



**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ ĐÓI NGHÈO VÀ  
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CÓ SỰ THAM GIA**

**Vùng Ven biển Miền trung và Tây Nguyên**

Hợp tác với  
Công ty Giải pháp Việt Nam

**Tháng 10 - 2003**

## Lời cảm ơn

Chúng tôi muốn bày tỏ lời cảm ơn chân thành tới tất cả những người đã bằng cách này hoặc cách khác, trực tiếp hoặc gián tiếp đóng góp vào sự thành công của báo cáo này.

Nếu không có sự hỗ trợ của chính quyền tỉnh, huyện, xã và của từng thôn bản thì cuộc điều tra đói nghèo trên 12 tỉnh và 7 vùng đã không thể tiến hành được, và vì vậy không thể có nền tảng để viết nên báo cáo này.

Chúng tôi cũng muốn gửi lời cảm ơn đặc biệt tới Ngân hàng Phát triển Châu Á đã tài trợ việc viết báo cáo này, và cảm ơn nhóm các nhà tài trợ do Ngân hàng Thế giới và ADB điều phối đã đưa ra đề cương nghiên cứu và đề cương của báo cáo.

Cuối cùng, chúng tôi rất biết ơn và mong muốn nhận được những ý kiến bình luận và đóng góp cho bản báo cáo.

Nhóm viết báo cáo.

Lê Quốc Quân  
Nguyễn Thế Hình  
Nguyễn Chí Trung

## Danh sách chữ viết tắt

AAV	Action Aid Vietnam
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
CPRGS	Chương trình xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng toàn diện
UBND	Ủy ban nhân dân
DFID	Bộ phát triển quốc tế (Anh Quốc)
LĐTĐBXH	Lao động thương binh và xã hội
FDI	Đầu tư nước ngoài trực tiếp
GDP	Tổng thu nhập quốc dân
CPVN	Chính phủ Việt Nam
GSO	Tổng cục thống kê
JICA	Tổ chức hợp tác quốc tế Nhật Bản
NGOs	Các tổ chức phi chính phủ
ODA	Vốn hỗ trợ chính thức
CCHC	Cải cách hành chính
RPGA	Báo cáo đói nghèo và quản trị nhà nước có sự tham gia của người dân
PPA	Đánh giá đói nghèo có sự tham gia của người dân
PRA	Đánh giá nông thôn có sự tham gia của người dân
REDC	Quy tắc thực hiện dân chủ cấp xã
UNDP	Chương trình phát triển liên hợp quốc
USD	Đô la Mỹ
VND	Đồng Việt Nam
VHLSS	Cuộc điều tra mức sống của các hộ gia đình ở Việt Nam
VDGs	Mục tiêu phát triển của Việt Nam
VSC	Công ty TNHH Giải pháp Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
<u>Tỷ giá:</u>	1 USD =15.500 VNĐ

## Mục lục

A.	GIỚI THIỆU CHUNG.....	1
1.	Mục đích.....	1
2.	Phương pháp luận của nghiên cứu.....	2
2.1.	Nghiên cứu tại văn phòng- nghiên cứu những số liệu sẵn có của Tổng cục thống kê và các chính sách có liên quan của CPVN.....	2
2.2.	Các cuộc điều tra RPGA.....	2
2.3.	Phân tích số liệu và viết báo cáo.....	3
3.	Những hạn chế của nghiên cứu RPGA.....	3
B.	VÀI NÉT VỀ ĐIỀU KIỆN TỰ NHIÊN VÀ KINH TẾ XÃ HỘI CỦA VÙNG VEN BIỂN MIỀN TRUNG VÀ TÂY NGUYÊN.....	5
1.	Điều kiện tự nhiên của vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên (GSO).....	5
1.1.	Điều kiện tự nhiên của vùng Ven biển miền Trung.....	5
1.2.	Điều kiện tự nhiên của vùng Tây Nguyên.....	5
2.	Tình hình kinh tế xã hội của vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên (GSO).....	6
2.1.	Tổng quan về tình hình kinh tế xã hội của vùng ven biển miền Trung.....	6
2.2.	Tổng quan tình hình kinh tế xã hội của vùng Tây Nguyên.....	7
C.	XU HƯỚNG VÀ CÁC LOẠI HÌNH CỦA ĐÓI NGHÈO.....	10
1.	Tỷ lệ và mức độ của đói nghèo theo số liệu của GSO.....	10
2.	Xu hướng của đói nghèo và bất bình đẳng (phát hiện của RPGA).....	11
2.1.	Xu hướng đói nghèo và bất bình đẳng ở vùng ven biển miền Trung.....	11
2.2.	Xu hướng đói nghèo và bất bình đẳng ở vùng Tây Nguyên.....	13
D.	CÁC ĐẶC ĐIỂM CỦA ĐÓI NGHÈO.....	14
1.	Tiêu chuẩn để được xếp vào danh sách đói nghèo của CPVN.....	14
1.1.	Định nghĩa đói nghèo.....	14
1.2.	Các định nghĩa đói nghèo của quốc gia, của tỉnh và các định nghĩa khác được áp dụng tại Việt Nam.....	14
2.	Nhận thức về đói nghèo của người dân địa phương (RPGA).....	14
3.	Những phát hiện về nguyên nhân của đói nghèo trong vùng (RPGA).....	15
3.1.	Nguyên nhân của đói nghèo ở vùng ven biển miền Trung.....	15
3.2.	Nguyên nhân của đói nghèo ở vùng Tây Nguyên.....	16
E.	CÁC DỊCH VỤ CƠ BẢN CHO NGƯỜI NGHÈO.....	18
1.	Những dịch vụ công cộng sẵn có cho người nghèo trong vùng (GSO).....	18
2.	Tình hình hiện tại của việc cung cấp các dịch vụ công cộng cơ bản cho người nghèo (phát hiện của RPGA).....	20
2.1.	Dịch vụ y tế cho người nghèo.....	20
2.2.	Dịch vụ giáo dục cho người nghèo.....	21
2.3.	Cung cấp dịch vụ khuyến nông cho người nghèo.....	23
F.	SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI NGHÈO VÀO VIỆC RA QUYẾT ĐỊNH VÀ TRAO QUYỀN Ở ĐỊA PHƯƠNG.....	25
1.	Thủ tục lập kế hoạch cấp cơ sở (GOS).....	25
2.	Dân chủ cấp cơ sở và sự tham gia của những hộ nghèo (Phát hiện của RPGA).....	26
3.	Cần phải làm gì để tăng cường sự tham gia của người nghèo vào tiến trình dân chủ cấp cơ sở.....	28
G.	CHẤT LƯỢNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG CỦA HỖ TRỢ XÃ HỘI.....	29
1.	Mạng lưới an sinh xã hội của CPVN cho vùng (GSO).....	29

2.	Hỗ trợ thường xuyên cho người nghèo (phát hiện của RPGA).....	30
3.	Hỗ trợ khẩn cấp cho người dân địa phương (phát hiện của RPGA) .....	31
4.	Dịch vụ y tế và giáo dục miễn phí dành cho người nghèo (Phát hiện của RPGA) ...	32
H.	CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CÔNG (CCHC) .....	34
1.	Chính sách cải cách hành chính công.....	34
2.	Cải cách hành chính công ở cấp tỉnh và huyện (phát hiện của RPGA) .....	34
3.	Cải cách hành chính công ở cấp cơ sở (phát hiện của RPGA) .....	36
I.	ĐÓI NGHÈO Ở THÀNH THỊ VÀ SỰ DI DÂN .....	38
1.	Đói nghèo thành thị ở vùng ven biển miền trung và Tây Nguyên (GSO).....	38
2.	Hiện trạng của di cư trong vùng (phát hiện của RPGA).....	38
J.	MÔI TRƯỜNG VÀ NGHÈO ĐÓI .....	40
1.	Báo động về môi trường xuống cấp (Phát hiện của RPGA) .....	40
2.	Nghèo đói và môi trường (phát hiện của RPGA) .....	41
3.	Thúc đẩy bảo vệ môi trường và các tài nguyên thiên nhiên bền vững.....	42
K.	NHỮNG TIẾN BỘ ĐẠT ĐƯỢC TRONG CÁC MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM (VDGS).....	43
1.	Những mục tiêu cấp vùng và sự so sánh giữa các mục tiêu cấp vùng và cấp quốc gia cho năm 2005 và 2010 (Số liệu GSO).....	43
L.	CÁC GỢI Ý CHO KẾ HOẠCH CỦA TỈNH .....	50
	Tài liệu tham khảo.....	54

## **A. GIỚI THIỆU CHUNG**

---

### **1. Mục đích**

Báo cáo vùng về tình hình nghèo đói và thực trạng quản lý nhà nước (RPGA) là một nghiên cứu toàn diện về tình trạng đói nghèo và những vấn đề liên quan ở Vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên. Nghiên cứu này sẽ đóng góp trực tiếp vào thảo luận tại hội nghị các nhà tài trợ cho Việt Nam, dự kiến sẽ được tổ chức vào cuối năm 2003 và đưa chiến lược xoá đói giảm nghèo và phát triển toàn diện của Chính phủ đi vào hiện thực. RPGA cũng sẽ được sử dụng để trợ giúp cho công tác lập kế hoạch và tăng cường năng lực quản lý của các chính quyền cấp địa phương trong cuộc chiến đấu chống lại đói nghèo.

Bức tranh toàn cảnh về tình trạng đói nghèo ở Việt Nam sẽ được phác thảo thông qua 7 báo cáo vùng RPGA được thực hiện cho các vùng: Miền núi Đông Bắc, Miền núi Tây Bắc, Châu thổ Sông Hồng, Bắc Trung bộ, Tây Nguyên và ven biển miền Trung, Đông Nam Bộ và Châu thổ sông Mê Công, đây là các báo cáo được tài trợ bởi DFID, UNDP, WB, JICA, GTZ và ADB. Báo cáo RPGA của vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên do ADB tài trợ và được thực hiện bởi Công ty Giải pháp Việt Nam (VSC) và Action Aid Vietnam.

#### **Mục tiêu của RPGA này có thể được tóm tắt như sau:**

- Kết hợp số liệu mang tính chất định lượng thu được từ cuộc điều tra về mức sống các hộ gia đình của Tổng cục Thống kê với các đánh giá mang tính chất định tính của các RPGA được thực hiện tại vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên;
- Đưa ra cái nhìn thấu đáo, toàn diện về các điều kiện kinh tế xã hội và văn hoá của người nghèo, về cơ chế cung cấp dịch vụ cho người nghèo và sự phân cấp về quản lý của chính quyền địa phương tại vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên;
- Phân tích những thành công và hạn chế của chương trình giảm đói nghèo, từ đó đưa ra các gợi ý về mặt chính sách;
- Xác định những thành phần tham gia quá trình lập kế hoạch và chính sách cấp cơ sở liên quan đến xoá đói giảm nghèo, đặc biệt khuyến khích sự tham gia của những người nghèo;
- Tăng cường năng lực cho cán bộ và nhân dân địa phương trong công tác điều tra, nghiên cứu và lập kế hoạch cho các dự án giảm nghèo thông qua phương pháp tiếp cận có sự tham gia của cộng đồng;
- Tham vấn về chính sách với các cấp chính quyền ở trung ương và địa phương để tìm ra những giải pháp khả thi cao nhất cho các vấn đề liên quan đến đói nghèo và quản lý nhà nước nhằm thúc đẩy phát triển và giảm đói nghèo, thực hiện các mục tiêu của chiến lược xoá đói giảm nghèo và phát triển bền vững của Chính phủ.

#### **Các phân tích trong báo cáo RPGA này sẽ tập trung vào những vấn đề sau đây:**

- Xu hướng và loại hình của đói nghèo.

- Các đặc điểm của đói nghèo
- Cung cấp các dịch vụ cơ bản cho người nghèo
- Sự tham gia của người nghèo trong các hoạt động quản lý tại cấp cơ sở.
- Rủi ro và các hỗ trợ giảm nhẹ rủi ro
- Cải cách hành chính công
- Đói nghèo ở thành thị và di dân
- Môi trường
- Kết quả đạt được so với các mục tiêu phát triển của Việt Nam (VDGs)
- Những đề xuất cho các kế hoạch phát triển của tỉnh.

## 2. Phương pháp luận của nghiên cứu

### 2.1. Nghiên cứu tại văn phòng- nghiên cứu những số liệu sẵn có của Tổng cục thống kê và các chính sách có liên quan của CPVN

CPVN tiến hành các cuộc điều tra về tình trạng đói nghèo tại các tỉnh hàng năm để cập nhật thường xuyên số liệu về các hộ đói nghèo và các xã đặc biệt khó khăn nhằm phục vụ cho các hoạt động hỗ trợ thường xuyên và hỗ trợ khẩn cấp của CPVN. Bên cạnh đó, CPVN đã và đang thực hiện chương trình xoá đói giảm nghèo từ nhiều năm nay. Vì vậy, các số liệu định lượng về đói nghèo ở vùng Ven biển miền Trung và Tây Nguyên có thể thu thập được từ Tổng cục thống kê và các cơ quan có liên quan khác của CPVN. Những số liệu chính thức này sẽ là nguồn thông tin chính để so sánh với các thông tin thu được từ RPGA.

Bên cạnh các nguồn thông tin chính thức nói trên, các thông tin bổ sung có thể được khai thác từ các nghiên cứu và các cuộc điều tra đã được thực hiện bởi NGOs và các tổ chức có liên quan khác, nhằm mục đích so sánh và tham khảo cho các thông tin thu được từ RPGA.

### 2.2. Các cuộc điều tra RPGA

Dưới sự tài trợ của ADB, Công ty TNHH Giải pháp Việt Nam và Action Aid Vietnam đã tiến hành các cuộc điều tra đánh giá đói nghèo tại hai tỉnh Quảng Ngãi và Đắk Lắk. Các đoàn đã được tập huấn đầy đủ về RPGA đi đến các tỉnh, huyện, làng xã. Những đoàn RPGA này đã gặp gỡ những nhà chức trách ở tất cả các cấp và những người dân địa phương, đặc biệt là các hộ nghèo ở các huyện Sơn Hà, Tư Nghĩa của tỉnh Quảng Ngãi và các huyện Đắk Rláp, Eah Leo, thị xã Buôn Mê Thuột của tỉnh Đắk Lắk. Những huyện, làng, xã được điều tra được trình bày trong bảng sau:

**Bảng A-1: Các làng được điều tra trong RPGA**

Tỉnh	Huyện	Xã	Làng
Quảng Ngãi	Sơn Hà	Sơn Cao	Làng Trá
			Xà Ấy
		Sơn Ba	Làng Bung
	Tư Nghĩa	Nghĩa Thọ	Làng Gia
			Thôn 1
	Nghĩa An	Phổ An	

			Tân Mỹ
Đăk Lăk	Đăk'Rlap	Dao Nghĩa, Khu vực II	
		Quang Tân, Khu vực III	
	Eah Leo	Ea'Ral, khu vực II	
		Ea'Hiao, khu vực III	
	Buôn Ma Thuột	Eatam ward, khu vực I	

Tiêu chí lựa chọn các điểm điều tra chủ yếu dựa trên tính đại diện về các mặt :i) điều kiện sinh thái và địa lý của các điểm khác nhau trong tỉnh; ii) các điểm với các điều kiện cơ sở hạ tầng khác nhau; iii) các đại diện về sắc tộc; iv) khả năng tiếp cận thị trường; v) tình hình di cư.

Các đoàn RPGA chủ yếu áp dụng phương pháp đánh giá đói nghèo có sự tham gia của người dân (PPA) và phương pháp đánh giá nông thôn có sự tham gia của người dân (PRG) để thu thập các thông tin mang tính định tính để thực hiện mục tiêu của cuộc khảo sát đói nghèo.

### 2.3. Phân tích số liệu và viết báo cáo

Các chuyên gia của VSC's và AAV's đã phân tích các số liệu thu thập được và phác thảo ra bức tranh tổng quát về tình trạng đói nghèo và quản lý nhà nước tại những tỉnh đã được khảo sát. Tuy nhiên, để có thể đưa ra được một bức tranh toàn diện và đầy đủ về tình trạng đói nghèo và quản lý nhà nước tại vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên, thì cần phải có sự đầu tư công sức hơn nữa để thu thập thêm số liệu và phân tích sâu hơn.

### 3. Những hạn chế của nghiên cứu RPGA

Mặc dù VSC và AAV đã nỗ lực hết sức để thực hiện các cuộc điều tra và đánh giá RPGA, và có đủ năng lực để thực hiện công việc này, nhưng vẫn còn một số hạn chế sau đây có thể ảnh hưởng đến độ chính xác của kết quả điều tra:

- Cuộc điều tra RPGA được tiến hành trong những khu vực nhỏ so với quy mô rộng lớn của báo cáo điều tra RPGA là 9 tỉnh. Mặc dù đã có sự cân nhắc chín chắn trong việc lựa chọn địa điểm điều tra, vẫn có thể còn tồn tại câu hỏi về tính đại diện của số liệu.
- Thời gian nghiên cứu so với yêu cầu thực tế là quá ngắn để phát hiện và tìm ra đầy đủ các vấn đề, các nguyên nhân và những giải pháp thích hợp cho tình trạng đói nghèo đang tồn tại.
- Có thể thông tin thu thập từ người dân không chính xác hoàn toàn, ví dụ, người cung cấp thông tin gặp phải những khó khăn trong việc nhớ lại những sự kiện xảy ra trong quá khứ, các số liệu về chi phí và thu nhập, v.v.. từ trang trại của họ; các sổ sách của người dân không được lưu trữ một cách có hệ thống.
- Một số khó khăn về ngôn ngữ và phiên dịch trong những ngày đầu của cuộc điều tra có thể hạn chế độ đáng tin cậy của kết quả thu được.
- Các nghiên cứu chuyên sâu về các mặt của vấn đề và các giải pháp để giảm đói nghèo còn hạn chế do mục đích của cuộc nghiên cứu này là đánh giá tình trạng đói nghèo và vẽ ra bức tranh tổng thể tình trạng đói nghèo của Việt Nam.

- Các thông tin không đầy đủ và mâu thuẫn nhau từ các nguồn khác nhau trong cùng một tỉnh, dẫn đến các đánh giá và phân tích phải dựa nhiều vào những số liệu thu thập một lần. Để có thể đưa ra những đề xuất có giá trị về chính sách, các chuyên gia cần phải có thêm nhiều thời gian nữa để thẩm tra lại thông tin và số liệu.

Mặc dù có một vài hạn chế kể trên, những phát hiện của RPGA vẫn là một tài liệu tham khảo có giá trị cho CPVN và các nhà tài trợ trong cuộc hội thảo của nhóm tư vấn.

## **B. VÀI NÉT VỀ ĐIỀU KIỆN TỰ NHIÊN VÀ KINH TẾ XÃ HỘI CỦA VÙNG VEN BIỂN MIỀN TRUNG VÀ TÂY NGUYÊN**

---

### **1. Điều kiện tự nhiên của vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên (GSO)**

#### **1.1. Điều kiện tự nhiên của vùng Ven biển miền Trung**

Vùng ven biển miền Trung nằm ở miền Trung Việt Nam với đường bờ biển ở phía đông và cao nguyên Trung phần ở phía tây. Vùng này bao gồm các tỉnh Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hoà và thành phố Đà Nẵng với tổng diện tích vào khoảng 3,3 triệu hecta. Đây là vùng có vị trí địa lý thuận lợi vì hầu hết các tuyến giao thông Bắc Nam trọng yếu đều đi qua đây, bao gồm đường bộ, đường sắt, đường thủy và đường hàng không. Vùng này còn có các cảng biển, sân bay, đường sông đi ra biển. Điều kiện địa lý này rất thuận lợi cho phát triển kinh tế và giao thương với các vùng khác trong nước và quốc tế. Tất cả các tỉnh trong vùng đều có diện tích biển rộng với tiềm năng phát triển của ngành đánh bắt, nuôi trồng thủy sản và du lịch.

Toàn vùng có khoảng 1,6 triệu hecta rừng. Tuy nhiên, các khu rừng thường bị phá hoại dẫn đến độ che phủ của rừng khá thấp, chỉ khoảng 40%. Các cố gắng khôi phục rừng từ trước đến nay vẫn không làm cho độ che phủ của rừng tăng lên nhiều.

Mặc dù có nhiều tiềm năng cho phát triển kinh tế, nhưng đây vẫn là vùng bị coi là chậm phát triển kinh tế so với hầu hết các vùng khác trên đất nước Việt Nam. Một trong những lí do gây ra tình trạng chậm phát triển là điều kiện khí hậu và địa hình của vùng quá đa dạng và phức tạp đã hạn chế phát triển nông nghiệp. Đất dốc và bạc màu cùng với các thiên tai như bão, lũ lụt và hạn hán xảy ra thường xuyên đã gây khó khăn cho sản xuất nông nghiệp. Do nông nghiệp là ngành mang lại thu nhập chính cho đa số người dân trong vùng, nên rất khó cải thiện tỷ lệ đói nghèo trong vùng. Đói nghèo và đốt nát dẫn đến phá rừng. Môi trường bị suy thoái làm cho điều kiện sức khỏe và vệ sinh của người dân địa phương ở mức báo động.

#### **1.2. Điều kiện tự nhiên của vùng Tây Nguyên**

Vùng Tây Nguyên gồm ba tỉnh Gia lai, Kon Tum và Đăk Lăk, bao quanh bởi các tỉnh ven biển miền Trung ở phía bắc và phía đông, tỉnh Lâm Đồng ở phía nam. Vùng này có biên giới với Lào và Campuchia ở phía tây. Tổng diện tích toàn vùng là 4.364.511 ha. Nông nghiệp là ngành mang lại thu nhập chính cho vùng. Nhờ vào diện tích rừng rộng và lợi thế đất bazan màu mỡ thích hợp với các loại cây trồng có giá trị như cà phê, cao su, điều, hồ tiêu, v.v., mức sống của người dân địa phương gần đây đã được cải thiện.

Tây Nguyên hiện vẫn có một diện tích rừng rộng lớn tới 2,3 triệu ha, trong đó hơn 96% là rừng tự nhiên với mật độ che phủ cao. Những khu rừng này rất giàu có và đa dạng với nhiều loại sản vật của rừng nhiệt đới như gỗ, song mây, trầm hương, phong lan v.v., và nhiều loại động vật quý hiếm. Đây là vùng có nhiều đồng bào các dân tộc thiểu số đã sống tại Tây Nguyên hàng ngàn năm nay với rất nhiều nền văn hoá độc đáo giàu tiềm năng cho ngành du lịch.

Số lượng sông hồ trong vùng rất hạn chế và hầu hết các sông, hồ đều trở nên cạn kiệt vào mùa khô. Do vậy, nguồn cung cấp nước là một khó khăn rất lớn của vùng này.

Nói tóm lại, điều kiện tự nhiên của Tây Nguyên hứa hẹn nhiều tiềm năng cho phát triển kinh tế. Tuy nhiên, Tây Nguyên cũng đang rất cần đầu tư và chính sách phát triển của CPVN.

## 2. Tình hình kinh tế xã hội của vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên (GSO)

### 2.1. Tổng quan về tình hình kinh tế xã hội của vùng ven biển miền Trung

Vùng ven biển miền Trung được xem là một vùng chậm phát triển của Việt Nam. Đây là một vùng với nhiều tỉnh đông dân. Tổng dân số toàn vùng khoảng 6,34 triệu người (số liệu của Tổng cục thống kê năm 1999). Tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động khá cao và thất nghiệp luôn duy trì ở mức 8-10%, luôn sẵn sàng cho nhu cầu lao động của vùng và hợp tác lao động quốc tế.

Cơ sở hạ tầng của vùng nhìn chung rất nghèo nàn, hệ thống giao thông không được quản lý tốt và đang xuống cấp. Ngành công nghiệp chiếm tỷ trọng rất nhỏ bé với trang thiết bị lạc hậu và khả năng cạnh tranh thấp. Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài ít vì cơ sở hạ tầng kém hấp dẫn. Hệ thống thủy lợi đã được quan tâm phát triển nhiều nhưng do thiếu vốn và chất lượng các công trình đã hoàn thành thấp dẫn đến thiếu nước nghiêm trọng vào mùa khô.

Bảng B-1: Một số chỉ tiêu phát triển năm 1999 và năm 2002

Stt	Tỉnh	GDP (Tỷ VND)	Tỷ lệ tăng trưởng (%)	Thu nhập bình quân/người/năm (triệu VND)
01	Bình Định	4,624 (Năm 1999) 5,356 (Năm 2002)	8.53 (Năm 1999) 8.4 (Năm 2002)	3.1 (Năm 1999) 3.6 (Năm 2002)
02	Khánh Hòa	3,533 (Năm 1999) 4,210 (Năm 2002)	8.9 (Năm 1999) 8.7 (Năm 2002)	3.5 (Năm 1999) 4.3 (Năm 2002)
03	Quảng Ngãi	2,110 (Năm 1999) 2,765 (Năm 2002)	5.16 (Năm 1999) 5.4 (Năm 2002)	2.47 (Năm 1999) 3.0 (Năm 2002)
04	Phú Yên	1,440 (Năm 1999) 1,574 (Năm 2002)	10 (Năm 1999) 8.9 (Năm 2002)	2.8 (Năm 1999) 3.5 (Năm 2002)
05	Quảng Nam	2647 (Năm 1999) 3,184 (Năm 2002)	10.2 (Năm 1999) 9.7 (Năm 2002)	2.4 (Năm 1999) 2.8 (Năm 2002)
06	TP Đà Nẵng	4,788 (năm 1999) 6,487 (năm 2002)	9.0 (Năm 1999) 8.5 (Năm 2002)	7.0 (Năm 1999) 8.0 (Năm 2002)

Nguồn: Niên giám thống kê và Việt Nam 61 tỉnh và thành phố Nhà XB Nông nghiệp 2001

Tỷ lệ tăng trưởng vẫn duy trì ở mức thấp xấp xỉ 8% và thu nhập bình quân đầu người là khoảng 190 USD. Khoảng cách về mặt thu nhập giữa khu vực thành thị và nông thôn gần bằng 2,5 lần.

Bảng B-2: Tỷ trọng của các ngành kinh tế chính

Stt	Tỉnh	% Nông nghiệp, lâm nghiệp và ngư nghiệp	% Công nghiệp	% Dịch vụ
01	Bình Định	54.6 (năm 1995)	13.6 (Năm 1995)	31.8 (Năm 1995)

		47.0 (Năm 1999) 42.2 (Năm 2002)	20.4 (Năm 1999) 22.6 (Năm 2002)	32.6 (Năm 1999) 35.2 (Năm 2002)
02	Khánh Hoà	29.5 (Năm 1995) 32.3 (Năm 1999) 33.5 (Năm 2002)	31.3 (Năm 1995) 36.5 (Năm 1999) 37.2 (Năm 2002)	39.2 (Năm 1995) 31.2 (Năm 1999) 29.3 (Năm 2002)
03	Quảng Ngãi	50.9 (Năm 1995) 43.2 (Năm 1999) 41.7 (Năm 2002)	18.0 (Năm 1995) 20.2 (Năm 1999) 26.5 (Năm 2002)	31.1 (Năm 1995) 36.6 (Năm 1999) 31.8 (Năm 2002)
04	Phú Yên	49.0 (Năm 1995) 39.5 (Năm 1999) 37.6 (Năm 2002)	16.8 (Năm 1995) 22.9 (Năm 1999) 25.6 (Năm 2002)	34.2 (Năm 1995) 37.6 (Năm 1999) 36.8 (Năm 2002)
05	Quảng Nam	63.0 (Năm 1995) 46.0 (Năm 1999) 43.0 (Năm 2002)	9.0 (Năm 1995) 20.0 (Năm 1999) 23.0 (Năm 2002)	28.0 (Năm 1995) 34.0 (Năm 1999) 34.0 (Năm 2002)
06	TP Đà Nẵng	12.3 (Năm 1995) 7.2 (Năm 1999) 5.7 (Năm 2002)	34.5 (Năm 1995) 36.4 (Năm 1999) 46.7 (Năm 2002)	53.2 (Năm 1995) 56.4 (Năm 1999) 47.6 (Năm 2002)

Nguồn: Niên giám thống kê và Việt Nam 61 tỉnh và thành phố Nhà XB Nông nghiệp 2001

Tỷ trọng ngành nông, lâm và ngư nghiệp vào GDP của vùng có xu hướng giảm rõ rệt. Tỷ trọng của các ngành công nghiệp và dịch vụ có xu hướng tăng lên đáng kể.

## 2.2. Tổng quan tình hình kinh tế xã hội của vùng Tây Nguyên

Tây Nguyên là một vùng có tiềm năng lớn nhưng vẫn bị lạc hậu so với các vùng khác. Năm 2002, dân số của vùng là vào khoảng 4,2 triệu người, trong đó có 2,2 triệu lao động trình độ thấp (chiếm 52% dân số) và 80% dân số làm việc trong ngành nông nghiệp. Người dân tộc thiểu số chiếm 31,9% dân số, bao gồm các dân tộc Bana, Êđê, Stiêng, Vân Kiều, Thợng, M'Nông và J'Rai. Có nhiều nhóm dân tộc thiểu số với dân số rất ít. Theo niên giám thống kê năm 2002, chỉ có 26,2% dân số của vùng Tây Nguyên là dân bản địa, phần lớn cư dân còn lại là dân di cư từ miền bắc Việt Nam vào. Những người dân bản địa vẫn duy trì hệ thống sản xuất lạc hậu, tỷ lệ mù chữ và sinh đẻ cao. Hầu hết dân di cư và dân bản địa hiện đang sống trong nghèo nàn lạc hậu.

Tỷ lệ tăng trưởng của vùng Tây Nguyên tương đối cao. Năm 1999, tổng thu nhập quốc dân (GDP) của vùng đạt gần 7000 tỷ VND. Tỷ lệ tăng trưởng 8% của giai đoạn 1991-1995 đã tăng lên xấp xỉ 12,5% trong giai đoạn 1996-1999. Năm 1999, GDP chia trung bình ở mức 180 USD/người. Tây Nguyên cũng tự hào là một trong những vùng xuất khẩu nông sản lớn của cả nước.

**Bảng B-3: Một số chỉ tiêu phát triển của năm 1999 và năm 2002**

Stt	Tỉnh	GDP (VND)	Tỷ lệ tăng trưởng	Thu nhập bình quân đầu người / năm (VND)
01	Gia Lai	2.197,0 tỷ	18,50%	2,26 triệu
02	Kon Tum	702,5 tỷ	20,00%	3,29 triệu
03	Đắk Lắk	4.152,0 tỷ	9,45%	4,8 triệu

*Nguồn: Nông nghiệp Việt Nam ở 61 tỉnh và thành phố, 2001.*

Tỷ lệ tăng trưởng duy trì ở mức khá cao nhưng thu nhập bình quân đầu người hàng năm vẫn thấp, ở mức xấp xỉ 200 USD. Số lượng lớn dân nghèo di cư đến Tây Nguyên đã làm cho mức thu nhập bình quân đầu người hàng năm thấp mặc dù tỷ lệ tăng trưởng cao. Hơn nữa, sự sụt giảm của giá cà phê sau năm 1998 đã làm giảm tốc độ tăng trưởng của vùng Tây Nguyên rất nhiều.

**Bảng B-4: Tỷ trọng của các ngành kinh tế chính**

STT	TỈNH	% NÔNG, LÂM NGHIỆP	% CÔNG NGHIỆP	% DỊCH VỤ
1	Gia Lai	65,5 (năm 1990) 47,0 (năm 1999)	12,8 (năm 1990) 20,4 (năm 1999)	21,7 (năm 1990) 32,6 (năm 1999)
2	Kon Tum	29,5 (năm 1995) 31,1 (năm 1998)	31,3 (năm 1995) 35,5 (năm 1998)	39,2 (năm 1995) 33,4 (năm 1998)
3	Đắk Lắk	67,6 (năm 1990) 74,4 (năm 1998)	10,8 (năm 1990) 16,4 (năm 1998)	21,6 (năm 1990) 9,2 (năm 1998)

*Nguồn: Nông nghiệp Việt Nam ở 61 tỉnh và thành phố, 2001*

Nhìn chung, tỷ trọng ngành nông lâm nghiệp cũng như ngành công nghiệp toàn vùng có xu hướng tăng cao, trong khi tỷ trọng ngành dịch vụ lại giảm.

Cơ sở cho phát triển kinh tế của các tỉnh trong vùng nhìn chung là tương đối thấp. Cơ sở hạ tầng kém phát triển, đặc biệt là giao thông, hệ thống thủy lợi và cấp thoát nước. Nền kinh tế nông nghiệp truyền thống vẫn đang được áp dụng phổ biến trong sản xuất nông nghiệp của phần lớn nông dân trong vùng. Từ khi công cuộc cải cách kinh tế bắt đầu được thực hiện vào năm 1986, nông dân địa phương đã bắt đầu áp dụng những kỹ thuật trồng trọt mới, chuyển đổi cơ cấu cây trồng và tập tục canh tác, tập trung vào các cây lâu năm như cà phê, cao su, điều. Tuy nhiên, truyền thống và thói quen canh tác lạc hậu vẫn còn phổ biến, cản trở người dân ứng dụng những phương pháp canh tác hiện đại trên diện rộng để có thể phát huy đầy đủ những lợi thế so sánh của vùng.

Cà phê là một thế mạnh và mang lại nhiều lợi nhuận nhất ở vùng này, nhưng vẫn phải phụ thuộc rất nhiều vào thị trường thế giới. Sự thay đổi thường xuyên của giá cà phê thế giới đã gây rủi ro cho hầu hết nông dân trồng cà phê quy mô nhỏ, chiếm đa số ở vùng Tây Nguyên. Sự sụt giảm đột ngột của giá cà phê trên thị trường thế giới trong những năm vừa qua đã làm cho GDP tính trên đầu người của vùng Tây Nguyên giảm mạnh vào năm 2002.

Điều kiện khí hậu khắc nghiệt cũng luôn gây rủi ro cho nông dân trong sản xuất nông nghiệp. Nông dân địa phương đã phải chịu ảnh hưởng mạnh và kéo dài của hạn hán xảy ra liên tục trong nhiều năm qua.

Tài nguyên giàu có và đất đai của vùng Tây Nguyên, đặc biệt là lợi nhuận cao từ ngành cà phê trong suốt thập kỷ 90 đã thu hút một số lượng rất lớn dân di cư tự do từ các vùng miền bắc và bắc trung bộ đến định cư ở đây.

Những người nhập cư, đa số là người nghèo, đóng vai trò quan trọng trong việc chuyển giao và áp dụng những kỹ thuật canh tác mới, kiến thức chuyên môn, vốn, v.v.. Những người Kinh di cư

từ các tỉnh phía bắc và ven biển bắc trung bộ, đã đóng góp vào sự phát triển bền vững của nông nghiệp trong vùng bằng cách chuyển đổi cơ cấu cây trồng phù hợp với đất bazan và đa dạng hóa nông nghiệp, trong khi đó, người Mường, Tày, Nùng và Dao, đến từ vùng núi phía bắc là những người lao động chăm chỉ, có nhiều kinh nghiệm tốt về trồng trọt ở vùng cao và trồng lúa. Tuy nhiên, tốc độ tăng dân số đáng báo động thực sự đã gây ra áp lực ngày càng lớn lên tài nguyên thiên nhiên của địa phương. Các nguồn lực tự nhiên, như đất, nước, rừng đang có dấu hiệu cạn kiệt do khai thác quá mức nhằm đáp ứng những nhu cầu về thức ăn và chi tiêu cho sức khỏe, giáo dục và thị trường.

## C. XU HƯỚNG VÀ CÁC LOẠI HÌNH CỦA ĐÓI NGHÈO

### 1. Tỷ lệ và mức độ của đói nghèo theo số liệu của GSO

Theo số liệu của GSO năm 2002, đói nghèo tập trung nhiều ở khu vực nông thôn. Tỷ lệ đói nghèo ở vùng nông thôn, xét về mặt tổng thể, cao gấp 5 lần ở thành thị. Suy dinh dưỡng ở nông thôn có tỷ lệ cao gấp 7,5 lần so với ở thành thị. Đói nghèo ở Tây Nguyên có tỷ lệ gấp đôi của cả nước Việt Nam và Tây Nguyên được xem là một trong những vùng nghèo nhất, chỉ sau vùng miền núi Tây bắc. Trong khi đó, vùng ven biển miền Trung có tỷ lệ đói nghèo ngang bằng với tỷ lệ chung của cả nước.

**Bảng C-1: Tỷ lệ đói nghèo năm 2002**  
theo điều tra về mức sống của các hộ gia đình ở Việt Nam (VHLSS)

Đơn vị: %

	Đói nghèo dinh dưỡng	Đói nghèo tổng thể
<b>Việt Nam</b>	<b>10.9</b>	<b>28.9</b>
Thành thị	1.8	6.6
Nông thôn	13.6	35.7
<b>Vùng</b>		
Đồng bằng Sông Hồng	5.4	22.6
Miền núi phía bắc	15.2	38.0
Tây bắc	46.5	68.7
Ven biển Bắc bộ	17.9	44.4
Ven biển miền Trung	8.9	25.2
Cao nguyên trung phần	29.5	51.8
Đông nam bộ	3.0	10.7
Đồng bằng sông Mê Kông	6.4	23.2

Nguồn: Tổng cục thống kê, VHLSS 2002.

Tỷ lệ đói nghèo có sự dao động giữa các tỉnh trong vùng. Gia Lai là tỉnh nghèo nhất ở vùng Tây Nguyên và Quảng Nam, Quảng Ngãi là hai tỉnh nghèo nhất của vùng Ven biển miền Trung.

**Bảng C-2. Tỷ lệ đói nghèo ở các tỉnh năm 2002**

Vùng	Tỷ lệ đói nghèo tổng thể	Tỷ lệ đói nghèo dinh dưỡng
<b>Cao nguyên trung phần</b>	<b>51.8%</b>	<b>29.5%</b>
- GiaLai	64%	43%
- KonTum	44%	14%
- Đắk Lắk	55%	32%
<b>Ven biển miền Trung</b>	<b>25.2%</b>	<b>8.9%</b>
- Đà Nẵng	4%	1%
- Quảng Nam	38%	16%
- Quảng Ngãi	36%	15%
- Bình Định	28%	6%
- Phú Yên	21%	7%
- Khánh Hòa	10%	4%
<b>Việt Nam</b>	<b>28.9%</b>	<b>10.9%</b>

Nguồn: Tổng cục thống kê, VHLSS 2002.

Vùng Tây Nguyên với dân số khoảng 5,8% dân số của cả nước, lại có số người nghèo xấp xỉ 10% tổng số người nghèo của cả nước. Tỷ lệ này có phần khả quan hơn ở vùng Ven biển miền Trung, nơi mà dân số chiếm 8,5% cả nước, và có số người nghèo bằng 7,4% tổng số người nghèo của cả nước.

**Bảng C-3. Tỷ trọng đói nghèo của các vùng trong tổng số đói nghèo của cả nước năm 2002**

Vùng	Share of poverty (%)	Share of population (%)
Đồng Bằng sông Hồng	17.1	21.9
Đồng Bắc và Tây Bắc	22.2	14.6
Ven biển Bắc trung bộ	20.4	13.4
Ven biển Nam Trung Bộ	7.4	8.5
Cao nguyên trung phần	10.4	5.8
Đông Nam	5.3	14.6
Đồng bằng sông Mê Kông	17.2	21.3
<b>Tổng</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

*Nguồn: Tổng cục thống kê, VHLSS 2002.*

## 2. Xu hướng của đói nghèo và bất bình đẳng ( phát hiện của RPGA)

### 2.1. Xu hướng đói nghèo và bất bình đẳng ở vùng ven biển miền Trung

Đoàn RPGA thấy rằng mức sống của người dân địa phương đã được cải thiện chút ít so với trước. Tuy nhiên, đói nghèo vẫn phổ biến trong vùng và khoảng cách giàu nghèo đang lớn lên nhanh chóng.

Nhìn chung, cơ sở hạ tầng trong vùng đã được cải thiện cùng với sự ra đời của nhiều chương trình phát triển kinh tế xã hội nhằm giúp cải thiện điều kiện sống cho người dân. Người dân đã nhận thức tốt hơn về môi trường xung quanh nhưng mức sống của họ vẫn không được cải thiện nhiều.

Phần lớn các hộ có điều kiện kinh tế khá lên là những hộ được hưởng lợi từ các chương trình phát triển kinh tế xã hội của CPVN. Một số khác trở nên giàu có nhờ có kinh nghiệm kinh doanh và vốn. Một số hộ có kinh tế khá trở nên giàu có vì họ có thể vay vốn từ ngân hàng để đầu tư những con tàu đánh cá xa bờ có giá trị lớn. Nhiều ngư dân trong vùng làm thuê trên những con tàu này và cũng có thể kiếm đủ tiền cho cuộc sống của gia đình họ.

Ở nhiều làng ven biển, ngư dân đã vượt qua đói nghèo nhờ chương trình đánh cá xa bờ của CPVN. Tuy nhiên chương trình đánh cá xa bờ của CPVN chỉ có thể bền vững khi số lượng tàu đánh cá xa bờ được giới hạn. Nhiều người dân lo ngại về sự tăng nhanh của số lượng tàu đánh cá xa bờ hiện nay. Nếu việc quản lý nguồn lợi thủy sản yếu kém thì nhiều hộ ngư dân sẽ lại rơi vào tình trạng đói nghèo.

**Ông Chơn- 71 tuổi, dân tộc Kinh, xã Nghĩa An, tỉnh Quảng Ngãi**

Ông Chơn có gia đình gồm 5 người trong đó 3 con trai đi biển: “Với nghề đánh bắt xa bờ mỗi chuyến (khoảng 22 đến 25 ngày) tàu của tôi thu được khoảng 130 triệu đồng, trừ chi phí thì còn lại khoảng 75-80 triệu đồng. Tôi nghĩ gia đình tôi mới thực sự là gia đình khá”.

Một nhóm người giàu khác được hưởng các khoản vay để nuôi trồng thủy sản như nuôi cá và tôm. Những người này đã thoát khỏi đói nghèo mặc dù trong hoàn cảnh thị trường cho các sản phẩm của họ không ổn định. Thị trường thủy hải sản nhìn chung không ổn định và những người nông dân luôn phải chịu thiệt hại do những thay đổi bất lợi của thị trường.

Nhiều hộ có kinh tế khá trong vùng là các cán bộ địa phương. Các cán bộ này được hưởng lợi từ các chương trình phát triển kinh tế xã hội của CPVN dành cho địa phương nơi họ sống. Bên cạnh lương và trợ cấp của CPVN, các cán bộ địa phương cũng có thể thu lợi từ việc tham gia vào các chương trình trồng rừng, các dự án khuyến nông và các đầu tư có lợi khác. Ở hầu hết các làng nơi mà việc đánh bắt và nuôi trồng thủy sản chưa phát triển, những hộ giàu kiểu này là phổ biến.

Nói tóm lại, đa số người nghèo vẫn nghèo, đặc biệt có một bộ phận người nghèo trở nên ngày càng khó khăn do họ không được quan tâm giúp đỡ vì nhiều lí do. Vì tài nguyên thiên nhiên và việc làm ở trong vùng rất hạn chế, nên đa số người nghèo không biết làm thế nào để thoát khỏi cảnh nghèo đói. Hơn nữa, nhiều người nghèo bị tàn tật và không có khả năng làm việc.

**Ông Trờ - giáo viên, hiệu trưởng trường tiểu học xã Sơn Cao, huyện Sơn Hà, tỉnh Quảng Ngãi**

Ông có lương và các khoản trợ cấp khác tổng cộng gần 2 triệu một tháng, Đây là một khoản tiền lớn so với mức sống của người dân trong vùng.

**Ông Vàng, Chủ tịch hội đồng nhân dân xã Sơn Cao, 54 tuổi**

Ông có lương hàng tháng là 480.000 VND, 4 sào lúa, 2 ha sắn, 1,5 ha cây keo, 1 ha đất trồng trọt, 1 con lợn nái, 4 con lợn thịt, 1 con trâu, 1 con bò, 1 máy xay lúa, 1 người con làm giáo viên, 1 người con làm thầu điện cho xã, 1 người là thợ may.

Đặc biệt là đối với người dân tộc ít người, vì họ bị bất lợi về các mặt như mù chữ, không có kinh nghiệm kinh doanh và tập tục canh tác lạc hậu, nên họ dường như bị lãng quên trong các làng bản xa xôi hẻo lánh của họ. Đa số các làng dân tộc thiểu số vẫn ở trong tình trạng nghèo nàn như nhiều thập kỷ trước đây.

**Ông Ua, thôn Làng Trá, tỉnh Quảng Ngãi**

Ông được xem là người nghèo nhất trong làng. Ông 80 tuổi, bị mù và điếc. Vợ ông 64 tuổi. Cả hai người đã tham gia góp phần mang lại chiến thắng cho cuộc cách mạng của đất nước. Tất cả con cái họ đã chết trước năm 1975. Hiện tại họ chỉ dựa vào nhau để sống. Khi ông bị ốm, bà chăm sóc ông, nhưng khi bà bị ốm thì họ không biết chuyện gì sẽ xảy ra vì ông không thể chăm sóc bà. Ngày qua ngày, bà vào rừng kiếm củi bán để có cái gì đó ăn. Và họ cũng không hy vọng có trợ cấp thường xuyên của CPVN vì như bà nói: “Chúng tôi sắp chết rồi, nếu có trợ cấp thì chắc nó đã có trước đây rồi”

Phụ nữ là những người phải chịu nhiều khổ cực do đói nghèo. Trong những làng nghèo và lạc hậu, phụ nữ bị coi là có vị trí xã hội thấp hơn đàn ông vì họ khó có thể tham gia vào các công việc lao động cơ bắp như đi đánh cá, thồ hàng, v.v.. Đa số phụ nữ phải ở nhà và làm việc nhà.

## 2.2. Xu hướng đói nghèo và bất bình đẳng ở vùng Tây Nguyên

Mặc dù diễn biến đói nghèo ở vùng Tây Nguyên tương đối phức tạp, nhưng tình trạng đói nghèo có phần sáng sủa hơn so với quá khứ. Trước năm 1998, Tây Nguyên được coi là vùng phát triển nhanh do cà phê được giá. Vì sản xuất cà phê đã mang lại cuộc sống khá giả cho nhiều người trồng cà phê ở cao nguyên, một luồng dân di cư lớn đã đổ vào vùng này để trồng cà phê. Phần lớn dân di cư là những người nghèo nên tỷ lệ đói nghèo của vùng Tây Nguyên không thay đổi nhiều trong suốt thời kỳ cà phê hưng thịnh.

Sự sụt giảm giá cà phê sau năm 1998 đã làm xấu thêm tình trạng đói nghèo của vùng Tây Nguyên. Tình trạng đó càng trầm trọng thêm do dòng người di cư tự do vẫn không ngừng đổ vào Tây Nguyên, và đã làm cho đói nghèo trong vùng lên tới mức đáng báo động so với các vùng khác của Việt Nam.

Đoàn RPGA cũng ghi nhận rằng khoảng cách giữa người giàu và người nghèo đang tăng lên một cách nhanh chóng. Đa số dân di cư mới đến cao nguyên không có đất canh tác và phải làm thuê cho các chủ trang trại. Tiền công của họ phụ thuộc rất nhiều vào những rủi ro của thị trường nông sản và hầu hết sống trong nghèo khổ.

Các dân tộc thiểu số ở vùng Tây Nguyên cũng rất nghèo. Nhiều làng bản của các dân tộc thiểu số nằm cách biệt với thị trường và hầu như không có cơ sở hạ tầng. Một số hộ gia đình người dân tộc thiểu số có kinh tế khá lên nhờ vào việc trồng cà phê trước đây. Tuy nhiên, người nghèo và người dân tộc là những người dễ bị tổn thương nhất trước những rủi ro của nền kinh tế thị trường. Trong khi một vài người trong số họ đã xoay sở được để thoát khỏi đói nghèo, thì nhiều người khác rơi trở lại điểm khởi đầu, thậm chí còn nghèo hơn.

### **Ông Nguyễn Văn An ở xã Ea Hiao, tỉnh Đắk Lắk, người dân tộc Tày**

Ông đến sống ở làng 7C của xã Ea Hiao vào năm 1996. Là một người dân di cư nghèo, ông chỉ có thể mua một vài mảnh đất với tổng diện tích là 5000 m<sup>2</sup>. Mặc dù làm việc vất vả ở làng mới, nhưng ông cảm thấy vui khi ông có thể kiếm đủ thức ăn cho gia đình ông. Cũng chính vào cuối năm 1996 khi giá cà phê trên thị trường tăng lên tới hơn 20.000VND/kg, hầu hết mọi người trong làng trong đó có cả ông quyết định đầu tư vào lĩnh vực cà phê. Ông đã vay 5 triệu đồng để đầu tư. Thật không may mắn, ba năm sau, khi cà phê của ông đã sẵn sàng để bán ra thị trường, giá cà phê lại giảm xuống chỉ còn 7.000 đồng/kg và sau đó là dưới 5.000đồng/kg tương ứng cho năm 2000 và 2001, đã đẩy ông vào hoàn cảnh khó khăn và nợ nần. Ông cảm thấy rằng mình bị nghèo khổ hơn trước. Nhiều hộ trong làng ông cũng đã gặp phải tình trạng tương tự.

Nhiều người mới di cư đến đã đóng góp thêm vào danh sách dài những người nghèo ở vùng này. Các nhà chức trách địa phương đã nhận thấy rằng rất khó có thể giảm tỷ lệ đói nghèo của vùng này nếu di dân tự do không được kiểm soát.

Qua cuộc khảo sát 5 làng đã được chọn tại tỉnh Đắk Lắk, đoàn RPGA thấy rằng tỷ lệ đói nghèo cao hơn nhiều so với số liệu về tỷ lệ đói nghèo ở thành thị và nông thôn trong VHLSS năm 2002 (38% so với 25,35% ở vùng ngoại ô và 60-79% so với 61,1% ở vùng nông thôn).

## **D. CÁC ĐẶC ĐIỂM CỦA ĐỐI NGHÈO**

---

### **1. Tiêu chuẩn để được xếp vào danh sách đói nghèo của CPVN**

#### **1.1. Định nghĩa đói nghèo**

Đói nghèo là tình trạng trong đó các nhu cầu thiết yếu của bộ phận dân cư không thoả mãn, đó là những nhu cầu mà đã được xã hội thừa nhận, tùy thuộc vào mức độ phát triển kinh tế xã hội và các phong tục, tập quán của địa phương. (Nguồn: Hội nghị giảm đói nghèo Châu Á - Thái Bình Dương tại Bangkok, Thái Lan, tháng 09/1993)

#### **1.2. Các định nghĩa đói nghèo của quốc gia, của tỉnh và các định nghĩa khác được áp dụng tại Việt Nam**

Ở cấp quốc gia, theo Quyết định số 1413/2000/QĐ của Bộ Lao động thương binh và xã hội (LĐTBXH), các mức đói nghèo là 80.000 đồng/tháng/người (khoảng 5,3 USD) đối với các khu vực nông thôn miền núi và hải đảo; 100.000 đồng/tháng/người (khoảng 6,7 USD) đối với các khu vực nông thôn đồng bằng; và 150.000 đồng/tháng/người (khoảng 10 USD) đối với những người sống ở thành thị.

Một phương pháp khác để đánh giá đói nghèo tại Việt Nam là phương pháp của Tổng cục thống kê và Ngân hàng Thế giới, theo đó mức sống tối thiểu được tính theo hai cách sau: mức sống tối thiểu dinh dưỡng và mức sống tối thiểu toàn diện. Đối với mức sống tối thiểu dinh dưỡng, thu nhập cần thiết được đo bằng cách xác định lượng calo tiêu thụ/người/ngày theo các loại chi phí khác nhau tương đương khoảng 2.100 calo/ngày. Mức sống tối thiểu toàn diện được định nghĩa bằng cách cộng thêm vào mức sống tối thiểu dinh dưỡng các chi phí về một số loại hàng hoá không phải là thức ăn. Kết quả của cuộc điều tra mức sống ở Việt Nam năm 1997-1998 cho thấy rằng 15% dân số ở dưới mức đói nghèo về dinh dưỡng và 37,4% ở dưới mức đói nghèo toàn diện.

### **2. Nhận thức về đói nghèo của người dân địa phương (RPGA)**

Đoàn RPGA nhận thấy khái niệm về đói nghèo của người dân địa phương thay đổi rất ít qua thời gian. Trong nhiều trường hợp, người nghèo không nhận thức được sự thay đổi của xã hội bên ngoài, họ dường như bị lãng quên, không còn hoài bão và đôi khi không có khái niệm về quá khứ hay tương lai.

Nhận thức về đói nghèo khác nhau giữa các tầng lớp dân cư và các vùng. Người dân địa phương có sự so sánh khá chính xác về mức sống của các hộ gia đình trong làng; họ không đánh giá đói nghèo theo những cơ sở chuẩn nghèo của quốc gia. Đói nghèo ở đây không chỉ đơn thuần là nghèo về mặt thu nhập hay dinh dưỡng mà còn tương đối toàn diện hơn theo quan niệm của người dân. Những hộ khá giả có quan niệm về đói nghèo khác với những hộ nghèo. Tuy nhiên, những người khá giả và người nghèo vẫn chia sẻ những quan điểm chung về tình trạng đói nghèo.

Đoàn RPGA đã nhận thấy rằng có sự khác biệt giữa những nhóm người khác nhau trong nhận thức về đói nghèo. Những người nghèo có khái niệm về đói nghèo rất khác với định nghĩa của CPVN. Vì vậy, người nghèo không biết được liệu họ có thuộc nhóm những người nghèo theo

như sự phân loại của CPVN hay không. Điều này đã gây khó khăn cho họ trong việc đòi hỏi những quyền lợi của mình.

**Bảng D-1: Nhận thức về đói nghèo của nhóm những người khá giả và nhóm những người nghèo**

<b>Nhận thức về đói nghèo của nhóm những người khá giả</b>	<b>Nhận thức về đói nghèo của nhóm những người nghèo</b>
Là người nghèo có nghĩa là không có nhà gạch, không có vốn để kinh doanh, không có kinh nghiệm kinh doanh, không có những tài sản có giá trị như tivi hoặc xe đạp, thường xuyên bị ốm, già và cô đơn, sở hữu một vài gia súc, có mảnh đất nhỏ và cần cỗi, có nhiều con nhỏ, mất những lao động chính, mất mùa hoặc có thuyền đánh cá không may mắn, không có đủ thức ăn cho quá hai tháng và phải nhặt củi để bán.	Một hộ nghèo có nghĩa là có một ngôi nhà xây tạm bợ (không mái ngói, không tường gỗ), thường xuyên có người ốm, không có hoặc có ít gia súc, không có vốn để kinh doanh, thiếu kinh nghiệm kinh doanh, không có các tài sản có giá trị (không có xe đạp), có mảnh đất nhỏ và cần cỗi, có quá nhiều con nhỏ, là người già và cô đơn, bị mất mùa hoặc có thuyền đánh cá không may mắn, không có đủ thức ăn cho quá ba tháng và phải kiếm củi hoặc làm thuê để sống qua ngày.

### **3. Những phát hiện về nguyên nhân của đói nghèo trong vùng (RPGA)**

Có lẽ có một ngàn lẻ một lý do khác nhau cho đói nghèo hoặc bị tái nghèo. Những nhóm người khác nhau có thể có những quan điểm khác nhau về nguyên nhân của đói nghèo ở các vùng. Tuy nhiên, thông qua quan sát và nghiên cứu kỹ lưỡng của các chuyên gia RPGA, một số những nguyên nhân chính đã được phát hiện như sau.

#### **3.1. Nguyên nhân của đói nghèo ở vùng ven biển miền Trung**

- Nguồn sống chính của hầu hết người dân là nông nghiệp. Tuy nhiên, điều kiện tự nhiên của vùng - với đất đai nhỏ hẹp và kém màu mỡ, địa hình đồi núi, khí hậu khắc nghiệt và thiên tai xảy ra thường xuyên - lại không mấy thuận lợi cho sản xuất nông nghiệp mang tính hàng hóa. Hơn nữa, tình hình trở nên xấu hơn khi dân số quá đông làm diện tích đất trên đầu người ngày càng thu hẹp lại.
- Cơ sở hạ tầng, mặc dù đã được cải thiện đáng kể so với quá khứ, nhưng vẫn còn nghèo nàn và không đáp ứng được các yêu cầu của các nhà đầu tư. Do đó, các ngành công nghiệp, thương mại và du lịch, những ngành mà đòi hỏi có cơ sở hạ tầng tốt, không phát triển. Thậm chí, hệ thống thủy lợi hiện tại không thể đáp ứng được nhu cầu cung cấp nước cho ngành nông nghiệp, do đó, đất bị thoái hóa và bạc màu.
- Chất lượng dân cư thấp với đa số lao động không có trình độ, canh tác lạc hậu, tỷ lệ mù chữ và thất nghiệp cao, sức khỏe kém và tàn tật. Đặc biệt, tỷ lệ lao động mù chữ và không có kỹ thuật rất cao trong cộng đồng những người dân tộc thiểu số và phụ nữ ở cả vùng ven biển miền Trung và ở Tây Nguyên.
- Năng lực quản lý của cán bộ chính quyền địa phương nói chung là yếu. Điều này dẫn đến một thực tế là nhiều chương trình và chính sách phát triển kinh tế xã hội của CPVN không

được thực hiện có hiệu quả tại cấp cơ sở. Người dân ở những địa phương điều tra tỏ ra nghi ngờ về tính minh bạch của công tác quản lý tài chính của các dự án, các chương trình được tài trợ và ngân sách nhà nước ở cả cấp xã và cấp thôn. Người dân chỉ được cung cấp thông tin về tài chính của các chương trình hoặc các dự án mà họ có tham gia đóng góp. Tại các cuộc họp, người dân thường chỉ được thông báo về những gì mà họ được yêu cầu phải làm, mà không được thông báo về những gì họ cần được biết hay những gì họ được làm.

- Thị trường trong vùng kém phát triển. Người nghèo, đặc biệt là người dân tộc thiểu số không có kinh nghiệm trong các hoạt động thương mại và thường hay bị các nhà buôn đã lợi dụng họ bằng cách sử dụng các mẹo nhỏ trong trao đổi mua bán. Người dân phàn nàn rằng, tư thương thường được tự do thao túng giá nông sản, đặc biệt là trong thời kỳ giáp hạt. Nhìn chung, sự kém phát triển của thị trường và thiếu cơ hội đầu tư đã dẫn đến tình trạng thiếu vốn và tạo ra một môi trường tài chính không lành mạnh.
- Người nghèo dường như bị bỏ mặc vì họ không có đủ thông tin về quyền lợi của họ do bị mù chữ, tự ti, không có kinh nghiệm và thông tin không sẵn có đến họ. Họ phải vật lộn để sống qua ngày và không có một chút tiếng nói nào trong chính quyền địa phương. Qua điều tra của đoàn RPGA thì người nghèo là những người được hưởng lợi ít nhất từ các chương trình kinh tế xã hội của CPVN. Hơn nữa, cơ hội để cho các hộ nghèo thoát khỏi đói nghèo không nhiều bởi vì các ngân hàng không muốn cho người nghèo vay vốn do rủi ro cao và không có tài sản thế chấp.

**Cô Re, xã Sơn Cao, tỉnh Quảng Ngãi, người dân tộc H<sub>2</sub>re**

Cô Re 22 tuổi, mù chữ, gia đình có 3 người, nói rằng: “Nhân viên ngân hàng nói rằng chúng tôi là những người quá nghèo nên không có khả năng trả nợ”

**Chị Thay- 36 tuổi, người dân tộc Kinh**

Chồng chị chết năm 2002, chị phải nuôi 4 đứa con nhỏ và rất nghèo “Tôi đã viết đề nghị xin vay 5 lần để có được một khoản vay của hộ phụ nữ và Quỹ xoá đói giảm nghèo, tôi chỉ muốn có 2 triệu để nuôi một con lợn nhưng không được. Những hộ nghèo như chúng tôi khó có thể vay vốn xoá đói giảm nghèo”

“Chúng tôi không dám vay tiền của Chính phủ vì chúng tôi không biết đầu tư vào đâu. Nếu gia súc chết hoặc không sinh sản, chúng tôi không biết làm như thế nào để trả tiền cho Chính phủ sau thời hạn vay 3 năm.”

### 3.2. Nguyên nhân của đói nghèo ở vùng Tây Nguyên

Nguyên nhân của đói nghèo ở vùng Tây Nguyên có phần tương tự như ở vùng Ven biển miền Trung như điều kiện khí hậu khắc nghiệt, thiếu đất, cơ sở hạ tầng nghèo nàn, thiếu vốn, thị trường kém phát triển, thiếu thông tin, kỹ thuật canh tác lạc hậu và năng lực yếu kém của chính quyền và cán bộ địa phương. So với vùng ven biển miền Trung, Tây Nguyên còn có thêm hai nguyên nhân đói nghèo nữa là sự di dân tự do và sụt giá cà phê trong thời gian gần đây. Đây là hai nguyên nhân quan trọng làm tăng tỷ lệ đói nghèo của vùng Tây Nguyên.

Trước hết, dòng người di cư ồ ạt đã tăng thêm áp lực lên nguồn tài nguyên thiên nhiên trong vùng, làm đảo lộn kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Đối với nhiều cán bộ và người dân địa phương, di dân là thủ phạm phá rừng để sản xuất nông nghiệp và làm đất ở, mặc dù hầu hết những người di cư không phải là những người trực tiếp phá rừng. Người di cư mua đất từ những người dân địa phương hoặc trồng trọt trên những cánh đồng cũ bị bỏ hoang bởi những

cộng đồng người bản địa. Thiếu đất trồng trọt đã buộc những người dân bản địa phải đi sâu hơn vào rừng để khai phá đất mới.

Cũng giống như ở vùng Ven biển miền Trung, người nghèo, đặc biệt là phụ nữ và những người dân tộc thiểu số, ở vùng Tây Nguyên thường ở trong hoàn cảnh mù chữ, thiếu thông tin và vốn, bị ốm đau hoặc tàn tật, không có kinh nghiệm trong kinh doanh, không thể tiếp cận được với vốn vay, v.v.. Tuy nhiên, nhờ vào nhiều chương trình giảm nghèo của CPVN gần đây, một số người nghèo đã thoát khỏi danh sách đói nghèo.

Mặt khác, do lợi nhuận cao thu được từ ngành cà phê ở vùng Tây Nguyên gần đây nên hầu hết nông dân trong đó có cả người nghèo ở Đăk Lăk đều tham gia trồng cà phê. Những người nông dân sản xuất cà phê quy mô nhỏ thường phải đối mặt với những rủi ro và dễ bị tổn thương. Nông dân nghèo luôn cảm thấy không yên tâm với cơ chế thị trường tự do vì khi cà phê rớt giá sẽ đẩy họ trở lại đói nghèo.

**Cô Triệu Thị Trinh, ở thôn 2C, xã Ea Hiao, tỉnh Đăk Lăk**

Triệu Thị Trinh đến sống ở làng 7C từ năm 1995. Gia đình cô đã từng ổn định vì có thể kiếm đủ ăn nhờ sản xuất nông nghiệp. Thật không may cho cô vì những ngày vui vẻ của gia đình cô không còn nữa. Chồng cô bị sốt rét nên cô phải chi một khoản tiền lớn cho chữa trị. Vào thời gian đó giá cà phê bị sụt giảm đột ngột. Cô đã phải bán hai trong số năm mảnh đất mà cô đang trồng cà phê. Do bị ốm nặng kéo dài và thiếu ăn, chồng cô không còn khả năng lao động nặng nhọc trên đồng ruộng. Con gái lớn của cô phải bỏ học để làm đồng và bản thân cô phải đi làm thuê để kiếm tiền nuôi gia đình

## E. CÁC DỊCH VỤ CƠ BẢN CHO NGƯỜI NGHÈO

### 1. Những dịch vụ công cộng sẵn có cho người nghèo trong vùng (GSO)

Việt Nam đã có bước tiến đáng kể trong việc cung cấp rộng rãi các dịch vụ xã hội cơ bản cho người dân có mức thu nhập thấp. Việt Nam cũng đã phát triển một mạng lưới cung cấp dịch vụ công cộng rộng khắp. Hàng năm, CPVN chi khoảng 1/4 ngân sách chi tiêu thường xuyên cho những dịch vụ công cộng này. Kể từ cuối những năm 1980, trước những dấu hiệu xuống cấp của các dịch vụ công cộng, CPVN đã cho phép thu phí dịch vụ y tế và giáo dục công đồng thời cho phép tư nhân tham gia vào những lĩnh vực này. Tuy vậy, người nghèo và người dân tộc thiểu số vẫn được miễn phí giáo dục và y tế và nhiều hình thức miễn giảm khác.

CPVN vẫn duy trì một hệ thống khuyến nông miễn phí cho nông dân. Mạng lưới khuyến nông rộng khắp này đóng vai trò quan trọng trong việc chuyển giao công nghệ cho nông dân, đặc biệt là cho người nghèo.

Tình hình cung cấp dịch vụ giáo dục, y tế và khuyến nông cho người nghèo tại vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên có thể được tóm tắt như sau:

**Bảng E-1: Cơ hội sử dụng các cơ sở y tế khác nhau (%)**

	Việt Nam			Tây Nguyên			Ven biển miền Trung		
	Tổng	Giàu nhất	Nghèo nhất	Tổng	Giàu nhất	Nghèo nhất	Tổng	Giàu nhất	Nghèo nhất
<b>2002</b>	<b>59.0</b>	<b>65.1</b>	<b>53.2</b>	<b>75.2</b>	<b>76.3</b>	<b>72.6</b>	<b>58.5</b>	<b>64.1</b>	<b>47.3</b>
Bệnh viện của chính phủ	26.8	35.0	18.1	31.5	40.1	21.9	25.3	31.7	20.0
Trạm y tế xã	11.5	5.6	18.5	13.3	2.4	22.8	8.4	2.1	10.7
Phòng khám đa khoa	4.5	4.3	4.7	6.5	3.8	7.2	5.6	4.1	5.2
Cơ sở y tế tư nhân	18.5	24.1	10.7	26.5	37.4	17.8	23.3	31.5	10.8
Phòng khám y học cổ truyền	1.1	1.0	0.9	0.7	1.2	0.9	1.3	0.5	0.9
Khám tại nhà	2.0	1.8	3.3	2.7	2.1	5.0	1.5	2.4	2.2

*Nguồn: Tổng cục thống kê, VHLSS 2002.*

Người nghèo ở vùng Ven biển miền Trung và Tây Nguyên thường đến khám chữa bệnh tại các bệnh viện công, trung tâm y tế xã và các cơ sở y tế tư nhân. Những người có tiền lại không thích đến các trung tâm y tế xã.

Số liệu của Tổng cục thống kê về mức sống cho thấy chi tiêu vào nhu cầu thức ăn của người nghèo chiếm khoảng 65%. Các hộ nghèo cũng phải dành một khoản tiền lớn cho khám chữa bệnh và giáo dục. Chi phí khám chữa bệnh trung bình một hộ ở Tây Nguyên chiếm 7,2% tổng chi tiêu gia đình, trong khi đó con số này là 6,6% ở vùng Ven biển miền Trung. Chi phí dành cho y tế trên thường không đủ, vì vậy, người nghèo phải tìm đến những phương pháp chữa trị rẻ hơn như: các loại thảo dược, các cây thuốc, v.v...

**Bảng E-2: Tỷ lệ của chi tiêu khám chữa bệnh trong tổng chi tiêu hộ gia đình (%)**

	Việt Nam	Tây Nguyên	Ven biển miền Trung
<b>1998</b>	<b>5.5</b>	<b>4.8</b>	<b>5.1</b>
Quintile			
I	4.8	4.4	6.2
II	5.4	4.2	4.4
III	6.0	5.8	5.5
IV	5.8	5.4	5.3
V	5.5	4.8	4.1
<b>2002</b>	<b>5.3</b>	<b>5.8</b>	<b>5.5</b>
Quintile			
I	4.3	4.4	4.1
II	5.1	5.9	5.3
III	5.4	6.8	5.4
IV	5.7	7.0	6.0
V	6.0	7.2	6.6

*Nguồn: Tổng cục thống kê, VHLSS 2002.*

Tình hình giáo dục theo số liệu của Tổng cục thống kê có thể được trình bày như sau.

**Bảng E-3: Những kết quả về giáo dục trong vùng theo quantile (%)**

Trình độ cao nhất đã tốt nghiệp	Việt Nam			Tây Nguyên			Ven biển miền Trung		
	Tổng	Giàu nhất	Nghèo nhất	Tổng	Giàu nhất	Nghèo nhất	Tổng	Giàu nhất	Nghèo nhất
<b>2002</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Chưa tốt nghiệp trình độ nào	39.1	23.5	58.5	51.5	22.7	70.2	39.2	22.0	59.3
Tiểu học	27.0	21.6	25.2	27.6	21.4	22.9	30.4	20.8	28.5
Trung học cơ sở	20.5	20.4	13.8	13.2	20.7	5.2	17.3	20.7	11.1
Trung học	7.9	16.5	2.2	4.4	15.2	1.3	7.9	19.0	0.8
Trường dạy Nghề	3.1	8.7	0.3	2.1	9.2	0.4	2.5	6.5	0.3
Cao đẳng/ Đại học	2.4	9.0	0.1	1.3	10.5	0.1	2.7	10.7	0.0
Thạc sĩ/Cao hơn	0.1	0.3	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1	0.3	0.0

*Nguồn: Tổng cục thống kê, VHLSS 2002.*

Đặc điểm của các chủ các hộ nghèo là họ thường ít được học hành. Tỷ lệ mù chữ cao nhất thuộc nhóm người nghèo. Tình hình ở vùng Tây Nguyên còn nghiêm trọng hơn với tỷ lệ người nghèo học cao hơn bậc trung học cơ sở là rất thấp, chỉ chiếm 0,8 - 1% số người nghèo.

Học phí cho học sinh trung học cơ sở cao gấp ba lần học phí cho học sinh tiểu học. Bảng sau đây cho thấy rằng học phí cho học phổ thông cơ sở đã được giảm xuống đáng kể gần đây.

Số liệu của GSO cho thấy rằng nguyên nhân chính khiến học sinh phổ thông cơ sở bỏ học giữa chừng là nghèo đói. Đối với các bậc học cao hơn, có một nguyên nhân nữa là trường học ở quá xa.

**Bảng E-4: Học phí cho mỗi học sinh một năm tính theo nhóm tuổi (nghìn đồng) và tỷ lệ trong tổng chi tiêu của hộ gia đình (%)**

	Việt Nam		Tây Nguyên		Ven biển miền Trung	
	Nghìn VND	%	Nghìn VND	%	Nghìn VND	%
<b>Tổng - 1998</b>	<b>412</b>	<b>2.7</b>	<b>296</b>	<b>2.1</b>	<b>499</b>	<b>3.1</b>
Độ tuổi tiểu học (6-10 tuổi)	265	2.0	223	1.7	297	2.1
Độ tuổi phổ thông cơ sở (11-14 tuổi)	416	2.8	290	2.2	530	3.5
Độ tuổi trung học (15-17 tuổi)	762	4.4	511	3.1	870	4.5
<b>Tổng - 2002</b>	<b>411</b>	<b>2.8</b>	<b>317</b>	<b>2.5</b>	<b>405</b>	<b>2.8</b>
Độ tuổi tiểu học (6-10 tuổi)	258	2.0	201	1.8	255	2.1
Độ tuổi phổ thông cơ sở (11-14 tuổi)	408	2.8	346	2.7	415	2.9
Độ tuổi trung học (15-17 tuổi)	741	4.4	631	4.0	744	4.4

Nguồn: Tổng cục thống kê, VHLSS 2002.

## 2. Tình hình hiện tại của việc cung cấp các dịch vụ công cộng cơ bản cho người nghèo (phát hiện của RPGA)

Trong số các dịch vụ công cộng dành cho người nghèo, ba dịch vụ quan trọng nhất và có ảnh hưởng nhiều nhất tới mức sống của người dân là các dịch vụ: y tế, giáo dục và khuyến nông.

### 2.1. Dịch vụ y tế cho người nghèo

Dịch vụ y tế cho người nghèo là một trong những tiêu chuẩn quan trọng nhất để đánh giá chất lượng sống của một vùng. Mặc dù, gần đây CPVN đã quan tâm nhiều đến dịch vụ này nhưng điều kiện y tế cho người nghèo vẫn là một vấn đề nóng bỏng tại những vùng được nghiên cứu.

Những năm gần đây, theo nhận xét của dân chúng, các dịch vụ y tế cơ sở đã được cải thiện đáng kể. Hầu hết ở các xã, nơi mà đoàn điều tra đến, đã có các trạm xá được trang bị những trang thiết bị cơ bản trong trường hợp khẩn cấp và chữa trị các bệnh thông thường. Có các đợt cấp phát thuốc miễn phí cho người nghèo tại các xã để phòng và chữa trị những căn bệnh thông thường. Một số những bệnh dịch như bệnh lao, bệnh sốt rét đã giảm bớt và thậm chí ở một số xã, những bệnh này hầu như đã biến mất. Tuy nhiên, những bệnh thông thường như ho, tiêu chảy vẫn còn rất phổ biến. Bất chấp những nỗ lực của các cơ sở y tế và người dân, một số bệnh vẫn xuất hiện, ví dụ như bệnh sốt rét. Tình trạng suy dinh dưỡng rất phổ biến ở những thôn bản vùng sâu, vùng xa.

Đa số người dân đều khẳng định điều kiện sức khỏe của họ đã được cải thiện trong những năm gần đây do hiểu biết tốt hơn về phòng bệnh và do dịch vụ y tế được cải thiện. Nhiều người đồng ý rằng dịch vụ y tế đã được cải thiện nhưng nếu không có tiền thì họ cũng không thể hưởng lợi nhiều từ những dịch vụ này.

Mặc dù có nhiều tiến bộ về dịch vụ y tế trong vùng, người nghèo vẫn phải đối mặt với nhiều khó khăn trong việc tiếp cận các dịch vụ khám chữa bệnh này. Người nghèo thường phải vất vả kiếm sống hàng ngày nên họ hiếm khi nghỉ làm để đi bệnh viện khi họ bắt đầu cảm thấy ốm. Họ chỉ đến các trạm xá khi bệnh của họ đã trở nên trầm trọng. Lúc đó, hầu hết các trạm xá với trang thiết bị đơn sơ và các nhân viên y tế trình độ thấp sẽ không giúp được gì nhiều. Hơn nữa, nhiều người nghèo sống xa bệnh viện huyện hoặc bệnh viện tỉnh. Vì vậy, đa số bệnh nhân nghèo khi được chuyển đến bệnh viện thích hợp thì đã quá muộn để chữa trị. Tình hình này thậm chí còn tồi tệ hơn trong những cộng đồng người dân tộc thiểu số bởi vì ở các làng bản lạc hậu, những người dân tộc thiểu số thường hay tin theo những hoạt động mê tín hơn là đi bệnh viện. Do vậy, CPVN cần có chính sách để giúp thay đổi trong hành vi lạc hậu này của những cộng đồng người dân tộc thiểu số.

Quyết định 139 của CPVN quy định điều trị y tế miễn phí cho người dân tộc thiểu số và người nghèo ở khu vực III hoặc ở những xã đặc biệt khó khăn. Tuy nhiên, việc thi hành chính sách này không phải lúc nào cũng đúng. Nhiều người dân đã phàn nàn về cách cư xử khó chịu của các nhân viên y tế và thuốc kém chất lượng khi được điều trị miễn phí. Chính sách về bảo hiểm y tế cho người nghèo cũng có chung số phận như Quyết định 139.

#### **Ông Y, xã Ea Ral tỉnh Đăk Lăk**

“Năm ngoái, khi con trai tôi bị liệt dây thần kinh hông, tôi đưa cháu đến bệnh viện tỉnh. Mặc dù tôi đã thực hiện đúng tất cả mọi thủ tục được yêu cầu và cũng có thư giới thiệu của bệnh viện huyện, nhân viên hành chính vẫn trả lại giấy tờ của tôi rất nhiều lần và bảo tôi đến gặp ông này bà kia. Sau khi đã đi hết chỗ này đến chỗ khác suốt buổi sáng mà không được việc gì, tôi đã phải trả những khoản phí không chính thức tổng cộng là 200.000 đồng. Chỉ sau khi đó, con trai tôi mới được nhập viện.”

Ở cấp huyện, thuốc được cấp miễn phí, nhưng hầu hết thuốc là để trị bệnh rẻ tiền. Người dân kể lại rằng lần nào người bệnh cũng được nhận cùng một thứ thuốc bất kể vấn đề về sức khỏe của họ là gì. Lượng thuốc được cấp mỗi lần không hề đủ để cho việc chữa trị. Nhiều người phàn nàn rằng chất lượng của thuốc ở các phòng khám cấp xã rất tồi. Họ nói rằng họ có lẽ không thể chữa khỏi bệnh nếu họ chỉ dùng thuốc của các trạm xá địa phương. Thông thường, người dân không còn lựa chọn nào khác ngoài việc phải mua thuốc đắt hơn từ các hiệu thuốc tư nhân.

## **2.2. Dịch vụ giáo dục cho người nghèo**

Giáo dục là vấn đề được ưu tiên trong chính sách của CPVN trên toàn đất nước nói chung và ở những vùng điều tra nói riêng. Theo những người dân địa phương, tình hình giáo dục đã được cải thiện nhanh chóng và mạnh mẽ thông qua việc tăng số lượng trường phổ thông cơ sở, số lượng phòng học và số lượng giáo viên. Kết quả là số lượng trẻ em đến trường phổ thông cấp I và cấp II cũng tăng đáng kể. Thậm chí ở những gia đình nghèo nhất, hầu hết trẻ em được theo học với thời gian đủ để biết đọc và viết. Nhiều người dân đã nhận thức được rằng không được học hành sẽ dẫn đến đói nghèo. Tuy nhiên, giáo dục cao hơn cấp II vẫn không thay đổi nhiều so với trước.

Bên cạnh những thành công ban đầu của công tác giáo dục, vẫn còn rất nhiều khó khăn đối với người nghèo khi gửi con họ đến trường. Nhiều đứa trẻ vẫn phải bỏ học do nhiều lí do xuất phát từ đói nghèo.

Thông qua các cuộc thảo luận với các hộ nghèo cho thấy, con cái nhà nghèo không đủ tiền để mua vở, bút mực, bút chì, quần áo. Với những điều kiện như vậy, đôi khi chúng thấy xấu hổ và muốn bỏ học giữa chừng. Một số hộ nghèo cho rằng con gái đi học thường không làm nên trò trống gì. Chính điều này khiến cho học sinh nữ thường bỏ học sớm hơn học sinh nam.

Thiếu trường học cũng là một cản trở lớn đối với trẻ em nhà nghèo theo đuổi việc học cao hơn. Trường học quá xa đã làm nhiều đứa trẻ bỏ học giữa chừng do chúng không thể đi bộ quá xa để đến lớp.

Xã Nghĩa Thọ, tỉnh Quảng Ngãi, không có trường trung học cơ sở, học sinh học xong lớp 5 phải đi sang trường của xã Nghĩa Thắng bên cạnh để theo học cao hơn. Thông thường, những học sinh này đến trường cách xa nhà chúng 7-8 km, và chúng đòi có xe đạp để đi lại. Một người dân nói rằng: “Bọn trẻ cần có xe đạp để đi đến trường, nếu không có chúng sẽ bỏ học”. Trong một số trường hợp, do khoảng cách từ nhà đến trường quá xa, học sinh phải đi bộ đến trường, vì vậy “khi chúng đến trường thì bài học đã kết thúc”.

Một lý do phổ biến khác của việc bỏ học đó là mức đóng góp cao ở nhiều trường. Do CPVN không có đủ tiền để bao cấp hết các thiết bị giảng dạy nên hầu hết các trường đều buộc gia đình các học sinh phải đóng thêm các loại phí xây dựng trường. Những khoản đóng góp cho trường học trở thành gánh nặng lớn đối với các gia đình nghèo và kết quả là con cái họ phải bỏ học.

#### **Bà Hải - dân tộc Tày, sống ở làng 7C, Đak Lak**

“Tôi có 4 đứa con đang đi học, với khoản đóng góp hiện tại cho các trường (hàng năm từ 50.000 - 70.000 đồng cho mỗi đứa học cấp I và từ 150.000 - 200.000 đồng cho mỗi đứa học cấp II phổ thông cơ sở), ít nhất có hai đứa phải bỏ học vì chúng tôi không đủ khả năng chi trả cho một khoản lớn như vậy trong hoàn cảnh túng thiếu của chúng tôi.”

Trẻ con của những gia đình nghèo cũng phải chia sẻ cái nghèo với gia đình chúng. Nhiều đứa trẻ phải bỏ học sớm vì gia đình chúng cần sức lao động của chúng để phụ thêm việc kiếm tiền cho cuộc sống khó khăn của họ.

#### **Triệu Thị Loan, thôn 7C**

Triệu Thị Loan sinh ra trong một gia đình nghèo ở làng 7C, tỉnh Dak Lak. Em học khá giỏi mặc dù hàng ngày sau khi đến trường em phải làm việc trên đồng ruộng để giúp bố mẹ. Năm ngoái, ruộng lúa và cà phê bị mất mùa do hạn hán nặng. Em đã không có tiền để đóng góp xây dựng trường học và các khoản đóng góp khác (ngoài khoản học phí được miễn). Cuối cùng, em đã phải bỏ học giữa lớp 5 vì không đủ tiền đóng góp cho trường và phải tham gia lao động để giúp đỡ gia đình.

Chất lượng giáo dục cũng là một vấn đề được quan tâm bởi đoàn điều tra RPGA. Nhìn chung, thiết bị giảng dạy rất hạn chế và chất lượng của bài giảng thấp. Rào cản ngôn ngữ cũng là một thách thức đối với các giáo viên của các dân tộc thiểu số. Nhiều giáo viên không sử dụng được ngôn ngữ của người dân tộc thiểu số ở địa phương nên phần lớn trẻ em người dân tộc thiểu số và giáo viên có khó khăn trong việc giao tiếp với nhau, đặc biệt là mỗi khi bắt đầu năm học.

Mặc dù số lượng trường học và phòng học đã được tăng lên, đa số phòng học vẫn là tạm bợ (mái rơm và tường bằng tre, cành cây), một số phòng học trong tình trạng nguy cơ sụp đổ.

Nạn mù chữ ở người lớn cũng đáng báo động ở nhiều làng nghèo, đặc biệt trong nhóm người dân tộc thiểu số và phụ nữ. Ở một số làng, tỷ lệ mù chữ trong nhóm người già là gần 80%, đặc biệt là ở phụ nữ. Ở tất cả các làng được khảo sát, gần 40% số người ở độ tuổi từ 15 - 40 bị mù chữ. Trong những năm gần đây, có một chương trình dạy học chữ hai năm dành riêng cho những người trong độ tuổi từ 15 - 20 tuổi được bắt đầu trong vùng. Tuy nhiên, do nhiều hạn chế như thiếu giáo viên, rào cản ngôn ngữ, kinh phí, ... chương trình này không thể tiếp tục được. Nhiều người đã tham gia vào chương trình này lại bị mù chữ trở lại.

### **2.3. Cung cấp dịch vụ khuyến nông cho người nghèo**

Hệ thống khuyến nông của CPVN phân phối dịch vụ khuyến nông miễn phí cho nông dân cả nước trong đó có vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên. Nhiệm vụ chính của hệ thống này là chuyển giao kỹ thuật nông nghiệp cho nông dân để giúp phát triển sản xuất. Các hoạt động khuyến nông nhìn chung được người dân địa phương đánh giá cao.

Bên cạnh những kết quả đạt được của hệ thống khuyến nông, một số hạn chế cũng đã được đoàn RPGA ghi nhận như sau:

- Số lượng khoá tập huấn khuyến nông còn rất ít, chỉ hai hoặc ba lần trong một năm, bao gồm cả vỗ béo lợn, chăn nuôi gà, nuôi cá ao, nuôi gia súc, trồng lúa, ngô, sản giống mới, .... Các khóa tập huấn quá ít khiến cho hầu hết người nghèo và người dân tộc thiểu số khó có thể tiếp thu đầy đủ những kỹ thuật nông nghiệp mới. Hơn nữa, đa số các mô hình trình diễn cho nông dân bị thiếu kinh phí nên không thực hiện được, do đó, nông dân không nắm được những kỹ thuật mới trong một khoảng thời gian ngắn.
- Số lượng cán bộ khuyến nông ít. Chỉ có một số cán bộ khuyến nông cấp tỉnh và huyện và hầu như không có cán bộ khuyến nông nào ở cấp xã tại vùng điều tra. Vì vậy, sản xuất nông nghiệp của người nghèo không được hướng dẫn thường xuyên. Điều này đôi khi dẫn đến những mất mát nặng nề của các hộ nghèo khi gia súc của họ chết hay mất mùa.
- Theo phản hồi của một số nông dân nghèo thì thật khó cho họ để tiếp nhận và áp dụng những kiến thức và kinh nghiệm do các hoạt động khuyến nông mang lại vì: i) Những khóa tập huấn thường mang nặng tính lý thuyết và chỉ được tổ chức một hoặc hai lần trong năm; ii) người dân tộc thiểu số gặp khó khăn khi nghe giảng về kỹ thuật mới thông qua những cuộc họp tại làng không phải bằng ngôn ngữ chính của họ; và iii) khi giảng về những kỹ thuật canh tác mới, cán bộ khuyến nông đã không lồng ghép và so sánh với những hiểu biết và tập tục canh tác hiện tại của người dân địa phương mà chỉ giới thiệu những kỹ thuật mới không thích hợp, hoặc với chi phí đầu tư cao mà những nông dân nghèo khó có khả năng thực hiện.
- Ở một mức độ nào đó, người nghèo không được coi là đối tượng thích hợp để tham gia vào tập huấn khuyến nông do họ ít có cơ hội áp dụng kiến thức học được.
- Theo dân làng thì có ít hộ nghèo tham gia những khóa tập huấn khuyến nông bởi vì những người nghèo thường không có lợn, bò hay trâu. Một số hộ không chăn nuôi gia súc nhưng cũng tham gia vào các khóa tập huấn chăn nuôi mà không có cơ hội để áp dụng. Một vài

người khác, do trình độ học vấn thấp, thậm chí là mù chữ, khả năng tiếp thu những kỹ thuật khuyến nông rất hạn chế và họ “học trước quên sau”.

Một dịch vụ khác luôn đi đôi với khuyến nông là tín dụng dành cho người nghèo. Đào tạo khuyến nông sẽ chẳng còn ý nghĩa gì nếu sau đó người nông dân không được vay vốn để đầu tư cho trồng trọt hay chăn nuôi. Ở những nơi đoàn RPGA đến, các hộ nghèo đều gặp khó khăn trong việc tiếp cận các khoản tín dụng.

**Một người dân ở xã Nghĩa An, tỉnh Quảng Ngãi**, đã nói :“ Tôi thà vay tiền của những người cho vay còn hơn là vay tiền của chính phủ, mặc dù lãi suất cao, tức là lãi suất 4 - 10% / tháng. Đó là vì nếu tôi muốn vay 5 triệu đồng của chính phủ, tôi phải đưa cho nhân viên ngân hàng 500.000 đồng và “biếu” cán bộ địa phương 100.000 đồng. Hiện nay, có một cán bộ xã, 3 người trong nhà ông ta vay tiền của ngân hàng và sau đó cho người nghèo vay lại với lãi suất cao hơn”

Nhìn chung những người nghèo thường không tiếp thu được nhiều từ những khóa tập huấn khuyến nông do các chương trình tập huấn mang nặng tính lý thuyết và không được thiết kế đúng theo nhu cầu của các hộ nghèo. Người dân tộc thiểu số thường vấp phải khó khăn về ngôn ngữ do các giáo trình thường viết bằng tiếng Kinh và văn phong không phù hợp để họ dễ dàng tiếp thu.

**Một trưởng thôn ở xã Quảng Tân, Đắk Lắk** nói: "Không ai hỏi chúng tôi là chúng tôi muốn được tập huấn cái gì và thậm chí chẳng có ai thông báo trước cho chúng tôi về lịch các lớp sẽ được tập huấn. Hàng ngày chúng tôi phải đi làm đồng xa nhà nên rất khó tham gia các khóa tập huấn khuyến nông".

## **F. SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI NGHÈO VÀO VIỆC RA QUYẾT ĐỊNH VÀ TRAO QUYỀN Ở ĐỊA PHƯƠNG**

---

### **1. Thủ tục lập kế hoạch cấp cơ sở (GOS)**

Cấp thấp nhất trong quy trình lập kế hoạch của CPVN là cấp xã. Đầu tiên, Hội đồng nhân dân xã sẽ chuẩn bị các kế hoạch hoạt động và kế hoạch tài chính trình lên Hội đồng nhân dân huyện. Hội đồng nhân dân huyện sẽ xem xét và tập hợp dự toán ngân sách của xã và trình lên Hội đồng nhân dân tỉnh để phê chuẩn. Hội đồng nhân dân tỉnh lại xem xét và tổng hợp kế hoạch của các huyện vào kế hoạch chung của tỉnh và trình lên Bộ tài chính và những Bộ có liên quan để xem xét. Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và đầu tư sẽ xem xét các kế hoạch trình lên và cân đối với ngân sách quốc gia trước khi trình ngân sách quốc gia hàng năm lên cho Chính phủ và Quốc hội để chuẩn y và phê duyệt. Sau khi ngân sách quốc gia đã được phê duyệt, Bộ tài chính sẽ thông báo cho các Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, huyện, và xã có liên quan để thực hiện.

Các thủ tục xây dựng kế hoạch dường như không mang tính chất cấp phát áp đặt từ trên xuống. Tuy nhiên, những thủ tục mang tính cấp phát hoặc cơ chế "xin - cho" được bắt đầu sau khi CPVN và Quốc hội chuẩn y và phê duyệt ngân sách quốc gia. Do ngân sách quốc gia bị hạn hẹp và không đủ cho cả các chi tiêu của địa phương, Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và đầu tư thường cắt bỏ đi nhiều khoản trong dự toán ngân sách đã được phê duyệt mà không cần bàn bạc với các cấp ở địa phương. Sau đó, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và Hội đồng nhân dân cấp huyện cũng như Hội đồng nhân dân cấp xã cũng tự do quyết định cắt giảm những khoản mà họ cho là ít cần thiết để làm cho dự toán ngân sách của địa phương khớp với con số được phân bổ từ cấp trên.

Nguyên nhân chính khiến cho hệ thống lập kế hoạch của CPVN mang tính cấp phát là sự thiếu thông tin về tổng ngân sách sẽ được phân bổ trước khi cấp địa phương xây dựng kế hoạch. Ngoài ra, năng lực kém của các cán bộ lập kế hoạch ở địa phương và sự phức tạp của các thủ tục lập kế hoạch đã dẫn đến sự thúc ép về mặt thời gian đối với việc lập kế hoạch và phân bổ ngân sách hàng năm. Điều này dẫn đến việc các cấp ở địa phương thường không có đủ thời gian để thảo luận với các cấp thấp hơn trước khi thực hiện sự điều chỉnh trong kế hoạch hàng năm và ngân sách. Những bất cập này đã tồn tại từ lâu và tạo nên một thói quen làm việc giống như cơ chế cấp phát thời bao cấp, khi mà cấp trên có thể cắt giảm kế hoạch của cấp dưới mà không cần bàn bạc thêm.

Nội dung của Quy chế dân chủ ở cấp xã có thể được tóm tắt như sau:

- Theo chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, công dân có quyền được thông báo, tranh luận và lựa chọn cũng như giám sát việc thực thi các quyết định thực hiện bởi Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân cấp xã.
- REDC nhằm khuyến khích chế độ dân chủ, tính sáng tạo ở cấp xã, huy động nguồn lực của mọi người để nâng cao điều kiện sống, trình độ của nhân dân và tăng cường ổn định chính trị.
- REDC tập trung “phá bỏ tệ quan liêu, tham nhũng và các tệ nạn xã hội của một số cán bộ và đảng viên, góp phần đạt mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng văn minh theo định hướng xã hội chủ nghĩa”.

- REDC nhằm xác định cụ thể các quy định về "Dân biết, dân bàn và quyết định, tiếng nói của nhân dân trong các chính sách cấp xã và dân kiểm tra".
- Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ cho Chủ tịch Hội đồng nhân dân các cấp, Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính và Thanh tra Nhà nước là những đơn vị chính thực hiện các chính sách, trong khi Bộ tư pháp và Bộ Văn hoá và thông tin có nhiệm vụ soạn thảo các quy định thực hiện ở cấp xã. Mặt trận tổ quốc cũng tham gia thực hiện.
- Dân chủ được vận dụng trong khuôn khổ của hiến pháp và pháp luật. Lạm dụng chế độ dân chủ và các hành động trái hiến pháp và pháp luật, đi ngược lại quyền lợi của quốc gia, của tập thể và quyền tự do và dân chủ hợp pháp của nhân dân sẽ bị trừng trị nghiêm khắc.

## 2. Dân chủ cấp cơ sở và sự tham gia của những hộ nghèo (Phát hiện của RPGA)

Hiểu biết của người dân về dân chủ cấp cơ sở là rất quan trọng để họ có thể tham gia thực hiện. Khi đoàn điều tra hỏi các quan chức địa phương và người dân về hiểu biết của họ về "việc ban hành những quy định về thực hiện dân chủ ở xã (REDC)", hầu hết những người được hỏi biết về REDC thông qua một câu nói đơn giản là "dân biết, dân bàn, dân làm và dân kiểm tra". Họ dường như nhận thức được tầm quan trọng của dân chủ cấp cơ sở là để khuyến khích nhân dân tham gia vào việc lập kế hoạch, quản lý và giám sát các dự án được thực hiện tại địa phương và đồng thời đây cũng là một cơ chế để thúc đẩy tính năng động và sáng tạo của chính quyền cấp xã.

Tuy nhiên, tình hình rất khác nhau tại các cấp cơ sở mà đoàn RPGA đến điều tra. Ấn tượng đầu tiên của đoàn là sự khác biệt giữa những gì mà người dân cần phải biết và những gì người dân đã được biết. Tình hình còn xấu hơn đối với những người dân tộc thiểu số tại tỉnh Quảng Ngãi, nơi mà người dân giao tiếp chủ yếu bằng ngôn ngữ riêng của họ. Kiến thức của người dân về REDC ở các làng khác nhau và thậm chí ở trong cùng một làng là rất khác nhau. Khó có thể tìm thấy một người dân nghèo hay phụ nữ, kể cả một số trưởng thôn, hiểu được ý nghĩa của câu "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra". Thậm chí có một số dân làng nói rằng họ chưa bao giờ nghe thấy câu khẩu hiệu này. Một số người khác nói rằng họ đã nghe thấy câu nói này ở trong một cuộc họp tại làng nhưng họ quên mất ý nghĩa của câu nói này rồi. Thế còn hiểu biết của các trưởng làng về REDC thì sao?

Ở những làng người dân tộc thiểu số, rất ít người có tivi, nhiều người có đài được CPVN cấp. Trở ngại chính là họ không hiểu được tiếng Việt tốt, vì vậy, họ có được thông tin chủ yếu là từ các chương trình tiếng địa phương, những chương trình mà chỉ phát mỗi tuần một lần. Tình hình có phần khả quan hơn đối với những người dân tộc Kinh vì họ tiếp thu được thông tin từ ti vi, đài và loa phóng thanh, đôi khi qua giao tiếp trực tiếp với những người lãnh đạo địa phương hoặc qua các cuộc họp được tổ chức rộng rãi. Tuy nhiên, người dân tộc Kinh cũng chẳng biết gì cụ thể về nội dung của REDC. Vấn đề chính có vẻ như là thỉnh thoảng, thông tin chỉ đến được với người dân dưới dạng đã được lược bớt và đứt đoạn, và thường không có ý kiến phản hồi của người dân. Điều này cho thấy trách nhiệm truyền đạt của cán bộ địa phương cho dân là rất yếu kém. Mặt khác, tất cả những thông tin đến với người dân cho dù là qua hội họp hay tivi, đài, loa phóng thanh chủ yếu bằng ngôn ngữ nói. Việc này gây ra những khó khăn cho người dân để có thể nhớ và hiểu chúng. Đoàn RPGA không nhìn thấy một thông báo hay panô nào niêm yết ở các trụ sở của xã.

Tỉnh Đăk Lăk, theo báo cáo từ năm 2000, đa số các hộ đã được cấp một tờ rơi về nội dung chính của dân chủ cấp cơ sở. Khi được hỏi, ít nhất 4/5 dân làng trả lời là không hiểu những gì được viết trong quyển sách. Một số người giải thích rằng quyển sách chứa quá nhiều chữ nên họ thậm chí còn không đọc nó.

Rõ ràng là REDC đã không được tuyên truyền một cách đúng đắn để cho người dân có thể hiểu được. Tuy nhiên, người dân vẫn đánh giá REDC, theo cái cách mà họ nhận thức được nó là để bảo vệ tiếng nói của họ.

Rõ ràng là nếu những người dân nghèo không thể hiểu được ý nghĩa của REDC thì họ sẽ không có khả năng để thực hiện nó. Vì vậy, dân chủ cho người nghèo ở cấp cơ sở vẫn gần như không thay đổi mấy so với trước khi REDC ra đời. Đoàn RPGA phát hiện ra rằng việc thực hiện REDC bị hạn chế là do thiếu các quy định rõ ràng để xác định trách nhiệm cụ thể của chính quyền địa phương ở mỗi cấp, thiếu nhân lực ở các cấp địa phương, hầu như không có kinh phí, chưa được sự quan tâm của cấp cơ sở, và thiếu sự tham gia cân đối người dân tộc thiểu số và phụ nữ trong chính quyền địa phương và trong hệ thống ban hành chính sách.

Các trưởng làng đóng vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện REDC ở cấp cơ sở. Các trưởng làng một mặt là những người chịu trách nhiệm thực hiện các chính sách và kế hoạch của xã tại làng mình, mặt khác là người đại diện cho lợi ích và tiếng nói của nhân dân trong các làng. Việc thực hiện dân chủ cơ sở đã đặt thêm trách nhiệm lên vai của các trưởng làng: các trưởng làng phải tổ chức thêm các cuộc họp, triển khai các hoạt động, tiếp dân hoặc thăm các gia đình để lắng nghe những ý kiến của nhân dân

Qua phỏng vấn dân làng cho thấy hầu hết người dân trong làng đều coi trưởng làng là người quan trọng nhất ở trong làng, đặc biệt đối với người dân tộc thiểu số. Họ có thể không biết rõ về những người đứng đầu xã nhưng họ biết rất rõ về trưởng làng của họ. Ngôi nhà của trưởng làng là nơi mọi người đến để biết thêm thông tin hoặc khiếu kiện. Do có rất nhiều công việc mà năng lực lại có hạn, các trưởng làng hầu như không thể thực hiện tốt tất cả các chính sách, trong đó có cả REDC.

Mặc dù thực tế như trên, không ai phủ nhận rằng REDC đã có một số ảnh hưởng nhất định lên cuộc sống hàng ngày của người dân, đặc biệt đối với những người dân tộc Kinh. Nhờ hoạt động tuyên truyền REDC, nhiều người dân bây giờ đã hiểu được rõ ràng hơn về quyền và nghĩa vụ của họ và trở nên tự tin hơn. Chính quyền địa phương đã làm việc tận tâm hơn và gần dân hơn, bởi vì họ cũng hiểu hơn về trách nhiệm của họ đối với nhân dân. Có thể nói rằng REDC là viên gạch đầu tiên để xây dựng nền dân chủ cấp cơ sở.

Qua phản ánh của người nghèo, các chính sách, chỉ thị của Chính phủ, các chương trình xoá đói giảm nghèo và các quyền của người dân nói chung là không phải luôn được hiểu rõ ở các cấp địa phương. Bởi vậy, các cán bộ địa phương vẫn lập kế hoạch hoạt động theo cơ chế mang tính cấp phát, áp đặt từ trên xuống. Hệ thống này dường như không có chỗ cho sự tham gia của người dân. Dân chủ hiện tại ở cấp cơ sở phụ thuộc rất nhiều vào năng lực và nhiệt tình của các cán bộ cơ sở trong việc khuyến khích nhân dân tham gia vào lập kế hoạch và ra quyết định cũng như lắng nghe ý kiến quần chúng. Tuy nhiên, người nghèo thiếu nhưng thông tin cần thiết để có thể tham gia làm chủ trong điều kiện dòng thông tin đến dân không được quản lý tốt. Làm sao mà những người nghèo đủ tự tin tham gia quá trình dân chủ khi mà họ có kiến thức và hiểu biết rất hạn chế về các chính sách cũng như các quyền được biết và quyền được tham gia làm chủ.

### **3. Cần phải làm gì để tăng cường sự tham gia của người nghèo vào tiến trình dân chủ cấp cơ sở**

Qua thực tế việc thực hiện REDC, đoàn RPGA đề xuất một số biện pháp cấp bách sau đây để làm cho dân chủ cơ sở trở thành hiện thực đối với các hộ nghèo:

- Cần phải phổ biến thông tin về các chương trình của xã hội hướng vào người nghèo thông qua những phương tiện truyền thông gần gũi với họ như loa truyền thanh, tờ rơi bằng cả tiếng Việt và tiếng dân tộc. Những thông tin được phổ biến nên ở dạng dễ hiểu cho người nghèo.
- Cán bộ cấp cơ sở nên được tập huấn tốt phương pháp luận về lập kế hoạch có sự tham gia của nhân dân. Các cấp cơ sở cần được thông báo trước về kinh phí sẽ được phân bổ trước khi họ lập và trình kế hoạch lên cấp trên.
- Cần phải xây dựng những kế hoạch rõ ràng để công bố rộng rãi cho công chúng những thông tin và số liệu liên quan đến các chương trình, đến ngân sách và các vấn đề khác được quy định trong REDC. Ban thanh tra cần phải giám sát chặt chẽ hơn nữa việc sử dụng các nguồn tiền này, đồng thời cũng có trách nhiệm thường xuyên báo cáo lại cho nhân dân trong các buổi họp thôn.
- Nếu người nghèo được biết về các chương trình dành cho họ và tham gia vào quá trình lập kế hoạch, họ có thể dễ dàng kiểm tra những gì đã được thực hiện cho họ. CPVN nên thành lập các cơ quan độc lập để thu thập ý kiến bình luận của người nghèo.

## **G. CHẤT LƯỢNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG CỦA HỖ TRỢ XÃ HỘI**

### **1. Mạng lưới an sinh xã hội của CPVN cho vùng (GSO)**

Việt Nam có một chương trình an sinh xã hội rộng khắp từ ngân sách dành cho lương hưu và trợ cấp xã hội, chiếm khoảng 10% ngân sách - gần bằng chi cho giáo dục và y tế cộng lại. Nhìn chung, những khoản chi tiêu này đã không hướng nhiều vào người nghèo. Hơn 80% ngân sách này được sử dụng cho phúc lợi xã hội (gồm trả lương hưu và trả cho người tàn tật đã từng là cán bộ nhà nước). Khoảng 20% dân số sống trong nghèo khổ chỉ được hưởng lợi khoảng 7% quỹ an sinh xã hội. Trong khi đó, gần 40% quỹ an sinh xã hội dành cho 20% dân số có kinh tế khá giả.

Chi tiêu cho phúc lợi xã hội cần phải tập trung nhiều hơn vào khu vực nông thôn, là nơi mà phúc lợi xã hội đóng vai trò quan trọng trong thúc đẩy sự phát triển bằng cách cung cấp bảo hiểm chống lại mất mùa và khuyến khích người dân đầu tư sản xuất. Trợ cấp xã hội dành cho những người mà không được hưởng lợi từ các chương trình an sinh xã hội chính thức dường như được thiết kế khá tốt, nhưng ngân sách vẫn còn quá thấp, chỉ chưa đến 10% tổng chi ngân sách cho phúc lợi xã hội, và chỉ đến được với một tỷ lệ nhỏ người nghèo. Phân phối lại chi tiêu ngân sách từ lương hưu cho trợ cấp xã hội có thể tăng cường hiệu quả xóa đói giảm nghèo. Kinh nghiệm của một số nước khác có thể được tham khảo - chương trình việc làm công cộng cung cấp những việc làm lương thấp nhưng không đòi hỏi chuyên môn có thể tạo ra mạng lưới an sinh xã hội tốt tại các miền thôn quê, chương trình này không chỉ cung cấp việc làm và sức mua cho những người có khả năng lao động, mà còn xây dựng và duy trì cơ sở hạ tầng nông thôn, mang lại lợi ích cho người nghèo.

Thực tế chi tiêu từ quỹ an sinh xã hội tại vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên được chỉ ra trong bảng sau:

**Bảng G-1. Thực tế chi tiêu từ quỹ an sinh xã hội tại các vùng tính theo quintile (nghìn đồng/ năm/người) và theo khu vực nông thôn/thành thị năm 2002**

	<b>Quỹ bảo hiểm xã hội</b>	<b>Các trợ cấp xã hội</b>	<b>Khác</b>
<b>Việt Nam</b>	<b>111</b>	<b>23</b>	<b>43</b>
- Nông thôn	216	19	74
- Thành thị	79	24	34
<b>Tổng</b>	<b>111</b>	<b>23</b>	<b>43</b>
- I (nghèo nhất)	18	18	19
- V (giàu nhất)	268	21	97
<b>Tây Nguyên</b>	<b>39</b>	<b>20</b>	<b>10</b>
- Nông thôn	90	18	15
- Thành thị	21	20	8
<b>Tổng</b>	<b>39</b>	<b>20</b>	<b>10</b>
- I (nghèo nhất)	3	22	9
- V (giàu nhất)	182	15	26
<b>Ven biển miền trung</b>	<b>65</b>	<b>30</b>	<b>46</b>
- Nông thôn	105	19	85
- Thành thị	50	34	31

<b>Tổng</b>	<b>65</b>	<b>30</b>	<b>46</b>
- I (nghèo nhất)	11	21	19
- V (giàu nhất)	168	26	119

Nguồn: Tổng cục thống kê, VHLLS 2002.

Thực tế là người nghèo không nhận được nhiều từ các quỹ phúc lợi xã hội.

**Bảng G-2: Phần trăm học sinh ở độ tuổi đến trường (6-14 tuổi) được miễn học phí năm 2002**

	Việt Nam			Tây Nguyên			Ven biển miền trung		
	Miễn một phần	Miễn toàn phần	Tổng	Miễn một phần	Miễn toàn phần	Tổng	Miễn một phần	Miễn toàn phần	Tổng
<i>Quintile</i>	53.3	5.1	58.4	63.7	14.5	78.2	52.2	6.3	58.5
I (nghèo nhất)	65.1	11.5	76.6	64.9	26.3	91.2	55.4	19.9	75.3
II (Giàu nhất)	58.4	5.6	64.0	67.5	11.8	79.3	57.7	5.5	63.2
III	53.0	2.8	55.8	67.4	6.4	73.8	54.2	2.2	56.4
IV	45.5	2.0	47.5	59.2	0.5	59.7	49.4	2.4	51.8
V	36.6	1.1	37.6	45.7	0.3	46.0	37.4	0.3	37.6
Nông thôn	42.3	1.6	43.9	61.6	4.2	65.8	45.7	3.4	49.0
<i>Thành thị</i>	56.1	6.0	62.0	64.5	18.3	82.8	54.5	7.3	61.8

Nguồn: Tổng cục thống kê, VHLLS 2002.

Trợ cấp giáo dục của vùng Tây Nguyên rất lớn. Giáo dục miễn phí hoàn toàn cao gấp 3 lần so với của cả nước. Trợ cấp giáo dục tại vùng Ven biển miền Trung bằng mức trung bình của cả nước.

## 2. Hỗ trợ thường xuyên cho người nghèo (phát hiện của RPGA)

Đoàn RPGA đã ghi nhận những hỗ trợ của CPVN dành cho người nghèo tại những vùng điều tra. Người nghèo được hỗ trợ tối đa 45.000đồng/người/tháng. Dân chúng, đặc biệt là người nghèo và người dân tộc thiểu số đánh giá cao những giúp đỡ của Chính phủ trong hoàn cảnh đất nước vẫn còn nghèo. Về mặt nguyên lý, CPVN rất quan tâm để giảm bớt những nỗi khổ của người nghèo. Tuy nhiên, trên thực tế, các chính sách của CPVN dành cho người nghèo thường gặp khó khăn hạn chế do ngân quỹ có hạn, không kịp thời, phân bổ không công bằng, không minh bạch khi thực hiện tại các cấp cơ sở.

Không phải tất cả các hộ nghèo đều được nhận mức tối đa của hỗ trợ thường xuyên Thậm chí khi họ nhận được hỗ trợ tối đa 45.000 đồng một tháng, họ chỉ có thể mua 13 kg gạo, không đủ chu cấp cho cuộc sống của họ trong một tháng. Do vậy, người nghèo thường phải sống trong điều kiện rất cực khổ.

Để cho người nghèo có thể sống được, thời gian cấp trợ cấp cần phải được thực hiện đúng. Thường thì, ở những vùng được điều tra, các hộ nghèo cứ ba đến bốn tháng nhận được hỗ trợ một lần. Trong nhiều trường hợp, người cung cấp trợ cấp thường nợ (khất) những người nghèo khoản trợ cấp thường xuyên trong nhiều tháng. Người nghèo có thể ăn gì để sống trong khi chờ

đội nhận trợ cấp thường xuyên? câu hỏi này luôn hiện hữu trong đầu các thành viên đoàn RPGA khi họ phát hiện ra tình trạng này.

Người nghèo không biết liệu họ có đủ điều kiện để được nhận trợ cấp thường xuyên không và họ không biết có thể hỏi điều đó ở đâu. Vì vậy, họ phụ thuộc rất nhiều vào sự công bằng của các cán bộ địa phương trong công tác phân bổ. Trong nhiều trường hợp cán bộ địa phương không minh bạch trong việc phân bổ trợ cấp. Đoàn RPGA thấy được rằng quá trình cân nhắc, lựa chọn những người được hưởng trợ cấp thường xuyên không được thực hiện theo nguyên tắc dân chủ, có sự tham gia của người dân tại cấp làng.

Cán bộ địa phương cũng rất yếu kém trong việc phân loại hộ nghèo để phân phát trợ cấp. Nhiều người trong số họ thậm chí không biết Nghị định 07 về “cấp trợ cấp cho những người thiệt thòi” và mục đích của nó. Thông tin hai chiều giữa các cán bộ địa phương và dân nghèo chưa đầy đủ. Điều này dẫn đến tình trạng “người nghèo chỉ giữ giấy chứng nhận người nghèo của họ trong hòm mà không biết cách sử dụng nó như thế nào”.

### **3. Hỗ trợ khẩn cấp cho người dân địa phương (phát hiện của RPGA)**

Hỗ trợ khẩn cấp dường như là rất quan trọng đối với người dân ở những vùng được điều tra, bởi vì họ thường xuyên phải đối đầu với những thiên tai khủng khiếp như bão, hạn hán, hoả hoạn, tai nạn, bệnh dịch, v.v.. Tuy nhiên, Hỗ trợ khẩn cấp cũng bị người dân chất vấn ở nhiều nơi mà đoàn RPGA đến. Một cán bộ địa phương đã tóm tắt quy trình để cung cấp trợ cấp khẩn cấp như sau: “Khi bão hoặc lụt xảy ra, Hội đồng nhân dân xã đi kiểm tra thiệt hại và lập một danh sách liệt kê những hộ bị thiệt hại. Danh sách này sẽ được nộp lên cho Hội đồng nhân dân huyện. Trên cơ sở danh sách này và quy mô của thiệt hại, cán bộ của Phòng lao động thương binh và xã hội huyện, cán bộ xã và đôi khi cả đại diện của hội chữ thập đỏ sẽ phân phát trợ cấp khẩn cấp cho các hộ gia đình bị ảnh hưởng”.

Quy trình trên có vẻ hoàn hảo. Tuy nhiên, những người bị thiệt hại vẫn phàn nàn về một số hạn chế của hình thức hỗ trợ này, chẳng hạn như không kịp thời, không đủ và không minh bạch. Giống như tình trạng cấp trợ cấp thường xuyên, việc cấp hỗ trợ khẩn cấp luôn bị hoãn lại do thủ tục xem xét chậm chạp. Những gia đình bị ảnh hưởng thường phải trải qua thời gian khó khăn ngay sau khi gặp rủi ro mà chưa nhận được trợ giúp của CPVN. Khi khoản hỗ trợ khẩn cấp đến nơi thì đa số họ đã phải chịu đựng quá lâu những mất mát hoặc những tổn thương. Lúc này hỗ trợ khẩn cấp không giúp được gì nhiều và nhiều gia đình đã rơi vào đói nghèo sau những rủi ro của họ.

Xã Ea’Hiao ở tỉnh Đắk Lắk, các cán bộ cấp làng đã tích cực lập danh sách những người bị thiệt hại bởi đợt hạn hán nghiêm trọng kéo dài đã xảy ra trong những năm gần đây và trình danh sách đó lên xã và huyện để phê duyệt. Tuy nhiên, quá trình phê duyệt phải mất đến 6 tháng. Trong suốt thời gian đó, một số gia đình trong danh sách đề nghị đã bị đưa ra khỏi danh sách mà không có một sự bàn bạc nào. Cuối cùng, người dân nhận 5kg gạo/người là khoản hỗ trợ cho những hộ nghèo nhất trong giai đoạn bị đói, nhưng hỗ trợ này đã đến không đúng thời điểm mà người dân cần đến nó nhất.

Giá trị những hỗ trợ khẩn cấp cũng không đủ để các hộ bị ảnh hưởng phục hồi sau rủi ro. Tuy nhiên, hầu hết mọi người đều không phàn nàn về điều này mặc dù khoản hỗ trợ khẩn cấp đã cấp cho họ có phần giống như là “muối bỏ biển”.

### **Tỉnh Quảng Ngãi**

“Nó chỉ giúp đỡ người dân trong một thời gian ngắn”.

“Hỗ trợ khẩn cấp không đủ để chúng tôi khôi phục lại cuộc sống bình thường. Nó không thể giúp chúng tôi vượt qua tình trạng đói nghèo. Vì vậy, đa số chúng tôi vẫn là những người nghèo nhất trong xã.”

Có nhiều chất vấn quanh tính minh bạch của việc thực hiện các thủ tục tiến hành hỗ trợ khẩn cấp. Những người bị thiệt hại thường phàn nàn rằng họ không hiểu nổi tại sao hộ gia đình này được nhận trợ cấp trong khi họ cũng chịu ảnh hưởng giống như vậy lại không có trợ cấp. Câu hỏi của họ thường chẳng bao giờ được trả lời và những người dân này chẳng biết gì để đòi quyền lợi của họ.

### **Ông Phê, Thôn Làng già, Huyện Sơn Hà, tỉnh Quảng Ngãi**

Gia đình ông là một trong 100 hộ nghèo nhất. Ông có 7 đứa con. Năm 1999, nhà của ông đã bị đổ một phần nhưng ông không nhận được một thứ gì. Trong khi đó nhà của người hàng xóm của ông bị hỏng nhẹ hơn thì lại nhận được hỗ trợ khẩn cấp. Ông đã nộp đơn yêu cầu cho cán bộ xã song nó đã không được phê duyệt do không rõ ràng. Ông cũng chẳng còn muốn thắc mắc về vấn đề này nữa.

## **4. Dịch vụ y tế và giáo dục miễn phí dành cho người nghèo (Phát hiện của RPGA)**

Người nghèo và người dân tộc thiểu số nằm trong diện nhận dịch vụ khám chữa bệnh miễn phí và con cái họ được miễn học phí. Hỗ trợ về giáo dục của CPVN có vẻ như phát huy được vai trò đối với người nghèo. Mặc dù các hỗ trợ giáo dục của chính phủ vẫn còn khiêm tốn dưới dạng miễn giảm học phí, nhiều trẻ em nghèo đã biết đọc biết viết nhờ vào chính sách nhân đức này. Chính sách này đã giúp nhiều trẻ em nghèo vượt qua được cái nghèo của gia đình để đến với một tương lai sáng sủa hơn. Tuy nhiên, như đã đề cập ở trên, sự miễn giảm này dường như không đủ để ngăn chặn việc nhiều trẻ em nghèo bỏ học giữa chừng. CPVN nên hỗ trợ thêm cho những học sinh nghèo để đảm bảo cho chúng một cơ hội được giáo dục ngang bằng với những đứa trẻ khác, đây là cách duy nhất để cho nhiều người nghèo thoát khỏi đói nghèo.

Rất nhiều người hưởng lợi đã phàn nàn về dịch vụ khám chữa bệnh miễn phí. Như đã đề cập ở trên, khi người dân bị ốm cần phải vào các trạm xá để chữa bệnh, theo như lời kể của họ thì thái độ của các bác sĩ đối với những người cầm thẻ người nghèo và những người trả tiền khám dịch vụ rất khác nhau. Đặc biệt, một số nhân viên y tế còn nói những lời lẽ khiếm nhã mà khiến những bệnh nhân nghèo phải ra về và tìm đến dịch vụ y tế của tư nhân. Nhiều người dùng thẻ bảo hiểm y tế phàn nàn rất nhiều về thái độ cư xử của các bác sĩ ở bệnh viện tỉnh. Và họ vẫn phải trả tiền nếu như họ quên thẻ ở nhà mặc dù họ có thể trình thẻ vào ngày hôm sau. Đối với nhiều người, những cái thẻ này không có tác dụng trong chữa bệnh, bởi vì trên thực tế người nghèo chỉ được nhận rất ít thuốc đến nỗi không thể giúp họ lành bệnh. Vì vậy, nếu họ có đủ tiền, họ vẫn phải tìm đến những bệnh viện tư bởi vì thái độ cư xử tốt hơn ở đó, mặc dù hầu bao của họ là có hạn.

Một lý do khác dẫn đến tình trạng không có hiệu quả của hình thức trợ cấp y tế của CPVN dành cho người nghèo và người dân tộc thiểu số là đa số các bệnh nhân nghèo chỉ đến bệnh viện khi họ ở trong tình trạng rất nghiêm trọng. Vì vậy, các bệnh viện khó lòng mà bao cấp chi phí chữa trị rất đắt cho họ trong điều kiện thiếu kinh phí. Hơn nữa, nhiều cộng đồng dân tộc thiểu số vẫn còn phổ biến các hoạt động mê tín dị đoan và không có thói quen đến bệnh viện khi bị ốm.

Nói tóm lại, những lí do trên đây đã làm cho nhiều chính sách đúng đắn của CPVN trong chăm sóc sức khỏe cho người nghèo như khám chữa bệnh miễn phí, bảo hiểm y tế, v.v.. trở nên không có hiệu quả trong những vùng này.

## **H. CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CÔNG (CCHC)**

---

### **1. Chính sách cải cách hành chính công**

Kế hoạch cải cách hành chính công chính giai đoạn 2001-2010 đã được thông qua vào tháng 9 năm 2001. Mục đích chính của kế hoạch này là phân cấp quản lý hành chính của CPVN. Bốn nội dung chính của kế hoạch này là :i) cải cách thể chế; ii) cải cách cơ cấu của hệ thống hành chính; iii) nâng cao năng lực công tác của các cán bộ và công chức; iv) cải cách tài chính công.

Chương trình Tổng thể về CCHC và các tài liệu có liên quan của nó có thể được tóm tắt như sau:

- Cải cách thể chế hành chính bao gồm cải cách Hội đồng nhân dân các cấp và cải cách thủ tục hành chính ở tất cả các cấp.
- Vào năm 2005, các quy định mới về cấp quản lý từ trung ương đến các cấp ở địa phương và giữa các cấp chính quyền ở địa phương cơ bản sẽ được ban hành và bắt đầu có hiệu lực. Sự phân cấp quản lý hành chính sẽ đi liền với phân cấp về tài chính, tổ chức và quản lý nhân sự. Xác định những lĩnh vực quản lý hoàn toàn được thực hiện bởi chính quyền địa phương, và những lĩnh vực mà cần sự chuẩn y hoặc phê duyệt của cấp trung ương trước khi thực hiện.
- Chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của tất cả các cấp hành chính sẽ được xác định lại để đảm bảo tính phù hợp, hiệu quả và hiệu lực của hệ thống hành chính công.
- Phân cấp quản lý nhân sự cần phải đi cùng với phân cấp về quyền hạn và về quản lý tài chính. Cải cách quản lý tài chính và quản lý ngân sách cần đảm bảo sự thống nhất của hệ thống quản lý tài chính quốc gia và nâng cao vai trò lãnh đạo của trung ương cũng tăng cường như tính chủ động trong thực hiện và trách nhiệm của các cấp địa phương.
- Hội đồng nhân dân các cấp sẽ có quyền quyết định đối với các khoản chi tiêu trong ngân sách địa phương. Quyền của các Bộ, các Sở và các Ngành cấp tỉnh trong việc ra quyết định phân bổ ngân sách cho các đơn vị trực thuộc sẽ vẫn được đảm bảo.
- CPVN sẽ có các chính sách và cơ chế để cho phép các tổ chức xã hội, tổ chức quần chúng và nhân dân trực tiếp phân phối các nguồn kinh phí phục vụ cho sản xuất và nâng cao mức sống. Các hoạt động này sẽ được kiểm tra và quản lý bởi hệ thống hành chính của CPVN.

### **2. Cải cách hành chính công ở cấp tỉnh và huyện (phát hiện của RPGA)**

Tất cả các cán bộ được hỏi đều nhận thức được chiến lược lâu dài và cần thiết của công tác cải cách hành chính công. Tuy nhiên, tại nhiều làng xã đoàn đến, phần lớn nhân dân không hiểu biết được đầy đủ về nội dung cải cách vì cải cách chưa đến với họ. Các quan chức nhà nước thì trả lời rất tốt về các thay đổi nhờ có cải cách mặc dầu còn quá sớm để nói cụ thể về những kết quả đạt được của công tác cải cách. Thông tin thu thập được tại cấp làng xã không những nói về những thay đổi cụ thể mà cải cách mang lại mà còn phản ánh những thay đổi chung.

Về những thành công của CCHC, đoàn RPGA đã ghi lại được những thay đổi tích cực ở hầu hết các tỉnh và các huyện. Những thay đổi đó có thể được tóm tắt như sau:

- **Cải cách thủ tục hành chính:** hai thành công lớn nhất của cải cách là cơ chế dịch vụ một cửa và thiết lập được một khung pháp lý để thu hút đầu tư bao gồm cả vốn ODA và FDI. Người dân, đặc biệt là các doanh nghiệp tư nhân đã được hưởng lợi từ CCHC ở các vùng này. CCHC cũng mang lại một bộ mặt mới cho dịch vụ hành chính của địa phương ở tất cả các lĩnh vực mà CCHC được thực hiện như xây dựng, kế hoạch và đầu tư, phân phối đất đai, cấp phép và đăng ký kinh doanh, v.v.. Tuy nhiên, nhiều lĩnh vực dịch vụ hành chính vẫn chưa nằm trong chương trình thực hiện CCHC. Người dân đang yêu cầu thực hiện CCHC ở tất cả các dịch vụ hành chính.
- **Tổ chức lại cơ cấu của hệ thống hành chính công:** Cải cách thể chế hành chính đã dẫn đến cân nhắc lại chức năng và trách nhiệm của các cơ quan thuộc hệ thống hành chính hiện nay. Để làm cho cơ chế “một cửa” trở thành hiện thực, rất nhiều sự chồng chéo trong dịch vụ hành chính hiện tại đã được xoá bỏ. Một số chính quyền địa phương thậm chí mong muốn thử áp dụng tiêu chuẩn ISO 9000 vào các dịch vụ hành chính. Đoàn RPGA thấy được sự đồng tình rất lớn của nhân dân cho những thay đổi đáng kể sau: i) đơn giản hoá thủ tục hành chính; ii) giảm những khoản phí không cần thiết; iii) giảm thời gian hoàn tất các thủ tục hành chính; và iv) công khai các thủ tục và các khoản phí hành chính. Người dân đánh giá rất cao chính sách “một cửa” và các quy định về trách nhiệm giải trình của các cán bộ hành chính. Tuy nhiên, để thực hiện CCHC, hầu hết các Uỷ ban nhân dân tỉnh phải đối mặt với một số vấn đề xuất phát từ năng lực yếu kém của công chức, cán bộ dôi dư, và những thay đổi trong cơ cấu quản lý, thiếu phương tiện hiện đại và kinh phí cho các hoạt động CCHC. Mặc dù hệ thống quản lý hành chính hiện tại vẫn còn nhiều khiếm khuyết, những chuyển đổi của nó đã làm mọi người phấn khởi.
- **Tăng cường năng lực cho cán bộ và công chức:** Việc tổ chức lại hệ thống hành chính công ở trên đã dẫn đến sự cắt giảm một số lượng lớn cán bộ hành chính. Để cho các cán bộ được giữ lại có thể đáp ứng những yêu cầu công việc trong cơ chế cải cách mới, cần phải xây dựng kế hoạch và thực hiện tăng cường năng lực. Cán bộ hành chính hiện nay ngày càng có năng lực giỏi hơn và có trách nhiệm hơn với người dân.
- **Cải cách tài chính công:** cải cách tài chính công dường như không khó khăn đối với cấp tỉnh bởi vì hầu hết các tỉnh đã được phân cấp về quản lý tài chính từ trước. Tuy nhiên, cải cách tài chính trở nên khá phức tạp đối với cấp huyện và lại càng khó khăn hơn ở cấp xã và các cấp cơ sở khác. Những cấp địa phương này thường rất yếu kém về quản lý tài chính và hầu như không có khả năng thực hiện khi được phân cấp trong CCHC.

Tóm lại, CCHC đã gặt hái được những thành công bước đầu và được sự hỗ trợ rất lớn từ phía nhân dân nơi CCHC được thực hiện, đặc biệt tại cấp tỉnh và cấp huyện. Tuy nhiên, ở một vài huyện, nơi mà chưa được chọn làm thí điểm của CCHC, và ở các cấp cơ sở, người dân vẫn chưa được hưởng những thành quả mà CCHC mang lại.

Người dân hiện rất quan tâm đến vấn đề phân phối đất đai và quyền sử dụng đất. Số lượng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp còn quá ít so với nhu cầu. Vấn đề dường như là do cấp huyện, vì thủ tục hành chính quá phức tạp ở đây. Cán bộ địa phương không thể giải quyết được vấn đề này vì các quy tắc của Chính phủ họ phải tuân theo quá phức tạp. Nhiều người nghèo vẫn không thể tiếp cận với các khoản vay do thiếu Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. ở hầu hết các điểm nghiên cứu, đoàn RPGA thấy rằng những phàn nàn của người dân về quyền sử dụng đất là đúng.

### 3. Cải cách hành chính công ở cấp cơ sở (phát hiện của RPGA)

Nhìn chung, các cán bộ địa phương của Việt Nam thụ động và họ luôn chờ các chỉ thị của cấp trên trước khi thi hành. Hầu hết các huyện ở vùng được điều tra đã không có hành động gì sau khi biết rằng huyện của họ không được chọn làm thí điểm CCHC. Nhiều cán bộ huyện đã được biết về CCHC và chính sách “một cửa” được thực hiện tại tỉnh. Mặc dù, họ biết lợi ích của CCHC, nhưng vẫn không dành thời gian để tìm hiểu nó. Điều này không chỉ do năng lực yếu kém của họ gây ra mà còn bởi sự tồn tại quá lâu của cơ chế quan liêu bao cấp áp đặt từ trên xuống.

Thực hiện CCHC ở các cấp cơ sở gặp rất nhiều khó khăn do năng lực yếu kém của cán bộ, hiểu biết thấp của người dân, đặc biệt là người nghèo và người dân tộc thiểu số, thiếu nhân sự và kinh phí. Phần lớn cán bộ và nhân dân đã nghe nói đến CCHC nhưng không hiểu thực sự nó là gì. Dịch vụ hành chính công ở các cấp cơ sở vẫn hoạt động như trước kia, nghĩa là tiến độ thực hiện các thủ tục hành chính phụ thuộc rất nhiều vào nhiệt tình của cán bộ cơ sở.

Một vấn đề nguy hiểm của CCHC là hầu hết người dân ở những vùng được điều tra không nhận thức hết được tầm quan trọng của các dịch vụ hành chính. Họ không nhận thấy được tầm quan trọng của việc đăng ký chứng minh thư, giấy khai sinh, sổ hộ khẩu, v.v.. Họ thậm chí không đăng ký để làm các giấy tờ hành chính cơ bản như chứng minh thư nhân dân hay giấy khai sinh chỉ vì lý do tiết kiệm một số chi phí nhỏ. Họ không biết họ phải làm gì để hoàn thành một thủ tục hành chính. Điều hiển nhiên rằng nếu người dân không có khái niệm về các nhu cầu của dịch vụ quản lý hành chính thì họ khó có thể yêu cầu thực hiện CCHC tại các làng xã mà họ cư trú. Nhiều người dân nhận thức được sự cần thiết của việc có các giấy tờ hành chính như chứng minh nhân dân, nhưng công an chỉ đến xã một lần mỗi năm để làm các giấy tờ này. Nếu lỡ dịp này, người dân có nhu cầu phải đi lên tận huyện với các chi phí đi lại tốn kém và đường xá xa xôi.

Mặt khác, các cán bộ làng, xã rất yếu kém về năng lực. Nhiều cán bộ xã không được tập huấn về nghiệp vụ. Tất cả các trưởng làng đều đang làm việc bán thời với số tiền trợ cấp ít ỏi trong khi khối lượng công việc của họ thì nhiều, đặc biệt là ở những vùng nghèo và xa xôi hẻo lánh. Trong hoàn cảnh như vậy, nhiều cán bộ địa phương thay vì giải thích cho người dân về ý nghĩa của quản lý hành chính, họ lại lạm dụng quyền lực hành chính để buộc người dân phải nộp các khoản đóng góp khác nhau cho xã. Tình trạng phổ biến này là một rào cản lớn đối với việc thực hiện CCHC ở cấp cơ sở.

Xã có chính sách đổ bê tông con đường chính của làng bằng đóng góp của người dân. Với một dân số đông và một bộ máy quản lý phức tạp, người dân lại thường đi đánh cá xa nhà, Hội đồng nhân dân huyện đã có sáng kiến thu phí đóng góp cho việc làm đường (từ 100.000 đồng/hộ nghèo đến 400.000đồng/hộ khá giả) đối với những người đến xin bất cứ một loại giấy phép hoặc giấy chứng nhận hành chính của Hội đồng nhân dân xã. Điều này dẫn đến một tình trạng là rất nhiều người thì không đăng ký giấy khai sinh cho con hoặc là chứng minh thư nhân dân còn hơn là phải nộp số tiền lớn như vậy.

Phụ nữ tham gia vào CCHC là rất hạn chế. Phụ nữ ở những làng nghèo thường có vị trí xã hội thấp. Tỷ lệ phần trăm phụ nữ tham gia vào hoạt động xã hội và hệ thống hành chính ở cấp cơ sở là rất thấp và người dân địa phương không đánh giá cao phụ nữ tham gia vào các công tác xã hội. Tình hình thực hiện CCHC ở các cộng đồng dân tộc thiểu số còn kém hơn nữa. Vượt qua rào cản về ngôn ngữ, đoàn RPGA đã thấy được rằng những người dân tộc thiểu số nói chung rất sợ các

cán bộ cơ sở. Họ thậm chí sợ đi đến Hội đồng nhân xã để làm những thủ tục hành chính đơn giản.

Con trai của ông Diệu Dương đã tốt nghiệp cấp II phổ thông cơ sở trong năm 2000. Con ông rất muốn tiếp tục học cao lên nhưng vì gia đình quá nghèo. Có người khuyên ông lên huyện để xin miễn giảm học phí. Khi lên đến huyện ông lại được nói là phải lên tỉnh. Ông chẳng biết làm thế nào để hoàn thành thủ tục xin miễn giảm học phí ở trên tỉnh. Kết quả là con trai ông phải bỏ học.

Các thủ tục quản lý nhân khẩu là một thủ tục bắt buộc, hầu hết mọi người không tuân thủ mặc dù đã được cán bộ địa phương nhắc nhở nhiều lần, vì họ thấy nó quá phức tạp. Ví dụ, người khai báo phải biết nơi họ đến trước khi họ rời nhà đi kiếm sống, nhưng họ thường là không thể biết chính xác mình sẽ đi đâu. Nhiều người dân đi làm thuê kiếm sống ở xa hầu như không khai báo tạm trú tạm vắng. Ở một số nơi mà đoàn RPGS đến, một vài lần, công an xã cưỡng chế họ quay về làng. Tuy nhiên, mấy ngày hôm sau, từng người một lại lặng lẽ trốn đi.

#### **Ông Đức, tỉnh Quảng Ngãi**

“Trình độ của nhân dân trong xã rất thấp. Cán bộ xã đã phổ biến tất cả các thủ tục hành chính cơ bản cho nhân dân, thu phí theo đúng quy định của Bộ Tài chính. Ví dụ: Giấy khai sinh 1.000 đồng, thủ tục cấp khai sinh 3.000 đồng, nhưng hầu hết các hộ dân không khai sinh cho con họ. Khi bọn trẻ đến trường thì phải cần giấy khai sinh nhưng các hộ gia đình cũng không làm, thậm chí có nhiều người còn quên cả ngày tháng năm sinh của con cái họ.

#### **Bà Mia, tỉnh Quảng Ngãi**

Bà sẽ không trả 12.000 đồng để làm chứng minh nhân dân vì quá đắt và bà cũng chẳng dám đi xa khỏi làng.

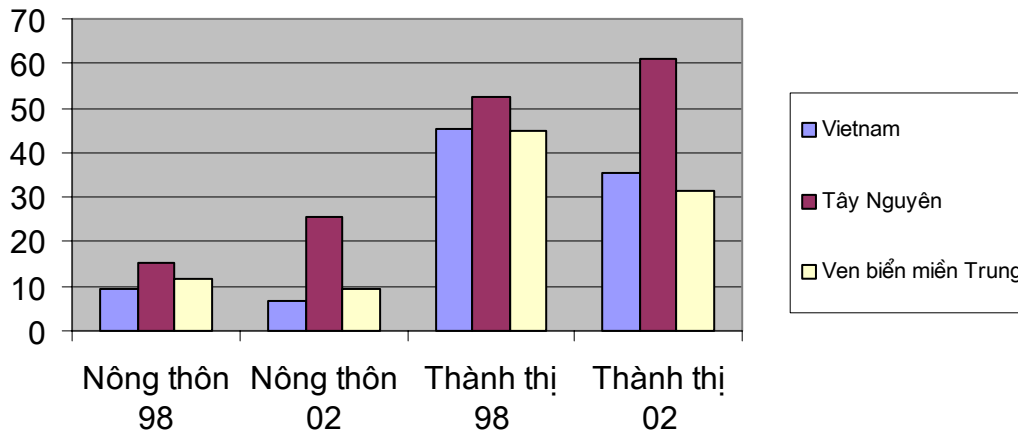
Người nghèo rất khó vay vốn của Ngân hàng do thủ tục phức tạp. Người dân phản ánh rằng phải mất vài lần đến ngân hàng mới có thể vay được vốn. Nhiều khi đường sá xa xôi nên người dân cũng chẳng muốn vay vốn của ngân hàng nữa.

Hiện tại, CCHC đã được cấp tỉnh và cấp huyện biết đến và thực hiện. Tuy nhiên, CCHC đang bị tắc nghẽn tại cấp làng xã. Vì vậy, tăng cường năng lực cho cấp cơ sở là vô cùng quan trọng để thực hiện CCHC tại các cấp cơ sở này. Đồng thời, CPVN cũng nên có cơ chế và chính sách để khuyến khích nhân dân tham gia yêu cầu chính quyền địa phương triển khai CCHC rộng rãi và toàn diện hơn nữa.

## I. ĐÓI NGHÈO Ở THÀNH THỊ VÀ SỰ DI DÂN

### 1. Đói nghèo thành thị ở vùng ven biển miền trung và Tây Nguyên (GSO)

Biểu đồ sau đây chỉ ra tỷ lệ đói nghèo của cả khu vực nông thôn và thành thị:



Tỷ lệ đói nghèo ở khu vực thành thị trên cả nước đã giảm đáng kể. Tuy nhiên, tỷ lệ đói nghèo đang tăng lên ở vùng thành thị của Tây Nguyên.

### 2. Hiện trạng của di cư trong vùng (phát hiện của RPGA)

Vùng ven biển miền Trung không có nhiều dân di cư tự do đến bởi vì hầu hết các tỉnh trong vùng này đều đông dân và nghèo. Tuy nhiên, dòng dân di cư tự do rời khỏi những làng quê nghèo khó là khá phổ biến trong vùng. Do khó kiếm tiền ở những làng quê nghèo nên ngày càng nhiều thanh niên rời quê hương để đến những thành phố lớn. Nhiều sinh viên giỏi sau khi tốt nghiệp đại học đã không quay về quê. Di cư đi đã làm cho địa phương thiếu chất xám đồng thời cũng gây ra nhiều vấn đề kinh tế xã hội cho những thành phố nơi những người di cư tự do đến. Mặt khác, di cư tự do dẫn đến nhiều khó khăn cho việc quản lý nhân khẩu của vùng, bởi vì hầu hết mọi người dân không hiểu được tầm quan trọng của việc đăng ký nhân khẩu.

Di cư ở vùng Tây Nguyên lại diễn biến rất khác. Số lượng dân di cư tự do đến đây đã tăng lên nhanh chóng trong suốt giai đoạn 1995-1999, khi giá cà phê tăng cao. Phần lớn dân di cư là người nghèo và khoảng 30% số họ là người dân tộc thiểu số như người Tày, Nùng, Dao và Sán Chỉ đến từ các tỉnh miền núi phía bắc. Nhiều người dân di cư bị mù chữ, do vậy khó có thể tiếp thu được các thông tin về các chính sách của CPVN. Các nguồn trợ cấp xã hội dường như chỉ tập trung vào những người dân bản địa mà quên mất những người dân di cư cũng ở trong hoàn cảnh nghèo khó. Do lượng mức độ di cư vào cao, nên Cao nguyên trung phần phải đối mặt với nhiều khó khăn như thiếu đất, trong thực kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của vùng, phá rừng, tội phạm, kiểm soát nhân khẩu.

Nguyên nhân chính của dòng nhập cư vào vùng Tây Nguyên là nguồn tài nguyên đất bazan màu mỡ sẵn có để trồng cà phê, hồ tiêu, điều, v.v.. Trước đây, khi cà phê được giá, nhiều nông dân ở đây đã trở nên giàu có. Giấc mơ làm giàu đã cuốn hàng ngàn người nghèo từ những vùng đất nghèo khác đến định cư ở Tây Nguyên. Môi trường và tài nguyên thiên nhiên quá tải bởi số lượng dân di cư ngày càng tăng và trở nên thoái hóa nhanh chóng. Cơ sở hạ tầng nghèo nàn, hạn

hán, lũ lụt và nhiều vấn đề xã hội gây ra bởi những người dân di cư đã đặt kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Tây Nguyên trước nguy cơ bị phá sản. Cho đến nay ba tỉnh Tây Nguyên này vẫn chưa tìm ra được biện pháp hữu hiệu giải quyết vấn đề di cư.

Khoảng cách về thu nhập giữa người giàu và người di cư nghèo tăng lên nhanh chóng. Phần lớn những hộ giàu là những hộ đã định cư ở Tây Nguyên một thời gian dài. Vì vậy, họ đã sở hữu những trang trại lớn. Đất đai ngày càng tăng giá khiến cho dân di cư mới đến khó có thể mua được. Họ phải làm thuê kiếm sống. Ngoài ra, những người dân không có đất rất khó vay được tiền của ngân hàng, bởi vì ngân hàng đòi hỏi “sổ đỏ” để thế chấp.

**Lâm Văn S, huyện Quảng Tân, Tỉnh Đắk Lắk**

Lâm Văn S đến Quảng Tân, tỉnh Đắk Lắk vào năm 2000 cùng vợ và hai con nhỏ. Để tạo dựng cuộc sống của họ, anh đã thuê 3000m<sup>2</sup> đất của bố vợ với một ngôi nhà tranh dựng tạm trên đó. Anh đã cố cải tạo mảnh đất để trồng lúa, nhưng không thể cày cấy được bởi vì hạn hán vào mùa khô và lũ lụt vào mùa mưa. Anh đã mơ ước có tiền để làm một cái ao cá trên mảnh đất. Nguồn thu nhập chính của họ là làm thuê hàng ngày, chở thuê hàng hóa hoặc nhỏ cở trong các trang trại cà phê. Giá cà phê xuống thấp làm cho cơ hội để kiếm việc làm rất ít. Anh mong muốn được vay vốn của ngân hàng và mượn thêm tiền của họ hàng để mua đất để sản xuất.

Nói chung, tình hình di cư ở vùng ven biển miền Trung và vùng Tây Nguyên là hai bức tranh trái ngược nhau. Mặc dù dòng dân di cư của hai vùng được điều tra này không giống nhau nhưng hậu quả lại không khác nhau nhiều: di cư tự do là kết quả của đói nghèo và cũng lại dẫn đến đói nghèo cho cả khu vực nông thôn lẫn khu vực thành thị. Vì vậy, cái vòng lẩn quẩn của đói nghèo sẽ không thể bị phá vỡ nếu tình trạng di dân không được kiểm soát.

## **J. MÔI TRƯỜNG VÀ NGHÈO ĐÓI**

---

### **1. Báo động về môi trường xuống cấp (Phát hiện của RPGA)**

Môi trường đang bị xuống cấp nghiêm trọng ở tất cả những nơi mà đoàn RPGA đến. Nhiều người dân thậm chí không quan tâm đến các vấn đề về môi trường bởi vì họ đã quá mệt mỏi vật lộn để mưu sinh. Ngay từ cái nhìn đầu tiên, người ta có thể thấy được sự khai thác quá mức các tài nguyên thiên nhiên trong vùng gây ra bởi nghèo đói và kém hiểu biết.

**Sự phá rừng:** Mặc dù phá rừng là phổ biến ở các vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên. Tuy nhiên, phá rừng thực sự nghiêm trọng hơn nhiều ở vùng Tây Nguyên nơi mà dòng nhập cư tự do đã và đang tăng lên nhanh chóng. Hàng năm, nhiều diện tích rừng rộng lớn đã bị chuyển thành đất trồng hàng năm bởi những người dân di cư nghèo. Phần lớn đất mới được sử dụng để trồng cây hoa lợi, đặc biệt là cà phê. Cùng với sự biến mất của rừng là hạn hán, lũ lụt, bão và xói mòn đất xảy ra ngày càng thường xuyên.

Cũng nên đề cập đến những nguyên nhân chủ quan khác của sự phá rừng như: quản lý yếu kém của các cơ quan quản lý rừng tại địa phương, chậm trễ trong cấp đất đai và quy hoạch sử dụng đất đai, chồng chéo trong quản lý sử dụng đất, v.v.. Do đó, xói mòn đất đai và suy thoái tài nguyên thiên nhiên xảy ra nghiêm trọng. Phá rừng làm cho nguồn nước trở nên cạn kiệt vào mùa khô và lũ lụt xảy ra vào mùa mưa, gây ra những thiệt hại lớn.

Các ngành công nghiệp sử dụng gỗ cũng góp phần rất lớn vào quá trình phá rừng. Hàng ngàn hecta rừng đã bị chặt để lấy gỗ. Mặc dù CPVN đã áp dụng nhiều biện pháp mạnh đối với hành động phá rừng trái phép, nhưng phá rừng vẫn diễn ra thường xuyên do nghèo đói và quản lý rừng yếu kém của chính quyền địa phương.

**Thoái hoá đất:** diện tích đất cho sản xuất nông nghiệp đã tăng lên nhanh chóng bởi vì dân số trong vùng ngày càng đông. Tuy nhiên, đất đai ngày càng trở nên kém màu mỡ do khai thác quá mức và kém hiểu biết về bảo vệ tài nguyên đất. Người dân đã chặt phá một diện tích rừng lớn để lấy đất canh tác mà không biết rằng đất đó có lớp đất bề mặt mỏng không phù hợp cho việc trồng lúa hay các cây hoa lợi khác. Đất rừng bị xói mòn nhanh chóng sau vài vụ mùa và trở thành đất hoang bạc màu. Hạn hán, lũ lụt và lở đất thường xuyên cùng với sự phá rừng và những tập tục văn hoá lạc hậu đã dẫn đến những mất mát lớn về đất trồng hàng năm tại vùng ven biển miền Trung và cao nguyên.

Một nguyên nhân chính khác của tình trạng thoái hoá đất đó là sự kém hiệu quả của hệ thống tưới tiêu trong vùng. Hệ thống tưới tiêu hiện tại mặc dù đã được đầu tư rất lớn của CPVN nhưng vẫn không thể cung cấp đủ nước cho sản xuất nông nghiệp. Hầu hết đất ở vùng ven biển miền Trung và cao nguyên bị khô hạn vào mùa khô và do vậy, đất dễ dàng bị thoái hoá.

Đất cũng trở nên bạc màu nhanh chóng do độc canh. Độc canh và thâm canh đã làm cho đất ở vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên ngày càng kém màu mỡ. Đoàn RPGA đã thấy rằng ở nhiều nơi, người dân vẫn chưa có ý thức bảo vệ đất.

**Nguồn nước cạn kiệt và ô nhiễm:** Nguồn tài nguyên nước hạn chế của vùng đang bị lạm dụng và khai thác quá mức do dân số tăng nhanh và sản xuất nông nghiệp ngày càng phát triển trong những năm gần đây. Thâm canh cây trồng cần nhiều nước tưới hơn. Việc sử dụng thuốc trừ sâu,

phân bón hoá học đã làm ô nhiễm tài nguyên nước trong vùng. Bên cạnh đó, sự yếu kém trong quản lý hoạt động khai thác tài nguyên nước của chính quyền địa phương đã dẫn đến việc sử dụng không hợp lý nguồn tài nguyên quý giá này. Hậu quả là việc cung cấp nước trở thành một vấn đề nan giải trong vùng.

Luôn không có đủ nước sạch vào mỗi mùa khô. Hầu hết các xã không có nước máy. Người dân thường đào giếng hoặc dẫn nước từ các con sông, suối về để dùng trong nhà. Cũng đã có một số dự án nhằm cung cấp nước sạch cho người dân trong vùng nhưng số lượng người được hưởng lợi vẫn rất ít do thiếu kinh phí.

**Tỉnh Quảng Ngãi:** Số nhà máy nước sạch rất ít mà lại luôn thiếu nguồn nước vào mùa khô. Người dân vùng núi chủ yếu lấy nước từ các con sông, suối hoặc từ những cái giếng nông gần bờ ruộng gần làng. Ví dụ, ở làng Trá của xã Sơn Cao, có 215 hộ nhưng chỉ có hai giếng chung. Nhiều người phụ nữ nghèo ở làng Già nói rằng cả làng đã bị bệnh ghẻ và bệnh đau mắt hột vào năm 2002 do thiếu nước. Tại xã Nghĩa An, có hai cơ sở cung cấp nước, trong đó một thuộc tư nhân để phục vụ cho khoảng 65% số hộ gia đình. Nhưng nước của cơ sở này bẩn và mặn do không có hệ thống xử lý. Cơ sở còn lại được tài trợ bởi dự án Việt-Úc nhưng vẫn chưa được sử dụng hai năm nay kể từ khi hoàn thành

Biển cũng đang ở trong tình trạng bị khai thác quá mức. Nhiều ngư dân đã sử dụng thuốc nổ, điện để bắt cá. Cách đánh bắt lạ thường này đã làm cho vùng biển gần bờ nhanh chóng cạn kiệt. Chương trình đánh bắt xa bờ có vẻ như cũng không được bền vững do có quá nhiều tàu được đóng mới gần đây.

#### **Ông Long, xã Nghĩa An, tỉnh Quảng Ngãi**

“Đánh cá không còn là một cách để kiếm sống. Hiện tại, có hơn 300 thuyền đánh cá ở các tỉnh phía bắc. Kể từ đầu năm, chủ những con thuyền này đã bị lỗ, nhiều thuyền không thể hoàn trả được chi phí đã được ứng trước của chủ tàu (cho dầu, đá lạnh, và tiêu dùng hàng ngày,...), vì vậy, ngư dân muốn trở về quê nhưng không thể. Năm trước, mỗi công nhân kiếm được 5-6 triệu đồng/năm, nhưng năm 2003 con số này được cho là chỉ khoảng 3-4 triệu. Chắc chắn, số hộ nghèo vào cuối năm nay có thể vượt tỷ lệ 9,7% hiện nay.”

## **2. Nghèo đói và môi trường (phát hiện của RPGA)**

Người dân có thể liệt kê ra hàng trăm lý do khác nhau gây nên sự thoái hoá của môi trường. Tuy nhiên, một yếu tố được cho là có nhiều mối tương quan với môi trường xuống cấp là nghèo đói. Chính nghèo đói làm cho người dân khai thác quá mức tài nguyên thiên nhiên để sống. Chính sự xuống cấp của môi trường lại làm cho người dân nghèo hơn do tài nguyên thiên nhiên cạn kiệt không còn phục vụ tốt cho các hoạt động kinh tế của con người nữa.

Phụ nữ, trẻ em và người dân tộc thiểu số là những nhóm người bị tổn thương nhiều nhất do sự thoái hoá của môi trường. Tại những vùng điều tra, phụ nữ phải đi xa hơn để lượm củi và dẫn nước về cho gia đình họ. Ở Đăk Lăk, phụ nữ ở tất cả các làng nói rằng họ đã phải đi xa 10-15 km để kiếm củi vì những mảnh rừng gần đó đã không còn nữa. Việc lấy nước ngày càng trở nên khó khăn hơn cho phụ nữ vào mùa khô.

Sống với rừng qua nhiều thế hệ, người dân tộc thiểu số có rất nhiều kinh nghiệm trong quản lý và bảo vệ rừng. Ngày nay, với diện tích rừng cùng với các nguồn lợi của rừng ngày càng thu hẹp,

những người dân tộc thiểu số với năng lực về kỹ thuật và tài chính hạn chế, cảm thấy rất khó hòa nhập trước những đổi thay của môi trường sống mà họ đã từng gắn bó. Bên cạnh đó, chính sách quản lý và bảo vệ rừng làm cho rừng kém hấp dẫn hơn so với trồng cây công nghiệp. Để duy trì và bảo vệ tài nguyên rừng - một nhiệm vụ khó khăn, CPVN cần phải có đầu tư và điều chỉnh chính sách một cách thích đáng để khuyến khích và thúc đẩy sức mạnh của cộng đồng trên cơ sở tăng cường nhận thức của cộng đồng về các vấn đề môi trường. Nên phát động một phong trào bảo vệ môi trường trên phạm vi rộng, từ đó bảo tồn và sử dụng một cách đúng đắn các tài nguyên thiên nhiên.

### **3. Thúc đẩy bảo vệ môi trường và các tài nguyên thiên nhiên bền vững**

- Quyền lợi của người nghèo nên gắn liền với việc bảo vệ môi trường, có như vậy người nghèo mới sẵn sàng bảo vệ môi trường.
- Trước hết, các chiến dịch truyền thông để làm cho người dân hiểu được sự cần thiết của việc bảo vệ môi trường cần phải được tiến hành thường xuyên hơn. Các bài học trong lịch sử cho thấy nếu làm cho dân hiểu, họ sẽ làm hết mình để bảo vệ môi trường.
- Bởi vì người dân sống gần rừng thường là những người nghèo, CPVN nên tạo ra động cơ cho họ bằng cách trả tiền cho họ để họ bảo vệ rừng. Chính sách giao đất rừng cho dân là một chính sách đúng đắn. Tuy nhiên, việc thi hành chính sách này vẫn còn chậm và đôi khi không minh bạch. Vì vậy, người nghèo hầu như không được tham gia vào các chương trình giao đất rừng.
- Chính phủ nên củng cố hệ thống quản lý để thực hiện có hiệu quả hơn những quy định bảo vệ tài nguyên thiên nhiên.
- Các nghiên cứu nên được tiến hành để tìm ra các mô hình sản xuất thích hợp có tính đến yếu tố bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên.

## K. NHỮNG TIẾN BỘ ĐẠT ĐƯỢC TRONG CÁC MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM (VDGS)

### 1. Những mục tiêu cấp vùng và sự so sánh giữa các mục tiêu cấp vùng và cấp quốc gia cho năm 2005 và 2010 (Số liệu GSO)

Từ năm 1998, Việt Nam đã thực hiện một loạt các chương trình kinh tế xã hội và đã thu được những thành tựu đáng kể, đặc biệt trên mặt trận chống đói nghèo. Một số tiến bộ đạt được trình bày trong bảng dưới đây:

**Bảng K-1: Tiến bộ trong thực hiện một số chỉ tiêu phát triển 1998 □ 2002**

	1998	2002	% thay đổi 98-02
<b>1. Tỷ lệ tăng trưởng GDP (%)</b>			
- Việt Nam	6.5	7.2	10.7%
+ Tây Nguyên	4.1	4.3	4.8%
+ Ven biển miền Trung	5.1	5.6	9.8%
<b>2. Tỷ lệ đói nghèo (%)</b>			
- Việt Nam	37.4	28.9	-23%
+ Tây Nguyên	52.4	51.8	-1%
+ Ven biển miền Trung	34.5	25.2	-27%
<b>3. Tỷ lệ biết chữ (%)</b>			
- Việt Nam	93.8	95.4	1.7%
+ Tây Nguyên	80.7	91.6	13.5%
+ Ven biển miền Trung	94.4	97.3	3.1%
<b>4. Được dùng nước sạch (%)</b>			
- Việt Nam	40.6	48.5	19%
+ Tây Nguyên	0.7	12.5	1709%
+ Ven biển miền Trung	25.0	31.9	28%
<b>5. Được xem chương trình của đài truyền hình Việt Nam</b>			
- Việt Nam	(...)	94.7	-
+ Tây Nguyên	(...)	99.3	-
+ Ven biển miền Trung	(...)	98.7	-
<b>5. % Hộ gia đình sống trong nhà tạm thời</b>			
- Việt Nam	25	23.6	-6%
+ Tây Nguyên	27	26.5	-1.98%
+ Ven biển miền Trung	23.1	15.7	-32%
<b>6. Hộ nghèo có nhà vệ sinh (%)</b>			
- Việt Nam	17	25.3	48%
+ Tây Nguyên	3.9	21.7	452%
+ Ven biển miền Trung	19.6	33.3	70%
<b>7. Hộ nghèo có bảo hiểm y tế (%)</b>			
- Việt Nam	(...)	23.2	-
+ Tây Nguyên	(...)	14.3	-
+ Ven biển miền Trung	(...)	38.8	-

Nguồn Tổng cục thống kê, VHLLS 2002

Các điều kiện kinh tế xã hội của vùng ven biển miền Trung giống với tình hình chung của cả nước trong khi các điều kiện này ở Tây Nguyên thấp hơn nhiều so với tiến độ chung của Việt Nam.

**Bảng K-2. Mục tiêu phát triển đến năm 2010 của Việt Nam, vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên**

	2002	2005	2010
<b>1. Tỷ lệ tăng trưởng GDP (%)</b>			
- Việt Nam	7.2	7.4	7.4
+ Tây Nguyên	4.3	6.0	6.4
+ Ven biển miền Trung	5.6	6.5	6.4
<b>2. Tỷ lệ đói nghèo (%)</b>			
- Việt Nam	28.9	20	10
+ Tây Nguyên	51.8	35	20
+ Ven biển miền Trung	25.2	20	10
<b>3. Tỷ lệ biết chữ (%)</b>			
- Việt Nam	95.4	97	99
+ Tây Nguyên	91.6	97	99
+ Ven biển miền Trung	97.3	99	99
<b>4. Được dùng nước sạch (%)</b>			
- Việt Nam	48.5	57	70
+ Tây Nguyên	12.5	15	40
+ Ven biển miền Trung	31.9	50	65
<b>5. Được xem chương trình của đài truyền hình Việt Nam</b>			
- Việt Nam	94.7	100	100
+ Tây Nguyên	99.3	100	100
+ Ven biển miền Trung	98.7	100	100
<b>5. % Hộ gia đình sống trong nhà tạm thời</b>			
- Việt Nam	23.6	10	5
+ Tây Nguyên	26.5	15	10
+ Ven biển miền Trung	15.7	10	5
<b>6. Hộ nghèo có nhà vệ sinh (%)</b>			
- Việt Nam	25.3	31.0	40.0
+ Tây Nguyên	21.7	27.0	33.0
+ Ven biển miền Trung	33.3	40.0	50.0
<b>7. Hộ nghèo có bảo hiểm y tế (%)</b>			
- Việt Nam	23.2	40.0	60.0
+ Tây Nguyên	14.3	40.0	57.0
+ Ven biển miền Trung	38.8	60.0	80.0

Nguồn Tổng cục thống kê, VHLLS 2002

Các mục tiêu phát triển của vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên khá tham vọng so với thực tế đạt được trong giai đoạn 1998 —2002. Tuy nhiên, nếu CPVN đầu tư hơn nữa kinh phí và

nỗ lực để tìm ra các giải pháp cho các vấn đề còn tồn tại mà đoàn RPGA đã nêu thì sẽ có triển vọng đạt được những mục tiêu trên.

Trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam, phát triển kinh tế sẽ gắn chặt với sự nghiệp chống nghèo đói. Thu nhập quốc nội GDP sẽ cố gắng giữ ở mức 7 — 7,4% trong những năm từ 2001 — 2010. Các mục tiêu phát triển sẽ nhằm giảm số hộ nghèo đói từ 2 — 3 % một năm, đặc biệt tại vùng Tây Nguyên và ven biển miền Trung, tốc độ giảm đói nghèo sẽ cố gắng từ 4 — 5 % và 1,8 — 2 % tương ứng. Việt Nam sẽ cố gắng nâng tỷ lệ người biết chữ tuổi từ 15 — 24 lên 99% vào năm 2010. Tỷ lệ dân có nước sạch để dùng nâng lên 70% trong toàn quốc và 40% ở Tây Nguyên, 65 % ở vùng ven biển miền Trung. CPVN sẽ huy động mọi nguồn lực để giảm số hộ ở nhà tạm xuống 5 — 10% vào năm 2010. Bên cạnh đó, các chiến dịch thông tin tuyên truyền và giáo dục sẽ giúp thay đổi các tập tục lạc hậu, đặc biệt trong số đồng bào dân tộc thiểu số nhằm tăng số hộ có nhà vệ sinh tiêu chuẩn lên 50% tại vùng Tây Nguyên và 55% tại vùng ven biển miền Trung.

## **2. Những gợi ý về giải pháp cho VDGs (phát hiện của RPGA)**

Từ những thực tế trong quá trình điều tra, đoàn RPGA đã xây dựng một số đề xuất cụ thể cho mục tiêu phát triển vùng của vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên.

### **Xu hướng và mô hình của đói nghèo:**

- Chính phủ nên có chính sách và cơ chế để đảm bảo rằng người nghèo có thể được hưởng lợi tương đương hoặc nhiều hơn từ các chương trình kinh tế xã hội của chính phủ so với người khá giả hơn.
- Các chương trình phát triển kinh tế xã hội trong vùng cần tập trung nhiều hơn vào cơ sở hạ tầng, sản xuất nông nghiệp bền vững, hướng dẫn khai thác hợp lý các tài nguyên thiên nhiên cho người nghèo và củng cố năng lực quản lý của chính quyền địa phương.
- Xây dựng cơ sở hạ tầng phải đi liền với đào tạo về mô hình phát triển kinh tế hộ gia đình; hỗ trợ phát triển kinh tế hộ gia đình bằng cách cung cấp nhiều loại khoản vay và tín dụng nhỏ.
- Xây dựng nhiều hơn nữa các công trình thủy lợi. Nhiều nông dân ở những vùng điều tra đề nghị chính phủ đầu tư nhiều hơn vào các công trình thủy lợi nhỏ vì đây là một biện pháp để giảm đói nghèo bằng cách nâng cao năng suất tạo ra sản lượng lương thực cao hơn, đặc biệt ở các cánh đồng lúa.
- Các tỉnh và các huyện phải đưa ra những quy định cần thiết để giảm đến mức thấp nhất các đặc quyền của cán bộ xã. Điều này sẽ củng cố lòng tin của các hộ nghèo vào cán bộ và chính quyền địa phương.
- Chính phủ nên giới hạn số tàu đánh cá để đảm bảo tính bền vững của tài nguyên biển. Những mô hình nuôi trồng thủy sản bền vững nên được nghiên cứu và giới thiệu cho dân trong vùng.

## **Các đặc điểm của đói nghèo**

- Truyền thông và giáo dục đường như là hai công cụ hữu hiệu nhất để giúp người nghèo thoát nghèo. Vì vậy, chính phủ nên quan tâm hơn vào việc đưa thông tin trực tiếp và đầy đủ cho mọi người, nhất là người nghèo và tạo ra một môi trường cơ hội bình đẳng đối với người nghèo về mặt giáo dục và tập huấn khuyến nông.
- Tiêu chuẩn nghèo đói cần được xác định một cách rõ ràng, có như vậy chính quyền và người dân địa phương mới có thể phân bổ trợ cấp một cách chính xác. Những định nghĩa và tiêu chuẩn này có thể khác nhau tại các vùng khác nhau. Các hộ nghèo nên được liệt kê một cách công khai trên bảng thông báo của trụ sở xã. Chính phủ nên phạt những người đưa ra các hướng dẫn về quota đói nghèo.

## **Cung cấp các dịch vụ thiết yếu cho người nghèo**

- CPVN nên tài trợ nhiều kinh phí hơn cho giáo dục và khuyến nông dành cho người nghèo. CPVN cũng nên tìm chính sách và cơ chế tốt hơn để nâng cao dịch vụ y tế cho người nghèo để đảm bảo rằng người nghèo có thể hưởng lợi từ những dịch vụ dành cho họ.
- Xây dựng nhiều trường học và cung cấp nhiều dụng cụ giảng dạy hơn để thu hút được trẻ em đến trường bởi vì các trường học ở vùng cao không chỉ là nơi để học và còn là nơi gặp gỡ và vui chơi của trẻ em.
- Mở thêm những lớp xóa mù chữ cho người lớn mù chữ và xây thêm những trường phân nhánh cho trẻ em, những trường này nên đặt ở các làng bởi vì bọn trẻ không phải đi học xa và người lớn thì không cảm thấy xấu hổ khi tham gia.
- Hỗ trợ thêm tài chính cho bọn trẻ đi học như sách, vở, cặp và quần áo đầu năm học mới để khuyến khích trẻ em đến trường.
- Mở nhiều lớp khuyến nông, điều này không chỉ quan trọng đối với dịch vụ khuyến nông mà còn quan trọng đối với giáo dục bởi vì nhiều người có thể tham gia các khoá học khuyến nông và tại đó, những người biết chữ rất tự hào, nhiều người nghèo nói rằng họ muốn biết chữ để tham gia các lớp khuyến nông.
- Tổ chức các khoá tập huấn về tuyên truyền thay đổi hành vi cho các nhân viên y tế xã để họ có thể tuyên truyền nhằm làm giảm tệ nạn mê tín dị đoan và tạo nên thói quen đến bệnh viện khi ốm. Xây dựng các mạng lưới y tế làng, khuyến khích tư nhân cung cấp dịch vụ y tế để thay thế cho các hoạt động mê tín ở các buôn làng.
- Hoạt động khuyến nông cần phải cụ thể theo từng hoàn cảnh của địa phương để người nghèo có thể tham gia, cần phải có chương trình khuyến nông dành riêng cho phụ nữ và người nghèo.

## **Sự tham gia của người dân vào các chính sách và phân quyền ở địa phương**

- Thông tin và minh bạch là chìa khóa giúp cho người dân tham gia vào các chính sách và có tiếng nói tại cơ sở. Cần xây dựng kế hoạch của địa phương theo nguyên tắc có sự tham gia

của nhân dân trước khi ra quyết định. REDC chỉ có thể được thực hiện trong cơ chế minh bạch trước người dân.

- Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và đầu tư nên thông báo cho các cấp cơ sở về ngân sách được phân bổ của họ trong năm tới trước khi các cấp này lập kế hoạch, có như vậy các cấp cơ sở mới có thể lập kế hoạch và thực hiện một cách chính xác.
- Thực hiện nhiều chiến dịch truyền thông và tập huấn hơn nữa để đảm bảo tất cả cán bộ cấp cơ sở hiểu và có khả năng thực hiện REDC cấp cơ sở.
- Bởi vì sự phân quyền và chế độ dân chủ ở địa phương đã chứng minh được ảnh hưởng quan trọng của nó tới việc huy động sự tham gia rộng rãi của người dân địa phương vào nhiều mặt của cuộc sống kinh tế xã hội, nên cần thiết phải có một khung pháp lý và đường lối chỉ đạo thực hiện rõ ràng hơn. Nhanh chóng phân quyền ở cấp xã, tăng cường sự tham gia của xã vào xây dựng cơ sở hạ tầng.
- Cung cấp cho cán bộ địa phương những kiến thức và kỹ năng cần thiết trong việc quản lý và giao tiếp nhờ đó họ có thể thực hiện đầy đủ nhiệm vụ của mình. Đây là một nhiệm vụ quan trọng để giảm tình trạng giải thích sai các chính sách của chính phủ cho người dân, tiếp tục áp dụng chính sách thu hút sinh viên sau khi tốt nghiệp về làm việc tại xã.
- Các nhà lãnh đạo địa phương nên cung cấp cho người dân những thông tin xác thực và dễ hiểu. Đây là một vấn đề mang tính quyết định. Bởi vì người dân không có thông tin, họ không biết được chính quyền địa phương làm việc như thế nào và sau đó họ trở nên nghi ngờ tất cả mọi thứ. Khi họ ngờ vực, họ không muốn tham gia vào các hoạt động tập thể vì lợi ích chung.
- Bắt đầu chương trình truyền thông để giúp người dân hiểu rõ về chế độ dân chủ cơ sở, tổ chức các khoá tập huấn cho người dân trong đó tất cả các nội dung được nêu lên trong Nghị định được làm sáng tỏ, do đó người dân có thể hiểu được những gì họ phải “biết”, phải “bàn”, phải “làm” và phải “kiểm tra”, xây dựng lòng tin của nhân dân đối với chính phủ và khuyến khích phụ nữ tham gia vào các hoạt động xã hội.
- Thiết lập hệ thống giám sát và kiểm tra độc lập từ cấp tỉnh và huyện để kiểm tra tình hình thực hiện REDC ở cấp xã. Bố trí lại ban thanh tra của nhân dân ở cấp xã bằng cách cấp trợ cấp cho công việc của họ.

### **Chất lượng và mục đích của các hỗ trợ xã hội**

- Phân bổ nhiều kinh phí hơn cho hỗ trợ xã hội bao gồm cả hỗ trợ thường xuyên và hỗ trợ khẩn cấp để đảm bảo rằng những người hưởng lợi có thể vượt qua được những khó khăn của họ.
- Hỗ trợ về y tế nên hấp dẫn hơn đối với người nghèo. Nên chăng, Chính phủ có cơ chế phân bổ nhiều kinh phí hơn cho các cơ sở y tế thu hút được nhiều người nghèo đến chữa trị miễn phí.
- Cần tăng số tiền trợ cấp thường xuyên từ 45.000 đồng/ tháng lên 60.000 đồng tương đương với 18-20 kg gạo mỗi tháng. Mặt khác cần phải có một số tiền trợ cấp 20.000 đồng một

tháng cho những người cận nghèo để có thể đảm bảo tính xoá nghèo bền vững. Trợ cấp thường xuyên phải đến đều đặn hàng tháng chứ không phải là 3 hoặc 4 tháng một lần bởi vì người nhận có thể bị chết vì đói trước khi nhận được trợ cấp.

- Thông tin về trợ cấp cần đầy đủ và phải được phổ biến theo cách dễ hiểu hơn; danh sách những người được nhận trợ cấp nên được công khai và có tham khảo ý kiến của nhân dân, bởi vì nhân dân biết chính xác nhất về những người cần được nhận trợ cấp trong làng.
- Ủy ban nhân dân xã phải thông báo rộng rãi danh sách và ngân sách dành cho hỗ trợ, những giải thích cần thiết về các chính sách trợ cấp của chính phủ, về quyền và nghĩa vụ của người nhận cũng như là lý do tại sao một số người không được nhận trợ cấp.
- Trợ cấp nên ở dưới dạng lương trả cho các công việc lao động chân tay cho những người vẫn có khả năng làm việc nhưng không có việc làm.
- Thúc đẩy sự kết hợp giữa các ban ngành của tỉnh để hỗ trợ cho người nghèo đúng lúc. Người cấp thẻ bảo hiểm xã hội cần giải thích tốt hơn về điều kiện sử dụng cho người nhận thẻ. Nên thành lập các nhóm khám chữa bệnh lưu động để đi đến các vùng xa xôi hẻo lánh thường xuyên hơn.

### **Cải cách hành chính công**

- Nên thực hiện CCHC rộng hơn và sâu hơn ở trong vùng
- Kinh phí nên được phân bổ cho việc huấn luyện cán bộ tỉnh và cơ sở về CCHC và cho việc mua các thiết bị cần thiết cho CCHC.
- CCHC nên được tiếp tục mở rộng một cách tích cực ở các huyện và các xã. Điều này sẽ củng cố cơ quan hành chính, và phục vụ tốt hơn cho người dân địa phương, đặc biệt là người nghèo, thực hiện các khoá tập huấn về chế độ dân chủ và về hệ thống hành chính cho tất cả cán bộ xã.
- Chính phủ nên trợ cấp phí cho người nghèo để làm chứng minh thư nhân dân, giấy khai sinh và các giấy tờ nhận dạng cá nhân cơ bản khác. In và phân phát miễn phí sổ tay công việc của xã cho nhân dân.
- Sự phân quyền cần đóng vai trò chủ đạo trong CCHC và nên được thực hiện mạnh hơn và nhanh hơn. Người dân phải được thông báo đầy đủ về cơ chế làm việc của xã.
- Việc xây dựng năng lực cho cán bộ làng, xã nên được xem là điều cốt yếu có như vậy những người bảo thủ không thể coi năng lực của cán bộ xã như là lý do làm chậm lại sự phân quyền.
- Người nghèo không cần nhiều người ở cấp trung ương, cấp tỉnh hay cấp huyện, họ thực sự cần khoảng ba người giỏi ở cấp xã và một hoặc hai người lãnh đạo làng giỏi.

## **Đói nghèo thành thị và sự di cư**

- Chính quyền tỉnh nên có biện pháp để kiểm soát di cư tự do.
- Chính quyền địa phương nên có biện pháp để tạo ra nhiều cơ hội việc làm cho người dân trong làng để giảm lượng dân di cư ra thành phố lớn. Chính phủ cũng nên có chính sách thu hút nhiều đầu tư hơn vào những vùng nghèo để thu hẹp khoảng cách thu nhập giữa nông thôn và thành thị. Phát triển cơ sở hạ tầng cũng là một yếu tố then chốt để thu hút đầu tư vào trong vùng.

## **Môi trường và đói nghèo**

- Các biện pháp để bảo vệ môi trường cần phải được áp dụng ngay để ngăn chặn những hậu quả nghiêm trọng của sự thoái hoá môi trường.
- Đẩy mạnh công tác bảo vệ môi trường bằng cách củng cố sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp và các ngành quản lý. Đưa giáo dục môi trường vào giảng dạy trong các trường học một cách nghiêm túc.
- Khuyến khích các nhà thầu đầu tư vùng nguyên liệu cho người dân để có nguồn nguyên liệu sản xuất.
- Củng cố phân cấp quản lý và trao quyền cho các cấp địa phương và các làng bản. Các cấp quản lý, trong khi lập kế hoạch, nên đưa ra các kế hoạch quản lý và bảo vệ môi trường.
- Áp dụng các hình phạt hình sự và dân sự đối với các cá nhân và tập thể vi phạm. Xây dựng chiến lược phát triển kinh tế xã hội trong mối liên hệ với công tác quản lý môi trường.
- Tư nhân hoá một số dịch vụ như cung cấp nước và xử lý chất thải, ...

## **L. CÁC GỢI Ý CHO KẾ HOẠCH CỦA TỈNH**

---

Dưới đây là những phát hiện chính xác, quan trọng của đoàn RPGA ở vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên. Những phát hiện này cũng chính là những lời gợi ý hữu ích cho lập kế hoạch và chiến lược phát triển của các tỉnh ở vùng ven biển miền Trung và Tây Nguyên:

### **Xu hướng và mô hình đói nghèo**

- Giảm nghèo là một vấn đề đau đầu của các chính quyền địa phương ở vùng ven biển miền Trung. Lý do chính đó là đa số dân cư phụ thuộc vào nông nghiệp, ngành mà không có lợi nhuận cao ở vùng này do diện tích đất trên đầu người rất hạn chế và do tập tục canh tác lạc hậu. Chương trình đánh cá xa bờ đẩy số hộ ngư dân tăng lên đáng kể. Tuy nhiên, những ngư dân mới khá giả này cũng luôn trong nguy cơ trở lại nghèo đói nếu việc quản lý nguồn tài nguyên biển của chính phủ không tốt.
- Đói nghèo đã được giảm xuống đáng kể trong thập kỷ trước. Số hộ đói giảm xuống rõ rệt. Tuy nhiên, nghèo đói vẫn là bức tranh chung của khu vực nông thôn của các vùng được điều tra.
- Khoảng cách giữa người giàu và người nghèo ngày càng rộng hơn. Người giàu hưởng lợi nhiều hơn từ các chương trình kinh tế xã hội so với người nghèo. Người nghèo cùng với sự mù chữ luôn luôn ở cuối danh sách những người được hưởng lợi từ sự phát triển kinh tế. Tình trạng này có thể tồi tệ hơn bởi sự thiếu minh bạch trong quản lý và thực thi các chương trình kinh tế xã hội của chính phủ.
- Người dân tộc Kinh và Hoa có khả năng giàu lên nhiều hơn so với những người dân tộc ít người khác. Xu hướng này có thể nhìn thấy rõ ràng ở vùng ven biển miền Trung, nơi mà dân số tương đối ổn định. Tuy nhiên, thật sự khó hơn để có thể nhìn thấy được xu hướng này ở vùng Tây Nguyên, nơi mà một số lớn người dân tộc Kinh nghèo di cư đến hàng năm.
- Theo các cán bộ địa phương, những nguyên nhân gây ra đói nghèo bao gồm thiếu vốn, thiếu đất trồng, kiến thức và kỹ năng tiếp thu các kỹ thuật mới, di dân tự do, suy thoái môi trường, sự cạn kiệt của tài nguyên thiên nhiên và các thiên tai liên tục. Bên cạnh đó, nền kinh tế thị trường kém phát triển và sự quản lý yếu kém của các chính quyền địa phương ở những vùng được điều tra cũng là nguyên nhân gây đói nghèo.

### **Đặc điểm của đói nghèo**

- Ngoài những khái niệm về đói nghèo của chính phủ, đoàn RPGA đã ghi nhận nhiều nhận thức khác về đói nghèo thông qua những người dân địa phương. Những nhận thức về đói nghèo từ cơ sở này nhìn chung phản ánh mức sống thấp của người dân ở những vùng được nghiên cứu - đa số những người được hỏi đều không đưa ra những tiêu chuẩn cao cho những hộ được coi là khá giả. Người nghèo thường không biết liệu chính phủ có xếp họ vào loại người nghèo hay không.
- Người nghèo dường như bị bỏ mặc bởi vì họ không có khả năng tiếp thu đầy đủ thông tin về quyền của họ do là người mù chữ, xấu hổ hoặc thiếu kinh nghiệm. Hơn nữa, các chính quyền địa phương không làm được gì nhiều để thông tin trở nên sẵn có đối với người nghèo.

## **Cung cấp các dịch vụ thiết yếu cho người nghèo**

- Giáo dục và khuyến nông đã đóng vai trò tích cực trong giảm khó khăn cho người nghèo và những nhóm người thiệt thòi khác. Gần đây, số người biết chữ tăng lên nhanh chóng, đặc biệt là trẻ em nghèo và người dân tộc ít người. Hầu hết người dân đều đánh giá cao hoạt động tập huấn khuyến nông. Tuy nhiên, vẫn còn một số hạn chế như phương tiện giáo dục nghèo nàn, số trường học ít, các khoản đóng góp cho trường học cao, sự không công bằng về cơ hội tiếp cận tập huấn khuyến nông và chất lượng của một số khoá tập huấn khuyến nông còn hạn chế.
- Dịch vụ y tế bị nhiều lời phàn nàn từ phía những người sử dụng, đặc biệt là những bệnh nhân nghèo. Thái độ cư xử tồi của nhân viên y tế và chất lượng thấp của việc điều trị miễn phí đã khiến nhiều bệnh nhân nghèo tìm đến các bệnh viện tư hoặc các hoạt động mê tín. Bệnh nhân nghèo, do đặc điểm của họ thường chỉ đến các cơ sở y tế khi mà bệnh của họ trở nên rất nghiêm trọng. Vì vậy, rất khó cho các trạm y tế và các bệnh viện địa phương chữa trị cho những bệnh nhân nghèo này với phương tiện hạn chế và thiếu kinh phí cũng như là trình độ yếu kém của các nhân viên y tế. Việc điều trị miễn phí và bảo hiểm y tế có vẻ như không thực hiện tốt vai trò của chúng trong chăm sóc sức khỏe cho người nghèo.

## **Sự tham gia của các hộ nghèo và việc ra quyết định và trao quyền ở địa phương**

- Hầu hết những người cung cấp thông tin, bao gồm cả các cán bộ địa phương không hiểu rõ nguyên tắc thực hiện dân chủ ở xã (REDC) của CPVN. Nhiều người đã nghe câu khẩu hiệu “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”, nhưng vẫn không hiểu được khẩu hiệu này có thể được thực hiện như thế nào.
- Hệ thống lập kế hoạch ở các cấp cơ sở vẫn là hệ thống từ trên xuống. Nhiều người được hỏi, đặc biệt là người nghèo, phàn nàn về việc thiếu thông tin, điều đó làm họ không biết, vì vậy họ không thể bàn cũng như không có khả năng kiểm tra. Các cán bộ địa phương thụ động và yếu kém về năng lực, đặc biệt là về phương pháp lập kế hoạch có sự tham gia của người dân. Những nguyên nhân đã được nêu ra này đã làm cho REDC khó mà có hiệu quả.

## **Chất lượng và mục đích của hỗ trợ xã hội**

- Nhìn chung, người dân đánh giá rất cao sự quan tâm của chính phủ đối với người nghèo trong điều kiện nước ta còn nghèo. Tuy nhiên, những người được hỏi cũng cho biết rằng trợ cấp thường xuyên và trợ cấp khẩn cấp được nhận không đáp ứng được mức thấp nhất đủ cho họ vượt qua giai đoạn khó khăn nhất của rủi ro.
- Cũng có những lời phàn nàn được đưa ra về sự không minh bạch trong việc lập kế hoạch và cung cấp hỗ trợ xã hội. Hơn nữa, thời gian thực hiện quy trình hành chính đôi khi quá lâu làm cho trợ cấp mất đi ý nghĩa khẩn cấp của nó.
- Miễn giảm dịch vụ y tế và giáo dục cũng được xem là các dạng của hỗ trợ xã hội dành cho người nghèo và người dân tộc thiểu số. Trong khi nhiều trẻ em hơn được hưởng giáo dục miễn phí, thì các bệnh nhân nghèo lại phải đấu tranh để nhận được sự chữa trị miễn phí vì

nhiều lý do. Thái độ cư xử tồi của các nhân viên y tế và chất lượng chữa trị thấp được nghe đến nhiều nhất bởi đoàn RPGA.

### **Cải cách hành chính công**

- CCHC đã được thi hành tại cấp tỉnh và một số huyện thí điểm được gần 3 năm. Nhìn chung, người dân đánh giá cao những lợi ích mà nó mang lại thông qua cơ chế “một cửa”.
- Việc thực hiện CCHC cũng gặp phải rất nhiều khó khăn chẳng hạn như năng lực yếu kém của cán bộ hành chính, thiếu kinh phí, phong cách làm việc thụ động của cán bộ địa phương nặng tính quan liêu bao cấp áp đặt từ trên xuống và sự chông chéo chức năng của các đơn vị.
- CCHC cũng rất khó được thực hiện ở cấp cơ sở do năng lực kém của cán bộ cơ sở. Đa số cán bộ cơ sở không được tập huấn để làm công việc của họ. Khối lượng công việc ở cơ sở thì lớn trong khi cán bộ địa phương vẫn giữ phong cách làm việc truyền thống theo cảm tính và nhiệt tình cá nhân.
- Người dân đã hưởng lợi CCHC yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện CCHC sâu rộng hơn, trong khi ở những huyện, xã không làm thí điểm CCHC, người dân hầu như chẳng biết gì về CCHC.

### **Đói nghèo thành thị và sự di cư**

- Đoàn RPGA nhận thấy có hai khuynh hướng di cư trái ngược nhau ở các vùng được điều tra. Trong khi nhiều người nghèo ở các tỉnh vùng ven biển miền Trung rời quê hương đến các thành phố lớn, thì một số lớn người nghèo lại di cư đến Tây Nguyên để có đất trồng. Phần lớn di dân nằm ngoài vòng kiểm soát.
- Dòng người nghèo đổ ra các thành phố lớn góp phần gây ra đói nghèo thành thị ở các thành phố đó. Hơn nữa, di cư gây ra nhiều vấn đề xã hội cho các thành phố.
- Sự nhập cư tự do cũng đang phá vỡ kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của các tỉnh ở vùng Tây Nguyên. Sự di cư đã gây ra các vấn đề về các mất phá rừng, thiếu đất, thoái hoá của môi trường, kiểm soát nhân khẩu, cơ sở hạ tầng nghèo nàn và tội phạm xã hội.

### **Môi trường và đói nghèo**

- Môi trường đang là một vấn đề đáng báo động. Rất khó để quản lý và bảo vệ môi trường bởi vì nhiều hoạt động kinh tế và sự kém hiểu biết của con người. Môi trường ở những vùng được điều tra đối mặt với sự phá rừng, thiếu nước trầm trọng, lở đất và xói mòn đất ở vùng núi, cũng như là dân số quá đông, ô nhiễm nguồn nước, đất bỏ hoang không được quản lý và thói quen đi vệ sinh bừa bãi.
- Suy thoái môi trường và nghèo đói có tương quan trong một chừng mực nhất định. Sự cạn kiệt của tài nguyên thiên nhiên - kết quả của sự phá hoại môi trường do các hoạt động kinh tế không thể chấp nhận được- đã làm nguy hại thêm tình hình đói nghèo của nhiều vùng. Ngược lại, nghèo đói buộc người nghèo phải khai thác quá mức các nguồn lực tự nhiên để

sống. Cái vòng của đói nghèo chỉ có thể được phá vỡ bởi việc áp dụng công nghệ vào các mô hình sản xuất thích hợp ở các vùng.

- Nhận thức của người dân đã được cải thiện đáng kể. Bằng chứng là người dân đã bày tỏ sự quan tâm của họ đối với môi trường và tài nguyên, và họ cũng nêu ra những ý kiến, gợi ý có giá trị vào việc cải thiện môi trường chung./.

## Tài liệu tham khảo

- ADB. 2001. Tài liệu làm việc số 2, Tháng Một 2001 — *Tình trạng và các Vấn đề Nghèo đói của một số Xã*.
- ADB và AAV. 2003. *Đánh giá đói nghèo và quản lý nhà nước có sự tham gia của người dân tại Đắk Lắk*.
- ADB và VSC. 2003. *Đánh giá đói nghèo và quản lý nhà nước có sự tham gia của người dân tại Quảng Ngãi*.
- AUSAID. 2002. *Decentralization in Vietnam-Working Effectively at Provincial and Local Government Level*.
- Bộ Lao động thương binh và xã hội. 2001. *Vấn đề nghèo đói và xoá đói giảm nghèo ở Việt Nam*. Nhà xuất bản Nông nghiệp.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. 2001. *Nông nghiệp Việt Nam 61 tỉnh và thành phố*.  
CPVN. 2003. *Chiến lược xoá đói giảm nghèo và phát triển toàn diện của Việt Nam*.
- CPVN. 2001. *Xoá đói giảm nghèo ở Việt Nam*. Nhà xuất bản Nông nghiệp.
- CPVN. 2001. *Chương trình cải cách hành chính công tổng thể 2001-2010*.
- CPVN. 20002. Quy chế dân chủ cấp xã.
- Ngân hàng Thế Giới. 1995. *Chiến lược và Đánh giá Tình hình Nghèo đói của Việt Nam*.
- Ngân hàng Thế Giới. 1998. *Chiến lược phát triển các dân tộc thiểu số ở vùng Tây Nguyên*.
- Ngân hàng Thế giới . 2000. *Đấu tranh chống Nghèo đói*. Nhà xuất bản Thế giới.
- Ngân hàng Thế Giới/ADB/UNDP. 2001. *Báo cáo Phát triển Việt Nam: Việt Nam 2010 □ Bước vào Thế kỷ 21*.
- Tổng cục thống kê. 2002. *Điều tra mức sống của các hộ gia đình ở Việt Nam năm 2002*.
- WHO, 2003. *Sức khoẻ và các dân tộc thiểu số ở Việt Nam*.