



Tóm lược gợi ý chính sách

BẮT BÌNH ĐẲNG GIA TĂNG: NGƯỜI DÂN NGHĨ GÌ?

Tháng 11 năm 2013



OXFAM

CÁC THÔNG ĐIỆP CHÍNH

- Sự chấp nhận đối với “bất bình đẳng”¹ thu nhập phụ thuộc nhiều vào nhận thức của người dân về cơ hội công bằng để vươn lên trong cuộc sống (mọi người đều có cơ hội “dịch chuyển xã hội”² đi lên), đồng thời duy trì được niềm tin xã hội và niềm tin thể chế.
- Bất bình đẳng gia tăng gắn liền với sự chia sẻ không đều cơ hội dịch chuyển xã hội, đồng thời cản trở dịch chuyển xã hội liên thế hệ. Đầu tư vào giáo dục để có việc làm tốt hơn được xem là con đường chủ yếu để dịch chuyển xã hội liên thế hệ, nhưng đang gặp hai cản trở chính là chênh lệch về chất lượng giáo dục và vai trò không chính đáng của quan hệ, quyền thế, tiền bạc trong xin việc làm, nhất là việc làm trong khu vực công.
- Bất bình đẳng gia tăng đang làm suy giảm niềm tin xã hội và niềm tin thể chế của người dân. Thái độ thờ ơ, im lặng và cách “tự giải quyết” những khúc mắc nảy sinh mà không dựa vào các cấp chính quyền tại một số nơi là những dấu hiệu đáng lo ngại bắt nguồn từ sự suy giảm niềm tin thể chế hiện nay.
- Hầu hết người dân đều có ý kiến ưu tiên cao hơn cho các giải pháp phân bổ và sử dụng tốt hơn nguồn lực hiện có (tăng hiệu quả đầu tư bằng cách giảm lãng phí, tiêu cực, tham nhũng, giảm đầu tư dàn trải) so với các giải pháp tăng phân phối lại khác (ví dụ, bằng cách tăng đánh thuế đối với người giàu) nhằm giảm nghèo bền vững đi liền với giảm bất bình đẳng.
- Do đó, trong thời gian tới cần xây dựng một chương trình chính sách mới, đặt trọng tâm vào giảm bất bình đẳng về cơ hội và cải thiện công tác quản trị nhằm phân bổ, sử dụng nguồn lực hiệu quả hơn, duy trì niềm tin xã hội và niềm tin thể chế; trước mắt ưu tiên đổi mới việc đo lường, xác định đối tượng thụ hưởng và cách thức hỗ trợ giảm nghèo và giảm bất bình đẳng.

GIỚI THIỆU

Việt Nam đã đạt được những thành tựu giảm nghèo ấn tượng cùng với sự phát triển kinh tế trong thời gian qua. Đời sống của người dân được cải thiện về nhiều mặt. Tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế lại đi liền với sự gia tăng các dạng bất bình đẳng (xem Hộp 1).

HỘP 1: BẤT BÌNH ĐẲNG THU NHẬP NGÀY Càng TĂNG

Trong giai đoạn 2004-2010, chênh lệch giữa thu nhập trung bình của 20% hộ khá giả nhất với 20% hộ nghèo nhất đã tăng từ mức 7 lần lên 8,5 lần (do tốc độ tăng thu nhập trung bình hàng năm của nhóm khá giả nhất là 9% trong khi tốc độ tăng thu nhập của nhóm nghèo nhất chỉ là 4%). Các nhóm dân tộc thiểu số (DTTS) ngày càng bị tụt hậu trong quá trình tăng trưởng, dẫn đến nghèo tại Việt Nam ngày càng tập trung trong các nhóm DTTS. Nếu như năm 1998 người DTTS chiếm 29% trong tổng số người nghèo thì đến năm 2010 người DTTS chiếm đến 47% trong tổng số người nghèo tại Việt Nam.

Nguồn: World Bank (2012)

Quốc hội và Chính phủ Việt Nam đã nhận thấy sự chênh lệch giàu nghèo giữa các vùng, các nhóm dân cư là một thách thức lớn đối với sự ổn định xã hội và phát triển hài hòa của đất nước³. Bất bình đẳng ngày càng tăng, cùng với những thách thức khác trong quá trình phát triển, đòi hỏi cấp bách phải có những thay đổi trong chương trình chính sách trong thời gian tới.

Nhằm tìm hiểu nhận thức của người dân và các giải pháp chính sách liên quan đến sự gia tăng bất bình đẳng tại Việt Nam, tổ chức Oxfam đã thực hiện một nghiên cứu “nhận thức về bất bình đẳng” trong năm 2013⁴. Nghiên cứu này chú trọng tìm hiểu nhận thức của các nhóm dân cư về mối quan hệ tương hỗ giữa bất bình đẳng gia tăng với dịch chuyển xã hội, niềm tin xã hội/niềm tin thể chế và phân bổ nguồn lực - đây là những vấn đề cơ bản của phát triển hài hòa và bền vững mà các nghiên cứu trước chưa đề cập đến hoặc đề cập chưa đầy đủ.

Nghiên cứu của Oxfam tiếp tục khẳng định phát hiện của một số nghiên cứu gần đây⁵ rằng, các khía cạnh bất bình đẳng gia tăng ngày càng trở thành mối quan tâm của các tầng lớp dân cư. Đa số người dân chấp nhận sự gia tăng bất bình đẳng về kết quả (thu nhập, chi tiêu, tài sản) nếu chúng được tạo ra từ các tiến trình tích cực xứng đáng với những người có học vấn, kỹ năng, tài năng, chấp nhận rủi ro và lao động chăm chỉ. Tuy nhiên, không phải khía cạnh bất bình đẳng nào cũng được chấp nhận. Bất bình đẳng về kết quả hoặc cơ hội tạo ra



bởi những cách thức không chính đáng, như sử dụng quyền thế hoặc ảnh hưởng cá nhân, đặc quyền và tham nhũng, thường không được chấp nhận.

BẤT BÌNH ĐẲNG GIA TĂNG VÀ DỊCH CHUYỂN XÃ HỘI

Sự chấp nhận đối với bất bình đẳng thu nhập gia tăng phụ thuộc nhiều vào nhận thức của người dân về cơ hội “dịch chuyển xã hội”. Hầu hết người dân với đặc điểm kinh tế xã hội khác nhau tại các điểm khảo sát có xu hướng chấp nhận những người khá giả vượt lên một cách chính đáng so với mình (chấp nhận bất bình đẳng thu nhập gia tăng) chừng nào họ còn hy vọng bản thân và con cái họ vẫn có cơ hội để vươn lên trong cuộc sống. Khái niệm “công bằng xã hội” thường được người dân hiểu theo nghĩa công bằng về cơ hội, chứ không phải cào bằng về thu nhập.

Bất bình đẳng gia tăng gắn liền với sự chia sẻ không đều cơ hội dịch chuyển xã hội. Trong 5-10 năm qua, tăng trưởng kinh tế trên diện rộng đã giúp đời sống của hầu hết người dân có nhiều cải thiện, nhất là về các mặt an ninh lương thực, tiếp cận giáo dục, y tế, thông tin, nhà ở... Tuy nhiên, người dân thường chỉ thực sự

cảm nhận sự dịch chuyển xã hội đi lên khi bản thân và gia đình họ có sự chuyển đổi nghề nghiệp. Tại các điểm khảo sát, chỉ có một số người tận dụng được các cơ hội của tăng trưởng kinh tế để chuyển đổi nghề nghiệp nhằm cải thiện vị thế xã hội.

- Tại khu vực nông thôn, những người có cơ hội vươn lên thành công nhờ chiến lược đa dạng hóa, trong đó chủ yếu là chuyển từ việc làm nông nghiệp sang việc làm phi nông nghiệp như làm “cán bộ”, kinh doanh buôn bán và phát triển ngành nghề thủ công nghiệp. Một số ít người có diện tích đất lớn ở nông thôn có thể vươn lên nhờ chuyển sang sản xuất nông nghiệp hàng hóa qui mô lớn (như từ trồng cây lương thực chuyển sang trồng cây công nghiệp, cây ăn quả). Ngược lại, người nông dân sản xuất nhỏ khó có cơ hội vươn lên. Tại các điểm khảo sát ở khu vực nông thôn, hầu hết người thuần làm nông nghiệp qui mô nhỏ đều cảm nhận đang gặp nhiều bất lợi về dịch chuyển xã hội; họ dù rất chăm chỉ cũng chỉ hy vọng vươn lên mức “trung bình thấp” trong cộng đồng, và vẫn ở mức “nghèo” hoặc “cận nghèo” so với xã hội nói chung.
- Tại khu vực đô thị, những người chuyển đổi từ lao động có trình độ/tay nghề thấp sang lao động có trình độ/tay nghề cao hoặc làm doanh nghiệp được coi là có cơ hội dịch chuyển xã hội đi lên. Trong bối cảnh nền kinh tế đang gặp nhiều khó khăn, chi phí cuộc sống tăng cao đi kèm với thu nhập bấp bênh, các phương án “dịch chuyển ngang”⁶ đang khá phổ biến trong số những người nghèo bản xứ và người nhập cư ở khu vực đô thị; trong đó có xu hướng dịch chuyển nghề nghiệp từ khu vực chính thức sang khu vực phi chính thức, dịch chuyển địa bàn sinh sống và làm việc từ các vùng nội thành ra các quận, huyện ngoại vi và các tỉnh lân cận. Hầu hết những người thiếu đất sản xuất, thiếu việc làm ở khu vực nông thôn di cư đến khu vực đô thị để làm nghề lao động phổ thông hoặc làm công nhân tay nghề thấp đều không cho rằng họ đã có sự dịch chuyển xã hội đi lên, vì đi làm ăn xa chỉ được coi là bước trung gian, là phương án tạm thời nhằm tìm cơ hội đầu tư cho giáo dục, tích lũy vốn và kinh nghiệm để phát triển kinh tế sau này.

Các “bất lợi có tính cơ cấu”⁷ về cơ sở hạ tầng, tiếp cận thị trường, tìm kiếm việc làm tiếp tục là những cản trở lớn đối với sự vươn lên của các nhóm dân cư ở các vùng miền núi DTTS. Riêng vai trò của chênh lệch đất đai đối với dịch chuyển xã hội có sự khác biệt giữa vùng đồng bằng và miền núi DTTS. Tại những vùng đồng bằng, đất đai chia đều nhưng manh mún lại góp phần làm giảm cơ hội vươn lên của người làm nông nghiệp qui mô nhỏ so với người có nghề phi nông nghiệp. Tại những vùng miền núi DTTS, đất đai có sự chênh lệch lớn do những hộ đến trước, có nhiều lao động có thể khai phá, sử dụng nhiều đất đai hơn so với những hộ đến sau, có ít lao động. Sự chênh lệch đất đai ở các vùng miền núi DTTS ảnh hưởng



lớn đến cơ hội dịch chuyển xã hội, do qui mô và hiệu quả nông nghiệp vẫn là động lực quan trọng để vươn lên trong cuộc sống, đặc biệt trong bối cảnh chuyển đổi sang sản xuất hàng hóa và trồng cây lâu năm ở các vùng này.

Bất bình đẳng gia tăng cản trở dịch chuyển xã hội liên thế hệ. Hầu hết nhóm thảo luận đều cho rằng trẻ em trai và trẻ em gái xuất thân từ các gia đình nghèo thiếu cơ hội ngang bằng để vươn lên trong cuộc sống so với trẻ em xuất thân từ các gia đình khá giả. Vai trò của nền tảng gia đình trong việc chuyển đổi nghề nghiệp để vươn lên được cho là rất quan trọng, gắn liền với những lợi thế của các gia đình khá giả về điều kiện kinh tế, trình độ học vấn, quyền thế và quan hệ cá nhân. Một số nhóm thảo luận cho rằng, hiện nay bố mẹ làm “đảng viên” không quá quan trọng đối với cơ hội dịch chuyển xã hội đi lên; mà quan trọng hơn là bố mẹ có “chức quyền” hoặc “quan hệ rộng” hay không.

Đầu tư vào giáo dục để có việc làm tốt hơn được xem là con đường chủ yếu để dịch chuyển xã hội liên thế hệ tại các điểm khảo sát⁸. Hầu hết các nhóm thảo luận ở khu vực nông thôn đều tin tưởng con em nhà nghèo có thể sẽ đi lên bằng cách “thoát ly nông nghiệp” so với cha mẹ mình nếu có “giáo dục tốt”, chính vì vậy mà họ đầu tư mạnh cho con em ăn học. Hiện nay, việc phổ cập giáo dục phổ thông đang được thực hiện tương đối tốt, giúp

giảm dần chênh lệch về tiếp cận giáo dục giữa nông thôn và thành thị, giữa người Kinh và người DTTS. Tuy nhiên, sự cải thiện về tiếp cận giáo dục là chưa đủ để có thể vươn lên. Hai cản trở chính đối với việc chuyển đầu tư cho giáo dục thành cơ hội việc làm thường được các nhóm thảo luận nêu lên là chênh lệch về chất lượng giáo dục và vai trò không chính đáng của quan hệ, quyền thế, tiền bạc trong xin việc làm, nhất là việc làm trong khu vực công.

Đa số học sinh nghèo, nhất là học sinh ở vùng miền núi DTTS thể hiện sự kém hơn về chất lượng giáo dục khi lên những bậc học cao hơn (do chất lượng giáo viên, điều kiện học tập, sự quan tâm và khả năng đầu tư của gia đình kém hơn). Số lượng học sinh ở vùng miền núi DTTS đổ vào những trường đại học chính quy cấp quốc gia rất ít, họ thường chỉ có thể thi vào những trường đại học vùng, tỉnh, các trường cao đẳng, trung cấp, hoặc chờ cơ hội cử tuyển. Đa số học sinh ở những vùng này lựa chọn giải pháp xin việc làm “cán bộ” tại quê nhà⁹, dẫn đến mất cân đối lớn giữa cung và cầu về việc làm, tạo cơ hội cho các yếu tố tiêu cực do quan hệ, quyền thế, tiền bạc tác động mạnh đến quá trình xin việc làm. Hầu hết các nhóm thảo luận đều tỏ thái độ bức xúc với vai trò không chính đáng của quan hệ, quyền thế, tiền bạc đến xin việc làm trong khu vực công, coi đây là một trong những yếu tố quan trọng nhất làm gia tăng sự bất bình đẳng về cơ hội giữa các nhóm dân cư.

Có sự khác biệt giữa nam và nữ trong nhận thức về cơ hội dịch chuyển xã hội đi lên.

Nam giới thường được cho là có ưu thế hơn nữ giới trong tận dụng cơ hội dịch chuyển xã hội do những “lợi thế” mang định kiến giới về sức khỏe, phân công lao động trong gia đình, quan hệ xã hội, sự đầu tư của gia đình... Tại các điểm khảo sát ở khu vực nông thôn, đa số những người đi ra ngoài tìm nghề mới, cơ hội mới là nam giới; trong khi nữ giới ở nhà chăm sóc con cái và làm nông nghiệp. Một số phụ nữ trẻ cho rằng, họ ít được cha mẹ ưu tiên hơn so với nam giới trong việc sử dụng quan hệ/tiền bạc của gia đình để xin việc làm. Khi mới lập gia đình riêng, một số phụ nữ cũng cảm thấy thiệt thòi hơn so với nam giới, do phát triển sự nghiệp của người chồng thường được ưu tiên hơn so với sự nghiệp của người vợ. Những nhóm yếu thế như phụ nữ đơn thân nuôi con nhỏ càng bị hạn chế trong tận dụng những cơ hội mới, khó có thể chuyển đổi nghề nghiệp để vươn lên.



BẤT BÌNH ĐẲNG GIA TĂNG VÀ NIỀM TIN XÃ HỘI, NIỀM TIN THẾ CHẾ

Sự chấp nhận bất bình đẳng thu nhập có mối liên hệ chặt chẽ với niềm tin xã hội của người dân. Sự cải thiện cơ sở hạ tầng và điều kiện kinh tế của đa số người dân, kèm theo sự phát triển của các hoạt động mang tính cộng đồng (như phong trào khuyến học, lễ hội...), là những yếu tố đóng góp vào việc duy trì tính gắn kết cộng đồng và niềm tin xã hội. Tại các cộng đồng còn sự gắn kết cao, không chịu những biến động lớn về kinh tế - xã hội như đô thị hóa, giải tỏa đền bù và chuyển đổi đất đai, người dân hiểu rõ về hoàn cảnh, nghề nghiệp và con đường đi lên của những người khá giả trong cộng đồng, nên họ thường có sự tin tưởng đối với người giàu và do đó có thái độ chấp nhận sự gia tăng chênh lệch về thu nhập một cách chính đáng trong nội bộ cộng đồng.

Điểm tích cực tại đa số điểm khảo sát ở khu vực nông thôn là vẫn duy trì được những sáng kiến, thiết chế cộng đồng có tính chất “tái phân bổ theo chiều ngang”¹⁰ theo hướng giảm đóng góp tài chính của người nghèo hoặc thực hiện an sinh xã hội dựa vào cộng đồng, giúp duy trì sự gắn kết cộng đồng và duy trì niềm tin xã hội trong từng cộng đồng (xem Hộp 2).

HỘP 2: CÁC SÁNG KIẾN VÀ THIẾT CHẾ CỘNG ĐỒNG “TÁI PHÂN BỐ THEO CHIỀU NGANG” GIÚP DUY TRÌ SỰ GẮN KẾT CỘNG ĐỒNG VÀ NIỀM TIN XÃ HỘI

- Tại Trà Vinh, tập quán đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng theo tinh thần “nhà nước và nhân dân cùng làm” được chia theo diện tích ruộng - rất có lợi cho người nghèo (vì người nghèo tại địa phương có đặc trưng là không có hoặc có rất ít đất ruộng), hoặc mô hình nhóm cộng đồng chia sẻ, giúp đỡ lẫn nhau (gọi là “quận” và “hội Sắn Khum”) gắn với nhà chùa ở vùng đồng bào Khmer.
- Tại Lào Cai là tập quán duy trì “rừng cộng đồng”, tập quán đổi công có lợi cho người nghèo, một số nơi có quỹ thôn bản do mọi người cùng đóng góp bằng tiền hoặc hiện vật để hỗ trợ hộ thiếu đói hoặc gặp rủi ro. Tại Hà Tây có phong trào xây dựng quỹ khuyến học của dòng họ. Tại Quảng Nam có phong trào “tổ hùn vốn” của chị em phụ nữ.
- Tại TP. HCM và ĐBSCL có rất nhiều sáng kiến hỗ trợ người nghèo của cộng đồng, của các đoàn thể và các mạnh thường quân, như hình thức “hụi từ thiện”, các “quỹ học bổng”, các chương trình hỗ trợ người nghèo có trọng điểm trên tivi...
- Tại đa số điểm khảo sát, các công trình, sáng kiến cộng đồng thường kêu gọi sự tham gia đóng góp cao hơn của những người khá giả, những người thoát ly làm ăn thành công ở nơi khác, và có sự miễn giảm đóng góp của người già cả, tàn tật, có sự linh hoạt trong đóng góp của người nghèo (không có tiền thì góp công, được kéo dài thời gian đóng góp).

Tuy nhiên, bất bình đẳng về thu nhập và cơ hội gia tăng đang làm suy giảm niềm tin xã hội. Niềm tin của đa số người dân tại các điểm khảo sát với nhóm người giàu “ở nơi khác” thường không cao, do người dân cho rằng có sự thiếu minh bạch về nguồn gốc giàu có, và cho rằng một số người giàu lên là do lợi dụng quyền thế, kinh doanh phi pháp và không trung thực. Ngay cả trong những cộng đồng còn duy trì tính gắn kết cao thì sự phân hóa thu nhập, chênh lệch về cơ hội vươn lên cũng tạo ra những khoảng cách ngày càng lớn trong quan hệ xã hội giữa người nghèo và người khá giả. Đa số người nghèo đang cảm thấy “bị loại trừ” hoặc có tâm lý “tự loại trừ” thể hiện ở giảm tương tác xã hội, tách biệt mình khỏi các liên kết xã hội rộng hơn trong cộng đồng, và họ có xu hướng cố kết chỉ trong nhóm nhỏ những người có cùng cảnh ngộ. Việc tham gia các hoạt động xã hội, các “phong trào” chung hoặc sáng kiến cộng đồng (nếu gắn với đóng góp tài chính hoặc chi phí xã hội) có thể trở thành gánh nặng đối với người nghèo. Tình hình kinh tế chung đang khó khăn, bối cảnh nhiều rủi ro cũng làm giảm sự giao tiếp, tương trợ giữa người khá giả với người nghèo.

Hầu hết nhóm thảo luận có niềm tin vào sự trung thực và nỗ lực vươn lên của đa số người nghèo, nhưng không đặt niềm tin với một số cá biệt người nghèo không chịu làm ăn, sử dụng không hiệu quả các hỗ trợ của nhà nước. Tại các điểm khảo sát, người dân khá bức xúc với tình trạng một số người cố tình “lách chính sách” trong bình xét nghèo để được hưởng các hỗ trợ dành cho hộ nghèo (ví dụ tách bố mẹ già ra hộ riêng để “được” vào hộ nghèo mặc dù thực tế vẫn ăn ở chung).

Bất bình đẳng về quá trình gia tăng khiến niềm tin thể chế của người dân giảm sút. Người dân thường cảm nhận sự giảm sút niềm tin thể chế thông qua sự suy giảm niềm tin của họ vào “cán bộ” và cơ quan dịch vụ công. Tại các điểm khảo sát, nhìn chung niềm tin vào cán bộ cơ sở (đặc biệt là ở cấp thôn) thường cao hơn so với niềm tin vào cán bộ “có chức quyền” (ở các cấp cao hơn). Sự suy giảm niềm tin thể chế gắn liền với nhận thức của đa số nhóm thảo luận cho rằng vai trò không chính đáng của quan hệ, quyền thế, tham nhũng đối với chênh lệch đời sống đã tăng lên so với 5-10 năm về trước.

Sự suy giảm niềm tin thể chế có thể gây ra những hệ lụy tiêu cực trong thái độ và hành vi của người dân và cộng đồng. Khi được hỏi về triển vọng đời sống trong vòng 5 năm tới, phần lớn các nhóm thảo luận, đặc biệt là các nhóm thanh niên, đều tỏ ra bi quan về cơ hội dịch chuyển đi lên nếu chỉ dựa vào năng lực và nỗ lực của bản thân. Một số nhóm thảo luận ở vùng miền núi, thường là nhóm cán bộ thôn và người già, lo ngại về tình trạng thanh niên không có việc làm nên sa vào rượu chè, gây mất trật tự an ninh tại cộng đồng. Thái độ thờ ơ, im lặng không biểu lộ ý kiến trong các cuộc họp cộng đồng; sự miễn cưỡng chấp nhận và không muốn công khai những hành vi tiếp tay tham nhũng trong tiếp cận



các dịch vụ công; và cách “tự giải quyết” những khúc mắc nảy sinh mà không dựa vào các cấp chính quyền tại một số nơi... là những dấu hiệu đáng lo ngại bắt nguồn từ sự suy giảm niềm tin thể chế hiện nay.

PHÂN BỐ NGUỒN LỰC NHẪM GIẢM NGHÈO VÀ GIẢM BẤT BÌNH ĐẲNG

Cải thiện công tác quản trị nhằm phân bổ và sử dụng nguồn lực tốt hơn, hướng đến giảm nghèo và giảm bất bình đẳng, là vấn đề dành được sự quan tâm đặc biệt của người dân. Hầu hết các nhóm thảo luận với đặc điểm kinh tế - xã hội khác nhau tại các điểm khảo sát đều có ý kiến ưu tiên cao hơn cho các giải pháp phân bổ và sử dụng tốt hơn nguồn lực hiện có (“tăng hiệu quả đầu tư - giảm lãng phí, tiêu cực, tham nhũng, giảm đầu tư dàn trải”) trước khi nghĩ đến giải pháp tăng nguồn lực (“tăng phân phối lại theo chiều dọc - tăng đánh thuế đối với người giàu”).

Hầu hết các nhóm thảo luận cho rằng việc lập danh sách hộ nghèo chỉ dựa trên tiêu chí thu nhập, và sử dụng danh sách này làm căn cứ xác định đối tượng thụ hưởng của mọi loại hỗ trợ thực chất là cào bằng, không công bằng, dẫn đến tâm lý phẫn nộ “muốn nghèo” và so bì, tỵ nạnh trong cộng đồng. Đề xuất phổ biến là vẫn cần

hỗ trợ cộng đồng nghèo, hộ nghèo, người nghèo mạnh hơn, nhưng cần thay đổi cách hỗ trợ và mức hỗ trợ phù hợp với phân loại đối tượng cụ thể theo từng vùng miền, nhóm dân tộc và nhóm xã hội, tập trung hỗ trợ nâng cao năng lực tự thoát nghèo và hỗ trợ có điều kiện.

Thực tế tại mỗi điểm khảo sát có đặc điểm, trình độ phát triển kinh tế - xã hội khác nhau (ngay cả trong cùng một xã, các thôn bản cũng không đồng nhất), con đường đi lên hoặc tụt lại của các nhóm dân cư rất khác nhau. Mỗi nhóm xã hội, do những thuận lợi và khó khăn đặc thù, không thể tiếp cận ngang bằng với các chính sách. Do đó, một số nhóm thảo luận cho rằng các chính sách hỗ trợ chung giống nhau chưa giúp làm giảm chênh lệch đời sống giữa các vùng miền, nhóm dân tộc và nhóm xã hội (ví dụ, cùng một mức hỗ trợ xây nhà cho người nghèo, thì có nơi làm được cả cái nhà, nhưng có nơi vùng thấp trũng thường xuyên bị ngập lụt thì chỉ đủ xây cái móng nhà).

Tại đa số điểm khảo sát ở nông thôn, các chính sách hỗ trợ trực tiếp được cán bộ cơ sở và người dân cho rằng có hiệu quả thấp trong thời gian qua cũng đồng thời là những chính sách có nhu cầu cao nhất, được đề xuất ưu tiên về đổi mới cách thực hiện trong thời gian tới, điển hình là các chính sách dạy nghề gắn với tạo việc làm, khuyến nông và “liên kết 4 nhà”. Tuy nhiên, tại các điểm khảo sát cũng đã xuất hiện một số câu chuyện

tích cực giúp cải thiện tiếp cận thị trường và cải thiện hiệu quả dạy nghề gắn với các tổ nhóm nông dân và hợp tác xã (HTX) ở khu vực nông thôn (xem Hộp 3).

HỘP 3: TỔ NHÓM NÔNG DÂN VÀ HỢP TÁC XÃ GIÚP CẢI THIỆN TIẾP CẬN THỊ TRƯỜNG VÀ CẢI THIỆN HIỆU QUẢ DẠY NGHỀ

Tại các điểm khảo sát ở tỉnh Trà Vinh, một số mô hình liên kết đang dần được hình thành từ thấp lên cao (tổ hợp tác, tổ VietGap, HTX...) dựa trên sự tự nguyện của người dân và sự hỗ trợ của chính quyền, viện nghiên cứu, sự tham gia doanh nghiệp theo liên kết chuỗi đã đem lại những lợi thế nhất định cho người nghèo sản xuất nhỏ như tiết kiệm chi phí đầu vào, tăng vị thế mặc cả đối với sản phẩm đầu ra. Những mô hình liên kết này cần có chính sách hỗ trợ thực chất và hiệu quả để có thể tự vững và tạo ra giá trị gia tăng so với làm ăn riêng lẻ trong bối cảnh thị trường biến động.

Tại Trà Vinh đã xuất hiện một số mô hình học nghề-gắn với làm nghề cho phụ nữ DTTS trong các tổ hợp tác và HTX để gia công cho các doanh nghiệp xuất khẩu. Đây là những sáng kiến được người dân hưởng ứng, vì số lượng thanh niên tốt nghiệp trung học phổ thông (THPT) ngày càng gia tăng. Vì nhiều lý do khác nhau về chi phí, học lực... họ không có cơ hội đi học lên cao. Nhóm phụ nữ đặc biệt có nhu cầu học nghề để tiếp cận với các việc làm “phụ” ngay tại địa phương.

Ý kiến của người dân về mối quan hệ giữa phân bổ nguồn lực và bất bình đẳng trong tiếp cận dịch vụ công thường liên quan đến phong trào “xã hội hóa”. Tại nhiều nơi ở khu vực nông thôn đồng bằng và đô thị, “xã hội hóa” giáo dục và y tế đang dựa trên việc tăng đóng góp của người dân, thậm chí dẫn đến biến tướng của “thương mại hóa” dịch vụ công, từ đó tạo ra sự bất bình đẳng tiếp cận dịch vụ công có chất lượng khác nhau giữa những người giàu [có khả năng đóng góp] và người nghèo [không có khả năng đóng góp]. Đặc biệt, người nghèo và cận nghèo ở khu vực đô thị rất bức xúc về tình trạng các loại đóng góp quá cao (chính danh – do nhà trường qui định, và cả không chính danh – dưới dạng vận động “tự nguyện” thông qua hội cha mẹ học sinh) trong giáo dục công. Ngược lại, ở các vùng miền núi DTTS khó khăn (như Lào Cai và Quảng Nam), “xã hội hóa”

giáo dục thường không gắn với đóng góp bằng tiền của cha mẹ học sinh (do người dân nói chung còn nghèo, do có chính sách hỗ trợ chi phí học tập của Nhà nước cho học sinh thuộc hộ nghèo), mà thường được hiểu theo nghĩa tích cực hơn là huy động sự đóng góp tự nguyện của cộng đồng và cha mẹ học sinh để hỗ trợ con em học bán trú, thậm chí đóng góp công sức, vật liệu địa phương sửa sang điểm trường ở các thôn bản xa xôi – được tổ chức như là các “sáng kiến cộng đồng” góp phần giảm bất bình đẳng trong tiếp cận giáo dục.

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Dựa trên kết quả nghiên cứu “nhận thức về bất bình đẳng” này, một số khuyến nghị phục vụ thảo luận chính sách ở cấp tỉnh và cấp trung ương (đặc biệt là thảo luận chính sách với Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội và các cơ quan Chính phủ như Bộ LĐ-TBXH, Ủy ban Dân tộc, Bộ NN-PTNT, Bộ Giáo dục và Đào tạo...) được trình bày sau đây:

1. Đổi mới công tác đo lường, phân loại đối tượng thụ hưởng và cách thức hỗ trợ hướng đến giảm nghèo và giảm bất bình đẳng.

1.1. Kết hợp đo lường “nghèo đa chiều” với đo lường “bất bình đẳng” dựa trên sự kết hợp giữa chiều thu nhập với các chiều khác về giáo dục, y tế, điều kiện sống... Trên cơ sở đó thiết lập mục tiêu và giám sát các chỉ số nghèo đa chiều (mức sàn theo từng chiều thiếu hụt) và các chỉ số bất bình đẳng (sự chênh lệch trong từng chiều thiếu hụt giữa các vùng miền, các nhóm dân tộc và nhóm xã hội, bao gồm cả số liệu tách biệt giới).

1.2. Phân loại đối tượng thụ hưởng chính sách theo các chỉ số nghèo đa chiều và chỉ số bất bình đẳng (không chỉ dựa vào chiều thu nhập). Từ đó thiết kế các chính sách cụ thể kèm theo mức phân bổ ngân sách, mức hỗ trợ phù hợp (không cào bằng, có trọng tâm trọng điểm) nhằm đồng thời giảm nghèo và giảm bất bình đẳng giữa các vùng miền, nhóm dân tộc và nhóm xã hội. Việc thực hiện các chính sách hỗ trợ trực tiếp cần được phân cấp và trao quyền nhiều hơn cho các cấp cơ sở, phát huy vai trò của các thiết chế cộng đồng để có thể “địa phương hóa” chính sách đến từng nhóm xã hội đặc thù, đảm bảo qui trình lắng nghe tiếng nói, phản hồi của người dân và tránh sự áp đặt, mất dân chủ trong từng khâu của chu trình chính sách.

1.3. Tái cơ cấu các chính sách hỗ trợ sinh kế theo hướng tăng hỗ trợ nâng cao năng lực tự thoát nghèo (tăng hỗ trợ các yếu tố “phần mềm”: khảo sát, truyền thông, tập huấn theo từng bước mùa vụ, hỗ trợ các thiết chế cộng đồng, theo dõi và



đánh giá...), giảm dần các hỗ trợ trực tiếp cho không (thay vào đó tăng hỗ trợ vốn tín dụng ưu đãi và tăng hỗ trợ có thu hồi dựa trên tổ nhóm nông dân - trao quyền cho cấp cơ sở xây dựng và vận hành quỹ quay vòng dựa trên thu hồi một phần khoản hỗ trợ). Khuyến nông ở vùng miền núi DTTS khó khăn cần có mô hình tổ chức và phương pháp thực hiện riêng phù hợp với đặc thù của những địa bàn này, trong đó chú trọng cải thiện cơ hội tiếp cận khuyến nông của phụ nữ DTTS (như các phương pháp khuyến nông có sự tham gia “lớp học đồng ruộng - FFS” và “từ nông dân đến nông dân” đã được kiểm chứng). Đồng thời, tăng cường hỗ trợ các hình thức liên kết hợp tác nông dân (như mô hình tổ nhóm hợp tác gắn với doanh nghiệp ở Trà Vinh) nhằm khắc phục bất lợi trong tiếp cận thị trường. Chú trọng thúc đẩy sự tham gia của phụ nữ trong các hình thức liên kết nhằm tăng vai trò của phụ nữ trong tiếp cận thị trường.

2. Đặt trọng tâm vào giảm bất bình đẳng về cơ hội.

2.1. Đầu tư mạnh hơn vào cải thiện cơ sở hạ tầng tại những cộng đồng thôn bản khó khăn nhất và khó tiếp cận nhất ở vùng miền núi DTTS (dựa trên phân loại theo “mức độ khó khăn” để lựa chọn ra các thôn bản khó khăn nhất). Đầu tư có trọng điểm và có chất lượng hơn, mà không nhất thiết phải tăng quá đáng tổng đầu tư ngân sách. Đối với các cộng đồng DTTS nghèo ở địa bàn cách biệt, cải thiện cơ sở hạ tầng (nhất là đường sá, thủy lợi, điện) được xem là điểm xuất phát để khắc phục các bất lợi có tính cơ cấu, từ đó giúp tạo cơ hội giảm bất bình đẳng trong tiếp cận giáo dục, y tế, thông tin, thị trường...

2.2. Ưu tiên thực hiện các giải pháp căn cơ (trong Đề án đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo) nhằm giảm chênh lệch về chất lượng giáo dục giữa các nhóm DTTS và nhóm dân tộc đa số (Người Kinh), giữa miền núi và đồng bằng, giữa nông thôn và thành thị. Các biện pháp giảm chênh lệch về chất lượng giáo dục cần bắt đầu ngay từ giai đoạn đầu đời (mẫu giáo) cho đến các bậc học cao hơn (tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông...). Các phương pháp dạy học dựa trên tiếng mẹ đẻ cho trẻ em cần được thực hiện rộng rãi ở các vùng DTTS, cùng với việc nâng cao số lượng và chất lượng giáo viên là người DTTS tại chỗ. Đồng thời với nâng cao chất lượng giáo dục, cần xây dựng và thực hiện quy trình tuyển dụng công khai, minh bạch trong khu vực công nhằm tạo cơ hội công bằng trong việc chuyển các đầu tư cho giáo dục thành việc làm. Đẩy mạnh các hoạt động định hướng nghề nghiệp cho học sinh, đặc biệt là ở khu vực nông thôn và DTTS trước khi đi học trung cấp, cao đẳng, đại học nhằm giúp các em chọn ngành nghề học phù hợp với nhu cầu thị trường lao động. Sửa đổi chính sách dạy nghề gắn liền với tạo việc làm tại chỗ cho lao động nghèo ở cả nông thôn và thành thị. Đối với người nghèo, công tác dạy nghề và tạo việc làm cần phải gắn kết làm một (vừa học nghề, vừa làm nghề để có thu nhập nâng lên từng bước). Đặc biệt, cần chấn chỉnh cách hiểu và thực hiện sai lệch chính sách “xã hội hóa” trong dịch vụ giáo dục, như việc xây dựng các “trường chất lượng cao”, “lớp điểm” dựa trên đóng góp cao của cha mẹ học sinh (mang tính loại trừ học sinh nghèo) trong hệ thống giáo dục công lập. Ngược lại, có chính sách khuyến khích và nhân rộng các hình thức “xã hội hóa” lành mạnh gắn với khuyến học để thúc đẩy phong trào học tập, khen thưởng và động viên con em hộ nghèo vượt khó (như quỹ khuyến học của dòng họ ở Hà Tây, khuyến học kết hợp với nhà chùa ở Trà Vinh, Quảng Nam...).



2.3. Xây dựng các giải pháp sáng tạo hơn trong thúc đẩy việc làm phi nông nghiệp đối với đồng bào DTTS ở các vùng miền núi khó khăn, đặc biệt là các giải pháp đầu tư cơ sở hạ tầng kết nối thị trường, hỗ trợ người dân và doanh nghiệp phát triển liên kết chuỗi giá trị đối với các sản phẩm và dịch vụ đặc thù mà các cộng đồng DTTS có thế mạnh. Tại những vùng DTTS thuận lợi hơn và đang có phong trào đi làm ăn xa, cần xây dựng đề án hỗ trợ di chuyển lao động trong nước đối với đồng bào DTTS để tăng hiệu quả và tránh rủi ro, như hỗ trợ thông tin, hỗ trợ phụ nữ đi làm ăn xa, phát triển kỹ năng làm việc trong các ngành công nghiệp và xây dựng, phát triển mạng lưới xã hội, phát triển mối liên kết nông thôn - thành thị (trọng bối cảnh việc thực hiện đề án hỗ trợ xuất khẩu lao động tại vùng DTTS còn nhiều hạn chế). Tại khu vực đô thị, cần sửa đổi chính sách nhằm giảm các rào cản quản lý đô thị đối với cả người nghèo bản xứ và người nhập cư làm việc trong khu vực phi chính thức (ví dụ bán hàng rong), tăng sự đối xử bình đẳng với người nhập cư trong tiếp cận dịch vụ xã hội (giáo dục, y tế), tiện ích hạ tầng (điện, nước, nhà trọ...) và tiếp cận các chính sách an sinh xã hội.

2.4. Tổng kết và xây dựng chính sách khuyến khích, hỗ trợ các sáng kiến cộng đồng, các thiết chế xã hội ở cơ sở đóng vai trò "tái phân bổ theo chiều ngang" và thực hiện an sinh xã hội dựa vào cộng đồng. Chú trọng cải thiện quản trị cơ sở có sự tham gia sao cho phù hợp với nhu cầu và khả năng tham gia của người nghèo và phụ nữ.

CHÚ THÍCH

1 Các từ "chênh lệch đời sống" hoặc "khoảng cách giàu nghèo" thường được dùng thay cho từ "bất bình đẳng" (inequality) trong các văn bản tại Việt Nam. Bất bình đẳng có nhiều khía cạnh liên quan mật thiết với nhau, gồm bất bình đẳng về "kết quả" (thu nhập, chi tiêu, tài sản), bất bình đẳng về "cơ hội" (tiếp cận các dịch vụ xã hội, việc làm, thị trường...) và bất bình đẳng về "quá trình" (vai trò của tiếng nói, quyền lực, đặc quyền và tham nhũng).

2 "Dịch chuyển xã hội" là sự thay đổi vị trí/vị thế xã hội của một cá nhân hay một nhóm theo thời gian, có thể là "dịch chuyển đi lên", "dịch chuyển đi xuống" hoặc "dịch chuyển ngang". Dịch chuyển xã hội có thể là sự thay đổi vị trí/vị thế của một người (hay một nhóm) so với cha mẹ hoặc các thế hệ trước của họ ("dịch chuyển xã hội liên thế hệ"); hoặc thay đổi trong một vòng đời ("dịch chuyển xã hội trong thế hệ").

3 Xem Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo; và Nghị quyết số 10/2011/QH13 ngày 8/11/2011 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015.

4 Nghiên cứu "nhận thức về bất bình đẳng" của Oxfam được thực hiện từ tháng 8 đến tháng 10 năm 2013 tại 5 tỉnh, thành phố trong cả nước gồm Lào Cai, Hà Nội, Quảng Nam, TP.HCM và Trà Vinh (phối hợp với nghiên cứu định lượng của Viện Nghiên cứu về Lao động và các Vấn đề Xã hội - ILSA trực thuộc Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và Ngân hàng Thế giới - WB). Các phát hiện và khuyến nghị trong nghiên cứu được tổng hợp từ 69 cuộc thảo luận với các nhóm dân cư có đặc điểm kinh tế - xã hội đa dạng (cán bộ xã, cán bộ thôn, người già, thanh niên, người khá giả, người nghèo, phụ nữ, người nhập cư) với 417 người tham gia (trong đó có 210 người DTTS và 207 người Kinh; 196 nam và 221 nữ), và 45 cuộc phỏng vấn sâu.

5 World Bank, 2012, "Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới", Washington DC; Oxfam và AAV, 2012, "Báo cáo Tổng hợp 5 năm Theo dõi Nghèo có sự Tham gia ở khu vực Nông thôn Việt Nam (2007-2011)", Hanoi.

6 "Dịch chuyển ngang" được hiểu là sự thay đổi nghề nghiệp hoặc nơi làm việc nhưng không làm thay đổi vị trí/vị thế xã hội.

7 "Bất lợi có tính cơ cấu" là những bất lợi tất yếu của các vùng miền núi DTTS, như chất lượng đất đai thấp hơn, giáo dục đào tạo kém hơn, dịch vụ công và cơ sở hạ tầng kém hơn. Xem World Bank (2012); Oxfam và AAV (2012) - tài liệu đã dẫn.

8 Có 42/54 nhóm thảo luận tại các điểm khảo sát ở khu vực nông thôn và 10/15 nhóm thảo luận tại các điểm khảo sát ở khu vực đô thị cho rằng đầu tư vào giáo dục



là cách quan trọng nhất để giúp con cái có cuộc sống khá giả hơn bố mẹ.

9 Làm "cán bộ" (theo quan điểm của người dân là những người "ăn lương Nhà nước" ổn định gồm công chức, viên chức Nhà nước; người làm trong lực lượng vũ trang; nhân viên trong các doanh nghiệp Nhà nước) là nghề nghiệp được nhiều người mong muốn. Có 31/69 nhóm thảo luận tại các điểm khảo sát (trong đó có khoảng 80% nhóm thảo luận ở phía bắc và ở vùng miền núi DTTS) cho rằng, nghề làm "cán bộ" là con đường dịch chuyển xã hội đi lên chủ yếu.

10 Tái phân bổ theo chiều ngang" được hiểu là những biện pháp chia sẻ, hỗ trợ lẫn nhau của người dân (bằng tiền, hiện vật, công lao động...), thường diễn ra trong từng cộng đồng, tộc người hoặc dòng họ.



Oxfam

22 Lê Đại Hành, Hà Nội, Việt Nam

Tel: 04 – 3945 4448

Fax: 04 – 3945 4449

Email: oxfaminvietnam@oxfam.org.uk

Ảnh minh họa: Nhóm cán bộ
Oxfam tại địa bàn dự án.