



ĐẨY MẠNH GIẢM NGHÈO ĐỐI VỚI NHÓM ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ

Góp phần giảm nghèo bền vững

TS. Bùi Sỹ Tuấn

Viện Khoa học Lao động và Xã hội



Tỷ lệ hộ nghèo trong đồng bào DTTS vẫn còn cao.

Kết quả giảm nghèo tích cực góp phần đảm bảo an sinh xã hội, tuy nhiên nghèo trong dân tộc thiểu số vẫn là thách thức lớn

Chính phủ đã tập trung nguồn lực đầu tư phát triển các lĩnh vực an sinh xã hội ngày càng lớn, được tăng cường đầu tư từ ngân sách nhà nước và các nguồn lực xã hội khác. Do vậy, các lĩnh vực xã hội đạt được nhiều thành tựu quan trọng, nhất là giảm nghèo, tạo việc làm, giáo dục và đào tạo, y tế, trợ giúp người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn. Đời sống vật chất và tinh thần của người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số được cải thiện, góp phần củng cố lòng tin của nhân dân và sự ổn định chính trị - xã hội. Việt Nam được Liên hợp quốc công nhận là một trong các quốc gia đi đầu trong việc thực hiện một số mục tiêu Thiên niên kỷ. Tỷ lệ nghèo giảm mạnh, bình quân cả nước giảm 2% hộ nghèo/năm, riêng các huyện nghèo giảm trên 4%, thu nhập bình quân của hộ nghèo tăng 2 lần, đời sống người nghèo được cải thiện. Đặc biệt, bộ mặt nông thôn, miền núi có nhiều đổi mới, góp phần giảm sự gia tăng khoảng cách về thu nhập và mức sống giữa các vùng và các nhóm dân cư. Đến cuối năm 2013, tỷ lệ nghèo chung của cả nước còn 7,8% theo chuẩn

nghèo quốc gia giai đoạn 2011-2015, giảm 1,8% so với cuối năm 2012; riêng các huyện nghèo theo Nghị quyết 30a giảm bình quân 5%, từ 43,89% năm 2012 xuống còn 38,89%, trong điều kiện kinh tế khó khăn thì đây là một cố gắng lớn.

Tuy nhiên, chính sách an sinh xã hội vẫn còn nhiều hạn chế, một số mặt yếu kém kéo dài, chậm được khắc phục. Tạo việc làm và giảm nghèo chưa bền vững, tỷ lệ hộ cận nghèo, tái nghèo còn cao. Chất lượng giáo dục và đào tạo chưa đáp ứng yêu cầu phát triển; kết quả phổ cập giáo dục ở nhiều huyện miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số còn thấp; chất lượng công tác bảo vệ, chăm sóc sức khỏe chưa đáp ứng được yêu cầu của nhân dân, nhất là đối với người nghèo, đồng bào vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số; tỷ lệ trẻ em suy dinh dưỡng còn cao và giảm chậm. Tỷ lệ người tham gia bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế còn thấp. Đời sống của một bộ phận người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số vẫn còn rất khó khăn, chưa bảo đảm được mức tối thiểu các dịch vụ xã hội cơ bản, nhất là về nhà ở và sử dụng nước sạch. Chênh lệch các chỉ số về an sinh xã hội giữa miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số với mức trung bình của cả nước còn lớn.

Hơn nữa, nghèo trầm trọng vẫn diễn ra ở khu vực nông thôn, trong nhóm hộ dân tộc thiểu số (DTTS). Năm 2012, chỉ số khoảng cách nghèo ở khu vực nông thôn cao gấp 4 lần so với thành thị; của hộ DTTS cao gấp gần 10 lần so với hộ người Kinh/Hoa; của vùng trung du và miền núi phía Bắc cao 4,9 lần so với vùng đồng bằng sông Hồng, cho thấy thu nhập của hộ nghèo trong những vùng này còn cách xa so với chuẩn nghèo.

Nhận diện nghèo đói trong đồng bào dân tộc thiểu số

Nghèo đói không còn là hiện tượng phổ biến chung nhưng đang có xu hướng tập trung nhiều

¹ Hiện nay, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đang tổng hợp kết quả rà soát bộ nghèo năm 2013.



**THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA VỀ GIẢM NGHÈO BỀN VỮNG
GIAI ĐOẠN 2012-2015 VÀ NGHỊ QUYẾT 30a CỦA CHÍNH PHỦ**

**Văn phòng Quốc gia về Giảm nghèo - Tạp chí Lao động và Xã hội
phối hợp thực hiện**

hơn ở nhóm đồng bào dân tộc thiểu số, vùng miền núi. Năm 2010, tỷ lệ nghèo của người Kinh là 7,0% trong khi tỷ lệ nghèo của các dân tộc thiểu số là 34,1%. Mặc dù tất cả các nhóm dân cư đều được hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế cao trong suốt hai thập kỷ qua nhưng mức hưởng lợi của các nhóm dân cư không đồng đều, dẫn đến những chênh lệch đáng kể giữa các nhóm dân cư về chất lượng cuộc sống, sở hữu tài sản và ảnh hưởng đến tiến độ giảm nghèo.² Một số lượng lớn các hộ nghèo thuộc diện nghèo kinh niên và không thể tự vươn lên thoát nghèo mặc dù nền kinh tế vẫn tăng trưởng ổn định và vẫn tiếp tục thực hiện các chương trình xóa đói giảm nghèo truyền thống.³

Trong 6 năm từ 2004 đến 2010 tỷ lệ nghèo nói chung và tỷ lệ nghèo của đồng bào DTTS tuy đều giảm nhanh nhưng tỷ lệ nghèo của đồng bào DTTS trong tổng dân số thuộc diện nghèo lại tăng lên. Điều đặc biệt quan trọng là trong giai đoạn 2008-2010 thì tỷ lệ này lại gia tăng rất nhanh. Có thể khẳng định rằng công cuộc giảm nghèo đang khá thành công đối với các vùng đồng bằng thì lại đang là áp lực lớn đối với những vùng có nhiều đồng bào DTTS đang ngày càng lớn đòi hỏi phải tập trung nguồn lực nhiều hơn và có các giải pháp hữu hiệu hơn nhằm xóa bỏ vòng luẩn quẩn của nghèo đói mà theo kinh nghiệm quốc tế thì có thể thực hiện thông qua các chương trình trợ giúp xã hội có điều kiện. Đối với khu vực nông thôn và DTTS, tăng trưởng kinh tế làm tăng nhanh thu nhập của người nghèo do vậy tác động làm giảm nghèo nhanh, trong khi phân phối thu nhập không có tác động đến giảm tỷ lệ nghèo. Ngược lại, trong khi tăng trưởng kinh tế ở khu vực thành thị tác động không đáng kể đến giảm tỷ lệ nghèo thì phân phối thu nhập lại có tác động rất tích cực đến giảm tỷ lệ nghèo.

Xét riêng năm 2010, trong khi tỷ lệ người Kinh/Hoa sống trong nhà tạm chỉ còn 9,8% thì tỷ lệ này đối với đồng bào DTTS vẫn còn 24,2% và điều quan trọng là mặc dù tỷ lệ này đang giảm nhưng khoảng cách vẫn tiếp tục tăng.

Một đặc điểm khác của nghèo đói hiện nay là nguy cơ rơi vào bẫy nghèo truyền kiếp của nhiều hộ

nghèo. Mặc dù đã có những nỗ lực lớn của Chính phủ nhưng đầu tư của các gia đình nghèo, đặc biệt là các gia đình dân tộc thiểu số cho giáo dục, y tế và dinh dưỡng cho con em họ rất hạn chế, dẫn đến trình độ văn hóa và thể lực của trẻ em nghèo thấp hơn nhiều so với trẻ em trong các gia đình khá giả hơn. Điều này dẫn đến hậu quả là nghèo đói tiếp tục được truyền cho thế hệ sau.

Có thể thấy rằng ở các nhóm tuổi từ 6-14 tuổi thì nhờ có các chính sách về miễn giảm học phí và do chưa có đủ sức khỏe để lao động nên tỷ lệ trẻ em DTTS tham gia học tập là khá cao nhưng khi bước vào tuổi 15 thì tỷ lệ này giảm rất nhanh. Có ba vấn đề lớn ở đây. *Một là:* tỷ lệ đi học của nhóm 15-17 tuổi của trẻ em là DTTS thấp hơn rất nhiều so với trẻ em là người Kinh/Hoa; *hai là:* tỷ lệ này lại đang giảm rất nhanh trong giai đoạn 2004-2010. Đây là điều cần được điều chỉnh mạnh về chính sách; *ba là:* để có thể tham gia sản xuất thì với trình độ trung học cơ sở là chưa đủ, chưa kể rằng chất lượng giáo dục còn rất nhiều điều phải quan tâm.

Mặc dù tỷ lệ trẻ em là đồng bào DTTS có thể BHYT cao hơn rất nhiều so với trẻ em là người Kinh/Hoa nhưng tỷ lệ đi khám chữa bệnh lại thấp hơn khá nhiều và khoảng cách càng ngày càng giãn ra. Điều này cho thấy, mặc dù đã có chính sách hỗ trợ mua miễn phí thẻ BHYT (phần cấu về chính sách) nhưng thực tế là họ vẫn khó tiếp cận được các dịch vụ y tế. Yêu cầu đặt ra ở đây là cần tăng cường cung cấp dịch vụ y tế cho những vùng sâu, vùng xa.

Ngoài ra, Ngân hàng thế giới⁴ đã xác định ba xu hướng ảnh hưởng tới các kết quả về mặt kinh tế của các công đồng người dân tộc thiểu số và người Kinh, trong đó bao gồm: những khác biệt về tài sản, khác biệt về năng lực và khác biệt về tiếng nói. Trong từng xu hướng tổng thể này lại có nhiều nguyên nhân cụ thể dẫn đến tình trạng nghèo của đồng bào dân tộc thiểu số và các nguyên nhân này được tóm tắt thành sáu "Nhân tố chính gây nên tình trạng bất lợi":

- (1) trình độ học vấn thấp hơn
- (2) ít lưu động hơn
- (3) ít được tiếp cận với các dịch vụ tài chính hơn
- (4) năng suất lao động thấp hơn và chất lượng đất kém hơn
- (5) mức độ tiếp cận thị trường hạn chế

² Viện Khoa học Lao động và Xã hội, 2011 *Đánh giá chính sách giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 và đề xuất chính sách cho giai đoạn 2011-2015*.

³ World Bank, 2011. Việt nam: *Tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội nhằm khắc phục những thách thức về tình trạng nghèo đói và dễ bị tổn thương trong điều kiện mới*.

⁴ Khởi đầu tốt, Nhưng Chưa Phải Đã Hoàn thành: Thành tựu Ẩn tượng của Việt Nam trong Giảm nghèo và Những Thách thức Mới (Ngân hàng thế giới, tháng 6/2012).



(6) quan niệm dập khuôn/định kiến dân tộc và một số rào cản văn hóa khác

Không có yếu tố cụ thể nào có thể giải thích sự chênh lệch về kết quả /điều kiện sống giữa đồng bào dân tộc thiểu số và người Kinh cho dù cả hai nhóm này cùng sinh sống trên một địa bàn. Thay vào đó, sự chênh lệch ở cả 6 lĩnh vực trên kết hợp lại đã tạo thành một "cái vòng luẩn quẩn" ảnh hưởng tới sinh kế của đồng bào dân tộc thiểu số và dẫn tới tình trạng nghèo dai dẳng một cách trực tiếp và gián tiếp.

Như vậy, vấn đề giảm nghèo đối với đồng bào DTTS là một trong những thách thức lớn cần được quan tâm hơn nữa trong thời gian tới, đồng thời cũng cần có những chính sách đặc thù đối với từng vùng, ví dụ đối với khu vực Tây bắc sẽ khác so với khu vực Tây Nam Bộ...

Cần giải pháp đồng bộ nhưng có tính đặc thù cho đồng bào DTTS

Để giảm nghèo trong dân tộc thiểu số thì bên cạnh việc xây dựng Chương trình giảm nghèo chung, chúng ta cần xây dựng một chương trình giảm nghèo tập trung cho những vùng trọng điểm, như các vùng miền núi, vùng đồng bào DTTS (như Nghị Quyết 30a) để tránh tằn tiện nguồn lực và tập trung giải quyết tình trạng nghèo đói đang có xu thế co cụm lại ở một số địa bàn như hiện nay, trong đó tập trung vào hỗ trợ phát triển sản xuất, phát triển cơ sở hạ tầng và nâng cao năng lực để họ tự vươn lên thoát nghèo.

Nhiều nghiên cứu mới đây về phát triển và giảm nghèo cho đồng bào dân tộc thiểu số tại Việt Nam đã nhấn mạnh nhu cầu cần có các chính sách, chương trình và dự án đặc thù và tập trung, có thể giải quyết những nhu cầu của các cộng đồng người dân tộc thiểu số. Thay vì áp dụng cách tiếp cận mang tính chuẩn hóa ở quốc gia đối với giảm nghèo - vốn trước đó có thể phù hợp, thì những khuyến nghị hiện nay thiên về cách tiếp cận theo tình hình hoặc theo vùng, với các hợp phần nhằm tới các nhóm khó khăn trong dân như thanh niên trẻ, các đối tượng di cư, phụ nữ có tuổi hoặc các đối tượng thuộc một hoặc nhiều nhóm dân tộc cụ thể. Các hoạt động cần dựa trên các bằng chứng về sự thành công của một hoặc nhiều vùng dân tộc thiểu số. Một vấn đề khác quan trọng không kém so với nội dung của những can thiệp này là phương pháp thực hiện: các chính sách và chương trình cần có tính trọng các tiêu chuẩn văn hóa và mặt khác vẫn đầy mạnh sự hòa nhập của các cộng đồng người dân tộc thiểu số vào

các chương trình quản trị và xã hội của địa phương. Nên thực hiện các hoạt động bằng hai thứ tiếng khi có thể và đưa người dân tộc thiểu số tham gia vào nhóm cán bộ đào tạo và trợ giảng, cũng như các đối tượng hưởng lợi.

Đồng thời, tiếp tục phân cấp cho các địa phương trong thực hiện các dự án giảm nghèo. Điều này đòi hỏi có sự kết hợp giữa các giải pháp như: (i) Tăng cường năng lực lập kế hoạch của các cấp để qua đó họ chủ động xây dựng các định mức hỗ trợ phù hợp với đặc thù kinh tế, văn hóa, xã hội của mỗi địa phương nhằm nâng cao hiệu quả vốn đầu tư; (ii) phù hợp với đặc thù nghèo đói và các nguyên nhân thoát nghèo; (iii) chủ động xây dựng các định mức hỗ trợ phù hợp với đặc thù của mình (ví dụ: mức chi cho khuyến nông ở các địa bàn DTTS có thể phải cao hơn so với vùng đồng bằng hay dạy nghề cũng vậy ...).

Chính sách giảm nghèo cho đồng bào dân tộc thiểu số cần tập trung vào việc nâng cao nhận thức và bắt đầu bằng việc chuyển đổi sản xuất nông nghiệp từ bán tự cung tự cấp sang sản xuất thương mại, đa dạng hóa sang các cơ hội việc làm phi nông nghiệp, đặc biệt những lĩnh vực có thể tiếp cận với các thành phố lớn hoặc các thị trường quốc tế, nhân rộng các mô hình và phát triển các chiến lược giảm nghèo của đồng bào dân tộc thiểu số được thực hiện theo một loạt các bước từ chuyển môn hóa tới đa dạng hóa nông nghiệp, và tích lũy vốn tài chính, xã hội và văn hóa, cụ thể một số nhóm chính sách như sau:

(1) *Về tín dụng ưu đãi:* Cần xây dựng một chính sách tín dụng thống nhất, không nên tồn tại đồng thời nhiều mức lãi suất và dẫn hướng đến mức lãi suất thị trường để tạo điều kiện cho các tổ chức tín dụng cạnh tranh bình đẳng, góp phần nâng cao hiệu quả vốn vay. Mức vay cho sản xuất phải được căn cứ trên cơ sở kế hoạch/dự án sản xuất. Người nghèo DTTS luôn cần được giúp đỡ và được hướng dẫn làm ăn, qua việc cần tín dụng, tổ chức đào tạo khuyến nông và cung cấp thông tin thị trường cho các nhóm nông dân chính quy và phi chính quy theo yêu cầu nhằm đáp ứng những nhu cầu hiện có ở địa phương.

(2) *Về hỗ trợ giáo dục cho học sinh thuộc hộ nghèo:* Vì mục tiêu giảm nghèo bền vững cho tương lai thì cần xem xét xây dựng chính sách toàn diện hỗ trợ trẻ em nghèo nói chung và trẻ em nghèo DTTS nói riêng, bảo đảm mục tiêu trẻ em được đến trường, nâng cao dân trí, góp phần giảm nghèo trong tương lai; cải thiện hệ thống cung cấp dịch vụ giáo dục cả



về cơ sở vật chất, đội ngũ giáo viên, chương trình học. Mở rộng dạy học song ngữ, lấy tiếng mẹ đẻ làm gốc bằng các thứ tiếng của các nhóm dân tộc thiểu số lớn hơn dựa trên hoạt động thí điểm của Bộ GD&ĐT và UNICEF tại các tỉnh Lào Cai, Gia Lai và Trà Vinh.

(3) *Về hỗ trợ dạy nghề:* Đẩy mạnh đào tạo về kinh doanh cho phụ nữ (và nam giới) người dân tộc thiểu số như Chương trình đào tạo về nội dung Khởi nghiệp và Nâng cao hoạt động kinh doanh của bạn. Đào tạo nghề mở rộng cho thanh niên, chú trọng vào các kỹ năng về các lĩnh vực nông nghiệp và phi nông nghiệp tại một nơi cụ thể ở địa phương. Cần có chính sách khuyến khích, hỗ trợ cho học sinh DTTS tham gia học nghề để đảm bảo điều kiện sinh hoạt cho người đi học, nhất là trong bối cảnh giá cả sinh hoạt tăng cao trong những năm qua. Cần phát huy hơn nữa Đề án dạy nghề lao động nông thôn đối với người nghèo DTTS.

(4) *Về thực hiện khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư:* Kế hoạch tập huấn phải được xây dựng dựa trên nhu cầu của người dân và được tổng hợp lên xã. Tích hợp hoạt động khuyến nông cho người nghèo từ các chương trình MTQG hiện nay vào chương trình khuyến nông thường xuyên của ngành NN&PTNT. Trong đó thiết kế một mục riêng về khuyến nông cho người nghèo và người nghèo DTTS; Cần chú ý đến thời gian phù hợp để tổ chức tập huấn khuyến nông, thời lượng phù hợp với trình độ và nội dung, ngôn ngữ truyền đạt đối với vùng đồng bào DTTS.

(5) *Về hỗ trợ y tế:* Cần xây dựng những chính sách đặc thù trong chăm sóc sức khỏe đối với từng nhóm đối tượng, từng khu vực cụ thể. Thực hiện có hiệu quả các nhóm giải pháp chính sách về tài chính; đầu tư; đào tạo cán bộ, phát triển nguồn nhân lực tại chỗ; chính sách đặc thù đối với chăm sóc sức khỏe, dân số và kế hoạch hóa gia đình vùng dân tộc thiểu số, miền núi, vùng đặc biệt khó khăn. Thực hiện tốt chính sách bảo hiểm y tế cho các đối tượng nêu trên; tạo điều kiện thuận lợi cho người bệnh khi khám, chữa bệnh bảo hiểm y tế... giảm gánh nặng chi phí y tế cho người nghèo và đồng bào dân tộc thiểu số. Tiếp tục đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị y tế cho các tuyến, nhất là trạm y tế xã vùng sâu, vùng xa; phát triển mô hình đội y tế lưu động để triển khai các hoạt động khám, chữa bệnh tại vùng sâu, vùng xa. Xây dựng và áp dụng chế độ, chính sách đào tạo và phát triển nguồn nhân lực y tế cho vùng miền núi, dân tộc thiểu số. Tăng cường khả năng cung

ứng dịch vụ y tế cơ bản cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số...

(6) *Về hỗ trợ nhà ở:* Điều chỉnh mức hỗ trợ từ ngân sách cho việc hỗ trợ về nhà ở cho hộ nghèo để đảm bảo được chất theo tiêu chuẩn theo Quyết định 167/2008/QĐ-TTg. Cần xem xét hỗ trợ cho những hộ nghèo đang sống trên các kênh, rạch, thuyền, không có đất nền (khả phổ biến ở đồng bằng sông Cửu Long; Gắn hỗ trợ nhà ở với công tác di dân để đưa người dân ra khỏi những địa bàn có nhiều rủi ro, nhất là rủi ro về tính mạng;

(7) *Về hỗ trợ nước sạch:* Cần tăng cường hơn nữa chính sách này nhất là cho các địa bàn đặc thù (vùng núi cao, vùng sông nước đồng bằng sông Cửu Long...). Từng bước tiêu chuẩn hóa các điểm cấp nước tập trung cho địa bàn nghèo. Điều chỉnh mức hỗ trợ cho hộ nghèo ở những vùng khó khăn.

(8) *Về hỗ trợ pháp lý:* Tăng cường công tác truyền thông về pháp lý để người dân được hiểu họ có những quyền gì, đặc biệt chú trọng việc tuyên truyền bằng tiếng dân tộc để người dân biết, thực hiện nâng cao nhận thức về pháp luật. Đa dạng hóa các hình thức trợ giúp pháp lý phù hợp với điều kiện của các địa phương khác nhau phù hợp phong tục, văn hóa của người DTTS.

(9) *Về trợ giúp xã hội:* Từng bước bảo đảm cho mọi người dân có thu nhập dưới mức sống tối thiểu đều nhận được trợ giúp xã hội; hoàn chỉnh hệ thống chính sách trợ giúp xã hội theo hướng tiếp tục mở rộng đối tượng thụ hưởng, nâng dần mức trợ cấp xã hội thường xuyên phù hợp với khả năng ngân sách nhà nước. Trong đó cần, quan trọng đến vấn đề người nghèo DTTS, đặc biệt là công tác chi trả cũng như tính kịp thời trong trợ giúp xã hội đột xuất.

Ngoài ra, cải thiện môi trường để huy động nhiều hơn nữa sự tham gia của khu vực tư nhân, doanh nghiệp, cộng đồng quốc tế trong việc đầu tư và tham gia giảm nghèo DTTS cũng như cung cấp các dịch vụ hỗ trợ giảm nghèo: xây dựng cơ sở hạ tầng, cung cấp dịch vụ y tế, giáo dục, khuyến nông v.v. Qua đó tạo môi trường cạnh tranh nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ và giảm gánh nặng cho các cơ quan quản lý Nhà nước. Lấy chất lượng dịch vụ là một căn cứ quan trọng trong phân bổ nguồn lực. Đồng thời, đặc biệt quan tâm đến việc nâng cao trình độ năng lực thực hiện, quản lý cho cán bộ giảm nghèo các cấp nơi có tỷ lệ nghèo DTTS cao. □