

MỞ RỘNG CƠ HỘI LỰA CHỌN VÀ NÂNG CAO NĂNG LỰC CHO NGƯỜI NGHÈO Ở VIỆT NAM: NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

NGUYỄN ĐÌNH TUẤN^(*)

Nghèo đói là một trong những rào cản lớn làm giảm khả năng phát triển con người của mỗi quốc gia, mỗi cộng đồng. Người nghèo thường không có nhiều cơ hội tiếp cận đầy đủ với các dịch vụ xã hội như việc làm, giáo dục, chăm sóc sức khỏe... và ngay cả việc tự đáp ứng những nhu cầu tối thiểu trong cuộc sống hàng ngày như ăn, mặc, ở..., bản thân họ cũng gặp phải không ít khó khăn. Người nghèo sẽ tiếp tục bị hạn chế các cơ hội lựa chọn trong tương lai và tình trạng nghèo đói sẽ tiếp tục kéo dài nếu bản thân họ không được mở rộng các cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực.

Mở rộng cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực cho người nghèo là cách tốt nhất giúp xóa đói giảm nghèo bền vững. Đó cũng chính là quan điểm phát triển con người mà UNDP đưa ra. Trong đó mở rộng cơ hội có nghĩa là mở rộng không gian lựa chọn cho mỗi người để họ có thể tiếp cận với tri thức (giáo dục), dinh dưỡng (lương thực, thực phẩm) và dịch vụ chăm sóc sức khỏe tốt (y tế), có cuộc sống ổn định về sinh kế (kinh tế), được bảo đảm an toàn khỏi tội phạm và bạo lực, được nghỉ ngơi phù hợp, có tự do chính trị, văn hóa và quyền được tham gia, đóng góp vào tạo dựng môi trường nơi con người sinh sống... Còn

nâng cao năng lực là điều kiện cần thiết để họ chuyển những cơ hội đó thành hiện thực. Nâng cao năng lực cho con người ở đây trước hết là năng lực về sinh thể (sức khỏe) và năng lực về tinh thần (kiến thức, kỹ năng) cho con người. Khi có năng lực, người nghèo sẽ có nhiều cơ hội lựa chọn hơn trong cuộc sống và đôi khi chính năng lực sẽ tạo ra những cơ hội mới để người nghèo có thể lựa chọn. Như vậy, có thể nói việc mở rộng các cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực cho người nghèo chính là cách tốt nhất để xóa đói giảm nghèo và phát triển con người bền vững.

Ở Việt Nam, mặc dù chính sách xóa đói giảm nghèo đã chú ý đến việc mở rộng cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực cho người nghèo, song trên thực tế người nghèo vẫn gặp phải những khó khăn trong việc mở rộng cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực.

I. Xóa đói giảm nghèo: mở rộng cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực cho người nghèo

Xóa đói giảm nghèo luôn được Đảng và Nhà nước xác định là một trong những mục tiêu quan trọng hàng đầu trong quá trình phát triển đất nước. Điều này được thể hiện thông qua các

^(*) ThS., Viện Nghiên cứu con người.

chính sách, các chương trình hành động và các dự án hỗ trợ cho người nghèo. Tính đến nay, Việt Nam đã có hơn 40 chương trình và dự án liên quan đến giảm nghèo, trong đó có thể kể đến: Chương trình 135 (phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và miền núi); Chương trình 134 (hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn); Chương trình 30A (hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo); Chương trình 975 (phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội cho các vùng dân tộc thiểu số và miền núi, vùng đặc biệt khó khăn được cấp miễn phí một số loại báo chí); Chương trình 143 (mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo và việc làm giai đoạn 2001-2005); Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo (chiến lược này lần đầu tiên đề cập một cách toàn diện quá trình thực hiện các mục tiêu tăng trưởng gắn liền với quá trình đạt được các mục tiêu xã hội về xóa đói giảm nghèo).

Nhìn chung các chính sách, các chương trình hành động và các dự án hỗ trợ cho người nghèo ở nước ta là khá toàn diện, bao trùm lên hầu hết các khía cạnh trong đời sống xã hội, từ xây dựng cơ sở hạ tầng cho đến nâng cao đời sống văn hóa tinh thần. Các hình thức tiếp cận và hình thức hỗ trợ nhằm giảm nghèo cũng khá đa dạng và nhiều chiều. Báo cáo “Rà soát tổng quan các chương trình dự án giảm nghèo ở Việt Nam” (UNDP, 2009) đã chỉ ra 30 hình thức hỗ trợ khác nhau trong tất cả các chương trình giảm nghèo ở Việt Nam. Các hình thức hỗ trợ này được tập trung ở 9 lĩnh vực chủ yếu: 1/ sản xuất nông nghiệp; 2/ cơ sở hạ tầng; 3/ giáo dục; 4/ y tế; 5/ đào tạo và xây dựng năng lực; 6/ tiếp cận

dịch vụ; 7/ hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số; 8/ trợ giá; 9/ nhà ở. Với nhiều hình thức hỗ trợ, người nghèo đã được hưởng lợi từ các chương trình và dự án giảm nghèo để cải thiện điều kiện sống.

Tại các địa phương thuộc Chương trình 135 và 143, phần lớn người nghèo đã được hưởng lợi từ các chương trình giảm nghèo. Trong đó, số hộ nghèo được hưởng lợi từ chăm sóc sức khỏe, giáo dục và khuyến nông/lâm/ngư nghiệp là khá cao (bảng 1, xem: 1).

Bảng 1: Hưởng lợi của người nghèo từ các dự án/chính sách của Chương trình 135 và 143 theo bình chọn của địa phương

Các nguồn hưởng lợi	2005 (%)	2007 (%)
Tỷ lệ được hưởng lợi	91,6	94,3
Tín dụng ưu đãi	37,3	45,1
Miễn giảm chi phí khám/chữa bệnh	83,9	82,4
Miễn giảm học phí	62,4	64,3
Dạy nghề	2,1	8,2
Cấp đất cho dân tộc thiểu số	6,2	15,0
Khuyến nông/lâm/ngư	41,4	51,7
Giúp đỡ nhà ở/đất ở	16,9	26,3
Nước sạch	26,9	31,8

Với nhiều hình thức tiếp cận và hỗ trợ của các chương trình giảm nghèo ở nước ta trong thời gian qua, công tác xóa đói giảm nghèo đã đạt được những kết quả đáng khích lệ. Tỷ lệ nghèo giảm xuống nhanh chóng, từ 58,1% năm 1990 xuống còn 14,5% năm 2008. Tỷ lệ thiếu đói cũng giảm từ 24,9% năm 1993 xuống còn 6,9% năm 2008 (1). Với những kết quả đạt được, giảm nghèo được đánh giá là mục tiêu đạt kết quả ấn tượng nhất trong việc thực hiện các mục tiêu thiên niên kỷ (MDGs) ở nước ta.

Thành công của chính sách xóa đói giảm nghèo của nước ta giai đoạn vừa qua đã phần nào làm giảm bớt những rủi ro và nguy cơ đói nghèo cho người

nghèo. Người nghèo có nhiều cơ hội tiếp cận với việc làm, cơ hội nâng cao trình độ học vấn và nâng cao sức khỏe... Tuy nhiên, nhìn từ góc độ phát triển con người cho thấy, người nghèo vẫn còn gặp phải những hạn chế trong cơ hội tiếp cận các nguồn lực phát triển để nâng cao đời sống vật chất và tinh thần.

II. Những vấn đề đặt ra trong việc mở rộng cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực cho người nghèo

Trong phần phân tích này, bài viết so sánh giữa các nhóm mức sống để thấy được những thách thức trong mở rộng cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực cho người nghèo ở nước ta.

1. Khó khăn trong nâng cao đời sống vật chất

Phần lớn những người nghèo không có trình độ chuyên môn, sống ở miền núi, vùng sâu, vùng xa và nông thôn nên không có nhiều cơ hội tiếp cận việc làm. Công việc của họ chủ yếu gắn với nông nghiệp, do đó thời gian làm việc và thu nhập không cao.

Theo *Kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình* của Tổng cục Thống kê năm 2008, trong dân số từ 15 tuổi trở lên thuộc nhóm nghèo nhất có đến 76,9% làm nông, lâm nghiệp, thủy sản và chỉ có 9,8% làm công nhân, làm thuê phi nông nghiệp, thủy sản (trong khi đó nhóm giàu nhất con số lần lượt là 20,7% và 48,0%). Về số giờ làm việc trung bình 1 người 1 tuần của dân số từ 15 tuổi trở lên cũng cho thấy, nhóm nghèo nhất chỉ làm việc 25,7 giờ/tuần, còn nhóm giàu nhất là 40,5 giờ/tuần (1). Với công việc và thời gian làm như vậy đã khiến cho thu nhập của người nghèo bị hạn chế.

So sánh về thu nhập giữa nhóm nghèo nhất và nhóm giàu nhất cho thấy sự chênh lệch đáng kể và có xu hướng ngày càng tăng. Năm 2002, thu nhập bình quân nhân khẩu trên tháng của nhóm nghèo nhất là 107.000đ, còn nhóm giàu nhất là 872.900đ (gấp 8,1 lần); đến năm 2008, con số tương ứng là 275.000đ và 2.458.200đ (gấp 8,9 lần) (1).

Có thể thấy thu nhập của nhóm nghèo nhất thậm chí không đủ cho chi tiêu (thu nhập 275.000đ, chi 329.700đ). Họ phải chi 65,1% thu nhập cho ăn uống và 34,9% còn lại chi cho các khoản khác như may mặc, chăm sóc sức khỏe, giáo dục, văn hóa, giải trí... (1). Những con số này cho thấy đời sống vật chất khó khăn khiến người nghèo thực sự khó có cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực.

2. Hạn chế trong cơ hội tiếp cận giáo dục

Mặc dù các chính sách và các dự án hỗ trợ cho người nghèo ở nước ta đã mang lại nhiều hơn các cơ hội tiếp cận với giáo dục, song do điều kiện sống nên việc tiếp cận với giáo dục của người nghèo vẫn còn bị hạn chế (bảng 2, xem: 1).

Bảng 2: Mức chi cho giáo dục của các nhóm dân cư năm 2008

Nhóm dân cư	Chi giáo dục, đào tạo (12 tháng)	Tỷ trọng chi cho giáo dục trong gia đình (%)	Dân số 10 tuổi trở lên biết chữ (%)
Nhóm nghèo nhất	696.000	5,2	84,7
Nhóm gần nghèo nhất	1.194.000	6,4	91,8
Nhóm trung bình	1.586.000	6,6	94,1
Nhóm gần giàu nhất	2.176.000	6,3	96,4
Nhóm giàu nhất	3.787.000	6,6	98,0

Những hộ gia đình nghèo ít có khả năng đầu tư vào giáo dục cho con cái hơn so với những hộ gia đình có mức sống khá giả. Kết quả điều tra mức sống hộ gia đình năm 2008 cho thấy, mức sống càng thấp thì khả năng đầu tư cho giáo dục, đào tạo càng thấp và ngược lại. Chẳng hạn năm 2008, mức chênh lệch trong chi

phí cho giáo dục giữa nhóm giàu nhất và nhóm nghèo nhất là 5,44 lần.

Mức sống thấp khiến cho người nghèo ít có khả năng tiếp cận với giáo dục, đặc biệt là giáo dục bậc cao. Điều này thể hiện rõ ở tỷ lệ đi học và trình độ học vấn. Tỷ lệ đi học đúng tuổi các cấp của nhóm nghèo nhất là: tiểu học 84,4%, trung học cơ sở 53,8% và trung học phổ thông 17,1% (2).

Về trình độ học vấn cũng tương tự, người nghèo do không có nhiều cơ hội tiếp cận với giáo dục ở cấp học cao nên trình độ học vấn khá thấp. Năm 2008, dân số từ 15 tuổi trở lên ở nhóm nghèo nhất tốt nghiệp trung học cơ sở là 26,9% và tốt nghiệp tiểu học là 26,2%. Số người không có bằng cấp và chưa bao giờ đến trường ở nhóm nghèo chiếm tỷ lệ khá cao (19,1% và 17,0%), còn số người tốt nghiệp trung học phổ thông, cao đẳng-đại học và các bậc học khác chiếm tỷ lệ không đáng kể (lần lượt là 7,9%, 0,3% và 2,1%). Như vậy, có thể thấy cơ hội tiếp cận với giáo dục của người nghèo chủ yếu ở cấp học thấp nhờ vào chính sách phổ cập giáo dục, còn đối với cấp học càng cao người nghèo càng ít có cơ hội được tiếp cận.

Bên cạnh đó, phần lớn người nghèo sống ở nơi có vị trí địa lý khó khăn, dân cư thưa thớt nên cơ hội tiếp cận với giáo dục còn bị ảnh hưởng bởi sự khó khăn trong việc đi lại từ nơi ở đến trường học. So sánh khoảng cách từ nơi ở đến trường học giữa những xã thuộc Chương trình 135 với những xã không thuộc Chương trình 135 cho thấy khoảng cách từ nhà đến trường của các xã thuộc Chương trình

135 luôn xa hơn và bậc học càng cao thì khoảng cách càng xa. Trung bình là: tiểu học 2,8km, trung học cơ sở 3,7km, trung học phổ thông 11,5km. Trong khi đó, khoảng cách này ở các xã không thuộc Chương trình 135 lần lượt là: tiểu học 1,9km, trung học cơ sở 2,2km và trung học phổ thông 5,3km (xem: 1).

3. Hạn chế trong cơ hội tiếp cận y tế

Khó khăn về kinh tế là một trong những rào cản lớn nhất làm ảnh hưởng đến cơ hội tiếp cận y tế và chăm sóc sức khỏe của người nghèo. Theo Báo cáo Y tế Việt Nam 2006, trong số những người nghèo không điều trị khi bị ốm có 53,0% nguyên nhân là do kinh tế khó khăn (5).

Xem xét tỷ lệ khám chữa bệnh, mức chi phí và số ngày nghỉ ốm giữa các nhóm (bảng 3, xem: 1) có thể nhận thấy, nhóm nghèo nhất có số ngày nghỉ ốm trung bình trong năm cao hơn 1,8 lần so với nhóm giàu nhất, và chi phí cho y tế và chăm sóc sức khỏe của nhóm nghèo nhất lại thấp hơn 3 lần so với nhóm giàu nhất.

Bảng 3: Tỷ lệ khám chữa bệnh, số ngày nghỉ ốm, chi phí y tế và chăm sóc sức khỏe của các nhóm dân cư

Nhóm dân cư	Tỷ lệ khám chữa bệnh trong 12 tháng	Chi y tế và chăm sóc sức khỏe (đồng)	Số ngày phải nghỉ do ốm
Nhóm nghèo nhất	34,2	562.000	15,9
Nhóm gần nghèo nhất	33,3	734.000	13,7
Nhóm trung bình	33,9	898.000	12,7
Nhóm gần giàu nhất	34,4	1.233.000	10,7
Nhóm giàu nhất	35,4	1.687.000	9,0

Với mức thu nhập thấp, người nghèo sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc tiếp cận với các dịch vụ y tế và chăm sóc sức khỏe, nhất là các dịch vụ y tế chất lượng cao.

Báo cáo chung tổng quan ngành y tế năm 2008 - Tài chính y tế ở Việt Nam của Bộ Y tế cũng chỉ ra rằng, nếu người nghèo phải nằm viện mà không được

nhà nước hỗ trợ thì trung bình mỗi lần ốm phải chi trả một số tiền tương đương 17 tháng chi tiêu cho tổng các khoản ngoài lương thực, thực phẩm của hộ gia đình. Do đó, khi bị ốm đau nếu phải dựa vào chi trực tiếp từ tiền túi, thì sẽ có hộ gia đình không sử dụng dịch vụ y tế vì không điều kiện chi trả (3).

Tương tự như cơ hội tiếp cận với giáo dục, khoảng cách giữa nơi ở và cơ sở khám chữa bệnh xa cũng là rào cản lớn đối với việc tiếp cận dịch vụ y tế và chăm sóc sức khỏe của người nghèo. Mặc dù tính đến năm 2007, 98,2% số xã phường có trạm y tế; 100% xã phường có cán bộ y tế hoạt động; 69,4% số xã có bác sĩ; 93,7% số xã có nữ hộ sinh hoặc y sĩ sản nhi; 84,5 số thôn bản có cán bộ y tế hoạt động (4), song việc tiếp cận với các cơ sở khám chữa bệnh của người dân ở những vùng khó khăn và người nghèo vẫn còn khá xa, nhất là đối với các cơ sở y tế tuyến trên.

Ở các xã nghèo thuộc Chương trình 135 khoảng cách từ nhà đến các cơ sở y tế luôn xa hơn so với các xã không thuộc Chương trình 135, và khoảng cách càng xa đối với các cơ sở y tế tuyến trên (huyện, tỉnh) (1). Ngoài ra việc tiếp cận với bác sĩ, y sĩ, y tá tư nhân hay các cửa hàng dược phẩm, hiệu thuốc của người dân ở các xã thuộc Chương trình 135 cũng xa hơn khá nhiều so với các xã không thuộc Chương trình 135.

Sự phân bố các cơ sở y tế cũng như nhân lực trong ngành y tế ở nước ta hiện nay vẫn còn những bất cập. Phần

lớn các cơ sở khám chữa bệnh có cơ sở vật chất tốt và đội ngũ cán bộ y tế có trình độ chuyên môn cao tập trung ở tuyến trung ương, các thành phố lớn và các khu vực thành thị (số cán bộ y tế ở thành thị chiếm 51,3%, trong khi dân số thành thị chỉ chiếm 28,1% dân số cả nước), trong khi đó phần đông người nghèo ở nước ta lại sống ở các vùng nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa,... Do đó việc tiếp cận với y tế và các dịch vụ chăm sóc sức khỏe chất lượng của người nghèo là khá khó khăn.

4. Ít có cơ hội nâng cao đời sống văn hóa tinh thần

Chênh lệch mức sống giữa các nhóm trong xã hội đã kéo theo những khác biệt trong đời sống văn hóa tinh thần. Trong khi những người có mức sống khá giả có điều kiện đầu tư cho nhu cầu tinh thần tốt hơn và có nhiều cơ hội tiếp cận với đời sống văn hóa tinh thần tốt hơn thì nhóm người nghèo lại ít có điều kiện và cơ hội hơn.

Bảng 4: Chi cho văn hóa, thể thao, giải trí bình quân nhân khẩu/tháng năm 2008

Nhóm thu nhập	Chi (đồng)	Tỷ lệ % trong các khoản chi
Nhóm nghèo nhất	500	0,2
Nhóm gần nghèo nhất	900	0,2
Nhóm trung bình	2.300	0,4
Nhóm gần giàu nhất	5.800	0,8
Nhóm giàu nhất	44.600	3,2

So sánh giữa nhóm nghèo nhất với nhóm giàu nhất cho thấy có sự chênh lệch khá lớn về mức chi trung bình một nhân khẩu/tháng cho nhu cầu tinh thần (nhóm

nghèo nhất trung bình 1 tháng chi 500 đồng/nhân khẩu, còn nhóm giàu nhất là 44.600 đồng/nhân khẩu). Sự chênh lệch trong chi tiêu giữa hai nhóm này còn được thể hiện trong tỷ lệ chi tiêu hàng tháng của gia đình (nhóm nghèo nhất chỉ 0,2% cho nhu cầu tinh thần trong tổng chi tiêu gia đình, còn nhóm giàu nhất là 3,2%) (bảng 4, xem: 1).

Về sở hữu những tài sản phục vụ đời sống văn hóa tinh thần như: tivi, đầu video, máy tính nối mạng, dàn nghe nhạc..., hộ nghèo cũng sở hữu ít hơn so với những hộ có mức sống khá giả. Sự chênh lệch này cũng là yếu tố ảnh hưởng đến cơ hội tiếp cận đời sống văn hóa tinh thần của các nhóm mức sống (bảng 5, xem: 1).

Bảng 5: Sở hữu tài sản phục vụ nhu cầu tinh thần của các nhóm thu nhập năm 2008

Nhóm thu nhập	Tài sản (cái/100 hộ)			Tỷ lệ %	
	Tivi màu	Đầu video	Dàn nghe nhạc	Hộ có máy tính	Hộ có máy tính nối mạng
Nhóm nghèo nhất	67,5	30,9	5,5	0,6	8,6
Nhóm gần nghèo nhất	84,7	46,3	9,4	1,9	16,5
Nhóm trung bình	91,4	54,9	12,9	3,8	14,0
Nhóm gần giàu nhất	98,2	63,0	18,5	12,9	25,4
Nhóm giàu nhất	114,8	68,7	26,1	34,3	54,0

Bên cạnh đó, chênh lệch trong hưởng thụ đời sống văn hóa tinh thần giữa các nhóm mức sống còn được thể hiện qua số lượng các địa điểm văn hóa cộng đồng. Ở những vùng kém phát triển, vùng nghèo, những điểm văn hóa, giải trí như rạp chiếu phim, nhà văn hóa, thư viện, khu vui chơi giải trí... thường không có hoặc ít được đầu tư hơn so với những vùng phát triển. Sự chênh lệch này cũng làm ảnh hưởng đến cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực của nhóm những người nghèo.

*

Mặc dù các chính sách, chương trình, dự án xóa đói giảm nghèo ở nước ta đã đạt được những thành tựu ấn tượng, song trên thực tế người nghèo vẫn gặp phải không ít khó khăn trong việc tiếp cận các nguồn lực phát triển để mở rộng cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực. Từ góc độ phát triển con người cho thấy, để mở rộng cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực cho người nghèo, các chiến lược, chính sách phát triển kinh tế - xã

hội và các chương trình xóa đói giảm nghèo cần: tiếp tục đầu tư, cải thiện cơ sở hạ tầng (giao thông, trường học, bệnh viện, điện, nước) ở những vùng khó khăn, kém phát triển; tạo sự bình đẳng trong cơ hội tiếp cận nguồn lực phát triển; nâng cao trình độ học vấn và đào tạo nghề cho người nghèo; tăng cường sự tham gia của người nghèo vào xây

dựng chiến lược và các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; có hệ thống an sinh xã hội dành cho người nghèo. Ngoài ra, để mở rộng cơ hội lựa chọn và nâng cao năng lực thì người nghèo cũng cần phải

nâng cao tính chủ thể để thoát khỏi nghèo đói.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tổng cục Thống kê. Kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình 2008. H.: Thống kê, 2010.
2. Tổng cục thống kê. Kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình 2002. H.: Thống kê, 2004.
3. Bộ Y tế. Báo cáo chung tổng quan ngành y tế năm 2008 - Tài chính y tế ở Việt Nam. H.: 2008.
4. Bộ Y tế. Báo cáo tổng kết năm 2007.
5. Bộ Y tế. Báo cáo Y tế Việt Nam 2006: Công bằng, hiệu quả trong tình hình mới. H.: Y học, 2006.
6. Viện Khoa học xã hội Việt Nam. Báo cáo phát triển con người "Phát triển con người Việt Nam 1999 - 2004: Những thay đổi và xu hướng chủ yếu. H.: Chính trị quốc gia, 2006.
7. UNDP. Rà soát tổng quan về các chương trình, dự án giảm nghèo ở Việt Nam, 2009.