xác định và phát triển các giải pháp địa phương để hỗ trợ xóa đói giảm nghèo*

Công việc này đòi hỏi cải thiện quá trình đánh giá nghèo và học hỏi từ những thử nghiệm tại địa phương. Nghiên cứu và lập hồ sơ đầy đủ để nắm bắt kinh nghiệm của địa phương và phôi biến các kết quả nghiên cứu.

7.2.3 *Nâng cao sự gắn kết các quá trình lập kế hoạch để đảm bảo rằng cán bộ tỉnh, các nhà tài trợ và Chính phủ cùng thảo luận các kế hoạch và quá trình triển khai chung.*

Đây là một phần trong quá trình thực hiện cải cách hành chính công và CPRCS. Tuy nhiên, việc này nên là một bộ phận cấu thành phương pháp tiếp cận chung của tất cả các nhà tài trợ và hướng đến các phương pháp tiếp cận tầm chương trình cũng như việc làm hài hòa hơn các chương trình viện trợ chính thức.

7.3 Giảm tính dễ bị ảnh hưởng của các đối tượng không có đất và ít đất

Các nghiên cứu chi tiết được thực hiện trong báo cáo này cho thấy nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng mất đất và khan hiếm đất là việc bán đất để trả nợ vì thất bại trong sản xuất nông nghiệp. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thất bại, ví dụ như thiếu kiến thức về kỹ thuật canh tác, đất cằn cỗi, thiếu thông tin thị trường, thiên tai và chia tách gia đình.

7.3.1 *Đẩy mạnh các chương trình khuyến nông bằng cách tăng cường tập huấn và cung cấp thông tin cho cán bộ địa phương và các tổ chức quần chúng cấp huyện, xã, xóm, ấp.*

Các bước đi như trên sẽ hỗ trợ các tiểu nông có sự chọn lựa tốt hơn về cây trồng, kỹ thuật canh tác và thị trường tiềm năng.

7.3.2 *Tăng cường hệ thống tín dụng và cho vay gồm các quy định thuận tiện hơn trong việc cầm cố tài sản*

Thực hiện được các bước này sẽ giúp bảo vệ nông dân khỏi bị siết nợ bằng cách đào tạo cả người cho vay và người vay về hoạch định tài chính và quản lý rủi ro.

7.3.3 *Nghiên cứu nhu cầu của các cơ quan tuyển dụng và doanh nghiệp vùng ĐBSCL và tiếp đó là hỗ trợ các cơ sở giáo dục và đào tạo đáp ứng các nhu cầu này.*

Công việc này liên quan đến việc triển khai hệ thống được Chính phủ công nhận nhằm hướng hệ thống giáo dục và đào tạo đến với cơ hội công ăn việc làm.

7.4 Cải thiện thị trường nông thôn

Nhiều nhà sản xuất tại ĐBSCL dễ bị ảnh hưởng khi có biến động giá, một phần vì cải cách kinh tế quốc dân và vì cạnh tranh từ thị trường thế giới. Họ thường không có thông tin chính xác về thị trường và thiếu hệ thống để đối phó với các thay đổi về giá và thị trường. Mạng lưới hỗ trợ nông thôn tại địa phương còn yếu và các dịch vụ khuyến nông cũng như tín dụng đều chưa đáp ứng được nhu cầu của người nghèo.

7.4.1 *Phát triển chương trình đào tạo trong các cơ sở đào tạo kỹ thuật địa phương*

Các biện pháp như trên sẽ tăng kiến thức và kỹ năng của những đối tượng tham gia chuyển giao kiến thức, đồng thời liên kết các trường cao đẳng kỹ thuật với các viện đào tạo nông nghiệp quốc tế. Việc này sẽ tăng cường chuyển giao công nghệ thông tin và tiếp cận với các xu hướng của thị trường, tài nguyên và kiến thức chuyên môn.

7.5 *Giáo dục và phát triển nguồn nhân lực*

Vùng ĐBSCL có tỉ lệ nhập học của học sinh tiểu học thấp nhất so với cả nước và các số liệu thu thập được tại 3 tỉnh cho thấy nghèo là nguyên nhân chính tại sao học sinh không đến trường hoặc bỏ học. Đối với người nghèo, thiếu học hành không nhất thiết là nguyên nhân gây ra nghèo, nhưng nghèo làm hạn chế cơ hội để họ có thể tiếp cận với nền giáo dục chính thức. Lý do họ nghèo (không có đất, dễ bị ảnh hưởng bởi thị trường) có nghĩa là sự can thiệp để giải quyết các nguyên nhân này cần có tác động tích cực đến tỉ lệ người tham gia.

Cùng với việc nghiên cứu nhu cầu đào tạo kiêm việc làm, cần thực hiện nghiên cứu rộng hơn về khuynh hướng việc làm tương lai trong vùng và lợi ích tiềm tàng cũng như các vấn đề phát sinh khi mở rộng.

Việc này cần phối hợp với Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (MOLISA) nhằm đảm bảo có việc làm. Lập kế hoạch xây dựng các quy định về lĩnh vực công nghiệp ngay từ bây giờ sẽ đem lại lợi ích giảm nghèo về lâu dài.

7.6 *Người Khmer*

Người nghèo Khmer có các đặc tính tương tự với các nhóm người nghèo khác trong vùng ĐBSCL. Tuy nhiên, vì là dân tộc thiểu số nên họ có thêm các khó khăn là thường tách biệt khỏi các hoạt động của địa phương và quá trình ra quyết định do ngôn ngữ và các rào cản khác. Nghiên cứu trong khuôn khổ báo cáo này cho thấy các chính quyền tỉnh rất mong muốn tìm ra nhiều phương cách tiếp cận cùng tham gia hơn để giải quyết vấn đề này.

7.6.1 *Cần chú ý đến giáo dục có mục tiêu và cấu trúc phù hợp hơn cho người Khmer*

Người Khmer và trẻ em nông thôn vùng ĐBSCL không theo hết chương trình học. Một phần của vấn đề này có thể là chương trình giáo dục cần điều chỉnh để các đối tượng này dễ tiếp cận hơn, cả về yếu tố ngôn ngữ lẫn xã hội.

7.6.2 *Hỗ trợ các phương pháp phát triển nông thôn cùng tham gia trong cộng đồng người Khmer*

Ngoài các tổ chức quần chúng địa phương và cơ cấu của UBND ra thì công việc này còn nên phối hợp chặt chẽ hơn với các chùa và các tổ chức cộng đồng khác. Điều này cũng bao gồm việc phát triển ngôn ngữ Khmer.

Các khuyến nghị này phù hợp với những khuyến nghị đã trình bày và được thông qua tại hội thảo sau cùng tổ chức ở Cần Thơ. Cuộc họp này cũng nhất trí ưu tiên hàng đầu là giải quyết các vấn đề của người Khmer, vì tỷ lệ nghèo cao hơn và vì tình trạng tách biệt của họ với các quá trình tăng trưởng kinh tế.

7.7 Khuyến nghị về các vấn đề khác

Nghiên cứu lưu ý một số lĩnh vực khác mà ở đó sự can thiệp có tác động tích cực đối với đời sống người nghèo.

7.7.1 Phụ nữ

Hỗ trợ để phụ nữ ngày càng đại diện và tham gia nhiều hơn vào các quá trình ra quyết định sẽ là mẫu số chung của bất kỳ chương trình xóa đói giảm nghèo trọng tâm nào.

Các chính sách giải quyết các vấn đề về đại diện và tham gia của phụ nữ nên được coi trọng trong tất cả can thiệp chính sách và phát triển tại ĐBSCL.

7.7.2 Hạ tầng nông thôn

Gắn kết các dự án hạ tầng quy mô nhỏ với quá trình lập kế hoạch và các nỗ lực xóa đói giảm nghèo của địa phương.

Cùng với một số tinh chọn lọc phát triển một dự án để thấy tác động của đầu tư quy mô nhỏ tại nông thôn đối với giảm nghèo. Việc gắn kết này tập trung vào các phương pháp lập kế hoạch và thực hành tại địa phương nhằm giải quyết tổng hợp các vấn đề phát triển nông thôn, giảm nghèo và quản lý nhà nước.

7.7.3 Thiên tai

Nâng cao khả năng lập kế hoạch để phục hồi cũng như đối phó với thiên tai về lâu dài

Cần tìm hiểu tại sao một số cộng đồng nhanh phục hồi sau các thiên tai và làm thế nào để áp dụng các đặc điểm này cho các nhóm đối tượng nghèo và dễ bị ảnh hưởng bởi thiên tai.

Phụ lục 1: Vấn đề không có đất, ít đất ở ĐBSCL

Báo cáo MPDA giai đoạn 1

VẤN ĐỀ KHÔNG CÓ ĐẤT, ÍT ĐẤT CỦA CÁC NÔNG HỘ NGHÈO ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

Nhóm nghiên cứu

ThS. Nguyễn Thị Song An (Trưởng nhóm)
TS. Nguyễn Tân Khuyên
TS. Lê Trung Đạo
ThD. Nguyễn Trung Đông
ThS. Lại Văn Tài
ThS. Hạ Thị Thiều Dao

TÓM TẮT

Vấn đề có không đất, ít đất đang gia tăng ở ĐBSCL, và là vấn đề trọng tâm kìm hãm quá trình phát triển kinh tế xã hội ở khu vực này. Mức độ nghiêm trọng của vấn đề tùy thuộc vào điều kiện địa lý và khí hậu khác nhau của từng khu vực, tuy nhiên nhóm nghiên cứu đã xác định được một số điểm chung dẫn đến tình trạng người nghèo không có đất. Một số chính sách được triển khai nhằm giải quyết vấn đề, nhưng các chính sách này vẫn còn ít tác động. Mục tiêu của nghiên cứu là đánh giá các nguyên nhân và hậu quả tình trạng không có đất, ít đất của các nông hộ nghèo ở 3 tỉnh ĐBSCL nhằm xác định những đặc điểm chung của người nghèo trong vùng.

Nghiên cứu chú trọng đặc biệt vào các điểm sau:

- Nhận dạng rõ hơn và xác đáng hơn các nông hộ nghèo không có đất, ít đất, nhằm cung cấp cơ sở cho các phân tích và đối chiếu sau đó;
- Tìm hiểu các yếu tố dẫn đến việc nông hộ cầm cố đất, bán đất, và vì vậy trở thành hộ không có đất;
- Xác định những đặc điểm chung của các hộ nghèo này trong mối tương quan với tình trạng kinh tế, văn hóa, xã hội của họ (ví dụ như thu nhập, sức mua, việc làm, khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế, giáo dục); người nghèo không có đất gặp những trở ngại và cơ hội nào trong việc tiếp cận và nắm bắt các cơ hội việc làm, các hoạt động tạo thu nhập bền vững, khả năng chống đỡ rủi ro, bất trắc;
- Đánh giá khả năng các nông hộ nghèo tiếp cận cơ sở hạ tầng, chợ, trường. Ngoài ra, nhóm nghiên cứu cũng thu thập ý kiến của những hộ này về việc các cơ sở hạ tầng có tác động thế nào đến mức sống của họ;
- Xác định các biện pháp trước mắt và lâu dài để giải quyết vấn đề nhằm giúp các nông hộ thoát nghèo cũng như từng bước nâng cao mức sống của họ.

Các phát hiện chính của nghiên cứu gồm:

1. Phần lớn các hộ nghèo ở ĐBSCL không có đất hoặc ít đất;
2. Phần lớn các nông hộ bán đất vì các lý do như: mùa màng, chăn nuôi, nuôi trồng thất bát, những cú sốc bất ngờ về kinh tế, có người nhà bệnh tật;
3. Đặc biệt, phụ nữ là những người gánh chịu hậu quả trước nhất một khi nông hộ bán đất;
4. Những người nghèo không có đất phải bán đất vì các hiểm họa thiên tai, các biến động không thuận lợi trên thị trường làm tăng giá cả nguyên vật liệu sản xuất, làm giảm thu nhập;
5. Người nghèo không đất ít có khả năng tiếp cận những cơ hội việc làm do thiếu ý thức lao động, trình độ chuyên môn, kỹ thuật, tay nghề;
6. Các cơ sở tư nhân và các xí nghiệp quốc doanh không có kế hoạch mở rộng nhà xưởng ở các vùng nông thôn;
7. Vấn đề không có đất gia tăng là vấn đề cấp bách nhất hiện nay ở các vùng nông thôn;
8. Các chủ trương, chính sách hỗ trợ hộ nghèo không có đất có rất ít tác động;
9. Nông dân bán đất xong thường phải làm thuê nên thu nhập thấp và không thường xuyên.

Dựa vào những phát hiện trên, nhóm nghiên cứu đưa ra một số đề nghị sau:

Giải pháp trước mắt:

1. Cải thiện chế độ lao động thông qua việc cải tiến các điều lệ lao động và đẩy mạnh vai trò công đoàn.
2. Xây dựng môi trường pháp lý, tài chính và kỹ thuật cho sự phát triển các đơn vị kinh doanh nhỏ, và khung pháp lý cho các doanh nghiệp nhỏ nhưng được sự ủng hộ của các doanh nghiệp tư nhân địa phương, chính phủ, hoặc các chương trình tài trợ song phương.
3. Tận dụng hệ thống các tổ chức quần chúng mở rộng để cung cấp thông tin cho các nông hộ nghèo ít đất.
4. Xây dựng các điều lệ nhằm giải quyết các vấn đề về việc làm và thu nhập trong khuôn khổ các chương trình tái định cư các nông hộ nghèo.
5. Tạo điều kiện cho người nghèo giao thương, đặc biệt quan tâm đến việc nâng cấp đường sá và giao thông đường thủy.
6. Tạo điều kiện để các hộ nghèo không có đất tham gia vào quá trình ra quyết định và tham gia các hoạt động kinh tế xã hội.
7. Đánh giá những nhu cầu của người nghèo không có đất, đảm bảo đáp ứng nhanh các nhu cầu của họ khi phát sinh.

Giải pháp lâu dài:

1. Thông qua các đoàn thể địa phương, tuyên truyền, giáo dục để nâng cao ý thức của các nông hộ nghèo không có đất về tầm quan trọng của việc cho con em họ đi học.
2. Tổ chức chỉ việc tại chỗ cho phụ nữ của các nông hộ không có đất.
3. Gắn dạy nghề với dạy chữ trong các trường học.
4. Song song với việc phát triển các đơn vị kinh doanh tư nhân và quốc doanh, khuyến khích và hỗ trợ để trẻ em nghèo có cơ hội học nghề.
5. Xây dựng các chương trình, chính sách nhằm nâng cao năng lực hoạt động của lãnh đạo và cán bộ địa phương, cũng như các công đoàn để họ có thể hỗ trợ người nghèo trong các lĩnh vực kỹ thuật, tài chính, và thị trường.

1. GIỚI THIỆU

Nâng cao mức sống người dân và giảm nghèo luôn là vấn đề được Chính phủ Việt Nam quan tâm. Trong suốt những năm qua, Việt Nam nói chung và ĐBSCL nói riêng đã có những bước tiến đáng kể trong việc XDGN. Tuy nhiên việc giữ vững những tiến bộ này vẫn còn là một vấn đề. Các chứng cứ cho thấy việc tái nghèo và mới nghèo khó giải quyết và có tác động tiêu cực đến chương trình XDGN. Ngoài ra, vẫn còn những nhóm có hoàn cảnh khó khăn cần được giúp đỡ để khắc phục tình trạng đói nghèo.

Dự án MPDA do Chính phủ Australia tài trợ thông qua AusAID bắt đầu thực hiện vào năm 2002. Mục tiêu của dự án là thu thập và phân tích những thông tin về nguyên nhân, thực trạng của vấn đề nghèo đói ở ĐBSCL, làm cơ sở cho Chính phủ Việt Nam, chính phủ Australia và các nhà tài trợ quốc tế đề ra những can thiệp cần thiết có thể tạo ra sự thay đổi, đặc biệt nâng cao mức sống người nghèo trong vùng.

Báo cáo khởi đầu của nhóm nghiên cứu nhận định rằng số nông hộ không có đất, ít đất đang gia tăng, càng làm trầm trọng hơn vấn đề đói nghèo ở ĐBSCL. Nhóm nghiên cứu cũng phát hiện có nhiều đánh giá khác nhau về tính chất và mức độ không có đất trong vùng; ngoài ra, các chương trình được triển khai trước đây nhằm giải quyết vấn đề không có đất đã không cải thiện được mức sống của người nghèo, và không bền vững. Vì vậy, nghiên cứu này được thực hiện trên tinh thần tìm hiểu các nguyên nhân và hệ quả của vấn đề không có đất, ít đất; từ đó xác định những trở ngại đối với các nông hộ nghèo trong vùng, và kiến nghị những giải pháp phù hợp nhằm khắc phục vấn đề đói nghèo.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Mục tiêu của dự án là đánh giá các nguyên nhân và hậu quả tình trạng không có đất của các nông hộ nghèo ở 3 tỉnh ĐBSCL. Trường nhóm nghiên cứu có kiến thức tổng quát về các phương pháp nghiên cứu định tính và định lượng hiện đại, về việc vận dụng các phương pháp này ở ĐBSCL, và có kinh nghiệm về phân tích hiện trạng đói nghèo. Trường nhóm còn chịu trách nhiệm tổng hợp dữ liệu và thông tin để thực hiện báo cáo này. Năm thành viên của nhóm tiến hành điều tra thực địa. Các cán bộ địa phương cấp huyện và xã được tuyển dụng để hỗ trợ và giúp đỡ nhóm nghiên cứu trong việc thực hiện các phương pháp đánh giá đói nghèo có sự tham gia của cộng đồng. Các cán bộ trợ giúp này được đào tạo trước khi tiến hành nghiên cứu. Trước khi bắt đầu nghiên cứu, nhóm nghiên cứu thảo luận và được sự chấp thuận của các lãnh đạo tỉnh về địa điểm nghiên cứu, thời hạn thực hiện dự án. Sau khi kết thúc dự án, nhóm nghiên cứu trình bày các phát hiện của mình tại một buổi hội thảo để các cán bộ phụ trách của tỉnh, huyện đóng góp ý kiến và đưa vào báo cáo này.

Nghiên cứu này sử dụng cả phương pháp định lượng và định tính. Phương pháp định lượng sử dụng các số liệu để mô tả toàn cảnh đói nghèo và tình trạng không đất của các nông hộ nghèo ở ĐBSCL. Phương pháp định lượng, bao gồm phương pháp đánh giá nhanh nông thôn có sự tham gia của cộng đồng (PRA) và phương pháp đánh giá đói nghèo có sự tham gia của cộng đồng (PPA) nhằm đưa ra những kết luận chung và trên diện rộng về hiện trạng đói nghèo qua các cuộc điều tra định lượng và xác định những vấn đề xuyên suốt chưa được nhận dạng trong quá trình điều tra.

Dữ liệu sử dụng trong nghiên cứu này gồm dữ liệu thu thập trong VHLSS của GSO năm 2002, dữ liệu thống kê thứ cấp lấy từ các nguồn thống kê của tỉnh, báo cáo giai đoạn 1 của

dự án MPDA, các báo cáo đánh giá việc thực hiện các chương trình XĐGN của tỉnh, huyện, và xã.

Dữ liệu sơ cấp được thu thập thông qua điều tra thực địa và bằng bảng câu hỏi bán cấu trúc. Các điều tra thực địa được thực hiện ở các tỉnh Tiền Giang, Đồng Tháp, Cà Mau, có lưu ý đến các khía cạnh kinh tế, xã hội và các điều kiện sinh thái, tự nhiên được xem là phạm vi có tác động đến tình trạng không có đất ở các vùng nông thôn. Cà Mau và Đồng Tháp có tỷ lệ nghèo cao hơn so với mức trung bình của khu vực ĐBSCL. Để nghiên cứu, mỗi tỉnh trong hai tỉnh này chọn ra 3 xã thuộc hai huyện điển hình (bao gồm xã khá, trung bình, nghèo). Ngoài ra, nhóm nghiên cứu còn thảo luận và tham vấn với các cấp khác nhau của địa phương, bao gồm các cán bộ phụ trách XĐGN và ban lãnh đạo địa phương. Nhóm nghiên cứu cũng chọn ra một hay hai ấp của mỗi xã để tiến hành điều tra hộ gia đình và phỏng vấn sâu. Tổng số mẫu điều tra hộ gia đình là 193 hộ và cần lưu ý rằng trong 193 hộ này, không có hộ nào trùng với những hộ đã được chọn trong các thảo luận nhóm hộ.

Nghiên cứu này đặc biệt quan tâm đến phương pháp định tính, xem đó là phương pháp quan trọng phản ánh thực trạng không đất. Cho đến nay, có rất ít thông tin về vấn đề này. Nhằm phác thảo bức tranh toàn cảnh về tình trạng không có đất ở ĐBSCL, nhóm nghiên cứu cũng tiến hành thảo luận với các nhóm có hoàn cảnh khó khăn gồm phụ nữ và người nhập cư. Bằng các kinh nghiệm sống, sự am hiểu tình hình thực tế, suy nghĩ và tình cảm của mình, những nhóm này cung cấp thông tin phong phú giúp nhóm nghiên cứu có thêm hướng phân tích. Những kỹ thuật trong phân tích định tính được sử dụng gồm: vẽ sơ đồ, phân loại giàu nghèo, lịch thời vụ, biểu đồ Venn... Những kỹ thuật này giúp nhóm nghiên cứu có thể hiểu được bản chất, nguyên nhân và đặc điểm nghèo đói của khu vực nghiên cứu, tìm ra được những giải pháp trước mắt cũng như lâu dài giúp cho người nghèo thoát khỏi cảnh nghèo khó.

3. NHỮNG PHÁT HIỆN CHÍNH

3.1 Các hộ nghèo không có đất, ít đất

3.1.1 Nhận dạng nông dân nghèo không có đất, ít đất

Vì trọng tâm của nghiên cứu này là các nông hộ nghèo không có đất, ít đất nên cần xác định thế nào là nông hộ “nghèo” và “không có đất”, ít nhất là trong phạm vi nghiên cứu này, nhằm đảm bảo tính nhất quán của các khái niệm để đối chiếu và phân tích. Nghiên cứu trước đây về các nông hộ nghèo không có đất đã không có sự giải thích nhất quán về quan niệm này.

- ***Các nông hộ nghèo không có đất, ít đất***

Đây là một quan niệm tương đối, do có nhiều cách đánh giá khác nhau về mức độ ít đất của nông dân. Nông dân xem đất đai là tài sản quan trọng và là nguồn thu nhập chính của mình, vì họ sống chủ yếu nhờ vào nông nghiệp. Đối với người dân, ít đất có nghĩa là thu nhập mang lại từ đất không đủ cung cấp lương thực, thực phẩm cần thiết để đảm bảo mức sống tối thiểu cho gia đình. Mặc dù còn mơ hồ, nhưng quan niệm này vẫn tương đối phù hợp đối với thực tế mỗi địa phương. Điều tra thêm các nông hộ, nhóm nghiên cứu đã xác định thêm một số tiêu chuẩn, và nhận định một nông hộ ít đất nếu:

- (1) Ở vùng đất vườn, có dưới 3 công đất/hộ (huyện Lai Vung, tỉnh Đồng Tháp, huyện Cái Bè và huyện Châu Thành, tỉnh Tiền Giang).
- (2) Ở vùng đất mới khai khẩn, có dưới 10 công/hộ (vùng Đồng Tháp Mười).

(3) Ở vùng đất nuôi tôm, có dưới 10 công/hộ (tỉnh Cà Mau).

Các tiêu chuẩn do các hộ nghèo hoặc các cán bộ cấp xã đưa ra còn thấp hơn nhiều.

- **Về quan niệm “hộ nghèo”**

Hiện tại, có hai mức đo lường nghèo đói ở Việt Nam. Ngưỡng nghèo thứ nhất do MOLISA đưa ra. Ngưỡng này chỉ dùng xét cứu trợ những người trong diện hưởng trợ cấp của chương trình XĐGN. Ngưỡng thứ hai do GSO đưa ra, với sự hỗ trợ về mặt kỹ thuật từ Ngân hàng Thế giới. Mức thứ hai được Bộ KHĐT sử dụng để lập kế hoạch quốc gia và cung cấp thông tin cho nhóm các nhà tài trợ quốc tế. Điểm khác biệt chủ yếu giữa hai mức này là MOLISA căn cứ trên mức thu nhập để xác định mức nghèo, còn GSO cho rằng mức chi tiêu hộ gia đình đáng tin cậy hơn.

Mặc dù có những hạn chế, nhưng ngưỡng nghèo của MOLISA được các địa phương vận dụng để giám sát và phân loại hộ nghèo. Hạn chế trước nhất là khó thu thập thông tin vì việc xác định và nhận dạng mức thu nhập là phức tạp, đặc biệt đối với các hộ gia đình nông thôn. Thứ hai, các cán bộ XĐGN ở các địa phương này cho rằng ngưỡng nghèo này là phi thực tế. Cán bộ lãnh đạo các tỉnh Tiền Giang và Đồng Tháp đều cho rằng: để sống được, mỗi nông dân trên địa bàn phải có tối thiểu 200-250 ngàn đồng mỗi tháng. Mức sống được ở đây là mức chi tối thiểu để duy trì sinh hoạt bình thường, không tính các nhu cầu giải trí, học hành, chữa bệnh. Mức này cao hơn ngưỡng nghèo của MOLISA rất nhiều. Thông thường, ngưỡng nghèo của quốc gia được làm chuẩn để xét chọn các địa phương được cấp ngân sách cứu trợ hoặc tiền thưởng.

Để đạt được các mục tiêu của nghiên cứu, cần có một quan niệm rộng hơn, dễ đo lường hơn và thực tế hơn. Do đó, nhóm nghiên cứu dùng hai khái niệm “nghèo” và “rất nghèo” theo định nghĩa sau:

- **Rất nghèo:** không có tài sản như nông dân nhận định: “các nhà nghèo mặt không có vật gì đáng giá được 100 ngàn đồng. Hoặc nhà lụp xụp, hoặc ở đậu. Phần lớn các hộ thuộc dạng này được cấp sổ hộ nghèo.
- **Nghèo:** không có đất hoặc ít đất, ở nhà tạm, có việc làm không ổn định, có tài sản giá trị thấp như xe đạp, xuồng gỗ tạp không máy, TV trắng đen, radio...

3.2 Các nguyên nhân dẫn đến tình trạng người dân ít đất, không có đất

Như đã nêu ở trên, một trong các mục tiêu của nghiên cứu này là làm sáng tỏ các nguyên nhân dẫn đến tình trạng nông dân không có đất, ít đất ở ĐBSCL. Cần lưu ý rằng mối quan hệ nhân quả giữa không đất, ít đất và nghèo đói phức tạp hơn những gì đã được nghĩ. Để hiểu đầy đủ mối quan hệ này, cần nghiên cứu các hộ gia đình ý thức thế nào về tình trạng sở hữu đất của họ và cách thức họ giải quyết quyền sử dụng đất. Nhìn chung, các nông hộ sử dụng đất canh tác để tạo thu nhập.

Đất đai cũng là một tài sản mà họ có thể dùng cầm cố, hoặc bán quyền sử dụng đất cho hộ khác. Vì thế, việc không có đất hoặc ít đất dẫn đến hệ quả nghèo đói khi quyền sử dụng đất được chuyển nhượng theo nguyện vọng và có sự cân nhắc của chủ đất. Nói khác đi, các nông hộ sau khi cầm cố, bán đất sẽ có khoản thu nhiều hơn, sử dụng lâu hơn; và vì vậy, việc không có đất, ít đất không là một vấn đề, ít nhất trong một thời gian ngắn. Tuy nhiên, điều đáng ngại nhất là bản thân việc không có đất, ít đất dẫn đến hậu quả, chứ không là nguyên

nhân đói nghèo của vùng ĐBSCL. Một khi nông dân không còn sở hữu đất, họ dễ rơi vào cảnh nghèo khó.

Kết quả điều tra được thực hiện với các nông hộ và cán bộ quản lý ở các địa phương cho thấy hầu hết các nông hộ nghèo có đất, bán đất do gặp rủi ro, trắc trở trong thu hoạch, trong kinh doanh và trong cuộc sống hàng ngày. Những rủi ro, thất bát này dẫn đến việc thu nhập của gia đình kém đi, chi phí cuộc sống tăng lên; vì vậy khiến họ dễ bị lâm nợ, buộc họ phải dùng đất đai như cứu cánh cuối cùng để thanh toán nợ nần và tiếp tục sống.

Đối với các hộ nghèo, rủi ro lâm nợ rất cao. Nông dân ở phía đông huyện Cái Bè, tỉnh Tiền Giang, vay tiền nuôi vịt đàn, vịt bị dịch chết nên bán đất. Nông dân xã Khánh Hải, huyện Trần Văn Thời, tỉnh Cà Mau gặp cảnh ngộ tương tự khi làm tôm thất bát.

Thiên tai và các biến động không thuận lợi trên thị trường cũng là những nguyên nhân khiến chi phí sản xuất tăng, thu nhập giảm, cùng với các nguyên nhân khác khiến nông hộ nghèo phải cầm cố, hoặc bán đất. Thực tế là người nghèo luôn bị thiệt thòi khi giao dịch trên thị trường. Họ thường phải “mua vật tư với giá cao, bán non sản phẩm”, hoặc mua chịu vật tư, dẫn đến rủi ro, bất trắc. Nông dân thường thiếu phương tiện cất trữ nông sản, ngoài ra khí hậu nóng, ẩm của ĐBSCL không có lợi cho việc cất trữ lâu dài hạt giống. Hậu quả là hầu hết nông dân phải bán các sản phẩm của mình ngay sau khi thu hoạch, làm tăng cung trên thị trường, dẫn đến giá sản phẩm bị giảm.

Thất bại của các nông hộ trong sản xuất, kinh doanh phần lớn do họ thiếu kiến thức, kỹ thuật canh tác, áp dụng kỹ thuật không phù hợp với đất đai, cây trồng, vật nuôi. Kết quả điều tra tại huyện Lai Vung, tỉnh Đồng Tháp cho thấy cứ 10 người bán đất để di dời lên vùng Đồng Tháp Mười mua đất thì có tới 8 người thất bại phải quay về do không có kinh nghiệm canh tác trên vùng đất mới. Một nhóm nông dân huyện Cái Bè, tỉnh Tiền Giang vay vốn chuyển đất lúa sang trồng màu do không biết rõ giống, kỹ thuật canh tác nên nợ nần, thất bại.

Các kết quả điều tra cũng cho thấy những cú sốc kinh tế là nguyên nhân dẫn đến tình trạng không đất. Một số nông hộ gặp sự cố như có người bệnh tật, ốm đau, không nơi nương tựa phải cầm cố đất, bán đất. Đặc biệt các hộ gia đình đông con dễ bị tác động. Nếu có người bệnh thì thu nhập của gia đình sẽ bị giảm, họ phải vay mượn với lãi suất cao để trang trải chi phí hàng ngày, khó hoàn nợ được và vì thế lâm cảnh nợ nần.

Một câu hỏi chính đặt ra trong nghiên cứu này là tại sao vấn đề không có đất xảy ra chỉ đối với một số nông hộ nghèo nào đó trong bối cảnh xã hội đều đối mặt với những cú sốc kinh tế và mùa màng thất bát? Có những nguyên nhân chủ quan và khách quan. Các cán bộ lãnh đạo địa phương nhận xét rằng nhiều hộ nghèo thiếu ý chí, năng lực để khắc phục các rủi ro, bất trắc trong sản xuất và đời sống. Họ có xu hướng chọn giải pháp trước mắt là cầm đất hoặc bán đất. Nhận xét này được củng cố hơn qua thực tế là nhiều hộ gia đình được hỗ trợ để chuộc lại đất, nhưng họ bán đất trở lại trong một thời gian ngắn sau đó. Một nguyên nhân khác là các hộ nghèo ít có khả năng tiếp cận thông tin về thị trường, kỹ thuật, và các quỹ tín dụng. Những nguyên nhân này sẽ được giải thích thêm trong phần sau.

3.3 Tình trạng việc làm của những người ít đất/không có đất

Khi không có đất để mưu sinh, các hộ nghèo phải chuyển sang các công việc khác để kiếm sống. Việc tìm hiểu các hộ không có đất làm gì để mưu sinh rất quan trọng nhằm hiểu rõ hoàn cảnh sống của họ. Kết quả điều tra cho thấy các hộ không đất thường i) làm thuê cho các nông hộ khác, ii) tham gia các hoạt động phi nông nghiệp, hoặc làm thuê cho những hộ phi nông nghiệp, hoặc iii) nuôi gia cầm, hoặc trồng trọt đơn giản. Thu nhập từ những việc làm này phụ thuộc vào đặc điểm sinh thái, tình trạng định cư, mức độ đô thị hóa, xu hướng phát triển của vùng, cũng như khả năng tận dụng cơ hội việc làm của những hộ không có đất.

3.3.1 Làm thuê cho các nông hộ khác

Do trình độ học vấn thấp, các nông dân không có đất thường được thuê làm những việc đơn giản cho các nông hộ khác. Đa phần người nghèo thường không muốn thay đổi thói quen cũ, chỉ muốn làm những công việc giống cha mẹ vẫn làm, hoặc làm theo những người trong xóm ấp. Tuy nhiên, với điều kiện kinh tế hiện nay, nhu cầu thuê lao động đang giảm, vì vậy tiền công cho những lao động làm thuê cũng giảm.

Nhóm nghiên cứu cũng phát hiện rằng thị trường thuê lao động nông nghiệp biến đổi phụ thuộc vào đặc điểm sinh thái của vùng. Ở những vùng nhiễm mặn đã được ngọt hóa (Nam Cái Bè, huyện Châu Thành, tỉnh Tiền Giang, huyện Lai Vung, tỉnh Đồng Tháp, huyện Trần Văn Thời, tỉnh Cà Mau) có ít nhu cầu thuê lao động vì mật độ dân số đông, quỹ đất lại ít. Các nhóm nông dân nghèo không đất, ít đất ở đây cho biết: Vùng này mỗi vụ làm thuê nhiều lắm là khoảng 10 ngày, thời gian còn lại thì đi làm thuê ở Đồng Tháp Mười hay Tứ Giác Long Xuyên.

Theo nhóm nam nghèo ở huyện Lai Vung cho biết: “Lên làm thuê ở Đồng Tháp Mười cũng phải cạnh tranh dữ lắm, phải giảm giá ngày làm xuống từ 3-5 ngàn đồng so với người ở tại chỗ và cũng phải quen biết mới có việc làm”. Mỗi vụ đi làm xa như vậy họ thường làm được khoảng 30 ngày. Theo họ, vụ hè thu do phải gặt chạy lũ nên các chủ đất thường trả khá hơn so với vụ đông xuân.

Trên các vùng đất phèn và ngập lũ của Đồng Tháp Mười, như huyện Tam Nông, Bắc Cái Bè, huyện Châu Thành... thì dân định cư ổn định kiếm việc làm thuê dễ hơn so với người xứ khác đến và giá làm thuê cũng thường cao hơn. Dân mới đến chưa có hộ khẩu, nhất là người sống ở Campuchia trở về, thường khó kiếm việc hơn. Từ khi có “đê bao lửng”, các chủ đất gieo sạ đồng loạt áp dụng cơ giới nhiều nên nhu cầu thuê mướn người làm càng giảm. Nhóm nam nông dân không đất ở xã Phú Thành B, huyện Tam Nông, tỉnh Đồng Tháp cho biết: Ở đây giá nhân công làm thuê có tăng vào những lúc cao điểm, nhưng chỉ được 15-20 ngày thôi, và trong thời gian này, người làm thuê có thể được trả cao hơn chút ít vì cầu lao động lớn hơn cung. Mặt khác, xuất hiện nhiều nhóm gặt mướn. Các nhóm này thường đem theo lao động cùng quê đến càng làm cho người làm thuê đơn lẻ khó kiếm việc làm hơn.

Nhu cầu thuê lao động giản đơn giảm hẳn ở vùng nước lợ thuộc tỉnh Cà Mau do phần lớn nông dân nơi này chuyển sang thủy canh như nuôi tôm, cua. Nhóm nam nghèo cho biết các chủ ruộng chỉ thuê một lần lúc đào vuông. Tuy nhiên, họ chỉ thuê mướn người thân quen, hoặc những người biết chăm sóc tôm về sau.

Nhóm nữ nông dân không có đất còn khó tìm việc hơn ở vùng này. Công việc đào đắp tạo vuông rất nặng, không hợp với nữ. Nhóm nữ ở xã Đồng Thới, huyện Cái Nước, tỉnh Cà Mau

nhận xét: Từ khi phong trào nuôi tôm rộ lên ở đây, phụ nữ nghèo càng thất nghiệp vì người ta không thuê lao động nữ làm tôm. Rất ít phụ nữ đi làm xa nhà vì chồng họ đã đi làm xa rồi thì họ phải ở nhà trông con, đưa chúng đến trường.

3.3.2 Các hoạt động phi nông nghiệp và làm thuê phi nông nghiệp

Nghiên cứu cũng xem xét đến tình trạng các lao động không có đất, ít đất, thực hiện những việc phi nông nghiệp. Tương tự tình trạng làm thuê trong nông nghiệp, các cơ hội việc làm phi nông nghiệp phụ thuộc các điều kiện cụ thể trong vùng. Có nhiều cơ sở kinh doanh nhỏ ở những vùng đất nhiễm mặn, nên cơ hội tìm việc nhiều hơn ở các vùng đất phèn, vùng ngập lụt, hoặc vùng nước mặn thuộc tỉnh Đồng Tháp, hay một số vùng thuộc tỉnh Cà Mau. Cần có những hướng dẫn, chỉ việc ban đầu để khuyến khích nông dân nghèo không có đất tham gia vào các hoạt động tạo thu nhập trong lĩnh vực phi nông nghiệp. Trong một số trường hợp, chi nhánh của Hội Phụ nữ ở các địa phương làm công tác này có hiệu quả. Tuy nhiên, các công tác này được hình thành một cách tự phát và chưa được tổ chức tốt do thiếu sự hỗ trợ cũng như sự tham gia của chính quyền địa phương và quần chúng. Để tạo thêm cơ hội làm việc phi nông nghiệp cho các nông dân nghèo không có đất, cần giúp đỡ họ có thêm kỹ năng, tay nghề để làm việc trong các lĩnh vực phi nông nghiệp.

3.3.3 Hoạt động trồng trọt và chăn nuôi

Đa phần nông dân nghèo ở địa bàn khảo sát sử dụng diện tích đất nhỏ bé còn lại của mình vào các hoạt động chăn nuôi qui mô nhỏ. Tuy nhiên, do thiếu vốn và các kỹ thuật nuôi kém, nên họ dễ thất bại do chi phí mua con giống, thức ăn gia súc cao, và bệnh gia cầm. Chẳng hạn, ở huyện Tam Nông, một số hộ vay tiền nuôi vịt đàn sau các vụ lúa. Nhưng họ dễ bị thất bại do nguồn nước ô nhiễm, vịt dễ bệnh, chết hàng loạt dẫn đến nợ nần. Khi được hỏi về kỹ thuật nuôi, phần lớn đều nói rằng họ nuôi theo kinh nghiệm có sẵn của cha ông.

Các hoạt động trồng lúa trên diện tích nhỏ của nông dân nghèo ít đất cũng không mang lại hiệu quả. Do thiếu vốn, thiếu kỹ thuật trồng trọt, và ít đất nên các hộ nghèo chỉ trồng các loại cây ngắn ngày có giá trị thấp. Nhưng nhóm nghiên cứu cũng phát hiện một số trường hợp thành công, như trường hợp nhóm nông dân nghèo trồng nấm rơm ở xã Lai Vung, tỉnh Đồng Tháp, có thu nhập đáng kể do sử dụng rơm để trồng nấm. Tuy nhiên, những trường hợp như vậy không nhiều. Vì thế, cần có các biện pháp thiết thực để giúp nông dân có ít đất tận dụng tốt hơn phần đất nhỏ bé của mình.

3.4 Những trở ngại

Có nhiều nhân tố khiến cho nông dân nghèo khó thay đổi việc làm, khó có cơ hội tăng thu nhập, bao gồm trình độ học vấn thấp, kỹ năng tay nghề hạn chế, thiếu ý chí, năng lực khắc phục, và sự vận động của các hội đoàn còn yếu kém.

3.4.1 Trình độ học vấn

Đa số người nghèo có trình độ học vấn thấp, tỉ lệ mù chữ cao. Có ít học sinh tiếp tục học lên vì học phí cao và nhà xa trường. Bảng 3 dưới đây chỉ ra mức học vấn của người nghèo ở ĐBSCL giữa các năm 1998 và 2002. Khoảng 2/3 số người nghèo có trình độ học vấn thấp và phần lớn con em các hộ nghèo không thể học lên cấp trung học cơ sở.

Bảng 1. Trình độ học vấn của người nghèo ở ĐBSCL (%)

Trình độ	Năm 1998	Năm 2002	Thay đổi 1998 – 2002
Thất học	74	67	7
Tiểu học	20	28	8
Trung học cơ sở	4	4	0
Trung học phổ thông	1	1	0
Học nghề	1	0	- 1
Cao đẳng, đại học	0	0	0
Trên đại học	-	-	-

Nguồn: GSO (2003)

VHLSS năm 2002 nhận định 3 nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên là:

- i. Học phí cao ở các cấp giáo dục
- ii. Trường học xa nhà và điều kiện đi lại khó khăn
- iii. Cha mẹ không hỗ trợ (GSO năm 2003)

Các phát hiện qua nghiên cứu này đã chứng minh cho những kết luận trên, và còn cho biết thêm các nguyên nhân sau:

3.4.2 Khó khăn về tài chính

Những hộ được phỏng vấn cho biết khả năng tài chính khó khăn nên họ phải để con cái thôi học. Trẻ càng học lên, thì gánh nặng học phí và phí sinh hoạt mà cha mẹ gánh chịu càng cao, bao gồm tiền thuê nhà trọ vì các trường phổ thông cơ sở và phổ thông trung học thường xa nhà. Không có trẻ em nào ở ấp Phú Lâm, xã Phú Thành B, huyện Tam Nông, học hết chương trình giáo dục phổ thông. Các tổ chức xã hội như Hội Phụ nữ, Hội Nông dân kêu gọi phân bổ kinh phí để hỗ trợ học phí cho người nghèo và rất nghèo. Tuy nhiên, kinh phí cấp không đủ đáp ứng nhu cầu thực sự.

Bảng 2. Lý do nghỉ học

	Cà Mau	Đồng Tháp	Tiền Giang	Tổng
Nghèo, không có tiền	11	25	22	58
Cần lao động	11	15	15	41
Con không muốn	4	4	3	11
Số hộ có ý kiến	13	35	28	76

Nguồn: Kết quả điều tra thực tế tháng 8/2003

(1) Các trường học ở xa và đi lại khó khăn là nguyên nhân của tình trạng trẻ em nhà nghèo khó học lên cao.

3.4.3 Khoảng cách xa từ nhà đến trường và điều kiện đi lại khó khăn

Đường xá đi lại khó khăn cũng ảnh hưởng đến việc học của trẻ em. Có một khả năng cao là trẻ em sống trong những vùng khó khăn phía Bắc Quốc lộ 1 và các xã vùng sâu tỉnh Cà Mau bỏ học nhiều hơn những trẻ em ở vùng đất thuận lợi hơn như phía nam Châu Thành, tỉnh Tiền Giang, huyện Lai Vung, tỉnh Đồng Tháp, nam Cái Nước, tỉnh Cà Mau...

3.4.4 Các chi phí cơ hội

Một nông dân cho rằng con nhà nghèo chỉ cần biết đọc biết viết. Quan trọng hơn là chúng biết lo làm kiếm cơm. Nghĩa là các em có thể giúp cha mẹ làm việc nhà, hái rau, bắt cá. Nhiều em theo cha mẹ đi làm mướn, hoặc trông nom em út trong nhà để cha mẹ đi làm nơi khác.

3.4.5 Nông dân không có đất, ít đất không được nâng cao kỹ năng nghề nghiệp

Đa số những nông dân không có đất, ít đất là những “lao động phổ thông”, làm những công việc đơn giản trong nông nghiệp, hoặc là những thợ tiểu thủ công, buôn bán nhỏ, không cần tay nghề cao hoặc qua đào tạo. Những người sống gần đường lộ chính, các khu công nghiệp, các nhà máy chế biến, hoặc các cơ sở kinh doanh nhỏ có nhiều khả năng được đào tạo, do đó có việc làm tốt hơn, thu nhập cao hơn. Tuy nhiên, nhiều người không có được cơ hội như vậy do không quen biết nhà tuyển dụng, thiếu tự tin, hoặc ngại làm việc cho người khác.

Ngoài vấn đề trình độ học vấn thấp, còn các lý do khác cũng cản trở người nghèo tiếp cận cơ hội đào tạo, việc làm, và có thu nhập. Các trung tâm dạy nghề đưa ra mức học phí cao, vì vậy người nghèo không thể tham gia các khóa học nghề. Bên cạnh đó, các trung tâm này không dạy sát thực tế và thiếu đầu tư trang thiết bị. Chẳng hạn ở huyện Cái Bè, tỉnh Tiền Giang, tiền học may căn bản khoảng 2 triệu đồng, chưa kể các chi phí sinh hoạt. Các cơ sở dạy nghề thường đặt tại thị trấn, xa chỗ ở của người nghèo, vì thế người nghèo muốn học nghề phải trả thêm tiền thuê nhà trọ. Bên cạnh đó, cha mẹ sợ để con đi xa nhà sẽ không quản lý được.

Người nghèo, đặc biệt là những người ở vùng sâu, vùng xa của tỉnh Đồng Tháp, Cà Mau, có rất ít cơ hội tiếp cận thông tin về các khóa dạy nghề. Hơn nữa, các chương trình dạy nghề không đáp ứng đúng nhu cầu thực sự của họ, hoặc không xem xét đến trình độ hạn chế của người lao động, vì vậy dễ làm nản chí học viên theo học đến cùng. Các nghề được dạy phổ biến ở ĐBSCL là may, tin học căn bản, uốn tóc. Nhưng nghịch lý là nhu cầu tại địa phương về những nghề này rất ít, hoặc nếu có thì không ổn định. Nhóm phụ nữ nghèo ở xã Phú Đức, huyện Tam Nông, tỉnh Đồng Tháp, cho biết con cái họ phải ngưng ra thành phẩm vì thiếu nguyên vật liệu, và còn vì số tiền kiếm được ít hơn so với tiền công làm mướn.

Tóm lại, các hộ nghèo không có đất, ít đất ở ĐBSCL có ít cơ hội việc làm và ít cơ hội nâng cao mức sống của họ. Không có chính sách hữu hiệu để khuyến khích sự phát triển của các cơ sở tư nhân và các đơn vị công nhằm sử dụng hết lực lượng lao động đang gia tăng. Các hộ này thiếu cơ hội tiếp cận các chương trình đào tạo có chất lượng. Ngoài ra, các khóa dạy nghề đang có không phù hợp thực tế hiện nay.

Có nhiều ý kiến khác nhau về các hoạt động tạo thu nhập của nông dân nghèo giữa những vùng có đặc điểm sinh thái khác nhau, giữa nam và nữ. Tuy nhiên, phần lớn họ đều mong muốn có cơ hội làm những việc phi nông nghiệp, ổn định.

3.5 Những lợi ích hạn chế từ việc phát triển cơ sở hạ tầng

Các kết quả nghiên cứu cho thấy hầu hết các nông hộ nghèo không biết về các lợi ích được đem lại từ việc nâng cấp cơ sở hạ tầng. Điều này chứng tỏ rằng không có nhiều đầu tư về cơ sở hạ tầng trong những năm qua nhằm tạo việc làm cho người nghèo, mặt khác người hưởng lợi chủ yếu là người giàu. Hơn nữa, các biện pháp nhằm giảm sự phân chia giàu nghèo có liên quan đến việc phát triển cơ sở hạ tầng. Những vùng gần chợ, trung tâm thông tin công cộng, phát triển hơn những vùng không gần. Vì thế, cần có sự tham gia của quần chúng trong việc xác định những ưu tiên phát triển cơ sở hạ tầng ở địa phương của họ.

4. RỦI RO VÀ BIỆN PHÁP GIẢM NHẸ RỦI RO

Nhóm nghiên cứu đã phỏng vấn các nông dân ở ĐBSCL để xác định những rủi ro mà họ gặp phải trong sản xuất và trong cuộc sống.

4.1 Rủi ro về sức khỏe

Hầu hết những người được hỏi trong cùng địa bàn khảo sát cho rằng rủi ro lớn nhất là trong gia đình có người bệnh nan y. Người nghèo không thể giải quyết các vấn đề lớn về sức khỏe, không phải vì họ không ý thức phòng bệnh, mà vì họ có ít khả năng tiếp cận thông tin và kiến thức về chăm sóc sức khỏe. Đối với các bệnh thông thường, người nghèo tin vào sự chữa trị của các cán bộ y tế, hoặc tự chữa theo kinh nghiệm của hàng xóm.

4.2 Việc làm không ổn định

Đây cũng là mối lo ngại chính của người nghèo và rủi ro được xếp hạng thứ hai sau vấn đề sức khỏe. Những người được phỏng vấn ở những địa bàn chọn khảo sát nói rằng thất nghiệp đồng nghĩa đói nghèo.

4.3 Rủi ro trong sản xuất

Do ít vốn, người nghèo mua các loại giống và gia cầm có chất lượng thấp, dẫn đến việc bán ra với giá thấp. Hơn nữa giống có chất lượng thấp có thể mang bệnh, dẫn đến thất bại hoàn toàn trong sản xuất. Các hộ nghèo cư ngụ ở những vùng có cơ sở hạ tầng tốt (đường sá, chợ, hệ thống tưới tiêu...) còn phải đương đầu với những áp lực kèm theo gồm vấn đề đông dân và ô nhiễm môi trường.

4.4 Giá cả nông sản không ổn định

Giá cả biến động là mối lo ngại chính của những nông hộ không có đất, ít đất. Thị trường giống cây trồng, vật nuôi không được kiểm soát chặt chẽ. Ngoài ra, giống có chất lượng thấp thường dẫn đến những thất bát trong sản xuất. Những thất bát này có thể khiến người nghèo “đi sau thị trường” trong một thị trường cạnh tranh gia tăng.

Bảng 3. Các điều kiện, khả năng, nhu cầu và sự thay đổi của các nhóm hộ ở ĐBSCL phân theo mức sống

Mức sống	Giảm	Tăng	Khả năng	Trở ngại	Nhu cầu	
Khá	↓	↑	Có kinh nghiệm Có kỹ thuật Có vốn tích lũy Có đất tốt Có quan hệ rộng	Thiếu thông tin Thiếu hạ tầng kỹ thuật Thiếu chợ Thiếu phương tiện	Giá cả ổn định Vốn dài hạn Kiến thức quản trị	
Trung bình			Có sức lao động Có đất không tốt	Thiếu kỹ năng Thiếu phương tiện Thiếu linh hoạt Thiếu tài sản	Việc làm Vốn ngắn hạn Dạy nghề	
Nghèo			↑	Có sức lao động giản đơn	Thiếu ý chí Thiếu đất Thiếu kiến thức Thiếu sức khoẻ	Lương thực Chỉ việc Chỗ ở chỗ học Chăm sóc sức khoẻ Phương tiện
Rất nghèo						

Nguồn: Kết quả điều tra thực tế tháng 8/2003

5. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Vấn đề không có đất và nghèo đói đã tồn tại ở ĐBSCL trong nhiều năm. Hiện tại, đất đai vẫn là nguồn thu nhập, một tài sản quý của nhiều nông hộ. Do đó, việc mất đi một tài sản như vậy là một trong những nguyên nhân chính khiến nhiều nông hộ trở nên nghèo đói. Vấn đề không có đất, vì thế, cần được hiểu đúng và giải quyết một cách phù hợp.

Tuy nhiên, đất đai, với vai trò là nguồn tài nguyên chính để các nông hộ sản xuất nông nghiệp và tạo thu nhập, sẽ giảm bớt do việc hiện đại hóa, công nghiệp hóa, đô thị hóa đang gia tăng ở ĐBSCL. Về lâu dài, việc tích lũy đất đai sẽ là điều chắc chắn và có thể có xu hướng gia tăng. Quá trình này cần có nhiều biện pháp để làm cho sự chuyển đổi được nhẹ nhàng và giúp các hộ gia đình sống chủ yếu dựa vào đất có thể tự trang bị cho họ những năng lực và tài sản khác để có thể có điều kiện sống tốt hơn.

Có vài trường hợp các hộ không đất có mức sống khá giả. Vì thế vấn đề hộ nghèo không có đất cần được giải quyết trong bối cảnh chung của sự phát triển tổng thể trong vùng. Việc giúp người nghèo có những cơ hội mới cần là trung tâm của chính sách này.

Việc tiếp cận không thỏa đáng cơ hội việc làm và năng lực đối phó yếu kém với những rủi ro, bất trắc là hai nguyên nhân trực tiếp dẫn đến tình trạng đói nghèo của các hộ không có

đất, ít đất ở ĐBSCL. Các nguyên nhân gián tiếp là trình độ học vấn thấp, các chính sách giải quyết đã lỗi thời, và sự không tham gia vào quá trình ra quyết định, đặc biệt của các nhóm thiệt thòi như phụ nữ, người dân tộc thiểu số.

Bằng chứng qua các năm gần đây trong vùng chỉ rõ những nỗ lực giúp các hộ không có đất chuộc lại đất đã không đem lại các kết quả tốt, nếu không nói là thất bại hoàn toàn. Hỗ trợ tốt nhất là giúp các hộ nâng cao năng lực để đương đầu và giảm nhẹ rủi ro bằng cách tạo các cơ hội việc làm tốt hơn với khả năng có thu nhập cao hơn. Ngoài ra, tạo một môi trường kinh doanh thuận lợi cho tất cả các lĩnh vực kinh tế nhằm tạo việc làm và thu nhập cho người nghèo cần được coi là điều cốt yếu.

Những khuyến nghị cụ thể

1. Cải thiện chế độ lao động bằng cách đưa ra các qui định. Đại diện các tổ chức quản chúng hoạt động hữu hiệu hơn. Điều này sẽ giúp phụ nữ có những điều kiện tốt hơn tại nơi làm việc và giúp bảo vệ tốt hơn quyền lợi của người lao động. Quan trọng là các qui định đó phải được kết hợp với việc xây dựng hợp đồng chặt chẽ nhằm giúp các bên tham gia hợp đồng tự tin với kết quả hợp tác và nhận thấy các quyền của họ được bảo vệ.
2. Xây dựng môi trường pháp lý, tài chính và kỹ thuật cho sự phát triển các đơn vị kinh doanh nhỏ, và khung pháp lý cho các doanh nghiệp vi mô được sự ủng hộ của các doanh nghiệp tư nhân địa phương, Chính phủ, hoặc các chương trình tài trợ song phương. Quá trình này cần được lồng ghép với việc tăng cường năng lực của nông dân không có đất.
3. Sử dụng hệ thống khuyến nông để phổ biến thông tin cho các nông hộ không đất, ít đất. Những hộ này dễ bị tác động vì họ sống dựa vào nông sản mà họ thu hoạch được từ phần đất ít ỏi của họ. Những cú sốc bất ngờ về kinh tế có thể đẩy họ vào tình trạng nghèo đói. Những hộ này cần có kế hoạch giảm nhẹ và giải quyết những rủi ro, bất trắc mà họ phải đương đầu. Họ cần được giúp đỡ để đa dạng hóa kỹ năng, tay nghề, nhờ đó họ có thể tiếp cận các thị trường khác nhau với nhiều khả năng nâng cao thu nhập.
4. Xây dựng các điều khoản nhằm giải quyết các vấn đề về việc làm và thu nhập trong khuôn khổ các chương trình tái định cư các nông hộ nghèo.
5. Tạo ra sự thông thương dễ dàng, đặc biệt quan tâm đến việc nâng cấp hệ thống đường sá, vận chuyển đường thủy.
6. Để các hộ nghèo không có đất tham gia nhiều hơn vào quá trình ra quyết định và tham gia các hoạt động kinh tế xã hội.
7. Đánh giá những nhu cầu của người nghèo không có đất, hạn chế ở mức thấp nhất sự chậm trễ trong việc đáp ứng các nhu cầu của họ. Điều này giúp hạn chế bán hoặc cầm cố đất. Nông dân không có đất chiếm đa số trong số những người nghèo.

Các giải pháp lâu dài

Giải pháp chính là khuyến khích các hộ không đất từng bước gia tăng tài sản vật chất và phi vật chất nhằm gia tăng khả năng kiếm sống của họ. Nâng cao mức sống để nông dân không đất không phải rơi vào tình trạng nghèo hoặc rất nghèo. Phần lớn sự thay đổi về đời sống của người dân phụ thuộc vào việc họ có tham gia vào những quyết định phân phối các dịch vụ và các nguồn lực. Để làm điều này hiệu quả cần tăng cường năng lực của các cán bộ địa phương. Các giải pháp lâu dài là:

1. Thông qua hệ thống của xã, giúp thay đổi nhận thức của người nghèo để họ hiểu việc cho con em đi học là quan trọng. Có sự hỗ trợ về tài chính để khuyến khích trẻ em nghèo đến trường.
2. Hướng dẫn việc làm mới tại chỗ cho phụ nữ của các nông hộ không đất. Thủ công mỹ nghệ, một trong những ngành hàng xuất khẩu chính của Việt Nam, rất có thế mạnh.
3. Lòng ghép dạy chữ với dạy nghề. Trẻ em cấp tiểu học cần những kỹ năng thực tế, ít nhất là để đảm bảo cho cuộc sống của chúng. Nhận thấy rằng việc phát triển các cơ sở tư và công ở các xã sẽ giúp trẻ em nghèo có cơ hội học nghề.
4. Thực hiện các chương trình củng cố năng lực các cán bộ địa phương và ban lãnh đạo thôn ấp, cũng như các tổ chức quần chúng để nông dân nghèo có sự hỗ trợ về kỹ thuật, tài chính và thị trường. Các cán bộ và ban lãnh đạo cũng cần nâng cao năng lực giám sát và quản lý. Điều này sẽ giúp họ đánh giá tốt hơn tình trạng của người nghèo không đất cũng như xây dựng các phương án giải quyết.

Phụ lục 2: Nghiên cứu thị trường nông thôn

Giai đoạn 2 - Báo cáo chuyên đề

NGHIÊN CỨU THỊ TRƯỜNG NÔNG THÔN LIÊN QUAN TỚI NGƯỜI NGHÈO VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

Nhóm nghiên cứu

ThS Từ Văn Bình, ThS Nguyễn Phú Sơn (đồng nhóm trưởng),
Đại học Cần Thơ
ThS Nguyễn Việt Thảo
ThS Nguyễn Hữu Đăng
ThS Lê Đoan Khôi
Ông Nguyễn Thanh Sơn
Ông Đinh Công Minh

TÓM TẮT

ĐBSCL là một trong những vùng trọng điểm lớn nhất của cả nước cung cấp rất nhiều loại, ngành hàng chủ lực không những cho thị trường trong nước, mà cả cho xuất khẩu sang thị trường thế giới. Trong vùng có 12 tỉnh, mỗi tỉnh có một lợi thế cạnh tranh riêng ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội trong vùng.

Đói nghèo vẫn còn là vấn đề lớn ở ĐBSCL. Mặc dù tỷ lệ nghèo đói ở ĐBSCL là (23%) thấp hơn so với tỷ lệ quốc gia (29%), đa dạng hóa sản xuất và phát triển những thị trường nông thôn mới đã mang lại cả những thuận lợi và những khó khăn cho sự phát triển của vùng.

Những năm gần đây, sự phát triển đa dạng hơn các thị trường nông thôn đã mang lại những thay đổi tích cực với những tiềm năng mạnh mẽ mang lại lợi ích cho người nghèo. Chính sách mở cửa, đặc biệt là việc xây dựng luật doanh nghiệp, đã tạo ra nhiều cơ hội để cải thiện môi trường kinh doanh theo hướng mềm dẻo và hiệu quả hơn. Nâng cao sự tự quản của các doanh nghiệp trong kinh doanh đã mở ra nhiều cơ hội cho việc phát triển thị trường xa hơn nữa. Người nghèo cũng như những nhà sản xuất và người tiêu dùng đã được hưởng lợi từ những thay đổi đó bởi vì họ có nhiều sự lựa chọn hơn cho việc sản xuất và bán sản phẩm, cũng như những lựa chọn về hình thức thanh toán linh hoạt hơn. Tuy nhiên, những cơ hội trên không tự động mang lại lợi ích cho tất cả mọi người. Đặc biệt người nghèo thường không tiếp cận được với những cơ hội trên do họ thiếu thông tin, kiến thức, mối quan hệ địa phương và thiếu cơ sở vật chất.

Một trong những hậu quả của việc phát triển các thị trường hàng hóa là làm tăng sự biến động của giá cả. Điều này có ảnh hưởng trực tiếp đến người nghèo, đặc biệt là do thiếu những qui định luật lệ phù hợp để giảm thiểu rủi ro. Điều này có nghĩa rằng khi thị trường phát triển, các chương trình của chính phủ nhằm vào xóa đói giảm nghèo như HEPR cũng cần phải thay đổi, đòi hỏi cần có những hình thức hỗ trợ và can thiệp khác.

Một ví dụ về sự thay đổi của đặc điểm của nghèo đói là, mặc dù tỷ lệ đói nghèo quốc gia tiếp tục giảm, số hộ tái nghèo và số hộ nghèo mới lại tăng lên. Trong VHLSS năm 2002 đã cho thấy có bốn lý do chính ảnh hưởng tới đời sống và sản xuất của hộ gia đình. Đó là: thiếu vốn, ảnh hưởng của giá cả, thiếu những giống mới phù hợp với điều kiện của từng địa phương và thị trường tiêu thụ sản phẩm không ổn định hoặc khó tiếp cận.

Giai đoạn phát triển kinh tế mới này đặt ra những thử thách đặc biệt liên quan tới tác động của thị trường tới đời sống của người nghèo. Thử thách đặt ra là phải xác định được những cản trở và khó khăn đối với nông dân nghèo trong việc tiếp cận thị trường và làm thế nào để cải thiện vị thế của người nghèo buôn bán trên thị trường. Một số câu hỏi quan trọng được đặt ra sau đây:

- Có sự khác nhau về giá cả và chất lượng dịch vụ cho người nghèo và không nghèo trong cộng đồng không?
- Có những thử thách gì đối với người nghèo trong gian đoạn phát triển kinh tế mới?
- Để thị trường hoạt động có hiệu quả hơn cho người nghèo cần những giải pháp nào?

Ba câu hỏi này là những chủ đề nghiên cứu chính trong báo cáo này. Tuy nhiên, báo cáo này được giới hạn trong việc nghiên cứu thị trường hàng hóa địa phương, bao gồm thị trường đầu ra và đầu vào trong nông nghiệp. Những thị trường khác đóng vai trò quan trọng đối với

cuộc sống của con người nói chung và người nghèo nói riêng như thị trường lao động, thị trường vốn và thị trường đất đai không được đề cập trong báo cáo này. Thông tin về những vấn đề này có thể được tìm hiểu trong những nghiên cứu khác của MDPA (“Không có đất và ít đất”, “Nguồn vốn con người” và “Người Khmer”).

1. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1.1 Vùng nghiên cứu được khảo sát

Những tỉnh được chọn nghiên cứu khảo sát là Cần Thơ, Long An và An Giang. Ba tỉnh này thể hiện ba tiểu vùng khác biệt ở ĐBSCL. Ở mỗi tỉnh, đoàn nghiên cứu liên lạc với cơ quan hành chính của tỉnh để thu thập số liệu, thông tin và tổ chức các chuyến thực địa xuống các xã và huyện được chọn.

1.2 Chọn ba ngành hàng nghiên cứu làm đại diện

- Cây mía đường được khảo sát để nghiên cứu.
- Cây ăn trái được đưa vào nghiên cứu.
- Ngành hàng lúa gạo được đưa vào nghiên cứu.

1.3 Đối tượng được nghiên cứu:

- *Hộ*: Hộ nghèo, hộ nghèo trồng mía đường, cây ăn trái và lúa gạo, hộ nghèo dân tộc, hộ nghèo phụ nữ, người già.
- *Tác nhân trong kênh thị trường*: Công ty, cơ sở sản xuất chế biến tư nhân, thương lái, buôn sỉ, lẻ.
- *Tổ chức các mặt trận đoàn thể*: Hội phụ nữ, Ban dân tộc, Đoàn Thanh niên, Hội nông dân, Hội Cựu chiến binh, ban chỉ đạo XĐGN từ cấp tỉnh, huyện, xã.
- *Cán bộ lãnh đạo* trong ban Kinh tế và ban phát triển chính sách kinh tế của tỉnh, huyện, xã như UBND, Sở Thương mại, Ngân hàng Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn.
- Cán bộ lãnh đạo liên quan trực tiếp đối với các ngành hàng: mía đường, cây ăn trái, lúa gạo.

1.4 Phương pháp được vận dụng để thu thập số liệu

Số liệu thứ cấp:

- Tham khảo những tài liệu báo cáo liên quan đến XĐGN, Niên giám thống kê của tỉnh;
- Tham khảo tài liệu liên quan đến thị trường của các ngành hàng lúa gạo, mía và cây ăn trái;
- Các đề tài nghiên cứu liên quan đã được thực hiện trong thời gian qua: Kết quả nghiên cứu của MDPA của 12 tỉnh của giai đoạn I, các nghiên cứu khác của tỉnh.

Số liệu sơ cấp:

- Phòng vấn trực tiếp: Hộ nghèo, hộ nông dân trồng mía đường, cây ăn trái, lúa gạo, hộ dân tộc, hộ phụ nữ, các công ty, cơ sở chế biến, xay xát, tác nhân mua bán nhỏ.
- Đánh giá chuyên gia: Cán bộ lãnh đạo liên quan trực tiếp đến ngành hàng mía đường, cây ăn trái, lúa gạo, cán bộ nông nghiệp, khuyến nông, thủy lợi, chi cục bảo vệ thực vật, giống cây trồng, cán bộ thương mại, cán bộ trong ban kinh tế và ban phát triển chính sách kinh tế của tỉnh, huyện.
- Thảo luận nhóm: Các tổ chức mặt trận đoàn thể, ban chỉ đạo chương trình mục tiêu XĐGN, huyện, xã.
- Vận dụng PRA (phương pháp đánh giá có sự tham gia): Hộ nghèo, trong đó bao gồm hộ có trồng mía, cây ăn trái, lúa và hộ là người dân tộc, phụ nữ.

2. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

2.1 Đặc điểm và tình trạng nghèo đói ở các tỉnh ĐBSCL

Như đã trình bày trong phần giới thiệu, đói nghèo vẫn là vấn đề lớn ở ĐBSCL. Mặc dù tỷ lệ nghèo đói thấp hơn mức trung bình quốc gia, việc đa dạng sản xuất nông nghiệp đang đặt ra những thách thức cho các chương trình xóa đói giảm nghèo trong vùng. Tình trạng nghèo đói ở ĐBSCL và những thay đổi được đề cập trong những báo cáo MDPA khác.

Bảng 1. Tỷ lệ nghèo ở 12 tỉnh ĐBSCL năm 2002

<i>Tỉnh</i>	<i>Tỷ lệ chung</i>	<i>Thành thị</i>	<i>Nông thôn</i>
Số liệu chung 12 tỉnh	23,3	7,8	26,5
Long An	15,6	6,4	17,5
Đồng Tháp	31,5	10,6	35,1
An Giang	14,5	4,9	17,3
Tiền Giang	16,6	3,4	18,3
Vĩnh Long	24,3	8,3	27,6
Bến Tre	15,7	6,3	16,6
Kiên Giang	22,6	4,2	26,7
Cần Thơ	22,1	5,6	27,4
Trà Vinh	33,4	7,8	37,3
Sóc Trăng	37,5	22,0	40,4
Bạc Liêu	20,7	9,7	24,5
Cà Mau	33,4	13,0	38,3

Nguồn: GSO

2.1.1 Kiến thức và nguồn vốn con người

Trong những năm gần đây, cơ hội cho giáo dục đã được cải thiện đáng kể ở các tỉnh ĐBSCL. Các hộ nghèo có điều kiện tốt hơn cho con em họ đến trường nhờ vào một loạt các chính sách của Nhà nước. Những chính sách đó bao gồm miễn học phí cho trẻ em các hộ gia

đình nghèo và dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, do rất nhiều các hộ gia đình còn sống trong nghèo đói, nhiều trẻ em phải dành thời gian giúp đỡ gia đình kiếm sống. Điều này có nghĩa là trẻ em các gia đình nghèo không phải lúc nào cũng được đến trường đầy đủ.

Nhà nước đã có rất nhiều cải cách và quan tâm dành cho giáo dục. Cơ sở hạ tầng trường học phần lớn là các trường tiểu học và trung học cơ sở ở của các xã được quan tâm xây dựng. Tuy nhiên, ở cả Cần Thơ, Vĩnh Long và An Giang, người nghèo tiếp cận với giáo dục còn hạn chế do điều kiện vật chất còn thiếu thốn nghèo nàn.

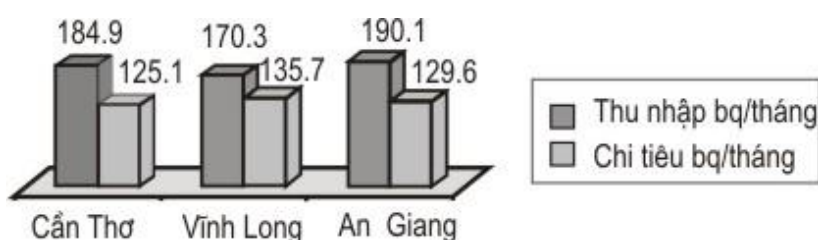
Rất nhiều hộ gia đình nghèo vẫn còn có trình độ học vấn thấp. Điều này cản trở họ tiếp cận với các kỹ thuật mới, biết và sử dụng chúng. Tiếp cận của các hộ nghèo tới các trường dạy nghề vẫn còn thấp, dẫn tới kỹ năng, tay nghề thấp. Theo đánh giá của nhiều chuyên gia, thói quen và tập quán sản xuất của người dân nghèo vùng nông thôn còn bị gò bó khá nhiều, họ chưa linh hoạt và chủ động thay đổi cách nhìn sản xuất theo xu hướng biến đổi của thị trường. Việc đi đến quyết định sản xuất còn mang tính chạy theo phong trào hơn là xác định nhu cầu và tìm hiểu dự báo thị trường tiêu thụ, nghĩa là hộ này thấy hộ khác làm gì có lời là quyết định thay đổi theo. Còn không ít hộ nông dân nghèo rất ngần ngại trong tiếp cận, giao dịch với các công ty như công ty mía đường Phụng Hiệp, Công ty Lương thực Mê Kông để thực hiện hợp đồng tiêu thụ sản phẩm đầu ra.

2.1.2 Mức sống vật chất

Theo đánh giá của KIP ở các xã so với những năm trước đây, tiện nghi gia đình, nhà ở, phương tiện đi lại, điều kiện sinh hoạt gia đình của hộ sống vùng nông thôn có một thay đổi rất lớn, đó cũng là nhờ vào chính sách đầu tư và phát triển nông thôn của nhà nước trong những năm qua. Người nghèo giờ đây có thể tiếp cận thị trường tốt hơn thông qua việc nắm bắt thông tin về kỹ thuật sản xuất và các sản phẩm mới. Những hình thức độc quyền trước đây về thị trường đầu vào đã giảm xuống rõ rệt. Hộ gia đình được tiếp cận tốt hơn tới các cơ sở hạ tầng. Thêm vào đó, so với những năm trước đây, các hộ nghèo đã có nhiều cơ hội hơn để tham gia vào các hoạt động giải trí và phong trào. Hộ nghèo sống gần trung tâm thương mại của huyện, thị thì có điều kiện thuận lợi hơn trong việc tiếp cận thị trường, nắm được thông tin khoa học kỹ thuật sản xuất, tiêu thụ sản phẩm đầu ra, đặc biệt là không bị ép giá nhiều, dễ tìm việc làm... nên điều kiện kinh tế gia đình có cơ hội phát triển tương đối tốt hơn so với những hộ sống xa trung tâm, ở vùng sâu, xa.

Biểu đồ 1: Bình quân thu nhập và chi tiêu hàng tháng của các hộ nghèo

(đơn vị: 1000 đồng/tháng)



Nguồn: Số liệu thống kê của GSO

Để hỗ trợ người nghèo thoát nghèo, nhiều tổ chức mặt trận đoàn thể như hội nông dân, hội phụ nữ, đoàn thanh niên, ban dân tộc, hội cựu chiến binh đã tạo nhiều điều kiện cho những hộ nghèo trong hội vay vốn để sản xuất, kinh doanh buôn bán nhỏ, đồng thời tạo điều kiện cho hộ nghèo tham gia một số mô hình sản xuất. Ngoài ra, các mặt trận đoàn thể cũng đứng ra chịu trách nhiệm việc tìm kiếm và liên hệ giới thiệu việc làm cho lao động nghèo ở địa phương thông qua việc liên hệ trực tiếp với các cơ sở sản xuất ở địa phương để giới thiệu việc làm cho hộ nghèo.

Theo đánh giá các chuyên gia, do điều kiện cơ sở hạ tầng phát triển, kinh tế nông thôn ngày một đi lên, nhiều hộ nghèo đã bắt đầu trang bị cho mình các tiện nghi như Tivi, Radio... (Số liệu của GSO). Tuy nhiên, mặt trái của sự tiến bộ này theo đánh giá của KIP là ở các xã, người dân đã bắt đầu tham gia vào các cuộc giải trí, lạm dụng dụng khá nhiều thời gian sản xuất nông nghiệp và đi làm thuê để vui chơi như xem phim ảnh, rượu chè, đặc biệt là có sự xuất hiện những tệ nạn xã hội trong nông thôn. Đồng thời, do trình độ nhận thức của người nghèo còn thấp, nên việc mua sắm của họ thiếu tính toán, không kế hoạch, thích chạy theo nhu cầu tiêu xài vật chất nên thường phá vỡ nguồn tích lũy thu nhập trong gia đình, dẫn đến thiếu nguồn vốn tái sản xuất để thoát nghèo.

2.1.3 Cơ sở hạ tầng và nguồn lực

KIP cho biết, hệ thống điện và viễn thông nông thôn (phương tiện nghe nhìn) có một sự phát triển rất lớn (điển hình số hộ sử dụng điện và điện thoại ở Châu Phú, An Giang từ năm 1996 đến 2002 sự gia tăng đáng kể), tác động tích cực đến kinh tế của vùng, tạo điều kiện thuận lợi cho hộ nghèo có thể tiếp cận thông tin khoa học kỹ thuật, thông tin thị trường giá cả và tiêu thụ. Bên cạnh đó, mạng lưới điện nông thôn những năm gần đây có sự phát triển đáng kể, tạo điều kiện thuận lợi rất lớn cho các ngành nghề nông thôn, và các cơ sở dịch vụ - thương mại nông thôn phát triển, góp phần vào việc giải quyết việc làm cho lao động thất nghiệp ở địa phương và thời gian nông nhàn của các hộ. Tóm lại điện và hệ thống viễn thông nông thôn tác động tích cực vào đời sống vật chất và tinh thần của các hộ nghèo, tuy nhiên vẫn còn nhiều hộ nghèo chưa có điều kiện để hưởng thụ nguồn điện thấp sáng gia đình, bởi vì họ không có khả năng mắc điện, và thanh toán các chi phí khác liên quan.

2.1.4 Tạo công ăn việc làm

Tận dụng cơ sở hạ tầng phát triển, một số huyện như Châu Phú, An Giang đã kêu gọi, mời chào nhiều doanh nghiệp bên trong và ngoài huyện đến đầu tư, mở cơ sở sản xuất trong vùng nhằm hướng đến giải quyết việc làm địa phương. Tuy nhiên, nếu xét về trình độ tay nghề của lao động nông thôn, vẫn còn một khoảng cách chênh lệch khá lớn so với nhu cầu tuyển dụng của các công ty, cơ sở sản xuất. Theo nhóm KIP ở các xã, không ít lao động ở địa phương, đặc biệt là người nghèo phải đi đến những nơi như Cần Thơ, TP HCM, Đồng Nai, Bình Dương, ... để tìm việc làm thuê nhằm tăng thu nhập, trong đó có cả nam lẫn nữ.

2.1.5 Sự tham gia của người dân

Qui chế Dân chủ Cơ sở thời gian qua đã rất gần gũi và phổ biến với người dân ở vùng nông thôn, đặc biệt là hộ nghèo, hộ dân tộc. Đây là cơ hội giúp họ dẫn đến tăng thu nhập. Theo nhóm KIP ở xã và PRA từ nông dân, người nghèo đã có những đóng góp, tham gia và giám sát các hoạt động được triển khai thực hiện ở địa phương, chẳng hạn tham gia vào việc chọn hộ nghèo, đóng góp ý kiến cho các chương trình điện, đường, trường, trạm. Thông qua các buổi họp ấp, nông dân đã có cơ hội nắm bắt được tình hình kinh tế thị trường, chuyển đổi cơ

cầu kinh tế nông nghiệp, đồng thời chính quyền địa phương cũng có những chính sách riêng biệt quan tâm đến hộ người nghèo và các hộ có nữ làm chủ hộ.

Phụ nữ tham gia nghiên cứu này xác định rằng vì vừa chăm lo con cái, vừa tham gia sản xuất nên thời gian dành riêng cho họ để tham gia các lớp tập huấn, học nghề, tham gia các công tác xã hội không phải là dễ, thậm chí một số chị em nữ không hề quan tâm đến việc này. Bên cạnh đó, không ít phụ nữ nghèo còn mang nặng tư tưởng, phong tục tập quán, văn hoá cũ, xem việc nhà là trọng tâm, chăm sóc chồng con là chính, vì thế họ thiếu linh động và thiếu chủ động tìm cho mình những hướng đi đột phá để phấn đấu vươn lên, mặc dù chính quyền địa phương đã hết sức ưu đãi, kêu gọi sự tham gia của họ.

2.2 Phân tích tác động của thị trường nông thôn đến người nghèo

Những năm gần đây nhiều chính sách quan tâm của Nhà nước đã vực dậy một cách rõ rệt sự tăng trưởng của nền kinh tế nông thôn, đồng thời kiến thức và kinh nghiệm sản xuất của các hộ nghèo từng bước được củng cố hoàn thiện và phát triển hơn so với trước kia. Thị trường hàng hoá ở ĐBSCL trong những năm vừa qua được đa dạng hoá. Điều này thể hiện qua sự tăng lên về số lượng của các hàng hoá được lưu thông và mở rộng trong các ngành kinh tế. Sự cạnh tranh giữa các ngành trở nên mạnh mẽ hơn. Thành phần kinh tế tư nhân đã phát triển từ khi Luật doanh nghiệp được ban hành. Tuy nhiên, sự phát triển thành phần kinh tế tư nhân không phải là nguyên nhân chủ yếu của sự gia tăng đa dạng hóa. Đúng hơn là sự đa dạng hóa là kết quả của việc các hộ gia đình nắm bắt sự chủ động, hoặc thông qua các chiến lược hỗ trợ của Nhà nước.

Tuy nhiên, theo đánh giá của các chuyên gia và PRA, người dân còn rất lúng túng khi giá cả vật tư nông nghiệp tăng và giá cả thị trường tiêu thụ giảm xuống. Cùng với sự hạn chế về vốn, nhiều hộ quyết định bán ngay sản phẩm thu hoạch của mình hoặc sớm hơn thời gian thu hoạch với mức giá rất thấp, hoặc đôi khi có vài hộ sẵn sàng đốn bỏ những cây đang trồng để chuyển sang loại cây trồng khác, bởi vì hộ sản xuất không muốn tiếp tục phải bỏ ra chi phí mà không chắc có lời trong thu hoạch. Đặc biệt hơn, cũng có không ít hộ nghèo thông minh trong việc thực hiện sản xuất cho thu hoạch trái mùa vụ để hạn chế tối đa rủi ro do thị trường gây ra. Đối với trường hợp dịch bệnh của cây trồng, một số hộ nghèo sống gần nơi trung tâm huyện thị, thành phố, đã đến gặp trực tiếp với những nhà khoa học ở các trung tâm nghiên cứu huyện, trường, viện để tìm những lời tư vấn, chẳng hạn như nông dân ở xã Phú An, Phụng Hiệp, Cần Thơ. Còn đối với những hộ nghèo vùng sâu và xã, thì không có điều kiện thuận lợi như những hộ kể trên, họ lại càng bị thiệt thòi hơn, thậm chí có thể bị lỗ nhiều hơn trong mùa vụ sản xuất.

Một số hộ nghèo có đất ít, theo điều tra cho thấy, có xu hướng bán đất, chuyển qua sống bằng nghề làm thuê. Lý do là họ không có đủ nguồn vốn để tiếp tục sản xuất, đặc biệt là giá cả thị trường đất đai có sự tăng vọt (không chỉ ở thành thị mà kể cả ở nông thôn), trong khi đó cuộc sống hàng ngày của họ lại vô cùng khó khăn. Đây là lý do khiến họ phải bán đất với mục tiêu giải quyết nhu cầu cấp bách trước mắt là đủ ăn, đủ mặc.

2.3 Thị trường đầu vào

2.3.1 Những kết quả khả quan

Trong thời kỳ vừa qua, thị trường nông thôn về các sản phẩm đầu vào cho sản xuất nông nghiệp cũng phát triển một cách đáng kể. Bên cạnh những tổ chức mua bán sản phẩm nông

ng nghiệp của Nhà nước thì hệ thống các cơ sở kinh doanh vật tư nông nghiệp cá thể cũng đồng thời phát triển mạnh mẽ trong hệ thống kênh phân phối. Cụ thể là, nếu như vào 1997 ở Vĩnh Long có 319 cơ sở bao gồm doanh nghiệp nhà nước, tư nhân, buôn bán nhỏ chuyên kinh doanh sản phẩm vật tư nông nghiệp đầu vào như giống, phân, thuốc trừ sâu, diệt cỏ. Trong số này, đa số đều là ngoài quốc doanh. Đến năm 2002, số lượng cơ sở này đã tăng lên với buôn bán nhỏ chiếm 89,5%, cơ sở tư nhân 9,6, còn lại 0,9% là cơ sở quốc doanh.

Bên cạnh đó, chủng loại và chất lượng hàng hoá cũng được đa dạng và cải thiện không ngừng. Trong bối cảnh này, đã dẫn đến hầu hết các hàng hoá vật tư nông nghiệp rơi vào tình trạng cung lớn hơn cầu, sự cạnh tranh giữa những người bán diễn ra ngày càng gay gắt và đa dạng, dẫn đến mặt bằng giá cả giữa các chợ trung tâm và các chợ lẻ ở nông thôn hầu như không có sự cách biệt đáng kể. Nhìn chung, sự phát triển ngày càng mạnh của thị trường nông thôn, đã mang lại cho người nông dân nói chung và cho những người nghèo nói riêng những lợi ích nhất định trong hoạt động sản xuất và đời sống.

2.3.2 Những rủi ro và thách thức

Những thay đổi trong thị trường đầu vào ở nông thôn đã mang lại những lợi ích và cả những rủi ro cho người nghèo. Với điều kiện thị trường mới, hầu hết người nghèo đều có thể mua chịu vật tư sản xuất vào đầu vụ và trả vào cuối vụ một khoản lãi suất từ 1 đến 3% tháng. Hình thức mua bán này hiện nay đang phổ biến ở vùng nông thôn, đặc biệt đối với những người nghèo thiếu vốn sản xuất. Tuy nhiên, hình thức mua chịu này là một rủi ro và có thể tạo thêm gánh nặng cho người dân khi bị mất mùa. Ở một số vùng, người nghèo phải chịu lãi suất cao.

Sự phát triển của thị trường đầu vào cũng có một số những thách thức đan xen. Thị trường vật tư nông nghiệp mang tính độc quyền. Ví dụ như thuốc trừ sâu, phân bón, xi măng, sắt thép vẫn được bảo hộ cao hoặc được tập trung vào các doanh nghiệp nhà nước. Sự bảo hộ và độc quyền của Nhà nước đã dẫn tới chi phí sản xuất cao, và do đó giá cả tới tay người nông dân cao. Mạng lưới phân phối rộng khắp phần lớn do tư nhân làm chủ có thể làm giảm chi phí giao dịch, nhưng không làm giảm giá phải trả của người nông dân. Vấn đề này đang dần được giải quyết sau khi Chính phủ chuyển dịch tới việc tự do hóa nhập khẩu phân bón.

Một điểm bất thuận lợi khác được đề cập nhiều đối với ngành sản xuất cây ăn trái là vấn đề cây giống. Rất không thuận lợi cho người nghèo khi họ phải quyết định mua những cây giống trôi nổi từ những thương lái xa lạ vì đa số hiệu quả cho trái và khả năng sống của những loại cây giống này đều không cao. Lý do đa số những người nghèo chấp nhận mua những hàng hoá này là vì giá cả rẻ, trong khi người dân nghèo thường không có đủ thông tin để nhận dạng một cây giống có sạch, khoẻ hay không. Yếu tố bất lợi này được đánh giá là do Nhà nước chưa có được một qui trình quản lý chất lượng sản phẩm rõ ràng đối với thị trường cây giống.

2.4 Thị trường đầu ra

2.4.1 Những tác động tích cực

Mạng lưới chợ nông thôn đã được hình thành hầu khắp các huyện, thị. Ở cấp xã đã hình thành thành chợ, hoặc các chợ cụm xã, giúp cho nông dân bán sản phẩm dễ dàng hơn. Lực lượng thương lái hoạt động rất năng động, họ tiến hành thu mua đến tận từng hộ dân, kể cả vùng sâu, vùng xa. Mạng lưới điện nông thôn phát triển cũng đã giúp cho người nông dân nắm bắt được thông tin thị trường ngày càng nhiều hơn, tiện lợi cho họ trong việc quyết định bán

hàng. Từ sau khi Nghị định 80 được thực thi, đã có nhiều hộ nông dân có thể bán sản phẩm của mình theo hợp đồng ký trước, nhờ đó mà có thể giảm thiểu vấn đề ảnh hưởng giá cả lên xuống thất thường. Người nông dân sẽ được bao tiêu sản phẩm, như vậy có thể ổn định được cuộc sống của họ, và người bán có thể được lợi từ việc có nguồn cung cấp và chất lượng hàng tin cậy cho các hợp đồng của họ.

Sự cạnh tranh xảy ra giữa những người mua hàng từ nông dân đã giúp cho người nghèo ở vùng nông thôn tiếp cận với người mua dễ dàng hơn, tiện lợi hơn. Họ có thể bán sản phẩm tại nhà, phương thức mua bán dựa trên cơ sở thoả thuận giữa đôi bên. Tiêu chuẩn hàng hoá được đưa ra đơn giản, dễ được người nông dân chấp nhận. Hiện tại, người nông dân muốn bán sản phẩm của mình làm ra, họ có thể tham khảo trên nhiều kênh thông tin khác nhau (trên tivi, radio, thương lái, cán bộ khuyến nông, v.v...) trước khi quyết định bán hàng. Điểm thuận lợi lớn nhất của người nghèo đối với thị trường đầu ra là họ hiện tại cũng có thể tiếp cận với những kỹ thuật kết tạo sản phẩm trái vụ để có thể bán được với giá cao.

2.4.2 Những rủi ro và thử thách

Sự biến động của giá cả

Một điểm bất cập nhất cho người nghèo trước sự phát triển của thị trường đầu ra ở vùng nông thôn là sự biến động của giá cả sản phẩm, nhất là những hộ nghèo kinh doanh trong ngành hàng cây ăn trái và mía. Về điểm này ý kiến của họ chiếm 62,5%. Họ thiếu những thông tin cần thiết là nên trồng loại cây gì để có thể bán được, một phần do thiếu sự quy hoạch chung của Nhà nước, một phần do khả năng tiên đoán thị trường của họ thấp. Mặt khác, do ách tắc trong khâu tiêu thụ của các công ty thu mua lớn, như công ty mía đường, đã làm ảnh hưởng không nhỏ đến thu nhập của người nông dân nói chung và đối với người nghèo nói riêng. Những công ty lớn này có thể kiểm soát giá cả và nông dân thì có rất ít sự chọn lựa ở người mua hàng.

Sự vi phạm hợp đồng

Trong thời gian gần đây sự vi phạm hợp đồng giữa người nông dân và các công ty thu mua diễn ra ngày càng phức tạp - nông dân không bán cho công ty mỗi khi giá cả hàng hoá trên thị trường gia tăng, công ty không mua, hoặc không mua theo thoả thuận số lượng đã được ký kết ban đầu, mỗi khi giá cả hàng hoá trên thị trường giảm xuống. Thực vậy, khi được hỏi về vấn đề này thì có 40% ý kiến của các hộ cho rằng thời gian qua, quan hệ của họ với các đối tượng công ty rất không ổn định, đồng thời 42% ý kiến của họ cũng cho là trong quan hệ với công ty mà đã được thực hiện hợp đồng trước thì hợp đồng này không có sự ổn định, có nghĩa là hợp đồng không đi đến đích, và thường bị huỷ bỏ. Đối với những hộ nghèo trồng cây ăn trái, thường không thể bán trực tiếp cho thương lái hoặc công ty thu mua lớn được, do qui mô sản phẩm của họ quá ít, nên thường thì họ không nhận được giá cả cao nhất như có thể. Một điểm bất lợi khác là thường sản phẩm được làm ra từ các hộ nghèo không đáp ứng đủ tiêu chuẩn về chất lượng của phía mua hàng. Nguyên nhân do trong quá trình đầu tư người nghèo có mức đầu tư thấp, nên chất lượng sản phẩm làm ra có chất lượng thường thấp, vì vậy giá cả nhận được của họ thường là thấp. Thêm vào đó, do thiếu vốn nên người nghèo thường phải bán sản phẩm tại những thời điểm chính vụ, khi lượng cung cao, mà giá bán thì thấp.

2.5 Phân tích về ba mặt hàng điển hình (lúa gạo, mía đường và cây ăn quả)

Ba trường hợp nghiên cứu về loại hình sản xuất lúa gạo, đường mía và cây ăn trái được chọn để nghiên cứu các vấn đề để giúp đỡ người nghèo và chống lại nghèo đói trong thị trường nông thôn. Mặt hàng lúa gạo được lựa chọn vì lúa là cây trồng truyền thống của ĐBSCL, do đó thị trường của nó có ảnh hưởng tới tất cả các hộ gia đình. Cây ăn quả và mía đường được lựa chọn là vì thị trường của nó có tiềm năng cải thiện đời sống của các hộ nghèo, nhưng cho đến nay những thị trường này vẫn chưa được phát triển một cách đúng đắn. Nếu gộp thành một nhóm, các sản phẩm này sẽ là ba cấu trúc thị trường quan trọng ảnh hưởng rõ rệt tới đời sống của tất cả các hộ gia đình ở ĐBSCL, đặc biệt là người nghèo.

Bảng 2 cho thấy sản lượng của ba sản phẩm nông nghiệp được lựa chọn để nghiên cứu ở ba địa phương: Cần Thơ, Vĩnh Long và An Giang. Đặc điểm chung của ba sản phẩm này là sự biến động về sản lượng trong từng vụ. Diện tích trồng cây ăn trái tăng lên nhanh chóng (14%) ở 2 tỉnh Cần Thơ và An Giang trong giai đoạn 1995-2002. Cũng giai đoạn này có sự giảm xuống rõ rệt diện tích trồng mía, đặc biệt là ở Vĩnh Long. Điều này cho thấy, người dân đang đưa ra những quyết định về cây trồng của mình dựa trên các dấu hiệu của thị trường. Tuy nhiên, có một điều không được thấy rõ là những chi phí phát sinh có thể có khi chuyển đổi cơ cấu cây trồng. Những chi phí này có thể là quá cao cho người nghèo để có thể trang trải.

Bảng 2. Sản lượng lúa, mía đường và cây ăn quả ở Cần Thơ, Vĩnh Long và An Giang (1995-2002)

Năm	Cần Thơ			Vĩnh Long			An Giang
	Lúa	Mía đường	Cây ăn trái	Lúa	Mía đường	Cây ăn trái	Lúa
1995	376846	2881	28031	214491	922	3229270	41296
1996	397447	2495	30369			3229270	432229
1997	381143	22405	30821			3431370	42175
1998	430264	23834	30231	217049	853	3609658	44475
1999	446606	26038	30013	224271	875	3663995	477062
2000	413368	1948	30666	208671	675	3663995	464533
2001	441172	154	30949	216328	636	3706995	459051
2002	456609	17103	34796	209755	264	4092886	47718
Tỷ lệ tăng trưởng 1995 -2002 (%)	6.1	-28.2	15.1	-3.4	-69.1	13.4	7.3

Nguồn: Số liệu thống kê của An Giang, Vĩnh Long và Cần Thơ, 2003

2.5.1 Mía đường

Nghiên cứu này nhấn mạnh rằng nông dân nghèo đang gặp phải những khó khăn trong sản xuất và bán mía đường. Thị trường mía đường vẫn còn được Chính phủ thông qua các kế hoạch sản xuất và bán sản phẩm qua các nhà máy mía đường trong vùng. Sản xuất mía đường, khi được gọi là giống cây xóa đói giảm nghèo, đã trở thành vấn đề khó giải quyết. Việc trợ cấp của Chính phủ cho các nhà máy mía đường đã làm giảm tính năng động của thị

trường mía đường trong khi các chính sách trợ giúp về đầu giá của Chính phủ có tác động rất ít tới người nghèo. Trong tương lai, khi các nhà máy mía đường được tổ chức và sắp xếp lại, nông dân sẽ phải thích ứng và hoàn toàn có thể chuyển sang các hoạt động và cây trồng khác. Tuy nhiên, điều này không dễ dàng gì cho người nghèo vì họ gặp khó khăn trong việc tiếp cận với kỹ thuật, kinh nghiệm và vốn.

Diện tích trồng trọt những năm gần đây có sự thu hẹp lại không những ở Cần Thơ, mà kể cả ở Vĩnh Long. Diện tích trồng mía bị thu hẹp là do những vấn đề về sản lượng, về giá cả và những khó khăn trong việc thực hiện chương trình mía đường quốc gia. Việc đầu tư không hiệu quả các nhà máy mía đường khắp cả nước mà không tính tới nguồn cung cấp nguyên liệu, nhu cầu thị trường trong nước và quốc tế đã dẫn tới sự mất cân bằng nghiêm trọng về sản lượng và tiêu thụ mía đường. ĐBSCL không phải là trường hợp ngoại lệ và điều này có ảnh hưởng lớn tới các hộ nghèo sản xuất mía đường. Theo kết quả phỏng vấn nhóm KIP xã Tân Phước Hưng, huyện Phụng Hiệp, Cần Thơ, cho biết “Cách đây ba năm trở về trước, đời sống của người dân trồng mía tương đối ổn định là nhờ vào giá cả mía bán cao. Tuy nhiên ba năm trở lại đây, đời sống người của người trồng mía đang trên đà xuống dốc do giá mía giảm trầm trọng, người sản xuất không có lời”. Bằng chứng là cách đây ba năm giá mía nguyên liệu là 200 đồng /kg, giờ chỉ còn 110đồng/kg. Đây là lý do mà một số hộ đã bắt đầu chuyển sản xuất theo hướng khác. Ở những tỉnh khác trong vùng, giá mía đường gặp phải vấn đề tương tự (Bảng 3). Người trồng mía cũng rất khó bán những sản phẩm của họ do vượt quá cung.

Bảng 3. Giá cả nguyên liệu mía đường ở các tỉnh ĐBSCL, tháng 8.2002 – tháng 4.2003

	Cà Mau	Cần Thơ	Kiên Giang	Long An	Sóc Trăng	Trà Vinh
T8. 2002	293	255	197	280	387	
T9. 2002	266	195	203	190	240	218
T10. 2002	266	183	182	152	204	234
T11. 2002	250	195	182	152	192	230
T12. 2002	255	217	180	135	160	200
T1. 2003	245	160	164	110	166	197
T2. 2003	217	158	163	130	157	148
T3. 2003	170	143	160	118	118	172
T4. 2003	225	133	167		145	154

Nguồn: Trung tâm thông tin, Bộ NN&PTNT (2003)

Những người thu mua chính là các nhà máy mía đường của nhà nước được xây dựng và hoạt động theo khuôn khổ chương trình mía đường quốc gia. Số lượng bán của người trồng mía chủ yếu phụ thuộc vào tình hình về sản lượng và tài chính của các nhà máy đó. Do vậy, giá cả và khối lượng mua hầu như hoàn toàn do các nhà máy mía đường quyết định. Trong bối cảnh đó, người trồng mía phải chịu rủi ro cả về số lượng và giá cả bán sản phẩm.

Ở Cần Thơ có hai nhà máy đường là Phụng Hiệp và Vị Thanh. Công suất của hai nhà máy chỉ giải quyết bình quân khoảng 500.000 tấn mía cây cho một năm, tương đương với 5.000-

6.000ha diện tích trồng, trong khi đó diện tích thực tế trồng của người dân ở năm 2002 là 17.103ha, như vậy khả năng bán ra không được của người trồng là 11.103ha trong năm.

Chính phủ đã có chính sách hỗ trợ khuyến khích các nhà máy mía đường mua sản phẩm từ nông dân thông qua những hợp đồng bao tiêu sản phẩm. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, các doanh nghiệp không có, hoặc có rất ít các hợp đồng với nông dân. Trên thực tế, phần lớn nông dân bán sản phẩm của họ cho các thương lái thông qua hợp đồng miệng. Do vậy mà một phần lợi nhuận đã được chuyển sang bộ phận thương lái nắm giữ. Những lý do chính ảnh hưởng đến người dân bán sản phẩm của mình cho bộ phận thương lái hơn là cho các công ty là:

- Những công ty lớn không mua sản phẩm trực tiếp từ người dân bởi vì số lượng nhỏ. Nếu mà họ có thu mua, họ sẽ phải chịu chi phí cao hơn là mua từ các thương lái.
- Người trồng mía không thể bán sản phẩm trực tiếp cho những công ty muốn mua do thiếu các phương tiện vận chuyển và họ không có vị thế để thương thảo giá cả và chất lượng sản phẩm.

Gần đây, để thúc đẩy hoạt động sản xuất và buôn bán của nông dân, Chính phủ đã Ban hành Nghị định 80, tạo điều kiện cho người nông dân thời gian qua tiếp cận và bán sản phẩm trực tiếp cho các công ty, cơ sở chế biến quốc doanh thông qua các hợp đồng mua bán. Tuy nhiên, Nghị định này chưa được thực hiện một cách thành công vì một số lý do sau. Thứ nhất, do thiếu nguồn lực về vật chất và con người, mạng lưới đầu giá của các công ty bị hạn chế (các trung tâm đầu giá nằm cách xa nhau và xa các điểm bán). Hơn nữa, nhiều khi các công ty mía đường không thể bán các sản phẩm của họ, điều này dẫn tới việc chậm trễ thu mua từ các nhà sản xuất nguyên liệu thô. Những chậm trễ này gây ra sự thất thu cho người nông dân về việc giá cả bán sản phẩm bởi vì sự giảm hàm lượng đường trong mía. Thêm vào đó, nông dân không quen với các giao dịch dựa trên các hợp đồng kinh tế. Chính vì lý do trên mà khi đến thời điểm bán sản phẩm, người nông dân thường bán cho những người mua nào mà trả giá cao hơn.

2.5.2 Lúa

Về tính kinh tế, việc sản xuất lúa gạo ở ĐBSCL rất khác so với nghề trồng mía. Đầu tiên, một phần của vụ lúa được giữ lại để tiêu thụ trong gia đình, hoặc cho gia súc ăn. Chỉ một phần còn lại có thể được bán ra chợ. Bảng 4 cho thấy tỷ lệ lúa gạo được bán ra ngoài chợ ở ĐBSCL là cao hơn rất nhiều so với tỷ lệ quốc gia. Tuy nhiên, tỷ lệ này dao động rất khác nhau giữa các mức thu nhập. Đối với người nghèo, tỷ lệ này là 53%, trong khi ở hộ giàu là 78%. Dường như là không có sự thay đổi rõ rệt nào trong xu hướng này. Sản lượng lúa vẫn giữ một vai trò quan trọng đối với rất nhiều hộ, đặc biệt là hộ nghèo. Điều này cũng có nghĩa rằng, các đặc điểm của thị trường lúa gạo, như sự biến động về giá cả, và lượng tiêu thụ gạo sẽ có ảnh hưởng rất lớn tới đời sống của các hộ liên quan.

So sánh với thị trường mía đường, thị trường lúa gạo ở ĐBSCL có liên quan chặt chẽ đến thị trường quốc tế. Điều này là do Việt Nam là một trong những nước xuất khẩu gạo hàng đầu trên thế giới. Do đó, thị trường quốc tế mang lại những cơ hội về kinh tế cho nghề sản xuất lúa gạo ở Việt Nam. Thứ hai, cấu trúc của thị trường lúa gạo đã có nhiều thay đổi, giảm sự can thiệp của Chính phủ đến việc xuất khẩu và mua bán gạo trên thị trường. Từ năm 2001, giấy phép xuất khẩu đã được cấp cho tất cả các doanh nghiệp, không kể đến doanh nghiệp đó là nhà nước hay tư nhân. Sự thông thoáng trong việc sản xuất lúa gạo đã mang lại nhiều thay

đổi trong thị trường lúa gạo, mang lại nhiều lợi ích cho người sản xuất bao gồm cả những hộ nghèo.

Tuy nhiên, do không còn được kiểm soát bởi Chính phủ, giá cả lúa gạo đã có biến động rất nhiều so với trước đây. Giá cả bây giờ đã gần hơn với những biến động trên thị trường quốc tế. Trong giai đoạn từ tháng 2, 2000 đến tháng 12, 2002 giá cả lúa gạo trên thị trường ĐBSCL đã biến động ở trung bình là 3% một tháng (Ban Vật giá Chính phủ). Trong một số trường hợp, tỷ lệ biến động là hơn 10% một tháng. Giá cả biến động lớn là một trong những đặc điểm đáng chú ý của thị trường lúa gạo. Điều này tạo nên những vấn đề mới và những thử thách cho các hoạt động của HEPR và việc đánh giá những tác động của thị trường tới người nghèo.

Bảng 4. Tỷ lệ lúa gạo được bán ra ngoài chợ trong tổng số sản lượng lúa gạo ở các nhóm hộ năm 1998

	Hộ nghèo	Hộ cận nghèo	Hộ trung bình	Hộ khá	Hộ giàu
Tỷ lệ lúa gạo được bán ra ngoài chợ trong tổng số sản lượng lúa gạo	27.0	34.0	44.1	48.6	59.1
Trong đó:					
ĐBSCL	53.5	54.5	67.7	70.7	78.2
Cả nước	17.9	20.8	25.1	32.3	43.8
Tỷ lệ tiêu thụ gạo trong tổng số sản lượng gạo	62.9	53.5	42.8	39.8	30.6

Nguồn: Dựa vào VHSLL năm 1997-1998

Thị trường lúa gạo được mở rộng hơn là thị trường về mía đường. Nghiên cứu trên ba tỉnh cho thấy phần lớn người dân bán sản phẩm lúa gạo của họ cho thương lái dựa vào các hợp đồng miệng. Do lượng thông tin tốt hơn và nhiều thương lái hơn nên tăng sự cạnh tranh giữa những người mua dẫn tới tính độc quyền và áp lực về giá cả ở thị trường lúa gạo giảm.

Tuy nhiên, vẫn còn có những hạn chế về khả năng của người nghèo bán được sản phẩm với giá tốt nhất. Người nghèo thường phải bán thóc của họ khi giá thấp vì không có khả năng bảo quản và cất giữ sản phẩm. Họ không thể chờ để bán sản phẩm vào các thời điểm giá cao như các hộ giàu. Rất nhiều hộ nghèo phải mua chịu đầu vào và do đó phải giảm giá khi bán sản phẩm cuối cùng. Giá bán của họ có thể thấp hơn rất nhiều do những thỏa thuận về mua chịu đó. Hơn thế nữa, do thiếu kinh nghiệm và vốn, những hộ nghèo thường không có khả năng để sản xuất ra giống lúa lai tạo và chất lượng cao mang lại giá cao hơn. Nghiên cứu ở ba tỉnh cho thấy rằng những chương trình khuyến nông thường thất bại ở các hộ nghèo, và do đó rất khó cho hộ nghèo chuyển đổi sang vụ có giá trị kinh tế cao.

Trước khi luật doanh nghiệp được ban hành, đã có một số doanh nghiệp tư nhân hoạt động trong lĩnh vực chế biến và dự trữ nông sản. Tuy nhiên, ở một số vùng, một số doanh nghiệp liên quan đến lĩnh vực này giảm xuống sau khi luật doanh nghiệp được ban hành (Bảng 5). Điều này có thể là do thị trường đã tạo điều kiện cho lĩnh vực tư nhân nắm giữ lợi thế kinh tế về qui mô và mở rộng cổ phần và các hoạt động của họ. Trong trường hợp này, mỗi quan

tâm hiện tại là ngăn chặn khả năng xuất hiện độc quyền tư nhân thay thế độc quyền nhà nước trước đây, để bảo vệ quyền lợi của người nông dân, bao gồm cả những người nghèo.

Bảng 5. Số liệu các doanh nghiệp bán, chế biến, dự trữ và bảo quản ở Vĩnh Long (1997-2002)

Doanh nghiệp	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nhà nước	02	02	02	02	02	02
Vừa và nhỏ	85	85	70	65	65	60
Doanh nghiệp nhỏ	413	413	413	413	413	313
Tổng số	500	500	485	480	480	475

Nguồn: Sở Thương mại Vĩnh Long (2003)

Tóm lại, trong những năm gần đây, thị trường lúa gạo phát triển một cách ổn định do cơ chế mở cửa và cạnh tranh. Sự phát triển ổn định này đã giúp tăng sản lượng và cải thiện đời sống của một bộ phận nông dân ĐBSCL. Tuy vậy, những lợi ích dành cho người nghèo chưa được nhiều lắm. Sự phát triển của nền kinh tế thị trường đã làm tăng những rủi ro và gây nên nhiều biến động về giá cả. Những hộ dân nghèo không có khả năng thích ứng với những tác động đó. Cải thiện thông tin, nâng cao công tác khuyến nông cho người nghèo, đồng thời xây dựng các công cụ bảo hiểm rủi ro kinh tế thị trường là những biện pháp hỗ trợ tích cực cho người nghèo. Vào thời điểm này, những hợp đồng mua bán giữa nông dân và các doanh nghiệp dường như là không có hiệu quả. Ngoài ra, Chính phủ cần phải giám sát để tránh sự độc quyền tư nhân thay cho độc quyền nhà nước trước đây, để đảm bảo quyền lợi của người nông dân, bao gồm những người nghèo.

2.5.3 Sản xuất và tiêu thụ cây ăn quả

Thị trường cây ăn trái có nhiều điểm tương đồng với thị trường lúa gạo. Thị trường này có sự cạnh tranh lẫn nhau lớn hơn với sự biến động về giá cả. Người nghèo thường kém khả năng thích ứng với những thay đổi và hưởng lợi từ thị trường mới. Họ cũng dễ bị ảnh hưởng bởi những rủi ro liên quan tới kỹ thuật sản xuất mới.

Trước năm 2002, thị trường giá cả cây ăn trái ở Cần Thơ và Vĩnh Long tăng. Do đó, diện tích cây ăn trái này tăng nhẹ trong năm 2002. Theo kết quả đánh giá của các lãnh đạo tỉnh và địa phương cấp huyện, xã, cây ăn trái là một trong ngành hàng có triển vọng phát triển mạnh, đặc biệt là bưởi năm roi thích hợp với khí hậu của vùng và giá cả tương đối ổn định hơn nhiều so với cây mía, hiện nay nhiều người trồng mía ở Phụng Hiệp, Cần Thơ đã chuyển sang trồng cây ăn trái.

Giá cây ăn trái đã trở nên linh động hơn và cũng biến đổi trong chu kỳ sản xuất. Giá bán hoa quả vào thời kỳ trước vụ thu hoạch thường cao hơn rất nhiều so với giá bán giữa vụ. Rất nhiều hộ nghèo buộc phải bán sản phẩm vào thời điểm giá thấp này. Do đó, vấn đề cơ bản là người nghèo thiếu kinh nghiệm, vốn và công nghệ để sắp xếp giai đoạn thu hoạch với năng xuất cao khi giá lên cao. Những khó khăn chính cản trở người nghèo tiếp cận với các điều kiện thuận lợi thị trường là:

- (1) hộ nghèo thiếu đất để tham gia sản xuất;
- (2) ít có cơ hội tham gia các lớp tập huấn, hội thảo đầu bờ;
- (3) kiến thức tiếp thu khoa học kỹ thuật mới còn chậm;

- (4) thiếu vốn mua vật tư nông nghiệp sản xuất;
- (5) thiếu thông tin và kinh nghiệm để chọn lựa những loại giống chất lượng tốt.

3. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Đã có những thay đổi sâu sắc về thị trường hàng hóa nông thôn trong những năm gần đây. Các chính sách hỗ trợ sự mở rộng và hội nhập kinh tế thế giới cùng với các chương trình đẩy mạnh phát triển, đặc biệt các chương trình phát triển cơ sở hạ tầng, đã giúp cho thị trường hàng hóa nông thôn phát triển và mở rộng. Điều này được chứng minh bằng sự gia tăng lưu thông hàng hóa và sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế trong các thị trường khác nhau. Sự cạnh tranh ngày càng mạnh hơn. Đã có sự tham gia đáng kể hơn của thành phần kinh tế tư nhân, mặc dù không có sự thay đổi lớn về tổng số đơn vị kinh doanh trong thị trường, như đã xảy ra ở các vùng khác (thậm chí sau khi ban hành Luật Doanh nghiệp). Những thay đổi này đã làm cho cơ hội tiếp cận thị trường dễ dàng hơn, kể cả đối với người nghèo. Sự chênh lệch về giá cả chi trả cho người giàu và cho người nghèo đã được rút ngắn. Tuy nhiên, cần mở cửa thị trường hơn nữa trong những lĩnh vực mà sản phẩm vẫn còn được bảo hộ cao.

Phát triển thị trường thường đi kèm theo những thay đổi đáng kể về giá cả hàng hóa và những thay đổi trong mua bán hàng hóa. Các hiện tượng này càng rõ hơn đối với mặt hàng nông sản. Sự bất ổn và biến động trong giá cả và thị trường tác động hơn đến người nghèo, là những người không hưởng lợi hoàn toàn từ các thị trường mở rộng hơn. Đầu tư của Chính phủ cho cơ sở hạ tầng đã phần nào giúp người dân nông thôn có cơ hội tiếp cận hơn với thông tin kinh tế và kỹ thuật. Tuy nhiên, thông tin thường không chính xác, nhanh chóng, và không thường xuyên được cập nhật để đáp ứng các nhu cầu của người dân. Hơn nữa, người nghèo không thường xuyên tiếp cận với các phương tiện truyền thông đại chúng, và thường không đủ tiền cũng như kiến thức để mua báo chí.

Nhóm nghiên cứu cho rằng, đối với các mặt hàng như trái cây, lúa gạo, nếu không được chế biến và không phát triển kỹ thuật bảo quản sau khi thu hoạch, thì nông dân, đặc biệt nông dân nghèo sẽ không có điều kiện nâng cao đời sống của mình. Trong khi đó, nhu cầu của đất nước về sản phẩm chế biến từ trái cây đang ngày càng gia tăng. Thị trường xuất khẩu đã không được khai thác đầy đủ. Việc không có sự thay đổi đáng kể về số doanh nghiệp chế biến (thậm chí sau khi Luật Doanh Nghiệp được ban hành) đáng được nghiên cứu hơn. Rõ ràng DBSCL cần một ngành công nghiệp chế biến được phát triển hơn nhằm đảm bảo giá trị nông sản được gia tăng hơn, tạo công ăn việc làm, và có những đóng góp giúp giải quyết những khó khăn của nhà sản xuất trong việc tiêu thụ sản phẩm của họ.

Với cách nhìn nhận này, cần lưu ý đến sự phát triển nhanh của mạng lưới phân phối và bán lẻ các đầu vào vật tư nông nghiệp và mạng lưới thu mua nông sản, cũng như vai trò của các thương nhân. Tuy nhiên, hiện nay, do sự kiểm soát thị trường yếu kém nên các thương nhân không tôn trọng cam kết mua bán với nông dân. Thông tin về tiêu chuẩn sản phẩm và các cách thức đo lường chất lượng không rõ ràng. Đôi khi nông dân không biết các phương pháp đo lường dẫn đến sự bất đồng trong các giao dịch giữa nông dân và các doanh nghiệp, cả doanh nghiệp quốc doanh lẫn tư doanh. Việc người nghèo thường phải mua giống cây trồng có nguy cơ bệnh cao, với giá cao, hoặc buộc phải mua chịu, hoặc mua trả chậm với lãi suất cao đã làm tăng những khó khăn cho họ trong sản xuất.

Khuyến nghị

Nhằm khắc phục những hạn chế hiện nay có tác động đến thị trường nông thôn ở ĐBSCL, nhóm nghiên cứu kiến nghị Chính phủ cần có những can thiệp và những chính sách sau:

- Những giải pháp để giảm chi phí sản xuất giống và tái tổ chức các kênh phân phối để người nghèo có khả năng tốt hơn trong lựa chọn mua giống với mức giá vừa phải;
- Củng cố và nâng cấp hệ thống khuyến nông để thực hiện tốt hơn chức năng cung cấp thông tin về thị trường cho nông dân. Hiện nay, các cán bộ khuyến nông chủ yếu giữ vai trò cung cấp thông tin về kỹ thuật sản xuất, chứ không quan tâm đầy đủ đến việc cung cấp thông tin kinh tế. Sự cải cách đặc biệt cần thiết ở tuyến cơ sở.
- Thiết lập các trung tâm thông tin thị trường (bao gồm cả thông tin kinh tế và kỹ thuật). Các trung tâm này cực kỳ cần thiết để giúp người nghèo tiếp cận thông tin. Kết hợp phương thức thông tin truyền thống và hiện đại, đảm bảo thông tin đến được với mọi đối tượng, đặc biệt các hộ gia đình người dân tộc thiểu số và phụ nữ;
- Triển khai thực hiện Nghị định 80, được xem là cầu nối giữa nông dân, thương nhân, và các kỹ sư trong sản xuất cũng như buôn bán. Gia tăng các điều lệ của hợp đồng kinh tế.
- Tăng kinh phí xây dựng các khu chợ nông thôn và các cơ sở hạ tầng nông thôn khác, đặc biệt ở các vùng sâu vùng xa nhằm giúp người nghèo có cơ hội tiếp cận thị trường tốt hơn. Bảo đảm tất cả các thành phần kinh tế đều tham gia vào quá trình ra quyết định;
- Thúc đẩy hơn việc phát triển các doanh nghiệp chế biến và bảo quản sản phẩm để gia tăng giá trị sản phẩm, giúp người dân đạt được mức giá bán cao hơn dựa trên sự tham gia nhiều hơn của các bên liên quan, cả từ phía doanh nghiệp nhà nước lẫn doanh nghiệp tư nhân;
- Từng bước vận dụng các hệ thống bảo hiểm rủi ro theo định hướng thị trường.

Phụ lục 3: Nguồn nhân lực

Báo cáo chuyên đề giai đoạn 2 NGUỒN NHÂN LỰC Ở ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

Nhóm nghiên cứu

Giáo sư Võ Tòng Xuân (Trưởng nhóm)
Ông Nguyễn Tri Khiêm
Bà Lê Thị Kim Chi
Bà Lê Thị Lan Duyên
Ông Nguyễn Đăng Khoa
Ông Nguyễn Ngọc Thiên Tâm
Ông Đoàn Hoài Nhân
Bà Lê Thị Thiên Hương
Bà Lê Phương Dung
Ông Nguyễn Thanh Xuân

TÓM TẮT BÁO CÁO

Báo cáo này là kết quả của một trong bốn nghiên cứu của MDPA và đây cũng là cơ sở góp phần xây dựng các giải pháp về phát triển nguồn nhân lực cho Chương trình HEPR ở ĐBSCL.

Sau đây là những phát hiện chính của nghiên cứu:

- Nguồn nhân lực của ĐBSCL, hiểu theo nghĩa là sự tổng hợp của kiến thức, kỹ năng, khả năng và năng lực của dân số, vẫn còn tương đối thấp mặc dù khu vực này có nền sản xuất nông nghiệp và hàng hóa khá tốt. Ở khu vực ĐBSCL, tỉ lệ mù chữ là 6%; 33% không học hết tiểu học; 14% tốt nghiệp bậc tiểu học; 8% tốt nghiệp bậc trung học cơ sở. Như thế, chỉ có 77% đội ngũ lao động có trình độ học vấn căn bản trở xuống (GSO, 2001). Giáo dục tay nghề ở ĐBSCL cũng rất thấp với 83% lực lượng lao động không được đào tạo tay nghề (GSO, 2001).
- Hai phần ba số doanh nghiệp được khảo sát đánh giá rằng những tiến bộ trong trình độ năng lực của người lao động vẫn chưa kịp đáp ứng cho nhu cầu phát triển của doanh nghiệp. Vì vậy, ở một mức độ nào đó, vấn đề này có tác động giới hạn phát triển của doanh nghiệp tại địa phương cũng như tác động tiêu cực đến khả năng thu hút đầu tư trong và ngoài nước. Phần lớn các doanh nghiệp được phỏng vấn cho rằng cần có sự thay đổi trong chính sách giáo dục và đầu tư của Việt Nam nhằm cải thiện chất lượng nguồn nhân lực trong tương lai.
- Các chủ doanh nghiệp cho rằng các cơ sở đào tạo không đáp ứng nhu cầu thực của môi trường làm việc. Phương pháp giảng dạy thiên về lý thuyết hơn là thực hành, học thuộc lòng thay vì học kỹ năng giải quyết vấn đề. Vì vậy, người được đào tạo thường thiếu kỹ năng thực tế.
- Nghiên cứu cho thấy đội ngũ lao động phát triển kỹ năng và kiến thức thông qua phương tiện không chính qui, chẳng hạn như tự học, thay vì thông qua trường lớp. Nhiều hộ gia đình, nhất là các hộ nông nghiệp, nhận định rằng học vẫn không có tác động tích cực trực tiếp đến cơ hội việc làm trong tương lai của con em họ. Gia đình không sẵn sàng hỗ trợ con em mình đi học khi chi phí cơ hội của việc đi học được xem là cao (vì trẻ em độ tuổi 10-14 có thể cung cấp lao động đáng kể). Đây là lý do chính khiến tỉ lệ trẻ em không tốt nghiệp bậc tiểu học của ĐBSCL cao nhất so với cả nước.
- Trẻ em Khmer thường nghỉ học sớm hơn trẻ em người Kinh và người gốc Hoa. Các cộng đồng người Khmer cũng đương đầu với những khó khăn như đã nêu trên, nhưng ở mức độ cao hơn.
- Người nghèo ít có cơ hội tiếp cận thông tin và các khóa huấn luyện hơn so với người có thu nhập trung bình và cao. Các quyết định liên quan đến các dịch vụ khuyến nông chủ yếu được thực hiện ở cấp UBND hoặc các tổ chức đại diện cho tổ chức quần chúng của địa phương. Người nghèo bị hạn chế tiếp cận với quá trình này, vì vậy các dịch vụ khuyến nông không phản ánh được nhu cầu của họ.

1. GIỚI THIỆU

Trình độ học vấn thấp nói chung của dân số ĐBSCL là một nguyên nhân chính của tình trạng nghèo đói trong khu vực. Tuy Việt Nam đã nỗ lực thực hiện nhiều chính sách nhằm cải thiện chất lượng nguồn nhân lực như cải cách giáo dục, xã hội hóa trong giáo dục và y tế, và đã đạt được những thành công đáng phấn khởi, nhưng những điều tra gần đây cho thấy mức độ cải thiện giữa các vùng và giữa các bộ phận dân cư có nhiều khác biệt, nhất là giữa vùng ĐBSCL và các vùng khác trong nước.

VHSL do GSO thực hiện gần đây nhất vào năm 2002 cho thấy 52% dân số ĐBSCL không học hết cấp I, và 31% chỉ tốt nghiệp bậc tiểu học trong khi những tỉ lệ này của cả nước là 39% và 27%. Trong khi tỉ lệ dân có đào tạo nghề của cả nước là 5,5% thì tỉ lệ này ở ĐBSCL chưa bằng một nửa (chỉ là 2,3%). Tỉ lệ mù chữ ở ĐBSCL ở mức 6,1% so với 4,6% của cả nước.

Nghiên cứu này cho thấy trình độ thấp kém của nguồn nhân lực của ĐBSCL là một trở ngại đối với phát triển kinh tế của khu vực. Để khắc phục tình trạng này, chúng ta cần phải tìm hiểu nguyên nhân làm hạn chế sự phát triển nguồn nhân lực của khu vực và tác động của vấn đề này lên tình trạng nghèo đói.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Dự án được bắt đầu vào tháng 10 năm 2002 và bao gồm ba giai đoạn:

- Giai đoạn 1: Nhóm nghiên cứu thu thập và tổng hợp thông tin có sẵn từ các tỉnh nhằm tạo cơ sở để xác định các vấn đề nổi cộm cần nghiên cứu sâu hơn.
- Giai đoạn 2: Tiến hành điều tra và nghiên cứu để làm rõ hơn các vấn đề đã được xác định trong giai đoạn 1.
- Giai đoạn 3: Đưa ra những tình huống giải pháp khác nhau cho chính sách can thiệp và hỗ trợ trong tương lai.

Báo cáo này là kết quả của một trong bốn nghiên cứu của Giai đoạn 2, dưới hình thức điều tra ban đầu về tình hình kinh tế xã hội nhằm tạo cơ sở để đưa ra các giải pháp phát triển nguồn nhân lực cho Chương trình HEPR ở ĐBSCL.

2.1 Mục đích và nội dung nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu:

- (1) Đánh giá chất lượng nguồn nhân lực của ĐBSCL, xác định những yếu tố dẫn đến yếu kém của nguồn nhân lực và tác động của chúng đối với tình trạng nghèo đói ở các tỉnh, huyện và xã được khảo sát.
- (2) Đánh giá các cơ hội và trở ngại đối với người nghèo trong việc phát triển năng lực của mình.

Nội dung nghiên cứu:

Là một phần của MDPA, nghiên cứu này tập trung sâu phân tích bốn vấn đề lớn sau:

- (1) Đánh giá nguồn nhân lực dựa trên số liệu và thông tin từ GSO và các tỉnh trong phạm vi điều tra;

- (2) Làm rõ nguyên nhân trẻ em bỏ học;
- (3) Nghiên cứu khung chính sách và cơ cấu tổ chức và tài chính tạo nên khuôn khổ cho các quyết định liên quan đến phát triển nguồn nhân lực; xác định nguyên nhân dẫn đến trình độ nhân lực thấp ở ĐBSCL;
- (4) Xác định các cơ hội và trở ngại đối với người nghèo trong việc phát triển năng lực của mình. Về mặt này, nghiên cứu chú trọng đến những dịch vụ như giáo dục và chuyên giao thông tin cho đối tượng nghèo (bao gồm hiệp hội nông dân và hợp tác xã). Các yếu tố quan trọng khác cũng được xem xét, chẳng hạn như qui mô hộ gia đình và sức khỏe, và mối quan hệ giữa trình độ nhân lực, thu nhập và chỉ tiêu của các hộ nghèo.

2.2 Địa bàn nghiên cứu

MDPA và lãnh đạo các tỉnh ĐBSCL chọn địa bàn nghiên cứu bao gồm ba tỉnh Bến Tre, Bạc Liêu và Long An. Tỉnh Long An giáp Tp Hồ Chí Minh nên có tiềm năng phát triển khu vực phi nông nghiệp tương đối cao hơn. Trong khi đó, Bến Tre và Bạc Liêu trong những năm gần đây đã có nhiều chuyên biến trong cơ cấu sản xuất nông nghiệp, đồng thời những phát triển nhanh trong sản xuất thủy sản.

Mỗi tỉnh chọn mẫu đại diện theo tiêu chí: 1 huyện (thị) khá, 1 huyện trung bình và 1 huyện nghèo. Mỗi huyện (thị) cũng chọn 3 xã theo tiêu chí trên; cụ thể như sau:

Bảng 1. Phân loại mức đói nghèo tại các địa phương được khảo sát

Tỉnh	Thị xã/huyện	Khá	Trung bình	Nghèo
Bạc Liêu	TX Bạc Liêu	P.3	P.7	X. Vĩnh Trạch Đông
	H. Đông Hải	TT. Gành Hào	X. Long Điền Tây	X. Long Điền Đông
	H. Hồng Dân	TT. Ngan Dừa	X. Ninh Quới A	X. Lộc Ninh
Bến Tre	TX. Bến Tre	P. Phú Khương	P. Phú Hưng	P. Bình Phú
	H. Châu Thành	X. Tân Phú	X. An Hóa	X. Tường Đa
	H. Thạnh Phú	X. Giao Thạnh	X. Đại Điền	X. Bình Thạnh
Long An	TX. Tân An	P. 2	P. Khánh Hậu	X. Hương Thọ Phú
	H. Bến Lức	X. Mỹ Yên	X. Tân Bửu	X. Thạnh Lợi
	H. Thạnh Hóa	X. Thuận Nghĩa Hòa	X. Tân Đông	X. Thủy Tây

2.3 Phương pháp thu thập và phân tích dữ liệu

Dữ liệu thứ cấp được thu thập từ các cơ quan sau đây: GSO Việt Nam, Cục Thống kê các tỉnh, Sở Khoa học Công nghệ & Môi trường, Sở Lao Động và Thương Binh và Xã Hội, Sở Giáo dục và Đào tạo, và Sở Kế hoạch và Đầu tư của các tỉnh khảo sát. Số liệu điều tra giai đoạn 1 của HEPR cũng được sử dụng.

Dữ liệu điều tra được thu thập bằng phương pháp quan sát, thảo luận với người dân địa phương, thảo luận nhóm, phỏng vấn kèm bản câu hỏi, phỏng vấn sâu, và nghiên cứu điển hình. Các nhóm đối tượng phỏng vấn được liệt kê trong bảng dưới đây.

Thông tin thu thập được các trường nhóm nghiên cứu ghi chép và trình bày qua các báo cáo nghiên cứu. Bản báo cáo này tóm tắt những kết quả phát hiện từ việc phân tích và so sánh dữ liệu thứ cấp với dữ liệu điều tra.

Bảng 2. Đối tượng phỏng vấn và các phương pháp khảo sát

STT	Đối tượng phỏng vấn	Số mẫu (1 tỉnh)	Tổng (3 tỉnh)
1	Lãnh đạo:		
	- Tỉnh	1	3
	- Huyện, thị - Xã	3 9	9 27
2	Cán bộ khuyến nông, ngư, thú y ...	9	27
3	BGH Trường:		
	- Tiểu học và trung học cơ sở.	6	18
	- Dạy nghề	2	6
	Học sinh:		
- Tiểu học và trung học cơ sở.	27	81	
- Học nghề	3	9	
4	Doanh nghiệp:		
	- Quốc doanh - Ngoài quốc doanh	9 9	27 27
5	Hộ gia đình		
	- PRA (15 hộ / buổi PRA) - Phỏng vấn trực tiếp	9 27	27 81
	Tổng	114	342

3. NHỮNG PHÁT HIỆN CHÍNH

3.1 Đánh giá chất lượng nguồn nhân lực của ĐBSCL

3.1.1 Lực lượng lao động, kỹ năng và đào tạo ở ĐBSCL

- **Lực lượng lao động**

ĐBSCL có một nền sản xuất hàng hóa phát triển rất mạnh. Nông nghiệp đóng góp 23% giá trị sản phẩm nội địa khu vực, nhưng tỉ lệ này đang giảm dần. Số liệu từ VHSLL năm 2002 cho thấy lao động thuê mướn chiếm gần 25% lực lượng lao động nông nghiệp ở đây. Tỉ lệ này cao thứ nhì cả nước, chỉ sau khu vực Đông Nam Bộ, trong đó bao gồm những địa phương đang công nghiệp hóa nhanh chóng là Thành phố Hồ Chí Minh và Đồng Nai. Lao động kỹ thuật và lao động không có tay nghề là hai dạng lao động phổ biến nhất trong số lao động được thuê mướn trong sản xuất nông nghiệp.

- **Trình độ học vấn**

Trình độ học vấn của lực lượng lao động ở ĐBSCL, nếu tính theo bằng cấp, là rất thấp. Hơn 83% lực lượng lao động chỉ có trình độ sơ cấp và không có bằng cấp. Con số này ở người nghèo lên đến 96%. Trong khi thị trường lao động thuận lợi cho công nhân có tay nghề kỹ thuật thì chỉ có 0.7% lực lượng lao động được đào tạo kỹ thuật, và con số này ở người nghèo là 0.2%.

Bảng 3. Trình độ học vấn của người nghèo và không nghèo ở ĐBSCL:

Trình độ học vấn	Không nghèo	Nghèo	Tổng cộng
Không có bằng cấp	51.3	70.3	55.7
Có trình độ tiểu học	28.0	25.5	27.4
Có trình độ trung học cơ sở	11.2	3.0	9.3
Có trình độ trung học phổ thông	5.2	0.9	4.2
Công nhân kỹ thuật	0.8	0.2	0.7
Tốt nghiệp trường học nghề	1.6	0.1	1.3
Tốt nghiệp đại học	1.9	0.0	1.4
Tổng cộng	100.0	100.0	100.0

Nguồn: VHSL 2002, GSO Việt Nam, MDPA tổng hợp.

- **Kỹ năng lao động**

Nhóm nghiên cứu đã phỏng vấn các chủ doanh nghiệp ở ba tỉnh trong phạm vi dự án. Hai phần ba doanh nghiệp được khảo sát cho rằng những tiến bộ trong trình độ năng lực của người lao động vẫn chưa kịp đáp ứng cho nhu cầu phát triển của doanh nghiệp. Vì vậy, ở một mức độ nào đó, vấn đề này có tác động hạn chế sự phát triển của doanh nghiệp tại địa phương cũng như tác động tiêu cực đến khả năng thu hút đầu tư trong và ngoài nước. Phần lớn các doanh nghiệp được phỏng vấn cho rằng cần có sự thay đổi trong chính sách giáo dục và đầu tư của Việt Nam nhằm cải thiện chất lượng nguồn nhân lực trong tương lai. Các doanh nghiệp nhỏ chỉ sử dụng lao động đơn giản nên ít quan tâm đến trình độ của người lao động. Vấn đề chất lượng của lực lượng lao động cũng không phải là vấn đề được quan tâm hàng đầu đối với nhiều xã và ấp.

Giới lãnh đạo được phỏng vấn cho biết mặc dù họ có thể đảm trách nhiệm vụ của mình, họ vẫn còn thiếu kiến thức và kỹ năng để giúp họ hoàn thành tốt công tác. Phần lớn các chủ doanh nghiệp tham gia trong cuộc điều tra cho biết họ chưa qua khóa đào tạo chính qui nào về kỹ năng quản lý, mà chỉ phát triển những kỹ năng cần thiết qua kinh nghiệm thực tiễn. Cán bộ quản lý của các doanh nghiệp nhà nước thường được đào tạo chính qui nhiều hơn là các đối tượng tương đương từ doanh nghiệp tư nhân. Các doanh nghiệp tư nhân không quen thuộc với cách thức đề cử công nhân viên chức đi học khóa đào tạo. Doanh nghiệp nhà nước thường áp dụng quá trình tuyển chọn chặt chẽ nhằm tiết kiệm tiền bạc và bảo đảm đạt được hiệu quả cao nhất về sau. Doanh nghiệp tư nhân thường không có ngân sách cho việc phát triển nhân lực.

3.1.2 *Đánh giá chất lượng các chương trình đào tạo hiện có*

Trong tổng số những doanh nghiệp được điều tra, 45% đã có dự toán nhu cầu lao động cho hiện tại lẫn tương lai. Khoảng 20% các doanh nghiệp dựa các dự tính của mình trên thông tin từ cơ quan chủ quản cấp trên. Đào tạo nghiệp vụ cũng rất khác nhau giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân. Doanh nghiệp nhà nước thường tham gia các khóa đào tạo do cơ quan chủ quản cấp trên tổ chức (cấp sở, bộ) và cơ quan chủ quản quyết định nội dung cũng như lựa chọn cá nhân tham gia. Loại hình đào tạo này đặc biệt phổ biến trong ngành ngân hàng, giao thông vận tải, điện, vv... Chất lượng của các khóa đào tạo này được đánh giá là trung bình – tốt. Một số doanh nghiệp cho biết, các khóa học này chỉ trang bị cho học viên kỹ năng làm việc theo kiểu trên bảo dưới làm, vì thế chất lượng đào tạo không cao. Đôi khi các doanh nghiệp nhận định rằng các khóa học không cần thiết, nhưng vẫn tham gia chỉ để làm vừa lòng cấp trên.

Thông thường, cả ba cấp trong nấc thang quản lý của doanh nghiệp (cao, trung và thấp) đều có tham gia các khóa đào tạo. Đào tạo cho cấp thấp hơn được làm thường xuyên hơn và thường ở dạng đào tạo tại chỗ do những người ở cấp trên, hoặc chuyên gia từ bên ngoài dạy. Nhân viên cấp trung và cao thường tham gia các khóa đào tạo toàn thời gian được cung cấp ở bên ngoài. Đánh giá của các chủ doanh nghiệp về những nhân viên của mình đã tốt nghiệp từ các trường cao đẳng, đại học và thậm chí trường dạy nghề cho thấy hệ thống đào tạo hiện hữu có một điểm yếu lớn – đó là dạy một vấn đề chung trên toàn quốc, chứ không đặc thù đối với ĐBSCL.

Gần nửa các doanh nghiệp được điều tra cho biết cán bộ cấp cao, hoặc cán bộ quản lý chịu trách nhiệm về việc phát triển năng lực của nhân viên cấp dưới, bao gồm xác định kỹ năng cần đào tạo và tạo điều kiện phát triển năng lực. Các doanh nghiệp tư nhân áp dụng rộng rãi phương pháp dùng nhân viên có kinh nghiệm đào tạo nhân viên mới tại chỗ. Chất lượng của dạng đào tạo này được đánh giá là tốt vì người giảng dạy có kinh nghiệm và kiến thức thực tiễn. Tuy nhiên, kiểu đào tạo này không thể đáp ứng nhu cầu hiện đại hóa hoặc mở rộng sản xuất vào các lĩnh vực mới.

Khi cần thêm nhân lực để phục vụ mở rộng sản xuất, các doanh nghiệp thường tiếp cận các nguồn từ bên ngoài, chẳng hạn như bộ phận chuyển giao kỹ thuật của các nhà cung cấp, các cơ sở đào tạo chuyên ngành, chuyên gia nước ngoài của các chương trình hỗ trợ nước ngoài, cũng như học tập từ các cơ quan khác. Chất lượng của dạng đào tạo này được đánh giá là không đồng nhất và tùy vào mỗi doanh nghiệp cũng như mỗi nhà cung cấp. Khoảng một nửa các doanh nghiệp trong nghiên cứu cho biết có tài liệu soạn sẵn để hướng dẫn nhân viên thực hiện tốt công việc của mình.

- *Mối quan hệ giữa đào tạo và việc làm*

Các cuộc điều tra cho thấy các doanh nghiệp dùng các tiêu chí sau cho việc lựa chọn nhân viên để được đào tạo (viết theo thứ tự thông tin):

- Tuổi tác
- Tính chất công việc
- Tính siêng năng và ham học hỏi của nhân viên
- Bằng cấp, chức vụ và ý thức muốn đóng góp cho doanh nghiệp (cả ba đều quan trọng bằng nhau)
- Khả năng tiếp thu thông tin

Thêm vào đó, các doanh nghiệp trong vùng nhìn nhận rằng tiêu chí tuyển dụng của mình còn bao gồm thêm các yếu tố sau đây:

- Bằng cấp
- Kinh nghiệm

Đối với việc tuyển dụng, trình độ học vấn và kinh nghiệm là hai yếu tố quan trọng. Tuy nhiên, điều tra cho thấy còn có hai yếu tố quan trọng nữa là mối quan hệ và sức khỏe. Điều này có thể do phần lớn các doanh nghiệp sản xuất sử dụng lao động đơn giản, vì thế họ cần lao động khỏe mạnh hơn. Gần hai phần ba các doanh nghiệp có chính sách đãi ngộ nhằm thu hút và giữ nhân viên tài giỏi bằng cách trả lương cao, khen thưởng theo công việc, và chú ý đến điều kiện sống và làm việc của nhân viên. Một số có ý kiến rằng doanh nghiệp không cần chú trọng đầu tư vào lao động không có tay nghề vì công việc của họ đơn giản và dạng người lao động này thì dễ tìm.

Cuộc nghiên cứu cho thấy lao động nữ trong các doanh nghiệp đặc biệt gặp nhiều khó khăn, theo thứ tự quan trọng từ cao đến thấp như sau:

- (1) Bận việc gia đình
- (2) Tình trạng sức khỏe
- (3) Trình độ học vấn thấp

3.1.3 Đào tạo tay nghề

Mặc dù phần lớn các doanh nghiệp đồng tình về tầm quan trọng của việc đào tạo nghề, họ lại không quan tâm đến chiến lược phát triển nguồn nhân lực, và cũng không xây dựng quan hệ với các cơ sở giáo dục và đào tạo. Điều này cho thấy các doanh nghiệp không thấy rõ được lợi ích và giá trị của các cơ sở đào tạo. Một số doanh nghiệp than phiền rằng họ thiếu các cơ sở đào tạo cần thiết và họ phải gửi nhân viên đi xa để được đào tạo.

Nhìn chung thì hầu như không có sự thống nhất giữa các nhu cầu của các ngành và nội dung đào tạo của các trung tâm giáo dục/đào tạo. Hoạt động và nội dung đào tạo không được thiết kế nhằm đáp ứng nhu cầu thực tiễn của ngành. Cách hỗ trợ phổ biến nhất của các doanh nghiệp là cho phép nhân viên có thời gian để hoàn thành luận văn hay báo cáo của cơ sở giáo dục đào tạo, hoặc cung cấp nơi để sinh viên làm luận văn hay báo cáo. Các cơ sở giáo dục đào tạo không nắm rõ nhu cầu đào tạo của các ngành. Và nhìn chung thì các cơ sở giáo dục đào tạo cũng không lấy đây làm mục tiêu. Kết quả là học viên tốt nghiệp từ các trung tâm đào tạo lại khó kiếm việc làm.

Đại diện các doanh nghiệp đều nhận xét rằng người tốt nghiệp có bằng cấp thường có kiến thức rộng nhưng không sâu. Người học bị ảnh hưởng bởi phương pháp giảng dạy chú trọng vào lý thuyết và học thuộc lòng thay vì thực tiễn. Chất lượng giáo dục thấp bị đánh giá là do có quá nhiều lý thuyết và sao chép. Vì vậy, đầu ra của giáo dục đào tạo thường thiếu động lực và kỹ năng để làm tốt ngay cả những công việc đơn giản. Đối với việc định hướng nghề nghiệp, các doanh nghiệp cho rằng họ nên khuyến khích nhân viên chọn làm những công việc họ yêu thích và phù hợp khả năng để họ có thể tiếp tục theo con đường đó suốt đời, thay vì thi cử ở các trường đại học và cao đẳng chỉ để có bằng cấp.

3.1.4 Hệ thống truyền thông

Mặc dù thu nhập bình quân đầu người của ĐBSCL cao hơn so với con số trung bình của cả nước, dân số ĐBSCL lại ít được tiếp cận thông tin đại chúng hơn so với các vùng khác. Bảng dưới đây cho thấy hiện trạng này thông qua số hộ có tivi. Nói chung, tỉ lệ hộ có tivi ở ĐBSCL thấp hơn một chút so với trung bình của cả nước (67%).

Bảng 4. Tỉ lệ phần trăm các hộ có tivi, phân theo khu vực và loại hộ gia đình

Khu vực	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Tổng số
Đồng bằng Sông Hồng	81,9	43,6	73,7
Đông Bắc Bộ	77,9	31,2	62,2
Tây Bắc Bộ	74,4	44,4	43,7
Bắc Trung Bộ	75,8	41,6	62,1
Duyên Hải Miền Trung	76,6	35,7	67,0
Tây Nguyên	80,8	39,1	61,7
Đông Nam Bộ	85,2	40,0	81,3
ĐBSCL	73,8	40,1	66,9
Cả nước	79,0436	38,5	68,7

Nguồn: VHSLL 2002, GSO Việt Nam, MDPA tổng hợp

3.1.5 Đầu tư vào cơ sở hạ tầng

Trong thời gian qua, các tỉnh ĐBSCL đã có những nỗ lực đầu tư rất lớn về phát triển cơ sở hạ tầng giao thông, giáo dục và y tế. Mạng lưới giao thông hoạt động thông suốt và kết nối các trung tâm của huyện, thị xã, phường, xã. Giao thông đường thủy là phương tiện giao thông quan trọng của vùng. Mạng lưới trường học ở ĐBSCL cũng tương tự như những nơi khác trong cả nước, nhưng với độ phủ cao hơn. 65% các ấp ở ĐBSCL có trường tiểu học, đây là tỉ lệ cao thứ nhì cả nước (cao nhất là ở vùng duyên hải Nam Trung Bộ) và cao hơn nhiều so với bình quân cả nước. Tỉ lệ các ấp có trường trung học cơ sở và trung học phổ thông trong phạm vi địa lý của ấp ở ĐBSCL cũng cao hơn bình quân cả nước.

Bảng 5. Tỷ lệ phân bố trường học ở ĐBSCL

	% áp có trường tiểu học	% áp có trường trung học cơ sở	% áp có trường trung học phổ thông
Cả nước	54,2	30,2	2,7
ĐBSCL	64,8	33,7	2,9

Nguồn: VHSLL 2002, GSO Việt Nam, MDPA tổng hợp

- **Cơ sở hạ tầng phân bố không đều**

Trường học và trung tâm y tế được phân bố không đều. Vùng xa có ít trường học và trung tâm y tế do thiếu giáo viên, bác sĩ và y tá. Các tỉnh đã nỗ lực đầu tư xây dựng thêm trường lớp và trung tâm y tế, do đó đã giảm bớt được áp lực về hạ tầng cơ bản cho bậc phổ cập. Tuy nhiên, điều này không được thực hiện ở mọi địa phương. Cuộc điều tra thống kê các trường cho thấy ba trường vẫn còn học ba ca và 19 trong tổng số 192 trường vẫn còn bị dột. Do yếu kém trong bảo quản, các trường cũ hơn 10 năm thường bị xuống cấp. Trang thiết bị thường nghèo nàn và bàn ghế không phù hợp với lứa tuổi trẻ em.

- **Ưu trong chi tiêu của chính quyền**

Trong các loại công trình được đầu tư từ ngân sách nhà nước, người dân đánh giá đầu tư vào cơ sở hạ tầng nông thôn là quan trọng nhất (bao gồm đường sá, hệ thống điện, trạm xá và trường học), tiếp theo là dịch vụ y tế và cho vay vốn để phát triển sản xuất. Hỗ trợ việc làm và giới thiệu việc làm được xếp thứ tư và ít được chú trọng hơn hai vấn đề kia rất nhiều. Hỗ trợ kỹ thuật đứng hạng cuối cùng (bao gồm khuyến nông, hướng dẫn kỹ thuật đi kèm với vốn vay). Như vậy, dịch vụ công (hỗ trợ kỹ thuật, giới thiệu việc làm) không được người dân đánh giá cao bằng đầu tư vào các công trình cơ sở vật chất. Đây là một dấu hiệu không mấy khả quan cho sự phát triển tài nguyên con người của khu vực ĐBSCL.

Bảng 6. Đánh giá của hộ gia đình đối với các dịch vụ công

	Xếp hạng do hộ gia đình ở:			Xếp hạng chung
	Long An	Bến Tre	Bạc Liêu	
Cơ sở hạ tầng	1	1	1	1
Y tế	2	4	2	2
Tín dụng	3	2	3	2
Giới thiệu việc làm	3	5	4	4
Cứu trợ khẩn cấp	5	3	6	5
Hỗ trợ kỹ thuật	6	7	5	6
Khuyến học, chống mù chữ, v.v. (yếu tố tinh thần)	7	6	6	7

Nguồn: Phỏng vấn các nhóm hộ ở ba tỉnh ĐBSCL, 2003

3.2 Nguyên nhân của trình độ học vấn thấp kém ở ĐBSCL

ĐBSCL không phải là khu vực nghèo nhất Việt Nam và cơ sở hạ tầng phục vụ giáo dục của vùng cũng tương đối tốt, thế nhưng tỉ lệ đi học của vùng lại thuộc loại thấp nhất nước. Trong năm 1998, chỉ 87,8% trẻ em trong độ tuổi 6-10 đến trường, gần như là tỉ lệ thấp nhất trong 7 khu vực (chỉ cao hơn rất ít so với Tây Bắc Bộ, khu vực nghèo nhất nước). Nói một cách cụ thể, ĐBSCL là một trong những vùng có tỉ lệ phổ cập tiểu học thấp nhất nước (chỉ 76,1%, trong khi tỉ lệ cao nhất là ở Đồng bằng sông Hồng với 96,5%). Tỉ lệ trẻ em trong độ tuổi 6-14 chưa bao giờ đến trường của ĐBSCL cao thứ ba trong cả nước (Theo GSO Việt Nam và Ủy Ban Chăm sóc và Bảo vệ Trẻ em Việt Nam, 2000).

Đầu tư của hộ gia đình vào giáo dục ở ĐBSCL thấp hơn nhiều so với các vùng khác và không tương đương với mức thu nhập bình quân của vùng. Số liệu từ cuộc VHSLL cho thấy chi tiêu liên quan đến giáo dục của các hộ không nghèo ở ĐBSCL chỉ chiếm 3,3% của tổng chi phí chi tiêu. Đây là con số thấp nhất cả nước. Đối với người nghèo, con số này là 2,5% tổng chi phí chi tiêu, thấp thứ nhì cả nước, chỉ sau vùng Tây Bắc Bộ và vùng núi phía Bắc nơi có tỉ lệ 2,2%. Điều này cho thấy ở ĐBSCL, giáo dục không được người dân ưu tiên đầu tư bằng ở các vùng khác. Hiện trạng này không phải chỉ xảy ra đối với hộ nghèo, mà với cả các hộ trung bình và khá.

Bảng 7. Chi tiêu cho giáo dục và y tế ở các vùng (đơn vị: %)

Vùng	Hộ nghèo		Hộ không nghèo	
	Chi tiêu cho y tế	Chi tiêu cho giáo dục	Chi tiêu cho y tế	Chi tiêu cho giáo dục
Đồng Bằng Sông Hồng	5,2	4,2	6,1	6,0
Đồng Bắc Bộ	2,7	2,9	4,5	4,8
Tây Bắc Bộ	3,3	2,2	5,6	4,2
Bắc Trung Bộ	4,3	5,0	6,2	6,6
Duyên Hải Miền Trung	4,4	3,6	5,9	5,7
Cao Nguyên Trung Bộ	4,5	3,5	7,2	6,5
Đông Nam Bộ	4,6	3,5	4,6	5,3
ĐBSCL	4,4	2,5	6,2	3,3
Cả nước	4,1	3,9	5,4	5,7

Nguồn: VHLSS 2002, GSO, MDPA tổng hợp năm 2003

3.2.1 Nguyên nhân kinh tế

Phỏng vấn trực tiếp học sinh của ba tỉnh khảo sát cho thấy khó khăn về kinh tế là nguyên nhân thường được lí giải nhiều nhất cho câu hỏi tại sao các học sinh phải bỏ học. 92% học sinh ở Long An cho biết khó khăn về kinh tế gia đình đã dẫn đến việc bỏ học. Các giáo viên và cán bộ địa phương cũng trả lời tương tự. Sau đây là các lý do về hoàn cảnh kinh tế dẫn đến bỏ học mà các hộ đưa ra:

- Đi lại khó khăn, đặc biệt là trong mùa mưa lũ, vì trường xa nhà. 40% các hộ được phỏng vấn nêu lên lý do này.
- Chi phí khá cao cho con em đi học từ phổ thông cơ sở trở lên. Đây đặc biệt là một gánh nặng cho các gia đình đông con. Ước tính sơ cho thấy chi phí một năm học của một học sinh phổ thông cơ sở là 415.000đồng/năm, và cho cấp phổ thông trung học là 650.000 đồng/năm.
- Lương giáo viên thấp, vì vậy họ phải làm thêm ngoài giờ để đủ sống. 71% giáo viên bậc tiểu học và 53% giáo viên các cấp khác được phỏng vấn cho biết họ có làm thêm ngoài công tác dạy học. Những tỉ lệ này không biến đổi nhiều giữa các trường khảo sát trong ba tỉnh. Làm một lúc hai, ba công việc rất có khả năng ảnh hưởng đến chất lượng giảng dạy vì giáo viên ít có thời gian phát triển chuyên môn, hoặc áp dụng các phương pháp sư phạm mới đòi hỏi nhiều thời gian ngoài lớp học hơn.

3.2.2 Học vấn chính qui có tỉ suất sinh lợi thấp

Điều kiện kinh tế của vùng ĐBSCL tốt hơn so với nhiều vùng khác trong nước. Điều này dẫn nhóm nghiên cứu đến nhận định rằng mặc dù kinh tế là nguyên nhân chính dẫn đến trẻ bỏ học ở ĐBSCL, còn có những vấn đề phức tạp khác ảnh hưởng đến trình độ giáo dục chung.

Quan niệm cho rằng học vấn ít có ích lợi là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc gia đình đầu tư thấp cho con em đi học. Cuộc phỏng vấn người dân năm 2002 cho thấy, ngoài trừ công nhân kỹ thuật là nhóm lao động có nhu cầu cao trong thị trường ĐBSCL, còn lại bằng cấp của người lao động không ảnh hưởng mấy đến mức lương của họ (theo GSO, 2002). Lương một người có bằng cao đẳng hoặc đại học có thể chỉ cao hơn 20% so với lương một người chỉ có trình độ tiểu học biết đọc biết viết. Thị trường lao động không phân biệt trình độ tiểu học, trung học cơ sở hay trung học phổ thông, và có những trường hợp người có bằng trung học lại có mức lương thấp hơn người có trình độ tiểu học khoảng 13%. Mức lương ít phụ thuộc vào bằng cấp mà phụ thuộc vào các yếu tố khác (sức khỏe tốt để lao động nặng, kinh nghiệm, kỹ năng, vv).

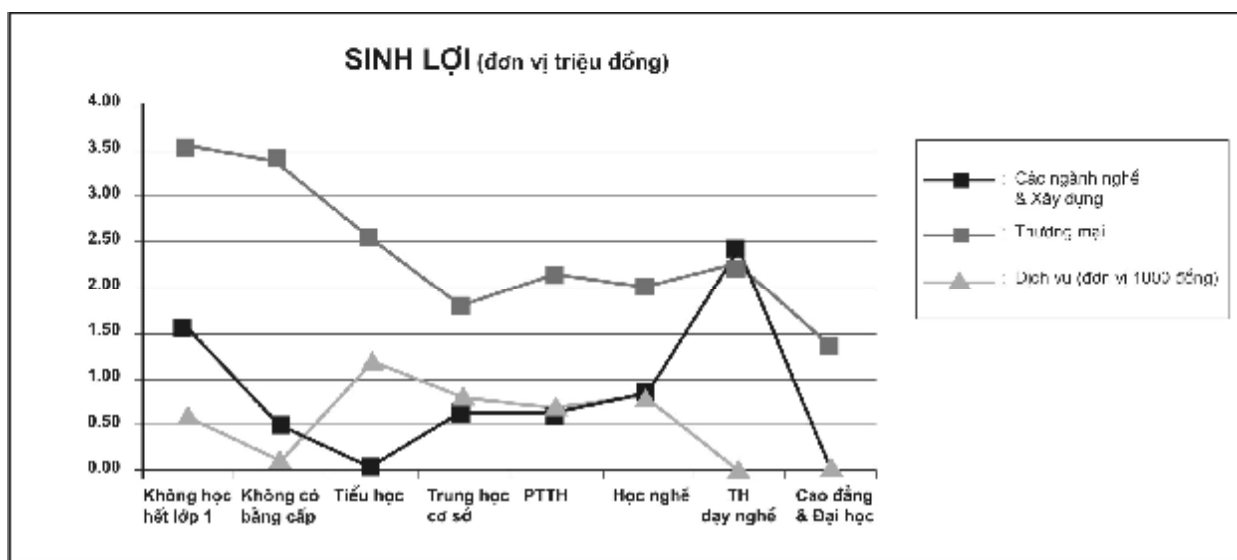
Bảng 8. Mức lương bình quân tính theo giờ của lao động tuổi 15-60 ở ĐBSCL

	Không có bằng cấp	Tốt nghiệp tiểu học	Tốt nghiệp trung học cơ sở	Tốt nghiệp trung học phổ thông	Công nhân kỹ thuật	Tốt nghiệp trường dạy nghề	Tốt nghiệp cao đẳng, đại học
Mức lương (ngàn đồng)	3,4	5,7	5,3	4,9	7,1	6,1	6,9
So với mức của người tốt nghiệp tiểu học (%)	0,61	1,00	0,94	0,87	1,26	1,08	1,21

Nguồn: VHLSS 2002, GSO, MDPA tổng hợp năm 2003

Tương tự như trên, thống kê cũng cho thấy ở ĐBSCL bằng cấp của chủ hộ gia đình cũng không có tác động gì đối với hiệu năng kinh tế của họ. Thậm chí, kết quả sản xuất kinh doanh của các gia đình có chủ hộ không có bằng cấp hoặc chỉ có trình độ lớp 1 lại cao hơn so với những gia đình có chủ hộ đã học xong phổ thông hoặc có bằng đại học.

Biểu đồ 1: Mức sinh lợi trung bình trên một triệu đồng đầu tư của các hộ cho các nhu cầu được tính theo đầu người ở ĐBSCL



Nguồn: VHSLL 2002, GSO, MDPA tổng hợp

3.2.3 Giáo dục và đào tạo thiếu tính thiết thực

Những phát hiện trên không có nghĩa giáo dục là không cần thiết. Nhưng nó có nghĩa là những kiến thức và kỹ năng mà hệ thống giáo dục hiện nay trang bị cho học sinh lại xa rời so với nhu cầu kinh doanh sản xuất. Mặt khác, nghiên cứu này nhấn mạnh những kiến thức và

kỹ năng cho kinh doanh sản xuất được học hỏi và tích lũy qua cách học riêng chứ không qua trường lớp. Nhiều người dân, nhất là các hộ nông nghiệp, nhận định rằng học vấn không trực tiếp hỗ trợ nghề nghiệp trong tương lai của con em mình. Quan niệm này được phản ánh qua câu trả lời của các hộ gia đình là “Làm nông không cần bằng cấp cao”. Thật ra thông điệp của các hộ dân là “bằng cấp không hữu dụng trong sản xuất nông nghiệp”. Các hộ gia đình thường đưa ra khó khăn về kinh tế để lý giải cho việc không cho con em tới trường, nhưng thật ra vấn đề nằm ở hệ thống giáo dục vì phương pháp giảng dạy kém và nội dung không liên quan đến nhu cầu của người dân trong vùng. Điều này có nghĩa là cha mẹ thường khó thấy đủ lý do để đầu tư cho con em mình đi học, mặc dù kiến thức và giáo dục đang rất thiếu và là tối cần thiết đối với sự phát triển vùng.

3.2.4 Chi phí cơ hội

Đối với gia đình ở ĐBSCL, nơi có một thị trường tiêu thụ lao động phổ thông lớn, chi phí cơ hội cho trẻ em đến trường vì thế cao hơn so với các khu vực khác bởi vì trẻ em độ tuổi 10-14 có thể cung cấp lao động đáng kể. Đây là một trong những lý do kinh tế quan trọng dẫn đến việc gia đình không khuyến khích con em đi học.

3.2.5 Nguyên nhân xã hội

Hộ gia đình, học sinh và giáo viên cũng nêu ra những nguyên nhân xã hội dẫn đến bỏ học như sau:

- Thái độ cho rằng sản xuất nông nghiệp không cần nhiều học vấn. Cách suy nghĩ này khá phổ biến trong nhiều tầng lớp dân cư, nhất là người nghèo và không có trình độ học vấn. Những yếu kém mang tính hệ thống trong giáo dục và đào tạo càng củng cố thành kiến này.
- Trình độ văn hóa thấp của thế hệ trước ảnh hưởng tiêu cực đến giáo dục của thế hệ sau. Nhiều học sinh cho biết sau khi tốt nghiệp lớp 12, các em sẽ không học lên tiếp vì các em không biết ai học trên lớp 12 cả. Cha mẹ các em cũng không giải thích được cho con em mình giáo dục sau phổ thông là gì.
- Cha mẹ có trình độ học vấn thấp hoặc bận rộn với công việc nên không có khả năng hoặc thời gian để tạo ra một môi trường học tập tốt cho con cái. Trẻ em trong những gia đình như thế bị ảnh hưởng bởi cách suy nghĩ của cha mẹ và thích đi làm kiếm tiền hơn là đi học.
- Đối với trẻ em gái, hôn nhân sớm và tư tưởng trọng nam khinh nữ, chẳng hạn quan niệm phụ nữ không nên học cao hơn chồng, ảnh hưởng lớn đến thái độ học tập của các em gái. Nhiều phụ huynh và các em gái xem hôn nhân là sự nghiệp chính của phụ nữ và phụ nữ không nên học nhiều vì điều này có thể cản trở hôn nhân.
- Học sinh người Khmer có khuynh hướng bỏ học sớm hơn học sinh người Kinh và Hoa. Cộng đồng người Khmer ở Bạc Liêu cũng gặp phải những khó khăn như trên nhưng ở mức độ cao hơn. Phần lớn các khu vực nơi người Khmer sinh sống đều nghèo và điều kiện phát triển kinh tế yếu kém, cơ sở hạ tầng ít và cũ kỹ, nhất là cơ sở hạ tầng phục vụ cho giáo dục. Cải thiện trong điều kiện kinh tế của các hộ người Khmer cũng chậm hơn so với hộ người Kinh và Hoa trong cùng khu vực. Khoảng cách về thu nhập, trình độ học vấn, và cách biệt văn hóa là những trở ngại lớn cho trẻ em Khmer đến trường.

3.3 Cơ hội và trở ngại đối với người nghèo để phát triển nguồn nhân lực

3.3.1 Cơ hội việc làm

- *Cơ hội*

Nhiều ý kiến cho rằng hoạt động phi nông nghiệp có thể giúp người nghèo thoát nghèo. Ở tỉnh Bạc Liêu, việc làm trong lĩnh vực phi nông nghiệp đã được xác định là một phương tiện giúp giảm tỉ lệ nghèo xuống còn 7% vào năm 2005. Theo cán bộ tỉnh và huyện, hai ngành chính để giúp người nghèo thoát nghèo sẽ là chăn nuôi thủy sản và sản xuất mỹ nghệ công nghiệp. Điển hình là trong năm 2002, tỉnh Bạc Liêu đã có 18 ngàn việc làm cho hộ gia đình nghèo trong hai ngành này.

- *Trở ngại trong tìm việc làm*

Khi người nghèo được hỏi về những trở ngại trong tìm việc làm, 86% người được khảo sát ở Bạc Liêu cho biết điều kiện gia đình khó khăn là trở ngại chính, tiếp theo là trình độ học vấn thấp (71%), và tinh thần và nỗ lực cá nhân (57%). Có ít trung tâm giới thiệu việc làm và những trung tâm này hoạt động không hiệu quả. Khoảng 92% dân địa phương tìm việc làm thông qua gia đình và bạn bè, và chỉ có 31% tìm việc làm thông qua trung tâm giới thiệu việc làm.

Khảo sát cho thấy thanh niên nông thôn linh động hơn trong tìm việc làm, nhưng loại việc họ tìm được thường chỉ là lao động phổ thông. Cán bộ địa phương ước tính rằng số người lao động của địa phương mình tìm được việc làm ở thành phố lớn (Thành phố Hồ Chí Minh hay Cần Thơ) hoặc ở các khu chế xuất là không cao, mặc dù không có con số chính xác. Những lao động này không có ý định về quê lại sau khi họ đã học được kỹ năng và kiến thức. Tuy nhiên, những lao động này gửi tiền về cho gia đình ở quê và số tiền này giúp cho nhiều hộ nghèo trang trải cuộc sống hoặc mở rộng sản xuất nông nghiệp.

Đánh giá của các hộ dân về ích lợi của các hoạt động hỗ trợ của chính quyền cho thấy đầu tư vào cơ sở hạ tầng và y tế được đánh giá cao nhất, tiếp theo là tín dụng. Giới thiệu việc làm thường được xếp hạng thấp nhất.

3.3.2 Tiếp cận giáo dục, đào tạo và thông tin

Trong các cuộc phỏng vấn, các hộ gia đình cho biết trở ngại lớn nhất đối với việc nâng cao giáo dục và hiểu biết là thiếu thông tin. Nguyên nhân là người dân địa phương không có đủ truyền hình, báo đài. Một số nơi còn không có điện và hệ thống loa phóng thanh chỉ hoạt động ở cấp huyện và xã chứ không xuống tận ấp.

- *Phổ biến thông tin*

Về mặt phổ biến thông tin cho cán bộ xã, 92% cán bộ được khảo sát cho biết họ nắm thông tin về kế hoạch tài chính của các cấp trên. Trong số này, 61% tiếp cận thông tin qua văn bản chính thức, và 33% qua các cuộc họp và phương tiện thông tin đại chúng. Thông thường thì cán bộ xã nắm được kế hoạch tài chính của huyện sau cuộc họp Hội đồng Nhân dân vào đầu mỗi năm.

- *Dân chủ cơ sở*

Về Quy chế Dân chủ Cơ sở, 100% cán bộ xã được khảo sát trả lời rằng họ hiểu rõ những mục tiêu của chỉ thị. Về nội dung, 84% cán bộ trả lời rằng nội dung cơ bản của quy định về dân chủ cơ sở là “Dân biết – Dân bàn – Dân làm – Dân kiểm tra”. 15% cán bộ cũng trả lời rằng nội dung cơ bản của quy định về dân chủ cơ sở còn bao gồm lập chính sách, quy chế, chỉ tiêu ngân sách, tạo điều kiện cho người dân tham gia vào mọi hoạt động của chính quyền các cấp, nhất là trong các công trình phát triển cơ sở hạ tầng ở địa phương. 65% cán bộ được khảo sát cho rằng địa phương họ áp dụng chỉ thị này tương đối tốt.

Các cán bộ cũng nhìn nhận một số khó khăn trong việc áp dụng Quy chế Dân chủ Cơ sở, bao gồm: cán bộ địa phương có trình độ thấp, nhất là với cán bộ có trách nhiệm làm công tác giáo dục chính trị; phần lớn người dân vẫn kém hiểu biết về vấn đề; trình độ hiểu biết thấp về nội dung của Quy chế Dân chủ Cơ sở, dẫn đến thiếu sót một số vấn đề trong thông tin tuyên truyền. Việc áp dụng Quy chế này cũng gặp nhiều trì hoãn vì người dân không hiểu rõ qui trình. Chính vì vậy, ở nhiều địa phương, “Dân bàn” trở thành chỉ “Dân đồng ý”. Việc tham khảo ý kiến đối với các cộng đồng thiểu số vẫn còn rất yếu và hạn chế do khó khăn về ngôn ngữ, nhất là đối với cộng đồng người Khmer.

- *Khuyến nông*

Cơ hội tiếp cận dịch vụ khuyến nông, khuyến công và khuyến ngư và dịch vụ tư vấn việc làm đối với người nghèo hạn chế rất nhiều so với người không nghèo. Khi được hỏi vì sao họ không tham gia vào các hoạt động khuyến nông, người nghèo đưa ra các lý do chính như sau: (1) không có thời gian và (2) không có đủ điều kiện tham gia. Nguyên nhân thứ nhất là do người nghèo phải tập trung vào lo cho những nhu cầu sống cơ bản trước, và nguyên nhân thứ hai là do các điều kiện tham gia của các khóa đào tạo khuyến nông quá gắt gao. Ví dụ như các khóa học khuyến nông đưa ra điều kiện người tham dự phải là đại diện nhóm, có đất và có vốn.

Về mặt nguyên tắc, các trung tâm khuyến nông có trách nhiệm phục vụ từng hộ gia đình. Nhưng trên thực tế, các trung tâm không thể đưa dịch vụ của mình đến từng hộ gia đình. Các trung tâm này phải dựa vào các cơ quan và tổ chức ở xã để phổ biến thông tin. Vì vậy, có một khoảng cách lớn giữa các đơn vị khuyến nông và các hộ nông dân. Loại hình và cách thức của các dịch vụ khuyến nông thường được các trung tâm khuyến nông quyết định theo yêu cầu và với sự đồng ý của UBND, hoặc đại diện các tổ chức quần chúng. Quá trình này tạo ra rất ít cơ hội cho nông dân, nhất là người nghèo và phụ nữ tham gia và nêu lên những nhu cầu thực sự của họ. Vì vậy dịch vụ khuyến nông có phạm vi hẹp và phần lớn nông dân đều không hài lòng vì loại hình, thời gian và hình thức của dịch vụ đều không đáp ứng được nhu cầu của họ. Người nghèo càng khó hưởng lợi từ dịch vụ khuyến nông.

Khảo sát ở các xã cho thấy người nghèo không có đất, hoặc vốn để sản xuất không thể hưởng lợi từ các hoạt động khuyến nông như mô hình lúa – tôm, bò – cỏ cao sản, vv... Những hoạt động này chỉ có ích cho nông dân đã khá giả. Những người được chọn đi học các khóa khuyến nông thường là đại diện của nhóm, ấp, khóm, tổ chức xã hội, hoặc đã được khen thưởng danh hiệu nhà sản xuất, doanh nghiệp tiêu biểu hoặc tiên tiến. Người nghèo ít có cơ hội được tham gia vào các nhóm này.

- *Người Khmer*

Nhiều hộ cho rằng mình quá thiếu thông tin thị trường, nhất là đối với người nghèo và đặc biệt là người Khmer vì phần lớn người Khmer biết rất ít tiếng Việt.

3.3.3 Tác động của sức khỏe và qui mô gia đình

Các chương trình kế hoạch hóa gia đình đã có những tác động tích cực đến điều kiện sức khỏe của các hộ gia đình. Số hộ có con đông đã giảm. Nhờ vậy, trẻ em được chăm sóc cẩn thận hơn và tỉ lệ trẻ em con nhà nghèo được đến trường đúng tuổi cũng đã tăng hơn so với trước.

Các hộ đánh giá cao tính hữu ích của các dịch vụ y tế. Tuy nhiên, có ý kiến cho rằng dịch vụ y tế hoạt động kém hiệu quả do thiếu kỹ năng chuyên môn, và vì thế không đáp ứng được nhu cầu về y tế của người dân. Một số nơi thiếu nước trầm trọng gây ra ảnh hưởng xấu đến sức khỏe của phụ nữ và trẻ em.

4. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Nguồn nhân lực của ĐBSCL, hiểu theo nghĩa là sự tổng hợp của kiến thức, kỹ năng, khả năng và năng lực của dân số, vẫn còn tương đối thấp, mặc dù khu vực này đã có những phát triển lớn trong sản xuất nông nghiệp và sản xuất hàng hóa cũng như một thị trường lao động mạnh (chủ yếu bao gồm lao động chân tay và lao động phổ thông). Thêm vào đó, nhiều gia đình không chú trọng đầu tư cho việc giáo dục và đào tạo của con em mình, một phần là do hệ thống giáo dục hiện hành không đáp ứng được nhu cầu của họ về nội dung kiến thức cũng như phương pháp giảng dạy, phần khác là do chi phí cơ hội cho trẻ em đến trường cao.

Sau đây là những khuyến nghị nhằm phát triển nguồn nhân lực của ĐBSCL:

1. Tăng cường đào tạo dạy nghề

- Hỗ trợ các khóa dạy nghề chuyên sâu nhằm đào tạo các kỹ năng cần thiết cho các doanh nghiệp địa phương cả trong khu vực kinh tế nhà nước lẫn tư nhân, nhằm đáp ứng các nhu cầu phát triển kinh tế vùng.
- Ưu tiên đào tạo và nâng cao kỹ năng kinh doanh và quản lý cho các doanh nghiệp ở ĐBSCL.
- Tổ chức các khóa dạy nghề đặc biệt cho người nghèo và cung cấp dịch vụ giới thiệu việc làm thích hợp sau khóa học.
- Thêm đào tạo nghề vào chương trình giáo dục phổ thông. Nhằm tạo điều kiện thực hiện khuyến nghị này, cần phải có một chiến lược đầu tư đào tạo chuyên viên dạy nghề cho ĐBSCL.

2. Nâng cao chất lượng giáo dục nhà trường

- Hỗ trợ cải tiến trong phương pháp đào tạo, khuyến khích suy nghĩ độc lập hơn là học thuộc lòng; sẵn sàng học hỏi từ kinh nghiệm của các nước có nền giáo dục phát triển hơn; phổ cập giáo dục cho tất cả mọi người; xây dựng một nền giáo dục với trọng tâm về chất lượng chứ không phải chỉ nhằm vào chỉ tiêu và bằng cấp.
- Định hướng lại đầu tư vào giáo dục, chú trọng vào thư viện, phòng thí nghiệm, vườn sinh vật, chuyên gia hướng dẫn thực hành, các bộ môn thiết thực và gắn gũi với môi trường sống và làm việc trong khu vực, công nghệ thông tin và internet.
- Xây dựng kế hoạch dài hạn để đào tạo giáo viên giảng dạy các bộ môn thực tế đối với khu vực ĐBSCL.

3. Nâng cao năng lực cán bộ Chương trình HEPR

- Nâng cao sự hiểu biết về phương pháp và kỹ năng tiếp cận có sự tham gia của người dân.

4. Đẩy mạnh thông tin và các biện pháp khuyến khích người nghèo thực hiện quyền dân chủ cơ sở

- Quyết định cần có sự tham gia của người dân và trong quá trình này, cần phải chú trọng đặc biệt đến sự linh động về thời gian, địa điểm tổ chức, và phương pháp tiếp cận nhằm tạo điều kiện cho tiếng nói của người nghèo hoặc người có hoàn cảnh khó khăn, đặc biệt là phụ nữ.
- Xây dựng các hoạt động khuyến nông nhằm phục vụ nhu cầu của hộ nghèo. Để tổ chức được các chương trình này, Chương trình HEPR cần tiếp cận trực tiếp hộ nghèo để nắm bắt được nhu cầu và mong muốn của họ.

Phụ lục 4: Người Khmer

Báo cáo chuyên đề giai đoạn 2

NGƯỜI KHMER

Ở ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

Nhóm nghiên cứu

Nguyễn Ngọc Đệ, Trưởng nhóm,
Viện Hệ thống Nông nghiệp, Đại học Cần Thơ
Trần Thanh Bé
Dương Ngọc Thành
Lê Cảnh Dũng
Võ Công Nguyễn
Đặng Kiều Nhân
Nguyễn Quang Tuyền
Lâm Hương
Sơn Phước Hoan
Lý Tâm
Nhan Xuân Thanh

Lời cảm ơn

Nhóm nghiên cứu xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Ủy ban Nhân dân, Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, Sở Dân tộc Thiểu số, Sở Thống kê và các cơ quan liên quan của các tỉnh Sóc Trăng, Trà Vinh và Kiên Giang đã cung cấp thông tin, trao đổi ý kiến, tổ chức các cuộc họp với các hộ dân và đóng góp ý kiến để hoàn tất các báo cáo tỉnh. Đây chính là yếu tố quyết định để hoàn thành công trình nghiên cứu này.

Nhóm nghiên cứu xin bày tỏ lòng biết ơn đối với AusAID và Dự án MDPA đã hỗ trợ về mặt tài chính và cố vấn cho công tác nghiên cứu.

Thay mặt nhóm nghiên cứu

Nguyễn Ngọc Đệ

TÓM TẮT

Báo cáo này là một trong bốn báo cáo nghiên cứu do Dự án MDPA - giai đoạn 2 thực hiện. Mục đích của nghiên cứu này là nhằm đưa ra cơ sở xây dựng các định hướng cho việc hỗ trợ người dân Khmer nghèo ở ĐBSCL.

Các kết quả nghiên cứu chủ yếu gồm:

1. Trong những năm gần đây đã diễn ra những thay đổi đáng kể đối với các hộ dân Khmer. Để đáp ứng tình hình này, các ban chỉ đạo Xóa Đói Giảm Nghèo (XĐGN) cần nhận thức và điều chỉnh các chương trình của họ cho thích hợp. Cụ thể là trong khi phương tiện làm ăn sinh sống truyền thống của người Khmer ở ĐBSCL vẫn dựa vào sản xuất nông nghiệp của hộ gia đình (kinh tế hộ gia đình), hầu hết người Khmer hiện nay có rất ít đất canh tác, hoặc đã mất hay thế chấp đất của họ. Kết quả là họ lệ thuộc vào nguồn thu nhập từ việc làm thuê nông nghiệp và ở các vùng đô thị. Điều này có nghĩa là những biện pháp liên quan đến XĐGN nhắm vào đối tượng là các hộ dân tự canh tác đất nông nghiệp không còn liên quan đến các hộ Khmer nghèo nữa, vì không trực tiếp cải thiện được phương tiện kiếm sống chính của họ, mà chỉ có tác dụng đối với các hộ Khmer trung bình và khá.
2. Người dân nghèo Khmer có rất ít cơ hội kiếm được việc làm, và những việc làm họ có thể kiếm được hầu hết là lao động giản đơn thu nhập thấp. Rất ít người Khmer kiếm được việc làm tại các xí nghiệp ở địa phương hay đi nước ngoài theo diện xuất khẩu lao động. Nguyên nhân chính là do người Khmer nghèo có trình độ học vấn rất thấp và nhiều người trong số họ mù chữ cả tiếng Việt lẫn tiếng Khmer. Tỷ lệ người Khmer nghèo được học đến trung học chỉ ở mức 1/3 tỷ lệ trung bình ở ĐBSCL và phổ thông cơ sở chỉ đạt 1/5. Những rào cản khác đối với cơ hội việc làm của họ là thiếu thông tin và quan hệ xã hội.
3. Mặc dù các tỉnh có nhận biết chung về mối quan hệ giữa hiện trạng nghèo đói của người Khmer và việc thực hiện XĐGN, các đặc điểm đặc thù của người Khmer nghèo vẫn chưa được xác định rõ hoặc chưa được quan tâm đúng mức trong công tác XĐGN. Vì vậy nhiều hoạt động phát triển sản xuất để giảm nghèo vẫn chưa giải quyết được các nhu cầu cụ thể của người Khmer. Điều này giúp giải thích phần nào lý do vì sao số hộ dân Khmer thoát nghèo rất thấp.
4. Khả năng tiếp cận các nguồn lực, bao gồm vay tín dụng từ các nguồn chính thức, các điều kiện cơ sở hạ tầng như điện, nước sạch, các công trình vệ sinh của các hộ dân Khmer nghèo bị hạn chế hơn so với các hộ trung bình và khá ở ĐBSCL. Xét về các khoản vay ưu đãi để hỗ trợ các hộ Khmer nghèo, có các vấn đề tồn tại như không thu được nợ do thiếu giám sát; sử dụng tiền vay sai mục đích; và trả nợ chậm. Những vấn đề này thường do việc cung cấp thông tin không nhất quán, mâu thuẫn của các tổ chức như ngân hàng, bộ phận khuyến nông và các môi giới tư nhân.
5. Những dịch vụ thiết yếu như khuyến nông và xúc tiến việc làm không thực sự góp phần XĐGN do chúng không hướng đến phục vụ đối tượng người Khmer nghèo.
6. Người Khmer nghèo có ít điều kiện cọ sát với chính quyền cấp xã và có ít cơ hội được tham gia vào các qui trình ra quyết định của cộng đồng. Để đạt được dân chủ cơ sở tốt hơn, các cơ quan chính quyền địa phương cần tiến hành cách tiếp cận năng động hơn đối với người nghèo.

Trên cơ sở các kết quả khảo sát nêu trên, nhóm nghiên cứu đã đưa ra các khuyến nghị để xây dựng các giải pháp thúc đẩy XĐGN trong các nhóm người Khmer, bao trùm sáu lĩnh vực sau:

1. Tăng cường điều kiện tiếp cận các cơ hội việc làm và đào tạo kỹ năng cho người Khmer;
2. Nâng cao năng lực của các ban chỉ đạo XĐGN, cán bộ xã và nhân viên các tổ chức đoàn thể ở các địa bàn có người Khmer sinh sống;
3. Hỗ trợ người dân Khmer nghèo tham gia vào các qui trình dân chủ cơ sở ở địa phương;
4. Tăng cường khả năng tiếp cận của người Khmer nghèo đối với các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng;
5. Tăng cường cơ hội đến trường cho trẻ em Khmer;
6. Phát triển các hoạt động hỗ trợ xã hội có hiệu quả cho người Khmer.

1. GIỚI THIỆU

Tại ĐBSCL hiện có bốn dân tộc đang chung sống là dân tộc Kinh, Khmer, Hoa và Chăm. Sau dân tộc Kinh, dân tộc Khmer chiếm tỷ lệ cao nhất trong cộng đồng các dân tộc sinh sống ở ĐBSCL, đặc biệt là ở các tỉnh Sóc Trăng, Trà Vinh và Kiên Giang.

Tỷ lệ người nghèo trong cộng đồng dân tộc Khmer cao hơn rất nhiều so với dân tộc Kinh và Hoa. Những năm gần đây, số hộ Khmer thoát nghèo tương đối ít, trong khi tỷ lệ tái nghèo cao hơn các nhóm dân tộc khác.

Vì vậy, nghiên cứu đúng bản chất các nguyên nhân và đưa ra các giải pháp hiệu quả giúp thoát nghèo bền vững cho người Khmer là rất cần thiết, góp phần tác động tích cực đến công tác xóa đói giảm nghèo (XDGN) nói chung tại ĐBSCL.

Nghiên cứu này là một trong bốn nội dung nghiên cứu của Giai đoạn 2, có vai trò như một cuộc điều tra kinh tế xã hội gốc giúp đưa ra cơ sở định hướng cho các can thiệp hỗ trợ người nghèo Khmer.

2. PHƯƠNG PHÁP

2.1 Mục đích và phạm vi nghiên cứu

Mục đích: Nghiên cứu này nhằm mục đích đánh giá các nguyên nhân của hiện tượng đói nghèo ở các cộng đồng Khmer để xác định những cơ hội cũng như rào cản đối với sự tăng trưởng và phát triển kinh tế của các cộng đồng này. Một trong những trọng tâm của nghiên cứu là xác định các rào cản về cơ hội việc làm của người Khmer.

Phạm vi nghiên cứu: Là một bộ phận của Dự án MDPA, nghiên cứu này đặc biệt chú trọng phân tích bốn nhóm vấn đề liên quan đến đói nghèo và biện pháp XDGN sau:

- 1) Điều kiện tự nhiên, phong tục và tập quán ảnh hưởng đến tình trạng đói nghèo và công tác XDGN trong các cộng đồng Khmer.
- 2) Cách tiếp cận thực hiện các chương trình XDGN và tác động của những chương trình này đối với tình trạng nghèo đói ở các cộng đồng người Khmer cũng như các vấn đề tồn tại của các chương trình này.
- 3) Cơ hội thoát nghèo và những rào cản đối với sự phát triển của các hộ Khmer nghèo, bao gồm khả năng tiếp cận tri thức, kỹ năng và thông tin, các nguồn lực, hệ thống an sinh xã hội, v.v...
- 4) Sự tham gia của người Khmer trong các quá trình ra quyết định của cộng đồng và dân chủ cơ sở.

2.2 Địa bàn nghiên cứu

Địa bàn khảo sát gồm ba tỉnh: Trà Vinh, Sóc Trăng và Kiên Giang. 80% người Khmer sinh sống ở các tỉnh này. Vì vậy các cộng đồng ở những địa phương này có thiết chế xã hội đặc trưng của người Khmer. Do đó, kết quả nghiên cứu về hiện trạng và nguyên nhân nghèo đói của người Khmer ở ba tỉnh có thể đại diện được cho người Khmer ở ĐBSCL.

2.3 Phương pháp thu thập và phân tích dữ liệu

Nghiên cứu định lượng. Nhóm nghiên cứu chủ yếu sử dụng dữ liệu có sẵn từ VHLSS do GSO thực hiện năm 2002. Mặc dù có thể nhận thấy kết quả khảo sát có phần mang ý kiến chủ quan do việc thu thập mẫu, tác động của nó đối với kết luận trong so sánh về hiện trạng người Khmer với các nhóm dân tộc khác ở ĐBSCL là không đáng kể. Nguồn dữ liệu quan trọng thứ hai nhóm nghiên cứu sử dụng là từ các cuộc đánh giá của các cơ quan chính quyền liên quan ở ba tỉnh khảo sát.

Nghiên cứu định tính: Các phương pháp chính gồm thảo luận nhóm và phỏng vấn sâu người Khmer. Ở mỗi tỉnh, nhóm nghiên cứu cũng trao đổi với các cơ quan chính quyền và ban ngành liên quan, và các thành viên ban chỉ đạo XĐGN và các Ban Dân tộc. Việc này giúp nhóm chọn ra được một thị xã và hai huyện tiêu biểu nơi có đông người Khmer; một huyện nghèo; và một huyện khá hơn trong lĩnh vực phát triển kinh tế-xã hội. Theo cách tương tự, ở mỗi thị xã/huyện, hai xã/phường tiêu biểu được chọn làm nơi khảo sát, dựa trên các tiêu chí nêu trên.

Tại mỗi xã/phường được chọn, nhóm nghiên cứu thực hiện phỏng vấn nhóm với ba nhóm hộ gia đình: nghèo, trung bình và khá (cả nam lẫn nữ). Tổng cộng có 487 hộ tham gia phỏng vấn nhóm ở ba tỉnh (Bảng 1).

Bảng 1. Tóm tắt địa bàn và số mẫu khảo sát, 8/2003

Tỉnh	Huyện/thị xã	Xã/phường	Phỏng vấn nhóm (người)	Tổng số hộ điều tra
Sóc Trăng	Thị xã Sóc Trăng Mỹ Tú Mỹ Xuyên	Phường 5 và 10 Phú Mỹ, Phú Tâm Viên An, Đại Tâm	150	72
Trà Vinh	Thị xã Trà Vinh Châu Thành Trà Cú	Phường 1, 6 Lương Hòa, Hòa Lợi Ngọc Biên, Phước Hưng	166	72
Kiên Giang	Thị xã Rạch Giá Châu Thành Giồng Riềng	Phường Vĩnh Lợi, xã Phi Thông Minh Lương, Minh Hòa Ngọc Chúc, Bàn Thạch	171	72
Tổng cộng			487	216

Tại mỗi xã/thị trấn, nhóm tư vấn đã phỏng vấn chuyên sâu bốn hộ khá, bốn hộ trung bình và bốn hộ nghèo người Khmer. Tổng cộng 216 hộ được phỏng vấn ở ba tỉnh.

Thông tin và dữ liệu thu thập được phân tích, xử lý, tổng hợp và tổ chức thu thập thông tin phản hồi tại các tỉnh nghiên cứu dưới hình thức hội thảo hoặc thư góp ý.

3. KẾT QUẢ

3.1 Hiện trạng của người Khmer ở địa bàn nghiên cứu

3.1.1 Điều kiện tự nhiên và tập quán

Theo số liệu thống kê mới nhất của GSO, có khoảng 1,05 triệu người Khmer đang sinh sống ở ĐBSCL, chiếm tỷ lệ 6,49% tổng dân số ĐBSCL (ước tính khoảng 16 triệu). Người Khmer sinh sống tập trung chủ yếu ở tám tỉnh là Sóc Trăng (28,9%), Trà Vinh (khoảng 30%), Kiên Giang (12,9%), An Giang, Bạc Liêu, Cần Thơ, Vĩnh Long và Cà Mau (Vụ Địa phương 2002; GSO 1999; Sở Dân tộc Kiên Giang 2003).

Người Khmer là một trong bốn cộng đồng dân tộc (Kinh, Khmer, Hoa và Chăm) sinh sống lâu đời ở ĐBSCL. Làng của người Khmer (được gọi là *phum*, *soc*) thường nằm ở các dải đất cao (được gọi là *giong*), có ngôi chùa ở trung tâm. Khu dân cư của làng rất dễ nhận biết và rất ít thay đổi.

Các hộ Khmer thường sống theo cụm, các cụm này có tác động đối với quyết định của cộng đồng. Đời sống cộng đồng rất năng động. Người Khmer có truyền thống thương yêu, đùm bọc lẫn nhau trong mọi hoàn cảnh.

Phật và các lễ hội truyền thống khác đóng một vai trò quan trọng trong đời sống xã hội của người Khmer. Ngôi chùa trong xóm ấp là trung tâm điểm của các cuộc hội họp, lễ bái, vui chơi, học tập. Ý kiến của các sư sãi được coi trọng. Người Khmer tin rằng cúng chùa, dâng các sư sãi thì sẽ được phước, nên khi có tiền, họ trích một số lớn cúng dường và nuôi quý vị sư sãi. Các khoản chi tiêu vào các lễ hội, xây dựng và duy tu chùa chiền chiếm phần đáng kể trong tổng chi tiêu của một hộ dân Khmer. Mỗi năm người Khmer có riêng tám lễ hội truyền thống, trong đó ba lễ hội quan trọng nhất là Năm mới (Chôl Ch'năm Thmây) vào giữa tháng tư, lễ xá tội vong nhân (Phchum Ben hay Đôn-ta) vào giữa tháng 9 và lễ cúng trăng (Ok Ang Bok) cuối tháng 10 (Toan Ánh và C.L. Giang, 2002).

Người Khmer có ngôn ngữ, chữ viết riêng. Đa số các trường học có số đông học sinh người Khmer có các chương trình học tiếng Khmer. Tỷ lệ học sinh tham gia học các chương trình này hiện nay khá cao. Các thế hệ trước không được học tiếng Khmer vì nó không nằm trong chương trình học. Người Khmer rất quan tâm và yêu thích văn hóa, nghệ thuật, thích múa hát và rất trân trọng giá trị về đời sống tinh thần.

3.1.2 Nguồn và mức thu nhập

Theo truyền thống, người Khmer kiếm sống bằng nghề nông. Đa số nông dân Khmer áp dụng các phương pháp canh tác cũ, kết quả là năng suất và sản lượng thấp. Mặc dù đã chuyển từ độc canh cây lúa sang đa dạng hóa cây trồng và luân canh, nhưng diện tích cho rau màu còn hạn chế và năng suất vẫn dưới mức trung bình. Chỉ có một bộ phận nhỏ các hộ sử dụng hiệu quả những tiến bộ gần đây trong nông nghiệp.

Phần lớn các hộ Khmer ở mức đủ ăn và còn lúng túng với nền kinh tế thị trường hơn người Kinh ở cùng địa bàn. Đây chính là những trở ngại quan trọng ảnh hưởng đến động cơ và mong muốn học hỏi về các kỹ thuật mới để cải thiện năng suất. Các cộng đồng người Khmer thường sống rất khép kín, cho nên cũng ảnh hưởng đến những định chế của họ đối với các cơ quan bên ngoài. Điều này làm hạn chế việc trao đổi thông tin, quan hệ và học hỏi lẫn nhau

giữa các cộng đồng người Khmer và người Kinh. Vì họ còn lúng túng với các qui luật cạnh tranh của nền kinh tế thị trường nên họ tốn chi phí cao và thu được lợi nhuận thấp. Nhiều người Khmer, đặc biệt là người nghèo và phụ nữ, không biết nói trôi chảy tiếng Việt. Điều này càng làm hạn chế khả năng tiếp cận và trao đổi thông tin của họ.

Bảng 2 tóm tắt các kết quả một cuộc khảo sát thu nhập của 70 hộ Khmer nghèo, trung bình và khá ở tỉnh Trà Vinh. Hiện nay, thu nhập trung bình hàng năm của một hộ Khmer nghèo khoảng 6,3 triệu đồng; hộ trung bình là 13 triệu đồng và hộ khá là 29,3 triệu đồng.

Cơ cấu thu nhập được mô tả trong Bảng 2 cho thấy sản xuất nông nghiệp gia đình không còn là cách kiếm sống chính của dân Khmer nghèo. Trên 81% tổng thu nhập của các hộ nghèo là từ các hoạt động phi nông nghiệp, buôn bán và làm thuê (nông nghiệp và phi nông nghiệp). 13% thu nhập từ các nguồn khác (không thuộc các hoạt động nông nghiệp của gia đình). Trồng lúa, chăn nuôi gia súc và canh tác rau màu đóng góp dưới 6% tổng thu nhập. Các kết quả này phù hợp với các kết quả Điều tra Thu nhập Hộ nghèo Khmer do tỉnh Kiên Giang thực hiện, trong đó 77,2 % hộ nghèo sống chủ yếu nhờ thu nhập từ việc làm thuê và 15,7% từ nghề nông, lâm và nuôi trồng thủy sản. Tuy nhiên, thị trường lao động này thường hạn chế trong cộng đồng người Khmer. Người nghèo cũng kiếm thêm các khoản tiền ít ỏi từ việc làm thuê vào mùa gặt hoặc đào ao nuôi thủy sản.

Việc hiểu được các hộ Khmer nghèo đã chuyển từ sản xuất nông nghiệp gia đình sang các hoạt động kinh tế khác, hoặc làm thuê, có ý nghĩa quan trọng đối với công tác giảm nghèo. Hoàn cảnh hiện nay của họ đã khiến các biện pháp hỗ trợ giảm nghèo hướng đến sản xuất nông nghiệp và các hộ nông dân không còn phù hợp đối với các hộ Khmer nghèo, vì các biện pháp này không trực tiếp cải thiện nguồn thu nhập chính của họ. Các biện pháp hỗ trợ hướng đến các hộ nông dân chỉ đem lại kết quả đối với các hộ trung bình và khá.

Bảng 2. Nguồn thu nhập của các hộ Khmer ở Trà Vinh

Nguồn thu nhập	Hộ nghèo	Hộ trung bình	Hộ khá	Thu nhập trung bình /hộ
Sản xuất lúa	3,1%	29,0%	40,6%	32,6%
Cây ăn trái	0,0%	1,7%	2,9%	2,2%
Rau màu	0,1%	2,4%	4,3%	3,2%
Chăn nuôi	2,4%	12,3%	18,3%	14,7%
Nuôi thủy sản	0,0%	0,2%	1,5%	0,9%
Đánh bắt thủy sản	0,0%	0,6%	0,1%	0,2%
Thuê mướn nông nghiệp	18,5%	5,0%	1,1%	4,4%
Ngành nghề phi nông nghiệp	43,7%	10,8%	2,0%	9,7%
Buôn bán	19,2%	19,7%	7,3%	12,1%
Lương cán bộ công chức	0,0%	6,4%	11,0%	8,4%
Các thu nhập khác	13,0%	11,7%	11,0%	11,4%

Nguồn: Điều tra 72 hộ Khmer tại Trà Vinh, MDPA, tháng 8 năm 2003.

Khác với các hộ nghèo, các hộ Khmer trung bình và khá kiếm sống chủ yếu nhờ vào nghề nông. Sản xuất lúa và chăn nuôi là nguồn thu nhập chủ yếu, chiếm 59% tổng thu nhập các gia đình khá và trên 41% thu nhập các hộ trung bình. Các hộ khá kiếm được thu nhập cao hơn từ sản xuất nông nghiệp.

Các hoạt động kinh tế của các hộ trung bình và khá đa dạng hơn nhiều so với các hộ nghèo. Trong khi các hộ nghèo kiếm sống chủ yếu nhờ vào làm thuê, các hộ trung bình và khá có nhiều nguồn thu nhập khác nhau - trồng lúa, rau màu, cây ăn trái, chăn nuôi, buôn bán hoặc lương cán bộ công chức. Nhờ vậy, khi xảy ra thiên tai hay trượt giá các hộ trung bình và khá ít bị thiệt hại hơn.

3.1.3 Đánh giá hiện tượng đói nghèo ở các cộng đồng Khmer

Theo báo cáo của tám tỉnh có đông đồng bào dân tộc Khmer ở ĐBSCL, năm 2001 (theo tiêu chí mới), hộ nghèo trong đồng bào dân tộc Khmer là 64.894 hộ, chiếm tỷ lệ 32,19 % số hộ dân tộc Khmer chung trong khu vực (Vụ Địa phương 3, 2002). Con số này cao hơn rất nhiều so với tỉ lệ hộ nghèo trung bình 24% ở ĐBSCL (GSO, 2002). Khảo sát VHSLL của GSO không nhằm ước tính tỉ lệ hộ nghèo của các nhóm dân tộc khác nhau, tuy nhiên nó cũng cho thấy tỉ lệ hộ nghèo của người Khmer trong ba tỉnh được khảo sát cao hơn nhiều so với các nhóm khác (Bảng 3). Nói chung, số hộ Khmer nghèo chiếm khoảng 1/3 tổng số hộ nghèo ở ba tỉnh này. Kết quả điều tra khảo sát của MDPA ở ba tỉnh Sóc Trăng, Trà Vinh và Kiên Giang cũng khẳng định hiện trạng này.

Bảng 3. Kết quả khảo sát mẫu tình trạng nghèo đói của người Khmer so với các nhóm dân tộc khác ở ba tỉnh ĐBSCL

Đơn vị: (%)

Tỉnh	Tỉ lệ hộ nghèo trong tổng số hộ người Khmer	Tỉ lệ hộ nghèo trong tổng số hộ các dân tộc khác	Tỉ lệ nghèo chung	Tỷ trọng hộ Khmer nghèo trong tổng số hộ nghèo
Sóc Trăng	55.1	30.7	36.7	36.6
Trà Vinh	45.6	27.4	32.3	38.2
Kiên Giang	53	16.2	22.3	39.1

Nguồn: GSO, 2002

Chênh lệch trung bình về thu nhập giữa hộ nghèo và hộ khá gấp từ 5 đến 6 lần (theo kết quả điều tra của MDPA ở Trà Vinh và Kiên Giang). Tỉ lệ hộ nghèo của người Khmer cao hơn nhiều so với các dân tộc khác và tỉ lệ hộ dân Khmer thoát nghèo lại thấp. Ở một số địa phương, tỉ lệ này còn xa mức trung bình. Chẳng hạn, tỉ lệ hộ nghèo ở tỉnh Sóc Trăng giảm từ 64,4% năm 1999 (trong đó 36,7% là hộ nghèo và 27,7% không đủ ăn) xuống còn 28% trong năm 2002, trong đó không có hộ thiếu ăn. Từ năm 2001-2002, có 7.204 hộ thoát nghèo, tuy nhiên trong đó chỉ có 565 hộ là người Khmer (đạt 7,8%) (theo Cục Thống kê tỉnh Sóc Trăng, 2003).

Tính bền vững của các kết quả xóa đói giảm nghèo của các cộng đồng người Khmer cũng dưới mức trung bình. Số hộ người Khmer tái nghèo, hoặc nghèo phát sinh mới cao hơn các dân tộc khác. Chính quyền các tỉnh cũng đồng ý là người Khmer đã trở thành trọng tâm trong các mục tiêu giảm nghèo của tỉnh.

Theo đánh giá của các cán bộ có nhiều năm hoạt động trong lĩnh vực XDGN ở ĐBSCL, các nhân tố chính ảnh hưởng đến tình trạng đói nghèo của người Khmer là:

- **Không có việc làm, hoặc việc làm thu nhập thấp do không được đào tạo.** Kết quả điều tra ở Trà Vinh cho thấy tỉ lệ thời gian thất nghiệp của người Khmer khá cao. Khoảng 40% lực lượng lao động không có việc làm phải tìm việc làm cách xa nơi họ sinh sống. Rất ít người nghèo Khmer tìm được việc làm tại các xí nghiệp ở địa phương, hoặc được chọn đi xuất khẩu lao động. Đó là do họ không được học hành và do mù chữ cả tiếng Khmer và tiếng Việt. Khả năng nói tiếng Việt của họ cũng hạn chế. Tỉ lệ lao động có kỹ năng rất thấp. Theo điều tra khảo sát các hộ Khmer ở Kiên Giang, trình độ học vấn trung bình của chủ hộ nghèo là lớp 4, chủ hộ trung bình và hộ khá là lớp 5. Theo số liệu thống kê của tỉnh, chỉ có 0,2% người Khmer có trình độ kỹ thuật và chuyên môn.
- **Thiếu đất và không có đất.** Tính chung, khoảng 30.000 hộ Khmer ở ĐBSCL (16% tổng dân số người Khmer) không có đất sản xuất. Các hộ này kiếm sống nhờ làm thuê theo mùa vụ, và việc làm của họ không ổn định. Phần lớn các hộ dân Khmer nghèo có rất ít đất canh tác. Kết quả khảo sát của ba tỉnh Sóc Trăng, Kiên Giang và Trà Vinh cũng xác định hiện tượng này.
- **Không tiếp cận được các nguồn tín dụng và thiếu kỹ năng quản lý chi tiêu.** Nhiều hộ Khmer nghèo không biết cách quản lý chi tiêu và có rất ít khả năng tiếp cận các nguồn tín dụng, dẫn đến tình trạng nợ nần, vay nặng lãi, bán nông sản non (bán giá rẻ trước khi thu hoạch).
- **Kết cấu hạ tầng của các hộ, làng, xã vùng dân tộc thấp kém.** Tình trạng này dẫn đến chi phí đi lại, xây sửa nhà cửa hàng năm khá tốn kém. Việc giao lưu hàng hóa khó khăn, sản phẩm làm ra nhiều nơi bị ép giá, trong khi hàng tiêu thụ phục vụ sản xuất và sinh hoạt hàng ngày lại chịu giá cao. Cơ sở hạ tầng thấp kém cũng làm tăng rủi ro bị thiệt hại do thiên tai (bão, lụt).
- **Thiếu thông tin về thị trường và các loại giống mới, công nghệ mới, thiếu mạng lưới thông thương** với các nhà môi giới, gia đình đồng con, bệnh tật làm hạn chế khả năng lao động, học hành, và thiếu việc làm cho lao động giản đơn cũng gây ảnh hưởng rất lớn đến các hộ nghèo.

3.1.4 Các chương trình XDGN hiện hành và tác động của chúng đối với tình trạng đói nghèo của người Khmer

Chính phủ Việt Nam có nhiều chính sách, chương trình, và dự án phục vụ mục tiêu giảm nghèo ở ĐBSCL, mà đối tượng chính là dân tộc thiểu số nghèo, gồm:

- 1) Chính sách kinh tế: Miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp (thực hiện từ năm 2001); hỗ trợ hộ dân tộc đặc biệt khó khăn; chính sách trợ giá, trợ cước; vốn vay ưu đãi.
- 2) Chương trình 135, gồm các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng đang được triển khai ở 195 xã vùng dân tộc; 43 dự án xây dựng trung tâm cụm xã trong vùng dân tộc; dự án quy hoạch bố trí lại dân cư ở những nơi cần thiết; dự án ổn định và phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến tiêu thụ sản phẩm. Ngoài ra còn có dự án tái định cư ở một số khu vực.
- 3) Các dự án ODA.
- 4) Chính sách ưu tiên và hỗ trợ người nghèo trong giáo dục và đào tạo: Chế độ cử tuyển vào các trường dự bị, đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp. Chế độ miễn, giảm học phí, cấp miễn phí tập vở cho học sinh nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn.

5) Y tế: Cấp thẻ bảo hiểm cho người nghèo; cấp miễn phí muối I-ốt; cấp miễn phí thuốc trị bệnh thông thường cho đối tượng người nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn; miễn, giảm viện phí đối với người nghèo.

Qui trình thực hiện các chính sách, chương trình và dự án XĐGN ở mỗi tỉnh khác nhau. Kết quả cũng khác nhau. Tuy nhiên, có thể rút ra một số tác động và hạn chế chung từ công tác xóa đói giảm nghèo như sau:

Tác động:

- Theo ý kiến đánh giá của các chủ hộ, các chương trình và dự án XĐGN về xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn, hỗ trợ vốn và tạo việc làm nhìn chung đã có tác động đến mức sống của người nghèo. Xếp hạng mức giàu có của tất cả các hộ (nghèo, trung bình và khá) đã tăng. Đặc biệt, Chương trình 135 đã làm thay đổi cuộc sống cư dân ở các xã nghèo, nhất là những xã đặc biệt khó khăn. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều xã ở những nơi như miền duyên hải tỉnh Sóc Trăng và Trà Vinh không được tiếp cận với cơ sở hạ tầng, và trong những cộng đồng này có những nhóm người Khmer có hoàn cảnh khó khăn nhưng lại không được hưởng lợi từ các chương trình quốc gia. Nhờ cơ sở vật chất ở nông thôn đã được cải thiện mà ảnh hưởng do thiên tai, lụt lội, hạn hán và các dịch bệnh đã giảm. Dân cư đã được tiếp cận tốt hơn với chợ búa, trường học và bệnh viện.
- Việc tiếp cận được nguồn vốn vay ưu đãi để phát triển sản xuất thông qua các ngân hàng phục vụ người nghèo và các dự án tín dụng nhỏ của các tổ chức phi chính phủ đã thể hiện hiệu quả trong sản xuất đối với một số hộ. Các hộ này đã bắt đầu mở rộng mối quan hệ bên ngoài với người Kinh, hoặc kết hôn giữa người Khmer và người Kinh, hoặc người Hoa. Các dự án cấp vốn nuôi bò, nuôi tôm, cua ở các vùng nước mặn và duyên hải là những điển hình thành công.
- Ở những nơi có nhà máy chế biến thủy sản, phụ nữ Khmer được thuê làm những công việc lao động giản đơn lương thấp, giúp họ tăng thu nhập gia đình. Mặc dù, số lượng các nhà máy này còn rất ít và, nhìn chung, các ngành nghề này không phát triển mấy, việc phát triển công nghiệp và dịch vụ ở nông thôn đã thu hút số lượng lớn lao động nữ, trong đó có nhiều phụ nữ là người Khmer, góp phần ổn định và nâng cao mức sống kinh tế hộ gia đình cho người dân Khmer và người Khmer nghèo. Tuy nhiên, chất lượng nguồn lao động người Khmer đang có việc làm hiện nay chủ yếu vẫn là lao động phổ thông, lương thấp.

Tuy nhiên, các chương trình XĐGN cũng đã bộc lộ một số hạn chế:

- Mặc dù tất cả các tỉnh đều thừa nhận mối quan hệ chặt chẽ giữa công tác XĐGN cho người Khmer nghèo và XĐGN chung, nhưng lại chưa xác định được những đặc điểm đặc thù của người Khmer nghèo, và vì vậy chưa quan tâm thỏa đáng đến những đặc thù này trong khi thực hiện các hoạt động XĐGN. Nhiều hoạt động giảm nghèo được xây dựng để phát triển sản xuất ở địa phương, nhưng không giải quyết được nhu cầu cụ thể của người nghèo Khmer. Ví dụ, hầu hết người Khmer nghèo không có, hoặc có rất ít đất nên họ chủ yếu làm thuê, vì vậy họ không được hưởng lợi, hoặc hưởng lợi rất ít từ các chính sách miễn, giảm thuế nông nghiệp, trợ giá và trợ cước, hoặc các hoạt động hỗ trợ như cho vay tín dụng hoặc hợp đồng thu mua sản phẩm. Điều này phần nào giải thích tại sao số người Khmer thoát nghèo ở tất cả các tỉnh được khảo sát là không đáng kể, mặc dù công tác XĐGN nói chung đã đạt được những thành tựu khá tốt.

- Việc thu thập số liệu về người Khmer nghèo rất hạn chế. Mặc dù có một số tỉnh thực hiện tốt hơn các tỉnh khác, nhưng nhìn chung, thông tin về các hoạt động hỗ trợ và phân tích tác động các hoạt động này cũng rất kém. Chưa có tỉnh nào thu thập số liệu về người nghèo có phân loại theo giới, do vậy khó nhận biết và giải quyết những vấn đề cụ thể của phụ nữ Khmer nghèo.
- Nhận thức về tầm quan trọng của công tác XĐGN chưa thực sự được chuyển biến sâu rộng cả trong Ban Chỉ đạo XĐGN, nhất là Ban Chỉ đạo XĐGN ở cấp xã/phường lẫn trong các tầng lớp cư dân và người nghèo. Giảm nghèo chưa được coi là trọng tâm ở một số nơi, do vậy trong quá trình thực hiện gặp nhiều khó khăn. Chỉ đạo của các ban XĐGN ở các cấp còn chung chung, thiếu phân tích, đánh giá để có giải pháp cụ thể, đồng bộ và phù hợp với từng nhóm đối tượng. Công tác kiểm tra, đôn đốc và hỗ trợ thực hiện chưa được thực hiện thường xuyên.
- Chưa có cán bộ chuyên trách XĐGN để nhận lãnh trách nhiệm thực thi các chương trình XĐGN và thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, đơn vị trong việc thực hiện các chương trình XĐGN và dự án đầu tư. Việc không qui định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ở các cấp khác nhau đối với từng chương trình cụ thể, dẫn đến việc thực hiện không hiệu quả các chương trình giảm nghèo.
- Năng lực cán bộ làm công tác XĐGN trong việc kêu gọi huy động và hỗ trợ người nghèo trong quá trình xây dựng dự án vẫn còn yếu. Các cơ quan chính quyền địa phương có rất ít chuyên viên và họ thiếu khả năng nhận định các vấn đề và đề xuất giải pháp cho các tình huống cụ thể. Ngoài ra, việc thực thi các chủ trương, chính sách cho người Khmer cũng ở mức thấp.
- Khả năng tiếp cận nguồn vốn do Chính phủ và các tổ chức phi chính phủ tài trợ rất thấp. Do không có sự kết hợp chặt chẽ và đồng bộ giữa các chương trình cho vay tín dụng, hỗ trợ kỹ thuật, nâng cao năng lực quản lý kinh tế hộ gia đình, xây dựng cơ sở hạ tầng và tham gia thị trường, cho nên vốn vay từ các nguồn này không được sử dụng có hiệu quả. Trong nhiều trường hợp, các chương trình không thu nợ được do thiếu người vay, không theo dõi, và sử dụng sai mục đích số vốn vay. Do không xem xét cẩn thận loại hình các hoạt động mà các nguồn vốn vay sẽ hỗ trợ (ví dụ, hỗ trợ các nghề thủ công truyền thống của người Khmer như đan các sản phẩm từ tre) nên đã gặp khó khăn trong việc tìm kiếm thị trường tiêu thụ sản phẩm.

3.2 Các cơ hội và nhân tố ảnh hưởng đến sự phát triển của các hộ Khmer nghèo

3.2.1 Kiến thức và kỹ năng, điều kiện tiếp cận các dịch vụ công, đào tạo và thông tin

- **Giáo dục cho người lớn và trẻ em**

Bảng 4 tóm tắt phân bố trình độ học vấn ở ĐBSCL nói chung và của người Khmer nói riêng. Nhìn chung, tỉ lệ phần trăm những người chưa bao giờ đi học, hoặc chưa học hết tiểu học rất cao trong số người Khmer - trên 2/3 tổng dân số. Tỉ lệ này cao gấp rưỡi tỉ lệ ở ĐBSCL nói chung. Trong khi những người Kinh mù chữ vẫn có thể giao tiếp tiếng Việt, những người Khmer mù chữ không thể giao tiếp bằng tiếng Việt và không đọc được tiếng Khmer. Điều này ảnh hưởng nghiêm trọng đến khả năng giao tiếp với cộng đồng rộng hơn bên ngoài, nhất là với chính quyền và các tổ chức chính thức.

Tỉ lệ mù chữ cao là nhân tố chính ảnh hưởng đến khả năng được tiếp cận dạy nghề của người Khmer nghèo, và làm họ khó tìm được việc làm ổn định.

Các trường dân tộc nội trú ở tỉnh và huyện đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao trình độ học vấn và kỹ năng nghề nghiệp cho con em các hộ Khmer nghèo. Hoạt động của hệ thống trường nội trú đã đem đến tỉ lệ học sinh Khmer nghèo tốt nghiệp phổ thông trung học hoặc trung học chuyên nghiệp cao hơn so với tỉ lệ chung của ĐBSCL. Tuy nhiên, tỉ lệ học sinh Khmer nghèo đi học trung học phổ thông chỉ bằng 1/3 tỉ lệ trung bình của ĐBSCL và học trung học cơ sở chỉ 1/5 tỉ lệ trung bình ở ĐBSCL.

Bảng 4. Trình độ học vấn của người Khmer ở ĐBSCL

Đơn vị:%

Trình độ học vấn	ĐBSCL	Người Khmer ở ĐBSCL	Người nghèo ở ĐBSCL	Người Khmer nghèo ở ĐBSCL
Không có trình độ học vấn	55,7	72,5	70,3	75,6
Tiểu học (%)	27,4	19,8	25,5	20,2
Trung học cơ sở (%)	9,3	5,1	3,0	2,0
Trung học phổ thông (%)	4,2	0,7	0,9	1,4
Công nhân kỹ thuật	0,7	0,8	0,2	0,8
Trung học chuyên nghiệp	1,3	0,7	0,1	0
Đại học, cao đẳng (%)	1,4	0,4	0,0	0,0
Tổng cộng (%)	100	100	100	100
Tổng số người trong nhóm	109	118	132	359

Nguồn: VHSLL, GSO, 2002.

Trong những năm gần đây, tỉ lệ nhập học ở tất cả các cấp ở ĐBSCL gia tăng rõ rệt, kể cả bộ phận người Khmer. Một xu hướng đáng mừng là tỉ lệ nhập học của các em nữ người Khmer ở tất cả các cấp ở mức bằng, thậm chí ở một vài cấp còn cao hơn tỉ lệ học sinh Khmer nam. (Cục thống kê, 2002). Tuy nhiên, có một khác biệt lớn về tỉ lệ nhập học giữa con em các hộ nghèo và không nghèo.

Vấn đề học vấn của trẻ em nghèo Khmer, nhất là con em của những hộ du cư làm thuê theo mùa vụ, là một vấn đề bức xúc cần quan tâm. Tất cả các báo cáo đều cho thấy số trẻ em nghèo bỏ học sau tiểu học, thậm chí khi chưa học xong tiểu học, đang gia tăng. Để minh họa cho nhận định này, nhóm đối tượng được phỏng vấn ở thị xã Sóc Trăng (Nhóm 3, khu vực 5) báo cáo có 60-70% trẻ em nghèo Khmer bỏ học ngay sau khi tốt nghiệp tiểu học để đi làm. Các cuộc phỏng vấn ở Trà Vinh (thôn Hoa Lợi và Lương Hoa) cũng đưa ra một bức tranh tương tự.

Theo VHSLL của GSO, tỉ lệ trẻ em ở độ tuổi 10-15 phải đi làm trong các hộ Khmer nghèo cao hơn các dân tộc khác. Tổng số giờ làm việc của trẻ em Khmer nghèo cũng cao hơn tổng

số giờ lao động của trẻ em nghèo thuộc các nhóm khác. Đặc điểm này ảnh hưởng rất lớn đến khả năng học tập của trẻ em nghèo Khmer.

Việc thiếu giáo viên người Khmer hay giáo viên biết tiếng Khmer và năng lực giảng dạy yếu kém của giáo viên, nhất là những giáo viên dạy tiếng Khmer và tiếng Việt, là những rào cản làm hạn chế kết quả học tập của trẻ em nghèo người Khmer ở tất cả các tỉnh.

• Điều kiện tiếp cận các dịch vụ khuyến nông

Mạng lưới khuyến nông-lâm-ngư (gọi tắt là khuyến nông) của MARD vẫn còn rất hạn chế. Các trung tâm khuyến nông chỉ được thành lập ở cấp tỉnh và cấp huyện, nhưng không phải huyện nào cũng có. Vì vậy, người Khmer có rất ít điều kiện tiếp cận với hệ thống khuyến nông. Các hoạt động khuyến nông thí điểm chỉ được thực hiện ở một số xã được chọn.

Đối với người Khmer nghèo, cơ hội được tiếp cận và tham dự các khóa tập huấn khuyến nông là rất hiếm hoi. Một phần là do rào cản về trình độ học vấn và ngôn ngữ, nhưng một phần cũng do qui trình tuyển chọn giới hạn và chỉ ưu tiên chọn các đại diện cộng đồng (từ các thôn, ấp, hiệp hội nông dân, các đoàn thể và những nông dân tiêu biểu sản xuất giỏi) để có thể chuyển giao kiến thức và thông tin hiệu quả hơn và nhanh hơn. Ngoài trừ một vài khóa tập huấn dành cho đối tượng các hộ nghèo và phụ nữ, các khóa tập huấn khuyến nông nói chung không phải dành cho người nghèo Khmer, nhất là phụ nữ Khmer nghèo.

Ngoài ra, đối với phần lớn các hộ Khmer nghèo là những người không có hoặc có rất ít đất và vốn để sản xuất nông nghiệp, nguồn thu nhập chính của họ từ tiền làm thuê, thì các khóa tập huấn khuyến nông cũng không liên quan với họ. Có thể nói rằng, các chương trình khuyến nông không có tác động nhiều đến đời sống của người Khmer nghèo.

• Các dịch vụ dạy nghề và xúc tiến việc làm

Các hệ thống dạy nghề và xúc tiến việc làm ở các tỉnh đóng vai trò quan trọng trong việc đào tạo và giới thiệu việc làm cho hàng ngàn người đi xuất khẩu lao động, hoặc làm việc tại các xí nghiệp ở địa phương, hoặc các trung tâm công nghiệp lớn như ở TPHCM. Trong đó bao gồm các chương trình do Sở LĐ-TB-XH quản lý. Sở LĐ-TB-XH chịu trách nhiệm quản lý nhà nước các trung tâm dạy nghề và giới thiệu việc làm của nhà nước và tư nhân. Tuy nhiên, người Khmer, nhất là những người nghèo, không có điều kiện tiếp cận với các loại hình dịch vụ này do các nguyên nhân sau:

- Tất cả các trường và trung tâm dạy nghề đều nằm ở các thành phố và thị xã, do vậy chi phí đào tạo, ăn ở và đi lại rất tốn kém, người nghèo nông thôn không có khả năng chi trả.
- Trình độ học vấn của người nghèo thường rất thấp, do vậy họ không đáp ứng được các điều kiện sơ tuyển để theo học tại các trường và trung tâm dạy nghề.
- Thông tin về các khóa đào tạo không được phổ biến rộng rãi đến thanh niên và người dân nông thôn, nhất là đến các làng xã của người Khmer.

Các trường dạy nghề dân tộc nội trú là nơi dạy nghề chủ yếu cho thanh niên Khmer. Tuy nhiên, các trường này thường thiếu thốn cơ sở vật chất và trang thiết bị, năng lực đào tạo lại kém nên không đáp ứng được nhu cầu tuyển sinh và đào tạo.

- **Thông tin về thị trường**

Thông tin về thị trường và điều kiện tiếp cận các phương tiện truyền thông của các hộ Khmer còn rất hạn chế. Theo Điều tra mức sống năm 2001 ở Sóc Trăng, cứ 10 hộ Khmer mới có 1 tivi màu và 6 hộ thì có 1 tivi trắng đen và 1 máy radio. Người nghèo càng chịu thiệt thòi nhiều hơn đối với những thay đổi về thị trường và chịu rủi ro lớn hơn trong sản xuất và kinh doanh.

3.2.2 Điều kiện tiếp cận các nguồn tài nguyên và cơ sở hạ tầng

- **Vấn đề đất nông nghiệp của các hộ dân Khmer**

Ti lệ hộ Khmer nghèo đã mất đất hoặc không có đất sản xuất khá cao. Trước đây, những hộ nghèo không có đất đã được cấp đất để sản xuất. Thế nhưng do nghèo túng và canh tác không hiệu quả, họ đã bán hoặc cầm cố đất. Trong số 20.000 hộ dân Khmer nghèo ở Trà Vinh có khoảng 3.000 hộ không có đất và 6.000 hộ đã cầm cố đất đai của họ.

Bảng 5 tóm tắt kết quả điều tra diện tích đất canh tác trung bình của các hộ Khmer ở tỉnh Trà Vinh. Rõ ràng là qui trình tích tụ và tập trung ruộng đất đang diễn ra khá mạnh trong cộng đồng người Khmer. Kết quả là đang nổi lên một vấn đề lớn về sự cách biệt về diện tích đất sử dụng trong cộng đồng người Khmer. Trung bình mỗi hộ Khmer nghèo có diện tích đất khoảng 800 m², trong đó 600 m² là đất ruộng, còn 200m² là đất thổ cư. Các hộ nghèo không có đất vườn. Nhiều hộ nghèo thậm chí không có đất canh tác, hoặc chỉ để trồng rau quả để dùng. Các hộ khá có trung bình là 2,02 ha trong đó 0,21 ha đất vườn và 1,71 ha đất ruộng. Hộ trung bình có 1,06 ha đất. Các hộ khá có nhiều đất vườn và đất thổ cư hơn, mà các loại đất này có giá trị hơn rất nhiều so với các mảnh đất ngoài rìa của các hộ nghèo.

Bảng 5. Diện tích đất trung bình theo nhóm hộ

Đơn vị: ha/hộ

Loại đất	Hộ nghèo	Hộ trung bình	Hộ khá	Trung bình/hộ
Thổ cư	0,02	0,06	0,10	0,06
Vườn	0,00	0,06	0,21	0,09
Ruộng	0,06	0,95	1,71	0,90
Tổng cộng	0,08	1,06	2,02	1,05

Nguồn: Điều tra 72 hộ Khmer tại Trà Vinh, tháng 8 năm 2003.

Ở Sóc Trăng tình hình cũng tương tự. Tại các làng được khảo sát, có đến 98-100 các hộ có đất đang tích lũy được hơn 1 ha, trong khi đó các hộ nghèo có rất ít đất sản xuất.

Hiện tượng cho thuê đất cũng khá phổ biến. Ở Kiên Giang có đến 618 hộ nghèo thuê đất từ các hộ khác để sản xuất, và 526 hộ nghèo cho thuê đất của họ. Những hộ cho thuê đất phần lớn là người già, tàn tật, người có sức khỏe kém hoặc những người không có kỹ năng sản xuất nông nghiệp.

Chính sách cho vay để chuộc lại đất không phải là giải pháp tận gốc. Việc chuyển đổi cơ cấu kinh tế, tạo công ăn việc làm cho lao động nghèo không có đất, hoặc ít đất có việc làm và thu nhập ổn định mới là giải pháp tích cực và bền vững.

• Hỗ trợ vốn

Các nguồn tín dụng chính thức hiện có cho người Khmer nghèo gồm các ngân hàng phục vụ người nghèo; các dự án tín dụng và tạo việc làm thuộc chương trình XĐGN quốc gia; nguồn vốn từ các dự án chính phủ, phi chính phủ và quốc tế được tài trợ thông qua Sở LĐ-TB-XH, Sở Dân tộc và các tổ chức như Hội phụ nữ, Hội nông dân. Hàng năm các khoản cho vay tín dụng phục vụ các mục tiêu giảm nghèo ở mỗi tỉnh lên đến hàng tỉ đồng. Tuy nhiên, chỉ có ngân hàng phục vụ người nghèo ở Trà Vinh là có dữ liệu tách biệt các hoạt động tín dụng cho các hộ Khmer nghèo. Ngân hàng này đã cho 9.880 lượt hộ vay vốn để tổ chức sản xuất nông nghiệp. Với tổng doanh số cho vay là 29,6 tỷ đồng. Trong đó có 3.503 lượt vay cho các hộ dân tộc Khmer (chiếm 35% tổng số lượt hộ vay, tương đương với tỉ lệ hộ nghèo dân tộc Khmer trong tổng số hộ nghèo ở Trà Vinh). Tổng doanh số dư nợ là 8,5 tỷ đồng (chiếm 29% tổng doanh số cho vay). Giá trị trung bình một lượt vay là 2,43 triệu đồng.

Kết quả khảo sát 72 hộ dân Khmer ở tỉnh Trà Vinh cho thấy các hộ nghèo khó có điều kiện tiếp cận với các nguồn tín dụng chính thức hơn các hộ trung bình và khá (Bảng 6). Trong số 24 hộ được khảo sát, chỉ có 50% được vay tín dụng từ các nguồn chính thức, trong khi tỉ lệ này đối với các hộ trung bình và khá là 75%. Lý do về sự khác biệt này là vì các hộ nghèo không cần vay nữa, vì 20% số hộ dân được khảo sát đã vay từ tư nhân, trung bình 0,82 triệu/hộ với lãi suất là 6,3%/tháng. Thực tế có một số hộ đã phải vay với lãi suất 15-20%/tháng, hoặc vay với hình thức “ăn trước trả sau”. Ví dụ vay tiền đầu mùa và trả nợ sau khi thu hoạch (Bảng 6).

Bảng 6. Kết quả khảo sát các hoạt động vay vốn của các hộ Khmer ở Trà Vinh

Nguồn vay	Các chỉ tiêu	Nghèo	Trung bình	Khá
Nhà nước và các tổ chức chính thức	Số người vay	12	18	18
	Tỉ lệ hộ vay trong tổng số các hộ được khảo sát (%)	50%	75%	75%
	Số tiền vay trung bình (triệu VNĐ/hộ)	3,77	7,24	11,78
	Thời gian vay (tháng)	13	12	15
	Lãi suất (%/tháng)	0.45	0.64	0.75
Tư nhân	Số người vay	5	0	0
	Tỉ lệ hộ vay trong tổng số các hộ được khảo sát (%)	20%		
	Số tiền vay trung bình (triệu VNĐ/hộ)	0,82		
	Thời gian vay (tháng)	6		
	Lãi suất (%/tháng)	6,30		

Nguồn: Điều tra 72 hộ Khmer tại Trà Vinh, tháng 8 năm 2003.

- **Cơ sở hạ tầng nông thôn**

Điện: Tỷ lệ hộ có điện ở các tỉnh được khảo sát tương tự nhau - khoảng 50-60% tổng số hộ dân. Mạng lưới điện phát triển khá nhanh, nhất là ở Sóc Trăng đã có 100% số xã có điện. Tuy nhiên, tỷ lệ hộ nghèo dùng điện còn thấp do họ không có tiền để đầu nối - bao gồm tiền dây điện, đồng hồ điện, chi phí công lắp đặt, và tiền điện hàng tháng. Trong năm 2001 ở tỉnh Sóc Trăng có 53,4% các hộ người Kinh và 76,4 hộ người Hoa dùng điện, trong khi đó tỷ lệ hộ Khmer dùng điện chỉ 36,8%. Tỷ lệ các hộ nghèo sử dụng điện sinh hoạt là 26,6%. Tại các khu vực được khảo sát ở tỉnh Kiên Giang, chỉ có 10-30% hộ nghèo sử dụng điện. Các hộ nghèo thường không có tiền kéo điện vào nhà nên phải cầu nhờ hộ khác và phải trả tiền điện giá cao hơn giá điện hiện hành. Do hạn chế về ngân sách, các hộ nghèo nói chung chỉ dùng điện cho mục đích chiếu sáng chứ không dùng cho sản xuất.

Giao thông: Thực hiện xây dựng cơ sở hạ tầng theo các chương trình xây dựng trung tâm cụm xã, chương trình 135 và các chương trình, dự án khác đã từng bước cải tiến đường giao thông nông thôn ở tất cả các tỉnh, đem lại lợi ích cho tất cả người dân ở đây. Dân nghèo xem đường giao thông là cơ sở hạ tầng thiết thực nhất. Ở một số tỉnh như Trà Vinh và Kiên Giang, người dân đóng góp hàng ngàn ngày công lao động và đầu tư tiền mặt để cùng với nhà nước xây dựng và tu bổ các con đường giao thông liên ấp, liên xã, cầu, và các công trình thủy lợi.

Nước sạch và vệ sinh môi trường: Gần đây số hộ sử dụng nước sạch ở Trà Vinh tăng. 87% số xã đã có nước sạch cho hơn 50% dân số xã. Ở Kiên Giang, chỉ có 1,5% các hộ sử dụng nước máy, 22% dùng nước giếng khoan và giếng đào, và 73% dùng nước sông, hồ, kênh, rạch. Nói chung, tỷ lệ hộ Khmer có nước sạch thấp hơn các dân tộc khác. Bảng 7 tóm tắt kết quả điều tra mức sống kinh tế hộ năm 2001 có liên quan đến việc sử dụng các nguồn nước an toàn và hố xí hợp vệ sinh của các nhóm dân tộc ở tỉnh Sóc Trăng.

Bảng 7. Tỷ lệ hộ sử dụng các nguồn nước an toàn và hố xí hợp vệ sinh ở tỉnh Sóc Trăng

Nguồn nước, hố xí	Tổng số	Chia theo dân tộc			
		Kinh	Khmer	Hoa	Khác
1. Hộ dùng nước máy (%)	9,14	9,74	3,06	32,58	15,58
2. Hộ dùng giếng khoan (%)	50,16	49,07	52,10	53,18	39,68
3. Hộ dùng nước mưa (%)	5,01	4,19	7,35	2,76	6,35
4. Hộ dùng nước sông ao hồ (%)	35,70	37,00	37,47	11,48	38,10
5. Hộ có hố xí riêng (%)	80,05	84,82	69,14	78,87	71,43
6. Hộ có hố xí hợp vệ sinh (%)	24,09	25,39	15,41	52,46	30,16

Nguồn: Tổng điều tra mức sống và kinh tế hộ gia đình (1-10-2001)

Có đến 53,26% hộ nghèo ở tỉnh Sóc Trăng sử dụng nước từ sông, hồ, ao. Trong xóm người Khmer ở phường 10, thị xã Sóc Trăng, tiếp giáp với xã Đại Tâm, huyện Mỹ Xuyên, có từ 5-6 hộ dùng chung một giếng khoan, nhưng nước giếng chất lượng rất kém và thường nhiễm

mặn vào mùa khô. Nước sạch và vệ sinh môi trường là một trong những vấn đề bức xúc của các vùng dân tộc Khmer, là nơi có nguy cơ truyền nhiễm dịch bệnh cao.

- **Nhà ở**

Hầu hết nhà ở của người Khmer là nhà tre lá tạm bợ (ước tính khoảng 3,7 triệu đồng/căn ở Trà Vinh). Kết quả khảo sát 72 hộ ở tỉnh Kiên Giang cho thấy 100% hộ thuộc nhóm nghèo và 29% hộ thuộc nhóm trung bình sống trong những căn nhà loại này. Khảo sát 72 hộ Khmer ở tỉnh Trà Vinh cũng cho thấy kết quả tương tự - 71% hộ nghèo và 38% hộ trung bình sống trong các căn nhà tạm bợ. Không có hộ nghèo nào có nhà kiên cố.

Bảng 8 tóm tắt kết quả điều tra mức sống kinh tế hộ năm 2001 liên quan đến điều kiện nhà ở của các dân tộc khác nhau ở tỉnh Sóc Trăng. Trong số các hộ dân tộc Khmer, gần 67% có nhà ở tạm bợ và chỉ 1,5% có nhà ở kiên cố. Trong điều kiện nhà ở như vậy, các chủ trương, chính sách hỗ trợ nhà ở cho các hộ dân tộc Khmer có ý nghĩa hết sức quan trọng.

Bảng 8. Điều kiện nhà ở của các nhóm dân tộc ở tỉnh Sóc Trăng

Dân tộc	Đơn vị: %			
	Nhà kiên cố	Nhà bán kiên cố	Nhà có cột	Nhà tạm bợ
1. Người Kinh	2,79	16,89	23,55	56,78
2. Người Khmer	1,53	10,72	21,08	66,67
3. Người gốc Hoa	12,61	35,98	23,17	28,24
4. Khác	9,8	13,73	21,57	54,90

Nguồn: Điều tra mức sống kinh tế hộ ở tỉnh Sóc Trăng (1-10-2001)

3.2.3 Điều kiện tiếp cận mạng lưới an sinh xã hội và khả năng giảm thiểu rủi ro

- **Điều kiện tiếp cận các dịch vụ y tế**

Hệ thống chăm sóc sức khỏe của các tỉnh gồm có trạm y tế xã/phường, trung tâm y tế quận/huyện, bệnh viện đa khoa và bệnh viện y học dân tộc tỉnh. Ở cả ba tỉnh được khảo sát 100% các xã đều có trạm y tế. Chính sách cấp thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo, kể cả người nghèo Khmer, đã được thực hiện từ năm 2001. Việc lựa chọn hộ nghèo là do người dân trong ấp chọn rồi gửi lên các chính quyền địa phương liên quan. Tỉnh Sóc Trăng đang cấp thẻ BHYT cho hơn 300.000 hộ nghèo và Kiên Giang đã cấp gần 142.000 thẻ. Tỉnh Trà Vinh đã thực hiện cấp phát sổ hộ nghèo từ năm 2001. Những hộ có sổ hộ nghèo sẽ được khám, chữa bệnh miễn phí. Hộ nghèo nhưng không có sổ được hưởng miễn giảm một phần viện phí.

Các chương trình khám, chữa bệnh và cấp thuốc miễn phí cho người nghèo và phụ nữ đã được thực hiện trong khuôn khổ chương trình 135 và kế hoạch hóa gia đình (ở Trà Vinh). Các chiến dịch về phòng ngừa các bệnh phổ biến và chăm sóc sức khỏe cho người nghèo chưa được thực hiện rộng rãi. Tuy nhiên, do nguồn lực giới hạn, các hoạt động này không được tiến hành thường xuyên và không đáp ứng được nhu cầu khám sức khỏe, nhất là nhu cầu chữa bệnh cho người nghèo.

Bảng 9 cho thấy kết quả điều tra chi phí khám chữa bệnh của 72 hộ Khmer ở Trà Vinh trong 3 năm qua. Tỷ lệ hộ nghèo có người bị bệnh nặng phải nằm viện cao hơn nhiều so với hộ trung bình và hộ khá. Điều này cũng dễ hiểu do các điều kiện sống và làm việc, vệ sinh môi trường, chế độ dinh dưỡng và chăm sóc sức khỏe của hộ nghèo. Ngoài ra, các cuộc phỏng vấn còn cho thấy hộ nghèo rất ít được hưởng những chế độ chăm sóc sức khỏe công so với hộ trung bình và hộ khá. Những hộ khá giả hơn thường có quan hệ tốt hơn với những cán bộ ra quyết định ai sẽ được hưởng chế độ bảo hiểm y tế. Trong ba năm qua, trung bình mỗi năm mỗi hộ Khmer nghèo phải tốn 1,76 triệu đồng khám, chữa bệnh, tương đương 28% tổng thu nhập của họ. Đây là một khoản tiền rất lớn đối với người Khmer nghèo và cũng là nhân tố góp phần đẩy họ vào cảnh nghèo thiếu.

Bảng 9. Chi phí chăm sóc sức khỏe trong 3 năm qua theo nhóm hộ ở Trà Vinh

Hạng mục	Nhóm hộ nghèo	Nhóm hộ trung bình	Nhóm hộ khá	Tổng cộng
Số hộ có người bị bệnh nặng trong 3 năm qua	14	6	4	24
Số bệnh nhân/hộ	0,58	0,25	0,16	0,33
Tổng chi phí chăm sóc sức khỏe hàng năm/hộ	1.766.364	844.210	1.936.471	1.455.106

Nguồn: Điều tra 72 hộ Khmer tại Trà Vinh, tháng 8/2003

- **Hỗ trợ dựa trên các chính sách cho dân tộc thiểu số và ứng cứu thiên tai**

Theo chủ trương, chính sách dành cho dân tộc thiểu số, các Ban Dân tộc cấp tỉnh đều có các chương trình hỗ trợ sản xuất và đời sống nói chung cho người Khmer, đặc biệt là hỗ trợ những người Khmer có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn. Những hoạt động trong khuôn khổ các chương trình này bao gồm hỗ trợ tài chính để mua quần áo, mũ, mền, những đồ gia dụng như TV và radio để nắm những thông tin quan trọng về thay đổi thời tiết; các khoản cho vay tín dụng phát triển sản xuất; điều kiện được miễn đóng góp vào các chương trình ở địa phương như quỹ phát triển nông thôn và quỹ an ninh quốc phòng; quỹ phòng chống bão lụt; và những trợ cấp thiết yếu khác (như muối i-ốt, tập võ, thuốc men, hạt giống, giống nuôi). Ngoài ra, các hoạt động ứng cứu khẩn cấp khi xảy ra thiên tai cũng giúp nhiều gia đình vượt qua được những giai đoạn khó khăn này.

3.2.4 Sự tham gia của người Khmer nghèo trong qui trình ra quyết định ở cấp xã

Các cuộc phỏng vấn nhóm ở cả ba tỉnh đều cho thấy người nghèo rất ít có điều kiện cọ xát với chính quyền xã, ít hơn so với hộ trung bình và khá. Người Khmer, nhất là người nghèo và phụ nữ có rất ít cơ hội tiếp xúc với lãnh đạo xã/phường, trừ những khi có cán bộ về làng để tiếp xúc với dân ở đây. Người Khmer hiểu biết rất ít về cơ cấu tổ chức và bộ máy chính quyền xã/phường. Sự cọ xát của họ với chính quyền địa phương chỉ hạn chế ở mức độ trong cụm dân cư thông qua các cuộc họp với các cán bộ hoặc các hoạt động và tập huấn tại các câu lạc bộ khuyến nông. Những nhân tố ảnh hưởng đến hiện tượng này gồm:

- Các hộ trung bình và khá thường có điều kiện tiếp cận thông tin và các cơ quan chính quyền tốt hơn. Họ thường xem tin tức trên báo, đài và được cập nhật những tin tức liên quan đến đời sống hàng ngày, các luật lệ của chính quyền, và những nghị

định và qui định về “dân chủ cơ sở”. Trong khi đó, người nghèo thường không có học vấn và thiếu điều kiện tiếp cận thông tin. Họ cũng không hiểu được những qui định hiện hành và thủ tục hành chính. Vì vậy, người nghèo thường cảm thấy không thoải mái khi tiếp xúc với chính quyền địa phương. Trong trường hợp đó, họ lại càng khó đáp ứng được những thủ tục qui định.

- Một số người Khmer nghèo đi làm xa. Đặc điểm này chưa được các cơ quan chính quyền, đoàn thể hay cơ quan khuyến nông xét đến khi tổ chức các cuộc họp, tham vấn ý kiến, hoặc phổ biến thông tin ở các địa phương. Vì vậy, ở một số nơi, những người nghèo này bị lãng quên và mất cơ hội tham gia vào việc ra quyết định ở địa phương. Đây là một nhân tố quan trọng, nhất là trong các hoạt động có tác động lớn đến người nghèo và công tác giảm nghèo, chẳng hạn tham vấn ý kiến của các hộ để thực hiện xây dựng cơ sở hạ tầng, công trình phúc lợi xã hội, chọn hộ nghèo và hộ nghèo được hưởng chế độ bảo hiểm y tế. Nói chung, các hoạt động hướng tới dân chủ cơ sở chưa đa dạng và linh động đủ để có thể phù hợp với người nghèo về thời gian, địa điểm và nội dung thông tin.

4. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Tỉ lệ phần trăm hộ nghèo người dân tộc Khmer cao hơn nhiều so với dân tộc Kinh, Hoa, hoặc Chăm. Hiện tượng này một phần là do vị trí địa lý của các cộng đồng người Khmer. Thường các cộng đồng này sống ở các mảnh đất ngoài rìa, hoặc ở những nơi mà điều kiện tiếp cận với cơ sở hạ tầng rất hạn chế. Ngoài ra, các thiết chế xã hội của người Khmer, nhất là các phong tục tôn giáo, có thể cũng có tác động đối với việc giảm nghèo trong các cộng đồng người Khmer. Người Khmer rất chú trọng đời sống tinh thần. Những đóng góp tài chính và hiện vật các hộ đóng góp cho chùa thường là các khoản chi tiêu lớn đối với các hộ nghèo, vì vậy cũng làm giảm đáng kể khả năng thoát nghèo của họ. Có một xu hướng ngày càng tăng là sự cách biệt giữa các hộ giàu có đất và hộ nghèo không đất phải sống nhờ vào thu nhập thấp và không ổn định từ việc làm thuê. Kết quả của sự chuyển dịch này là người nghèo không được tiếp cận với các nguồn vốn tính dụng vì họ không có đủ tài sản thế chấp để đáp ứng điều kiện cho vay của ngân hàng. Lợi ích do các chương trình XĐGN mang đến cho họ cũng rất hạn chế vì các chương trình tập trung hỗ trợ sản xuất nông nghiệp cho các hộ gia đình.

Phụ nữ trong các cộng đồng người Khmer đặc biệt có hoàn cảnh khó khăn. Họ không có điều kiện tiếp cận các dịch vụ của các trung tâm y tế và dịch vụ cho sản phụ. Một số phụ nữ không được đi học, do vậy họ hoặc mù chữ, hoặc biết rất ít tiếng Việt. Rào cản về ngôn ngữ này cũng ảnh hưởng đến sự tham gia của họ vào việc ra quyết định ở làng, xã. Hầu hết cán bộ là người Kinh biết rất ít tiếng Khmer và các phong tục tập quán của người Khmer. Phụ nữ Khmer rất ít hiểu biết về cơ cấu tổ chức của chính quyền làng, xã cũng như cách tiếp cận hệ thống nhà nước. Họ cũng rất mù mờ về những nguồn lực và dịch vụ có sẵn. So với thế hệ trước đó, tỉ lệ trẻ em nữ đi học hiện nay cao hơn nhiều, nhưng chất lượng giáo dục lại thấp và đang có khuynh hướng các em nữ sẽ phải nghỉ học sau khi học xong tiểu học để đi làm những công việc lao động chân tay lương thấp.

Một vấn đề quan trọng trong các cộng đồng người Khmer là việc thiếu những thông tin tin cậy cho họ cơ hội tận dụng những cơ hội kinh tế. Tại các trường tiểu học thì thiếu giáo viên hoặc giáo viên không biết tiếng Khmer. Năng lực của các giáo viên dạy ngôn ngữ ở các cộng đồng có nhiều người Khmer ở ĐBSCL còn kém. Đây chính là rào cản để thanh niên có thể phát triển kiến thức cơ bản cần thiết để có thể áp dụng các kỹ thuật mới. Các cộng đồng dân tộc

Khmer không thiếu những thông tin chuyển giao thông qua hệ thống khuyến nông. Cán bộ địa phương hiếm khi chọn người Khmer tham dự các khóa tập huấn và thường ưu tiên cho các hộ người Kinh khá giả, hoặc các đại diện xã. Ngoài ra, rào cản ngôn ngữ và trình độ tri thức thấp là những cản trở đối với người Khmer trong việc tiếp cận các dịch vụ khuyến nông.

Để thúc đẩy công tác XĐGN bền vững trong các cộng đồng người Khmer, cần phải phối hợp hai loại giải pháp để đáp ứng (1) những nhu cầu ngắn hạn của các hộ Khmer nghèo để giúp họ thoát nghèo; và (2) những lợi ích dài hạn để khắc phục những hạn chế đã phân tích (như kỹ năng ngôn ngữ, trình độ giáo dục, năng lực hòa nhập vào các cộng đồng ở tỉnh và miền).

1. Tăng cường điều kiện tiếp cận các cơ hội việc làm và học tập kỹ năng cho người Khmer nghèo

- Hỗ trợ các khóa dạy nghề dành cho người Khmer, ưu tiên cho những người từ các hộ nghèo và/hoặc không có đất, và tạo cơ hội việc làm liên quan sau khi đào tạo. Làm việc với các sư sãi, những người lãnh đạo tinh thần của cộng đồng, để vận động các ưu đãi về kinh tế, làm việc với các tổ chức xúc tiến việc làm; các cơ quan xuất khẩu lao động; các xí nghiệp và nông trại lớn trong tỉnh chú trọng giới thiệu việc làm và tuyển dụng người Khmer.
- Tăng cường cung cấp thông tin thích hợp, kịp thời, liên quan đến việc làm và các khóa đào tạo trong cộng đồng người Khmer thông qua các chương trình ti vi, radio, băng tiếng Khmer. Những phương tiện khác gồm các hệ thống phóng thanh ở những vùng có người Khmer sinh sống và thông báo thông qua mạng lưới chính quyền địa phương, tổ chức đoàn thể và những người công tác ở cụm dân cư.
- Tăng cường đầu tư và hướng dẫn để các trường trung học dân tộc nội trú phát triển đáng kể mảng dạy nghề. Dạy nghề cần trở thành định hướng chính của các trường này.

2. Tăng cường năng lực cho các ban chỉ đạo XĐGN, cán bộ xã và nhân viên các tổ chức đoàn thể tại những nơi có người Khmer sinh sống

- Những người tham gia công tác XĐGN ở những nơi có người Khmer sinh sống cần có kiến thức và hiểu biết nhiều hơn về những phương pháp tiếp cận đặc thù và những kỹ năng lập kế hoạch có sự tham gia cho địa phương của họ. Họ cũng cần thu thập và lưu trữ tốt hơn những thông tin liên quan đến XĐGN.
- Thực hiện nhiều hoạt động nghiên cứu và trao đổi thông tin hơn cho cán bộ XĐGN ở cấp tỉnh và cấp huyện để nâng cao hiểu biết của họ về những đặc điểm làm ăn sinh sống của người Khmer, những khó khăn, nhu cầu, cũng như nguyện vọng của họ, qua đó mới có thể cố vấn cho tỉnh để có những chủ trương, chính sách thích hợp và hiệu quả hơn cho người Khmer.

3. Vận động dân chủ cơ sở ở địa phương và tạo điều kiện tốt hơn để người Khmer nghèo thực hiện dân chủ cơ sở

- Chính quyền tại những nơi có các nhóm người dân tộc Khmer sinh sống cần lưu ý hơn trong việc phổ biến các thủ tục hành chính cho người dân và thông tin cho người nghèo về cơ cấu bộ máy nhà nước, vai trò và nhiệm vụ của các cán bộ ủy ban nhân dân và hội đồng nhân dân xã, và trách nhiệm của các bên tham gia trong việc thực hiện các qui định dân chủ cơ sở.

- Cần thiết phải tham gia vào việc ra quyết định. Cần đặc biệt lưu ý tổ chức các cuộc họp cộng đồng linh động về mặt thời gian, địa điểm, và các mô hình tham vấn ý kiến sao cho người Khmer nghèo, hoặc những ai có hoàn cảnh khó khăn, nhất là phụ nữ, có thể tham gia.
- Cần hỗ trợ nâng cao năng lực chuyên môn của những người làm công tác ở xã và cụm dân cư ở những nơi có các nhóm người dân tộc Khmer sinh sống để họ có thể giải quyết nhanh chóng và hiệu quả nhu cầu của người Khmer. Cần đặc biệt chú trọng đào tạo cán bộ là người Khmer.
- Tăng cường đào tạo và nâng cao hiểu biết về các lĩnh vực chính trị và xã hội, quản lý kinh tế hộ, chuyên môn kỹ thuật cho những sư sãi cấp cao là những người sẽ truyền lại những kiến thức này đến cộng đồng.

4. Tăng cường điều kiện tiếp cận cơ sở hạ tầng và các dịch vụ xã hội cho người Khmer nghèo

- Tổ chức các kỹ thuật chuyển giao khuyến nông đa dạng phù hợp với điều kiện kinh tế của từng nhóm hộ. Cần ưu tiên những nội dung khuyến nông và truyền bá những kiến thức giúp giải quyết được nhu cầu của các hộ Khmer nghèo, chẳng hạn kiến thức phổ thông và kỹ năng về nông nghiệp, quản lý hộ và đầu tư vốn vay. Các trung tâm khuyến nông có thể phổ biến những kiến thức và thông tin khuyến nông rộng rãi hơn cho người Khmer thông qua những người bán các mặt hàng phục vụ sản xuất nông nghiệp.
- Đào tạo và xây dựng năng lực cho những người Khmer trực tiếp tham gia công tác khuyến nông, ngư tại mỗi cụm dân cư. Cần chú trọng đến việc đào tạo về các kỹ thuật sản xuất nông nghiệp/nuôi trồng thủy sản và nội dung quản lý kinh tế hộ cho các sư sãi trụ trì tại các chùa của người Khmer và vận động họ tham gia vào việc phổ biến kiến thức và thông tin khuyến nông đến người dân.
- Xem xét cải thiện chế độ chi trả bảo hiểm y tế cho người Khmer nghèo (và người nghèo nói chung) sao cho bệnh nhân có thể được điều trị tại các điểm y tế gần nhất thay vì phải đến đúng nơi được chỉ định trong hệ thống bảo hiểm.

5. Phát triển giáo dục cho trẻ em Khmer

- Mở rộng mạng lưới trường dân tộc nội trú cấp phổ thông cơ sở và phổ thông trung học ở cấp huyện và thị xã, tăng chỉ tiêu cử tuyển vào các trường này cũng như vào các trường dạy nghề, trường kỹ thuật, đại học, cao đẳng. Có chính sách tuyển dụng những sinh viên, học sinh người Khmer sau khi học được đào tạo.
- Thực hiện các chiến dịch thông tin để vận động trẻ em Khmer nhập học ở tất cả các cấp; giảm tỉ lệ trẻ em các gia đình nghèo người Khmer bỏ học bằng cách ban hành các chính sách hỗ trợ giáo dục cho người nghèo và miễn cho họ khỏi phải đóng góp các khoản phí giáo dục ở địa phương. Hỗ trợ phát triển giáo dục mầm non ở những xã/phường có nhiều người Khmer sinh sống.
- Xây dựng kế hoạch dài hạn đào tạo đội ngũ giáo viên người Khmer trực tiếp giảng dạy các lớp mẫu giáo, dạy chữ Khmer và tiếng Việt tại các trường học trong vùng người Khmer.

6. Đẩy mạnh các hoạt động hỗ trợ xã hội có hiệu quả cho người Khmer

- Để hỗ trợ kịp thời trong trường hợp thiên tai, tai họa khẩn cấp, cần thành lập quỹ hỗ trợ khẩn cấp của xã từ ngân sách nhà nước và đóng góp của cộng đồng. Các ban dân tộc có thể tham gia vào hoạt động hỗ trợ này để giúp ổn định tình hình kinh tế xã hội của các hộ dân tộc thiểu số nghèo.

Phụ lục 5: Năng lực của cán bộ và chính quyền địa phương

Báo cáo Chuyên đề Giai đoạn 2

NĂNG LỰC CỦA CÁN BỘ VÀ CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Giới thiệu bối cảnh

Tình trạng đói nghèo ở Việt Nam đã giảm đáng kể trong thập niên 1990. Tại những vùng nông thôn, nguyên nhân chính dẫn đến thành tựu này là việc xóa bỏ các hợp tác xã và phân chia lại ruộng đất. Các hộ dân được trao quyền sử dụng đất và công sức lao động của họ trực tiếp đem lại thu nhập. Trong thập niên này, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các hộ nông dân là sự chuyển giao tài sản lớn lao nhắm vào dân nghèo một cách hữu hiệu. Kết quả là sản lượng nông nghiệp tăng vọt giúp hàng triệu hộ dân thoát cảnh đói nghèo. Tuy nhiên, vào đầu thập niên này, tỉ lệ giảm nghèo đã sụt giảm⁵.

Các chương trình XĐGN đã giúp nhiều người thoát khỏi tình trạng đói nghèo nhưng những giải pháp chung còn rườm rà và cần được thay bằng những giải pháp tập trung vào những vấn đề cụ thể. Việc xác định tình trạng nghèo đã chuyển từ trọng tâm “các cộng đồng nghèo” sang “người nghèo trong cộng đồng”. Ở cấp quốc gia cũng như địa phương, ngày càng có nhiều mối quan tâm về việc cải thiện an sinh của các nhóm vùng sâu vùng xa. Vẫn còn nhiều rào cản và ít cơ hội cụ thể đối với các nhóm này, và giải quyết những vấn đề này đòi hỏi phải củng cố năng lực của các cơ quan và cán bộ sở tại để giúp họ thực hiện công tác đánh giá chính xác tình trạng nghèo túng, xây dựng chiến lược thực hiện, giám sát và đánh giá. Sự phát triển này cần được củng cố bằng việc quản lý nguồn lực hiệu quả ở cấp địa phương với sự minh bạch và tinh thần trách nhiệm đối với ngân sách địa phương cũng như sự tham gia của địa phương vào các quyết định quan trọng về hoạch định ngân sách.

Xu hướng phân quyền ngày càng cao làm tăng nhu cầu cán bộ sở tại được đào tạo về phương pháp giảm nghèo hiện đại và có khả năng điều hành đúng các hệ thống hoạt động phân quyền.⁶ Các tỉnh có cấp quản lý thiếu hiệu quả hơn mà lại có nhiều thủ tục làm ăn nhiều khe hơn sẽ bị tụt hậu, và khối tư nhân ở các tỉnh này sẽ kém năng động, tạo ra ít công ăn việc làm hơn. Sự chênh lệch giữa các khu vực giàu và nghèo sẽ tăng lên. Phần chi phí công lớn hơn sẽ được trang trải từ thu nhập địa phương, do đó những tỉnh, huyện, xã giàu hơn sẽ có khả năng chi nhiều kinh phí hơn cho cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội hơn các địa phương nghèo.

Các vấn đề địa phương

Ở ĐBSCL có sự khác biệt lớn trên toàn vùng về điều kiện xã hội, kinh tế và địa lý. Trong thập niên qua, nhiều tỉnh được chia để lập tỉnh mới với bộ máy quản lý mới, cũng như các xã mới cũng được thành lập tại những vùng quá đông dân mà chính quyền một xã không thể nào quản lý hiệu quả được. Một số yếu tố quan trọng hơn ở nơi này nhưng lại kém quan trọng hơn ở nơi khác. Ví dụ, các tỉnh có tỉ lệ người Khmer cao hơn như Sóc Trăng có các vấn đề cần giải quyết khác với những tỉnh có nhiều hộ cố nông như Đồng Tháp. Ngoài ra, còn có nhiều khác biệt quan trọng giữa những khu vực phụ thuộc vào các yếu tố giới, nhóm sắc tộc, độ tuổi và quá trình định cư. Các nhóm dễ bị tác động nhất bao gồm các hộ nghèo trong cộng đồng bị giải toả và đã được tái định cư, người nghèo và dân nhập cư, các dân tộc ít người, phụ nữ, người già, trẻ em và các hộ mới thành lập.

Để xử lý hiệu quả những vấn đề phát sinh này, cần phải củng cố chương trình giảm nghèo cấp xã về bốn phương diện. Trước hết, chính quyền xã cần phải nhận thức là các hoạt động

⁵ Trong 5 năm (1993-1998), tỉ lệ nghèo giảm từ 58% xuống 37%, tụt 21%. Trong 5 năm tới, tỉ lệ sụt giảm này chỉ còn khoảng 8% (GSO, 2003)

⁶ Muốn nghiên cứu toàn diện về tác động của việc phân quyền ở Việt Nam, xem: ADUKI, 2003.

vì dân nghèo sẽ đem lại cho họ những lợi ích chính trị và duy trì được sự tham gia tiếp tục của cộng đồng nhằm đạt được các mục tiêu vì dân nghèo qua việc sử dụng nguồn lực cộng đồng ít ỏi.⁷ Thứ hai, các cán bộ xã cần phải có năng lực và phương pháp để nhắm vào đối tượng là dân nghèo như các nhóm bị cô lập về mặt xã hội và dân nghèo ở các vùng sâu vùng xa không được khảo sát để đưa vào chương trình giảm nghèo quốc gia. Việc tập trung vào đối tượng này có hiệu quả hay không phụ thuộc vào việc tham gia tích cực của các nhóm dân nghèo này vào công tác phát triển các hoạt động giảm nghèo. Thứ ba, các cán bộ xã cần phải quản lý chương trình giảm nghèo địa phương sao cho chương trình này đi đúng hướng với các mục tiêu, kế hoạch do trung ương đề ra. Ở cấp địa phương, các cán bộ cần đảm bảo dân chủ, minh bạch và có trách nhiệm đối với những quyết định phân bổ nguồn lực quan trọng để được cộng đồng tiếp tục ủng hộ. Công tác giám sát và đánh giá tác động đáng tin cậy sau thời gian thực hiện chương trình góp phần rất lớn vào việc duy trì sự tham gia của cộng đồng.⁸ Cuối cùng, các cán bộ xã cần phải có năng lực để điều phối hiệu quả nhất những mối quan hệ trong cũng như ngoài và những nguồn lực nhờ các mối quan hệ này mà có. Những nguồn lực này có thể do các bộ chủ quản hỗ trợ, như MPI, MOLISA, các NGO quốc tế và có thể đến từ các nguồn khác như các tổ chức cộng đồng chính thức và không chính thức, cũng như đóng góp của các hộ khá giả.

Cơ chế nào đảm bảo cho người nghèo được hưởng lợi?

Hầu hết các chương trình XĐGN quốc gia đều do MOLISA quản lý, trừ Chương trình Phát triển Kinh tế - Xã hội ở các Xã Khó khăn và Vùng sâu, Vùng xa, hay Chương trình 135, là chương trình được xây dựng dưới sự giám sát của MPI và do Ủy ban Dân tộc và Miền núi thực hiện. Để quản lý những chương trình này, các tỉnh và các huyện đã thành lập Ban Giảm nghèo (BGN) gồm các cán bộ của nhiều ban ngành có liên quan. Ở các xã cũng thành lập Ban XĐGN gồm các cán bộ sở tại và các hộ khá giả, có uy tín trong xã.

Năm 1998, Chính phủ Việt Nam thông báo chương trình HEPR hay Chương trình 133 do MOLISA chịu trách nhiệm thực hiện. Cán bộ của MOLISA đã khảo sát từng hộ trong các xã bằng cả hai kỹ thuật định lượng và định tính, nhằm cung cấp một bức tranh cơ bản về tình trạng nghèo đói trong các làng xã. Tuy nhiên, khảo sát này chỉ chú ý đến thu nhập bằng tiền mặt đáp ứng cho các nhu cầu tối thiểu, căn cứ vào việc sản xuất tự cung tự cấp. Trong thực tế, nhiều hộ đã bị bỏ qua trong đợt khảo sát của MOLISA. Ví dụ, dân nhập cư chưa được đăng ký hộ khẩu và các nhóm dân tộc ít người thường sống ở vùng sâu, vùng xa, cán bộ khảo sát không tiếp cận được.

Năm 1998, Chương trình 135 được phát động nhắm vào cơ sở hạ tầng. Từ lúc khởi đầu, chương trình được thực hiện ở 1.715 xã, trong đó có 147 xã ở ĐBSCL. Năm 2003 chương trình có 2.325 xã, chiếm tỉ lệ 26% tổng số xã trong cả nước. Chương trình 135 thể hiện việc phân quyền trong quy hoạch và quản lý chương trình cấp xã, là động thái nhằm chuyển trực tiếp nguồn lực từ chính phủ trung ương đến chính quyền xã. Bằng phương pháp tham gia ý kiến, các cán bộ xã phải đảm bảo tất cả các thành viên trong cộng đồng đều có tiếng nói của mình trong việc đặt ra thứ tự ưu tiên việc xây dựng cơ sở hạ tầng. Đây là điểm rất mới so với phương pháp chính thống trước đây mà các huyện, xã áp dụng để lập đề xuất dự án và nộp lên chính quyền tỉnh, bộ tương đương để đề nghị MPI xét duyệt. Trong thực tế, việc phân

⁷ Xem Lucian Pye 1979 và 1985 bản về quan hệ giữa mục đích chính trị và văn hoá chính trị.

⁸ Xem David Easton 1965a và 1985b bản về tầm quan trọng của công tác giám sát hiệu quả và phản hồi đến các cấp ra quyết định.

quyền quy hoạch và quản lý Chương trình 135 chỉ mới được thực hiện ở cấp huyện⁹. Cán bộ cấp tỉnh, huyện nhận xét là kiến thức và cách quản lý của cán bộ xã còn bất cập, chưa đủ để kiểm soát việc thực hiện một chương trình tâm cơ quốc gia.

Ở ĐBSCL, để xác định hộ nghèo, các tỉnh đã sử dụng nhiều hình thức khác nhau của cùng một trình tự. Tuy nhiên, nhìn chung, lãnh đạo xã và các tổ chức quần chúng cấp xã thường lập danh sách các hộ đủ tiêu chuẩn được chương trình hỗ trợ. Lãnh đạo xã rà soát danh sách hộ nghèo năm trước và đánh giá các hộ nghèo mới phát sinh. Các trưởng thôn hoàn chỉnh danh sách, nộp lên Ban XĐGN xã để Ban kiểm tra và gom danh sách của các thôn. Ban lại nộp lên Ban XĐGN huyện. Đoàn cán bộ Ban XĐGN huyện, Ban XĐGN xã và các trưởng thôn đến từng hộ đánh giá thu nhập theo tiêu chí hộ nghèo của MOLISA. Sau khi hoàn chỉnh danh sách cuối cùng, Ban XĐGN xã rà soát danh sách trong vòng ít nhất 15 ngày trước khi chính thức nộp lên Ban XĐGN huyện và tỉnh. Giấy chứng nhận hộ nghèo là giấy cho phép hộ nghèo được nhận hỗ trợ dưới nhiều hình thức theo Chương trình 133, được Ban XĐGN tỉnh hoặc huyện cấp. Quy trình này thường mất ít nhất ba tháng. Các hộ tạm trú chỉ được xem là đủ tiêu chuẩn để xét công nhận hộ nghèo nếu ở trong thôn liên tục sáu tháng. Các hộ nghèo không được quyền tham gia quy trình xét duyệt và cũng không được thông báo về tiêu chuẩn xét duyệt. Nhiều cán bộ xã bất minh trong quy trình xét duyệt chính thức và cho rằng chỉ cần Ban XĐGN xã, bao gồm các hộ có kinh tế khá giả, tham gia xét duyệt là được rồi. Theo nhận xét của các hộ nghèo, thì dù đa số các hộ cực nghèo (thiếu ăn) đều được cấp giấy chứng nhận, chỉ non nửa số hộ nghèo trung bình là được cấp chứng nhận mà thôi.¹⁰

Những rào cản xã hội đối với công tác giảm nghèo ở các xã

Các mối quan hệ quyền lực có tác động mạnh đến các quy trình thay đổi cơ cấu tổ chức ở vùng nông thôn Việt Nam. Nông dân hình thành vô số quan hệ xã hội, kết hợp với các phương tiện tổ chức tạo nên những mạng lưới quyền lực tổ chức. Quyền lực xã hội có thể được chia thành nhiều loại như chính trị, tư tưởng, kinh tế và áp chế. Chính quyền có thể sử dụng hình thức này hay hình thức khác để đem lại sự thay đổi tổ chức hoặc sự chấp nhận một chính sách.¹¹ Quan hệ giữa chính quyền và nông dân chưa bao giờ đơn giản mà lại được xây dựng trên nhiều nguồn quyền lực xã hội khác nhau, tạo thành những mạng lưới đan xen. Cách tổ chức các mạng lưới quyền lực này quyết định phần lớn cách thực hiện các chương trình, như Chương trình 133 và 135.

Các phương pháp thực hiện chính sách XĐGN quốc gia hiện tại được đánh giá là còn hạn chế trong khả năng giải quyết những vấn đề xuyên suốt trong cộng đồng.¹² Trong hội thảo đầu tiên, các lãnh đạo tỉnh đã xác định những vấn đề sau:

⁹ MDPA chứng kiến mức phát triển ở cấp huyện cao hơn nhiều so với cấp xã. Ở nhiều trung tâm huyện, hoạt động kinh doanh phát triển nhanh và đầu tư của nhà nước vào hạ tầng là rất lớn. Khoảng cách kinh tế giữa huyện và xã ngày càng tăng nhanh.

¹⁰ Công tác thực địa của Nhóm MDPA ở nhiều tỉnh, như huyện Cái Nước, Cà Mau và Tháp Mười, Long An. Xem thêm: Đánh giá Tình trạng nghèo túng trong khu vực của UNDP - AusAID ở đồng bằng sông Cửu Long.

¹¹ Xem: Michael Mann, 1991, bàn về quyền lực xã hội.

¹² Một mặt, cán bộ được yêu cầu phải năng động, sáng tạo, biết tận dụng cơ hội và có tầm nhìn xa; một mặt lại yêu cầu cán bộ phải tạo ra thay đổi theo các thông số nghiêm ngặt do chính quyền trung ương quy định. Chính quyền trung ương cung cấp đào tạo về công tác XĐGN cho cán bộ tỉnh, nhưng nội dung rất đại khái và cán bộ lại được yêu cầu thực hiện chính sách theo điều kiện cụ thể của địa phương mình. Ví dụ, trong tháng 7/2003, chính quyền trung ương tổ chức hội nghị khu vực tại đồng bằng sông Cửu Long cho cán bộ nhà nước với tiêu đề: “Huy động Sức mạnh Quần chúng ở ĐB sông Cửu Long”. Hội trường đến thời bao cấp, các cán bộ được nhắc nhở phải thực hiện nguyên tắc “4 cùng” trong sinh hoạt – cùng ăn, cùng ở, cùng làm việc và cùng nói chung một thứ tiếng với dân. Cán bộ còn phải thực hiện nguyên tắc “4 không”: không nghe theo địch, không tin bọn tuyên truyền tôn giáo, không sa đọa và không theo bọn phản động. *Báo Tuổi Trẻ*, số ra ngày 15.7.03.

Các tỉnh đã thực hiện những chương trình quốc gia trong vài năm qua với những thành tựu đáng kể, nhưng hiệu quả nâng cao mức sống cho dân nghèo thực tế còn rất hạn chế. Các lãnh đạo xác định cần những phương pháp mới để giải quyết tình trạng nghèo đói; và các phương pháp này cần phải linh động để có thể áp dụng cho từng tỉnh, cho từng khu vực và các nhóm cụ thể trong tỉnh.

Chuẩn nghèo của MOLISA có nhiều hạn chế trong áp dụng, vì vậy cần có phương pháp tin cậy hơn để đánh giá tình trạng nghèo ở các xã.

Để giảm nghèo lâu dài và bền vững, cần phải tạo cơ hội để các hộ nghèo tham gia tích cực, không thụ động chờ hỗ trợ của chính quyền.¹³

Vấn đề cốt lõi trong công tác giảm nghèo bền vững là củng cố năng lực cán bộ địa phương, vì đây là những người phụ trách công tác giảm nghèo. Tuy nhiên, vấn đề là liệu việc củng cố năng lực cán bộ đã đủ đảm bảo việc thực hiện công tác trong hệ thống phân quyền chưa.

Việc thực hiện chính sách “một cửa” nhằm đơn giản hoá thủ tục hành chính địa phương đã có tác động hạn chế. Quá trình thảo luận trong cộng đồng cho thấy nhiều hộ nghèo cũng như hộ không nghèo không hay biết gì về chính sách này. Các cán bộ xã thường cho rằng công tác cải cách đòi hỏi phải có sự cải tổ về tổ chức và họ không biết phải thực hiện như thế nào.¹⁴ Các cán bộ xã cũng cho biết huyện vẫn tiếp tục quản lý những thủ tục như đăng ký đất, đăng ký doanh nghiệp hay hợp tác xã, đăng ký hộ gia đình. Ngoài ra, việc thực hiện chính sách “một cửa” cũng tác động đến các quan hệ quyền lực hiện hữu.

Công tác thực hiện chính sách quốc gia ở ĐBSCL chưa đồng bộ, làm hạn chế việc trao đổi kinh nghiệm và việc xây dựng những chiến lược phối hợp giải quyết vấn đề giữa các tỉnh hoặc cho cả khu vực. Ví dụ, An Giang đã năng động đề ra chiến lược giảm nghèo. Năm 1992, tỉnh thành lập Ban XĐGN có văn phòng trong UBND tỉnh.¹⁵ Trong 10 năm sau đó, UBND tỉnh đã triển khai mạng lưới XĐGN về xã. Ở cấp tỉnh và huyện, cán bộ XĐGN kiêm nhiệm nhiều việc, nhưng ở cấp xã, công tác XĐGN được giao cho cán bộ chuyên trách. Năm 2003, tất cả 142 phường, xã trong tỉnh đều có một cán bộ chuyên trách XĐGN (Số liệu của Tỉnh An Giang, MDP, 2003). Ngược lại, ở tỉnh Đồng Tháp kể bên, chỉ có 22 trong tổng số 139 xã là có cán bộ chuyên trách XĐGN.¹⁶ Cán bộ tỉnh và huyện làm việc bán thời gian cho Ban XĐGN thành lập cuối những năm 1990. Họ được nhà nước trợ cấp 135,000 đ/tháng, không đủ động viên các bộ tích cực tham gia chương trình (số liệu của tỉnh Đồng Tháp, MDP, 2003).

Ở các tỉnh, vẫn còn tồn tại nhiều trường hợp cán bộ thực hiện chính sách vì quyền lợi chính trị và kinh tế, ít hoặc không minh bạch, hoặc thiếu trách nhiệm giải trình. Ví dụ, một số cán bộ muốn tăng uy tín và gây ấn tượng đối với lãnh đạo cấp trên hơn là tập trung cải thiện an sinh cho người nghèo. Ở Bạc Liêu, để huy động kinh phí sửa chữa 15 km đường, cán bộ xã

¹³ Ở Long An, một cán bộ XĐGN cho biết tỉ lệ nghèo đã giảm 60% nhờ các chương trình quốc gia và 40% nhờ nỗ lực của chính các hộ nghèo (Số liệu của tỉnh Long An, MDP, 2003).

¹⁴ Các chuyến đi thăm của Nhóm MDP đến các xã của nhiều tỉnh như xã Lương Hoà Lạc, tỉnh Tiền Giang và xã Đình Hoà, tỉnh Kiên Giang.

¹⁵ Muốn biết thông tin về chương trình XĐGN của tỉnh, xem: Báo An Giang ngày 7.7.03. ô Nguyễn Minh Nhị, CT UBND tỉnh An Giang, đã cung cấp diễn hình của việc thực hiện ngân ngữ “Nếu cho người nghèo con cá - bạn giúp họ sống được một ngày, nếu cho người nghèo cần cầu, bạn sẽ giúp họ sống suốt đời”.

¹⁶ Cả hai tỉnh đều có tỉ lệ hộ nghèo cao so với các tỉnh khác ở đồng bằng sông Cửu Long.

đã bắt dân đóng góp, bắt chấp khả năng kinh tế của họ. Cán bộ xã không tổ chức họp bàn dự án cụ thể, không bàn phương thức chi trả theo luật định. Mỗi phần đóng góp được ấn định là 59,000 đ cho 1 m đường đi qua đất của mỗi hộ. Vì vậy, có hộ phải đóng đến 12 triệu đồng. Chính quyền xã “góp ý” với dân là nên thế chấp nhà cho ngân hàng hoặc bán đất nếu như không đóng nổi. Hộ nào không đóng hoặc quá nghèo không đóng nổi thì bị tạm giữ tại xã. Ngày 16/7/2003, cán bộ xã báo cáo lên huyện và tỉnh là họ là xã đầu tiên của tỉnh hoàn thành xong phần đường qua xã mình nhờ nỗ lực phối hợp giữa chính quyền xã và dân trong xã.¹⁷ (*Báo Tuổi Trẻ* 24.7.03).

Ở Cà Mau, có nhiều trường hợp không thực hiện quy định về đất đai theo luật định. Một số cán bộ địa phương và thân nhân chiếm dụng đất để cho nông dân thuê. Người thuê đất trả 2 triệu đồng /héc-ta/vụ, dù bất kể được hay mất mùa. Giao dịch giữa cán bộ và nông dân thuê đất thường bằng miệng, vì vậy nông dân rất dễ bị bóc lột, nhất là dân nhập cư nghèo, chưa được đăng ký hộ khẩu tại địa phương. Có nhiều trường hợp họp cán bộ đuổi dân, không cho thu hoạch mùa màng. (*Báo Tuổi Trẻ* 14.4.03).

Độ tin cậy của số liệu thống kê và báo cáo cũng là vấn đề quan trọng đối với tất cả các tỉnh ĐBSCL. Tình trạng này đã được đề cập chi tiết ở các mục khác trong Báo cáo Tổng kết của Nhóm MDPA. Tuy nhiên, một điển hình cụ thể là một vị lãnh đạo ở tỉnh Tiền Giang, người từng uất ức vì không được vay tín dụng của Ngân hàng nhà nước¹⁸. Theo số liệu thống kê, Tiền Giang có số hộ nghèo thấp nhất trong khu vực. Dù vậy, ông cho rằng không phải vì Tiền Giang có ít hộ nghèo mà vì báo cáo không trung thực. Ví dụ, theo báo cáo của tỉnh thì năm 2002 tỉnh có 4.2% số hộ ở dưới mức nghèo; năm 2003, tỉnh “phân đầu” giảm còn 3.4% và tỉ lệ này sẽ giảm bằng 0 trong năm 2005. Ông cho rằng các số liệu thống kê này không phản ánh được thực trạng, và kết quả là một số lớn hộ nghèo không thể vay được tín dụng do muốn vay phải có thế chấp.

Ngoài ra, ông còn cho rằng có tình trạng cán bộ tỉnh, huyện sợ mất uy tín hoặc thế lực chính trị bị ảnh hưởng nếu báo cáo không nêu lên được những “thành tích to lớn trong công tác xóa đói giảm nghèo và hoàn thành các mục tiêu của trung ương”. Những số liệu sai lệch từ các báo cáo này lại được đưa vào chương trình, dự án của tỉnh và báo cáo lên bộ. Hậu quả là Tiền Giang được xem là đã đạt được nhiều thành tích trong công tác XĐGBN, vì thế bị loại khỏi danh sách được ưu tiên cấp kinh phí. Theo chính quyền tỉnh, tình trạng này sẽ được báo cáo để trung ương biết, nhưng báo cáo như thế nào thì không phải là việc đơn giản.

Trong khi thảo luận, các phó chủ tịch tỉnh lưu ý đến năng lực yếu kém của cán bộ địa phương hiện nay, và sự cần thiết phải bồi dưỡng nâng cao trình độ lên mức cần thiết để họ có đủ khả năng xử lý những vấn đề phát sinh. Hầu hết các cán bộ huyện, xã có học lực thấp và nhiều cán bộ chỉ được đào tạo trong thời kỳ bao cấp (xem Phụ lục 1).

Ở Bến Tre, Phó Chủ tịch tỉnh cho rằng kiến thức căn bản của cán bộ địa phương quá thấp, không thể thực hiện hiệu quả các chủ trương XĐGN được.¹⁹ Tại một hội thảo thường niên của huyện,²⁰ Phó Chủ tịch phê bình Ban XĐGN của một huyện vì không biết tận dụng cơ

¹⁷ Sau khi tình trạng này được công bố, UBND tỉnh Bạc Liêu chỉ đạo huyện Giá Rai tổ chức họp khẩn với dân trong xã. UBND tỉnh Bạc Liêu cũng rà soát lại cách vận động đóng góp sửa chữa cơ sở hạ tầng và đặt quy chế để đảm bảo không xảy ra tình trạng cũ.

¹⁸ Phần báo cáo này dựa trên nội dung bài báo đăng trong tờ *Thanh Niên* ngày 26.3.03.

¹⁹ Dựa trên thông tin hồi âm trong chuyến đi giám sát công tác thực địa của nhóm nghiên cứu.

²⁰ Nhóm MDPA cũng tham gia trong hội thảo này.

hội làm ăn kinh tế mà chỉ biết làm theo chỉ đạo của cấp trên, thiếu sáng tạo trong cách thực hiện chiến lược giảm nghèo. Vì vậy mà công tác nâng cao đời sống của người dân rất trì trệ. Phó Chủ tịch còn cho rằng cán bộ huyện, xã không biết gì về đời sống của người dân và cũng không biết phải giúp dân như thế nào.²¹

Phạm vi của những rào cản làm hạn chế việc thực hiện các chương trình giảm nghèo là rất lớn. Mức độ thể hiện quyền được phép tùy tiện của cán bộ địa phương dẫn đến việc gạt bỏ những nhóm bị thiệt thòi trong cộng đồng. Một số cán bộ địa phương đưa ra quyết định phân phối dịch vụ và nguồn lực dựa trên yếu tố họ hàng thân thuộc hoặc để làm tăng uy tín.²² Tình trạng này tác động rất lớn đến quyền của người dân được hưởng lợi ích từ những tài sản và dịch vụ cần thiết để nâng cao cuộc sống của mình.

Cơ hội nào để giảm nghèo hữu hiệu ở các xã?

Cơ hội lớn nhất là ý thức của lãnh đạo 12 tỉnh ĐBSCL về sự cần thiết phải cải tổ về mặt năng lực cán bộ, cũng như quyết tâm của họ trong việc thực hiện kế hoạch cải tổ này. Trong quá trình thảo luận với phó chủ tịch của mỗi tỉnh, họ cho biết họ cần những giải pháp thực tiễn để thực hiện giảm nghèo trong giai đoạn mới này; đây là giai đoạn trong đó định nghĩa về dân nghèo đã chuyển từ quan điểm cộng đồng đến quan điểm về các nhóm trong cộng đồng đó.²³ Với định nghĩa mới này về nghèo đói thì phương pháp thực hiện cũng cần phải linh hoạt hơn, cân nhắc cả các sắc thái giữa các nhóm dân nghèo khác nhau trong cộng đồng.

Một cơ hội quan trọng nữa là chính sách quốc gia gần đây và các pháp lệnh đề cao công tác giảm nghèo và sự tham gia của cộng đồng địa phương vào tiến trình này. CPRCS của Việt Nam đã được Thủ tướng phê duyệt tháng 5/2002. Chiến lược này được xem như một kế hoạch hành động thực tế đối với công tác giảm nghèo và phát triển kinh tế trong khung kế hoạch toàn diện của Chiến lược 10 Năm Phát triển Kinh tế - Xã hội và 5 Năm Phát triển Kinh tế - Xã hội. Chiến lược có hai mục tiêu (i) Tạo môi trường phát triển và (ii) Làm cơ sở đề ra các chiến lược nhỏ và biện pháp dành cho người nghèo. Chiến lược CPRC là văn bản có tầm bao quát. Để thực hiện chiến lược này, Chính phủ Việt Nam cần phải xếp thứ tự ưu tiên cho các vấn đề trọng yếu, nâng cao năng lực cán bộ và chỉnh đốn tổ chức cơ quan trong chương trình đầu tư công cộng.

Các chính sách quốc gia vừa ban hành mới đây, chẳng hạn như Nghị định về Quy chế Dân chủ Cơ sở và Chính sách “Một cửa” về cải cách hành chính công, đã được thực hiện nhằm tăng cường khả năng đáp ứng của chính quyền địa phương đối với nhu cầu của nông dân. Những chính sách này cung cấp khung pháp lý cho sự thay đổi quan hệ ở địa phương và phân bổ nguồn lực, dịch vụ của địa phương trên cơ sở hợp pháp /hợp lý, hơn là căn cứ vào sự sắp xếp cơ chế rồi rắm thể hiện các mối quan hệ quyền lực địa phương như hiện nay.

Công cụ thực hiện chính sách chủ yếu đối với ĐBSCL là Nghị quyết 173 của Chính phủ, trong đó đề ra các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trong giao đoạn 2001-2005, và Nghị

²¹ Tại hội thảo, nhóm MDPA thảo luận tiêu chuẩn giảm nghèo của MOLISA với cán bộ tỉnh. Các cán bộ này cho rằng một số xã ở huyện Thanh Phú có gần 30% số hộ nghèo theo tiêu chuẩn của MOLISA. Nếu sử dụng tiêu chuẩn thực tế để xác định hộ nghèo, như thu nhập 200.000đ/người/tháng, thì tỉ lệ nghèo lên đến khoảng 60%.

²² Một nhóm phụ nữ gốc Khmer ở huyện Gò Quao, tỉnh Kiên Giang cho biết người Kinh ở trong xã được nhiều quyền sử dụng đất của xã hơn người Khmer và các công trình thủy lợi thường ở trên đất của người Kinh, gây tác động lớn đến vấn đề bảo đảm lương thực của cộng đồng người Khmer.

²³ Các cuộc thảo luận diễn ra trong các chuyến thăm của Nhóm MDPA đến từng tỉnh như một phần của công tác liên lạc và lấy ý kiến tập thể. Các cuộc thảo luận này cũng bao gồm việc xác định tình trạng nghèo ở các địa phương và các yếu tố gây ra tình trạng nghèo.

quyết 21 của Bộ Chính trị về phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng và an ninh của khu vực ĐBSCL.²⁴ Nghị quyết 173 bao gồm các mục tiêu sau:

- Tỷ lệ tăng trưởng GDP hằng năm đạt 9,8%, trong đó nông, lâm, ngư nghiệp đạt mức tăng trưởng bình quân 6% một năm; công nghiệp và xây dựng tăng 13,5% một năm; dịch vụ tăng 10% một năm.
- Năm 2005: GDP tăng 45,5% một năm từ nông, lâm, ngư nghiệp; 22,5% một năm cho công nghiệp và xây dựng; 31,5% một năm cho dịch vụ. Thu nhập bình quân trên đầu người dự kiến đạt trên US \$550.
- Cung cấp việc làm cho 1,8 – 2 triệu lao động trong kế hoạch 5 năm, bình quân trên 350.000 người một năm.
- Năm 2005: Không còn hộ đói và tỷ lệ nghèo sẽ vào khoảng 7% một năm; tỷ lệ suy dinh dưỡng của trẻ sẽ giảm 22% – 25% một năm; cung ứng điện cho 70% – 80% số hộ ở nông thôn; cung cấp nước sạch cho 75% – 80% số hộ ở thị tứ và trên 60% số hộ ở nông thôn; nâng tiêu chuẩn các loại cầu ở địa phương.
- Tăng 85%-90% số em dưới 5 tuổi được đi nhà trẻ trước khi vào tiểu học; tăng 95%-97% số trẻ đúng tuổi vào tiểu học; tăng 78% – 80% tỷ lệ trẻ đúng tuổi vào cấp 2; tăng 42% – 45% số trẻ đúng tuổi vào trung học phổ thông; tăng 10% - 15% học sinh các trường dạy nghề; tuyển thêm sinh viên vào các trường cao đẳng, đại học, đạt khoảng 60 – 70 sinh viên trên 10.000 dân; và tăng 20% – 25% đào tạo nghề ở địa phương.
- Đầu tư xây dựng các cụm dân cư để đảm bảo an toàn cho các vùng ngập lũ và dân không phải sơ tán; cung cấp chăm sóc y tế cho dân làng; đảm bảo học sinh ở các vùng ngập lũ có thể tiếp tục đến trường trong mùa lũ; giúp cộng đồng năng động hơn nữa ngay cả trong tình hình lũ lụt hằng năm.
- Nâng cao và củng cố đời sống của các dân tộc ít người, nhất là người Khmer; thực hiện các chương trình và mục tiêu XĐGN; cung cấp việc làm và đất canh tác; hướng dẫn phương pháp thực hiện và công nghệ đơn giản; và hỗ trợ qua việc phân nhà cho dân nghèo và các hộ nằm trong danh sách cứu trợ.

Công tác thực hiện khung chính sách này diễn ra trong bối cảnh chủ trương phân quyền cho địa phương. Chủ trương phân quyền ở Việt Nam tập trung vào việc giao trách nhiệm và việc quản lý tài chính từ chính phủ trung ương cho chính quyền địa phương. Các chương trình giảm nghèo quốc gia, như Chương trình 135, do chính phủ trung ương chủ trương nhằm cung cấp các khoản kinh phí lớn cho các đơn vị hành chính địa phương để xúc tiến những dịch vụ nông thôn cơ bản. Hiện nay, huyện đang quản lý kinh phí của các chương trình này và huyện quyết định việc phân bổ nguồn lực tại các xã. Cán bộ xã được xem là thiếu năng lực, không thể quản lý hiệu quả các chương trình này. Công tác nâng cao năng lực của cán bộ xã sẽ tạo ra một môi trường để chính quyền cấp trên có đủ tự tin giao trách nhiệm quản lý các chương trình quốc gia cho cán bộ xã, và qua đó, nâng cao hiệu quả của các chương trình này.

Các nhà tài trợ quốc tế, như AusAID và WB, đã tập trung vào những vấn đề của chính quyền địa phương và công tác giảm nghèo. Hỗ trợ tài chính và chuyên môn của các nhà tài trợ này

²⁴ Nghị quyết 21 chưa được công bố, có lẽ do ngoài các vấn đề kinh tế - xã hội, nghị quyết còn có các mục về an ninh nội bộ và quân sự. Theo nghiên cứu của Nhóm MDPA những vấn đề kinh tế - xã hội chính bao gồm trong nghị quyết là vấn đề nông dân không có đất canh tác, các vấn đề của người Khmer, vấn đề hoàn thiện cơ sở vật chất, phát triển nông thôn và cải thiện nguồn vốn con người. Xem tư liệu tham khảo về Nghị quyết 21 trong *Báo Cần Thơ* số ra ngày 24.4.03, *Báo Bạc Liêu* ngày 27.4.03, *Nhân Dân* ngày 25.4.03, và *Sài Gòn Giải Phóng* ngày 25.4.03.

đã tạo cơ hội để lãnh đạo địa phương sử dụng các nguồn lực bên ngoài như khả năng kỹ thuật và nguồn lực thiếu hụt, hoặc khó có thể huy động ở địa phương. Ví dụ, ở Cần Thơ, WB đã mô phỏng hệ thống đã được sử dụng tại TP Hồ Chí Minh nhằm phát triển hệ thống thẻ điểm để đánh giá công tác phục vụ dân nghèo của chính quyền địa phương. Mục đích của hệ thống thẻ điểm này là nhận phản hồi từ người được phục vụ, nhờ đó chính quyền địa phương có thể tự đánh giá dựa vào các thông tin và dữ liệu này, đồng thời nâng cao sự minh bạch và tinh thần trách nhiệm trong công tác đem đưa dịch vụ đến cho người dân.²⁵ (*Báo Cần Thơ*, số ra ngày 14.6.03). UNDP đã chủ trương đánh giá Chương trình 133 và Chương trình 135. Kết quả đánh giá là rất quan trọng, giúp hiểu rõ hơn về ưu, nhược điểm của chương trình, nhờ vậy có thể đề ra các chiến lược mới đáp ứng những tiêu chí đánh giá nghèo mới để xác định người nghèo chính xác hơn như những nhóm sống trong “cộng đồng” hơn là tập trung vào “cộng đồng nghèo” như trước đây.

Cơ hội phát triển năng lực cán bộ địa phương quan trọng nhất là quyết tâm chính trị của lãnh đạo 12 tỉnh đồng bằng sông Cửu Long. Các lãnh đạo hiểu rõ nguyên nhân và hậu quả của tình trạng nghèo đói trong phạm vi tỉnh mình và vì sao diện mạo mới của đói nghèo lại thể hiện qua nhóm chịu thiệt thòi trong cộng đồng. Lãnh đạo tỉnh cần có phương pháp chi tiết để xử lý những vấn đề phát sinh. Chính quyết tâm chính trị của họ đã giúp tái định hình các chính sách và nhờ đó mà nâng cao phúc lợi cho dân nghèo.

Kết luận

Trong đầu thập niên 90, nhìn chung chính sách của Chính phủ đã đáp ứng được những mục tiêu chính bằng cách ủng hộ công cuộc phát triển và giảm nghèo thông qua những biện pháp phát triển kinh tế rộng. Tuy nhiên, một thập niên sau, chính sách này không còn hiệu quả nữa, do tính chất đặc trưng của tình trạng nghèo đói đã thay đổi rất nhiều. Phần lớn xã hội hưởng lợi từ sự tăng trưởng kinh tế tương đối cao trong nước, nhưng các nhóm bị thiệt thòi thì hưởng lợi ít, còn người giàu thì hưởng lợi càng nhiều hơn. Các nhóm thiệt thòi gồm người không có đất canh tác, dân nhập cư, dân tộc ít người, người già, phụ nữ và trẻ em. Khu vực có nhiều dân tộc ít người nghèo hơn các khu vực khác. Ở đồng bằng sông Cửu Long, cứ bốn người thì có một người nghèo. Trong giai đoạn này, khi trọng tâm giảm nghèo chuyển từ chiến lược dành cho cộng đồng sang chiến lược cụ thể nhắm vào các nhóm, thì năng lực các cán bộ địa phương để đáp ứng với sự chuyển đổi này và thực hiện hiệu quả chiến lược mới vẫn còn là vấn đề cốt lõi đang thách thức công tác giảm nghèo trong thập niên này.

Có nhiều hạn chế đối với việc chuyển đổi này, điển hình là:

- Công tác tập trung vào mục tiêu, giám sát, đánh giá và lập kế hoạch là rất phức tạp, đòi hỏi trình độ kiến thức và hiểu biết cao.²⁶
- Nhiều cán bộ xã chưa đủ trình độ để biết cách cải thiện phương thức sao cho đạt hiệu quả hơn trong quá trình thực hiện chính sách giảm nghèo.
- Quyền lực của cán bộ Chương trình Xóa đói Giảm nghèo còn được sử dụng tùy tiện, ảnh hưởng nghiêm trọng đến quá trình quyết định. Những yếu tố như quan hệ họ hàng, chức tước và địa vị chính trị đều tác động đến quá trình thực hiện các chương trình XĐGN.

²⁵ Kết quả sơ bộ của dự án này ở Cần Thơ chưa được công bố. Sẽ rất thú vị khi điểm lại cách tiến hành dự án, phản hồi của các hộ nghèo và thông tin này được đưa vào việc phát triển chiến lược ra sao.

²⁶ Phó Chủ tịch tỉnh Sóc Trăng nhận xét là công tác thực hiện hiệu quả XĐGN khó hơn nhiều so với các công tác khác của tỉnh do các quan hệ kinh tế - xã hội phức tạp liên quan và tác động của các quan hệ này đối với chiến lược giúp người nghèo.

- Tỉnh, huyện, thường làm việc bán thời gian và không biết cách áp dụng các phương pháp giảm nghèo mới.
- Hầu hết các xã không có cán bộ chuyên trách XĐGN, phải dựa vào cán bộ MOLISA để xử lý những vấn đề giảm nghèo phát sinh của mình. Hậu quả là chỉ xử lý được những vấn đề chung chung, như hệ thống, hoặc chương trình tín dụng nhỏ để mua đất cho người không có đất. Cách xử lý này ít tác dụng và vô tình gạt bỏ một số nhóm trong cộng đồng.
- Lãnh đạo xã và lãnh đạo tôn giáo ít, hoặc không góp ý trong các quyết định về công tác XĐGN, dù kiến thức địa phương của họ có thể cung cấp những thông tin rất sát thực tế về tình trạng và nguyên nhân nghèo đói tại địa phương.
- Cán bộ XĐGN các cấp không được trợ cấp công tác, hoặc có trợ cấp nhưng không đáng kể. Hậu quả là không động viên được cán bộ để đặt công tác XĐGN lên làm ưu tiên hàng đầu của mình.
- Cán bộ XĐGN được giao nhiệm vụ rất lớn, nhưng điều kiện để thực hiện nhiệm vụ này lại rất hạn chế. Ngoài hạn chế về nhân lực và tài chính, cán bộ địa phương còn thiếu cơ sở vật chất, trang thiết bị và phương tiện đi lại.
- Tình trạng thiếu cơ sở hạ tầng hạn chế việc cán bộ tiếp cận các cộng đồng bị cô lập và các hộ nghèo ở vùng sâu, vùng xa.
- Cán bộ XĐGN không có đủ kiến thức để thực hiện nhiệm vụ được giao. Ví dụ, tại các xã có nhiều người Khmer sinh sống, nhiều cán bộ không nói được tiếng Khmer, gây trở ngại đáng kể trong việc tiếp cận giúp cộng đồng Khmer có cơ hội sử dụng nguồn lực và dịch vụ.
- Các nguồn thông tin do cán bộ xã cung cấp thường không thống nhất, hoặc không chính xác, ví dụ Ngân hàng Vi Người nghèo, các nhà hảo tâm và doanh nghiệp nhỏ đều có kế hoạch giúp dân thoát nghèo khác nhau. Nhiều cán bộ địa phương thiếu kinh nghiệm và kiến thức để phân biệt các thông tin và quyết định thông tin nào là hữu ích để xử lý vấn đề trong phạm vi địa phương mình.

Phụ lục: Trình độ văn hoá của các Hội đồng và Ủy ban Nhân dân xã, 1994-1999

Trình độ văn hoá	Hội đồng Nhân dân	Ủy ban Nhân dân
Mù chữ	0,6%	0,6%
Cấp I	10,2%	5,6%
Cấp II	46,4%	39,9%
Không được đào tạo chính trị	54,4%	42,4%
Không được đào tạo về quản lý nhà nước	83,6%	69,3%
Không được đào tạo chuyên môn	85,2%	82,2%

Nguồn: Tổ Chức Nhà Nước (Quản lý Nhà nước), số 4 (2001): 2.

**Trình độ chuyên môn của cán bộ xã về công tác văn phòng, tài chính - kế toán,
các vấn đề pháp lý và quản lý ruộng đất, 1994-1999**

Trình độ văn hoá	Công tác Văn phòng	Tài chính Kế toán	Luật	Quản lý ruộng đất
Cấp I	7,5%	6,2%	4,7%	4,8%
Cấp II	35,5%	33,1%	27,8%	40,2%
Không được đào tạo chính trị	69,3%	58,7%	58,7%	67,4%
Không được đào tạo về quản lý nhà nước	73,4%	84,5%	85%	85,7%
Không được đào tạo chuyên môn	70,7%	79,9%	59%	85,1%

Nguồn: Tổ Chức Nhà Nước (Quản lý Nhà nước), số 4 (2001): 2.

