



QUAN HỆ ĐỐI TÁC CHIẾN LƯỢC ÔXTRÂYLIA – NHÓM NGÂN HÀNG THẾ GIỚI TẠI VIỆT NAM
Chuyên đề Dân tộc Thiếu số

Báo cáo Nghiên cứu

Các Yếu tố Ảnh hưởng đến sự Phát triển Kinh tế - Xã hội của Dân tộc Thiếu số tại Việt Nam



WORLD BANK GROUP



Nương lúa ở chân mây

Báo cáo Nghiên cứu

Các Yếu tố Ảnh hưởng đến sự Phát triển Kinh tế - Xã hội của Dân tộc Thiểu số tại Việt Nam

Bản quyền © 2019

Ngân hàng Quốc tế Tái thiết và Phát triển/Nhóm Ngân hàng Thế giới

1818 H Street, NW, Washington, DC20433 USA

Tài liệu này đã được bảo hộ bản quyền.

Các kết quả tìm hiểu, các giải thích và kết luận trong tài liệu này thuộc về các tác giả và không phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới, các tổ chức thành viên, các thành viên Ban Giám đốc Điều hành Ngân hàng Thế giới và các chính phủ mà họ đại diện. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của các dữ liệu trong tài liệu này và được miễn trừ trách nhiệm đối với việc sử dụng các dữ liệu đó.

Bản quyền ảnh: Phạm Thái Hưng



Mục Lục

Chữ viết tắt	5
Đề dẫn	6
Giới thiệu	7
1. Giới thiệu	27
2. Phương pháp nghiên cứu	29
2.1 Phương pháp nghiên cứu định lượng	29
2.2 Phương pháp nghiên cứu định tính	30
2.3 Mục tiêu phát triển năng lực	31
3. Những nhóm dân tộc nào là nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’?	32
3.1 Xếp hạng các nhóm dân tộc theo chỉ số phát triển con người - HDI	32
3.2 Lựa chọn các nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’	35
3.3 Khung phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc	37
3.4 Mẫu khảo sát nghiên cứu định tính	40
4. Đây là các tác nhân chính đến sự phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm Dân tộc thiểu số?	44
4.1 Kết nối hạ tầng và kết nối kinh tế	44
4.2 Các tài sản sinh kế cơ bản cấp hộ gia đình	47
4.3 Kết nối thị trường	53
4.4 Tham gia thị trường lao động	57
4.5 Một số khía cạnh về tiếp cận giáo dục	61
4.6 Một số khía cạnh về tiếp cận dịch vụ y tế	65
4.7 Thiết chế truyền thống và Quản trị địa phương	68
4.8 Mối quan hệ giới và quyền năng nội bộ hộ gia đình	72
4.9 Quan niệm về sự khác biệt tộc người và vấn đề niềm tin	75
4.10 Tiếp cận với các chính sách và dự án hỗ trợ	78
5. Các khuyến nghị về chính sách	84
5.1 Các chính sách hiện nay giải quyết khoảng cách giữa các nhóm ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’ như thế nào?	84
5.2 Các khuyến nghị chính sách	87

6. Kết luận	95
6.1 Tóm tắt các yếu tố tác động đến các nhóm 'đầu bảng' và 'cuối bảng'	95
6.2 Các yếu tố ảnh hưởng đến phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm DTTS	102
6.3 Một số giới hạn của nghiên cứu và hướng nghiên cứu tiếp theo	103
Tài liệu tham khảo	105
Phụ lục. Tóm tắt các địa bàn khảo sát	107

BẢNG

BẢNG 1. Tóm tắt về các nhóm 'đầu bảng' và 'cuối bảng' chọn cho nghiên cứu định tính	36
BẢNG 2. Một số đặc điểm của các nhóm 'đầu bảng' và 'cuối bảng'	37
BẢNG 3. Lựa chọn địa bàn khảo sát định tính	42
BẢNG 4. Khoảng cách gần nhất đến các hạ tầng xã hội chính	44
BẢNG 5. Sở hữu đất hộ gia đình ở các nhóm dân tộc nghiên cứu	48
BẢNG 6. Việc làm phân tổ theo giới tính và độ tuổi của các nhóm dân tộc nghiên cứu	51
BẢNG 7. Phương tiện tiếp cận thông tin	56
BẢNG 8. Phụ nữ DTTS đã qua đào tạo kỹ năng ngoại ngữ và chuyên môn	59
BẢNG 9. Trình độ học vấn của các nhóm DTTS nghiên cứu (%)	62
BẢNG 10. Tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe	66
BẢNG 11. Tỷ lệ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống	67
BẢNG 12. Đại diện các DTTS nghiên cứu trong hệ thống chính quyền địa phương	69
BẢNG 13. Tôn giáo, tín ngưỡng ở các nhóm 'đầu bảng' và chậm cải thiện	70
BẢNG 14. Bảo tồn và phát huy các giá trị văn hóa dân gian	77
BẢNG 15. Tóm tắt ảnh hưởng của các yếu tố trong Khung phân tích với đời sống của các nhóm dân tộc 'đầu bảng' và 'cuối bảng'	96

HÌNH

HÌNH 1. Chỉ số HDI của một số nhóm DTTS tại Việt Nam	34
HÌNH 2. Chỉ số MPI của một số nhóm DTTS tại Việt Nam	34
HÌNH 3. Các yếu tố ảnh hưởng đến phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc	38
HÌNH 4. Cơ cấu thu nhập hộ gia đình	57
HÌNH 5. Cơ cấu thu nhập và Trình độ học vấn của chủ hộ gia đình	64
HÌNH 6. Các chính sách hiện hành về phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS đã giải quyết những nhóm yếu tố trong Khung phân tích như thế nào?	85

Chữ Viết Tắt

53DT	53 Dân tộc thiểu số
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
BQLDA	Ban Quản lý Dự án
CĐT	Chủ đầu tư
CEMA	Ủy ban Dân tộc
CIO	Xã làm Chủ đầu tư
CTMTQG	Chương trình Mục tiêu Quốc gia
ĐBKK	Đặc biệt khó khăn
DTTS	Dân tộc thiểu số
GNBV	Giảm nghèo Bản vững
HDI	Chỉ số Phát triển Con người
HĐND	Hội đồng Nhân dân
IFAD	Quỹ Phát triển Nông nghiệp Quốc tế
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
KHĐT	Kế hoạch và Đầu tư
LĐTBOXH	Lao động, Thương binh và Xã hội
LHPH	Liên hiệp phụ nữ
LKH	Lập kế hoạch
MdP	Nghèo đa chiều
MPI	Chỉ số nghèo đa chiều
NCNL	Nâng cao năng lực
NGO	Tổ chức Phi chính phủ
NHCSXH	Ngân hàng Chính sách Xã hội
NHTG	Ngân hàng Thế giới
NNPTNT	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
NTM	Nông thôn mới
PVS	Phòng vấn sâu
SCG	Nhóm Tiết kiệm và Tín dụng
TCTK	Tổng cục Thống kê
TLN	Thảo luận nhóm
UBND	Ủy ban Dân tộc
UBND	Ủy ban Nhân dân
VH&BT	Vận hành và Bảo trì
VNĐ	Đồng Việt Nam

Đề Dẫn

Nghiên cứu này là một hoạt động hợp tác giữa Ngân hàng Thế giới (NHTG) tại Việt Nam và Ủy ban Dân tộc (UBDT) được thực hiện trong khuôn khổ Cơ chế Đối tác NHTG-Ôxtrâylia II. Ngoài việc tập trung vào câu hỏi tại sao lại có các nhóm dân tộc thành công hơn các nhóm dân tộc khác, hoạt động này còn có một mục tiêu là tăng cường năng lực cho các cán bộ nghiên cứu của UBDT, nhất là các cán bộ nghiên cứu trẻ của Học viện Dân tộc (HVDT). Báo cáo này là kết quả đóng góp của nhóm nghiên cứu của UBDT, dưới sự hướng dẫn kỹ thuật bởi tư vấn độc lập của NHTG.

Nhóm nghiên cứu của UBDT gồm các thành viên: Phan Văn Cương, Phạm Thị Kim Cương, Lý A Chông, Nguyễn Duy Dũng, Trần Thùy Dương, Đinh Thị Hòa, Lý Thị Thu Hằng, Lê Thị Huyền, Vi Lan Phương, Lê Thị Thu Thanh, Nguyễn Thị Thuận, và Vũ Đăng Truyền. Hai tư vấn độc lập của NHTG phụ trách nghiên cứu này là Phạm Thái Hưng và Nguyễn Thu Hương.

Nhóm tác giả cảm ơn các cá nhân, tổ chức đã đóng góp cho hoạt động nghiên cứu này. Đặc biệt, chúng tôi xin gửi lời cảm ơn đến Bộ trưởng, Chủ Nhiệm UBDT Đỗ Văn Chiến đã cho phép tiếp cận số liệu Khảo sát Kinh tế - xã hội 53 Dân tộc thiểu số, lãnh đạo Vụ Hợp tác Quốc tế (ông Hà Việt Quân), lãnh đạo Học viện Dân tộc (các ông Trần Trung, Bế Trung Anh), lãnh đạo một số phòng ban của Học viện Dân tộc (ông Hà Quang Khuê, bà Nguyễn Hồng Hải) đã tham gia đóng góp ý kiến trong quá trình xây dựng kế hoạch thực hiện nghiên cứu. Cảm ơn các ông/bà Roxanne Hakim, Martin Henry Lenihan, Obert Pimhidzai, Nguyễn Quý Nghi, Đỗ Thu Trang và Vũ Thùy Dung (NHTG tại Việt Nam) đã tham gia vào các giai đoạn kể từ khi bắt đầu cho đến khi nghiên cứu này được hoàn thành. Chúng tôi cũng gửi lời cảm ơn đến các phản biện độc lập của NHTG; cảm ơn các nhà nghiên cứu, đại diện các cơ quan Chính phủ Việt Nam, đại diện các đối tác phát triển đã tham gia góp ý cho phương án triển khai và bản thảo Báo cáo tại các cuộc Hội thảo kỹ thuật.

Nhóm nghiên cứu gửi lời cảm ơn đến các cán bộ làm công tác dân tộc, công tác giảm nghèo, nông nghiệp phát triển nông thôn, y tế, giáo dục, nội vụ, tài chính, kế hoạch của 7 tỉnh, 13 huyện, 16 xã mà nhóm nghiên cứu đã thực hiện tham vấn. Đặc biệt, nhóm nghiên cứu xin bày tỏ cảm ơn sâu sắc đến các cá nhân đại diện cho 832 hộ gia đình thuộc các dân tộc anh em đã tham gia chia sẻ suy nghĩ, cung cấp thông tin để nhóm đánh giá có thể học hỏi và có cái nhìn đa chiều về câu trả lời cho những câu hỏi nghiên cứu chính của Báo cáo này.

Cuối cùng, những phát hiện và đề xuất trong Báo cáo này là phát hiện và đề xuất của nhóm tác giả; không nhất thiết đại diện cho quan điểm của Ngân hàng Thế giới, Ủy ban Dân tộc, hay bất kỳ cơ quan, tổ chức, và cá nhân nào mà nhóm nghiên cứu đã tham vấn trong suốt quá trình nghiên cứu.

Tóm Tắt

Giới Thiệu

1. **Việt Nam hiện là quốc gia có thu nhập trung bình thấp, nhưng khoảng cách phát triển giữa các Dân tộc thiểu số (DTTS) và nhóm đa số vẫn tồn tại và ngày càng nới rộng. Hơn thế nữa các nhóm DTTS lại đứng tại những điểm khác nhau trong khoảng cách giữa nhóm đa số và nhóm thiểu số.** Nghiên cứu này đi vào tìm hiểu nguyên nhân làm thế nào mà các nhóm dân tộc đã vươn lên thành những nhóm ‘đầu bảng’ về phát triển kinh tế xã hội, trong khi có những nhóm vẫn chưa thực sự tận dụng được các cơ hội, và do đó trở thành các nhóm kém thành công hơn hoặc thậm chí là tụt hậu. Các câu hỏi nghiên cứu chính bao gồm:

- *Đâu là những yếu tố ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc?*
- *Tại sao có những nhóm DTTS đã thoát nghèo thành công trong khi các nhóm khác vẫn chậm cải thiện?*
- *Những nhân tố chi phối này đã được tính đến và giải quyết như thế nào trong các chính sách, chương trình của Chính phủ, hỗ trợ và hợp tác của các đối tác quốc tế và các bên hữu quan khác*
- *Cần phải có những thay đổi gì trong quá trình hoạch định và thực thi các chính sách, chương trình hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội bền vững vùng DTTS và miền núi?*

Đâu là những nhóm Dân tộc thiểu số ‘đầu bảng’ và đâu là những nhóm ‘cuối bảng’ nhất?

2. **Nghiên cứu này sử dụng kết hợp cả phương pháp định lượng và định tính.** Để xác định được các nhóm ‘đầu bảng’ và các nhóm ‘cuối bảng’, nhóm nghiên cứu đã dựa vào số liệu Điều tra Thực trạng Kinh tế - Xã hội của 53 Dân tộc thiểu số năm 2015 để tính toán chỉ số Phát triển con người (HDI) và chỉ số Nghèo đa chiều (MPI) như là hai chỉ báo về thực trạng phát triển kinh tế - xã hội của các DTTS. Sau nhiều cuộc tham vấn với đông đảo các nhà nghiên cứu, chuyên gia, đại diện của Ủy ban Dân tộc và Ngân hàng Thế giới, nhóm nghiên cứu đã thống nhất lựa chọn 6 nhóm DTTS. Theo đó, nhóm Mường và Sán Dìu đại diện cho các nhóm ‘đầu bảng’; nhóm Khơ Mú và Mông đại diện cho các nhóm ‘cuối bảng’; nhóm Xơ Đăng được chọn do ở vị trí gần các nhóm cuối bảng còn nhóm Khmer thì lại sát với các nhóm ‘đầu bảng’. Với cách thức lựa chọn các nhóm DTTS này, nghiên cứu đã bao quát được thứ hạng phát triển kinh tế - xã hội khác nhau của các nhóm DTTS, thể hiện trong bảng dưới đây:

	Sán Diu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Ngữ hệ	Hán	Việt – Mường	Môn-Khmer	Môn-Khmer	Môn-Khmer	Mông-Dao
Phân bố dân cư tập trung	Thái Nguyên, Vĩnh Phúc, Bắc Giang, Quảng Ninh, Tuyên Quang	Hòa Bình, Sơn La, Thanh Hóa, Phú Thọ, Ninh Bình	Sóc Trăng, Trà Vinh, An Giang, Cà Mau, Bạc Liêu	Kon Tum, Quảng Nam, Quảng Ngãi	Nghệ An, Điện Biên, Sơn La, Lai Châu	Hà Giang, Tuyên Quang, Lào Cai, Yên Bái, Lai Châu, Sơn La, Cao Bằng
Dân số	163.650	1.378.938	1.279.567	195.673	84.344	1.244.137
HDI	0,5868	0,5679	0,524	0,4494	0,4140	0,3852
MPI	27,09	40,77	34,5	82,83	91,72	88,17
Địa bàn nghiên cứu	Thái Nguyên (Đồng Hỷ/ Nam Hòa; Phú Bình/Bàn Đợt)	Sơn La (Phù Yên/Mường Thải), Thanh Hóa (Ngọc Lặc/Thạch Lập), Kon Tum (Ngọc Hồi/ Bờ Y)	Sóc Trăng (Mỹ Tú/Phú Mỹ; Trần Đề/Đại An 2), Trà Vinh (Trà Cú/ Định An)	Kon Tum (Đắk Tô/Kon Đào; Ngọc Hồi/ Bờ Y); Quảng Nam (Bắc Trà My/Trà Đốc)	Sơn La (Mai Sơn/Hát Lót), Thanh Hóa (Mường Lát/ Tén Tàn & Mường Chanh)	Sơn La (Bắc Yên/ Xím Vàng), Thái Nguyên (Đồng Hỷ/ Văn Lang), Thanh Hóa (Mường Lát/ Pù Nhi)

3. Dựa trên sự xác định các nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’ này, nhóm nghiên cứu đã tiến hành lựa chọn các địa bàn nghiên cứu cho cấu phần định tính. Nhóm nghiên cứu đã tiến hành điển dã nhân học trong khoảng thời gian từ tháng 4 đến tháng 7 năm 2018 trên địa bàn thuộc 7 tỉnh, 13 huyện, 16 xã và 32 thôn ấp. Tổng cộng, nhóm nghiên cứu đã thực hiện 105 cuộc tham vấn với các bên hữu quan tại cấp tỉnh, 260 cuộc cấp huyện, 192 cuộc ở xã và 832 cuộc tại thôn ấp và cấp hộ gia đình (trong số này 48.5% là nữ), nâng tổng số đối tượng phỏng vấn lên 1389 người. Địa bàn khảo sát được tóm tắt trong Phụ lục 2.

4. Các phát hiện từ nghiên cứu này, từ cả các bằng chứng định lượng và định tính, cho thấy một sự tổng hòa của các điều kiện, nhân tố được đan kết với nhau đã tác động một cách đáng kể đến con đường thoát nghèo của các nhóm dân tộc được lựa chọn nghiên cứu tại Việt Nam. Nhằm mục đích phân tích, chúng tôi đã nhóm các nhân tố này vào các chủ điểm sau: a) kết nối hạ tầng và kinh tế; (b) tài sản sinh kế cơ bản (sở hữu đất canh tác, nhân lực lao động trong hộ gia đình, tình trạng dễ bị tổn thương, và các cú sốc); (c) các kết nối thị trường; (d) tham gia thị trường lao động; (e) tiếp cận giáo dục; (f) tiếp cận dịch vụ y tế; (g) vai trò của các thiết chế truyền thống và quản trị địa phương; (h) các quan niệm, chuẩn mực về vai trò giới và các động thái quyền năng trong nội bộ hộ gia đình; (i) các quan niệm về khác biệt tộc người và vấn đề niềm tin; và (j) tiếp cận các hỗ trợ từ bên ngoài.

Các yếu tố ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc?

5. Phần dưới đây nêu vắn tắt các tác nhân chính yếu đã tác động đến quá trình phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm DTTS khác nhau.

(a) Kết nối hạ tầng và kinh tế

6. Các nhóm ‘đầu bảng’ có kết nối hạ tầng tốt hơn. Nghiên cứu xác định kết nối hạ tầng đã góp phần cốt lõi vào sự thành công của các nhóm Mường, Sán Diu và Khmer, như tiếp cận giao thông thuận lợi làm

giảm chi phí vận chuyển, tiếp cận được thị trường và các kết nối xã hội. Cải thiện về hạ tầng những năm gần đây khiến kết nối kinh tế càng quan trọng hơn, như gần các đô thị, khu công nghiệp nên thanh niên DTTS có điều kiện tiếp cận thị trường lao động phi nông nghiệp, hoặc các nông hộ DTTS có thể tham gia sản xuất theo chuỗi giá trị. Sự kết nối về kinh tế với các khu công nghiệp đã giúp không ít phụ nữ DTTS có thể xin vào làm và đi về hàng ngày. Không có sự kết nối đó thì rất khó để những phụ nữ DTTS này có thể đi xa nhà làm việc. Do khoảng cách địa lý có ảnh hưởng đến các quan niệm địa phương về phụ nữ chấp nhận làm các công việc xa nhà, yếu tố này có ảnh hưởng quan trọng đến lựa chọn và tiếp cận các cơ hội việc làm, nghề nghiệp ngoài địa bàn cư trú của chị em phụ nữ. Khoảng cách địa lý càng xa nơi cư trú thì khả năng tiếp cận các cơ hội công việc của phụ nữ càng giảm. Ở góc độ này có sự khác biệt giữa các nhóm 'đầu bảng' và các nhóm 'cuối bảng'. Đối với các nhóm 'đầu bảng' như Sán Dìu, Mường và Khmer nhìn chung nhân tố khoảng cách địa lý không thực sự đóng vai trò đáng kể đến việc tiếp cận cơ hội việc làm của phụ nữ.

7. **Kết nối hạ tầng kém thường gắn với các nhóm 'cuối bảng'.** Đáng chú ý tình trạng kết nối hạ tầng ở nhóm Mông là yếu nhất so với tất cả các nhóm dân tộc nghiên cứu. Thêm vào đó các nhóm 'cuối bảng' cũng thường có kết nối kinh tế kém. Nội hàm khoảng cách địa lý thực sự mang tính đặc thù vùng miền. Các ý niệm về 'khoảng cách', mức độ 'xa xôi' có thể không phản ánh chính xác điều kiện thực tế, khi tính đến yếu tố thời tiết và hiện trạng công trình cơ sở hạ tầng. Điều này gợi ý rằng khoảng cách không nên chỉ xem xét từ khía cạnh địa lý cơ học mà có thể bao gồm cả các yếu tố kinh tế, văn hóa, và xã hội...

(b) Tài sản sinh kế cơ bản

8. **Về sở hữu đất sản xuất, các nhóm 'cuối bảng' có quy mô sở hữu đất canh tác nhiều hơn các nhóm 'đầu bảng'.** Các nhóm Khơ Mú và Xơ Đăng có diện tích trung bình đất sản xuất gần gấp đôi của nhóm Mường và Khmer. Nhóm Sán Dìu có diện tích sở hữu đất sản xuất ít nhất trong số các nhóm dân tộc lựa chọn trong nghiên cứu này. Thu nhập từ đất canh tác mầu mỡ là một yếu tố quan trọng đóng góp vào giảm nghèo. Sở hữu đất sản xuất chất lượng tốt, thích hợp với nhiều cây có giá trị cao là điều kiện quan trọng để các nhóm tiến lên 'đầu bảng'. Kết quả nghiên cứu định tính cho thấy nhóm Mường và Sán Dìu sở hữu đất sản xuất có độ màu mỡ nhất so với các nhóm khác.

9. **Với các nhóm 'cuối bảng', vấn đề chủ đạo vẫn là thiếu đất sản xuất màu mỡ.** Đây là nguyên nhân căn bản dẫn đến tình trạng nghèo, chuyển từ thế hệ này sang thế hệ khác, hay còn gọi là 'nghèo di truyền'. Điều này tiếp tục hạn chế khả năng của họ tiếp cận các cơ hội đa dạng sinh kế, để những hộ có điều kiện về đất đai đầu tư ví dụ như vào nuôi tôm hay các cây trồng đặc thù. Thiếu vốn là rào cản lớn đối với các nông dân nghèo để có thể khai thác hiệu quả quỹ đất sản xuất của họ. Tuy nhiên với một số hộ khá (trong các nhóm 'cuối bảng')¹ thì vẫn có khả năng mở rộng đất sản xuất như là khai hoang, phục hóa, làm ruộng bậc thang, hay cho anh em họ hàng, nhưng không phải người ngoài, thuê đất. Năng suất đất canh tác ở các nhóm 'cuối bảng' còn phụ thuộc vào việc họ có vận dụng các kỹ thuật canh tác mới, tiến bộ hơn của các nhóm lân cận như Thái, Tày, Kinh hay Hoa.

10. **Hiện trạng sở hữu đất sản xuất liên quan đến các trải nghiệm tái định canh, định cư trước đây, thể hiện khác nhau ở các nhóm 'đầu bảng' và các nhóm 'cuối bảng'.** Nhóm Mường di cư vào Kon Tum không chỉ hưởng lợi từ các ưu tiên về hỗ trợ tái định canh của Nhà nước mà còn tận dụng được nguồn đất rừng còn

1 Ngụ ý ở đây là ngay cả trong các nhóm 'cuối bảng' thì vẫn có nhưng hộ gia đình khá giả. Do đó, các 'hộ khá giả' hay 'hộ giàu' trong báo cáo này là chỉ các hộ có điều kiện kinh tế khá hơn các hộ khác, không tính đến việc hộ đó thuộc nhóm 'đầu bảng' hay nhóm 'cuối bảng'.

dồi dào thời kỳ đầu nhờ sự tương đồng về văn hóa với người Kinh và kinh nghiệm canh tác lúa nước và trồng cây ăn quả vốn có của họ. Trong khi đó nhóm Khơ Mú và Xơ Đăng được vận động tái định cư tại các thôn làng do Nhà nước xây dựng theo chính sách định canh, định cư và được hỗ trợ đất canh tác để chuyển sang trồng lúa nước. Tuy nhiên nhiều người trong số họ không sẵn sàng thích ứng với mô hình sinh kế mới và đã bán lại đất cho người Kinh để quay lại phương thức sinh kế truyền thống của họ là canh tác nương rẫy.

11. **Có đủ nhân lực tham gia vào quá trình sản xuất là một nhân tố then chốt khác tác động đến sự thành công của một số nhóm DTTS được nghiên cứu.** Các nhóm ‘cuối bảng’ có quy mô hộ gia đình lớn hơn so với các nhóm ‘đầu bảng’. Hoàn cảnh khó khăn thiếu thốn ở các nhóm ‘cuối bảng’ có thể đã buộc các thành viên thuộc độ tuổi lao động trong gia đình ra ngoài tìm kiếm các cơ hội tạo thu nhập. Thế nhưng, các DTTS chủ yếu vẫn chỉ tìm được các công việc lao động chân tay, giản đơn và rất hiếm khi tiếp cận được các vị trí quản lý.

12. **Các hộ gia đình kinh tế khó khăn thường có số con nhỏ chưa đến độ tuổi lao động.** Tình trạng này ghi nhận được ở một số nhóm dân tộc có tỷ suất sinh cao do chưa sử dụng biện pháp tránh thai xuất phát từ niềm tin tôn giáo như nhóm Xơ Đăng tại Kon Tum, hay bởi quan niệm thích con trai ở nhóm Mông tại Sơn La, Thái Nguyên và Thanh Hóa. Điều này lý giải tại sao các hộ gia đình thuộc đối tượng hộ ‘nghèo’ cũng thường có con đang trong độ tuổi đến trường và do đó dưới độ tuổi lao động theo quy định.

13. **Những cú sốc giá cả thị trường là dạng thức biến động chính mà các DTTS phải đối mặt trong các hoạt động sinh kế chủ đạo của họ.** Có thể quan sát những biến động này qua sự sụt giảm giá ngô ở nhóm Mông, giá cả thất thường với các nông dân người Khơ Mú, giá thu mua chè thấp ở nhóm Sán Dìu hay cây môn rớt giá ở vùng người Khmer. Với hoạt động chăn nuôi, rất nhiều nông hộ DTTS được nghiên cứu cho biết nuôi heo, vốn dĩ là một lựa chọn phổ biến nhất những năm về trước, nhưng vào thời điểm hiện tại thì không thực sự hiệu quả (thậm chí cả với một số giống địa phương vẫn có thể tìm được thị trường tiêu thụ) bởi giá thịt heo giảm mạnh mấy năm gần đây.

14. **Các cú sốc giá cả thị trường tác động tiêu cực đến tất cả các nhóm DTTS được nghiên cứu, nhưng giữa các nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’ có sự ứng phó và chống chịu trước các biến động này rất khác nhau.** Đối với nhóm ‘đầu bảng’ như dân tộc Mường và Sán Dìu, khi giá ngô, lợn, và chè giảm người dân vẫn có thể thích ứng và chuyển sang các cây trồng khác như cam, bưởi. Trong khi đó các nông hộ Khơ Mú và Mông tham gia phỏng vấn gặp rất nhiều khó khăn để chuyển đổi cây trồng do chất lượng đất sản xuất của họ ít màu và thiếu các kiến thức, kỹ năng về mặt kỹ thuật. Với các nhóm ‘cuối bảng’, thực hành lao động đối công rất phổ biến. Trong bối cảnh kinh tế thị trường, việc huy động nguồn nhân lực hỗ trợ từ họ hàng có thể giúp giảm thiểu các chi phí sản xuất nhưng không hẳn là nâng năng suất được vì rằng các thành viên gia đình có thể thiếu và yếu các kỹ năng cần thiết mà nhân công từ thị trường lao động có thể đáp ứng được.

15. **Các nhóm ‘cuối bảng’ có xu hướng hay phải gánh chịu thiên tai.** Các nhóm ‘đầu bảng’ như Sán Dìu hay Mường ít chịu ảnh hưởng từ thiên tai. Tại rất nhiều địa bàn người Mông cư trú, nguy cơ sạt lở khi mưa to luôn trực chờ. Hạn hán nặng thường xảy ra với các vùng người Mông, Khơ Mú và đôi lúc ở người Xơ Đăng tại Kon Tum. Các nhóm ‘cuối bảng’ ít có khả năng chống chịu và thích ứng trước các ảnh hưởng từ thiên tai như các nhóm ‘đầu bảng’, vốn có thể dựa vào mạng lưới gia đình, thân tộc. Đây là một dạng vốn xã hội đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong các hoạt động cứu trợ và tái thiết sau thiên tai. Phải gánh chịu những thiệt hại và mất mát do thiên tai gây ra, không ít nông hộ ở các nhóm ‘cuối bảng’ rơi vào tình trạng túng quẫn, nợ nần. Không có khả năng trả các khoản vay nợ với mức lãi suất cao ngất ngưỡng, những nông dân này thường buộc phải bán

các tư liệu sản xuất bao gồm ruộng đất cũng là nguồn sinh kế quan trọng nhất của họ. Tình trạng quá lệ thuộc vào các nguồn lợi thiên nhiên, coi như một chiến lược sinh kế cơ bản, cũng khiến một số nhóm ‘cuối bảng’ rơi vào tình trạng dễ bị tổn thương hơn về kinh tế.

(c) Kết nối thị trường

16. **Các nhóm ‘đầu bảng’ kết nối thị trường tốt hơn các nhóm ‘cuối bảng’.** Các kết nối hạ tầng rõ ràng góp phần cải thiện cơ hội kết nối thị trường. Điều này cho thấy mức độ kiểm soát thị trường của các thương lái địa phương, nhất là những người cho vay lãi là trở lực không hề nhỏ đối với các chiến lược phát triển sinh kế và tiếp cận thị trường của các nhóm ‘cuối bảng’.

17. **Nhìn từ góc độ giới, nam thường đảm nhiệm hoạt động giao kết với bên ngoài để tiếp thị các nông sản của gia đình do có khả năng sử dụng tiếng phổ thông tốt hơn.** Một điểm lợi thế khác của nam giới được cho có sức khỏe, có khả năng di chuyển bằng phương tiện xe máy vượt các quãng đường dài. Điều này ghi nhận được ở cả nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’. Tuy nhiên, một trong những lý do khiến các nhóm ‘cuối bảng’ ít có cơ hội tiếp cận được thị trường – vốn chủ yếu do người Kinh kiểm soát – chính là những sắc thái phân biệt đối xử với họ. Về khía cạnh này các nhóm ‘đầu bảng’ dường như có mức độ trải nghiệm các định kiến phân biệt ít hơn.

18. **Phát triển nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa là con đường quan trọng để thoát nghèo tại tất cả các tỉnh nghiên cứu.** Các nhóm ‘đầu bảng’ và một số hộ khá giả trong các nhóm ‘cuối bảng’ đều có khả năng đa dạng hóa cây trồng sẵn có theo hướng sản xuất hàng hóa. Thế nhưng ngay cả với các nhóm ‘đầu bảng’, sự tham gia vào các chuỗi giá trị nông nghiệp vẫn ở mức khiêm tốn. Ví dụ hai nhóm ‘đầu bảng’ như Mường và Sán Dìu đã nỗ lực nâng cấp các chiến lược sinh kế của họ bằng cách tham gia vào một số chuỗi giá trị có tiềm năng phát triển cao. Với các nhóm ‘cuối bảng’ khả năng họ có tham gia một số chuỗi giá trị được hay không còn tùy thuộc một phần vào sự sẵn có của một số cây trồng có giá trị hàng hóa tại địa phương.

19. **Nguồn tín dụng không chính thức do các thương lái, chủ đại lý địa phương cung ứng dưới hai dạng thức vật tư sản xuất đầu vào và tiền mặt có thể dẫn đến những trở ngại cho việc cạnh tranh lành mạnh trên thị trường.** Các thương lái, chủ đại lý, hay ‘các nhà đầu tư’ thường đặt ra mức giá có lợi cho họ; điều này là hoàn toàn có khả năng xảy ra bởi các nông dân đã chịu ràng buộc với họ từ các khoản nợ tồn đọng từ trước. Điều này dường như tạo ra một vòng luẩn quẩn trong nợ nần của các hộ nghèo tại tất cả các tỉnh khảo sát. Các chủ nợ địa phương này thường cung cấp các khoản vay ‘nóng’ với mức lãi suất rất cao. Điểm đáng chú ý là mức độ kiểm soát thị trường địa phương của các chủ quán, đại lý và thương lái nhìn chung có vẻ yếu hơn ở các vùng có kết nối hạ tầng và kinh tế tốt. Tại các vùng có điều kiện kết nối cải thiện hơn, các nhóm ‘đầu bảng’ thường có nhiều lựa chọn hơn về nguồn cung ứng vật tư đầu vào và đầu ra cho sản phẩm. Sức cạnh tranh đó đã giữ giá trần và lãi suất cho vay của các chủ quán và thương lái ở mức khá cạnh tranh.

20. **Chi phí cao và dịch vụ vận chuyển mang tính thời vụ khiến các nhóm ‘cuối bảng’ càng trở nên lệ thuộc vào các thương lái (thường chủ yếu là người Kinh).** Vấn đề thao túng thị trường và giá cả diễn ra khá nổi cộm tại Thanh Hóa và ở nhóm Khơ Mú tại Sơn La. Cũng cần lưu ý rằng các hoạt động mua bán mang tính nhóm/tổ hợp có vẻ rất hạn hữu ở cả nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’. Xu thế này vô hình trung khiến người dân rơi vào tình trạng dễ bị tổn thương hơn trước quyền lực kiểm soát của các thương lái và nhà cung ứng vật tư đầu vào nông nghiệp.

(d) Tham gia thị trường lao động

21. **Các cơ hội tham gia thị trường lao động ngày càng trở nên thiết yếu để giảm nghèo tại các vùng DTTS trong 5 năm vừa qua.** Các nhóm ‘đầu bảng’ tạo được nguồn thu nhập chủ yếu ngoài sản xuất nông nghiệp, trong khi các nhóm ‘cuối bảng’ vẫn tiếp tục trông vào nông nghiệp như nguồn thu chính duy nhất của họ. Với các nhóm ‘đầu bảng’, họ thường có thêm các lựa chọn việc làm được trả lương ở gần địa phương hay ngoại tỉnh. Thanh niên người Mường, Sán Dìu và Khmer đã hoàn thành chương trình trung học cơ sở hay các cấp học cao hơn có thể dễ dàng xin việc trong các nhà máy đóng trên địa bàn hoặc gần đó. Các công việc trong phạm vi thôn ấp thường trả lương không cao và ít đa dạng hơn các cơ hội có thể tìm kiếm ở ngoại tỉnh. Các vị trí việc làm ở địa phương có vẻ phù hợp với không ít phụ nữ DTTS, nhất là các chị em đã lấy chồng, bởi các chị em có thể vào làm mà vẫn đi về được hàng ngày để chăm lo cho gia đình.

22. **Nguồn tiền gửi về từ các thành viên gia đình đi làm xa đóng vai trò quan trọng mang lại diện mạo vô cùng khởi sắc ở các thôn bản.** Tại các địa bàn khảo sát xu hướng dịch chuyển lao động ngày càng phổ biến nhưng lại mang tính giới rất cao: gần như chủ yếu là nam giới, đặc biệt ở nhóm Mông (Sơn La, Thái Nguyên và Thanh Hóa), và một số ít ở nhóm Sán Dìu (Thái Nguyên) và Khmer tại đồng bằng sông Cửu Long.

23. **Các cơ hội việc làm được trả lương ngày càng mở ra cho các nhóm ‘cuối bảng’ chủ yếu là các việc làm thu nhập thấp.** Rào cản ngôn ngữ (phổ thông) và trình độ học vấn thấp là các nhân tố cản trở các DTTS này tiếp cận được cơ hội việc làm ổn định. Kết nối hạ tầng đường như không phải là tác nhân khi xét đến cơ hội tham gia thị trường lao động vì rằng các thông báo, tờ rơi, áp phích quảng cáo tuyển dụng việc làm đăng tải khắp các nơi công cộng, thậm chí đến cả những xã thôn xa xôi hẻo lánh nhất.

24. **Thị trường lao động không chính thức là một lựa chọn ngày càng phổ biến cho các nhóm ‘cuối bảng’.** Trong khi tiếp cận thị trường lao động chính thức hay xuất khẩu lao động vẫn còn nằm ngoài khả năng của hầu hết người dân ở độ tuổi trung niên hay những người không đáp ứng được về khả năng sử dụng ngôn ngữ phổ thông hay trình độ học vấn chưa đạt mức yêu cầu, thì dịch chuyển lao động qua biên giới đang được xem là một biện pháp thay thế. Hoạt động này ngày càng đem lại nguồn thu nhập chính cho một số nhóm dân tộc như Mông, Ca Dong² và Khơ Mú. Trình độ học vấn không đạt mức yêu cầu của người dân nghèo đã làm giảm khả năng họ tiếp cận được các cơ hội việc làm ổn định, khiến họ nhận được nguồn thu nhập thấp và đối mặt với nhiều rủi ro.

25. **Đang ngày càng trở thành con đường cốt yếu để thoát nghèo, các cơ hội việc làm được trả lương cũng đặt ra một số thách thức cho các DTTS.** Về cơ hội nghề nghiệp chính thức, các tiêu chí tuyển dụng vị trí việc làm trong các nhà máy thường giới hạn độ tuổi từ 18 đến 35 và yêu cầu hoàn thành trung học cơ sở không tính đến khả năng tham gia của các đối tượng trung niên. Cả cán bộ và người lao động địa phương đều nêu lên các quan ngại về việc đảm bảo quyền lợi của người lao động như chi trả chế độ bảo hiểm y tế, an toàn, bảo hộ lao động và các lợi ích công việc khác. Người dân có thể tìm các vị trí việc làm được trả lương cao ở các tỉnh khác, nhưng dịch chuyển liên tỉnh cũng phát sinh thêm chi phí cho họ.

26. **Tham gia thị trường lao động cũng nảy sinh một số vấn đề gia đình.** Các cha mẹ đi lao động xa nhà và để các con ở lứa tuổi chưa đến trường cho ông bà nội ngoại trông nom. Các giáo viên được phỏng vấn cũng cho biết thực trạng này ảnh hưởng đến một số học sinh bị thụ lùi trong lớp, nhất là các nhóm có tỷ lệ không

2 Ca Dong là tên gọi nhóm địa phương của dân tộc Xơ Đăng tại Quảng Nam.

sử dụng thành thạo ngôn ngữ phổ thông cao như Mông, Khơ Mú và Xơ Đăng. Hơn nữa, cha mẹ đi làm xa vắng nhà nên cũng không quan tâm sâu sát được việc học tập của con em, cũng dẫn đến việc bỏ học giữa chừng như quan sát tại một số thôn ấp người Mường, Khơ Mú (Sơn La) và Khmer trong đồng bằng sông Cửu Long.

27. **Có sự phân hóa về tộc người trong cơ cấu việc làm và thị phần lao động xuất khẩu.** Một số thị trường lao động như Nhật Bản, Hàn Quốc yêu cầu đội ngũ lao động có tay nghề kỹ thuật và trình độ ngoại ngữ nhất định thường thu hút các đương đơn người Kinh và các nhóm DTTS vẫn được xem là ‘tiến bộ’ về mặt kinh tế - xã hội như người Mường, Thái... Các lao động xuất khẩu này khi trở về thường nhận được các cơ hội việc làm ổn định trên thị trường lao động địa phương do họ đã có kinh nghiệm làm việc ở môi trường nước ngoài. Trong khi đó các quốc gia khu vực Trung Đông thường thu hút các lao động nữ, chính là công việc giúp đỡ gia đình. Chủ yếu phụ nữ tham gia đều từ các nhóm dân tộc ở khu vực xa xôi, hẻo lánh như người Ca Dong, Mông và Khơ Mú. Những lao động xuất khẩu này có trình độ học vấn thấp và vị thế xã hội yếu nên càng dễ có khả năng trở thành đối tượng bị khai thác, bóc lột và lạm dụng. Các vị trí việc làm này cũng không giúp cải thiện được gì nhiều đời sống kinh tế của gia đình họ khi hoàn thành hợp đồng lao động và trở về nước.

(e) Một số khía cạnh về tiếp cận giáo dục

28. **Tất cả các tỉnh khảo sát đều cho biết có tình trạng bỏ học giữa chừng ở bậc trung học cơ sở hoặc trung học phổ thông.** Xu hướng bỏ học ở bậc trung học cơ sở phổ biến ở các nhóm ‘cuối bảng’, trong khi tình trạng bỏ học ở bậc trung học phổ thông diễn ra ở các nhóm ‘đầu bảng’. Tỷ lệ theo học thấp phần nào được lý giải do hoàn cảnh gia đình kinh tế khó khăn và thường cũng là trong điều kiện kết nối yếu ở các nhóm ‘cuối bảng’. Thực trạng bỏ học được cho biết là do khoảng cách địa lý xa xôi, thiếu các cơ hội giao tiếp xã hội với người Kinh và các cộng đồng bên ngoài nên khả năng sử dụng tiếng phổ thông còn hạn chế.

29. **Thông tin phỏng vấn sâu các cán bộ địa phương cho thấy một quan niệm phổ biến rằng học sinh các nhóm Mông, Khơ Mú và Xơ Đăng nói chung là hay rụt rè, nhút nhát.** Có thể thấy là một số giáo viên người Kinh do thiếu độ nhạy cảm văn hóa cộng thêm ảnh hưởng từ các diễn ngôn phổ biến trong xã hội về các đặc tính được cho là lạc hậu, tự cung tự cấp, mê tín và rào cản ngôn ngữ ở các nhóm DTTS nên dễ có xu hướng diễn giải sai lệch và không đủ khả năng truyền tải các nội dung giảng dạy cho học sinh các nhóm dân tộc Khơ Mú, Xơ Đăng, Ca Dong và nhất là người Mông. Các nhân tố này có thể càng nhấn sâu thêm những quan điểm thiên kiến vốn có ở người Kinh về các DTTS.

30. **Ở cả nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’, nếu không có các mối quan hệ quen thân với những người có địa vị xã hội thì cơ hội tiếp cận các vị trí việc làm ổn định là rất hạn hữu.** Ví dụ có những sinh viên người DTTS đã nỗ lực phấn đấu hoàn thành bậc đại học hoặc cao đẳng nhưng vẫn không thể xin được các vị trí trong cơ quan nhà nước. Với những trường hợp đó, vấn đề nằm ở sự thiếu vắng các kết nối chính trị chứ không phải là kết nối về mặt hạ tầng. Nhân tố này tạo nên một tâm thế hoài nghi về lợi ích từ việc theo đuổi các bậc học cao. Trong khi có vẻ ít thể hiện rõ ở các nhóm ‘đầu bảng’, sự cộng hưởng giữa kết nối hạ tầng và chính trị yếu kém có thể đưa đến trình độ học vấn thấp ở bậc trung học phổ thông, sẽ chi phối ngược lại đến cơ hội cho các nhóm ‘cuối bảng’ tiếp cận được các việc làm trả lương cao.

31. **Trình độ học vấn thấp ở các nhóm ‘cuối bảng’ không tạo được cơ hội cho người dân nhận được các công việc ổn định.** Điều này tiếp tục khiến họ phải đối mặt với các thách thức từ xu thế tự động hóa ngày một tăng và hệ quả là mất việc. Trong khi người dân ở các nhóm ‘đầu bảng’ thường có trình độ học vấn ở mức trung học cơ sở hoặc cao hơn cũng luôn được tuyển dụng vào các vị trí ít có khả năng áp dụng tự động hóa.

Nhìn từ góc độ giới, phụ nữ có xu hướng làm tại các vị trí công việc có khả năng chuyển thành tự động hóa cao hơn so với nam giới. Do vậy, phụ nữ có khả năng đối mặt trước các nguy cơ mất việc liên quan đến quy trình tự động hóa nhiều hơn so với các đồng nghiệp nam. Ở cấp hộ gia đình, tình trạng thất nghiệp do chuyển đổi công nghệ sẽ tạo ra sự hẫng hụt rất lớn đến đời sống hộ dân vì rằng các gia đình DTTS hiện đều trông chờ chính vào nguồn thu này.

32. Các chương trình đào tạo nghề cho lao động nông thôn, nhất là đối tượng hộ nghèo và DTTS được cung cấp miễn phí, nhưng thực tế nội dung đào tạo thường không căn cứ vào nhu cầu và nguyện vọng của người dân. Các hoạt động đào tạo chủ yếu tập trung vào nông nghiệp, chăn nuôi thường được thực hiện bằng ngôn ngữ phổ thông, với cách tiếp cận rao giảng lý thuyết kiểu truyền thống. Thế nên hầu hết các hoạt động này chưa thu hút được sự tham gia của các đối tượng thanh niên DTTS. Đa số các thanh niên này, ngay cả các nhóm ‘đầu bảng’ đều không hào hứng với các chương trình đào tạo nghề về chăn nuôi hay sản xuất nông nghiệp.

(f) Một số khía cạnh về tiếp cận y tế

33. Ở các nhóm dân tộc nghiên cứu đều có sự gia tăng mức độ sử dụng các dịch vụ khám chữa bệnh. Các nhóm ‘đầu bảng’ sử dụng các dịch vụ khám chữa bệnh nhiều hơn các nhóm ‘cuối bảng’. Tình hình sử dụng dịch vụ chăm sóc sức khỏe bà mẹ ở các nhóm DTTS vẫn thấp, nhất là với các nhóm ‘cuối bảng’ như Mông, Khơ Mú và Xơ Đăng. Số lượng phụ nữ Mông và Khơ Mú thực hiện thăm khám trong suốt thai kỳ đặc biệt thấp so với chị em ở các nhóm ‘đầu bảng’. Tuy nhiên lựa chọn sinh tại nhà phổ biến ở các cộng đồng Mông, Khơ Mú và Xơ Đăng được khảo sát khẳng định chủ yếu bởi tốc độ chuyển dạ sinh ở các thai phụ. Có vẻ do thiếu độ nhạy cảm văn hóa cần thiết và rào cản ngôn ngữ nên các nhân viên y tế cũng gặp hạn chế trong quá trình tương tác thăm khám với các bệnh nhân DTTS.

34. Về tảo hôn, số liệu định lượng cho thấy nhóm ‘cuối bảng’ như dân tộc Mông có tỷ lệ tảo hôn và tỷ suất sinh cao, nhưng các dân tộc khác trong nhóm ‘cuối bảng’ này đều không xuất hiện trong danh mục các DTTS có tỷ lệ tảo hôn cao nhất. Trong khi đó hai nhóm ‘đầu bảng’ như Mường và Khmer lại có tỷ suất sinh rất thấp. Tình trạng tảo hôn, sinh con sớm và có nhiều con rõ ràng là những dấu hiệu về tình trạng nghèo. Trong các trường hợp này, các bà mẹ còn nhỏ tuổi này cũng hay bỏ học sớm và thường có ít kiến thức, hiểu biết về các biện pháp tránh thai và chăm sóc sức khỏe sinh sản.

35. Số liệu định lượng cho thấy các nhóm dân tộc Mông và Khơ Mú có tỷ lệ hôn nhân cận huyết cao. Trong khi đó, thông tin phỏng vấn định tính chỉ ra rằng hôn nhân cận huyết không hề phổ biến tại địa phương. Điều này cũng tương thích với thông tin thu nhận được từ các đối tượng phỏng vấn người Mông và Xơ Đăng. Lý do cũng có thể do chủ trương tuyên truyền, vận động xóa bỏ hôn nhân cận huyết trong rất nhiều chính sách, chương trình hiện nay đã tạo tâm lý áp lực cho người dân khi phải trả lời thông tin về thực trạng này.

(g) Thiết chế truyền thống và quản trị địa phương

36. Hệ thống thiết chế truyền thống và quản lý hành chính ở thôn bản cùng song song tồn tại và giữ vai trò chủ chốt trong việc triển khai thực hiện các chính sách của Nhà nước và các chương trình phát triển tại cấp cơ sở. Tất cả các nhóm dân tộc nghiên cứu đều có các chức sắc truyền thống như già làng, trưởng bản, trưởng họ và gần đây có thêm người có uy tín do dân bầu chọn và các chức sắc tôn giáo như mục sư ở một số thôn người Mông, Sư Cả ở cộng đồng người Khmer. Những chức sắc này có vai trò quan trọng trong việc duy trì đời sống thôn bản.

37. **Tại cấp thôn bản, trưởng thôn là nhân vật chính yếu phối hợp cùng các tổ chức đoàn thể tích cực truyền tải các chính sách, chương trình của Nhà nước đến người dân.** Như quan sát tại tất cả các địa bàn nghiên cứu, trưởng thôn rất tích cực cung cấp thông tin, đường hướng cho người dân phát triển hoạt động sinh kế, nhất là chăn nuôi, các chương trình tín dụng và cơ hội nghề nghiệp. Thường trưởng thôn là người đại diện cho nhóm dân tộc duy nhất hoặc chiếm số đông trong thôn bản. Với các nhóm ‘đầu bảng’ vai trò của trưởng thôn có vẻ nổi trội hơn, trong khi các chức sắc đại diện cho thiết chế truyền thống dường như thể hiện đậm nét hơn tại các nhóm ‘cuối bảng’.

38. **Phân tích dữ liệu định lượng cho thấy các đại diện DTTS tham gia bộ máy hành chính địa phương khá đông.** Trên thực tế người Kinh nắm giữ hầu hết các vị trí then chốt như Chủ tịch xã hay Bí thư xã do họ đều đáp ứng được các yêu cầu về năng lực và trình độ học vấn hơn là đại diện các DTTS. Trong điều kiện chính sách hiện thời của Nhà nước gắn với việc xây dựng, củng cố tổ chức cơ sở, thu hút cán bộ trẻ, có trình độ đại học về công tác ở cơ sở, cơ hội tham chính cho các DTTS, ngay cả các nhóm ‘đầu bảng’ như Sán Diu hay Mường tại Kon Tum cũng còn hãn hữu.

39. **Các đại diện DTTS đảm nhiệm các vị trí thứ yếu và tham gia ban lãnh đạo các đoàn thể chính trị - xã hội.** Các vị trí thứ yếu thường do đại diện của nhóm chiếm số đông và dân tộc tại chỗ phụ trách. Các nhóm dân tộc ít người hơn hiếm khi hiện diện trong các vị trí kém quan trọng này. Điều này có thể đặt các nhóm dân tộc này vào vị thế thua thiệt hơn xét về khả năng tiếp cận các nguồn lực hỗ trợ phát triển từ các chương trình, chính sách được triển khai tại thôn bản.

40. **Già làng có vai trò, vị thế rất lớn đối với người dân, nhưng có vẻ hiện chỉ phổ biến ở các nhóm dân tộc tại Tây Nguyên.** Thực tế hội đồng người già không có thực quyền mà chỉ giữ vai trò tượng trưng. Tuy nhiên già làng thường là một người cao niên, thành viên một dòng họ lớn trong làng, có nhiều kinh nghiệm, am hiểu về hoạt động sản xuất cũng như các phong tục tập quán địa phương. Già làng thường góp ý cho trưởng thôn cách thức giải quyết các sự vụ thường nhật và hòa giải các mâu thuẫn trong làng.

41. **Tại các nhóm dân tộc nghiên cứu, dòng họ thể hiện bản sắc văn hóa, giúp các thành viên gắn kết chặt chẽ.** Các thành viên trong dòng họ thường dựa vào các mối quan hệ thân hữu, tương hỗ này như một dạng thức vốn xã hội để tiếp cận thông tin, các cơ hội học tập, việc làm, nghề nghiệp, nguồn vốn tín dụng không chính thức, nhất là có bà con giữ chức trách trong bộ máy chính quyền địa phương cũng là một lợi thế. Tuy nhiên dòng họ có vẻ không chi phối lắm đến quá trình bình nghị xét hộ nghèo và tiếp cận các nguồn lực hỗ trợ tại cấp cơ sở khu vực đồng bằng sông Cửu Long.

42. **Dân tộc Mông và nhóm Mường (tại Kon Tum) vẫn bảo lưu một số luật tục và tập quán pháp được trao truyền qua các thế hệ, xoay quanh các quy tắc ứng xử trong cộng đồng và các mối quan hệ gia đình.** Ngoại trừ trường hợp nhóm Mường di cư vào Tây Nguyên, các nhóm ‘đầu bảng’ có vẻ ít lưu giữ các tập quán pháp hơn là tại các nhóm ‘cuối bảng’. Xu hướng này có thể phần nào đó tác động đến vai trò của các thiết chế truyền thống, đặc biệt là quyền lực thủ lĩnh đang dần mờ nhạt ở các nhóm ‘đầu bảng’ như là một hệ quả từ sự hòa nhập được cho là tương đối thành công của họ vào đời sống xã hội người Kinh.

43. **Ngoài các chức năng tâm linh, các hoạt động văn hóa và lễ hội truyền thống góp phần gia tăng tính gắn kết cộng đồng.** Đây là những dịp thuận tiện để người dân chia sẻ với nhau thông tin và kinh nghiệm sản xuất nông nghiệp chẳng hạn như *Lễ côm mới* của người Ca Dong ở Quảng Nam, *Ok Om Bok*, *Chol Chnam Thmay* và *Pchum Banh* của người Khmer khu vực đồng bằng sông Cửu Long. Dường như

các nhóm ‘cuối bảng’ như Mông và Khơ Mú bảo lưu khá tốt các hoạt động văn hóa mang tính truyền thống của tộc người.

44. **Hội Liên hiệp phụ nữ và Hội Nông dân là hai đoàn thể chính trị - xã hội có mạng lưới hội viên phủ khắp cấp thôn bản.** Bên cạnh chức năng tuyên truyền chủ trương, chính sách, các đoàn thể này góp phần thúc đẩy phát triển mức sống của các DTTS chủ yếu thông qua quản lý vận hành các chương trình vay vốn ưu đãi của Ngân hàng chính sách. Đối với các dự án do các đối tác phát triển hỗ trợ, Hội phụ nữ và một số nơi cả Hội nông dân tham gia rất tích cực triển khai các tiểu hợp phần được ưu tiên cho đối tượng hưởng lợi là phụ nữ. Với hầu hết các trường hợp, điều này bộc lộ một cách thức tổ chức thực hiện hiệu quả để thúc đẩy quyền năng kinh tế cho phụ nữ.

(h) Vai trò giới và các dạng thức quyền năng nội bộ hộ gia đình

45. **Trong một số nhóm người trả lời phỏng vấn còn bắt gặp những quan điểm trọng nam hơn phụ nữ như Mông, Mường và Sán Dìu, phụ nữ, nhất là khi lấy chồng thường giữ vị trí thứ yếu, trong khi nam giới nắm quyền quyết trong gia đình và ngoài cộng đồng.** Tại 7 tỉnh nghiên cứu, có một số nhóm dân tộc có truyền thống phụ hệ (Mường, Sán Dìu, Mông và Khơ Mú) và hai nhóm theo chế độ song hệ (Xơ Đăng và Khmer). Một mặt, vị thế người phụ nữ như quan sát tại các nhóm dân tộc có truyền thống phụ hệ như Sán Dìu ở Thái Nguyên khá là quan trọng. Mặt khác ở một vài nhóm khác vẫn còn các dấu ấn song hệ như Khmer và Xơ Đăng, trong khi không có sự phân biệt về giới khi cả con trai và con gái đều có quyền thừa kế như nhau, vai trò của nam giới/người chồng so với phụ nữ/người vợ lại áp đảo hơn phần do nam giới thường cáng đáng các hoạt động sản xuất nông nghiệp và phi nông nghiệp, vốn mang lại nguồn thu nhập thiết yếu hàng ngày cho gia đình.

46. **Vai trò giới thể hiện rõ nét trong các hoạt động sinh kế, nam giới phụ trách thu hoạch, xây dựng và buôn bán gia súc còn phụ nữ làm các sản phẩm thủ công, khâu may, trồng trọt và chăn nuôi.** Chủ yếu nam giới hay tham dự các khóa tập huấn về khuyến nông và các cuộc họp thôn bản, nhưng các cán bộ cơ sở cũng cho biết gần đây sự tham gia của phụ nữ ngày càng tăng. Đáng chú ý là phụ nữ các nhóm ‘đầu bảng’ như Mường và Sán Dìu tham gia hết sức tích cực để tạo ra các thay đổi trong tập quán sinh kế.

47. **Phụ nữ đứng trước nhiều bất bình đẳng và các rào cản để tiếp cận các cơ hội sinh kế và nguồn lực, nhưng mức độ có sự khác biệt giữa các nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’.** Ví dụ, các nhóm ‘đầu bảng’ như Sán Dìu, Mường và Khmer phụ nữ thường có trình độ học vấn nhất định và thành thạo tiếng phổ thông có ý kiến về các vấn đề sản xuất nông nghiệp nhiều hơn. Ở các nhóm ‘cuối bảng’ như Mông, Xơ Đăng và Khơ Mú, chị em nhất là những người không được đến trường, rất hiếm khi hoặc chưa từng tham gia các cuộc họp thôn bản, phó thác quyền quyết định sản xuất cho chồng họ. Xem xét ở một cấp độ khác, trong khi nam giới nắm quyền quyết về các hoạt động canh tác và chăn nuôi hộ gia đình, việc ra quyết định còn chịu ảnh hưởng từ cách thức và trải nghiệm tương tác của họ với các cán bộ địa phương. Điều này phần nào liên quan đến các quan niệm vốn có trong xã hội về sự lạc hậu, tự cung tự cấp và mê tín, thường gắn với các nhóm ‘cuối bảng’ hơn là các nhóm ‘đầu bảng’ (hoặc ở một mức độ ít hơn).

48. **Đồng thời các cơ hội tham gia thị trường lao động cho phụ nữ đang tạo đà cho sự chuyển biến trong quan niệm truyền thống về sự phân công lao động theo giới ở các hộ gia đình trẻ.** Những việc làm sẵn có trên địa bàn đặc biệt thu hút được các chị em địa phương bởi gần nhà nên họ có thể về lo nội trợ chăm sóc con sau giờ làm. Có dấu hiệu ghi nhận được từ một số thôn bản người Mông, Khơ Mú (Sơn La, Thanh Hóa) và người Sán Dìu (Thái Nguyên) cho thấy mặc dù các quan niệm truyền thống trọng nam vẫn

tồn tại nhưng đang dần chuyển biến theo hướng tích cực như là nam giới địa phương sẽ chia việc nhà cùng các chị em.

49. **Hơn thế nữa, gánh nặng từ những công việc không tên là một trở lực đối với chị em trong phát triển kinh tế như quan sát thấy ở cả nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’.** Các định kiến xã hội về vai trò nội trợ bấy lâu của phụ nữ, đôi khi bản thân chị em cũng nhập tâm, tác động đến sự tham gia của họ vào các hoạt động phi nông nghiệp; thay vì có thể tìm kiếm các cơ hội việc làm ngoài thành phố hay xuất khẩu lao động. Kết quả là, gánh nặng chăm sóc con trẻ, việc đồng áng, thiếu phương tiện cơ giới di chuyển, phụ nữ ít có khả năng tạo dựng và duy trì các mối quan hệ xã hội, nhất là ngoài địa bàn cư trú, ít ra là không bằng được nam giới. Thêm vào đó các đôi vợ chồng trẻ đi làm xa thường gửi con nhỏ cho ông bà nội ngoại trông nom. Hiện tượng này tạo thêm một gánh nặng chăm sóc không được trả lương cho lớp phụ nữ khoảng từ 45 tuổi trở lên, khiến họ khó tiếp cận được các cơ hội việc làm phi nông nghiệp trên thị trường lao động ngoài phạm vi cộng đồng.

50. **Sự phân định vai trò chủ hộ gia đình theo giới tính không thể hiện được vị thế của người phụ nữ ở cấp hộ gia đình mà nam giới có danh nghĩa làm chủ.** Trong các gia đình nam giới làm chủ hộ có đủ hai vợ chồng, các hộ do phụ nữ mang danh chủ hộ thường vắng mặt người chồng, có thể do ly hôn, đi làm xa hoặc đã qua đời. Người phụ nữ cũng có thể đứng tên chủ hộ khi không kết hôn (như một số trường hợp ở nhóm Khmer và Ca Dong). Trong các trường hợp đó, điều quan trọng cần tách biệt giữa các hộ có phụ nữ làm chủ hộ trên danh nghĩa (như đã ly hôn hoặc góa phụ) và các hộ do phụ nữ làm chủ trên thực tế (trong gia đình đó người chồng vắng mặt nhưng vẫn đóng góp tài chính). Tình huống sau có vẻ phổ biến với nhóm Khmer vì rằng các hoạt động dịch chuyển lao động mang tính thời vụ của bà con Khmer đóng vai trò điển hình trong đời sống kinh tế của người dân.

51. **Việc phân định danh nghĩa chủ hộ theo giới tính đặt phụ nữ vào thế vô hình trong các gia đình do nam giới làm chủ.** Đối với các hộ gia đình do nam giới làm chủ hộ người phụ nữ trẻ dễ phải đối mặt với nguy cơ bị yếu thế. Thực trạng này khá phổ biến ở người Mông (Sơn La) gắn với tập quán cư trú sau hôn nhân truyền thống là ở cùng bố mẹ (chồng/vợ). Điều đó bộc lộ những dạng thức quyền năng kiểm soát giữa các bậc phụ huynh và đôi vợ chồng trẻ. Thế nên các kết quả nghiên cứu cho thấy các cơ tầng phức tạp hiển hiện trong các sách lược sinh kế của DTTS.

(i) Quan niệm về sự khác biệt tộc người và vấn đề niềm tin

52. **Ở tất cả các tỉnh nghiên cứu, vẫn tồn tại những thiên kiến chủ quan về khác biệt tộc người giữa các nhóm ‘đầu bảng’ đối với các nhóm ‘cuối bảng’.** Đồng bào thường cho là người Kinh khéo léo và có nhiều mối quan hệ hơn phần lớn các nhóm dân tộc. Thậm chí người Kinh gần như nắm giữ vai trò độc tôn về hoạt động giao thương tại thôn bản, nhờ họ có mối quan hệ xã hội rộng khắp và tính cơ động hơn. Điểm này càng khơi thêm sự ngăn cách xã hội giữa những người miền xuôi lên vùng cao lập nghiệp và các dân tộc tại chỗ. Điều này có vẻ biểu hiện ít ở các nhóm ‘đầu bảng’ Sán Dìu, Mường và Khmer bởi lẽ các dân tộc này khá tích cực và chủ động tham gia buôn bán hoặc kinh doanh nhỏ tại thôn bản.

53. **Minh chứng nghiên cứu gần đây cho thấy nhiều nhóm DTTS có xu thế dựa theo các chuẩn mực của nhóm đa số để tự đánh giá.** Tâm lý tự ti, mặc cảm thể hiện ở các mức độ khác nhau giữa các nhóm DTTS (Nguyen 2016, Well-Dang 2012). Theo thông tin phỏng vấn định tính thì tâm lý này bộc lộ khá phổ biến ở các nhóm ‘cuối bảng’ như Khơ Mú, Mông và Ca Dong, nhất là về sự tham gia của lớp thanh niên DTTS tìm kiếm các cơ hội việc làm khu vực đô thị. Thái độ này có vẻ đang dần biến đổi ở các nhóm có sự hiện diện thỏa đáng trong

cơ cấu lãnh đạo địa phương cũng như mang tính cơ động cao hơn trong dịch chuyển lao động đến khu vực đô thị như nhóm Khmer vùng vùng đồng bằng sông Cửu Long.

54. **Khi xem xét vấn đề giảm nghèo bền vững, các nhóm ‘đầu bảng’ có xu hướng gán ‘tâm lý e ngại’ cho các nhóm dân tộc ‘cuối bảng’ khác.** Theo cách suy luận này các nhóm ‘cuối bảng’ hay mang tâm thế lựa chọn an toàn trong các hoạt động sản xuất nông nghiệp và phi nông nghiệp. Thế nhưng nhìn nhận từ góc độ ‘người trong cuộc’, hầu hết các hộ nghèo ở các nhóm ‘cuối bảng’ thường chưa mạnh dạn đầu tư nhận các kỹ thuật công nghệ mới, có phần dè dặt, chưa tin tưởng vào người ngoài cộng đồng như là người Kinh do trải nghiệm tương tác trước đây của người dân với các đại lý, công ty kinh doanh từ miền xuôi lên nhưng không giữ uy tín với bà con. Thêm vào đó tất cả các nhóm dân tộc nghiên cứu đều có thái độ ‘chờ xem thế nào’, ví như phải thấy có ai đó làm hiệu quả những người khác tự khắc sẽ theo. Điều này dẫn đến tình trạng cung vượt cầu, thương lái thu mua không xuể và dẫn đến sụt giá. Những lý do thường được đưa ra để giải thích hoàn cảnh khó khăn túng thiếu của các hộ nghèo là do tâm lý rụt rè, ngại thay đổi và chưa tự tin tiếp nhận các lựa chọn sinh kế hay các phương pháp sản xuất mới.

55. **Quan niệm về bản sắc văn hóa tộc người trong bối cảnh hội nhập của các DTTS và quá trình toàn cầu hóa.** Ở các nhóm dân tộc nghiên cứu, nhóm ‘đầu bảng’ như Mường, Khmer và nhóm ‘cuối bảng’ như Mông vẫn bảo lưu được các giá trị văn hóa mang bản sắc dân tộc. Trong khi nhóm ‘đầu bảng’ như Sán Dìu được cho là không còn nhiều người biết đến các điệu múa, dân ca truyền thống.

(j) Tiếp cận với các chính sách và dự án hỗ trợ

56. **Các Dân tộc thiểu số là đối tượng thụ hưởng của nhiều chính sách, chương trình của Chính phủ, các dự án của các đối tác phát triển.** Những chính sách và chương trình/dự án này đã mang lại nhiều cải thiện quan trọng về mức sống của đồng bào DTTS và các vùng DTTS. Quan trọng và đáng kể nhất là những cải thiện về hạ tầng kết nối, tiếp cận dịch vụ công (y tế và giáo dục), điều kiện nhà ở, và các tiện ích công cộng khác (điện lưới, nước sạch sinh hoạt...).

57. **Trong khi những cải thiện về hạ tầng và dịch vụ công là rõ ràng và rất đáng kể thì kết quả của những hỗ trợ đầu tư ‘mềm’ khác như hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế, nâng cao năng lực, thúc đẩy tiếng nói và sự tham gia của các DTTS vào các hoạt động phát triển lại kém ‘ấn tượng’ hơn.** Các nhóm dân tộc thành công hơn có xu hướng hưởng lợi được nhiều hơn từ những hỗ trợ đầu tư ‘mềm’ này so với các nhóm kém thành công hơn. Điều này có thể xuất phát từ sự vượt trội hơn trong sở hữu các tài sản sinh kế cơ bản và kết nối thị trường của nhóm ‘đầu bảng’ như Mường và Sán Dìu. Đó cũng có thể là kết quả của tâm lý tích cực chấp nhận thay đổi để thích ứng tốt hơn với điều kiện của môi trường sinh kế như quan sát thấy ở các nhóm ‘đầu bảng’. Ngược lại, các nhóm kém thành công hơn như Mông và Khơ Mú thường có mức độ sở hữu các tài sản sinh kế, kết nối thị trường kém hơn và tâm lý ngại thay đổi.

58. **Tiếp cận tín dụng là một nội dung quan trọng trong các chính sách hỗ trợ phát triển cho người nghèo và DTTS.** Với các chính sách của Chính phủ Việt Nam, các chương trình tín dụng ưu đãi giải ngân qua Ngân hàng Chính sách Xã hội (NH CSXH) là một kênh tiếp cận tín dụng chính cho đồng bào DTTS. Các nhóm dân tộc thành công như Mường và Sán Dìu trong nghiên cứu này đã chứng tỏ khả năng sử dụng hiệu quả hơn các nguồn tín dụng ưu đãi để đầu tư vào sản xuất nông nghiệp và chăn nuôi. Một số hộ Mông và Khơ Mú có tận dụng tiếp cận tín dụng ưu đãi để phát triển chăn nuôi đại gia súc nhưng nhìn chung các nhóm dân tộc kém thành công hơn đã không tận dụng được các khoản tín dụng này một cách có hiệu quả cao như các nhóm ‘đầu

bảng'. Đối với tài chính vi mô, nghiên cứu cũng chỉ ra rằng các nhóm kém thành công hơn, với khả năng tiết kiệm hạn chế nên thường không được hưởng lợi nhiều từ các thể chế tài chính vi mô. Đối với những nhóm này, khả năng tiếp tục duy trì các tổ nhóm tiết kiệm và tín dụng sau khi các dự án hỗ trợ kết thúc là thấp hơn so với vùng có nhiều các nhóm dân tộc thành công hơn.

59. **Để có thể được hưởng lợi từ các chính sách và chương trình giảm nghèo thì hộ gia đình phải thuộc danh sách hộ nghèo và cận nghèo của địa phương.** Tuy nhiên, kết quả rà soát hộ nghèo và cận nghèo hàng năm theo quy định gặp phải nhiều yếu tố cản trở do những áp lực về giảm nghèo ở cấp cơ sở cũng như tâm lý của nhiều hộ gia đình muốn ở lại trong danh sách hộ nghèo để tiếp cận được với các chính sách ưu đãi. Các kết quả khảo sát cho thấy nhiều hộ gia đình cảm thấy chưa thuyết phục bởi cách họ đang là hộ nghèo trong năm nay và 'đột nhiên' trở thành hộ không nghèo vào năm tiếp theo. 'Ranh giới' giữa hộ nghèo, hộ cận nghèo, và hộ không nghèo cũng khá mong manh vì dù tiêu chí rà soát được thống nhất từ trung ương nhưng cách làm rà soát thì phụ thuộc vào nhìn nhận của cán bộ cơ sở. Quá trình rà soát hộ nghèo bị ảnh hưởng mạnh bởi mục tiêu giảm nghèo, đặt các tiêu chí Nông thôn mới tại cơ sở. Kết quả rà soát cũng phần nào ảnh hưởng bởi cấu trúc chính quyền tại cấp xã và quan hệ quyền lực tại thôn bản. Ở khía cạnh này, nghiên cứu chỉ ra rằng việc một hộ gia đình hay dòng họ có tham gia vào hệ thống chính quyền cơ sở là một yếu tố ảnh hưởng đến kết quả rà soát hộ nghèo, cận nghèo hằng năm.

60. **Tương tác về quyền lực giữa các nhóm trong cùng một cộng đồng ảnh hưởng đến kết quả rà soát hộ nghèo và thụ hưởng chính sách.** Các chính sách từ cấp TƯ hoặc địa phương ban hành thường được thực hiện bởi cấp cơ sở với mức độ linh hoạt nhất định để phù hợp với điều kiện cụ thể. Mức độ linh hoạt và cách thức thực hiện trong thực tế phụ thuộc nhiều vào các cán bộ cơ sở trực tiếp thực hiện chính sách. Các cán bộ này cũng chịu ảnh hưởng bởi những tương tác về quyền lực giữa các nhóm trong cộng đồng. Khi quyền lợi của một hộ hay nhóm hộ có thể bị ảnh hưởng thì họ có thể tìm cách ảnh hưởng đến cán bộ cơ sở thông qua các mối quan hệ thân tộc, dòng họ, thân quen. Đây cũng là yếu tố ảnh hưởng đến kết quả rà soát hộ nghèo. Khi kết quả rà soát hộ nghèo bị 'bóp méo' ở mức độ nhất định (cả vì những yếu tố ở trên), thì một số chính sách có đối tượng hưởng lợi là hộ nghèo, DTTS sẽ có thể bị tiếp cận 'chệch' đối tượng.

61. **Có khoảng cách lớn giữa các nguyên tắc cơ bản trong thiết kế chính sách và thực hành trong thực tế.** Hệ thống chính sách giảm nghèo hiện nay có nhiều nguyên tắc quan trọng như phân cấp, trao quyền, bình đẳng giới, nhạy cảm với yếu tố dân tộc... Nhưng quá trình thực hiện gặp nhiều trở ngại vì còn một khoảng cách rất lớn giữa nguyên tắc và thực hành. Chưa có nhiều những quy định hướng dẫn có tính hiệu lực thực thi cao để thúc đẩy quá trình lập kế hoạch có sự tham gia, xác định ưu tiên sử dụng nguồn lực của các chương trình, chính sách giảm nghèo. Chất lượng của sự tham gia, nhất là của phụ nữ DTTS, còn nhiều hạn chế. Thiếu sự tham gia thực chất là một yếu tố cơ bản cản trở việc phát huy tiếng nói của các nhóm DTTS trong quá trình ra quyết định phát triển kinh tế - xã hội địa phương. Trong bối cảnh đó, những nhóm 'đầu bảng' cho thấy mức độ tích cực cao hơn so với các nhóm kém thành công hơn trong sự tham gia vào các cuộc họp thôn bản, các hoạt động phát triển cộng đồng.

62. **Một nguyên tắc quan trọng của chủ trương phân cấp, trao quyền trong các chính sách giảm nghèo là 'xã làm chủ đầu tư' đối với các hoạt động ở cấp xã, nghĩa là UBND xã có thẩm quyền trong quyết định và phê duyệt các hoạt động.** Nghiên cứu này chỉ ra rằng nguyên tắc này thực hiện triệt để hơn tại các khu vực sinh sống của nhiều nhóm 'đầu bảng' như Mường và Sán Dìu so với các khu vực tập trung nhiều nhóm dân tộc kém thành công như Mông và Khơ Mú. Điều này một phần là do yếu tố năng lực cán bộ tại các vùng có điều kiện kết nối hạ tầng và kết nối kinh tế tốt hơn.

63. **Lồng ghép giới là một nguyên tắc quan trọng khác của hầu hết các chương trình, chính sách của Chính phủ Việt Nam về giảm nghèo.** Đáng kể nhất là Chương trình MTQG GNBV giai đoạn 2016-2020 – là chương trình giảm nghèo lớn nhất của Chính phủ Việt Nam thiết kế lồng ghép giới qua nguyên tắc ưu tiên cho phụ nữ, đặc biệt là phụ nữ thuộc các hộ nghèo, phụ nữ DTTS trong tham gia và hưởng lợi từ các hoạt động của Chương trình. Nhưng các bằng chứng thực tế cho thấy việc thực hành nguyên tắc này còn rất khó khăn vì thiếu cơ chế và hướng dẫn chi tiết để thực hiện. Bên cạnh đó, năng lực của cán bộ địa phương trong thực hành bình đẳng giới cũng là một yếu tố cản trở quan trọng.

64. **Theo một số cán bộ địa phương, các chính sách, chương trình/dự án của Chính phủ hoặc hỗ trợ bởi các đối tác phát triển trong nhiều trường hợp đã tạo ra tâm lý ỷ lại trong các đối tượng hưởng lợi.** Điều này có thể xuất phát từ nguyên nhân do thiếu sự tham gia một cách thực chất của các đối tượng hưởng lợi trong quá trình xác định ưu tiên, lập kế hoạch tổ chức thực hiện các chính sách và chương trình giảm nghèo. Do đó, dù có nhiều nguồn lực hỗ trợ nhưng các đối tượng hưởng lợi chưa thực sự cảm thấy tiếng nói và nguyện vọng của họ thực sự được đáp ứng, dẫn đến tính 'sở hữu' đối với các hoạt động hỗ trợ thấp, tạo ra tâm lý trông chờ vào hỗ trợ từ bên ngoài. Đáng lưu ý rằng, theo các cán bộ địa phương này, tâm lý trông chờ, ỷ lại này rõ nét hơn ở những nhóm kém thành công.

Giải quyết các yếu tố ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc

65. **Khoảng cách giữa các nhóm 'đầu bảng' và các nhóm 'cuối bảng' đã được giải quyết như thế nào qua các chính sách, chương trình của Chính phủ Việt Nam hay các hoạt động hợp tác của các đối tác phát triển quan tâm đến giảm nghèo cho đồng bào DTTS là một câu hỏi quan trọng.** Vì đã có một số báo cáo rà soát chính sách và chương trình giảm nghèo nói chung, giảm nghèo cho đồng bào DTTS nói riêng nên nghiên cứu này không thực hiện việc rà soát các chính sách hiện hành về giảm nghèo. Thay vào đó, các báo cáo rà soát gần đây được sử dụng để mô tả mức độ tập trung của các chính sách, chương trình/dự án giảm nghèo đối với các yếu tố ảnh hưởng đến khoảng cách giữa các nhóm 'đầu bảng' và nhóm 'cuối bảng'. Mục tiêu của việc mô tả này là để có một cái nhìn tổng quan đối với câu hỏi nói trên.

66. **Căn cứ vào các báo cáo rà soát chính sách hiện hành, có thể thấy rằng trọng tâm của các chính sách và chương trình trong thời gian qua là tập trung vào cải thiện 'kết nối vật lý' (kết nối về hạ tầng), tiếp cận dịch vụ công, và tiếp cận tín dụng ưu đãi.** Các nội dung khác có được quan tâm ở mức độ trung bình gồm hỗ trợ phát triển sản xuất và quản trị địa phương (chủ yếu qua chính sách phát triển nguồn nhân lực cán bộ DTTS và trong vùng DTTS). Nhóm thứ ba gồm các vấn đề như thị trường lao động, giải quyết đất sản xuất, huy động sự tham gia của các thể chế địa phương (như chính sách với người có uy tín...), thúc đẩy kết nối thị trường, giảm thiểu rủi ro thiên tai, và một số hỗ trợ trực tiếp khác (nhà ở, nước sạch vệ sinh) là những vấn đề có được đề cập trong hệ thống chính sách hiện hành nhưng hiện không phải là những ưu tiên lớn của chính sách (trừ tiếp cận tín dụng ưu đãi cho nhà ở, công trình vệ sinh). Một số khía cạnh khác như bình đẳng giới, thúc đẩy sự tham gia thì mới chủ yếu dừng lại ở các nguyên tắc của chính sách mà còn thiếu những cơ chế có hiệu lực thực thi.

67. **Đáng chú ý là có những 'vùng trắng' của chính sách trong hệ thống các chính sách hiện hành về giảm nghèo cho DTTS và vùng DTTS.** Vùng trắng này thể hiện trong những nhóm yếu tố như 'văn hóa, đức tin, tôn giáo', 'phân biệt và định kiến xã hội' là hai yếu tố ảnh hưởng đến sự khác biệt giữa các nhóm 'đầu bảng' và các nhóm 'cuối bảng' nhưng chưa có các chính sách giảm nghèo liên quan. Các yếu tố khác như 'kết nối xã

hội, quan hệ thân tộc', 'kết nối và ảnh hưởng về chính trị', 'nguồn tiền gửi từ các thành viên hộ gia đình đi làm ăn xa' là những yếu tố có ảnh hưởng đối với khả năng vượt lên và giảm nghèo của các nhóm dân tộc nhưng không được thảo luận trong các chính sách giảm nghèo cho DTTS và vùng DTTS. Quan trọng nhất là hệ thống các chính sách giảm nghèo cho DTTS hiện nay gần như chưa có định hướng trong việc thu hẹp khoảng cách giữa các nhóm dân tộc (mà mới chỉ tập trung vào thu hẹp khoảng cách giữa nhóm đa số và nhóm thiểu số nói chung). Kết quả từ nghiên cứu này chỉ ra rằng các nhóm dân tộc thành công có các đặc điểm có lợi hơn và tận dụng được tốt hơn các cơ hội so với nhóm dân tộc kém thành công hơn. Điều này có nghĩa là nếu không có chính sách thu hẹp khoảng cách giữa các nhóm dân tộc thì bất bình đẳng giữa các nhóm dân tộc ở Việt Nam sẽ còn tiếp tục nới rộng hơn.

68. **Trong bối cảnh đó, việc 'nhìn lại' để 'tái định hình' hệ thống chính sách giảm nghèo cho DTTS và vùng DTTS sẽ là hữu ích để đảm bảo rằng các yếu tố tác động đến khả năng vươn lên thoát nghèo của các nhóm dân tộc đều được đề cập trong phạm vi chính sách.** Thêm vào đó, để có thể thu hẹp được khoảng cách giữa các nhóm dân tộc thì cần có những chính sách mà nhóm kém thành công hơn được hưởng lợi nhiều hơn (hoặc tối thiểu là tương đương) so với các nhóm 'đầu bảng'.

69. Nghiên cứu này đưa ra một số khuyến nghị chính sách sau đây.

(a) Tái định hình ưu tiên trong hệ thống chính sách phát triển kinh tế - xã hội DTTS

70. **Đầu tư cho hạ tầng cần tập trung nhiều hơn cho ưu tiên duy tu và bảo dưỡng các công trình hiện có ở hầu hết các vùng nghèo.** Việc tập trung phần lớn nguồn lực cho cải thiện kết nối hạ tầng vật lý trong giai đoạn đầu của các chính sách và chương trình giảm nghèo cho DTTS và vùng DTTS là hợp lý. Vào thời điểm đó, địa vực cư trú của các nhóm DTTS và sự cách trở về hạ tầng có thể là một cản trở quan trọng nhất trong giảm nghèo vùng DTTS. Nhưng sau hơn hai thập kỷ tập trung vào cải thiện điều kiện hạ tầng, kết nối vật lý của các vùng DTTS đã được cải thiện một cách đáng kể. Do đó, trọng tâm đầu tư về cơ sở hạ tầng nên tái định hình tập trung vào (a) ưu tiên cơ sở hạ tầng mới ở những khu vực (thường là nhỏ, chia cắt) còn chưa có hoặc kết nối yếu và (b) duy tu và bảo dưỡng các công trình hạ tầng đã được đầu tư, cả trên khía cạnh nguồn vốn dành cho DT&BD và năng lực thực hiện DT&BD tại những khu vực mà kết nối vật lý đã được cải thiện đáng kể trong thời gian qua.

71. **Đầu tư 'mềm', đặc biệt là cho phát triển sản xuất, nâng cao năng lực, và sự tham gia cần được xác định là ưu tiên quan trọng và chủ chốt trong hệ thống chính sách giảm nghèo cho DTTS và vùng DTTS trong thời gian tới.** Đây là định hướng đã được thảo luận trong thời gian gần đây nhưng vẫn chưa được hiện thực hóa bằng các chính sách cụ thể, các quyết định phân bổ ngân sách. Tăng cường đầu tư 'mềm' cũng có nghĩa là tăng hiệu quả của các đầu tư vào cơ sở hạ tầng kết nối. Trong các ưu tiên này, việc tăng cường sự tiếng nói và sự tham gia thực chất của các nhóm DTTS, đặc biệt là những nhóm kém thành công, sẽ là yếu tố có ý nghĩa quan trọng quyết định hiệu quả và tác động của nguồn lực đầu tư cho giảm nghèo DTTS và vùng DTTS.

72. **Tiếp cận thị trường lao động nên là một trọng tâm trong hệ thống chính sách giảm nghèo cho DTTS và vùng DTTS.** Nghiên cứu này chỉ ra vai trò quyết định của thị trường lao động đối với giảm nghèo nhưng hiện nay hệ thống các chính sách giảm nghèo (ngoài một số hỗ trợ xuất khẩu lao động) chưa điều chỉnh các vấn đề về tiếp cận thị trường lao động. Để người lao động DTTS, nhất là phụ nữ và người lao động thuộc các nhóm dân tộc kém thành công có thể tiếp cận được với các cơ hội trên thị trường lao động thì cần một cách

tiếp cận có tính hệ thống. Tăng cường về kỹ năng, thông tin thị trường lao động chỉ là một phần nhỏ của vấn đề. Cần có thêm các quy định có tính hệ thống về môi trường lao động bình đẳng về cơ hội, các hành động tích cực về tuyển dụng nhân lực DTTS, các biện pháp giảm thiểu và loại bỏ sự phân biệt đối xử, định kiến xã hội tại nơi làm việc đối với lao động DTTS, gồm cả khu vực có vốn đầu tư nước ngoài.

73. **Cách tiếp cận trao quyền năng kinh tế cho phụ nữ nên được đưa vào hệ thống các chính sách giảm nghèo cho DTTS và vùng DTTS để giải quyết những bất lợi đa chiều mà phụ nữ DTTS gặp phải.** Phụ nữ DTTS gặp phải rào cản ‘kép’, vừa là bất bình đẳng ‘thông thường’, vừa là bất bình đẳng vì là DTTS. Nghiên cứu này chỉ ra rằng với phụ nữ DTTS, nhất là phụ nữ thuộc các nhóm kém thành công thì họ gặp phải bất lợi trong hầu hết các tiếp cận và cơ hội.

74. **Các nhóm dân tộc thành công và những nhóm kém thành công có cách ‘phản ứng’ khác nhau với các tác động từ bên ngoài, gồm cả các chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội.** Các hỗ trợ hay can thiệp từ bên ngoài có thể có hiệu quả với những nhóm ‘đầu bảng’ nhưng có khi lại không có tác dụng, hoặc đôi khi là tác động tiêu cực, với các nhóm DTTS kém thành công. Những bất lợi mà những nhóm DTTS kém thành công phải đối mặt gợi ý rằng giải quyết những bất lợi đó chính là trọng tâm của các chính sách giảm nghèo có tính nhạy cảm với các dân tộc trong thời gian tới.

75. **Giảm thiểu và loại bỏ định kiến xã hội và các hình thức phân biệt đối xử là một vấn đề cần được coi là trọng tâm và có tính chất chính thức trong hệ thống chính sách giảm nghèo cho DTTS.** Đến nay, các vấn đề về phân biệt đối xử và định kiến xã hội bất lợi cho DTTS đã được bàn đến ở nhiều diễn đàn khác nhau của Chính phủ và các đối tác phát triển. Tuy nhiên, vấn đề này chưa được giải quyết một cách chính thức trong hệ thống chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS. Với ý nghĩa và ảnh hưởng của nhóm vấn đề này với cơ hội của người DTTS, các chính sách trong thời gian tới cần công nhận chính thức sự tồn tại và có biện pháp để giảm thiểu và tiến tới loại bỏ các định kiến và những hình thức đối xử không công bằng.

76. **Tiếp tục rà soát và hệ thống lại khung chính sách phát triển kinh tế - xã hội cho DTTS và vùng DTTS trong hệ thống chính sách giảm nghèo là một quá trình tái cơ cấu về chính sách đòi hỏi sự hợp tác của các bên hữu quan.** Trong số hơn 130 chính sách hiện hành có liên quan đến phát triển kinh tế - xã hội cho DTTS và vùng DTTS thì chỉ có một số ít chính sách là trực tiếp thuộc phạm vi quản lý nhà nước của UBND. Đối với các chính sách thuộc lĩnh vực quản lý của các cơ quan hữu quan khác thì vai trò của UBND trong hoạch định, hay giám sát chính sách là không rõ ràng, và đôi khi là không đáng kể. Cần có sự phân định giữa vai trò hoạch định, giám sát chính sách của UBND và các chính sách phát triển kinh tế - xã hội cho DTTS và vùng DTTS mà UBND trực tiếp tổ chức thực hiện. Vấn đề này cần phải được đặt trong bối cảnh phân công và điều phối giữa các UBND và các Bộ ngành chủ chốt.

(b) Cải thiện các chính sách và cơ chế hiện thời

77. **Cải thiện kết nối thị trường, gồm cả những nỗ lực để giải quyết tình trạng tín dụng phi chính thức cần được tiếp tục thúc đẩy.** Cải thiện điều kiện kết nối hạ tầng là một thành công quan trọng nhưng hỗ trợ các thể chế và tác nhân thị trường để có thể phát triển hợp tác kinh doanh, khuyến khích đầu tư trong vùng DTTS cũng quan trọng không kém. Các cách tiếp cận chuỗi giá trị, kinh tế vì người nghèo, tận dụng các lợi thế của công nghệ để thu hẹp khoảng cách địa lý và chi phí giao dịch có thể giải quyết rất nhiều những bất lợi mà các nhóm DTTS gặp phải trong tiếp cận và trở thành một phần của các chuỗi cung ứng địa phương, quốc gia, thậm chí là quốc tế. Cách tiếp cận về hỗ trợ phát triển sản xuất và đa dạng hóa sinh kế hiện nay cần có bước đột phá

để gia tăng giá trị và thúc đẩy sản xuất hàng hóa của nông hộ DTTS. Đồng thời, tình trạng lệ thuộc vào tín dụng phi chính thức với lãi suất rất cao cần phải được kiểm soát để tránh tình trạng nhiều hộ DTTS nghèo nhất, thuộc các nhóm kém thành công bị 'bẫy' trong cái vòng luẩn quẩn của tín dụng phi chính thức dẫn đến mất tư liệu sản xuất và tài sản lâu bền vì không trả được lãi.

78. Hệ thống quản trị địa phương và các thiết chế truyền thống cần tiếp tục được đẩy mạnh. Nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ cơ sở, nhất là cán bộ làm công tác giảm nghèo, công tác dân tộc để đảm bảo quá trình tiếp cận và tổ chức chính sách có tính nhạy cảm về văn hóa và tộc người. Bên cạnh đó, sự tham gia của các nhóm DTTS trong hệ thống chính quyền địa phương cũng cần được tiếp tục thúc đẩy để có thêm cán bộ người DTTS, nhất là ở những vị trí chủ chốt. Chừng nào mà các chức danh chủ chốt của hệ thống chính quyền cơ sở còn chỉ do cán bộ dân tộc Kinh nắm giữ thì chừng đó việc thực hiện các chính sách phát triển kinh tế - xã hội cho DTTS và vùng DTTS còn tiếp tục phản ánh cách nhìn và kinh nghiệm của các cán bộ này.

79. Các biện pháp để huy động sự tham gia của người có uy tín trong cộng đồng vào tổ chức thực hiện chính sách cần tiếp tục được đẩy mạnh. Để tăng cường hiệu quả thực hiện các chính sách giảm nghèo cho DTTS và vùng DTTS, cần tiếp tục các biện pháp để huy động sự tham gia của những người thực sự có uy tín trong cộng đồng trong bối cảnh rộng hơn là phân cấp, trao quyền, và thúc đẩy sự tham gia. Những người có uy tín trong cộng đồng cũng là những đối tượng chính cho các hoạt động NCNL cho cộng đồng trong thời gian tới. Thêm vào đó, vai trò của các chức sắc tôn giáo trong các vấn đề phát triển kinh tế - xã hội địa phương cũng cần được công nhận và huy động, tránh tâm lý e ngại hay dè dặt khi thảo luận các vấn đề về tôn giáo trong phát triển kinh tế - xã hội địa phương.

80. Phương pháp và nội dung NCNL cần có sự đổi mới. NCNL là một nội dung thường được ghi nhận trong nhiều chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS. Nhưng hoạt động NCNL trong hầu hết các chính sách đều ở dạng các lớp tập huấn ngắn với nội dung chủ yếu là giải thích/hướng dẫn về cơ chế thực hiện chính sách hoặc một số chuyển thăm quan học hỏi kinh nghiệm. Kết quả nghiên cứu thực tế cho thấy 'cảm quan' của nhiều cán bộ cơ sở là những hoạt động này không cần thiết hoặc không hiệu quả, nhất là khi các hoạt động tập huấn được tổ chức vào thời gian không phù hợp. Đây là hệ quả của các hoạt động NCNL được thực hiện theo cách thức và nội dung không còn thiết thực. NCNL cần phải được xem là một quá trình thay vì các lớp tập huấn 'bắt chọt', trọng tâm của NCNL nên hướng về các cách tiếp cận, phương pháp nhiều hơn là giải thích và hướng dẫn chính sách.

81. Giảm tính dễ bị tổn thương và ảnh hưởng của các cú sốc nên được cân nhắc trong bất kỳ chính sách phát triển kinh tế - xã hội nào cho DTTS và vùng DTTS. Các nhóm kém thành công hơn là những nhóm dễ bị tổn thương hơn trước các cú sốc từ bên ngoài và cũng là những nhóm có khả năng ứng phó với các cú sốc hạn chế hơn các nhóm 'đầu bảng'. Cần có cách tiếp cận mới trong xây dựng và củng cố khả năng chống chịu với rủi ro và các cú sốc từ bên ngoài. Cho đến nay, đây vẫn là một điểm còn thiếu trong hệ thống các chính sách phát triển kinh tế - xã hội cho DTTS và vùng DTTS. Khung chính sách nhằm xây dựng khả năng thích ứng và chống chịu với các cú sốc cần được xây dựng một cách đơn giản (thay vì nhiều khung lý thuyết về thích ứng phức tạp hiện nay) để có thể phù hợp với bối cảnh của vùng DTTS. Khung chính sách đó cần được xem là cơ sở trong thiết kế các chính sách phát triển kinh tế - xã hội cho DTTS và vùng DTTS. Do tính phức tạp của vấn đề này, sẽ là hữu ích nếu một số can thiệp thí điểm có thể được thực hiện với sự hỗ trợ của các đối tác phát triển. Kinh nghiệm và bài học từ những thí điểm này sẽ được đánh giá để làm cơ sở cho các đối thoại chính sách sau đó.

82. **Vai trò của chính quyền địa phương trong việc làm cho các chính sách trở nên phù hợp và nhạy cảm với điều kiện văn hóa, tộc người tại địa bàn cần được sử dụng và phát huy.** Một nguyên tắc trong hầu như tất cả các chính sách của Chính phủ Việt Nam ban hành ở cấp trung ương là phân quyền cho cấp tỉnh trong việc xây dựng những cơ chế, hướng dẫn phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể của tỉnh. Với các chính sách về phát triển kinh tế - xã hội cho DTTS và vùng DTTS thì các chính sách từ trung ương đều phân quyền cho địa phương trong xây dựng những hướng dẫn hoặc cơ chế phù hợp với các đặc điểm về tộc người tại địa bàn. Trong thực tế, hầu hết các hướng dẫn và cơ chế do cấp tỉnh ban hành đều xoay quanh việc hướng dẫn lại, hoặc cụ thể hóa thêm về định mức thu chi tại địa phương chứ chưa có những hướng dẫn hay cơ chế được ban hành để phù hợp với đặc điểm văn hóa và tộc người tại cơ sở. Trong thực tế, Hội đồng Nhân dân và UBND các tỉnh là cơ quan có thẩm quyền ban hành các hướng dẫn và cơ chế này nhưng lại phụ thuộc vào các sở ngành xây dựng chính sách để tham mưu cho Hội đồng Nhân dân và UBND quyết định. Với các sở ngành cấp tỉnh, năng lực phân tích và xây dựng chính sách còn nhiều hạn chế nên việc căn cứ vào chính sách của TƯ để xây dựng những hướng dẫn thực hiện có tính đặc thù phù hợp với điều kiện văn hóa và tộc người tại địa phương là công việc còn rất thách thức.

83. **Phân cấp trao quyền cần đẩy mạnh về ‘chất’. Phân cấp và trao quyền là nguyên tắc đã được quán triệt trong hầu như tất cả các chính sách giảm nghèo của Việt Nam nói chung và giảm nghèo cho DTTS, vùng DTTS nói riêng.** Quá trình thực hiện đã có nhiều kết quả nhưng phân cấp trao quyền một cách thực chất cho cấp cơ sở, nhất là cấp xã, cộng đồng thì vẫn còn là một thách thức lớn. Ở khía cạnh này, bên cạnh những nỗ lực về NCNL trong thời gian tới, cần có sự quyết liệt trong việc phân cấp và trao quyền cho cấp cơ sở, tránh tình trạng cấp tỉnh hoặc cấp huyện tiếp tục ‘làm thay’ hay ảnh hưởng đến quyền lựa chọn hoạt động và thực hiện các hoạt động phát triển của cấp cơ sở.

84. **Lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia cần được thể chế hóa ở cấp Trung ương để hướng dẫn quá trình xác định ưu tiên sử dụng nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương.** Việc thiếu một hướng dẫn đầy đủ, được thể chế hóa cho công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương là một trong những cản trở chính đối với thực hành lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia trong thực tế. Hiện nay đã có nhiều tỉnh thể chế hóa bước đầu quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia nhưng vẫn chưa có một hướng dẫn thống nhất từ cấp trung ương. Điều này gây khó khăn cho công tác lập kế hoạch thực hiện các Chương trình MTQG, các chính sách giảm nghèo gắn với lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương.

85. **Cải thiện các nguồn số liệu về phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS cả về chất lượng số liệu và chính sách công bố, chia sẻ dữ liệu; đặc biệt cần cải thiện chất lượng và khả năng tiếp cận với số liệu từ Điều tra 53 DTTS.** Cuộc Điều tra 53 DTTS ở Việt Nam năm 2015 là một bước tiến quan trọng về đảm bảo có dữ liệu tổng hợp, đáng tin cậy về đồng bào DTTS và vùng DTTS. Các đợt điều tra tiếp theo nên được cải thiện, nhất là về các chủ điểm sinh kế hộ gia đình, văn hóa và tập quán, thu nhập và chi tiêu. Ngoài các nội dung khảo sát chính, việc có một phần nội dung khảo sát xoay vòng về các nhóm vấn đề. Bên cạnh đó, cũng cần có chính sách về tiếp cận và công bố số liệu để đảm bảo dữ liệu từ các cuộc Điều tra này có thể được tiếp cận thuận lợi để phục vụ nghiên cứu và thảo luận chính sách.

Kết Luận

(a) Con đường Thoát nghèo

- **Cư trú tại các khu vực dễ dàng kết nối với các mạng lưới cơ sở hạ tầng và các trung tâm kinh tế thu hút lao động.** Với sự cải thiện quan trọng trong kết cấu hạ tầng ‘vật lý’ trong thời gian gần đây thì kết nối về kinh tế ngày càng trở nên quan trọng hơn so với kết nối hạ tầng vật lý.
- **Tham gia vào các hoạt động sản xuất hàng hóa chưa bị ‘kiểm soát’ hoàn toàn bởi người Kinh như là trong các chuỗi giá trị sản xuất nông nghiệp chủ chốt.** Đây có thể là các chuỗi giá trị quy mô nhỏ, hướng đến thị trường địa phương, hoặc các sản phẩm hàng hóa có tính đặc hữu, gắn với các sinh kế tại chỗ của địa bàn.
- **Tích cực tìm kiếm các cơ hội tham gia vào thị trường lao động, nhất là việc làm có trả lương.** Đây đang ngày càng trở thành một chiến lược sinh kế quan trọng của hộ gia đình và đang dẫn đến những thay đổi quan trọng trong quá trình ra quyết định và phân công lao động truyền thống, tạo ra nhiều cơ hội hơn cho phụ nữ.
- **Tìm được các cách thức tương tác tích cực với các cơ hội và các bên liên quan có khả năng ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định phân bổ nguồn lực, và trên cơ sở đó, có thể tận dụng hiệu quả các nguồn lực từ các chính sách và chương trình hỗ trợ, gồm cả tiếp cận với tín dụng ưu đãi.** Khả năng tìm được những cách thức tương tác này tùy thuộc mức độ tham gia vào bộ máy chính quyền địa phương, các tổ chức đoàn thể, các quan hệ chính trị, quan hệ dòng họ.
- **Tương tác với các thành viên chủ chốt của cộng đồng** (các chức sắc thôn bản, đại diện các thể chế truyền thống...) là những người có điều kiện và cơ hội tham gia vào các quá trình ra quyết định, các hoạt động của cộng đồng.
- **Thích ứng một cách chọn lọc các khía cạnh văn hóa của người Kinh.** Năng lực kết nối và tận dụng các cơ hội phụ thuộc nhiều vào khả năng của người DTTS trong thích ứng theo cách ít chịu ảnh hưởng hơn từ những định kiến và phân biệt đối xử xã hội (ảnh hưởng bởi đa số là dân tộc Kinh). Khả năng thích ứng này góp phần thu hẹp khoảng cách giữa nhóm đa số và các nhóm DTTS trong tiếp cận cơ hội cũng như lợi ích thu được từ các cơ hội đó.

(b) Các thách thức ở nhóm cuối bảng

- **Cư trú tại các địa bàn khó kết nối.** Khó khăn này chủ yếu xuất phát từ khoảng cách địa lý hoặc chất lượng của hạ tầng chứ không phải là có hay không có các công trình hạ tầng cơ bản – vốn đã được cải thiện rất đáng kể trong hai thập kỷ gần đây. Kết nối hạ tầng kém cũng dẫn đến kết nối kinh tế kém với các cơ hội kinh tế, nhất là các cơ hội việc làm, là yếu tố cơ bản cản trở khả năng thoát nghèo.
- **Ít cơ hội tham gia vào sản xuất hàng hóa do tài sản sinh kế thiếu thốn hoặc do những yếu tố ngoại cảnh như bị tái định cư hay thay đổi bất thường trong khả năng khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên có vai trò quan trọng trong sinh kế hộ gia đình.** Quan trọng hơn là thiếu khả năng (như lao động, đất canh tác mẫu mồi) và tâm lý ngại thay đổi, không dám chấp nhận rủi ro khi tham gia vào các cơ hội sinh kế mới.
- **Hạn chế trong khả năng tiếp cận với các cơ hội trên thị trường lao động, nhất là việc làm được trả lương trong các nhà máy.** Hạn chế này xuất phát từ các lý do như trình độ học vấn thấp, rào cản về

ngôn ngữ, các rào cản về văn hóa khác xuất phát từ hạn chế trong tiếp xúc, va chạm với xã hội, với điều kiện môi trường mới, và cả sự phân công lao động mang tính giới áp đặt những thiệt thòi cho phụ nữ vào những công việc gia đình và sản xuất nông nghiệp trên địa bàn cư trú thay vì những cơ hội việc làm có thu nhập cao hơn.

- **Hạn chế trong khả năng tương tác với những thành viên chủ chốt trong cộng đồng** (như chức sắc thôn bản, đại diện cho các thể chế truyền thống...) và các bên liên quan có khả năng ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định phân bổ nguồn lực. Hạn chế này càng trở nên đáng kể hơn trong bối cảnh còn thiếu các cơ chế để đảm bảo tiếng nói và sự tham gia của người dân trong các quá trình ra quyết định tại cấp cơ sở, và vì vậy, các nhóm kém thành công càng ít có cơ hội để tham gia vào quá trình này.
- **Hạn chế hoặc miễn cưỡng trong khả năng kết nối và thích ứng với văn hóa của người Kinh và xã hội và do đó làm nghiêm trọng hơn những rào cản văn hóa, định kiến xã hội, đặc biệt là trong các nhóm kém thành công.** Những định kiến xã hội về DTTS là rõ ràng và phổ biến ở các cán bộ dân tộc Kinh, giáo viên, nhân viên y tế, và cả chủ các cơ sở tuyển dụng lao động. Do đó, những định kiến này ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận dịch vụ công và các cơ hội khác.

(c) Một số hạn chế và gợi ý cho các nghiên cứu tiếp theo

85. **Cuối cùng, nghiên cứu này có một số hạn chế nhất định.** Thứ nhất, do phạm vi tiếp cận của nghiên cứu rộng nên việc lựa chọn địa bàn khảo sát dựa trên tham vấn trực tiếp với các cấp chính quyền địa phương (trên cơ sở các tiêu chí lựa chọn đã xác định). Bên cạnh đó, việc lựa chọn người tham gia vào các cuộc phỏng vấn và thảo luận nhóm cũng không ngẫu nhiên mà thông qua các chức sắc thôn bản (mặc dù các tiêu chí lựa chọn đối tượng đã được giải thích trước khi khảo sát). Dù có nhiều cố gắng để hạn chế những ảnh hưởng đến chất lượng tham vấn nhưng cách lựa chọn địa bàn khảo sát và đối tượng tham gia khảo sát như trên không tránh được yếu tố chủ quan. Bên cạnh đó, do đặc thù của phần nghiên cứu định tính trong nghiên cứu này, các thông tin định tính thu thập được có thể có tính thiên lệch nhất định do yếu tố chủ quan của đối tượng phỏng vấn không muốn bộc lộ những hạn chế của mình. Dù vấn đề này đã được lưu ý bởi nhóm nghiên cứu nhưng khó tránh khỏi thiếu sót.

87. **Về gợi ý cho các nghiên cứu tiếp theo, nghiên cứu này chưa có điều kiện đi sâu vào một số vấn đề sau đây.** Trước hết, nghiên cứu này chưa có điều kiện đào sâu thêm về điều kiện làm việc và sinh sống của các lao động DTTS tại nơi làm việc. Nghiên cứu sâu thêm về vấn đề này sẽ cung cấp thêm những bằng chứng quan trọng về chất lượng của cơ hội việc làm cũng như hiểu sâu hơn về các chính sách của người sử dụng lao động với lao động DTTS và khả năng thích ứng của lao động DTTS với điều kiện mới. Thứ hai, yếu tố tôn giáo được nhắc đến ở một số phân tích trong nghiên cứu này cho thấy vai trò ngày càng quan trọng của tôn giáo trong phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS. Tuy nhiên, đây là vấn đề chưa được nghiên cứu thấu đáo trong phạm vi của nghiên cứu này. Cuối cùng, mặc dù việc lựa chọn các địa bàn nghiên cứu được thực hiện với dự kiến mỗi nhóm dân tộc được lựa chọn sẽ được tham vấn tại các địa bàn có điều kiện địa lý, kinh tế - xã hội khác nhau nhưng sự khác biệt trong cùng một nhóm dân tộc tại các địa bàn khác nhau chưa quan sát được rõ nét trong nghiên cứu này.

1. **Việt Nam đã trở thành quốc gia thu nhập trung bình nhưng khoảng cách về mức sống giữa các nhóm DTTS và nhóm đa số đang ngày càng rộng hơn và rõ ràng hơn theo thời gian.** Các nhóm DTTS ở những điểm khác nhau trên khoảng cách này. Tỷ lệ nghèo của các nhóm DTTS có sự khác biệt rất lớn, tỷ lệ nghèo đa chiều từ khoảng 27.1% với nhóm Sán Dìu đến gần 88.2% với nhóm Mông (sử dụng cách tính chuẩn nghèo của Việt Nam và dữ liệu từ Khảo sát 53 Dân tộc Thiểu số (53DTTS)). Các nghiên cứu gần đây đã phần nào chỉ ra rằng có một số nhóm dân tộc đã vượt trội hơn các nhóm khác ở khía cạnh giảm nghèo và các chỉ số phát triển con người khác (CEMA, UNDP và Irish Aid 2017). Cũng có một số ít các nghiên cứu khác cố gắng đi tìm một câu trả lời cho câu hỏi tại sao một số nhóm dân tộc lại vượt trội hơn các nhóm khác ở khía cạnh giảm nghèo. Ví dụ như nghiên cứu của tác giả Andrew Wells-Dang (2012) nghiên cứu một số nhóm được đánh giá là thành công trong giảm nghèo đã chỉ ra rằng kết quả này là do đóng góp của các yếu tố như tiếp cận với tín dụng ưu đãi của Chính phủ, tập huấn kỹ thuật sản xuất, cải thiện về cơ sở hạ tầng, và quan trọng nhất là nỗ lực của chính các nhóm này. Nỗ lực ở đây gồm cố gắng chuyển dịch sang sản xuất hàng hóa và vượt qua những rào cản định kiến xã hội để 'tái định hình' như những công dân của xã hội hiện đại.

2. **Nghiên cứu này nhằm đi sâu vào câu hỏi tại sao và như thế nào mà một số nhóm dân tộc lại có thể vươn lên thành những nhóm 'dẫn đầu', trong khi nhiều nhóm khác lại vẫn tiếp tục ở nhóm 'phía cuối'.³** Cụ thể, nghiên cứu này đặt ra ba câu hỏi lớn là: (a) Các yếu tố ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc? (b) Lý do nào dẫn đến các nhóm đóng góp vào quá trình các nhóm 'dẫn đầu' vươn lên thoát nghèo trong khi các nhóm khác vẫn còn rất khó khăn? (c) Hệ thống chương trình, chính sách hiện tại của Chính phủ và các đối tác phát triển đã giải quyết như thế nào các yếu tố đó? (d) Cần phải có những thay đổi gì trong thiết kế và thực hiện các nỗ lực giảm nghèo, hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội cho DTTS trong thời gian tới?

3. **Nghiên cứu này kết hợp giữa phương pháp định lượng và định tính.** Xét trên khía cạnh định lượng, Bộ trưởng Chủ nhiệm UBĐT cho phép truy cập dữ liệu từ Điều tra Thực trạng Kinh tế - xã hội 53 DTTS (sau đây gọi tắt là Điều tra 53 DTTS) là nguồn dữ liệu chính trong báo cáo. Từ nguồn dữ liệu này, chỉ số phát triển con người (HDI) và chỉ số nghèo đa chiều (MPI) được tính toán để nhận định các nhóm dẫn đầu và những nhóm ở phía cuối. Trên cơ sở một danh sách các nhóm được chọn dựa trên 'xếp hạng' theo hai chỉ số HDI và MPI, nhóm nghiên cứu tham vấn ý kiến chuyên gia để có thêm cơ sở lựa chọn các nhóm dẫn đầu và các nhóm 'cuối bảng' để tập trung phân tích. Sau khi đã lựa chọn được các nhóm làm đối tượng nghiên cứu sâu, nhóm nghiên cứu tiếp tục sử dụng Điều tra 53 DTTS để mô tả một cách khái quát những đặc điểm

3 Việc sử dụng các thuật ngữ 'dẫn đầu', 'đầu bảng' hay 'phía cuối', 'cuối bảng' chỉ là tương đối với hàm ý các nhóm 'dẫn đầu' là những nhóm đã có kết quả ấn tượng trong giảm nghèo, phát triển kinh tế - xã hội (thể hiện qua chỉ số HDI cao, chỉ số MPI thấp) trong khi các nhóm ở 'phía cuối' là những nhóm còn có chỉ số HDI thấp, chỉ số MPI cao. Để thuận tiện trong quá trình phân tích, các từ 'dẫn đầu', 'đầu bảng' được sử dụng tương đương nhau; các từ 'phía cuối', 'cuối bảng' được sử dụng với cùng một ý nghĩa.

chính của các nhóm ‘đầu bảng’ và những nhóm ‘cuối bảng’. Xét trên khía cạnh định tính, nhóm nghiên cứu sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính dựa trên diễn dã dân tộc học nhằm thu thập thêm các dữ liệu cần thiết để trả lời các câu hỏi nghiên cứu.

4. **Một khía cạnh khác của nghiên cứu này đó là mục tiêu tăng cường năng lực cho các cán bộ nghiên cứu trẻ của Học viện Dân tộc, thuộc UBĐT.** Theo đó trước khi thực hiện công việc nghiên cứu, hơn 20 cán bộ nghiên cứu từ Học viện Dân tộc và một số vụ viện khác của UBĐT được cử tham dự hai khóa tập huấn về phương pháp nghiên cứu định lượng và phương pháp nghiên cứu định tính. Từ các học viên này, 12 cán bộ nghiên cứu đã được lựa chọn để tham gia các hoạt động nghiên cứu định tính (từ tháng 4 đến tháng 8/2018). Một số cán bộ nghiên cứu trong nhóm này là người Mông, Sán Dìu, Mường, và Thái. Kiến thức văn hóa sâu sắc về lịch sử, phong tục tập quán của dân tộc là một nền tảng rất hữu ích cho cả nhóm thực hiện nghiên cứu này.

5. **Cấu trúc của Báo cáo gồm các phần như sau.** Phần 2 mô tả phương pháp luận sử dụng trong hoạt động nghiên cứu này. Phần 3 trình bày các phát hiện chính từ phân tích định lượng, tập trung vào câu hỏi nhóm dân tộc nào là những nhóm dẫn đầu và nhóm nào là những nhóm cuối bảng. Việc xác định được các nhóm này là cơ sở để tiếp tục nghiên cứu sâu hơn, trong đó có xác định địa bàn để thực hiện nghiên cứu định tính theo phương pháp diễn dã dân tộc học. Các phát hiện chính của Báo cáo được trình bày trong mục 4, phân theo các nhóm yếu tố chính dẫn đến sự khác biệt trong kết quả giảm nghèo, phát triển kinh tế - xã hội giữa các nhóm dân tộc. Phần 5 đưa ra các thảo luận về chính sách, các khuyến nghị về chiến lược, chính sách, chương trình/dự án cho Chính phủ và các đối tác phát triển để tiếp tục nỗ lực giảm nghèo cho đồng bào DTTS trong thời gian tới, nhất là với các nhóm ‘cuối bảng’. Cuối cùng, mục 6 của Báo cáo trình bày tóm tắt các yếu tố chính dẫn đến một số nhóm vươn lên dẫn đầu trong khi một số nhóm khác tiếp tục ở vị trí cuối bảng.



Xòe ô

Phương Pháp Nghiên Cứu

2

Với tính chất phức tạp của các câu hỏi nghiên cứu đặt ra, nhóm nghiên cứu sử dụng kết hợp giữa các phương pháp nghiên cứu định lượng và định tính. Nghiên cứu này cũng gồm một cấu phần nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ nghiên cứu của UBĐT, là những cán bộ mà sau đó trở thành thành viên của nhóm nghiên cứu, đóng góp vào quá trình thu thập thông tin và xây dựng Báo cáo. Mục này sẽ mô tả các phương pháp định lượng và định tính sử dụng, và các hoạt động tăng cường năng lực cho cán bộ nghiên cứu của UBĐT.

2.1 Phương Pháp Nghiên Cứu Định Lượng

6. Với phương pháp nghiên cứu định lượng, thông tin từ Điều tra 53 DTTS được sử dụng để nhận diện các nhóm ‘đầu bảng’, các nhóm ‘cuối bảng’, cũng như mô tả đặc điểm của những nhóm này so sánh với đặc điểm trung bình của các nhóm DTTS.

7. Điều tra 53 DTTS là nguồn dữ liệu đầy đủ nhất cho đến nay về phát triển kinh tế - xã hội của các DTTS tại Việt Nam. Điều tra 53 DTTS được thực hiện lần đầu tiên năm 2015 và sẽ được khảo sát lặp lại 5 năm một lần. Mẫu khảo sát được lựa chọn từ Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở 2009, gồm 341,142 hộ DTTS tại địa bàn 5,402 xã thuộc 489 huyện, 51 tỉnh thành. Phiếu khảo sát chung được sử dụng để thu thập thông tin về tất cả các hộ trong mẫu. Phiếu khảo sát gồm 15 trang, được thiết kế với các nhóm câu hỏi về các vấn đề: (a) thông tin cơ bản về hộ (đặc điểm nhân khẩu, tham gia thị trường lao động); (b) thông tin về phụ nữ trong độ tuổi 12-49; (c) thông tin về tử tuất của các thành viên trong hộ gia đình; (d) điều kiện nhà ở và tài sản; (e) một số đặc điểm về văn hóa-xã hội, và tiếp cận dịch vụ công. Ngoài ra, một mẫu nhỏ hơn gồm 52,159 hộ được chọn từ mẫu chính (khoảng 15%) để thu thập thông tin về thu nhập hộ gia đình (từ nông nghiệp, chăn nuôi, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy hải sản, dịch vụ nông nghiệp, và các hoạt động phi nông nghiệp).

8. Chỉ số HDI và chỉ số MPI được tính toán từ dữ liệu Điều tra 53 DTTS để xếp hạng các nhóm dân tộc từ ‘đầu bảng’ đến ‘cuối bảng’. Điều tra 53 DTTS cung cấp đủ thông tin cần thiết để tính toán chỉ số phát triển con người HDI của các nhóm dân tộc. Sử dụng phương pháp tính toán HDI đã được Liên Hợp Quốc chuẩn hóa, số liệu từ Điều tra 53 DTTS được sử dụng để tính toán các chỉ số thành phần của HDI gồm chỉ số tổng thu nhập quốc dân, chỉ số tuổi thọ kỳ vọng, và chỉ số giáo dục. Để bổ sung cho kết quả xếp hạng bằng HDI, chỉ số nghèo đa chiều MPI cũng được tính toán sử dụng chuẩn nghèo đa chiều của Việt Nam.⁴ Chuẩn nghèo đa chiều gồm khía cạnh thu nhập hộ gia đình và tiếp cận với 5 nhóm dịch vụ công gồm: nhà ở, nước sạch và vệ sinh, y tế, giáo dục, và tiếp cận thông tin. Với trọng tâm của nghiên cứu này thì sẽ là lý tưởng nhất nếu một chiều khác

4 Xem nội dung chi tiết trong Quyết định 59/2015/QĐ-TTg về chuẩn nghèo đa chiều của Việt Nam.

thể hiện vấn đề văn hóa có thể được bổ sung vào các chiều tiếp cận dịch vụ công nói trên. Tuy nhiên, thông tin từ Điều tra 53 DTTS lại không được thật sự phong phú ở khía cạnh văn hóa (chỉ có 3 câu hỏi về việc sử dụng bài hát truyền thống, nhạc cụ truyền thống, điệu múa truyền thống của dân tộc) nên việc bổ sung chiều về văn hóa dân tộc không thực sự có ý nghĩa.

9. **Từ số liệu của Điều tra 53 DTTS, các nhóm dân tộc được ‘xếp hạng’ theo chỉ số HDI và MPI.** Để lựa chọn ra các nhóm ‘đầu bảng’ và các nhóm ‘cuối bảng’, một danh sách ngắn các nhóm dân tộc có chỉ số HDI cao và MPI thấp được chọn; đồng thời một danh sách ngắn khác gồm các nhóm dân tộc có chỉ số HDI thấp và MPI cao cũng được xác định. Trên cơ sở này, nhóm nghiên cứu tham vấn một số chuyên gia trong ngành dân tộc học và phát triển để có thêm ý kiến góp ý nhằm xác định một danh mục các nhóm ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’ để làm đối tượng nghiên cứu sâu hơn cho Báo cáo này.

2.2 Phương Pháp Nghiên Cứu Định Tính

10. **Trên cơ sở các nhóm dân tộc ‘đầu bảng’ và các nhóm ‘cuối bảng’ được xác định từ phân tích định lượng, phương pháp nghiên cứu định tính được sử dụng để cung cấp thông tin đa chiều về các yếu tố chính đóng góp vào ‘xếp hạng’ của các nhóm dân tộc này.** Nghiên cứu định tính được thực hiện tại các địa bàn với mục tiêu đảm bảo mỗi nhóm dân tộc có thể được tham vấn tại ít nhất hai địa bàn có điều kiện địa lý tự nhiên khác nhau. Các phương pháp nghiên cứu định tính chính được sử dụng gồm:

- **Phỏng vấn sâu** được thực hiện với đại diện các cơ quan Chính phủ, đối tác phát triển, và các dự án hợp tác với đối tác phát triển tại các cấp. Tại cấp tỉnh, các đối tượng tham vấn chính gồm đại diện các Ban Dân tộc (BDT), Sở Lao động Thương binh, và Xã hội (LĐTBXH), Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NNPTNT), Sở Y tế, Sở Giáo dục và Đào tạo (GD&ĐT), Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư (KHĐT), Hội Liên hiệp Phụ nữ (LHPN), và Hội Nông dân, trường nghề của tỉnh, các Ban Quản lý Dự án (BQLDA) của các dự án hợp tác với các đối tác phát triển, và một số doanh nghiệp đóng trên địa bàn tỉnh có sử dụng lao động DTTS hoặc có các hình thức hợp tác với bà con DTTS. Tại cấp huyện, các đại diện của phòng ban cấp huyện tương ứng với các sở ngành cấp tỉnh là đối tượng tham vấn chính. Bên cạnh đó, lãnh đạo Ủy ban Nhân dân (UBND) huyện và Ngân hàng Chính sách Xã hội (NHCSXH) cũng được bổ sung vào danh sách tham vấn. Ở cấp xã, đối tượng tham vấn chính gồm đại diện UBND xã, và một số cán bộ công chức, viên chức xã. Bên cạnh đó, các cuộc phỏng vấn sâu (PVS) cũng được thực hiện ở cấp thôn bản gồm đối tượng là đại diện các hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ không nghèo, hộ kinh doanh (như chủ các cửa hàng) thuộc các thành phần dân tộc khác nhau tại thôn bản.
- **Thảo luận nhóm** được thực hiện với một số nhóm cán bộ cơ sở và đại diện các thôn bản. Tại cấp xã, thảo luận nhóm (TLN) với các tổ chức đoàn thể, trạm y tế xã, và đại diện một trường tiểu học hoặc trung học cơ sở trên địa bàn xã. Tại cấp thôn, TLN được thực hiện với các nhóm ‘hệ thống chính trị’ thôn bản (gồm đại diện trưởng thôn, bí thư thôn), nhóm các tổ chức đoàn thể thôn và người có uy tín trong thôn.

11. **Sự tham gia vào các cuộc PVS và TLN trong nghiên cứu này là hoàn toàn tự nguyện.** Tất cả các cuộc phỏng vấn và TLN thực hiện trong nghiên cứu này đều dựa trên cơ sở tự nguyện. Các đối tượng tham gia PVS và TLN được giải thích rõ ràng về mục tiêu và nội dung của tham vấn, tính chất tự nguyện của tham vấn. Kể cả khi đã đồng ý tham gia trao đổi, các đối tượng này cũng có thể kết thúc thảo luận vì bất kỳ lý do nào. Xuyên suốt Báo cáo này, rất nhiều thông tin từ các cuộc PVS và TLN được tổng hợp phân tích nhưng những thông tin định danh đều không được đưa ra trong báo cáo.

2.3 Mục Tiêu Phát Triển Năng Lực

12. **Nghiên cứu này còn có mục tiêu phát triển/củng cố năng lực nghiên cứu cho các cán bộ nghiên cứu trẻ của Học viện Dân tộc, thuộc UBĐT.** Theo đó, hai khóa tập huấn về phương pháp nghiên cứu định lượng và định tính. Nội dung của hai khóa tập huấn được thiết kế để hướng đến phục vụ hoạt động nghiên cứu này.⁵ Hai khóa tập huấn giới thiệu các công cụ và bài tập thực hành để chuẩn bị cho các học viên có thể tham gia vào thực hiện các hoạt động nghiên cứu.

13. **Một nhóm gồm 20 cán bộ nghiên cứu thuộc Học viện Dân tộc và một số cơ quan khác thuộc UBĐT đã tham gia hai khóa tập huấn.** Trước khi thực hiện tập huấn, hai tư vấn độc lập của NHTG tham vấn với một số học viên tiềm năng là cán bộ nghiên cứu trẻ của Học viện Dân tộc để đánh giá về nhu cầu đào tạo. Trên cơ sở đó, hai khóa tập huấn được thực hiện vào tuần cuối tháng 12/2017 và tuần giữa tháng 1/2018 (mỗi khóa tập huấn trong 1 tuần). Đối tượng tham gia khóa học đều là các cán bộ nghiên cứu trẻ nhưng với đặc thù công việc nên đã có khá nhiều kinh nghiệm trong tiến hành các nghiên cứu về lĩnh vực dân tộc. Do đó, nội dung và phương pháp tập huấn được thiết kế theo cách tạo môi trường để khuyến khích học viên củng cố thêm một số phương pháp nghiên cứu định tính và định lượng; đồng thời, chia sẻ các kinh nghiệm, bài học trong quá trình thực hiện các nghiên cứu này.

14. **Từ nhóm các học viên tham gia tập huấn, một nhóm nhỏ hơn gồm 12 cán bộ nghiên cứu của Học viện Dân tộc được chọn vào Nhóm nghiên cứu của UBĐT để thực hiện các bước tiếp theo của nghiên cứu này.** Việc lựa chọn được thực hiện trên cơ sở tham vấn giữa Học viện Dân tộc và các chuyên gia độc lập của NHTG, tính đến sự tham gia và kết quả của hai khóa tập huấn. Trong thành phần nhóm nghiên cứu gồm các cán bộ nghiên cứu dân tộc Mông, Sán Dìu, Thái và Mường. Nền tảng văn hóa dân tộc, các kiến thức và kinh nghiệm của họ trong nghiên cứu là một yếu tố rất thuận lợi cho cả nhóm trong quá trình thực hiện nghiên cứu. Các công cụ nghiên cứu định tính được xây dựng bởi hai chuyên gia độc lập của NHTG. Sau khi đã tham vấn nội dung bộ công cụ này với các thành viên trong nhóm nghiên cứu, một số cán bộ khác của UBĐT và NHTG, bộ công cụ này được sử dụng để trao đổi, tập huấn bổ sung cho các thành viên trong nhóm trước khi thực hiện các công việc tại hiện trường.⁶ Nghiên cứu định tính được thực hiện trong khoảng thời gian từ tháng 4 đến tháng 7 năm 2018. Kết thúc giai đoạn thu thập thông tin, các thành viên trong nhóm nghiên cứu được phân công thực hiện các phân tích nhỏ theo chủ đề, đóng góp chung vào báo cáo do hai chuyên gia độc lập của NHTG chấp bút.

5 Nhóm tác giả có thể cung cấp các tài liệu sử dụng cho hai khóa tập huấn này khi có yêu cầu.

6 Bộ công cụ khảo sát này gồm nhiều công cụ thu thập thông tin cho các nhóm đối tượng khác nhau, ở các cấp Trung ương, tỉnh, huyện, xã, thôn bản và cộng đồng. Nhóm tác giả có thể cung cấp Bộ công cụ khảo sát này khi có yêu cầu.

Những Nhóm Dân tộc nào là Nhóm ‘Đầu Bảng’ và ‘Nhóm Cuối Bảng’?

Như đã mô tả trong mục phương pháp nghiên cứu ở phần 2, để xác định các nhóm dân tộc ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’, nghiên cứu này sử dụng dữ liệu từ Điều tra 53 DTTS để tính toán các chỉ số HDI và MPI làm cơ sở để đưa ra ‘bảng xếp hạng’ các nhóm dân tộc theo chỉ số HDI và MPI.

3.1 Xếp hạng các Nhóm Dân Tộc theo Chỉ Số Phát Triển Con Người - HDI

15. **Chỉ số phát triển con người - HDI.** Chỉ số này được tính toán theo phương pháp đã được chuẩn hóa bởi Liên Hợp Quốc. Theo đó, HDI thuộc vào nhóm các chỉ số phản ánh một số khía cạnh chính của phát triển con người (đôi khi được gọi là nhóm chỉ số ‘tập trung’).⁷ Đây không phải là tổng hợp tất cả các khía cạnh của phát triển vì nó chỉ hàm chứa ba khía cạnh chính gồm thu nhập, tuổi thọ kỳ vọng, và chỉ số giáo dục. Theo Cơ quan Phát triển Con người của LHQ thì đây là những khía cạnh cơ bản và là thiết yếu để có thể “dẫn đến một cuộc sống lâu và khỏe mạnh, tiếp thu kiến thức, tiếp cận với các nguồn lực cần thiết cho một mức sống tốt”. Đã có nhiều các tranh cãi học thuật về những điểm mạnh và điểm yếu của phương pháp HDI trong đo lường phát triển con người. Các ý kiến phê bình thường tập trung vào hai khía cạnh. Thứ nhất, chỉ số HDI là chỉ số trung bình nên không thể hiện được những bất bình đẳng trong một quốc gia. Thứ hai, HDI là chỉ số có tính trung và dài hạn nên những thay đổi mang tính ngắn hạn của các yếu tố ảnh hưởng đến phát triển con người không được phản ánh trong chỉ số HDI. Trong nghiên cứu này, hạn chế thứ nhất không phải là vấn đề lớn vì chỉ số HDI được tính cho từng nhóm dân tộc chứ không phải là chỉ tính một chỉ số chung cho toàn quốc. Đối với hạn chế thứ hai, phương pháp chỉ số nghèo đa chiều – (MPI) – được sử dụng để bổ trợ cho chỉ số HDI trong ‘xếp hạng’ các nhóm dân tộc.

16. **Chỉ số nghèo đa chiều - MPI.** Chỉ số nghèo đa chiều thay đổi theo từng nước, phụ thuộc vào phương pháp xác định chuẩn nghèo đa chiều cũng như các ưu tiên về chính sách giảm nghèo. Nghiên cứu này áp dụng chuẩn nghèo đa chiều của Việt Nam theo Quyết định 59/2015/QĐ-TTg.⁸ Theo đó, chỉ số MPI sẽ gồm thu nhập hộ gia đình, tiếp cận với các dịch vụ công cơ bản gồm nhà ở, nước sạch và vệ sinh, y tế, giáo dục, và thông tin. Một hộ gia đình ở nông thôn sẽ được xếp vào diện hộ nghèo nếu ở trong một trong các trường hợp sau: (a) thu

7 Khác với các chỉ số ‘tập trung’, các chỉ số tổng hợp (theo chiều rộng) về phát triển con người bao hàm tất cả các khía cạnh. Dù những chỉ số này có tính tổng hợp nhưng việc đo lường đôi khi lại không thực hiện được. Xem thêm tại <http://hdr.undp.org/en/hdi-what-it-is> (tham khảo vào 29/11/2018).

8 Tại Việt Nam, chuẩn nghèo đa chiều lần đầu được quy định trong Quyết định số 59/QĐ-TTg, tháng 11/2015.

nhập bình quân đầu người dưới VNĐ 700,000/tháng; hoặc (b) thu nhập bình quân đầu người từ VNĐ 700,000 đến một triệu đồng/tháng và thiếu hụt ít nhất 3 trong số 10 chỉ số phản ánh các khía cạnh tiếp cận dịch vụ công nói trên.⁹ So với chỉ số HDI, chỉ số MPI thể hiện cả các khía cạnh như nước sạch và vệ sinh, điều kiện nhà ở, và tiếp cận thông tin. Quan trọng nhất là do MPI hàm chứa tiếp cận với các dịch vụ công cơ bản, chỉ số này có thể bao hàm cả những thay đổi ngắn hạn về các ‘đầu vào’ (như tiếp cận dịch vụ) đối với phát triển con người (thay vì chỉ bao hàm những khía cạnh về ‘kết quả’ như tuổi thọ kỳ vọng, chỉ số giáo dục như là với HDI). Vì vậy, chỉ số MPI có ý nghĩa bổ trợ cho chỉ số HDI trong ‘xếp hạng’ các nhóm DTTS nhằm xác định các nhóm ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’.

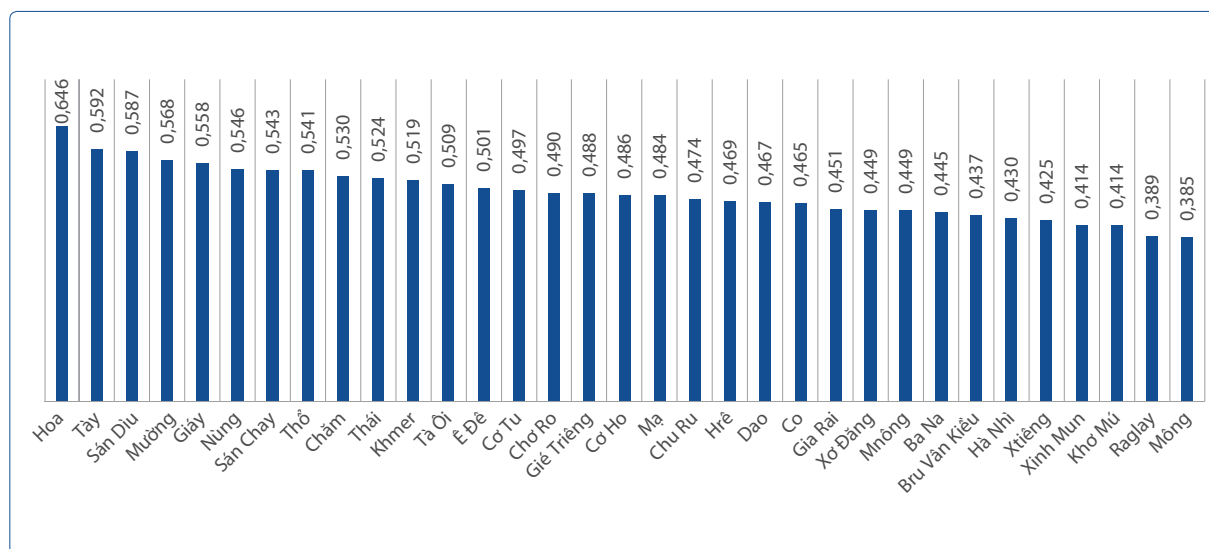
17. Nghiên cứu này không đề cập đến các nhóm dân tộc có dân số rất nhỏ. Theo dự kiến ban đầu, các nhóm dân tộc có dân số ít hơn 15.000 người không thuộc phạm vi nghiên cứu. Trước hết, bên cạnh những chính sách áp dụng cho các dân tộc thì những nhóm có dân số rất nhỏ là đối tượng của các chính sách đặc thù riêng. Quan trọng hơn là với dân số rất nhỏ, địa bàn cư trú thường là tương đối biệt lập, các nhóm này có thể không tương tác với các yếu tố quan trọng như thị trường lao động phi nông nghiệp, cơ hội tham gia vào các hoạt động sản xuất hàng hóa phổ biến như là với các nhóm DTTS có dân số lớn hơn. Bên cạnh đó, để tính được các chỉ số HDI và MPI thì cần có số liệu về thu nhập hộ gia đình nhưng số liệu này lại chỉ được khảo sát với khoảng 15% các hộ trong tổng mẫu Điều tra 53 DTTS. Với các nhóm có dân số rất nhỏ thì số quan sát có thông tin về thu nhập là rất ít, và do đó sẽ khó có thể đảm bảo được tính tin cậy của kết quả tính HDI hay MPI. Cũng với lý do về mẫu khảo sát về thu nhập rất nhỏ, các nhóm dân tộc Lào và Kháng (với dân số tương ứng là 16,138 và 15,123 người) cũng không đưa vào trong phạm vi so sánh của báo cáo này. Do đó, việc ‘xếp hạng’ các dân tộc dựa trên chỉ số HDI và MPI ở đây được thực hiện cho 34 nhóm dân tộc.¹⁰

18. Sử dụng chỉ số HDI, Hình 1 đưa ra ‘xếp hạng’ các nhóm dân tộc. Theo đó, các nhóm nằm trong ‘đầu bảng’ là Hoa, Tày, Sán Dìu, Mường, Giáy, và Nùng; các nhóm nằm trong ‘cuối bảng’ là nhóm Mông, Raglay, Khơ Mú, Xinh Mun, Xtieng, và Hà Nhì. Khoảng cách giữa các nhóm đứng ‘đầu bảng’ và nhóm đứng ‘cuối bảng’ là khá cao. Trong khi một số nhóm ‘đầu bảng’ có chỉ số HDI trong khoảng 0.546 (nhóm Nùng) và 0.646 (nhóm Hoa) thì các nhóm ‘cuối bảng’ có chỉ số HDI chỉ ở mức từ 0.385 (nhóm Mông) đến 0.430 (nhóm Hà Nhì).

9 Theo Quyết định số 59, tiếp cận với dịch vụ công gồm 10 chỉ số: được khám chữa bệnh, có thẻ bảo hiểm y tế, trình độ học vấn của người lớn, đăng ký nhập học của trẻ em, chất lượng nhà ở, diện tích nhà ở trên đầu người, sử dụng nước sạch sinh hoạt, có nhà xí hợp vệ sinh, sử dụng dịch vụ viễn thông, và có các tài sản tiếp cận thông tin.

10 Trong số 53 nhóm DTTS thì các nhóm sau đây không có ở trong bảng này: (i) 16 nhóm có dân số dưới 10.000 người, gồm các nhóm sau đây (dân số đo lường từ Điều tra 53 DTTS được để trong dấu ngoặc đơn): La Hủ (10,686), La Ha (9,253), Pà Thèn (7,271), Lự (6,162), Ngái (858), Chứt (5,751), Lô Lô (4,254), Mảng (4,002), Cờ Lao (2,615), Bô Y (2,309), Cống (2,395), Si La (672), Pu Páo (722), Rơ Măm (451), Brâu (423), và Ô Đu (367); và (ii) 4 nhóm có dân số từ trên 10.000 đến dưới 16.000 người là Lào (16,138), La Chí (13,712), Kháng (15,123), and Phù Lá (11,777). Với những nhóm này, kết quả tính toán chỉ số HDI và MPI không đáng tin cậy vì mẫu khảo sát về thu nhập là rất nhỏ.

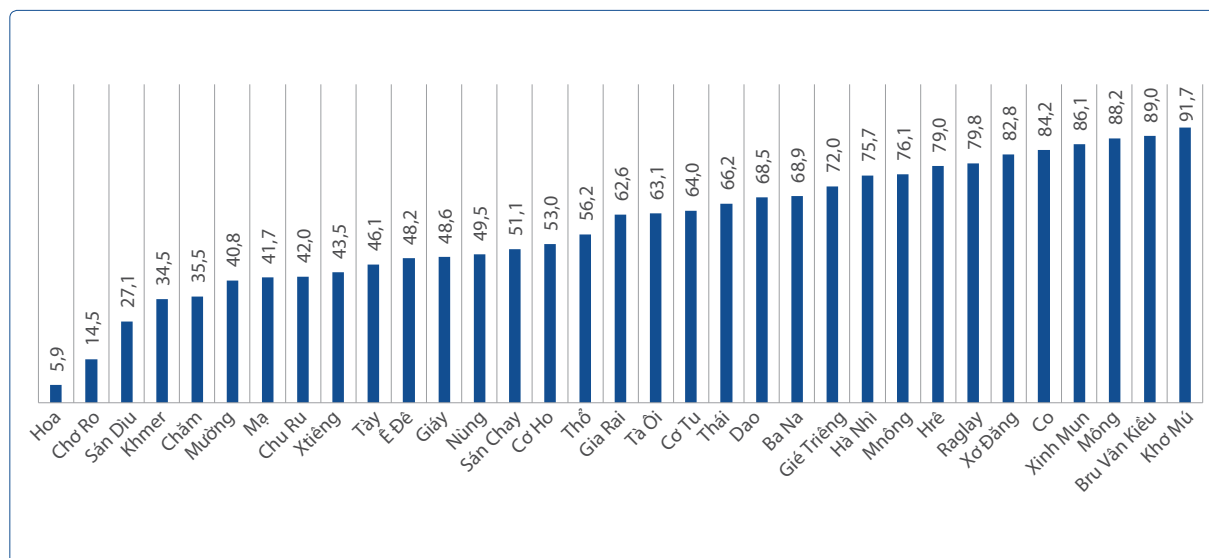
HÌNH 1: Chỉ số HDI của một số nhóm DTTS tại Việt Nam



Nguồn: Các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

19. Theo kết quả tính toán chỉ số MPI, Hình 2 cho thấy các nhóm ‘đầu bảng’ ở đây là Hoa, Chơ Rô, Sán Dìu, Khmer, Chăm, và Mường; trong khi đó, các nhóm ‘cuối bảng’ là nhóm Khơ Mú, Bru Vân Kiều, Mông, Xinh Mun, Cor, và Xơ Đăng. Đáng lưu ý là khoảng cách giữa chỉ số nghèo đa chiều của nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’ là rất lớn (ngay cả khi không so sánh các nhóm ‘cuối bảng’ với nhóm Hoa thì khoảng cách này vẫn rất lớn). Ví dụ như chỉ số MPI của người Sán Dìu là 27.1% trong khi chỉ số này của nhóm Khơ Mú là tận 91.7%. Nếu chia các nhóm thành hai nửa ở trên và dưới tỷ lệ nghèo đa chiều trung bình thì chỉ số MPI trung bình của các nhóm ở phía trên là 32% trong khi chỉ số MPI trung bình của các nhóm ở dưới là 88.1%.

HÌNH 2: Chỉ số MPI của một số nhóm DTTS tại Việt Nam



Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

3.2 Lựa chọn các Nhóm ‘Đầu Bảng’ và Nhóm ‘Cuối Bảng’

20. Dựa trên ‘xếp hạng’ các nhóm dân tộc như trình bày trong mục 3.1, nhóm nghiên cứu tham vấn ý kiến các học giả, nhà lập chính sách, và cán bộ các đối tác phát triển có chuyên môn và kinh nghiệm trong các vấn đề phát triển DTTS ở Việt Nam trong thời gian từ tháng 12/2017 đến tháng 1/2018.¹¹ Ngoài mục tiêu lựa chọn các nhóm dân tộc thực sự tiêu biểu cho các nhóm ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’ cho nghiên cứu tiếp theo, một yêu cầu quan trọng nữa là đảm bảo phạm vi nghiên cứu khả thi trong điều kiện thời gian và nguồn lực cho phép. Trên cơ sở đó, sáu nhóm sau đây được lựa chọn là những nhóm ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’ để tiếp tục thực hiện các hoạt động tiếp theo của nghiên cứu này.

- **Dân tộc Mường và Sán Dìu được chọn vào nhóm các dân tộc ‘đầu bảng’.** Hai nhóm Mường và Sán Dìu, cùng với nhóm Hoa, luôn ở trong nhóm ‘đầu bảng’ dù là xếp hạng theo chỉ số HDI hay MPI. Nghiên cứu này không chọn nhóm Hoa là trong các nhóm ‘đầu bảng’ để nghiên cứu tiếp vì phần lớn nhóm Hoa cư trú tại khu vực đô thị (khoảng 1/2 nhóm Hoa cư trú tại khu vực Chợ Lớn của thành phố Hồ Chí Minh);¹² các điều kiện kinh tế - xã hội của nhóm Hoa vì vậy cũng rất khác với các nhóm DTTS khác ở Việt Nam. Một số đặc điểm của nhóm Mường và Sán Dìu được mô tả trong Bảng 1.
- **Dân tộc Khơ Mú và Mông được chọn vào nhóm các dân tộc ‘cuối bảng’.** Hai nhóm Khơ Mú và Mông, cùng với nhóm Xinh Mun, là những nhóm luôn ở trong nhóm ‘cuối bảng’. Tuy nhiên, nhóm Khơ Mú được chọn để nghiên cứu tiếp thay vì nhóm Xinh Mun là do quy mô dân số. Sử dụng dữ liệu từ Điều tra 53 DTTS thì nhóm Xinh Mun có dân số là 27,361 người trong khi con số tương ứng của nhóm Khơ Mú là 84,525 người.
- **Nhóm Xơ Đăng và Khmer cũng được chọn cho nghiên cứu sâu hơn.** Nhóm Khmer là nhóm ở nửa trên của ‘bảng xếp hạng’ (theo HDI) và ở gần các nhóm ‘đầu bảng’ (theo MPI). Nhóm Xơ Đăng thì lại là nhóm gần với các nhóm ‘cuối bảng’ (theo MPI) và ở nửa dưới của ‘bảng xếp hạng’ (theo HDI). Do đó, nhóm Xơ Đăng, là một trong những nhóm dân tộc ‘tạ chỗ’ ở Tây Nguyên được chọn với vị trí là nhóm ‘cận cuối bảng’. Nhóm Khmer – là nhóm DTTS chính ở đồng bằng sông Cửu Long được chọn – với vị trí là nhóm ‘cận đầu bảng’.

21. Với lựa chọn như vậy, nghiên cứu này chuyên sâu vào sáu nhóm dân tộc ở các nấc thang phát triển kinh tế - xã hội khác nhau, từ nhóm ‘đầu bảng’ như Mường và Sán Dìu, đến nhóm ‘cuối bảng’ như Khơ Mú và Mông, hay nhóm ‘cận đầu bảng’ như Khmer và nhóm ‘cận cuối bảng’ như Xơ Đăng (Bảng 1). Các nhóm này chiếm khoảng 34% tổng dân số các DTTS của Việt Nam. Về mặt địa lý, địa bàn cư trú tập trung của những nhóm này trải dài từ Tây Bắc (Sơn La, Thái Nguyên) đến Bắc Trung Bộ (Thanh Hóa), Nam Trung Bộ (Quảng Nam), Tây Nguyên (Kon Tum), và Đông Nam Bộ (Sóc Trăng, Trà Vinh). Dù chỉ giới hạn ở 6 nhóm dân tộc cho nghiên cứu sâu hơn nhưng với địa bàn rộng, tính chất phức tạp của các câu hỏi nghiên cứu thì đây vẫn là một thách thức lớn trong hoạt động nghiên cứu này. Tuy nhiên, việc lựa chọn phạm vi nghiên cứu khá toàn diện, trên một địa bàn rộng lớn toàn quốc sẽ là cơ hội để cung cấp những bằng chứng có giá trị thực tiễn cao, là cơ sở vững vàng cho những phân tích, kết luận, và khuyến nghị của báo cáo này.

11 Một cuộc Hội thảo với các chuyên gia được tổ chức vào 21/12/2017. Các tham vấn sâu hơn cũng được thực hiện trong quá trình thực hiện nghiên cứu.

12 Theo kết quả Điều tra 53 DTTS, khoảng 62% người Hoa tại Việt Nam cư trú tại thành thị (2015).

BẢNG 1: Tóm tắt về các nhóm ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’ chọn cho nghiên cứu định tính

	Sán Dìu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Nhóm ngữ hệ	Hán	Vietic	Mon-Khmer	Mon-Khmer	Mon-Khmer	Mông-Mien
Địa bàn cư trú mật tập	Thái Nguyên, Vĩnh Phúc, Bắc Giang, Quảng Ninh, Tuyên Quang	Hòa Bình, Sơn La, Thanh Hóa, Phú Thọ, Ninh Bình	Sóc Trăng, Trà Vinh, An Giang, Cà Mau, Bạc Liêu	Kon Tum, Quảng Nam, Quảng Ngãi	Nghệ An, Điện Biên, Sơn La, Lai Châu	Hà Giang, Tuyên Quang, Lào Cai, Yên Bái, Lai Châu, Sơn La, Cao Bằng
Dân số	167.659	1.395.101	1.283.405	195.618	84.525	1.251.040
HDI	0,5868	0,5679	0,524	0,4494	0,4140	0,3852
MPI	27,09	40,77	34,5	82,83	91,72	88,17

Nguồn: các tác giả tổng hợp từ nhiều nguồn khác nhau (cho thông tin về ngữ hệ và địa bàn cư trú mật tập), và Điều tra 53 DTTS (số liệu về dân số, HDI và MPI).

22. **Sử dụng dữ liệu từ Điều tra 53 DTTS, một số đặc điểm cơ bản của các nhóm dân tộc được chọn cho nghiên cứu sâu tiếp theo được mô tả trong Bảng 2.** Để có sự so sánh, ngoài những con số tính toán cho từng nhóm dân tộc thì giá trị trung bình của các chỉ số tính chung cho cả 53 nhóm DTTS cũng được đưa vào trong bảng. Kết quả trình bày trong Bảng 2 cho thấy sự khác biệt rất đáng kể giữa các nhóm ‘đầu bảng’ và các nhóm ‘cuối bảng’. Xét trên khía cạnh thu nhập, mức thu nhập bình quân đầu người/tháng của các nhóm dẫn đầu như Mường, Sán Dìu hoặc ‘cận đầu bảng’ như Khmer cao hơn khoảng 30% so với mức trung bình. Trong khi đó, mức thu nhập bình quân đầu người/tháng của nhóm Mông và Khơ Mú chỉ chưa bằng ½ mức thu nhập trung bình của các dân tộc. Do đó, tỷ lệ nghèo (tính theo chuẩn nghèo đơn chiều theo thu nhập tại thời điểm Tổng cục Thống kê thực hiện Điều tra 53 DTTS) của các nhóm ‘đầu bảng’ thấp hơn rất nhiều so với các nhóm ‘cuối bảng’. Xét trên các khía cạnh phi tiền tệ, có thể nhận thấy rõ là các nhóm ‘đầu bảng’ đều bỏ xa các nhóm ‘cuối bảng’ ở các khía cạnh này, nhất là khi so sánh điều kiện nhà ở, sử dụng điện, nước sinh hoạt, nhà xí hợp vệ sinh, cũng như các tài sản lâu bền khác (như ti-vi, xe máy...).¹³

13 Báo cáo này không đưa ra mô tả chi tiết về đặc điểm các nhóm dân tộc mà tập trung vào câu hỏi chính giải thích nguyên nhân ở đằng sau con đường vươn lên ‘dẫn đầu’ của một số nhóm dân tộc cũng như những ‘hố sâu’ cản trở con đường giảm nghèo của một số nhóm. Một số đặc điểm cơ bản nhất của các nhóm được mô tả trong mục này để làm tiền đề cho các phân tích tiếp theo. Để có thông tin về mô tả chi tiết về đặc điểm của các nhóm dân tộc sử dụng các số liệu thống kê mô tả dựa trên Điều tra 53 DTTS, có thể xem ở các báo cáo gần đây như UBDT, UNDP, và Irish Aid 2017; CEMA, UN Women, và Irish Aid 2017).

BẢNG 2: Một số đặc điểm của các nhóm ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’

	TB 53DT	Sán Diu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Thu nhập TB đầu người ('000 VND)	1.161,4	1.504,3	1.188,9	1.529,4	687,3	511,7	575,2
% ± mức thu nhập trung bình 53DT	0,0	29,5	2,4	31,7	-40,8	-55,9	-50,5
% tỷ lệ nghèo (2015, nghèo thu nhập)	23,1	8,5	18,6	14,8	44,6	59,4	45,7
% cận nghèo (2015, nghèo thu nhập)	13,6	11	19,7	10,3	11,4	13,5	13,4
Quy mô hộ gia đình (người)	4,4	4,1	4,2	4,1	4,4	4,9	5,6
Tuổi thọ bình quân (năm)	72,1	73,22	72,37	72,86	70,5	69,24	68,97
% hộ có nhà kiên cố/bán kiên cố	70,2	72,6	65,4	54,2	80,9	60,1	81,4
% hộ có nhà tạm	15,3	2,8	10,3	38,3	16,3	37,3	14,1
Sử dụng điện lưới quốc gia (%)	93,9	99,9	98,3	98	88,9	58,8	69,9
Sử dụng nước sạch sinh hoạt (%)	73,3	90,7	72,5	93,9	51,1	36,3	53,1
Có nhà xí hợp vệ sinh (%)	27,9	29,6	27,9	36,7	10,3	4,4	7,0
Có xe máy (%)	80,7	89,6	82,3	68,6	59,8	50,9	75,3
Có tủ lạnh (%)	32,2	70,6	44,7	15,5	4,1	4,1	3,6
Có tivi (%)	84,9	95,7	92	87,2	64,5	53,6	50,1

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

3.3 Khung Phân tích các Yếu tố Ảnh Hưởng đến Phát Triển Kinh Tế - Xã Hội của các Dân Tộc Thiếu Số

23. **Với các nhóm dân tộc đã được lựa chọn là đối tượng nghiên cứu sâu trong báo cáo này, câu hỏi quan trọng đặt ra tiếp theo là: đâu là các yếu tố ảnh hưởng đến mức độ ‘thành công’ của các nhóm dân tộc? tại sao một số nhóm lại đi lên ‘dẫn đầu’ trong khi nhiều nhóm khác vẫn ở ‘cuối bảng’?** Để có cơ sở cho nghiên cứu định tính một cách có hệ thống, nhóm nghiên cứu xây dựng một Khung nghiên cứu trong đó mức độ ‘thành công’ của các nhóm dân tộc được hiểu là kết quả của sự tương tác giữa rất nhiều các yếu tố khác nhau. Các yếu tố này có thể được phân nhóm thành hai nhóm chính gồm nhóm các yếu tố ‘trực tiếp’ và nhóm các yếu tố ‘gián tiếp’ như minh họa trong Hình 3.¹⁴

24. **Nhóm 1: Các yếu tố trực tiếp ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc.** Đây là nhóm các yếu tố có ảnh hưởng trực tiếp đến các khía cạnh khác nhau đến đời sống kinh tế - xã hội của các hộ DTTS. Một số các yếu tố này có thể được coi là yếu tố ‘bên trong’ hay yếu tố ‘nội sinh’ đối với điều kiện sống của các hộ gia đình.

- (a) **Sở hữu đất** (gồm cả về diện tích đất và chất lượng đất canh tác) là tài sản quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến sinh kế hộ gia đình. Thiếu đất sản xuất hay không có đất sản xuất thường là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến nghèo kinh niên với nhiều hộ DTTS.
- (b) **Lao động** (lao động hộ gia đình), **kiến thức và kỹ năng** (thể hiện quan trình độ học vấn, các kỹ năng được đào tạo, và kinh nghiệm), **tình trạng sức khỏe**. Từng yếu tố trong nhóm này đều có ảnh hưởng

14 Lưu ý rằng việc sử dụng cách gọi tên ‘trực tiếp’ và ‘gián tiếp’ ở đây chỉ mang tính tương đối và ít nhiều có yếu tố chủ quan của nhóm nghiên cứu. Như đã nhấn mạnh ở trên, mức sống của một hộ gia đình là kết quả của một quá trình tương tác phức tạp của tất cả các yếu tố để cập trung Khung phân tích; và trong quá trình tương tác đó, ranh giới giữa ‘trực tiếp’ và ‘gián tiếp’ khó có thể phân biệt rõ ràng. Tuy nhiên, cách phân loại như trên giúp định hướng cho quá trình thu thập thông tin và phân tích các kết quả của nghiên cứu này.

đến khả năng tiếp cận cơ hội và thực hiện các hoạt động tạo thu nhập. Trong thực tế, thiếu lao động hay ảnh hưởng của bệnh tật, thiếu kiến thức và kỹ năng là một trong những nguyên nhân phổ biến nhất của đói nghèo.

- (c) **Tiền gửi** (từ lao động di cư trong nước và ngoài nước). Có các thành viên hộ gia đình di cư lao động trong nước và ngoài nước gửi tiền về là một nguồn thu nhập quan trọng của nhiều hộ gia đình nông thôn và các vùng DTTS. Đây cũng đồng thời là một dạng 'kết nối xã hội' thúc đẩy các lao động khác trong hộ gia đình, họ hàng, và bạn bè trong cộng đồng di cư tìm việc làm trong tương lai.
- (d) **Tiếp cận tín dụng** (cả chính thức và phi chính thức). Tiếp cận tín dụng là một yếu tố có ảnh hưởng phức tạp đến mức sống hộ gia đình. Với các hộ nghèo và cận nghèo, Ngân hàng Chính sách Xã hội Việt Nam (NHCSXH) có các dòng tín dụng với lãi suất ưu đãi (khoảng 6.5%/năm, tùy theo dòng tín dụng cụ thể). Các khoản vay từ NHCSXH được thực hiện thông qua hình thức vay tín chấp của các tổ chức đoàn thể như Hội LHPN, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, và Đoàn Thanh niên. Ảnh hưởng của tiếp cận với nguồn tín dụng chính thức ưu đãi này đối với thu nhập và tài sản của hộ gia đình ra sao phụ thuộc vào hiệu quả sử dụng tín dụng. Bên cạnh đó, các hộ DTTS có thể tiếp cận với nhiều nguồn tín dụng phi chính thức khác dưới dạng tiền mặt hoặc đầu vào sản xuất (như phân bón, giống vật nuôi). Chi phí của các nguồn tín dụng phi chính thức này thường là cao (trong một số trường hợp là rất cao) và phụ thuộc vào tín dụng phi chính thức có thể dẫn đến việc phải gán đất đai và các tài sản khác để trả nợ.

HÌNH 3: Các yếu tố ảnh hưởng đến phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc



- (e) **Đầu vào và các khoản trợ cấp.** Các hộ có thể nhận được hỗ trợ đầu vào hay một số khoản trợ cấp bằng tiền từ các chính sách của Chính phủ Việt Nam cho hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ DTTS; ngoài ra có thể có những hỗ trợ đầu vào hoặc trợ cấp khác từ các đối tác phát triển hoặc khu vực tư nhân. Những hỗ trợ trực tiếp bằng đầu vào hoặc trợ cấp có thể có tác dụng hỗ trợ cho hộ thực hiện một số hoạt động sinh kế nhất định. Nhưng ảnh hưởng dài hạn của những hỗ trợ dạng này phụ thuộc vào cách thức sử dụng những hỗ trợ này cũng như liệu các khoản hỗ trợ đầu vào và trợ cấp có tạo ra sự thụ động hay tâm lý trông chờ vào hỗ trợ hay không.
- (f) **Thành viên của các tổ chức đoàn thể và các loại tổ chức khác (như Hội LHPN, Hội Nông dân, các hợp tác xã, hay các tổ nhóm sản xuất...).** Là thành viên của những tổ chức này cũng có nghĩa là hộ có thể tiếp cận được với các chính sách và hỗ trợ áp dụng cho tổ chức. Với tiếp cận tín dụng ưu đãi từ NHCSXH thì việc là thành viên của các tổ chức đoàn thể là yêu cầu bắt buộc vì NHCSXH chỉ cho vay tín chấp thông qua các tổ chức đoàn thể.
- (g) **Vai trò giới và các dạng thức quyền năng nội bộ hộ gia đình.** Đây là những yếu tố ảnh hưởng đến quyền ra quyết định của phụ nữ và phân công lao động trong hộ gia đình. Đặc biệt, đây là những yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến trách nhiệm của phụ nữ trong công việc gia đình và sự tham gia của họ vào các cơ hội tạo thu nhập.
- (h) **Tính kết nối về chính trị.** Việc một hộ hay thành viên của hộ có thể có quan hệ họ hàng, thân tộc, hay các mối quan hệ khác với những đối tượng đang giữ những vị trí chủ chốt trong bộ máy chính quyền hay các thiết chế truyền thống có thể ảnh hưởng đến tiếp cận thông tin và các nguồn lực khác.
- (i) **Mạng lưới xã hội và quan hệ thân tộc.** Có các quan hệ với mạng lưới xã hội, các quan hệ họ hàng, thân tộc là những cơ chế hỗ trợ không chính thức với các hộ trong đối phó với các cú sốc hay tìm kiếm cơ hội, nhất là các cơ hội trên thị trường lao động.

25. **Nhóm 2: Các yếu tố gián tiếp tiếp ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc.** Đây là nhóm các yếu tố có ảnh hưởng gián tiếp, thông qua tác động vào các yếu tố trực tiếp, đối với phúc lợi hộ gia đình. Đây có thể coi là các yếu tố có tính 'bên ngoài' hay 'ngoại sinh' đối với mức sống của các hộ gia đình.

- (a) **Các chương trình, chính sách của Chính phủ Việt Nam và các dự án hợp tác với các đối tác phát triển, tiếp cận với dịch vụ công cơ bản.** Các chương trình, chính sách của Chính phủ Việt Nam và các dự án của các đối tác phát triển là một nhóm yếu tố quan trọng đối với nguồn lực và tiếp cận của các hộ DTTS. Tiếp cận dịch vụ công thiết yếu như giáo dục, y tế cũng là những yếu tố quan trọng với phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc.
- (b) **Tính kết nối về vật chất** (khoảng cách địa lý, điều kiện giao thông từ nơi cư trú đến các đô thị, các trung tâm hành chính) và **kết nối kinh tế** (kết nối với các cơ hội tạo việc làm, thu nhập từ các trung tâm kinh tế). Các yếu tố này ảnh hưởng đến thời gian di chuyển, chi phí giao dịch, sự sẵn có của các đầu vào sản xuất, mức độ sử dụng dịch vụ công, tiếp cận với cơ hội thị trường lao động, tiếp cận với các liên kết thị trường... Với tầm quan trọng đặc biệt trong phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS, kết nối hạ tầng đã và đang là ưu tiên hàng đầu trong các chương trình và chính sách của Chính phủ về phát triển vùng DTTS.
- (c) **Thị trường lao động** (gồm cả chính thức và không chính thức). Tiếp cận các cơ hội việc làm là một trong những xung lực chính đưa hàng triệu lao động nông thôn và DTTS thoát nghèo. Thúc đẩy xuất khẩu lao động cũng là trọng tâm của một số chính sách, nhất là trong Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm

nghèo Bền vững (CTMTQG GNBV) giai đoạn 2016-2020. Ngoài các cơ hội việc làm tại thị trường trong nước, nhiều vùng DTTS dọc biên giới giữa Việt Nam với các nước láng giềng còn có các cơ hội việc làm vượt biên giới và đây thường là việc làm phi chính thức.

- (d) **Kết nối thị trường** ảnh hưởng đến cách mà các hộ DTTS huy động đầu vào sản xuất và tiêu thụ sản phẩm đầu ra; đây cũng là yếu tố ảnh hưởng đến quan hệ giữa các hộ với chủ cửa hàng (cung cấp đầu vào), thương lái, và các bên liên quan khác. Kết nối thị trường cũng chịu ảnh hưởng của kết nối hạ tầng, nhất là ở những địa bàn vùng sâu, vùng xa, giao thông đi lại khó khăn. Kết nối thị trường cũng hay chịu ảnh hưởng, thậm chí là bị chi phối bởi các tác nhân tham gia thị trường, nhất là thương lái.
- (e) **Các cú sốc và tính dễ bị tổn thương.** Cư trú tại các vùng núi hay các khu vực có địa hình phức tạp, rất nhiều địa bàn tập trung nhiều đồng bào DTTS đang ngày càng trở nên dễ bị tổn thương trước sạt lở đất, lũ quét và các rủi ro thiên tai khác. Không hạn là một loại rủi ro tự nhiên phổ biến khác tại các vùng duyên hải Miền Trung, Tây Nguyên; trong khi xâm nhập mặn, lũ lại là những rủi ro thiên tai phổ biến mà đồng bào Khmer phải gánh chịu tại khu vực đồng bằng sông Cửu Long. Bên cạnh các rủi ro về thiên tai, các cú sốc về thị trường, đặc biệt là giá cả các sản phẩm nông nghiệp và chăn nuôi, cũng là một rủi ro đe dọa thu nhập và sinh kế của nhiều hộ gia đình DTTS.
- (f) **Quản trị địa phương và các thiết chế truyền thống.** Một khía cạnh quan trọng của quản trị địa phương trong vùng DTTS ở Việt Nam là thực hiện phi tập trung hóa, và nhất là phân cấp làm 'chủ đầu tư' cho cấp xã trong nhiều chương trình, chính sách giảm nghèo (theo đó cấp xã có quyền quyết định đầu tư các công trình CSHT và các hoạt động khác trong khuôn khổ các chương trình và chính sách tương ứng). Các thiết chế truyền thống được thể hiện ở nhiều khía cạnh như vai trò của già làng, trưởng bản, người có uy tín, trưởng dòng họ, các lãnh đạo tôn giáo... trong quá trình ra quyết định ở cấp thôn bản, cộng đồng. Các thiết chế truyền thống này cũng có thể thể hiện ở khía cạnh luật tục, các hương ước cộng đồng, hay các cơ chế quản trị cộng đồng truyền thống khác.
- (g) **Văn hóa, tín ngưỡng, và tôn giáo.** Đây là những yếu tố có ảnh hưởng rất phức tạp đến nhiều khía cạnh khác nhau của đời sống các nhóm DTTS. Trong nhóm này thì tôn giáo là một vấn đề nhạy cảm về mặt chính trị trong điều kiện thực tế tại Việt Nam. Những cách diễn giải sai lầm về văn hóa, tín ngưỡng, tôn giáo thường làm trầm trọng hơn những định kiến vốn về các nhóm dân tộc. Quan trọng hơn nữa là việc thiếu thông tin, thiếu sự hiểu biết một cách đầy đủ về những yếu tố này có thể dẫn đến tác dụng ngược của các chính sách thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS, cũng như công bằng xã hội nói chung.
- (h) **Các quan niệm rập khuôn và định kiến xã hội.** Định kiến tiêu cực đối với các nhóm dân tộc có thể là yếu tố cản trở mức độ tiếp cận của nhóm dân tộc đó với các cơ hội, nhất là cơ hội việc làm, tạo thu nhập. Những định kiến này cũng ảnh hưởng đến cung cấp dịch vụ công và cách thức tổ chức thực hiện các chương trình, chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS.

3.4 Mẫu Khảo sát Nghiên cứu Định tính

26. **Dựa trên Khung phân tích, nhóm nghiên cứu phát triển các công cụ nghiên cứu định tính để có thể thu thập được thông tin đa chiều về các yếu tố đã xác định trong Khung phân tích ảnh hưởng như thế nào đến phúc lợi của các nhóm dân tộc.** Nhưng yếu tố này, và quan trọng hơn là tương tác giữa chung, là những nguyên nhân dẫn đến việc tại sao một số nhóm có thể vươn lên vị trí 'đầu bảng' trong khi nhiều nhóm khác lại vẫn ở mãi tận 'cuối bảng'.

3.4.1 Lựa chọn địa bàn nghiên cứu

27. **Kết quả lựa chọn các nhóm ‘đầu bảng’ và các nhóm ‘cuối bảng’** là cơ sở để xác định địa bàn và mẫu khảo sát cho nghiên cứu sâu tiếp theo. Nguyên tắc cơ bản trong lựa chọn địa bàn khảo sát gồm:

- **Lựa chọn các tỉnh ‘phù hợp’ nhất với các nhóm dân tộc đã được chọn.** Tính phù hợp ở đây xác định dựa trên tỷ lệ dân số của nhóm dân tộc tại tỉnh trong tổng dân số của nhóm dân tộc đó. Tính phù hợp ở đây cũng được đánh giá trên cơ sở liệu tỉnh được chọn có phải là địa bàn cư trú mật tập của các nhóm dân tộc được chọn hay không.
- **Lựa chọn các địa bàn khảo sát sao cho một nhóm dân tộc trong số các nhóm được chọn có thể được tham vấn tại nhiều địa bàn khác nhau.** Trong số các tỉnh thỏa mãn được điều kiện về tính phù hợp (như tiêu chí trên) thì lựa chọn các tỉnh mà ở đó có nhiều nhóm dân tộc trong các nhóm được chọn nhất có thể.
- **Đảm bảo số lượng tỉnh chọn vào địa bàn khảo sát không quá nhiều để nghiên cứu định tính có thể thực hiện trong phạm vi khả thi.** Để đảm bảo phạm vi địa bàn nghiên cứu không quá rộng, địa bàn khảo sát nên giới hạn trong khoảng 6-8 tỉnh để có thể thực hiện được trong điều kiện thời gian và nguồn lực của hoạt động nghiên cứu này.

28. **Đối với nhóm Xơ Đăng, hai tỉnh Kon Tum và Quảng Nam chiếm đến 85% dân số của dân tộc Xơ Đăng.** Do đó, cả hai tỉnh này đều chọn vào địa bàn nghiên cứu như là địa bàn chính của dân tộc Xơ Đăng. Với nhóm Khmer, hai tỉnh Sóc Trăng và Trà Vinh chiếm hơn 57% dân số Khmer. Vì vậy, nghiên cứu này chọn cả hai tỉnh làm địa bàn khảo sát để tìm hiểu sâu hơn về nhóm Khmer. Với cách chọn như vậy, các dân tộc Xơ Đăng và Khmer có thể được tham vấn tại cả hai tỉnh.

29. **Với nguyên tắc lựa chọn như trên, các tỉnh được chọn vào địa bàn nghiên cứu được tóm tắt trong dòng cuối của Bảng 1.** Theo đó, mỗi nhóm dân tộc ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’ đều xuất hiện tại ít nhất hai tỉnh (trừ trường hợp dân tộc Sán Dìu chỉ nghiên cứu tại địa bàn một tỉnh là Thái Nguyên). Cụ thể, địa bàn khảo sát dân tộc Mường là Sơn La, Thanh Hóa, và Kon Tum; địa bàn khảo sát dân tộc Sán Dìu là tại Thái Nguyên;¹⁵ nhóm dân tộc Khơ Mú được khảo sát tại Thanh Hóa và Sơn La; nhóm dân tộc Mông được khảo sát tại Sơn La, Thanh Hóa, và Thái Nguyên; nhóm dân tộc Xơ Đăng được khảo sát tại Kon Tum và Quảng Nam; trong khi đó nhóm dân tộc Khmer sẽ được tham vấn tại Sóc Trăng và Trà Vinh.

3.4.2 Mẫu khảo sát định tính

30. **Tại các tỉnh được chọn vào địa bàn khảo sát định tính, nhóm nghiên cứu chọn tiếp từ 2-3 huyện/tỉnh, và tại mỗi huyện thì chọn từ 1-2 xã.** Việc lựa chọn các huyện và xã này dựa trên cơ sở mức độ tập trung của các nhóm dân tộc sẽ khảo sát tại tỉnh đó. Khi chọn các huyện và xã, nhóm nghiên cứu cũng ưu tiên chọn các địa bàn có nhiều hơn một nhóm dân tộc trong diện nghiên cứu sâu.

15 Lý tưởng nhất là một tỉnh khác nữa có thể được chọn để làm địa bàn nghiên cứu thêm cho nhóm Sán Dìu, và Quảng Ninh là một ‘ứng viên’ được xem xét. Tuy nhiên, việc chọn thêm một tỉnh nữa vào 7 tỉnh đã chọn ở trên là một thách thức trong điều kiện khung thời gian của nghiên cứu này. Bên cạnh đó, tại thời điểm lựa chọn địa bàn khảo sát thì thống kê sơ bộ từ Điều tra 53 DTTS và các nguồn số liệu khác tại Kon Tum gợi ý rằng có một cộng đồng nhỏ các hộ dân tộc Sán Dìu (khoảng 400-500 hộ) tại Kon Tum. Do đó, nhóm nghiên cứu dự kiến sẽ tiếp cận với nhóm Sán Dìu tại Kon Tum. Tuy nhiên, khi triển khai thực hiện khảo sát thì việc tiếp cận với nhóm Sán Dìu di cư vào Kon Tum không thực hiện được do các hộ phân bố tản mạn thành nhiều nhóm nhỏ.

31. **Bên cạnh đó, việc lựa chọn các huyện và xã để khảo sát này cũng tính đến việc đảm bảo tính đa dạng của các huyện, xã sẽ khảo sát.** Với các huyện, nhóm nghiên cứu chọn các huyện gồm cả huyện nghèo nhất (hay còn gọi là các huyện 30a, được gọi sau khi có Nghị quyết 30a của Chính phủ về giảm nghèo nhanh và bền vững tại các huyện nghèo nhất cả nước), các huyện nghèo thuộc nhóm 2 (được xác định theo Quyết định 275/QĐ-TTg tháng 3/2018 về phân loại các huyện theo mức độ khó khăn), và huyện không nghèo.
32. **Các xã được chọn khảo sát cũng rất đa dạng,** từ xã đặc biệt khó khăn là đối tượng thụ hưởng Chương trình 135 (nên còn hay gọi là các 'xã 135'), là Chương trình lớn nhất của Chính phủ Việt Nam thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội cho đồng bào DTTS và vùng DTTS. Danh mục này cũng gồm các xã vùng 2 nhưng có các thôn bản đặc biệt khó khăn,¹⁶ các xã bãi ngang ven biển, và xã không nghèo (là các xã về cơ bản đã hoàn thành các chỉ tiêu Nông thôn mới). Tại mỗi xã này, hai thôn được chọn làm 'trọng điểm' cho khảo sát định tính.
33. **Với hai nhóm Xơ Đăng và Khmer, tại mỗi tỉnh được chọn để khảo sát hai nhóm này, nhóm nghiên cứu chỉ chọn một huyện để đảm bảo địa bàn khảo sát không quá rộng.** Bên cạnh đó, tham vấn tại cấp tỉnh đối với hai nhóm dân tộc này chỉ được thực hiện tại một tỉnh trong số hai tỉnh được chọn (là Kon Tum với nhóm Xơ Đăng và Sóc Trăng với nhóm Khmer). Riêng với nhóm Xơ Đăng, tỉnh Kon Tum là địa bàn cư trú của 65% dân số Xơ Đăng. Tại Quảng Nam, nhóm Xơ Đăng có tên địa phương là nhóm Ca Dong.

BẢNG 3: Lựa chọn địa bàn khảo sát định tính

Sán Dìu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Thái Nguyên (Đồng Hỷ/Nam Hòa, Văn Lang; Phú Bình/Bàn Đạt)	Sơn La (Phù Yên/Mường Thải)	Sóc Trăng (Mỹ Tú/Phú Mỹ; Trần Đề/Đại An 2)	Kon Tum (Đắk Tô/Kon Đào; Ngọc Hồi/Bờ Y);	Sơn La (Mai Sơn/Hát Lót)	Sơn La (Bắc Yên/Xím Vàng)
	Thanh Hóa (Ngọc Lặc/Thạch Lập)	Trà Vinh (Trà Cú/ Định An)	Quảng Nam (Bắc Trà My/Trà Đốc)	Thanh Hóa (Mường Lát/ Tén Tàn & Mường Chanh)	Thái Nguyên (Đồng Hỷ/Văn Lang)
	Kon Tum (Ngọc Hồi/Bờ Y)				Thanh Hóa (Mường Lát/Pù Nhi)

Ghi chú: trong bảng này, tên tỉnh được **in đậm**, tên huyện để ở dạng chữ thường, tên xã được *in nghiêng* để dễ phân biệt.

34. **Địa bàn khảo sát định tính cuối cùng được xác định gồm 7 tỉnh, 13 huyện, 16 xã, và 32 thôn bản.** Nhóm nghiên cứu thực hiện tham vấn với khoảng 15 đối tượng cấp tỉnh, 20-25 đối tượng ở cấp huyện, 10-12 đối tượng ở cấp xã, và từ 24-28 đối tượng là các hộ và đại diện cộng đồng tại mỗi thôn bản. Mẫu khảo sát cuối cùng gồm 105 cán bộ cấp tỉnh, 260 đối tượng là cán bộ cấp huyện, 192 đối tượng là ở cấp xã, và 832 đại diện các thôn bản và người dân (trong đó 48.5% là nữ). Tổng cộng mẫu khảo sát gồm 1,389 đối tượng khác nhau. Chi tiết về địa bàn khảo sát được mô tả trong Phụ lục.

16 Theo QĐ50/2016/QĐ-TTg, ngày 03/11/2016 của Thủ tướng Chính phủ về các tiêu chí phân loại xã, thôn bản đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và miền núi áp dụng cho giai đoạn 2016-2020. Điều 2 và 3 quy định các tiêu chí phân loại dựa trên 5 nội dung: điều kiện tự nhiên và địa bàn cư trú, cơ sở hạ tầng, các yếu tố xã hội, điều kiện sản xuất, và điều kiện sống.

3.4.3 Thực hiện khảo sát định tính

35. **Nhóm nghiên cứu của UBND gồm 12 cán bộ nghiên cứu cùng phối hợp với hai chuyên gia độc lập của NHTG thực hiện các nghiên cứu định tính.** Tại mỗi đợt khảo sát, một nhóm chủ chốt gồm 6 thành viên của nhóm nghiên cứu UBND và hai chuyên gia của NHTG cùng thực hiện. Để đảm bảo các thành viên trong nhóm nghiên cứu của UBND đều có thể tham gia vào nghiên cứu định tính, các cán bộ trong nhóm nghiên cứu của UBND tham gia theo cách ‘quay vòng’, đảm bảo mỗi cán bộ tham gia nghiên cứu định tính tại ít nhất hai tỉnh. Tại mỗi tỉnh, nhóm nghiên cứu lại chia thành hai nhóm nhỏ để thực hiện các nhiệm vụ song song, mỗi nhóm gồm 3 cán bộ nghiên cứu của UBND và một chuyên gia độc lập của NHTG.

36. **UBND tổ chức các đợt khảo sát trong nghiên cứu định tính.** Trước khi thực hiện khảo sát chính thức, các công cụ khảo sát được thử nghiệm và điều chỉnh. Đợt khảo sát đầu tiên thực hiện tại Sơn La từ ngày 05 đến 16/05/2018 với ba nhóm dân tộc là Mường, Mông, và Khơ Mú. Sau đợt khảo sát đầu tiên này, một số phát hiện sơ bộ được trao đổi ở phạm vi hẹp với các chuyên gia của NHTG và cán bộ của UBND trước khi thực hiện các đợt khảo sát tiếp theo, với mỗi đợt cách nhau 1 tuần. Việc để khoảng cách 1 tuần giữa các đợt khảo sát là để đảm bảo các cán bộ nghiên cứu của UBND có thể vừa thực hiện nghiên cứu vừa có điều kiện cập nhật và hoàn thành các công việc tại cơ quan. Đợt khảo sát cuối cùng thực hiện từ 05-17/07/2018 tại Sóc Trăng và Trà Vinh. Trong từng đợt khảo sát, nhóm nghiên cứu tổ chức ít nhất hai đợt họp nội bộ, một vào giữa kỳ khảo sát và một vào cuối kỳ khảo sát, để chia sẻ những phát hiện trong nội bộ nhóm. Đây cũng là cách để đảm bảo sự thống nhất và chất lượng của dữ liệu thu thập tại địa bàn khảo sát, đồng thời để tăng cường trao đổi và hợp tác giữa các thành viên của nhóm nghiên cứu.



Bình yên trên thung lũng Mường Hoa

Đâu là các Yếu tố chính Ảnh hưởng đến sự Phát triển Kinh tế - Xã hội của các Dân Tộc Thiểu Số?

Phần này trình bày vắn tắt các phát hiện nghiên cứu về những tác nhân chủ chốt ảnh hưởng đến quá trình giảm nghèo của các nhóm dân tộc khác nhau. Để phục vụ cho mục đích phân tích, chúng tôi đã nhóm các nhân tố này vào một số chủ điểm sau đây: (a) kết nối hạ tầng và kết nối kinh tế; (b) tài sản sinh kế cơ bản của hộ gia đình (sở hữu đất canh tác, nhân lực lao động trong hộ gia đình, tình trạng dễ bị tổn thương trước các biến động giá cả thị trường và rủi ro từ thiên tai; (c) kết nối thị trường; (d) tham gia thị trường lao động; (e) tiếp cận giáo dục; (f) tiếp cận dịch vụ y tế; (g) thiết chế truyền thống và quản trị địa phương; (h) vai trò về giới và các động thái quyền năng trong nội bộ hộ gia đình; (i) các quan niệm về tâm lý tộc người và vấn đề niềm tin trong lòng dân; và (j) tiếp cận chính sách, chương trình, dự án hỗ trợ phát triển. Có thể thấy là mỗi tác nhân có mức độ ảnh hưởng khác nhau ở cả nhóm 'đầu bảng' và nhóm 'cuối bảng'. Các kết quả nghiên cứu được trình bày thành 10 yếu tố chính tại các tiểu mục riêng. Để tiện theo dõi ở cuối mỗi tiểu mục, các tác giả cung cấp vắn tắt nội dung chính của từng tiểu mục.

4.1 Kết nối Hạ tầng và Kết nối Kinh tế

37. Trong khuôn khổ nghiên cứu này, kết nối hạ tầng nói về khoảng cách địa lý đến trung tâm hành chính như là thị xã, thị trấn, thành phố của tỉnh; hệ thống đường bộ và điều kiện giao thông. Kết nối kinh tế có nghĩa là sự kết nối với các trung tâm kinh tế như các đô thị hay khu công nghiệp. Về kết nối hạ tầng, dựa vào số liệu Điều tra thực trạng Kinh tế - Xã hội của 53 DTTS năm 2015, Bảng 4 cho thấy kết quả thống kê về khoảng cách trung bình từ các hộ gia đình tại các cộng đồng nghiên cứu đến một số hệ thống hạ tầng xã hội chính như trường học, bệnh viện, chợ địa phương.

BẢNG 4: Khoảng cách gần nhất đến các hạ tầng xã hội chính

(km)	TB 53 DT	Sán Dìu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Khoảng cách đến trường THCS	2,5	2	2,3	1,6	2,3	4	4,8
Khoảng cách đến trường THPT	3,6	2,8	3	2,7	4,6	7,1	7,1
Khoảng cách đến trường PTTH	11,7	6,8	9,3	5,3	18,6	28,7	23,3
Khoảng cách đến bệnh viện	16,7	10,6	16,3	8,6	21	31,5	27,8
Khoảng cách đến trung tâm y tế	3,8	2,8	3,1	2,9	4,1	7,3	7,3
Khoảng cách đến chợ	9,1	4,6	5,9	3,4	21,2	25,7	17

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

38. **Các nhóm ‘đầu bảng’ có kết nối hạ tầng tốt hơn. So sánh giữa các nhóm thì nhóm Mường, Sán Dìu và Khmer có kết nối hạ tầng thuận lợi nhất.** Khoảng cách trung bình từ các thôn bản người Mường, Sán Dìu hay các ấp của bà con Khmer đến trung tâm xã hay huyện thường ngắn hơn so với khoảng cách ở các nhóm Xơ Đăng, Mông và Khơ Mú. Đáng chú ý là nhóm Mông có kết nối hạ tầng yếu nhất so với tất cả các nhóm nghiên cứu (xem Bảng 4). Trong số 48,364 thôn bản DTTS, Điều tra 53 DTTS cho thấy 53.5% có đường bê-tông nhựa, 28.5% có đường bê-tông xi măng, 8.4% đường rải đá dăm và chỉ có 19.6% đường đất khiến giao thương trở ngại vào mùa mưa. Hệ thống giao thông thường gắn với mở rộng lưới điện. Trên thực tế 93% thôn bản này đã được kết nối lưới điện quốc gia từ năm 2015 (khoảng thời điểm tiến hành Điều tra thực trạng Kinh tế - Xã hội của 53 DTTS).

39. **Có thể thấy rất rõ là kết nối hạ tầng đã góp phần cốt lõi vào sự thành công của các nhóm Mường, Sán Dìu và Khmer, như tiếp cận giao thông thuận lợi làm giảm chi phí vận chuyển, tiếp cận được thị trường và các kết nối xã hội.** Trọng tâm đầu tư công và các chương trình, dự án phát triển vào giao thông nông thôn đã giúp mang lại những cải thiện đáng kể về hạ tầng đường bộ, khiến kết nối kinh tế càng trở nên quan trọng hơn. Vị trí gần kề các đô thị, khu công nghiệp đã giúp thanh niên DTTS có điều kiện tiếp cận thị trường lao động phi nông nghiệp, hay với các nông hộ DTTS đã có thể tham gia sản xuất theo chuỗi giá trị. Xét về mặt này, các khu công nghiệp quy mô nhỏ tại các huyện nông thôn, điều kiện kinh tế khó khăn đã tận dụng được lợi thế nguồn lao động phổ thông dư thừa và giá rẻ ở địa phương. Ví dụ huyện Phù Yên (Sơn La), Ngọc Lặc (Thanh Hóa) và Trấn Đề (Sóc Trăng) có các nhà máy giấy da, may công nghiệp đóng trên địa bàn đã thu hút được một lượng lớn lao động thanh niên DTTS, góp phần mang lại nguồn thu nhập. Đối với thanh niên DTTS, các cơ hội tham gia vào thị trường lao động trở nên thu hút và thuận lợi hơn mặt kỹ thuật so với việc ở nhà cùng gia đình tham gia sản xuất theo chuỗi giá trị. Kết quả nghiên cứu định tính cho thấy thanh niên DTTS xem dịch chuyển lao động như một hướng đi để nâng cao vị thế, học hỏi các kỹ năng mới nên phần nào họ cảm thấy hạnh diện hơn. Nếu ở nhà các thanh niên này cũng ít có cơ hội thử nghiệm các mô hình kinh tế mới bởi lẽ ruộng đất lại thuộc quyền hạn của cha mẹ họ và các thanh niên chỉ đơn thuần góp sức lao động sản xuất. Khi tham gia thị trường lao động, rào cản chính đối với các thanh niên DTTS là trình độ học vấn của họ thường ít khi đáp ứng được các yêu cầu tuyển dụng và khả năng di chuyển lao động của họ vẫn còn hạn chế. Bên cạnh đó cần phải nêu rằng khả năng kết nối được với các khu công nghiệp gần kề đã giúp một bộ phận phụ nữ DTTS có thể xin vào làm và đi về hàng ngày, bởi nếu không thì chị em khó thu xếp được.

40. **Khoảng cách địa lý cộng thêm các quan niệm địa phương về vai trò mang tính giới tiếp tục chi phối khả năng cân nhắc, lựa chọn và tiếp cận các cơ hội việc làm, ngoài địa bàn cư trú của phụ nữ.** Có nghĩa là khoảng cách địa lý càng xa nơi cư trú thì khả năng chị em cân nhắc, lựa chọn, tiếp cận các cơ hội công việc càng giảm xuống. Ở khía cạnh này có sự khác biệt giữa các nhóm ‘đầu bảng’ và các nhóm ‘cuối bảng’. Đối với các nhóm ‘đầu bảng’ như Sán Dìu, Mường và Khmer nhìn chung yếu tố khoảng cách địa lý không thực sự tác động đáng kể đến sự tiếp cận cơ hội việc làm của phụ nữ. Tuy nhiên ngay cả với các nhóm này cũng vẫn có một số phụ nữ bày tỏ là chưa thực sẵn sàng đón nhận các cơ hội việc làm xa nhà. Đối với các trường hợp này, những quan niệm địa phương xoay quanh vai trò giới và bổn phận chăm lo gia đình của phụ nữ đã ảnh hưởng lên khả năng tham gia thị trường lao động của các chị em đã kết hôn. Thí dụ kết quả Điều tra 53 DTTS thể hiện nhóm Sán Dìu có tỷ lệ việc làm trong khu vực công nghiệp tương đối cao, nhưng phụ nữ ít hơn 15% so với nam giới. Ngoài yếu tố khoảng cách địa lý, các quyết định xin đi làm xa nhà còn phụ thuộc vào tính chất công việc, mức lương và các trải nghiệm việc làm trước đây, nhất là trong quan hệ tương tác với đồng nghiệp, người sử dụng lao động, thường

chủ yếu là người Kinh. Các vấn đề an ninh cá nhân cũng là điều quan ngại: vùng núi cao, đường rừng hiểm trở được coi là không an toàn cho phụ nữ và trẻ em. Phụ nữ DTTS thường ít khi sử dụng hay sở hữu các phương tiện cơ giới như xe gắn máy, do đó việc đi lại ngoài phạm vi 10km không phải là một điều đơn giản với chị em (CEMA, Irish Aid, và UN Women 2017). Những khó khăn này là nguyên nhân khiến các chị em cư trú tại vùng sâu, vùng xa ít sử dụng phương tiện đi lại dễ dàng thành lệ thuộc vào nam giới mỗi khi cần tiếp cận các dịch vụ xã hội thiết yếu.

41. Ngay ở các nhóm ‘đầu bảng’ vẫn tồn tại những điểm hạ tầng kết nối kém, giao thương khó khăn và do vậy cũng thường có tỷ lệ nghèo cao hơn mức trung bình. Chẳng hạn như trường hợp tại thôn Lương Thiện, xã Thạch Lập, huyện Ngọc Lạc có nhánh sông chảy qua, chia cắt làng thành hai khu, khiến nửa bên kia sông trở thành biệt lập vào mùa mưa do chưa có cầu bắc qua. Một số làng người Mường khác như Đô Sơn và Đô Quan trong cùng một xã có quy mô diện tích đất canh tác và đất rừng lớn hơn; nhưng tuyến đường đất liên thôn (dài khoảng 10km) trở nên lầy lội vào mùa mưa gây khó khăn cho các phương tiện vận chuyển cơ giới. Hơn thế nữa, hai làng này chỉ mới được kết nối lưới điện từ năm 2017. Xét ở góc độ này, sự kết nối ở cấp thôn bản cũng rất quan trọng. Thực tế cho thấy tại nhiều cộng đồng nghiên cứu, tính riêng sự đi lại từ các thôn bản xa xôi, hẻo lánh tới trung tâm xã đã khó khăn ngang với giao thương từ trung tâm hành chính xã đến thị trấn.

42. Kết nối hạ tầng kém thường gắn với các nhóm ‘cuối bảng’. Đáng chú ý tình trạng kết nối hạ tầng ở nhóm Mông là yếu nhất so với tất cả các nhóm dân tộc nghiên cứu, như Bảng 4 mô tả. Ví dụ trường hợp thôn Cài Nồi người Mông ở xã Pù Nhi (Mường Lát, Thanh Hóa) tại thời điểm nghiên cứu giữa mùa hè năm 2018 vẫn chưa được hòa lưới điện. Tại các địa bàn kết nối yếu này, các yếu tố hạ tầng cơ sở tiếp tục ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng tiếp cận thị trường tiêu dùng và các cơ hội học tập/tập huấn cho người dân. Thực trạng này cho thấy tình trạng nghèo đói ở Việt Nam đồng nghĩa với các khu vực xa xôi, hẻo lánh (World Bank 2018a). Tập quán cư trú ở độ cao, hạ tầng cơ sở thiếu thốn lại thêm thường xuyên chịu ảnh hưởng từ các diễn biến thời tiết khắc nghiệt khiến các thôn bản người Mông trở nên rất biệt lập, làm mất đi cơ hội cho bà con giao thương và kết nối xã hội với các nhóm dân tộc khác. Ngoài ra, cơ sở hạ tầng kém như đường nhỏ hẹp (chiều rộng dưới 2m) khiến đẩy chi phí sản xuất lên cao ở các ấp xa của đồng bào Khmer (Sóc Trăng). Vấn đề thời vụ cũng tiếp tục chi phối khi phải tính toán chất lượng vận chuyển, nhất là vào mùa mưa lại càng khó khăn hơn. Thông tin phỏng vấn sâu cho biết như trường hợp huyện Mường Lát luôn có nguy cơ sạt lở đất nên các doanh nghiệp (đặc biệt các doanh nghiệp quy mô lớn) dưới xuôi vẫn dè dặt chưa mạnh dạn đầu tư xây dựng cơ sở sản xuất tại địa phương.

43. Thêm vào đó các nhóm ‘cuối bảng’ cũng thường có kết nối kinh tế kém. Bà con người Mông huyện Bắc Yên (Sơn La), huyện Mường Lát (Thanh Hóa) hay nhóm Khơ Mú huyện Mai Sơn (Sơn La) và huyện Mường Lát (Thanh Hóa) là các trường hợp thể hiện kết nối kinh tế kém. Mặc dù hệ thống đường bộ gần đây đã được nâng cấp (ngoại trừ một số bản thuộc xã Hát Lót, huyện Mai Sơn), khoảng cách đến các vùng kinh tế và khu công nghiệp của tỉnh vẫn khá xa nên chưa thực sự cuốn hút các lao động địa phương như người Mường ở Sơn La (huyện Phù Yên) hay Sán Dìu tại Thái Nguyên (huyện Đồng Hỷ), trong khi phụ nữ DTTS vẫn có thể xin vào làm trong các nhà máy đóng trên địa bàn huyện hoặc lân cận mà hàng ngày đi về được.

44. Nội hàm khoảng cách địa lý thực sự mang đặc tính vùng miền. Các ý niệm địa phương về “khoảng cách” hay mức độ “xa xôi” không nhất thiết phản ánh chính xác và tương thích với định nghĩa khoảng cách mang tính cơ học trên thực tế. Người dân nhìn nhận khoảng cách địa lý trong trường hợp

có thêm những tác động khách quan khác về mặt thời tiết hay chất lượng cơ sở hạ tầng. Lấy ví dụ nhóm Khmer khu vực đồng bằng sông Cửu Long, Bảng 4 cho thấy khoảng cách từ nơi cư trú đến các hạ tầng xã hội gần nhất là ngắn nhất so với các nhóm dân tộc nghiên cứu khác (cách trường THCS 1.6 km, trường THPT là 2.7 km và cách trường THPT 5.3 km). Mặc dù khoảng cách từ nhà đến trường tương đối ngắn so với các nhóm khác, tỷ lệ bỏ học từ cấp THCS đến THPT ở học sinh người Khmer khá là cao (Mục 4.5 sẽ bàn sâu hơn về khía cạnh này). Do vậy khoảng cách địa lý không nhất thiết đã là yếu tố trực tiếp tác động đến tỷ lệ bỏ học của học sinh Khmer. Điều này cho thấy cần bổ sung khía cạnh văn hóa xã hội vào khái niệm khoảng cách địa lý, vốn chỉ được hiểu thuần túy mang tính cơ học.

45. **Tóm tắt mục kết nối hạ tầng và kết nối kinh tế.** Các nhóm 'đầu bảng' có kết nối hạ tầng và kết nối kinh tế tốt hơn. Những năm gần đây đã có nhiều cải thiện về hạ tầng, ngay cả với các nhóm 'cuối bảng' như Mông và Khơ Mú. Điều này khiến kết nối kinh tế càng quan trọng hơn, nối rộng khoảng cách tiếp cận giữa các nhóm 'đầu bảng' và nhóm 'cuối bảng' về kết nối hạ tầng. Một số nơi có các khu công nghiệp đóng trên địa bàn góp phần tăng thêm sự kết nối kinh tế cho các nhóm DTTS. Hạ tầng cơ sở là yếu tố quan trọng để kết nối. Tuy nhiên các yếu tố giới, văn hóa và các quan niệm địa phương cũng góp phần 'nối kết' các nhóm dân tộc với hệ thống cơ sở hạ tầng này. Sự kết nối tốt hơn làm tăng quyền năng kinh tế cho phụ nữ, bởi chị em thường không dễ tìm kiếm được các cơ hội việc làm trên thị trường lao động.

4.2 Các Tài sản Sinh kế cơ bản cấp Hộ Gia đình

46. **Tài sản sinh kế bao gồm nhiều nhân tố (chẳng hạn như xác định trong Khung sinh kế bền vững).** Trong phạm vi phân tích của nghiên cứu này, mục tài sản sinh kế cơ bản gồm có sở hữu đất sản xuất và nguồn lao động của hộ gia đình. Hơn thế nữa, mục này đi vào tìm hiểu các nguy cơ từ những diễn biến thời tiết bất thường và những cú sốc giá cả thị trường mà các DTTS phải đối mặt trong các hoạt động sinh kế chủ đạo của họ và từ đó lại tác động ngược lên hiệu suất khai thác và sử dụng các tài sản sinh kế này của nông hộ.

4.2.1 Về sở hữu đất canh tác

47. **Về sở hữu đất sản xuất, các nhóm 'cuối bảng' có quy mô sở hữu đất canh tác nhiều hơn các nhóm 'đầu bảng'.** Các nhóm Khơ Mú và Xơ Đăng có diện tích trung bình đất sản xuất hơn gần gấp đôi của nhóm Mường và Khmer. Nhóm Sán Dìu có diện tích sở hữu đất sản xuất ít nhất trong số các nhóm nghiên cứu. Số liệu Điều tra 53 DTTS về các nhóm khác chỉ ra có 7.5% các hộ DTTS cho biết là họ thiếu đất sản xuất. Bảng 5 minh họa quy mô sở hữu đất sản xuất trung bình ở các nhóm dân tộc nghiên cứu. Tổng diện tích đất nêu ở Bảng 5 không thể hiện các loại hình sở hữu đất hay đất sản xuất, vốn rất quan trọng để xác định được nguồn lợi tức từ sở hữu đất.¹⁷ Vì thế các phân tích dưới đây dựa trên các kết quả nghiên cứu định tính.

17 Số liệu từ Điều tra 53DTTS không cung cấp thông tin về các hình thức sở hữu đất do đó nhóm nghiên cứu không thể tiến hành phân tách sở hữu đất hộ gia đình trong bảng này.

BẢNG 5: Sở hữu đất hộ gia đình ở các nhóm dân tộc nghiên cứu

	TB 53 DT	Sán Dìu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Trung bình sở hữu đất hộ gia đình (m ²)	7.268	2.417,4	5.066,8	4.724,2	9.600,6	9.248,8	4.229

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTs.

48. **Nguồn lợi tức từ đất sản xuất góp phần hết sức đáng kể vào công cuộc giảm nghèo.** Bằng chứng nghiên cứu định tính cho thấy các nhóm ‘đầu bảng’ như Mường và Sán Dìu sở hữu đất sản xuất có độ màu mỡ nhất so với các nhóm khác (tổng diện tích đất sở hữu nêu ở Bảng 5 có thể thấp hơn so với quy mô sở hữu đất của các nhóm ‘cuối bảng’). Nhóm Sán Dìu ở xã Bàn Đạt (Phú Bình, Thái Nguyên) có thể đa dạng hóa canh tác với các loại cây trồng hàng năm và lưu niên trong khi bà con người Mường (Ngọc Lạc, Thanh Hóa và Phù Yên, Sơn La) đã tận dụng đất sản xuất của họ để chuyển hướng đa canh sang các dạng cây trồng được thử nghiệm thành công tại các vùng khác (như cây cam là cây trồng có giá trị hàng hóa mới được đưa về huyện Ngọc Lạc). Tuy nhiên quy mô sở hữu đất sản xuất không phải luôn gắn với sự thành công trong phát triển kinh tế. Ví dụ như cộng đồng Khmer có quy mô sở hữu đất trung bình lớn nhất trong sáu nhóm dân tộc nghiên cứu. Thế nhưng năng suất đất ở người Khmer được thấy là rất thấp do chi phí tương ứng phải thuê nhân công phụ giúp quá cao. Trong khi tập quán lao động đổi công rất phổ biến ở các nhóm dân tộc miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, thực hành này gần như không tồn tại với cộng đồng Khmer.

49. **Với các nhóm ‘cuối bảng’, thách thức chính vẫn là thiếu đất sản xuất màu mỡ.** Đây là nguyên nhân căn bản dẫn đến tình trạng nghèo, luân chuyển từ thế hệ này sang thế hệ khác, hay như một số đối tượng phỏng vấn người Khmer gọi là ‘nghèo di truyền’. Điều này tiếp tục hạn chế khả năng người dân tiếp cận được các cơ hội đa dạng sinh kế, ngoài những hộ có điều kiện về đất đai đã đầu tư như vào nuôi tôm hay các cây trồng đặc thù (ví dụ cây môn sáp ở Trà Vinh). Tại khu vực đồng bằng sông Cửu Long, các hộ nghèo, nhất là những hộ không có đất, cho biết nguồn thu nhập duy nhất của họ là từ đi làm mướn trong khu vực lân cận (tiền công mỗi ngày vào khoảng 150.000 đồng). Xu thế cơ giới hóa nông nghiệp gần đây phần nào đó cũng đã ảnh hưởng đến cơ hội sinh kế của một số bà con ở Trà Vinh. Ví dụ sự thay thế của máy gặt liên hợp đã tước đi một nguồn thu nhập bổ sung cho phụ nữ Khmer từ công việc gặt thuê dịp mùa vụ.¹⁸

50. **Thiếu vốn là rào cản lớn đối với các nông dân nghèo để có thể khai thác hiệu quả quỹ đất sản xuất của họ.** Ví dụ một số hộ nghèo người Mông ở Thái Nguyên nhận thấy được hiệu quả kinh tế từ cây chè nhưng bà con không có đủ điều kiện kinh tế để thuê máy xúc đất, mở rộng quỹ đất canh tác của gia đình để trồng chè hay mua thêm lượng cây giống. Hay như một số hộ nghèo Sán Dìu lại không có khả năng đầu tư thêm phân bón cho cây trồng nhằm tăng sản lượng thu hoạch chè.

51. **Tuy nhiên với một số hộ khá (ngay cả trong các nhóm ‘cuối bảng’) vẫn có khả năng mở rộng được phần đất sản xuất.** Ví dụ các hộ khá giả người Khơ Mú ở Sơn La hay Thanh Hóa đã tích lũy thêm

18 Báo cáo của Tổ chức lao động quốc tế (2016) về tác động của sự tự động hóa với 5 quốc gia ASEAN (Cam-pu-chia, Indonesia, Phi-lip-pin, Thái lan và Việt Nam) cho thấy khoảng 56% tất cả các nghề nghiệp có nguy cơ trước khả năng chuyển sang tự động hóa trong vài thập kỷ tới đây. Ở 5 quốc gia khối ASEAN, tỷ lệ các việc làm có khả năng cao chuyển thành tự động hóa được thấy là thấp nhất ở Thái Lan (44%) và cao nhất tại Việt Nam (70%).

quỹ đất bằng cách thuê lại đất từ anh em họ hàng- chứ không phải người ngoài- để trồng ngô, sắn dây, cỏ voi và cây mía. Với một số hộ người Mông (Bắc Yên, Sơn La) vẫn có khả năng mở rộng đất ruộng qua khai hoang, xây ruộng bậc thang. Riêng tại xã Pù Nhi (Mường Lát, Thanh Hóa) hay xã Xím Vàng (Bắc Yên, Sơn La), một số hộ gia đình Mông cho biết có được nguồn thu đáng kể từ canh tác một số loại cây lưu niên bản địa như cây chè và cây mận quả. Năng suất đất canh tác ở các nhóm ‘cuối bảng’ còn phụ thuộc vào việc họ có chủ động vận dụng các kỹ thuật canh tác mới, tiến bộ hơn của các nhóm dân tộc lân cận như Thái, Tày, Kinh hay Hoa. Điều này có thể liên quan đến cách thức các nhóm dân tộc này tương tác với nhau trong quá trình sản xuất. Chẳng hạn bộ phận người Kinh di cư (từ Thái Bình) thường dùng phân chuồng để bón gốc cây cà phê nhằm tăng độ màu cho đất trồng. Tập quán canh tác này cũng được cán bộ địa phương khuyến khích nhân rộng. Thế nhưng nhóm Mường lân cận lại không muốn làm theo cách thức này do quan niệm văn hóa của tộc người về cơ thể được cho là dễ bị “vấy bẩn” từ các mùi xú uế như từ phân chuồng (Rheinlander et al. 2010).

52. Hiện trạng sở hữu đất sản xuất có liên quan đến các trải nghiệm tái định canh, định cư trước đây. Quan sát nghiên cứu ở năm nhóm dân tộc (người Mường di cư và Xơ Đăng tại Kon Tum, người Ca Dong ở Quảng Nam, Khơ Mú tại Thanh Hóa và nhóm Mông ở Thái Nguyên) cho thấy vấn đề này thể hiện khác nhau ở các nhóm ‘đầu bảng’ và các nhóm ‘cuối bảng’. Lấy trường hợp nhóm Mường ở Kon Tum làm thí dụ. Đầu những năm 1990 khi Chính phủ xây dựng công trình thủy điện Hòa Bình một bộ phận người Mường- là nhóm ‘đầu bảng’- đã di cư từ huyện Đà Bắc vào Kon Tum. Họ không chỉ hưởng lợi từ các ưu tiên hỗ trợ tái định canh của Nhà nước mà còn tận dụng được nguồn đất rừng còn dồi dào thời kỳ đầu. Với xuất phát điểm đó, cộng thêm sự gắn gũi, tương đồng văn hóa với cộng đồng Kinh láng giềng và kinh nghiệm vốn có về canh tác ruộng nước và trồng cây ăn quả đã giúp các người Mường di cư này tạo dựng được một cuộc sống ổn định và khá khá tại Tây Nguyên.

53. Trong khi đó dân tộc Xơ Đăng ở Ngọc Hồi (Kon Tum) và nhóm địa phương Ca Dong (Bắc Trà My, Quảng Nam) cũng có trải nghiệm tái định cư và bị mất dần quyền sở hữu đất. Các thôn của bà con trước đây nằm rải rác ven cửa khẩu Bờ Y. Hoạt động sinh kế truyền thống của người dân là canh tác nương rẫy, đôi khi bà con sang cả địa phận nước láng giềng Lào để phát rẫy. Theo chủ trương chính sách định canh, định cư của Nhà nước, đồng bào Xơ Đăng đã được vận động tái định cư tại các thôn làng do Nhà nước xây dựng và được hỗ trợ đất canh tác để chuyển sang trồng lúa nước. Dữ liệu từ Điều tra 53DTTS cho thấy tỷ lệ canh tác đốt rừng làm rẫy chỉ còn chiếm 0.055% tại thời điểm năm 2015. Tuy nhiên, nhiều người Ca Dong không sẵn sàng thích ứng với mô hình sinh kế mới và đã bán đất cho người Kinh (di cư) để quay lại phương thức sinh kế truyền thống của họ là canh tác nương rẫy. Khi cả Chính phủ Lào và Việt Nam thực hiện chủ trương ‘đóng cửa rừng’, khiến người Ca Dong mất đi nguồn sinh kế truyền thống, các hộ dân này đã trở về làng và không còn nhiều lựa chọn chỉ có cách làm thuê cho người Kinh hoặc các nhóm dân tộc khác trên chính những mảnh ruộng từng thuộc về họ.

54. Nhóm dân tộc Ca Dong ở Nam Trà My (Quảng Nam) là một trường hợp tái định cư bắt buộc từ việc xây dựng ồ ạt các công trình thủy điện. Người dân thôn 1 xã Trà Đốc ở Nam Trà My được di dời từ nơi ở cũ do xây dựng công trình Thủy điện Sông Tranh II. Do địa bàn thôn thuộc một phần đầu tư công trình thủy điện nên các hạng mục hạ tầng thôn (như trục giao thông, nguồn nước sinh hoạt, lưới điện và nhà cộng đồng thôn) đều được các chủ đầu tư xây dựng. Việc tái định cư bắt buộc này dẫn đến tình trạng mất quỹ đất ruộng vốn đã rất ít ỏi của người Ca Dong. Trong các hoạt động hỗ trợ người dân khôi phục sinh kế sau tái định cư bắt buộc, chương trình phục hồi thu nhập hướng trọng tâm vào cây keo. Mặc dù cây keo có khả năng mang lại nguồn thu đáng kể, nhưng với chu kỳ sản xuất tối thiểu là 5 năm của cây

trồng này (khai thác non để sản xuất dăm gỗ làm bột giấy là chủ yếu), rất nhiều hộ dân gặp khó khăn trong việc tìm kiếm các cây trồng có giá trị hàng hóa ngắn ngày khác.

55. **Người Khơ Mú ở Mường Lát (Thanh Hóa) thường qua biên giới sang Lào để thu nhặt các sản vật rừng mang ra chợ bán.** Hiện tượng trao đổi hôn nhân xuyên biên giới giữa các nhóm thuộc cùng một dân tộc khá phổ biến (mặc dù trong báo cáo Điều tra 53 DTTS tỷ lệ trung bình của cả nước chỉ có 0.1% phụ nữ DTTS kết hôn với người nước ngoài). Hai bản Lách và Đoàn Kết thuộc xã Tén Tằn huyện Mường Lát mới được thành lập vào năm 1992 theo chủ trương của Nhà nước vận động bà con “hạ sơn”. Giống như nhóm Ca Dong, thực hành canh tác nương rẫy trên sườn dốc của người Khơ Mú được cho là một phương thức “sản xuất sơ khai” chỉ tồn tại ở các dân tộc “lạc hậu” sinh sống tại các vùng miền núi xa xôi, hẻo lánh (Nguyễn Văn Chính, 2008). Với rất nhiều cán bộ người Kinh, phương thức canh tác này cần được thay bằng mô hình định cư, định canh để có thể nâng cao chất lượng cuộc sống người dân và bảo vệ môi trường. Thế nhưng, nhiều thập kỷ đã qua kể từ khi thực hiện chính sách định canh, định cư và phát triển lúa nước, không ít bà con người Khơ Mú vẫn tiếp tục khai phá các sườn đồi dốc để sản xuất.

56. **Tóm tắt mục sở hữu đất sản xuất.** Tổng diện tích sở hữu đất sản xuất ở các nhóm DTTS không phải là một chỉ báo đầy đủ về tài sản sinh kế. Trên thực tế, năng suất đất mới quan trọng. Các nhóm ‘đầu bảng’ như Mường và Sán Dìu sở hữu đất sản xuất có độ màu mỡ hơn và mô hình sử dụng đất của họ cũng đa dạng hóa hơn so với các nhóm ‘cuối bảng’. Các nhóm ‘cuối bảng’ sở hữu đất kém màu mỡ hơn và ít có các lựa chọn đa dạng hóa cây trồng. Một số nhóm đã lâm vào hoàn cảnh khó khăn do phải di dời hoặc tái định cư bắt buộc, bị mất phần lớn diện tích (đôi khi vốn dĩ đã ít ỏi) đất sản xuất màu mỡ, thiếu kinh nghiệm hoặc còn quan ngại chưa muốn thích ứng canh tác các loại cây trồng mới trên những mảnh đất họ được đền bù.

4.2.2 Lao động hộ gia đình

57. **Như Bảng 2 mô tả, các nhóm ‘cuối bảng’, đặc biệt là người Mông có quy mô hộ gia đình lớn hơn các nhóm ‘đầu bảng’.** Điều tra 53DTTS cung cấp một số thông tin hữu ích về sự tham gia của các DTTS vào lực lượng lao động. Điều kiện kinh tế khó khăn ở các nhóm ‘cuối bảng’ có lẽ đã khiến hầu hết những người trưởng thành phải tìm kiếm các hoạt động kinh tế tạo thu nhập. Tỷ lệ lực lượng lao động trong độ tuổi 15-24 vốn là nhóm năng động về mặt kinh tế được thấy là cao hơn ở các nhóm ‘cuối bảng’.

58. **Bảng 6 thể hiện tỷ lệ phần trăm lực lượng lao động độ tuổi từ 15 trở lên có việc làm tại thời điểm điều tra (đã được phân tổ theo giới tính và nhóm tuổi).** Thông tin này cho thấy các nhóm ‘cuối bảng’ ‘năng động’ hơn trong tham gia lực lượng lao động. Thực tế, 94.8% người Mông, tuổi từ 15 trở lên, có việc làm tại thời điểm tiến hành cuộc điều tra 53 DTTS, trong khi số liệu tương ứng ở các nhóm ‘đầu bảng’ như Sán Dìu là 87.1%, người Mường là 89.1% và 75.4% ở nhóm Khmer. Kết quả từ Điều tra 53 DTTS cũng thể hiện rõ hơn là trong 10 nhóm nghề nghiệp, các DTTS phần lớn tham gia loại hình lao động giản đơn chiếm 67.7%, tiếp theo là *lao động có kỹ năng trong nông lâm nghiệp* chiếm 17.6%, *lao động chân tay* là 4.9% và *bán hàng và dịch vụ* là 4.4%. Rất ít lao động DTTS có các công việc yêu cầu trình độ từ trung bình đến cao và có kỹ năng như *quản lý lao động* hay *chuyên gia trung và cao cấp*. Nhóm Khmer được xem là một trong các DTTS có tỷ lệ việc làm cao trong ngành dịch vụ (17.4%) cũng như có tỷ lệ nữ giới đang làm việc trong khu vực dịch vụ cao nhất (gần 22%).

BẢNG 6: Việc làm phân tổ theo giới tính và độ tuổi của các nhóm dân tộc nghiên cứu

	TB 53 DT	Sán Dìu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
% người từ 15 tuổi trở lên có việc làm	86,1	87,1	89,1	75,4	90,8	93,2	94,8
Theo giới tính							
Nam	52	53,2	51,8	55,1	50,4	50,3	50,4
Nữ	48	46,8	48,2	44,9	49,6	49,7	49,6
Theo độ tuổi							
15-24	24,8	22,3	20	18,8	33,4	33,6	36,6
25-54	64	67,4	66,8	67,2	56,2	59,1	55,6
55-59	5,2	5,2	6,4	6,1	4	3,2	3,3
60+	6	5	6,8	8	6,4	4	4,5

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

59. Quan sát nghiên cứu cho thấy có đủ lực lượng lao động tham gia vào quá trình sản xuất là một nhân tố then chốt tác động đến sự thành công của một số nhóm dân tộc. Nghèo thường gắn với thiếu lực lượng lao động hoặc lực lượng lao động chính có vấn đề sức khỏe hay khuyết tật. Những hộ gia đình này lại là đối tượng hỗ trợ của các chính sách bảo trợ, do vậy công cuộc giảm nghèo cho các đối tượng hưởng lợi này thực sự là một thách thức lớn. Dạng nghèo này có thể nhận thấy ở tất cả các nhóm dân tộc nghiên cứu, bất luận là nhóm ‘đầu bảng’ hay nhóm ‘cuối bảng’. Trên thực tế các cán bộ địa phương có xu hướng tránh đưa các đối tượng hộ gia đình này vào trong các chính sách giảm nghèo. Hiện tượng này bắt nguồn từ giả định cho rằng nếu không có đủ nguồn lực lao động thì các hộ này khó mà đảm bảo được các hoạt động sản xuất kinh tế (do các chính sách này hỗ trợ).

60. Các hộ gia đình kinh tế khó khăn thường có số con nhỏ chưa đến độ tuổi lao động. Tình trạng này ghi nhận được ở một số nhóm dân tộc có tỷ suất sinh cao do chưa sử dụng biện pháp tránh thai xuất phát từ niềm tin tôn giáo như nhóm Xơ Đăng tại Kon Tum, hay bởi quan niệm thích con trai ở nhóm Mông tại Sơn La, Thái Nguyên và Thanh Hóa. Cả hai nhóm dân tộc này đều có tỷ lệ hộ nghèo tương đối cao. Tại các hộ đó, trẻ em lớn có khả năng đóng góp thu nhập cho gia đình từ việc tham gia chăn thả gia súc hay đi làm công ty, nhà máy, đặc biệt với các em đã bỏ học từ những năm cuối cấp phổ thông cơ sở. Điều này lý giải tại sao các hộ gia đình thuộc đối tượng hộ ‘nghèo’ cũng thường có đông số con đang độ tuổi đến trường và do đó dưới độ tuổi lao động theo quy định.

61. Mô hình cư trú đa thế hệ sau hôn nhân đóng góp một nguồn lực lao động bổ sung quan trọng vào quá trình sản xuất, nhất là ở các vùng người Mông có tập quán lao động đối công rất phổ biến. Số liệu từ Điều tra 53DTTS cho thấy đồng bào Mông có những đặc thù như là nhóm có quy mô hộ gia đình lớn nhất, trung bình từ 5 đến 6 thành viên cùng chung sống. Trong bối cảnh kinh tế thị trường, việc huy động nguồn lực lao động bổ sung từ anh em họ hàng có thể giúp giảm thiểu chi phí sản xuất nhưng không phải lúc nào cũng tăng được năng suất bởi lẽ các thành viên gia đình thường thiếu các kỹ năng cần thiết mà nhân công từ thị trường lao động có thể đáp ứng được.

62. Tóm tắt mục nguồn lực lao động hộ gia đình. Các nhóm ‘cuối bảng’ có tỷ lệ tham gia thị trường lao động cao nhất, có thể bắt nguồn từ điều kiện kinh tế khó khăn. Tình trạng học sinh bỏ học để đi làm phụ đỡ thu nhập cho gia đình khá phổ biến ở các nhóm ‘cuối bảng’. Thực hành lao động đối công rất phổ biến ở các nhóm ‘cuối bảng’ như người Mông. Trên thực tế hình thức lao động đối công giúp giảm thiểu các chi phí sản

xuất. Bất luận là nhóm ‘đầu bảng’ hay nhóm ‘cuối bảng’ các hộ gia đình thuộc dạng ‘nghèo kinh niên’ thường thiếu lực lượng lao động và do đó nên được hỗ trợ theo các chương trình bảo trợ xã hội.

4.2.3 Tình trạng dễ bị tổn thương và những cú sốc thị trường

63. **Những cú sốc giá cả thị trường là dạng thức biến động chính mà các DTTS phải đối mặt trong các hoạt động sinh kế chủ đạo của họ.** Tại thời điểm nghiên cứu khảo sát, nhóm Mông ở huyện Bắc Yên và Mường ở huyện Phù Yên (Sơn La) đang đối mặt với giá thu mua ngô sụt giảm, đây vốn là hai cây trồng chính của bà con (ngô và lúa). Nhóm Khơ Mú ở Mai Sơn (Sơn La) rơi vào cảnh giá giao dịch mía lên xuống thất thường (mặc dù nhà máy mía đường đóng trên địa bàn huyện thu mua trực tiếp từ các nông dân Khơ Mú). Cũng tương tự vậy nhóm Sán Dìu tại huyện Phú Bình (Thái Nguyên) chịu sức ép từ giá bán lá chè giảm, đồng bào Khmer trong Trà Cú (Trà Vinh) cho biết cây môn sáp (giống địa phương) hạ giá thấp. Với hoạt động chăn nuôi, rất nhiều nông hộ DTTS được nghiên cứu cho biết nuôi lợn thịt, vốn dĩ là một lựa chọn phổ biến nhất những năm về trước, nhưng vào thời điểm hiện tại thì không thực sự hiệu quả (thậm chí cả với một số con giống địa phương vẫn có thể tìm được thị trường tiêu thụ) bởi giá thịt lợn giảm mạnh mấy năm gần đây.

64. **Các cú sốc giá cả thị trường tác động tiêu cực đến tất cả các nhóm DTTS được nghiên cứu, nhưng giữa các nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’ có sự ứng phó và chống chịu trước các biến động này rất khác nhau.** Đối với nhóm ‘đầu bảng’ như dân tộc Mường ở Ngọc Lặc (Thanh Hóa), Phù Yên (Sơn La) và Sán Dìu tại Thái Nguyên, khi giá ngô, lợn, và chè giảm người dân vẫn có thể thích ứng và chuyển sang các cây trồng khác như cam, bưởi. Đáng chú ý là thanh niên từ các nhóm ‘đầu bảng’ đã tìm kiếm các cơ hội việc làm ngoại tỉnh. Một vài người cho những hộ ở làng làm nông nghiệp thuê lại đất sản xuất. Trong khi đó các nông hộ Khơ Mú và Mông tham gia phỏng vấn gặp rất nhiều khó khăn để chuyển đổi cây trồng bởi chất lượng đất sản xuất của họ kém màu mỡ và người dân hay thiếu các kiến thức, kỹ năng về mặt kỹ thuật. Bà con người Mông ở xã Xím Vàng (Bắc Yên, Sơn La) hay xã Văn Lang (Đổng Hỷ, Thái Nguyên) tiếp tục trồng ngô bởi lẽ họ nhận thấy không còn lựa chọn cây trồng nào khác phù hợp để canh tác trên chất đất họ đang có.

65. **Các nhóm ‘cuối bảng’ có xu hướng dễ bị tổn thương hơn các nhóm ‘đầu bảng’ trước rủi ro thiên tai.** Các nhóm ‘đầu bảng’ như Sán Dìu hay Mường ít chịu ảnh hưởng từ thiên tai. Một số người dân Khmer tham gia phỏng vấn cho biết tình trạng khô hạn đã gây thiệt hại ước tính từ 30 đến 50% tổng diện tích trồng lúa của bà con. Đợt khô hạn nghiêm trọng nhất mới xảy ra năm 2016. Trong khi đó tại nhiều địa bàn người Mông cư trú, nguy cơ sạt lở luôn trực chờ khi mưa to. Khô hạn nặng cũng thường xảy ra với các vùng người Mông, Khơ Mú và đôi lúc ở người Xơ Đăng tại Kon Tum. Các nhóm ‘cuối bảng’ ít có khả năng chống chịu và thích ứng trước các ảnh hưởng nặng nề từ thiên tai như các nhóm ‘đầu bảng’, vốn dĩ có thể dựa vào mạng lưới gia đình, thân tộc. Đây là một dạng vốn xã hội đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong các hoạt động cứu trợ và tái thiết sau thiên tai. Phải gánh chịu những thiệt hại và mất mát do thiên tai gây ra, không ít nông hộ ở các nhóm ‘cuối bảng’ rơi vào tình trạng túng quẫn, nợ nần. Không có khả năng chi trả các khoản vay nợ với mức lãi suất cao ngất ngưỡng, như quan sát được ở nhóm Khơ Mú (huyện Mai Sơn, Sơn La), những nông dân này thường buộc phải bán các tư liệu sản xuất bao gồm ruộng đất, vốn dĩ là nguồn sinh kế quan trọng nhất của họ.

66. **Tình trạng lệ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên như một chiến lược sinh kế chính càng tăng tính dễ bị tổn thương về kinh tế đối với các nhóm ‘cuối bảng’.** Trường hợp nhóm Xơ Đăng xã Bờ Y,

huyện Ngọc Hồi (Kon Tum) là một minh họa điển hình. Trong nhiều thập kỷ người Xơ Đăng khu vực xã biên giới này sống dựa vào khai thác trái phép lâm sản gỗ thực vật và động vật rừng để bán. Người dân cũng trồng lúa và các cây lương thực khác như ngô và sắn phục vụ cho nhu cầu tiêu dùng của hộ gia đình. Tuy nhiên khi Chính phủ Việt Nam thực hiện chính sách “đóng cửa rừng” vào năm 2016, hoạt động sinh kế cơ bản này của bà con đã dẫn bị kiểm soát và giảm thiểu rõ rệt. Điều này khiến nhiều hộ dân Xơ Đăng rơi vào cảnh khó khăn. Bởi lẽ nguồn sống chủ yếu của họ trong mấy chục năm qua chỉ trông vào khai thác lâm sản trái phép, nay nhà nước đã tăng cường quản lý. Nhiều hộ dân đã bán đất sản xuất cho các di dân người Kinh (hay một số di dân người Mường). Hệ lụy là nhiều người Xơ Đăng không còn lựa chọn nào khác đành tiếp tục các hoạt động khai thác lâm sản trái phép, đang ngày càng khó khăn hơn do Nhà nước xiết chặt quản lý. Một số người đã rời chuyển đến huyện khác, khiến cho số lượng hộ dân của thôn Lek xã Bờ Y giảm từ 500 hộ xuống còn 320 hộ tại thời điểm nghiên cứu. Điều này cũng góp phần giải thích cho dòng người di cư (các nhóm dân tộc khác) đến làng mấy năm gần đây.

67. Trường hợp người Khơ Mú xã Tén Tán và xã Mường Chanh thuộc huyện Mường Lát (Thanh Hóa) là một dẫn chứng tương tự về tình trạng dễ bị tổn thương. Tại thôn Đoàn Kết xã Tén Tán sau khi rừng bị “đóng cửa”, lực lượng biên phòng và cán bộ kiểm lâm tăng cường công tác bảo vệ rừng, ngăn chặn triệt để việc khai thác lâm sản trái phép. Để giúp người dân chuyển đổi hình thức sinh kế, một chương trình hỗ trợ trồng cây xoan đào đã được triển khai tại địa phương. Trong khi chương trình có thể mang lại nguồn thu nhập thay thế cho các hộ dân Khơ Mú, hoạt động trồng rừng này chỉ đạt được lợi nhuận sau 10 năm. Thế nên nhiều bà con Khơ Mú vẫn đang phải vật lộn tìm kế mưu sinh khác (ngoài khai thác lâm sản trái phép).

68. Tóm tắt mục tình trạng dễ bị tổn thương và những cú sốc thị trường. Các cú sốc thị trường (nhất là biến động giá cả) tác động tiêu cực đến tất cả các nhóm DTTS được nghiên cứu. Các nhóm ‘đầu bảng’ thường ứng phó bằng cách đa dạng hóa sang các loại cây trồng mới, trong khi các nhóm ‘cuối bảng’ không có khả năng do thiếu đất sản xuất và không phải luôn ở tâm thế sẵn sàng đón nhận thay đổi. Các nhóm ‘cuối bảng’ có xu hướng hay phải gánh chịu thiên tai hơn, khiến họ lâm vào tình trạng túng quẫn, vay nợ; thường phải bán các tư liệu sản xuất bao gồm ruộng đất cho các chủ nợ địa phương để thế nợ. Các nhóm ‘đầu bảng’ thường ít khi chịu thiệt hại do thiên tai gây ra và cũng có khả năng chống chịu, ứng phó tốt hơn. Tình trạng lệ thuộc nặng nề vào nguồn tài nguyên thiên nhiên ở các nhóm ‘cuối bảng’ lại càng khiến họ dễ bị tổn thương về mặt kinh tế hơn mỗi khi thiên tai xảy ra và biến động từ sự xiết chặt quản lý tài nguyên thiên nhiên của Nhà nước (như tài nguyên rừng).

4.3 Kết nối Thị trường

69. Kết nối thị trường là yếu tố chủ chốt để các nông hộ tiếp cận được các cây trồng có giá trị hàng hóa và chiến lược sinh kế của họ. Các nhóm ‘đầu bảng’ kết nối thị trường tốt hơn các nhóm ‘cuối bảng’. Các kết nối hạ tầng rõ ràng góp phần cải thiện cơ hội kết nối thị trường. Bảng 4 thể hiện khoảng cách trung bình đến các điểm chợ ở nhóm Mường, Sán Diu và Khmer ngắn hơn rất đáng kể nếu so với tình hình ở các nhóm ‘cuối bảng’ như Mông hay Khơ Mú. Quan sát của chúng tôi trên thực địa chỉ ra rằng khoảng cách cơ học đến các điểm chợ không phải luôn đồng nhất với khả năng các nông hộ tham gia sản xuất các cây trồng có giá trị hàng hóa. Thực tế cho thấy các điểm chợ được nâng cấp về mặt hạ tầng nhưng hiệu năng sử dụng chưa cao. Hơn nữa việc có sẵn các sản phẩm đặc thù địa phương như chè hay các loại cây ăn quả ôn đới đường như đã mang các kết nối thị trường đến với một số thôn bản xa xôi.

Nhìn từ góc độ giới, nam thường đảm nhiệm hoạt động giao kết với bên ngoài để tiếp thị các nông sản của hộ gia đình do họ có khả năng sử dụng tiếng phổ thông tốt hơn. Một điểm lợi thế khác của nam giới được cho là có sức khỏe tốt, có khả năng di chuyển bằng phương tiện xe máy vượt các quãng đường dài. Điều này ghi nhận được ở cả nhóm 'đầu bảng' và nhóm 'cuối bảng'. Tuy nhiên, một trong những lý do khiến các nhóm 'cuối bảng' ít có cơ hội tiếp cận được thị trường – vốn chủ yếu do người Kinh kiểm soát – chính là những sắc thái phân biệt đối xử với họ. Về mặt này các nhóm 'đầu bảng' dường như có mức độ trải nghiệm các định kiến phân biệt ít hơn. Thêm nữa, mức độ kiểm soát thị trường của các thương lái địa phương, nhất là những người cho vay lãi là một trở lực không hề nhỏ đối với các chiến lược phát triển sinh kế và tiếp cận thị trường của các nhóm 'cuối bảng'.

70. Phát triển nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa là con đường quan trọng để thoát nghèo tại tất cả các tỉnh nghiên cứu. Số lượng các loại cây trồng có giá trị hàng hóa khác biệt rõ rệt từ chỗ gần như không có trên vùng cao (như ở người Mông Bắc Yên (Sơn La) hay Đồng Hỷ (Thái Nguyên)) đến nhiều lựa chọn về sinh kế như ở vùng thấp nhưng độ dốc khá cao của người Khơ Mú (trồng cây mía đường) tại Sơn La, Sán Dìu (cây chè) ở Thái Nguyên, Mường và Xơ Đăng tại Kon Tum (cà phê, cao su) hoặc dân tộc Khmer (cây môn sập) khu vực đồng bằng châu thổ huyện Trà Cú (Trà Vinh) hay Trần Đề (Sóc Trăng). Các nhóm 'đầu bảng' và một số hộ khá giả thuộc các nhóm 'cuối bảng' đều có khả năng đa dạng hóa cây trồng sản có theo hướng sản xuất hàng hóa bao gồm các cây lưu niên có giá trị cao như cây chè Shan (người Mông) hay cà phê (các di dân người Mường và một số hộ Xơ Đăng tại Kon Tum). Với các cây trồng có giá trị hàng hóa này các hoạt động giao dịch diễn ra chủ yếu tại nơi sản xuất. Tuy nhiên với các giao dịch thông qua một số đại lý, thương lái trung gian sẽ không phải quan ngại chừng nào không có các ràng buộc cam kết (dù không chính thức) là nông dân phải bán nông sản thu hoạch được cho một số đại lý cung cấp vật tư nhất định.

71. Thế nhưng ngay cả với các nhóm 'đầu bảng', sự tham gia vào các chuỗi giá trị nông nghiệp vẫn ở mức khiêm tốn. Tại các địa bàn khảo sát có một số chuỗi giá trị nông nghiệp chính của Việt Nam như cà phê, cao su (tại Kon Tum), nuôi trồng thủy sản (cá tra, tôm) ở Sóc Trăng và Trà Vinh. Tuy nhiên sự tham gia của bà con DTTS vào các chuỗi giá trị chủ chốt này vẫn còn khiêm. Lấy thí dụ về chuỗi giá trị cây cà phê ở huyện Đắk Tô (được xem là một trong hai huyện sản xuất cà phê chính của tỉnh Kon Tum), chỉ có một vài di dân Mường cho biết là tham gia vào chuỗi giá trị này. Trong khi mô hình trồng cao su tiểu điền phát triển tại Ngọc Hồi; tất cả người dân Xơ Đăng trong huyện được phỏng vấn cho biết là không tham gia hoạt động phát triển này (mặc dù trong quá trình khảo sát nhóm nghiên cứu nhận thấy có một số công nhân người Xơ Đăng tại các vườn cao su trên huyện Đắk Tô). Hay như ở cộng đồng Khmer, bao quanh bởi các khu vực có tiềm năng nuôi trồng thủy sản nhất, các hộ nghèo lại thường đi làm mướn cho các trang trại nuôi cá và tôm thương phẩm của các nhà đầu tư người Kinh.

72. Trong bối cảnh đó, quan sát nghiên cứu của chúng tôi cho thấy hai nhóm 'đầu bảng' như Mường và Sán Dìu đã nỗ lực 'nâng cấp' các chiến lược sinh kế của họ bằng cách tham gia vào một số chuỗi giá trị có tiềm năng phát triển cao. Ví dụ nhiều nông hộ Sán Dìu ở huyện Đồng Hỷ và Phú Bình (Thái Nguyên) đã đầu tư chăn nuôi giống gà thả. Một số hộ đã nâng cấp quy mô chăn nuôi trở thành nhà cung ứng cỡ trung bình và lớn cho rất nhiều siêu thị và chuỗi kinh doanh thực phẩm. Người Mường ở huyện Ngọc Lặc (Thanh Hóa) đã thử nghiệm các cây trồng lưu niên như cây cam, chanh và bưởi. Một số di dân Mường vào Kon Tum đã rất thành công với chuỗi giá trị cây cà phê hay cao su.

73. **Với các nhóm ‘cuối bảng’ khả năng họ có tham gia một số chuỗi giá trị được hay không còn tùy thuộc một phần vào sự sẵn có của một số cây trồng có giá trị hàng hóa tại địa phương.** Ví dụ người Mông ở huyện Bắc Yên (Sơn La) có nguồn thu nhập ổn định từ sản phẩm chè Tà Xùa, quả sơn tra (một loại trái cây rừng có thể sử dụng trong chế biến dược phẩm). Bà con người Mông ở Mường Lát (Thanh Hóa) tạo thêm được thu nhập từ các cây ăn trái ôn đới như mận, lê. Mặc dù không được xếp vào các chuỗi giá trị nông nghiệp chính của cả nước nhưng xét ở cấp độ địa phương các nông sản này cũng giúp tạo được nguồn thu nhập quan trọng cho một số nông hộ người Mông.

74. **Nguồn tín dụng không chính thức do các thương lái, chủ đại lý địa phương cung ứng dưới hai dạng thức vật tư sản xuất đầu vào và tiền mặt có thể tạo ra trở ngại cho sự cạnh tranh lành mạnh trên thị trường.** Trong rất nhiều trường hợp, các nông dân thiểu số có xu hướng lấy nợ các loại vật tư đầu vào từ các thương lái và đại lý ở địa phương; và khi thu hoạch họ buộc phải hoàn trả khoản vay này. Các thương lái, chủ đại lý, hay ‘các nhà đầu tư’ (như cách gọi của người Khơ Mú ở Sơn La) thường đặt ra mức giá có lợi cho họ; điều này là hoàn toàn có khả năng xảy ra bởi các nông dân đã chịu ràng buộc với họ từ các khoản nợ tồn đọng từ trước. Điều này dường như tạo ra một vòng nợ nần luẩn quẩn cho các hộ nghèo tại tất cả các tỉnh khảo sát. Các chủ nợ địa phương này thường cung cấp các khoản vay ‘nóng’ với mức lãi suất rất cao: khoản vay 1 triệu đồng có thể phải trả mức lãi suất 150.000 - 300.000 đồng một tháng, hay còn gọi là tình trạng ‘bị thất ngật’ ở vùng đồng bằng đồng bằng sông Cửu Long.

75. **Thế nhưng điều kiện hạ tầng giao thông thuận lợi (đường bộ và đường thủy) đã giúp một số nông dân Khmer (tại Trà Vinh) giảm bớt lệ thuộc vào các thương lái và đại lý địa phương (chủ yếu là người Kinh và Hoa).** Một số nông dân Khmer cho biết là họ có thể cập nhật thông tin giá cả thị trường qua internet và kênh truyền hình. Bà con bày tỏ rằng không có khác biệt nhiều giữa mức giá các tư thương đưa ra so với giá cả thị trường. Điều này khác hẳn tình hình tại khu vực miền núi phía Bắc nơi các nông dân thiểu số, đặc biệt các nhóm ‘cuối bảng’ luôn phải bán nông sản thu hoạch được cho các đại lý, thương lái với mức giá do họ ấn định, một hệ lụy từ hình thức “lấy trước trả sau”.

76. **Điểm đáng chú ý là mức độ kiểm soát thị trường địa phương của các chủ quán, đại lý và thương lái nhìn chung có vẻ yếu hơn ở các vùng có kết nối hạ tầng và kinh tế tốt.** Tại các vùng có điều kiện kết nối cải thiện hơn, các nhóm ‘đầu bảng’ thường có cơ hội lựa chọn mang tính cạnh tranh hơn về nguồn cung ứng vật tư đầu vào và đầu ra cho sản phẩm. Sức cạnh tranh đó đã giữ giá trần và lãi suất cho vay của các chủ quán và thương lái ở mức khá cạnh tranh. Tiếp cận thông tin chi phối trực tiếp khả năng thương thỏa giá cả ở các nhóm ‘đầu bảng’. Bảng 7 chỉ ra các khía cạnh khác nhau trong tiếp cận thông tin dựa trên số liệu từ Điều tra 53DTTS. Bảng chứng minh nghiên cứu nêu rõ là các nhóm ‘đầu bảng’ có tiếp cận thông tin tốt hơn ở tất cả các chỉ báo như qua kênh truyền hình, phát thanh... So sánh tương quan giữa các nhóm ‘cuối bảng’, người Mông có tỷ lệ sở hữu điện thoại di động (55.9%) cao hơn các nhóm khác, Xơ Đăng (38.9%) và Khơ Mú (33%). Có thể thấy nhóm Mông năng động hơn xét về các phương tiện tiếp cận thông tin. Trong khi đó người Xơ Đăng thích xem truyền hình để tiếp cận thông tin. Liệu có mối liên hệ gì giữa thói quen ưa thích của các nhóm dân tộc này với cách thức văn hóa được lồng ghép vào các chương trình truyền thông phát triển nông thôn hiện thời? Bộ dữ liệu từ Điều tra 53 DTTS chưa cung cấp thông tin về phương diện này.

77. **Cũng cần lưu ý rằng theo quan sát của nhóm nghiên cứu, các hoạt động mua bán theo tổ nhóm có vẻ rất hãn hữu ở cả nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’.** Mặc dù các chương trình hỗ trợ của nhà nước và cả các dự án của đối tác phát triển đều góp phần hình thành các tổ nhóm sản xuất (các nhóm đồng sở thích), các nông dân dường như vẫn giữ lối làm ăn đơn lẻ. Xu thế này vô hình trung khiến người dân rơi vào tình trạng dễ bị tổn thương hơn trước quyền lực kiểm soát của các thương lái và nhà cung ứng vật tư đầu vào nông nghiệp. Cần có thêm các nghiên cứu sâu tìm hiểu xem hiện trạng này liên quan như thế nào với vấn đề niềm tin trong nội bộ nhóm và giữa các nhóm của cộng đồng. Quan trọng hơn việc tạo dựng niềm tin chịu tác động tới mức độ như thế nào từ các quan niệm hiện thời về tính tộc người và sự tương tác giữa các nhóm DTTS vùng cao.

BẢNG 7: Phương tiện tiếp cận thông tin

	TB 53DT	Sán Diu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Hộ có tivi (%)	84,9	95,7	92	87,2	64,5	53,6	50,1
Hộ nghe tin tức qua truyền thanh VoV (%)	65,1	79,8	66,9	78,1	65,4	20,1	43,3
Hộ nghe tin tức trên VTV (%)	88,8	97,5	95,5	87,7	81,5	56,4	60
Có điện thoại (cố định hay di động) (%)	75,4	90,5	85,8	72,4	38,9	33	55,9
Hộ có máy tính (%)	7,7	6,6	5,1	4,8	1,4	1	1,7
Hộ có mạng internet (%)	6,5	7,9	3,7	4,1	0,5	0,1	0,6

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

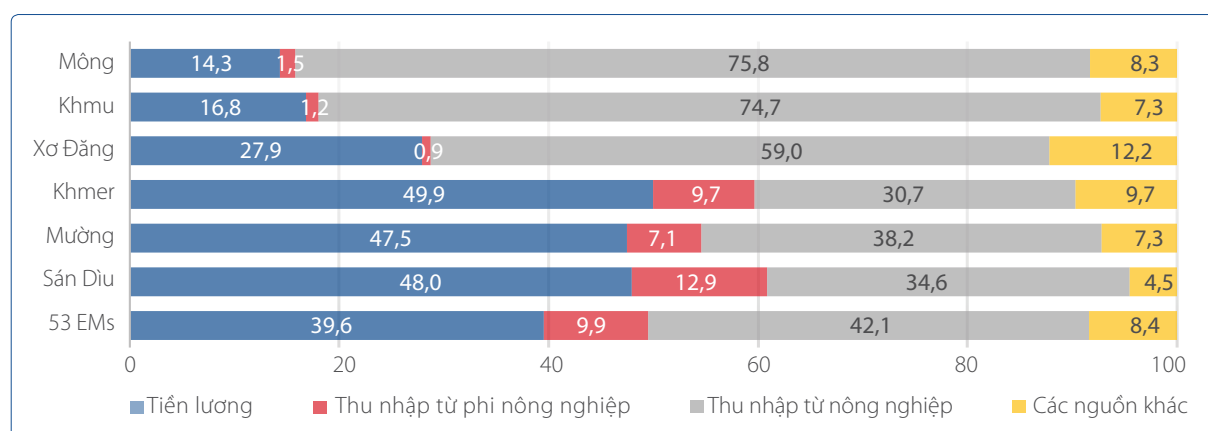
78. **Hiện tượng thao túng thị trường và giá cả diễn ra khá nổi cộm ở Thanh Hóa và với nhóm Khơ Mú tại Sơn La.** Một nhóm thương lái người Kinh đã độc quyền kiểm soát hệ thống thu mua, trả cho nông dân mức giá thấp trên địa bàn toàn huyện và hai huyện lân cận là Quan Hóa và Quan Sơn. Bà con cho biết mức giá bán do các thương lái người Kinh này ấn định thấp hơn nhiều so với chi phí sản xuất người dân phải bỏ ra. Thế nên từ năm 2016 các nông dân trong huyện Mường Lát gồm cả người Thái và Khơ Mú đành bỏ canh tác cây ngô. Trong khi các thương nhân miền xuôi người Kinh chiếm giữ các kết nối thị trường, cũng có một số trường hợp các hộ kinh doanh hay buôn bán nhỏ lẻ người DTTS đã tìm cách cạnh tranh lại. Thế nhưng theo người dân địa phương thì các nhà buôn Kinh có nhiều mối quan hệ xã hội hơn và do đó dễ dàng áp đảo các đối thủ DTTS (như trường hợp một số chủ quán tạp hóa người Mông tại xã Xím Vàng, Bắc Yên/Sơn La). Tiếp thêm vào sự mất quân bình này, chi phí vận chuyển đất đỏ và tính thời vụ trong sản xuất càng đưa các nhóm ‘cuối bảng’ vào thế lệ thuộc các thương lái (chủ yếu là người Kinh).

79. **Tóm tắt mục kết nối thị trường. Các cây trồng nông nghiệp có giá trị hàng hóa vẫn là con đường thoát nghèo chính của tất cả các nhóm dân tộc, vốn phần lớn vẫn ‘đứng ngoài’ các chuỗi giá trị trọng điểm của cả nước.** Các nhóm ‘đầu bảng’ như Mường hay Sán Diu đã nỗ lực tham gia một số cây trồng có giá trị hàng hóa mà chưa bị người Kinh chiếm lĩnh trên thị trường địa phương. Với các nhóm ‘cuối bảng’, lựa chọn tham gia các chuỗi giá trị mới chỉ quan sát được ở một số cây trồng đặc thù có tính bản địa (như chè tuyết, thảo quả, v.v...). Tất cả các nhóm đều áp dụng mức giá giao dịch tại nơi sản xuất. Tuy nhiên các thương lái và đại lý cung cấp vật tư đầu vào trên địa bàn cư trú của các nhóm ‘đầu bảng’ áp mức phí thấp hơn do có sự cạnh tranh thị trường. Ngược lại các nhóm ‘cuối bảng’ lệ thuộc quá mức vào các thương lái và chủ đại lý, thường là người Kinh, để nhập vật tư đầu vào và bán nông sản, với trần lãi suất vay nợ cao. Có các nông hộ ở nhóm ‘cuối bảng’ ngập trong nợ nần với các chủ đại lý này; khiến các hộ dân thường phải sang nhượng ruộng đất và tài sản lâu bền khác để thế nợ cho các khoản vay lãi cao ngất.

4.4 Tham gia Thị trường Lao động

80. Trong 5 năm vừa qua các cơ hội tham gia thị trường lao động ngày càng trở nên thiết yếu cho công cuộc giảm nghèo tại vùng DTTS. Trong khi nông nghiệp vẫn là nguồn việc làm chính của các DTTS, các cơ hội tham gia thị trường lao động trên cả khu vực chính thức lẫn không chính thức ngày một tăng, nhất là với lực lượng thanh niên. Dựa trên dữ liệu Điều tra 53 DTTS, Hình 4 thể hiện tầm quan trọng của các nguồn thu nhập khác nhau cho các hộ DTTS. Các khoản thu từ hoạt động phi nông nghiệp được xem là chính yếu hơn nguồn lợi tức từ sản xuất nông nghiệp. Tính trung bình thu nhập từ lương tháng và các nguồn phi nông nghiệp khác chiếm khoảng 50% tổng thu nhập hộ gia đình DTTS, trong khi tỷ lệ tương ứng từ nông nghiệp chỉ ở mức 42.1%. Quan trọng hơn, Hình 4 thể hiện các nhóm ‘đầu bảng’ tạo được nguồn thu nhập chủ yếu ngoài sản xuất nông nghiệp, trong khi các nhóm ‘cuối bảng’ vẫn tiếp tục dựa vào nông nghiệp như một nguồn thu chính duy nhất của họ.

HÌNH 4: Cơ cấu thu nhập hộ gia đình



Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

81. **Về thị trường lao động việc làm, ngày càng có nhiều các cơ hội làm việc trong các công xưởng nhà máy đóng trên địa bàn hoặc lân cận.** Tại hầu hết các tỉnh, huyện nghiên cứu đều có các nhà máy chế biến, lắp ráp hoặc khu công nghiệp. Các nhà máy chế biến, lắp ráp này tập trung chủ yếu vào ngành điện tử, da giày, may mặc và chế biến thủy hải sản (duy với cộng đồng Khmer đồng bằng sông Cửu Long). Những cơ hội việc làm trả lương trong khu vực chính thức này đã được mở ra cho thanh niên DTTS, nhất là những đối tượng có bằng THPT. Xét từ góc độ chính sách, chủ trương khuyến khích lao động thuộc hộ nghèo, hộ DTTS tham gia xuất khẩu lao động đã được thực hiện trong hơn một thập kỷ qua, và hiện tại là trong khuôn khổ CTMTQG GNBV giai đoạn 2016-2020. Về thị trường lao động phi chính thức, các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ, kinh doanh cấp hộ gia đình và nông trang cũng mang đến các cơ hội lao động chân tay gồm cả cơ hội dân dụng cho DTTS, không kể đối tượng thanh niên hay trung niên. Thị trường lao động không chính thức ở đây là hiện tượng lao động qua biên giới (khu vực biên giới với Trung Quốc, Lào và Cam-pu-chia) trái phép tìm việc làm trong các trang trại và cơ sở sản xuất ở nước bạn. Tất cả các nhóm dân tộc nghiên cứu từ nhóm ‘đầu bảng’ đến chậm cải thiện đều nhìn nhận vai trò ngày càng nổi lên từ sự tham gia thị trường lao động mặc dù tính chất công việc có sự khác biệt rất lớn giữa các nhóm dân tộc.

82. **Với các nhóm ‘đầu bảng’, họ thường có thêm các lựa chọn việc làm được trả lương ở gần địa phương hay ngoại tỉnh.** Thanh niên người Mường, Sán Dìu và Khmer đã hoàn thành chương trình trung học cơ sở hay các cấp học cao hơn có thể dễ dàng xin việc trong các nhà máy đóng trên địa bàn hoặc gần đó. Họ có thể đi làm bằng xe máy cá nhân hoặc xe bus có hợp đồng chuyên chở nhân viên của công ty như quan sát tại Trấn Đề (Sóc Trăng), Trà Cú (Trà Vinh) hay Phú Bình và Đồng Hỷ (Thái Nguyên). Các công việc trong phạm vi thôn ấp thường trả lương không cao và ít đa dạng hơn so với các cơ hội có thể tìm kiếm ngoại tỉnh. Do đó có thể hiểu được lý do khiến các thanh niên DTTS ra ngoại tỉnh để tìm kiếm các cơ hội việc làm tốt hơn. Các vị trí việc làm ở địa phương lại có vẻ phù hợp với không ít phụ nữ DTTS, nhất là các chị em đã lấy chồng, bởi các chị em có thể vào làm mà vẫn đi về được hàng ngày để chăm lo cho gia đình họ.

83. **Với cộng đồng Mường ở Phù Yên (Sơn La) và Khmer tại Sóc Trăng, nguồn tiền gửi về từ các thành viên gia đình đi làm xa đóng vai trò cốt yếu tạo nên diện mạo vô cùng khởi sắc của các thôn bản:** nhà dân xây khang trang với đầy đủ nội thất mới. Trong thập kỷ vừa qua tình hình di cư đã gia tăng đáng kể ở các DTTS. Hầu hết các hộ gia đình đều có thành viên từng đi làm xa, ít nhất cũng là theo mùa vụ. Như nhóm Sán Dìu xã Bàn Đạt (Thái Nguyên), tiền gửi về chủ yếu từ đi làm vàng. Tại châu thổ đồng bằng sông Cửu Long đi làm công ty trở nên hết sức phổ biến dẫn đến thay đổi trong quan niệm của người dân không còn quá đề cao các vị trí việc làm trong khu vực Nhà nước. Tại các địa bàn khảo sát xu hướng dịch chuyển lao động ngày càng phổ biến nhưng lại có tính giới rất cao: gần như chủ yếu là nam, đặc biệt ở nhóm Mông (Sơn La, Thái Nguyên và Thanh Hóa), và một số ít ở nhóm Sán Dìu (Thái Nguyên) và Khmer tại đồng bằng sông Cửu Long. Bên cạnh đó, không ít hộ dân Khmer — những gia đình có diện tích đất canh tác trung bình khoảng 5-6 công¹⁹ — nhận thấy sản xuất nông nghiệp không mang lại hiệu quả kinh tế cao nên đã bán đất xin làm trong các nhà máy, công ty, phần đa là công việc thu nhập thấp ở tỉnh hoặc nơi khác như thành phố Hồ Chí Minh hay tỉnh Bình Dương.

84. **Các cơ hội việc làm được trả lương ngày càng mở ra cho các nhóm ‘cuối bảng’, nhưng chủ yếu là các việc làm thu nhập thấp.** Kết nối hạ tầng dường như không phải là tác nhân khi xét đến cơ hội tham gia thị trường lao động vì rằng các thông báo, tờ rơi, áp phích quảng cáo tuyển dụng việc làm đăng tải khắp các nơi công cộng, thậm chí đến cả những xã thôn xa xôi hẻo lánh nhất (ví dụ như thôn người Mông tại Bản Tênh, xã Văn Lang, huyện Đồng Hỷ, Thái Nguyên hay bản người Khơ Mú tại Đoàn Kết, xã Tén Tán, huyện Mường Lát, Thanh Hóa). Các công ty thâm dụng lao động với mục tiêu tìm kiếm nguồn nhân công giá rẻ tiếp cận thông qua phòng lao động huyện hoặc thậm chí các Ủy ban nhân dân xã để quảng bá và tuyển dụng ứng viên lao động DTTS. So với các cơ hội việc làm được trả lương ở các nhóm ‘đầu bảng’, các nhóm ‘cuối bảng’ thường xin được các công việc mức lương thấp. Các công việc này nhìn chung là không đòi hỏi lao động có kỹ năng nên cũng là các lựa chọn việc làm thu nhập thấp. Với trường hợp nhóm ‘cuối bảng’, rào cản ngôn ngữ (phổ thông) và trình độ học vấn thấp là các nhân tố cản trở các DTTS này tiếp cận được cơ hội việc làm ổn định. Như Bảng 8 thể hiện, tỷ lệ phần trăm người lao động độ tuổi từ 15 trở lên được đào tạo các kỹ năng việc làm ở các nhóm ‘cuối bảng’ thấp hơn ở nhóm ‘đầu bảng’. Rào cản về ngôn ngữ cũng khiến các nhóm ‘cuối bảng’ và phụ nữ không hào hứng với các lựa chọn việc làm này. Nhiều người dân tham gia nghiên cứu bày tỏ rằng những chị em đã có gia đình không muốn đi xa làm trong các công ty, trừ khi cả hai vợ chồng cùng đi.

19 Một công đất tương đương với 1.000 m² theo đơn vị đo lường địa phương.

BẢNG 8: Phụ nữ DTTS đã qua đào tạo kỹ năng ngoại ngữ và chuyên môn

	53 EMS	Sán Dìu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
% người lao động độ tuổi từ 15 trở lên được đào tạo nghề	6,2	6,6	7,5	3,5	1,9	1,6	2,1
% người lao động nữ độ tuổi từ 21 trở lên được đào tạo nghề	5,9	3,6	7	3,2	1,3	1	0,9
% người có khả năng đọc, viết tiếng phổ thông	79,2	94,8	95	73	72,4	61,6	46,6
% phụ nữ có khả năng đọc, viết tiếng phổ thông	72,8	92,1	93,6	67,3	64,5	48,1	30,9

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

85. **Thị trường lao động không chính thức là một lựa chọn ngày càng phổ biến cho các nhóm ‘cuối bảng’.** Trong khi tiếp cận thị trường lao động chính thức hay xuất khẩu lao động vẫn nằm ngoài tầm với hầu hết người dân ở độ tuổi trung niên hay những người không đáp ứng được về khả năng sử dụng ngôn ngữ phổ thông hay trình độ học vấn chưa đạt mức yêu cầu, thì dịch chuyển lao động (trái phép) qua biên giới đang được xem là một phương cách thay thế. Hoạt động này ngày càng đem lại nguồn thu nhập chính cho một số nhóm dân tộc như Mông, Ca Dong và Khơ Mú. Ví dụ người Mông ở các tỉnh miền núi phía Bắc (Sơn La và Thái Nguyên) tìm các cơ hội tạo thu nhập tại các tỉnh lân cận bên kia biên giới Việt – Trung nhờ vào sự tương đồng về ngôn ngữ dân tộc cũng như các công việc nông trang mang tính chân tay sẵn có ở nước bạn. Tương tự một số bà con Khmer qua lại biên giới Việt Nam – Cam-pu-chia hàng ngày để làm thuê, cũng như người Ca Dong sang Lào tìm việc. Ngoài các tỉnh nghiên cứu, hiện tượng qua biên giới trái phép để tìm việc làm diễn ra rất nổi cộm tại các xã, huyện thuộc khu vực đường biên ví dụ của các tỉnh Lào Cai (Mường Khương, Si Ma Cai, Bắc Hà) và Bắc Kạn (Pắc Nặm). Hiện tượng di chuyển qua biên giới trái phép cũng ẩn chứa nhiều nguy cơ.²⁰ Có thể thấy trình độ học vấn không đạt mức yêu cầu tuyển dụng của người dân nghèo đã làm giảm khả năng họ tiếp cận được các cơ hội việc làm ổn định, khiến họ nhận được nguồn thu nhập thấp và đối mặt với nhiều rủi ro (xem thêm Báo cáo của NHTG 2018a).

86. **Mặc dù đang ngày càng trở thành con đường chính để thoát nghèo, các cơ hội việc làm được trả lương cũng đặt ra một số thách thức cho các DTTS.** Về cơ hội nghề nghiệp chính thức, các tiêu chí tuyển dụng vị trí việc làm trong các nhà máy thường giới hạn độ tuổi từ 18 đến 35 và yêu cầu hoàn thành bậc trung học cơ sở đã không tính đến khả năng tham gia của các đối tượng trung niên. Thêm vào đó các cơ chế chi trả lương và phúc lợi lao động chưa thực sự minh bạch và có vẻ không phải luôn công bằng cho các lao động DTTS tại một số nhà máy, công ty. Người dân cũng bày tỏ lo ngại về khả năng bấp bênh được ký hợp đồng dài hạn bởi các doanh nghiệp đóng trên địa bàn chỉ chấp nhận ký hợp đồng làm việc hàng năm (thậm chí 6 tháng). Thực trạng là không ít thanh niên địa phương chưa thực sự được chuẩn bị để gia nhập một môi trường lao động công nghiệp, giờ giấc quy củ tại các doanh nghiệp do người Kinh làm chủ hoặc quản lý vận hành. Cộng thêm là những tương tác không phải hoàn toàn là tích cực giữa các lao động DTTS với các chủ doanh nghiệp, người quản lý này, mối bận tâm của lao động DTTS về khó khăn khi muốn xin nghỉ phép, hay chỉ được nghỉ rất ngắn, môi trường làm việc độc hại). Hơn nữa mức lương tại các cơ sở nhà máy đóng trên địa bàn không thực sự hấp dẫn (khoảng

20 Có thông tin phỏng vấn liên quan đến một số trường hợp người Mông và Sán Dìu qua biên giới tìm việc và bị lực lượng chức năng Trung Quốc phát hiện bắt và bị ngược đãi tại nơi tạm giữ.

chừng 3 đến 4 triệu đồng). Người dân có thể tìm các vị trí việc làm được trả lương cao ở các tỉnh khác, nhưng dịch chuyển liên tỉnh cũng phát sinh thêm chi phí cho họ. Trong quá trình thảo luận nhóm, một số thanh niên địa phương chia sẻ rằng đi làm tại các thành phố hay khu công nghiệp có thể mang lại thu nhập nhất định nhưng đồng thời họ cũng phải chi tiêu không ít cho các sinh hoạt phí và để có khả năng vướng vào các hoạt động cờ bạc, nghiện hút. Làm việc trong tỉnh cho phép thanh niên có thể đi về mỗi ngày, tiết kiệm được phần lớn các chi phí ăn ở. Tại các địa bàn khảo sát, cả cán bộ và người lao động địa phương đều đưa ra quan ngại về việc đảm bảo quyền lợi của người lao động như chi trả chế độ bảo hiểm y tế, an toàn, bảo hộ lao động và các lợi ích công việc khác. Hơn thế nữa không có bằng chứng nào cho thấy thị trường lao động đã cân nhắc đến khả năng tìm việc làm cho người DTTS khuyết tật. Điều tra 53DTTS chỉ ra khoảng 1.01 % DTTS là người khuyết tật. Tiếp cận thị trường lao động và các cơ hội dành cho nhóm đối tượng hiện vẫn còn hết sức hạn chế.

87. Tham gia thị trường lao động cũng dẫn đến nảy sinh một số vấn đề gia đình. Các lao động di cư như người Sán Dìu ở Thái Nguyên làm công nhân xa nhà thường cho người trong làng, nhất là những người được cho là không ‘đủ trẻ’ để đi làm xa và ngoài 40 tuổi, thuê lại ruộng sản xuất. Tương tự người Khmer lên thành phố Hồ Chí Minh làm thuê cho những người không có ruộng thuê lại đất sản xuất. Hơn thế nữa các cha mẹ đi làm xa để con nhỏ cho ông bà nội ngoại trông nom (UNICEF 2016). Những trẻ nhỏ này ở cùng ông bà nên trong gia đình thường chỉ dùng tiếng dân tộc. Các em chỉ bắt đầu học tiếng phổ thông khi lên 5 tuổi vào lớp mẫu giáo (theo chủ trương phổ cập giáo dục mầm non của Nhà nước). Như vậy các em chỉ có khoảng một năm để học tiếng phổ thông trước khi vào bậc tiểu học cơ sở, nảy sinh câu chuyện là khả năng tiếp thu học tập của đối tượng học sinh này bị hạn chế. Các giáo viên được phỏng vấn cũng cho biết thực trạng này dẫn đến một số học sinh bị thụt lùi trong lớp, nhất là các nhóm dân tộc có tỷ lệ không sử dụng thành thạo ngôn ngữ phổ thông cao như Mông, Khơ Mú và Xơ Đăng (xem số liệu chi tiết ở Bảng 8). Ngược lại trẻ em người Sán Dìu độ tuổi dưới 13 ở Thái Nguyên lại khá thành thạo tiếng phổ thông do hàng ngày tiếp xúc với người Kinh, nhưng khả năng sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ lại thấp. Hơn nữa, cha mẹ đi làm xa vắng nhà nên cũng không quan tâm sâu sát được việc học tập của con em, cũng dẫn đến hiện tượng bỏ học giữa chừng như quan sát tại một số thôn ấp người Mường, Khơ Mú (Sơn La) và Khmer tại đồng bằng sông Cửu Long (UNICEF 2016). Thông tin từ thảo luận nhóm với thanh niên Sán Dìu chỉ ra rằng nhận thấy tiềm năng các cơ hội việc làm trong khu vực công nghiệp, một số thanh thiếu niên đã có động lực, thêm các bậc phụ huynh động viên phấn đấu hoàn thành bậc học phổ thông cơ sở để đáp ứng điều kiện tuyển dụng lao động.

88. Có sự phân hóa về tộc người trong cơ cấu việc làm và lao động xuất khẩu. Với các chính sách xúc tiến xuất khẩu lao động tại các khu vực huyện nghèo trong khuôn khổ Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo Bền vững (CTMTQG GNBV 2016-2020 và các giai đoạn trước đây), chỉ có một con số khiêm tốn thanh niên DTTS tham gia xuất khẩu lao động. Điều tra 53DTTS nêu khoảng 0.7% lực lượng lao động DTTS đang làm việc ngoài nước. Một số thị trường lao động như Nhật Bản, Hàn Quốc yêu cầu đội ngũ lao động có tay nghề kỹ thuật và trình độ ngoại ngữ nhất định thường thu hút các đương đơn người Kinh và các nhóm DTTS vẫn được xem là ‘tiên bộ’ hơn về mặt kinh tế - xã hội như người Thái và người Mường (như quan sát tại Sơn La). Các lao động xuất khẩu này khi trở về thường nhận được các cơ hội việc làm ổn định trên thị trường lao động địa phương do họ đã có kinh nghiệm làm việc ở môi trường nước ngoài. Trong khi đó các quốc gia khu vực Trung Đông thường thu hút các lao động nữ, chủ yếu là công việc giúp đỡ gia đình. Phần lớn số phụ nữ tham gia này đều từ các nhóm dân tộc ở khu vực xa xôi, hẻo lánh như người Ca Dong, Mông và Khơ Mú. Những lao động xuất khẩu này có trình độ học vấn thấp

và thường ở vị thế xã hội yếu nên dễ trở thành đối tượng bị khai thác, bóc lột và lạm dụng. Các vị trí việc làm này cũng không giúp cải thiện đáng kể đời sống kinh tế của gia đình họ sau khi hoàn thành hợp đồng lao động và trở về nước. Một số nam thanh niên dân tộc tìm kiếm các công việc chân tay, chủ yếu là cơ khí dân dụng tại các nước Trung Đông hay các quốc gia khác trong khu vực như Malaysia, Indonesia hoặc Đài Loan. Thảo luận với một số lao động đã hoàn thành hợp đồng trở về cho thấy, lao động xuất khẩu đối với họ như thể hành động ‘chơi xổ số’ bởi hầu hết họ không nắm được thông tin đầy đủ về các quốc gia sẽ tới. Thực tế khi sang đến nơi một số người phát hiện được công ty môi giới lao động đã đóng cửa, có người nhận được mức lương thấp hơn so với hứa hẹn ban đầu vì người sử dụng lao động không nhận được hợp đồng làm việc theo yêu cầu. Do đó các lao động thanh niên trở về này rơi tiếp vào cảnh nợ nần bởi họ thường phải vay mượn tiền từ họ hàng hay NHCSXH để mua vé máy bay và đóng các khoản phí tập huấn trước khi xuất khẩu lao động. Câu hỏi đặt ra là liệu rằng các chính sách hiện thời về xuất khẩu lao động cho các DTTS có nên tiếp tục đưa vào như là một nội dung của quá trình giảm nghèo bền vững nữa hay không?

89. **Tóm tắt mục tham gia thị trường lao động.** Tham gia thị trường lao động mang lại nguồn thu nhập chính cho các nhóm dân tộc thành công. Trong khi hơn nửa nguồn thu nhập của các nhóm ‘đầu bảng’ đến từ thị trường lao động phi nông nghiệp, các nhóm ‘cuối bảng’ chỉ dừng ở mức là một phần năm tổng thu nhập. Trong số các cơ hội được tìm kiếm trên thị trường lao động, các công việc được trả lương là chủ yếu. Các nhà máy trả mức lương cao thường tuyển dụng các nhóm ‘đầu bảng’ trong khi các nhóm ‘cuối bảng’ chỉ tìm được cơ hội trong các công việc thu nhập thấp hoặc lao động trái phép qua biên giới. Kết nối kinh tế thể hiện qua các nhà máy đóng trên địa bàn mang đến cho phụ nữ DTTS cơ hội làm việc, bởi nếu không thu xếp được đi về hàng ngày thì rất khó đối với chị em. Mặc dù thị trường lao động đang ngày càng trở thành con đường chủ chốt để thoát nghèo, một số vấn đề đang đặt ra cho các thanh niên DTTS. Đáng chú ý là các điều kiện lao động thường không đảm bảo và có sự đối xử chưa công bằng với các lao động DTTS, nhất là các nhóm ‘cuối bảng’. Các cơ hội việc làm được trả lương ngoại tỉnh dành cho phụ nữ hạn chế hơn so với nam giới; điểm này nổi rõ hơn ở các nhóm ‘cuối bảng’. Khi thanh niên và các đôi vợ chồng đi làm hay di cư tìm kiếm các cơ hội nghề nghiệp, các thôn bản chỉ còn những người ở độ tuổi trung niên và người già ở lại vừa trông nom các trẻ nhỏ đang lứa tuổi mầm non hay còn đi học vừa sản xuất nông nghiệp.

4.5 Một số Khía cạnh về Tiếp cận Giáo dục

90. **Trình độ học vấn thấp ở các nhóm ‘cuối bảng’ so với các nhóm ‘đầu bảng’ thể hiện trong xếp hạng chỉ tiêu phát triển con người** (nêu tại Mục 3.3). Dựa trên Điều tra 53DTTS, Bảng 9 mô tả chi tiết trình độ học vấn của các nhóm dân tộc nghiên cứu. Các số liệu thống kê cho thấy không có sự khác biệt cụ thể giữa các nhóm dân tộc nghiên cứu ở bậc mầm non và tiểu học cơ sở. Điều này có được thông qua chương trình phổ cập giáo dục tiểu học ở các vùng DTTS. Bảng 4 thể hiện rõ các trường tiểu học cơ sở chỉ cách các hộ DTTS trong phạm vi bán kính 2.5 ki-lô-mét. Tỷ lệ không đến trường vẫn còn khá cao với các nhóm ‘cuối bảng’. Đáng chú ý là có đến 37.2% người Mông không học tập tại các cơ sở giáo dục chính thức. Với cấp phổ thông cơ sở và các bậc học cao hơn, các nhóm ‘đầu bảng’ đạt được trình độ học vấn cao hơn đáng kể. Những con số này cũng gợi lên tình trạng nhiều học sinh từ các nhóm ‘cuối bảng’ bỏ học sau bậc tiểu học cơ sở hay những năm đầu bậc phổ thông cơ sở.

BẢNG 9: Trình độ học vấn của các nhóm DTTS nghiên cứu (%)

	TB 53 DT	Sán Dìu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Không đi học	15,6	3,6	3,3	20,7	18,3	26,5	37,2
Giáo dục mầm non	25,6	22,4	20,7	33,4	30,3	25,2	26,1
Tiểu học cơ sở	27,8	31,9	29,4	30,1	30,6	29,9	22,0
Phổ thông cơ sở	19,2	27,6	30,3	10,2	16,5	14,5	10,7
Trung học phổ thông	7,1	9,5	10,3	3,1	3,0	2,7	2,4
Trung cấp dạy nghề	2,5	3,2	3,5	1,0	0,8	0,8	0,9
Đại học & Cao đẳng	2,1	1,8	2,4	1,5	0,5	0,3	0,5

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

91. Thực trạng bỏ học được biết bắt nguồn từ khoảng cách địa lý xa xôi, thiếu các cơ hội giao tiếp xã hội với người Kinh và các cộng đồng bên ngoài nên khả năng sử dụng tiếng phổ thông còn hạn chế. Tất cả các tỉnh khảo sát đều cho biết có tình trạng bỏ học giữa chừng ở bậc trung học cơ sở hoặc trung học phổ thông. Xu hướng bỏ học ở bậc phổ thông cơ sở phổ biến ở các nhóm ‘cuối bảng’ như Khơ Mú ở Sơn La và Mông tại một thôn ‘vùng cao’ Bản Tềnh của Thái Nguyên. Tình trạng bỏ học ở bậc trung học phổ thông diễn ra ở các nhóm ‘đầu bảng’ như Sán Dìu, Mường và nhóm ‘cuối bảng’ khác như người Mông một thôn ‘vùng thấp’ Khe Cạn của Thái Nguyên, Xơ Đăng tại Kon Tum, Ca Dong ở Quảng Nam và Khmer vùng đồng bằng sông Cửu Long. Tỷ lệ theo học thấp phần nào được lý giải do hoàn cảnh gia đình kinh tế khó khăn và thường cũng là ở trong điều kiện kết nối yếu của các nhóm ‘cuối bảng’.

92. Thông tin phỏng vấn sâu các cán bộ địa phương (chủ yếu là người Kinh hoặc từ các nhóm Tày, Mường, Thái) cho thấy một quan niệm phổ biến rằng học sinh các nhóm Mông, Khơ Mú và Xơ Đăng nói chung là hay rụt rè, nhút nhát. Lỗi suy nghĩ về ‘đặc điểm tộc người’ này ảnh hưởng tiêu cực đến tương tác giữa các học sinh DTTS này với giáo viên (đa số là người Kinh). Khi giáo viên không thực sự nỗ lực cải thiện tình hình đó, hệ quả tạo nên một tâm lý không hào hứng học tập, ngại đến trường và muốn bỏ học ở các học sinh DTTS này. Điều này phần nào có thể liên quan đến những khác biệt trong cách nuôi dạy con trẻ của người Kinh và các nhóm thiểu số chậm cải thiện. Người Mông, Khơ Mú, Xơ Đăng và Ca Dong hiếm khi đánh đập hay la mắng con họ trong khi người Kinh thường vận dụng châm ngôn “yêu cho roi cho vọt, ghét cho ngọt, cho bù”¹ Hơn nữa thông tin phỏng vấn hé mở rằng ở các gia đình người Mông, “bố mẹ hiếm khi nói” (trích lời phỏng vấn). Quan trọng hơn nữa, tình trạng thiếu cơ sở vật chất cho giáo dục mầm non tại các vùng sâu, xa đồng nghĩa với việc trẻ em dưới 5 tuổi thường ở nhà, ít cơ hội tham gia giáo dục mầm non và chịu thiệt thòi không được sớm làm quen với ngôn ngữ phổ thông (đã nêu ở Mục 4.4). Xét ở góc độ này, sự thua thiệt có thể chất chồng qua các thế hệ, khi trẻ em từ các nhóm dân tộc ít thành thạo ngôn ngữ phổ thông lại gặp thêm rào cản để tiếp cận các cơ hội học tập và việc làm, các dịch vụ công và không gian tương tác xã hội khác (Ngân hàng Thế giới 2013). Các giáo viên và cán bộ địa phương người Kinh nhìn chung hay gán nguyên nhân đói nghèo và sự sao nhãng quan tâm từ phía các bậc phụ huynh nhóm ‘cuối bảng’ như Khơ Mú, Mông, Xơ Đăng và Ca Dong đến việc học tập của con em họ.

93. Có thể thấy là một số giáo viên người Kinh do thiếu nhạy cảm văn hóa, ảnh hưởng từ các diễn ngôn phổ biến trong xã hội về các đặc tính được cho là “lạc hậu”, “tự cung tự cấp”, “mê tín” và rào cản ngôn ngữ ở các nhóm DTTS nên dễ có xu hướng diễn giải sai lệch và thiếu kỹ năng truyền tải

các nội dung giảng dạy cho học sinh các nhóm dân tộc Khơ Mú, Xơ Đăng, Ca Dong và nhất là người Mông. Rào cản ngôn ngữ giữa giáo viên và học sinh nêu trên là một vấn đề bắt nguồn từ những thành kiến xã hội cố hữu.²¹ Ngoài ra, khả năng đọc và viết ngôn ngữ phổ thông của phụ nữ DTTS đặc biệt rất thấp ở nhóm Mông (30.8%) và Khơ Mú (48.1%) (xem bảng 8 ở phần trên). Yếu tố này có thể càng nhấn sâu thêm những quan điểm thiên kiến vốn có về các nhóm DTTS thực hành những đức tin tôn giáo, tín ngưỡng ngoài dòng chính thống hoặc được cho là có những vấn đề nhạy cảm chính trị như đạo Tin Lành, tín ngưỡng Dương Văn Minh...

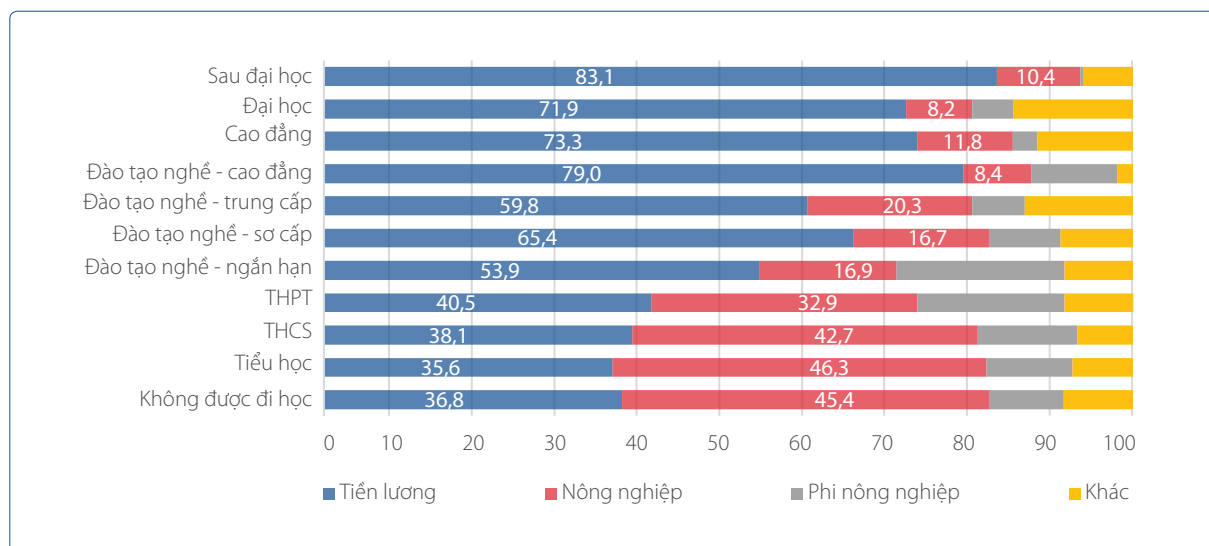
94. **Phỏng vấn sâu người dân ở cả nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’ hé mở rằng nếu không có các mối quan hệ quen thân với những người có chức, có quyền thì cơ hội tiếp cận các vị trí việc làm ổn định là rất hạn hữu.** Ví dụ có những sinh viên người Mường và Sán Dìu đã nỗ lực phấn đấu hoàn thành bậc đại học hoặc cao đẳng nhưng vẫn không thể xin được các vị trí trong cơ quan Nhà nước. Với những trường hợp đó, vấn đề nằm ở sự thiếu vắng các “kết nối chính trị” chứ không phải là kết nối về mặt hạ tầng. Vấn đề tổ chức nhân sự tại địa phương chịu sự lãnh đạo, quản lý trực tiếp từ cấp Trung ương là Bộ Nội vụ. Các vị trí nhân sự thường chỉ được xét tuyển sau khi cán bộ đương nhiệm chuyển hay hưu trí. Quan sát trên thực địa cho thấy một số sinh viên DTTS đã tìm được các việc làm yêu cầu tay nghề cao trong khu vực tư nhân. Một lựa chọn thứ nữa với các đối tượng này là công việc được trả lương trên thị trường lao động. Không ít sinh viên DTTS đã tốt nghiệp nhưng cuối cùng chỉ xin được làm lao động chân tay trong các nhà máy, không khác những thanh niên chỉ có trình độ phổ thông cơ sở. Như vậy việc sở hữu trong tay tấm bằng tốt nghiệp đại học, cao đẳng có thể khiến các thanh niên DTTS này được cho là ‘không phù hợp’ với các vị trí tuyển dụng đó. Nhân tố này dẫn đến một tâm thế hoài nghi về lợi ích từ việc phấn đấu lên giáo dục bậc cao. Trong khi có vẻ ít thể hiện rõ ở các nhóm ‘đầu bảng’, sự cộng hưởng giữa kết nối hạ tầng và chính trị yếu kém có thể đưa đến trình độ học vấn thấp ở bậc trung học phổ thông, sẽ chi phối ngược lại đến cơ hội cho các nhóm ‘cuối bảng’ tiếp cận được các việc làm trả lương cao (Ngân hàng Thế giới 2018b). Trong khi đó thanh niên từ các nhóm ‘đầu bảng’ có nhiều người đạt được trình độ học vấn bậc phổ thông cơ sở hay các bậc học cao hơn (minh họa tại Bảng 9).

95. **Những người chỉ học hết bậc tiểu học có xu hướng chấp nhận các công việc có tính rủi ro cao nhiều hơn 3.1 lần so với mức trung bình (ILO 2016).** Trình độ học vấn thấp ở các nhóm ‘cuối bảng’ không tạo được cơ hội cho người dân nhận được các công việc ổn định. Điều này tiếp tục khiến họ phải đối mặt với thách thức từ xu thế tự động hóa ngày một gia tăng và hệ quả là khả năng mất việc. Trong khi người dân ở các nhóm ‘đầu bảng’ thường có trình độ học vấn ở mức trung học cơ sở hoặc cao hơn lại thường được tuyển dụng vào các công việc ít có nguy cơ bị thay thế bằng máy móc. Nhìn từ góc độ giới, phụ nữ có xu hướng làm tại các vị trí công việc có yêu cầu lao động đơn giản nhiều hơn so với nam giới. Do vậy, phụ nữ có khả năng đối mặt trước các nguy cơ mất việc do bị thay thế bằng máy móc nhiều hơn so với các đồng nghiệp nam. Ở cấp hộ gia đình, tình trạng thất nghiệp do công nghệ tự động hóa sẽ tạo ra sự hẫng hụt rất lớn đến đời sống hộ dân vì rằng các gia đình DTTS hiện đều trông chờ chính vào nguồn thu này. Dựa trên số liệu Điều tra 53DTTS, Hình 5 cho thấy mối tương quan giữa trình độ học vấn của chủ hộ gia đình và tầm quan trọng của việc làm có trả lương. Kết quả thống kê thể hiện rằng trình độ học vấn của chủ hộ càng cao

21 Các khuôn mẫu, định kiến về các cộng đồng văn hóa khác ăn sâu bám rễ trong tâm thức đội ngũ cung cấp dịch vụ có thể tác động tiêu cực đến cách thức họ tương tác với khách hàng. Tuy nhiên vấn đề này không phải là không giải quyết được. Ngày càng có nhiều các sáng kiến, thực hành về nhạy cảm văn hóa từ phía những người cung cấp dịch vụ. Đối với đội ngũ cung cấp dịch vụ, ngoài trách nhiệm có mặt và đảm bảo kỹ năng chuyên môn, khả năng nhạy cảm văn hóa là một chỉ báo nghề nghiệp có thể góp phần đảm bảo rằng các cộng đồng văn hóa thiểu số sẽ cảm thấy thoải mái khi tiếp cận các dịch vụ công (Ngân hàng Thế giới 2013).

thì thu nhập từ tiền lương tính trên tổng thu nhập hộ gia đình càng cao. Đáng chú ý khi người chủ hộ có bằng cấp tốt nghiệp đại học hay cao đẳng dạy nghề, hơn hai phần ba số thu nhập của chủ hộ có được từ tiền lương. Cần nói thêm rằng tiền lương là nguồn thu nhập chính bảo đảm đời sống người lao động và gia đình họ, bất luận trình độ học vấn của chủ hộ (điểm này đồng nhất với Hình 4).

HÌNH 5. Cơ cấu thu nhập và Trình độ học vấn của chủ hộ gia đình



Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

96. Chính sách đào tạo nghề là một lĩnh vực khả quan có thể góp phần phát triển kỹ năng nghề nghiệp cho thanh niên DTTS muốn tìm kiếm cơ hội trên thị trường lao động. Tại tất cả các huyện khảo sát, đều có các trung tâm đào tạo nghề cấp huyện theo Đề án 1956 hay Chương trình Mục tiêu Quốc gia Phát triển Nông thôn mới 2016-2020. Các chương trình thực hiện các hoạt động đào tạo nghề cho lao động nông thôn, nhất là đối tượng hộ nghèo và DTTS được cung cấp miễn phí, nhưng thực tế nội dung đào tạo thường không căn cứ vào nhu cầu và nguyện vọng của người dân. Về nguyên tắc, nội dung khóa đào tạo nghề nên xuất phát từ nhu cầu, nguyện vọng và đề xuất của người dân. Tuy nhiên thực tế chính quyền xã dựa trên các tiềm năng sinh kế của địa phương sẽ đề xuất nội dung đào tạo nghề lên lãnh đạo cấp huyện. Lãnh đạo cấp huyện, thường là phòng Lao động, Thương binh, Xã hội sẽ tập hợp các hồ sơ đề xuất của các xã và trình lên Chủ tịch hoặc Phó chủ tịch UBND huyện. Do đó trên thực tế thì các khóa đào tạo nghề không thực sự bắt nguồn từ nhu cầu, đề xuất của các đối tượng đích. Hơn thế nữa, như minh họa tại Bảng 8, hoạt động đào tạo nghề mới chỉ đáp ứng được một số lượng khiêm tốn các học viên DTTS. Ngay cả với các nhóm 'đầu bảng', tỷ lệ người trong độ tuổi lao động từ 15 trở lên từng được qua bất cứ khóa đào tạo nghề nào chỉ chiếm khoảng 7%. Trong khi đó các nhóm cải thiện chậm thì gần như bị bỏ quên.

97. Xem xét sâu hơn, nội dung đào tạo nghề do các trung tâm cấp huyện thực hiện mới chỉ tập trung vào nông nghiệp, chăn nuôi và được tổ chức dưới hình thức các khóa học ngắn hạn. Các khóa đào tạo ngắn này thường diễn ra không dài hơn ba tháng và vào các buổi tối hoặc dịp cuối tuần tại hội trường Ủy ban Nhân dân xã hoặc các trung tâm học tập cộng đồng. Các lớp học thường được thực hiện bằng ngôn ngữ phổ thông, với cách tiếp cận rao giảng lý thuyết kiểu truyền thống. Đại diện các trung tâm đào tạo nghề và học tập cộng đồng tại Sơn La, Thanh Hóa và Trà Vinh chia sẻ khó khăn thực hiện

chương trình đào tạo nghề miễn phí này. Hầu hết các hoạt động này chưa thu hút được sự tham gia của các đối tượng thanh niên DTTS. Đa số các thanh niên này, ngay cả các nhóm ‘đầu bảng’ đều không hào hứng với các chương trình đào tạo nghề về chăn nuôi hay sản xuất nông nghiệp. Vốn dĩ họ lại trông đợi vào các cơ hội trên thị trường lao động ngoài lĩnh vực nông nghiệp. Thế nhưng đối với các kỹ năng lao động phi nông nghiệp (ví dụ như lao động chân tay trong chế biến thủy hải sản, dệt may, giày dép hay lắp ráp điện tử) các nhà tuyển dụng thường trang bị cho người lao động các kỹ năng cơ bản, học qua thực hành.

98. **Tóm tắt mục tiếp cận giáo dục.** Các nhóm ‘cuối bảng’ có trình độ học vấn thấp hơn so với các nhóm ‘đầu bảng’. Đáng chú ý là có đến 1/3 trong số người Mông hay Khơ Mú không đến trường. Thêm vào đó rất nhiều trẻ em DTTS ở các nhóm ‘cuối bảng’ nghỉ giữa chừng ở bậc tiểu học hoặc ngay những năm đầu bậc phổ thông cơ sở. Khoảng cách địa lý tới trường phổ thông cơ sở, rào cản ngôn ngữ và sự thiếu nhạy cảm văn hóa trong thái độ ứng xử của giáo viên người Kinh đối với các nhóm ‘cuối bảng’ được cho là các tác nhân dẫn đến tình trạng bỏ học. Các cơ hội việc làm ổn định hạn chế với cả những sinh viên DTTS tốt nghiệp bậc đại học đã tạo ra tâm lý hồ nghi ở người DTTS về lợi ích phần đầu lên giáo dục bậc cao. Một số thanh niên DTTS tốt nghiệp đại học nhưng không thể tìm được việc trong khu vực Nhà nước, rất cuộc đành cắt bằng cấp để xin vào làm công nhân trong các nhà máy lao động tập trung. Các khóa đào tạo nghề, vốn dĩ nhằm nâng cao khả năng được tuyển dụng cho thanh niên DTTS, lại chỉ tập trung vào nông nghiệp, không cung cấp các kỹ năng cần thiết cho thị trường lao động phi nông nghiệp.

4.6 Một số Khía cạnh về Tiếp cận Dịch vụ Y tế

99. **Chính phủ đã đầu tư mạnh mẽ vào phát triển hệ thống y tế cơ sở; và đến thời điểm hiện tại như kết quả Điều tra 53DTTS cho thấy các cơ sở y tế tuyến đầu đã được trang bị, cải tạo để cung cấp các dịch vụ chăm sóc sức khỏe ban đầu.** Trong số các trạm y tế xã, 68% được xây dựng kiên cố, với đội ngũ cán bộ, nhân viên y tế xã là 26.557 người (trong đó 12% là bác sĩ, 49% là DTTS). Số liệu thống kê cho thấy Chính phủ có sự đầu tư dịch vụ chăm sóc sức khỏe đến tận cấp thôn bản. Trong số 48.364 thôn bản ở vùng DTTS, 85% địa bàn có đội ngũ y tế thôn bản. Bảng 10 nêu tỷ lệ khoảng 44.8% các DTTS được cung cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí (tức là khoảng chừng 6.67 triệu thẻ bảo hiểm y tế đã được cấp phát miễn phí cho bà con DTTS).

100. **Những năm trở lại đây các nhóm dân tộc đã tăng cường mức độ sử dụng các dịch vụ chăm sóc sức khỏe tại các cơ sở y tế, bệnh viện.** Trước đây mỗi khi đau ốm, người dân thường tìm đến các thầy lang hoặc các thầy mo. Thế nhưng phải ghi nhận là chính sách cấp phát thẻ bảo hiểm sức khỏe miễn phí cho người nghèo và DTTS đã góp phần đáng kể nâng cao mức độ sử dụng dịch vụ y tế của bà con. Có vẻ như các nhóm ‘đầu bảng’ tiếp cận và sử dụng các dịch vụ y tế nhiều hơn các nhóm ‘cuối bảng’.²² Cùng với sự cải thiện đáng kể trên lĩnh vực y tế, ví dụ người Mường, Sán Dìu và Khmer không còn tìm đến các thầy mo, thầy cúng để chữa trị bệnh tật.

22 Điều này không phản ánh tỷ lệ có thẻ bảo hiểm y tế. Thực tế các nhóm ‘cuối bảng’ thường cư trú tại các địa bàn được đưa vào danh mục ‘các xã đặc biệt khó khăn’ thuộc đối tượng của Chương trình 135, bao gồm cấp phát miễn phí thẻ bảo hiểm y tế tới tất cả người dân.

BẢNG 10: Tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe

	TB 53 DT	Sán Dìu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Có thể bảo hiểm y tế cấp miễn phí (%)	44,8	38,2	32,0	47,8	52,9	53,2	40,5
Tỷ suất tử vong trẻ sơ sinh (%)	18,01	14,98	17,26	15,94	22,86	26,89	27,77
Tỷ suất sinh (số trẻ em trên 1.000 phụ nữ)	2,09	2,55	2,09	2,07	3,56	2,80	3,57
Phụ nữ đã kết hôn sử dụng BPTT (%)	76,89	76,86	83,12	75,00	65,54	77,17	68,02
Thai phụ độ tuổi 15-49 khám định kỳ (%)	70,9	78,9	82,4	84,1	66,3	47,7	36,5
Phụ nữ độ tuổi 15-49 sinh tại nhà (%)	36,3	15,4	21,1	8,2	68	73,3	77,4
Phụ nữ độ tuổi 12-49 sinh 3 con trở lên (%)	0,2	0,19	0,13	0,16	0,3	0,31	0,38

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS

101. **Tình hình sử dụng dịch vụ chăm sóc sức khỏe bà mẹ ở các nhóm DTTS vẫn thấp. Với các nhóm ‘cuối bảng’ như Mông, Khơ Mú và Xơ Đăng, số lượng phụ nữ Mông và Khơ Mú thực hiện thăm khám trong suốt thai kỳ đặc biệt thấp (36.5% và 47.7%) so với chị em ở các nhóm ‘đầu bảng’ (78.9% ở nhóm Sán Dìu, 82.44% nhóm Mường nêu tại Bảng 10).** Đáng chú ý là tỷ lệ sinh tại nhà cao ở các nhóm ‘cuối bảng’, với hơn 2/3 số thai phụ Khơ Mú và Mông sinh tại nhà trong khi số liệu tương ứng của phụ nữ Sán Dìu và Mường là 15.4% và 21.1%. Tuy nhiên lựa chọn sinh tại nhà phổ biến ở các cộng đồng Mông, Khơ Mú và Xơ Đăng được khảo sát khẳng định lý do chủ yếu là tốc độ chuyển dạ sinh của các thai phụ. Bảng 4 trên đây cũng nêu khoảng cách trung bình từ các hộ gia đình Khơ Mú và Mông đến bệnh viện gần nhất là 30km. Khoảng cách địa lý xa và đi lại khó khăn cũng có thể là một nguyên cơ giải thích cho lựa chọn sinh tại nhà ở các dân tộc này. Phần lớn phụ nữ tham gia một nghiên cứu mới đây của UNFPA và Bộ Y Tế (2017) đều cho rằng sinh đẻ là một quá trình tự nhiên của con người. Họ muốn sinh con tại nhà hơn là sinh con tại các cơ sở y tế, trừ khi có biến chứng xảy ra. Sự thiếu thốn cơ sở chăm sóc y tế tại các vùng DTTS cũng được nhìn nhận là một trong các lý do khiến phụ nữ DTTS cho rằng việc sinh con tại các trạm y tế xã không khác hơn so với những rủi ro và chi phí cao của việc đi đến trạm y tế để nhận dịch vụ đó. Số liệu Điều tra 53DTTS cũng cho thấy các trạm y tế xã dù đã được xây dựng kiên cố vẫn chưa được trang bị đầy đủ các thiết bị thăm khám cần thiết, mới chỉ có 20.5% các trạm y tế xã được báo cáo là đạt chuẩn quốc gia. Hơn thế nữa, do thiếu độ nhạy cảm văn hóa cần thiết và rào cản ngôn ngữ nên các nhân viên y tế cũng gặp hạn chế trong quá trình tương tác thăm khám với các bệnh nhân DTTS (Bộ Y tế & NHTG 2018). Điều này cho thấy chính sách thiếu hiệu quả khi chưa thực sự xem xét những đa dạng tập quán sinh đẻ và chăm sóc sức khỏe bà mẹ của các DTTS trong các chương trình y tế quốc gia hóa vốn tiếp cận theo hướng một chính sách phù hợp trong mọi trường hợp (White et al. 2012).

102. **Nhóm Mông có tỷ lệ tảo hôn cao. Kết quả nghiên cứu này tương đồng với số liệu định lượng cho thấy nhóm Mông có tỷ lệ tảo hôn cao nhất (59.7%).** Thông tin định tính hé mở rằng tình trạng tảo hôn diễn ra ở người Mông rất phổ biến, ngay cả với con em một số cán bộ địa phương tại các điểm khảo sát. Ngoài nhóm Mông, như ở Bảng 11, không có nhóm ‘cuối bảng’ nào khác liệt kê vào danh sách 10 DTTS có tỷ lệ tảo hôn cao nhất. Cũng phải nêu rằng tỷ lệ tảo hôn vẫn tồn tại ở các nhóm ‘đầu bảng’, dao động giữa 13 đến 17%. Rõ ràng cần có nghiên cứu sâu đi vào tìm hiểu thực trạng tảo hôn đặt trong bối cảnh chịu tác động từ những đặc thù kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc khác nhau và tại các địa

phương khác nhau. Trong phạm vi nghiên cứu này, có thông tin lý giải rằng tình trạng tảo hôn ở người Mông và các nhóm dân tộc khác có thể phần nào đó liên quan đến các quan niệm địa phương coi tình dục tiền hôn nhân ở lứa tuổi vị thành niên là điều cấm kỵ và do đó buộc phải tìm đến giải pháp hôn nhân.

BẢNG 11: Tỷ lệ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống

	TB 53 DT	Sán Dìu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Tỷ lệ hôn nhân cận huyết thống (%)	6,5	1,1	1,7	15,9	4	25	11,4
Tỷ lệ tảo hôn (%)	26,2	16,9	13,6	16,5	26,6	44,3	59,7

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

103. Tảo hôn, có thai sớm và sinh nhiều con là những chỉ báo về tình trạng nghèo đói. Trong các trường hợp này, các bà mẹ chưa đến tuổi trưởng thành cũng thường bỏ học giữa chừng và ít có hiểu biết về sức khỏe sinh sản cũng như các biện pháp tránh thai. Các nhóm ‘cuối bảng’ như nhóm Mông và Xơ Đăng có tỷ suất sinh cao (3.57 và 3.56 trên 1.000 phụ nữ). Hai nhóm ‘đầu bảng’ như Mường và Khmer lại có tỷ suất sinh rất thấp (Bảng 10). Tập quán tảo hôn và ‘dắt vợ’ khá phổ biến ở người Mông ở Bắc Yên (Sơn La) nhưng không còn diễn ra tại nhóm Mông ở Thái Nguyên, được biết một phần do ảnh hưởng từ các điều răn dạy của đạo Tin Lành hay tín ngưỡng Dương Văn Minh về xóa bỏ bạo lực đối với phụ nữ và trẻ em gái. Với các trường hợp ‘tảo hôn’ mà cả hai bên nam nữ đều tự nguyện, cha mẹ họ thường có xu hướng chấp nhận. Các bậc phụ huynh Mông thường hiếm khi phản đối điều này do có niềm tin rằng nếu người con gái Mông đã bước qua ngưỡng cửa chính nhà người nam hoặc ‘người sẽ làm chồng’ thì đã được coi như thuộc về gia đình đó. Khi đã kết hôn, nhiều phụ nữ trẻ Mông không được gia đình chồng cho phép đi học tiếp, nhanh chóng sinh con và chăm sóc con trẻ; trong khi chồng họ vẫn được gia đình tạo điều kiện để hoàn thành bậc phổ thông cơ sở hoặc tiếp lên trung học phổ thông. Trình độ học vấn thấp của các phụ nữ trẻ này có thể làm tăng mức độ lệ thuộc của họ vào người chồng, đặc biệt về mặt kinh tế và dễ đối mặt trước các nguy cơ bạo hành hơn. Một đánh giá và phân tích đa ngành về dinh dưỡng gần đây cho thấy tảo hôn và mang thai gắn liền với thể trạng thấp còi và nguy cơ bị bạo hành từ chồng hoặc bạn tình (NHTG 2018c). Bởi lẽ báo cáo này cho thấy mang thai tuổi vị thành niên và thể trạng nữ vị thành niên trước và trong thai kỳ có tác động rất lớn đến việc phòng tránh thấp còi.

104. Số liệu định lượng cho thấy các nhóm dân tộc Mông và Khơ Mú có tỷ lệ hôn nhân cận huyết cao. Kết quả tham vấn với đại diện cán bộ cấp tỉnh cho biết hiện tượng hôn nhân cận huyết rất phổ biến ở cộng đồng Khơ Mú (Bảng 11). Điều này dẫn đến các cấp chính quyền trên địa bàn tỉnh đã triển khai một số chính sách và các chương trình vận động tuyên truyền bà con Khơ Mú chấm dứt ‘hủ tục’ này. Tuy nhiên, thông tin phỏng vấn định tính lại chỉ ra hôn nhân cận huyết không phổ biến tại địa phương nghiên cứu. Điều này cũng tương thích với thông tin thu nhận được từ các đối tượng phỏng vấn người Mông và Xơ Đăng. Lý do có thể liên quan đến các chủ trương tuyên truyền, vận động xóa bỏ hôn nhân cận huyết trong rất nhiều chính sách, chương trình hiện nay vô hình trung tạo một tâm lý áp lực cho người dân khi phải trả lời thông tin về thực trạng này (như trong số liệu Điều tra 53DTTS).

105. Tóm tắt mục tiếp cận dịch vụ y tế. Tại các vùng DTTS đã có sự cải thiện đáng kể về tiếp cận và sử dụng các dịch vụ chăm sóc sức khỏe. Hơn một nửa các nhóm ‘cuối bảng’ đã được cấp phát thẻ bảo hiểm y tế miễn phí; nhân viên y tế cơ sở được bố trí tại tất cả các xã, đồng thời 85% thôn bản có đội y tế thôn bản. Đáng chú ý là bà con DTTS ngày càng có ý thức sử dụng các dịch vụ y tế, nhất là ở nhóm ‘đầu bảng’. Thế nhưng mức độ sử dụng các dịch vụ chăm sóc sức khỏe bà mẹ vẫn còn thấp ở các nhóm ‘cuối bảng’. Rất ít phụ nữ các dân tộc

này đi khám thai định kỳ và tỷ lệ lựa chọn sinh tại nhà vẫn rất cao. Tình trạng tảo hôn đặc biệt phổ biến tại các nhóm ‘cuối bảng’ như Mông và Khơ Mú. Có mối tương quan giữa tảo hôn, tình trạng thấp còi và các nguy cơ bạo hành do chồng/bạn tình gây ra.

4.7 Thiết chế Truyền thống và Quản trị địa phương

106. **Hệ thống thiết chế truyền thống và quản trị địa phương ở thôn bản vẫn song song tồn tại và giữ vai trò chủ chốt trong việc triển khai thực hiện các chính sách của Nhà nước và các chương trình phát triển tại cấp cơ sở.** Tất cả các nhóm dân tộc nghiên cứu đều có các chức sắc truyền thống như già làng, trưởng bản, trưởng họ và gần đây có thêm người có uy tín do người dân bầu chọn²³ và các chức sắc tôn giáo như mục sư ở một số thôn người Mông, Sư Cả, ông Lục ở cộng đồng người Khmer. Những chức sắc này có vai trò quan trọng trong việc vận hành đời sống thôn bản.

107. **Tại cấp thôn bản, trưởng thôn là nhân vật chính phối hợp cùng các tổ chức đoàn thể tích cực truyền tải các chính sách, chương trình của Nhà nước đến người dân.** Như quan sát tại tất cả các địa bàn nghiên cứu, trưởng thôn rất tích cực cung cấp thông tin, tham vấn cho người dân phát triển hoạt động sinh kế, nhất là chăn nuôi, các chương trình tín dụng và cơ hội nghề nghiệp. Thế nhưng nhiều trưởng thôn mới chỉ đạt trình độ phổ thông cơ sở và luôn phải chịu áp lực quá tải công việc (Dutta 2018). Tại các thôn bản khảo sát, ước tính chưa đến 10% dân cư dưới 30 tuổi và có bằng đại học/cao đẳng. Điều này thể hiện mức độ lệ thuộc của người dân vào vai trò trưởng thôn trong điều hành, cung cấp thông tin và tham vấn phát triển kinh tế nông hộ.²⁴ Nhìn chung cấp thôn bản có xu hướng đồng nhất về mặt tộc người và kinh tế hơn cấp xã (Dutta 2018). Hầu hết các thôn bản chỉ có duy nhất một nhóm dân tộc chính tụ cư, với một vài thành viên từ các nhóm dân tộc khác như các chủ quán tạp hóa người Kinh hay thông qua trao đổi hôn nhân liên tộc người. Thường trưởng thôn là người đại diện cho nhóm dân tộc duy nhất hoặc chiếm số đông trong thôn bản. Ngoài ra, nhiều phụ nữ cho biết họ thường tìm đến người trưởng tộc mỗi khi cần hỏi thông tin về phát triển sản xuất, chương trình vay tín dụng và các cơ hội việc làm. Trong khi đó, một số phụ nữ trẻ Mông (Bắc Yên, Sơn La) cho biết họ cảm thấy thoải mái hơn khi hỏi ý kiến trưởng thôn về vay vốn tín dụng và cơ hội việc làm, hơn là tiếp cận với già làng. Với các nhóm ‘đầu bảng’, vai trò của trưởng thôn có vẻ nổi trội hơn, trong khi các chức sắc đại diện cho thiết chế truyền thống dường như thể hiện đậm nét hơn tại các nhóm ‘cuối bảng’.

108. **Phân tích dữ liệu định lượng cho thấy cán bộ DTTS tham gia bộ máy hành chính địa phương khá đông.** Tỷ lệ công chức, viên chức DTTS chiếm 52% tổng số công chức, viên chức cấp xã, và 54.7% cấp Hội đồng Nhân dân (Bảng 12). Tuy nhiên, so với tỷ lệ DTTS trên địa bàn các xã thì các con số này đại diện của các DTTS trong bộ máy chính quyền địa phương vẫn còn khá khiêm tốn. Thông tin định tính hé mở những khía cạnh quan trọng khác vốn không thể bao quát được trong Điều tra 53DTTS và các bộ dữ liệu định lượng khác. Trên thực tế người Kinh nắm giữ hầu hết các vị trí then chốt như Chủ tịch xã hay Bí thư xã do họ đều đáp ứng được các yêu cầu về năng lực và trình độ học vấn hơn là đại diện các DTTS. Trong điều kiện chính sách hiện thời của Nhà nước gắn với việc xây dựng, củng cố tổ chức cơ sở, thu hút cán bộ

23 Theo Quyết định số 18/2011/QĐ-TTg ngày 18 tháng 3 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đối với người có uy tín trong đồng bào dân tộc thiểu số, mỗi thôn được bầu chọn một người có uy tín. Người có uy tín phải được Ủy ban Nhân dân xã duyệt công nhận.

24 Thí dụ các thủ tục đăng ký vay vốn thường được cho là khá phức tạp và phần lớn cán bộ thôn bản còn thiếu các kỹ năng cần thiết để thực hiện nộp hồ sơ theo đúng quy trình.

trẻ, có trình độ đại học về công tác ở cơ sở, cơ hội tham chính cho các DTTS, ngay cả các nhóm ‘đầu bảng’ như Sán Dìu hay Mường tại Kon Tum còn rất hạn hữu. Điều này rất đáng chú ý bởi các nhóm Sán Dìu tại Thái Nguyên và các di dân Mường ở Kon Tum với lợi thế kinh tế, xã hội sẵn có nhiều tương đồng với cộng đồng đa số Kinh được nhìn nhận là rất có khả năng áp đảo trong cơ cấu chính quyền địa phương. Tuy nhiên thực tế tại các điểm khảo sát hai nhóm Sán Dìu và Mường lại không giữ các vị trí thiết yếu trong bộ máy hành chính cấp xã.

BẢNG 12: Sự tham gia của người DTTS trong hệ thống chính quyền địa phương

Đảng bộ cơ sở	Tổng số Đảng viên (người)	11.774
	% DTTS	54,7
	% Nữ DTTS	7,9
Hội đồng Nhân dân	Tổng số cán bộ (người)	9.681
	% DTTS	60,2
	% Nữ DTTS	7,9
Ủy ban Nhân dân	Tổng số cán bộ (người)	59.389
	% DTTS	52,0
	% Nữ DTTS	12,8
Khác	Tổng số cán bộ (người)	23.746
	% DTTS	57,5
	% Nữ DTTS	17,1
Tổng số công chức, viên chức cấp xã	Tổng số cán bộ (người)	10.4590
	% DTTS	54,3
	% Nữ DTTS	12,8

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

109. **Các đại diện DTTS chỉ đảm nhiệm các vị trí ít quan trọng hơn và tham gia ban lãnh đạo các đoàn thể chính trị - xã hội.** Các vị trí thứ yếu thường do đại diện của nhóm chiếm số đông và dân tộc tại chỗ phụ trách (Wells-Dang 2012). Xu hướng này đặc biệt quan sát được tại các xã có một nhóm dân tộc cư trú chính như người Mông tại xã Xím Vàng (Bắc Yên, Sơn La) và Mường ở xã Mường Thái (Phù Yên, Sơn La). Các nhóm dân tộc ít người hơn hiếm khi hiện diện nay cả trong các vị trí thứ yếu này. Điều này có thể đặt các nhóm dân tộc này vào vị thế thua thiệt hơn nếu xét về khả năng tiếp cận các nguồn lực hỗ trợ phát triển từ các chương trình, chính sách được triển khai tại thôn bản (Hager 2006). Thực tế cho thấy các cán bộ DTTS được xem là rất tích cực huy động cộng đồng và tạo sự gắn kết hiệu quả giữa các thành viên nhờ có am hiểu ngôn ngữ và phong tục tập quán địa phương. Tuy nhiên trình độ học vấn và kỹ năng sử dụng ngôn ngữ phổ thông của các cán bộ này vẫn chỉ ở một chừng mực (là các tiêu chí tuyển dụng vào bộ máy hành chính cấp cơ sở) là hai rào cản lớn nhất đối với việc tuyển dụng họ.

110. **Già làng thường có vị trí quan trọng trong các cộng đồng DTTS, nhưng hiện giờ chỉ còn phổ biến ở các nhóm dân tộc tại Tây Nguyên.** Thực tế hội đồng người già không có thực quyền mà chỉ giữ vai trò tượng trưng. Tuy nhiên già làng thường là một người cao niên, thành viên một dòng họ lớn trong làng, có nhiều kinh nghiệm, am hiểu về hoạt động sản xuất cũng như các phong tục, tập quán địa phương. Già làng thường góp ý cho trưởng thôn cách thức giải quyết các sự vụ thường nhật và hòa giải các mâu thuẫn, xung đột nội bộ của làng. Quá trình hòa giải thường là già làng sẽ đến gặp từng bên giảng giải, phân tích điều hơn lẽ thiệt. Có thể thấy các chức sắc truyền thống như già làng, trưởng bản, trưởng họ và gần đây có

thêm người có uy tín do dân bầu chọn và các chức sắc tôn giáo như mục sư ở một số thôn người Mông, Sư Cả, ông Lục ở cộng đồng người Khmer giữ vị trí quan trọng trong đời sống cộng đồng. Như nhóm Mông Sơn La, Thái Nguyên và Thanh Hóa, các mục sư Tin Lành vừa hỗ trợ chi phí khám chữa bệnh cho người dân vừa khuyến khích bà con tương trợ nhau. Các nhóm sinh hoạt tín ngưỡng này có thể tạo một thành sân chơi tiềm năng cho các hội viên phụ nữ hỗ trợ nhau phát triển sản xuất. Thực tế các nhóm Khmer, Xơ Đăng và Mông có tỷ lệ tín đồ theo các tôn giáo khác nhau cao (Bảng 13). Dữ liệu điều tra 53DTTS nêu con số 8.080 chức sắc tôn giáo ở vùng DTTS.²⁵ Tuy nhiên cần lưu ý rằng với các làng Ca Dong khảo sát ở Quảng Nam, vai trò của các đại diện thiết chế truyền thống dường như mờ nhạt hoặc thậm chí đang mai một trong đời sống cộng đồng. Nguyên do có thể một phần từ thực tế các thôn làng sau khi Nhà nước thực hiện công hữu hóa tài nguyên đất, họ đã mất đi quyền kiểm soát đất đai và nguồn rừng, vốn là một nhân tố thiết yếu tạo nên ý thức cộng đồng (Nguyễn Công Thảo và cộng sự 2012).

BẢNG 13: Tôn giáo, tín ngưỡng ở các nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’

	TB 53 DT	Sán Diu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
% Tỷ lệ có tôn giáo	19,5	0,2	2,6	78,3	45,2	0	19,7

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS.

111. Tại các nhóm dân tộc nghiên cứu, dòng họ thể hiện bản sắc văn hóa, giúp các thành viên gắn kết chặt chẽ. Các thành viên trong dòng họ có bốn phận tương trợ trong các công việc gia đình, giải quyết mâu thuẫn với người ngoài, giúp đỡ vốn sản xuất (khía cạnh này không thể hiện rõ ở nhóm Khmer) và trên hết là giữ gìn uy tín dòng họ. Nhìn chung hộ gia đình nào có họ hàng là cán bộ địa phương hoặc tham gia các tổ chức đoàn thể cơ sở là một lợi thế trong việc tiếp cận thông tin về việc làm, quy trình vay tín dụng, các cơ hội đa dạng sản xuất, phát triển kinh tế nông hộ. Một số hộ gia đình khá giả không phải từ thừa hưởng quỹ đất sản xuất lớn hay tài sản cha mẹ để lại mà là nhờ vào các kết nối về mặt chính trị. Các thành viên trong dòng họ thường dựa vào các mối quan hệ thân hữu, tương hỗ này như một dạng thức ‘vốn xã hội’ để tiếp cận thông tin, các cơ hội học tập, việc làm, nghề nghiệp, nguồn vốn tín dụng không chính thức, nhất là có người thân giữ chức trách trong bộ máy chính quyền địa phương cũng là một lợi thế. Tuy nhiên dòng họ có vẻ không chi phối đáng kể đến quá trình bình nghị xét hộ nghèo và tiếp cận các nguồn lực hỗ trợ tại cấp cơ sở khu vực đồng bằng sông Cửu Long. Vì rằng hiện tượng di cư lao động đã diễn ra từ rất sớm ở các địa bàn người Khmer, đặc biệt tại Trà Vinh, sự cố kết của dân làng cũng do vậy dẫn trở nên lỏng lẻo hơn và các giá trị quan niệm của cộng đồng cũng mang màu sắc coi trọng cá nhân hơn.

112. Dân tộc Mông và nhóm Mường (tại Kon Tum) vẫn bảo lưu một số luật tục và tập quán pháp được trao truyền qua các thế hệ, xoay quanh các quy tắc ứng xử trong cộng đồng và các mối quan hệ gia đình. Các tập quán pháp này áp dụng cho tất cả các thành viên trong thôn bản, không phân biệt dòng họ hay địa bàn cư trú. Những kế ước này góp phần đặt nền móng cho quá trình vận hành thôn bản, tổ chức các sinh hoạt văn hóa mang tính chu kỳ đời người như ma chay, cưới hỏi... Mối dây liên kết giữa các tập quán pháp với tình trạng phát triển kinh tế chưa thực rõ ràng trong nghiên cứu này. Với một số trường hợp, các kế ước truyền thống rất cần thiết cho các cơ chế vận hành dựa trên cộng đồng như chương trình quản lý rừng hay khai thác du lịch dựa trên cộng đồng vốn có thể mang lại nguồn thu nhập

²⁵ Theo số liệu từ Điều tra 53 DTTS, khoảng 1/5 dân số dân tộc thiểu số có thực hành tôn giáo; trong đó 44.4% theo đạo Phật, 19.1% Công giáo và 31% theo đạo Tin Lành.

cho các hộ gia đình. Ngoại trừ trường hợp nhóm Mường di cư vào Tây Nguyên, các nhóm ‘đầu bảng’ có vẻ ít bảo lưu các tập quán pháp hơn là tại các nhóm ‘cuối bảng’. Xu hướng này có thể phần nào đó tác động đến vai trò của các thiết chế truyền thống, đặc biệt là quyền lực thủ lĩnh đang dần mờ nhạt ở các nhóm ‘đầu bảng’ như là một hệ quả từ sự hòa nhập được cho là tương đối thành công của họ vào đời sống xã hội người Kinh. Cần có thêm các nghiên cứu thực chứng về khía cạnh này.

113. Ngoài các chức năng tâm linh, các hoạt động văn hóa và lễ hội truyền thống góp phần gia tăng tính cố kết cộng đồng. Đây là những cơ hội để người dân chia sẻ với nhau thông tin và kinh nghiệm sản xuất nông nghiệp chẳng hạn như *Lễ cơm mới* của người Ca Dong ở Quảng Nam, *Ok Om Bok*, *Chol Chnam Thmay* và *Pchum Banh* của người Khmer khu vực đồng bằng sông Cửu Long. Khung chính sách hỗ trợ phát triển vùng DTTS hiện thời cũng đặt ra nội dung hỗ trợ bảo tồn các giá trị, thực hành văn hóa truyền thống. Điều tra 53DTTS chỉ ra rằng 62.5% các thôn bản có nhà sinh hoạt cộng đồng và 44% có nhà văn hóa (thường là các địa điểm, không gian sinh hoạt cộng đồng truyền thống như ‘nhà rông’). Các nhóm ‘cuối bảng’ như Mông và Khơ Mú bảo lưu khá tốt các hoạt động văn hóa mang tính truyền thống của tộc người. Với các nhóm ‘đầu bảng’ thì lại có sự hòa trộn. Trong khi các lễ hội dân gian của người Mường (Phù Yên, Sơn La) đối với người dân cũng như bất cứ dịp lễ tết thông thường của cả nước, các di dân Mường tại Kon Tum có xu hướng chú trọng giữ gìn bản sắc dân tộc hơn. Người Sán Dìu ở Thái Nguyên dù rất thích ứng với văn hóa người Kinh, nhưng gần đây cũng bắt đầu nỗ lực khôi phục và phát triển nghệ thuật múa hát dân gian *Soọng Cô*. Câu hỏi đặt ra ở đây là các sinh hoạt văn hóa và lễ hội dân gian này góp phần như thế nào vào quá trình phát triển kinh tế của các nhóm dân tộc khác nhau. Câu trả lời nằm ngoài khuôn khổ cho phép của nghiên cứu hiện tại và cho thấy cần phải tìm hiểu sâu hơn.

114. Hội Liên hiệp Phụ nữ và Hội Nông dân là hai đoàn thể chính trị - xã hội có mạng lưới hội viên phủ khắp các thôn bản. Bên cạnh chức năng tuyên truyền chủ trương, chính sách, các đoàn thể này góp phần thúc đẩy phát triển, nâng cao mức sống của các DTTS chủ yếu thông qua sự quản lý, vận hành các chương trình vay vốn ưu đãi của Ngân hàng chính sách. Đối với các dự án do các đối tác phát triển hỗ trợ, Hội phụ nữ và một số nơi có cả Hội nông dân tham gia rất tích cực triển khai các tiểu hợp phần được ưu tiên cho đối tượng hưởng lợi là phụ nữ. Tất cả những nội dung hỗ trợ này đều chứng tỏ đây là một cách thức tổ chức thực hiện rất hiệu quả nhằm nâng cao quyền năng kinh tế cho phụ nữ. Do đó, để đẩy mạnh hiệu quả chương trình nâng cao quyền năng cho phụ nữ dựa trên sự phối hợp với Hội Liên hiệp Phụ nữ và Hội Nông dân cấp cơ sở cần phải đánh giá được mức độ và bản chất sự tham gia của người dân vào các hoạt động của hai tổ chức đoàn thể này. Xét về cơ cấu tổ chức và vận hành, hai tổ chức đoàn thể này mang đậm tính giới. Hội LHPN tập trung vào các hoạt động tuyên truyền, nâng cao nhận thức cộng đồng về các vấn đề liên quan đến phụ nữ. Hội Nông dân hướng đến các nội dung canh tác sản xuất có vẻ mang tính trung lập về giới. Trên thực tế các hoạt động của Hội Nông dân lại mang đậm tính giới vì Hội thường dựa vào đơn vị hộ gia đình, đặc biệt thông qua vai trò người chủ hộ, vốn chủ yếu là nam giới ở cương vị người ông, cha, chồng, anh, con trai (lớn). Bởi lẽ nam giới phần đa thường có trình độ học vấn cao hơn phụ nữ và được cho là có vẻ am hiểu hơn về các vấn đề kỹ thuật, nam giới cũng thường tham gia đông đảo hơn phụ nữ trong các hoạt động do Hội Nông dân khởi xướng và cập nhật được các công nghệ, kỹ thuật canh tác và chăn nuôi hơn. Phụ nữ thường có trình độ học vấn thấp hơn – một số chị em chưa từng đến trường – và cũng hay ngại tham gia các hoạt động cộng đồng, nên để mọi quyết sách về sản xuất nông nghiệp cho người nam giới trong gia đình. Tại các địa bàn ngoài vùng dự án, sự đóng góp của các tổ chức đoàn thể vào tình hình phát triển kinh tế xã hội của các nhóm dân tộc khác nhau chỉ là một vài trường hợp mang tính chất cá biệt và tùy thuộc rất nhiều vào năng lực lãnh đạo Đoàn Hội cấp cơ sở.

115. **Tóm tắt mục thiết chế truyền thống và quản trị địa phương.** Già làng, trưởng bản, trưởng họ và gần đây có thêm người có uy tín do dân bầu chọn và các chức sắc tôn giáo có tầm ảnh hưởng đến các thiết chế và quản trị địa phương. Với các nhóm 'đầu bảng' vai trò của trưởng thôn có vẻ nổi trội hơn, trong khi các chức sắc đại diện cho thiết chế truyền thống như già làng, trưởng dòng họ dường như thể hiện đậm nét hơn tại các nhóm 'cuối bảng'. Các số liệu thống kê biểu thị tỷ lệ khá cao các đại diện DTTS trong bộ máy chính quyền địa phương (với hơn nửa số công chức, viên chức xã là DTTS). Nhưng tỷ trọng này vẫn còn thấp nếu so với thành phần dân cư là DTTS áp đảo trên các địa bàn này. Thêm vào đó các cán bộ DTTS thường chỉ giữ các vị trí thứ yếu. Thường đại diện của nhóm dân tộc chiếm số đông và là dân tại chỗ sẽ khá mạnh và đảm nhận các chức vụ này, dẫn đến sự thua thiệt, yếu thế cho các nhóm dân tộc ít người hơn. Luật tục và tập quán pháp áp dụng với mọi thành viên trong cộng đồng, không phân biệt dòng họ hay địa bàn cư trú. Thế nhưng các nhóm 'đầu bảng' có vẻ ít chịu ràng buộc từ các khế ước truyền thống hơn so với các nhóm 'cuối bảng'. Liên quan đến các giá trị văn hóa truyền thống, các nhóm 'cuối bảng' dường như khá thành công trong nỗ lực gìn giữ, phát huy các sinh hoạt văn hóa dân gian trong khi tình hình ở các nhóm 'đầu bảng' lại có vẻ pha trộn.

4.8 Vai trò Giới và Quyền năng nội bộ Hộ gia đình

116. **Tại 7 tỉnh nghiên cứu, có một số nhóm dân tộc có truyền thống phụ hệ (Mường, Sán Dìu, Mông và Khơ Mú) và hai nhóm còn bảo lưu các dấu ấn song hệ (Xơ Đăng và Khmer).** Ở một số nhóm có truyền thống phụ hệ, điển hình như người Mông, Mường và Sán Dìu, một số người dân tham gia phỏng vấn sâu cho thấy thực tế là nam giới vẫn giữ vai trò quyết định trong nhiều vấn đề quan trọng của gia đình. Tuy nhiên, vị thế người phụ nữ như quan sát tại các nhóm phụ hệ như Sán Dìu ở Thái Nguyên khá là quan trọng. Mặt khác ở các nhóm vẫn bảo lưu các dấu ấn song hệ như Khmer và Xơ Đăng, trong khi không có sự phân biệt về giới khi cả con trai và con gái đều có quyền thừa kế như nhau, vai trò của nam giới/người chồng so với phụ nữ/người vợ lại áp đảo hơn phần do nam giới thường đảm đương các hoạt động sản xuất nông nghiệp và phi nông nghiệp, vốn mang lại nguồn thu nhập thiết yếu hàng ngày cho gia đình.²⁶ Thường có xu hướng đồng nhất phụ hệ hay mẫu hệ với vai trò và vị thế của phụ nữ/người vợ và nam giới/người chồng trong quan hệ gia đình. Trên thực tế truyền thống phụ hệ hay mẫu hệ không nhất thiết tương ứng với mẫu quyền hay phụ quyền. Vị thế của người phụ nữ trong các xã hội phụ quyền khá quan trọng như ghi nhận tại cộng đồng Sán Dìu (Thái Nguyên) ngày nay. Ngược lại trong các xã hội song hệ hoặc mẫu hệ vai trò nam giới ngày càng được khẳng định qua tầm quan trọng của họ trong các hoạt động sản xuất và sinh kế phi nông nghiệp khác, vốn mang lại nguồn tiền mặt đáp ứng các nhu cầu cấp thiết của gia đình như ở nhóm Khmer và Xơ Đăng. Do đó việc khái quát hóa và diễn giải sai lệch các cấu trúc và thực hành xã hội này đơn thuần là mẫu hệ và phụ hệ sẽ dễ bỏ qua các đan kết phức hợp giữa ý niệm địa phương về vai trò mang tính giới và các chức năng kinh tế - xã hội trong mối quan hệ gia đình ở các nhóm dân tộc nghiên cứu.

26 Trường hợp nhóm Khmer và Xơ Đăng tương đồng với quan sát ghi nhận được từ Ấn Độ. Theo đó khi phụ nữ có/ được trao quyền đồng sở hữu đất trong quá trình phân chia tài sản, qua các dự án tái định cư hay phân bổ sử dụng đất có thể tăng khả năng tiếp cận cơ hội cho chị em đồng thời nâng cao quyền năng của họ (Ngân hàng Thế giới 2013). Như nhóm tác giả Deininger, Goyal và Nagarajan (2010) đã chỉ ra rằng các quyền thừa kế chung về tài sản cho phụ nữ có tác động tích cực đến khả năng học tập của các trẻ em gái trong hộ gia đình.

117. **Như quan sát tại tất cả các nhóm dân tộc nghiên cứu, vai trò giới thể hiện rõ nét trong các hoạt động sinh kế, nam giới phụ trách thu hoạch, xây dựng và buôn bán gia súc còn phụ nữ làm các sản phẩm thủ công, khâu may, trồng trọt và chăn nuôi.** Vấn đề ai là người quản lý tài chính trong gia đình không thực sự quan trọng. Ở một số hộ gia đình do người chồng nắm giữ; với các hộ khác lại là một tay người vợ chi tiêu; cũng có một số trường hợp hai vợ chồng tự cầm tiền. Chẳng hạn với người Mường tại Sơn La phó thác việc giữ tiền cho người chồng là dấu hiệu cho thấy đây là một người chồng tốt, không tiêu xài hoang phí vào cờ bạc, rượu chè. Trong trường hợp đó người vợ không phải bận tâm về việc chi tiêu và hoàn toàn không có bổn phận trả các khoản vay nợ.

118. **Chủ yếu nam giới hay tham dự các khóa tập huấn về khuyến nông và các cuộc họp thôn bản, nhưng các cán bộ cơ sở cũng biết gần đây sự tham gia của phụ nữ ngày càng tăng.** Ở cộng đồng Khmer và Xơ Đăng, phụ nữ tham gia đông trong các cuộc họp thôn bản. Một số cán bộ địa phương lý giải hiện tượng này bắt nguồn từ các đặc trưng văn hóa song hệ của hai nhóm dân tộc này. Thế nhưng điều này không thể hiện rằng tình trạng bình đẳng giới đã được cải thiện. Bởi lẽ thực tế chủ yếu chỉ có phụ nữ tham gia họp thôn bản phản ánh một sự phân định mang tính giới về sự tham gia của hộ gia đình vào các hoạt động cộng đồng. Đáng chú ý là phụ nữ các nhóm ‘đầu bảng’ như Mường (Sơn La, Thanh Hóa, và Kon Tum) và Sán Dìu (Thái Nguyên) tham gia hết sức tích cực để tạo ra các thay đổi trong tập quán sinh kế. Tại các nhóm dân tộc này, đại diện Hội Liên hiệp phụ nữ cấp cơ sở đã nêu bật những tác động tích cực của các chương trình tín dụng và tiết kiệm đã tăng cường sự tham gia của chị em cũng như đẩy mạnh các mô hình sản xuất của các chị em hộ khá trong thôn bản, cùng hỗ trợ các phụ nữ hoàn cảnh khó khăn hơn phát triển kinh tế.

119. **Phụ nữ đứng trước nhiều bất bình đẳng và các rào cản để tiếp cận các cơ hội sinh kế và nguồn lực, nhưng mức độ có sự khác biệt giữa các nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’.** Ví dụ, các nhóm ‘đầu bảng’ như Sán Dìu, Mường và Khmer phụ nữ thường có trình độ học vấn nhất định và thành thạo tiếng phổ thông có ý kiến về các vấn đề sản xuất nông nghiệp nhiều hơn. Ở các nhóm ‘cuối bảng’ như Mông, Xơ Đăng và Khơ Mú, chị em nhất là những người không được đến trường, rất hiếm khi hoặc chưa từng tham gia các cuộc họp thôn bản, phó thác quyền quyết định sản xuất cho chồng họ. Xem xét ở một cấp độ khác, trong khi nam giới nắm quyền quyết về các hoạt động canh tác và chăn nuôi hộ gia đình, việc ra quyết định còn chịu ảnh hưởng từ cách thức và trải nghiệm tương tác của họ với các cán bộ địa phương. Thông tin phỏng vấn sâu cho thấy nam giới thường thất vọng trước cách thức cán bộ chính quyền phản hồi về điều kiện kinh tế khó khăn của gia đình họ và không hào hứng với các hoạt động do chính quyền tổ chức. Thái độ ‘né tránh’ này dường như phổ biến hơn ở các nhóm ‘cuối bảng’. Điều này phần nào liên quan đến các quan niệm vốn có trong xã hội về sự lạc hậu, tự cung tự cấp và mê tín, thường gắn với các nhóm ‘cuối bảng’ hơn là các nhóm ‘đầu bảng’ (hoặc ở một mức độ ít hơn). Phần lớn đều không góp phần cải thiện sinh kế cho phụ nữ bằng các chương trình cấp vốn vì rằng nam giới với cương vị chủ hộ sẽ kiểm soát các nguồn lực tài chính này.

120. **Mặt khác các cơ hội tham gia thị trường lao động cho phụ nữ đang tạo đà cho sự chuyển biến trong quan niệm truyền thống về sự phân công lao động theo giới ở các hộ gia đình trẻ.** Những việc làm sẵn có trên địa bàn đặc biệt thu hút được các chị em địa phương bởi gần nhà nên họ có thể về lo nội trợ chăm sóc con sau giờ làm (ví dụ Công ty Điện tử Samsung tại Thái Nguyên; Công ty giày da Ngọc Hà ở Phù Yên, Sơn La; Công ty may mặc Pan Pacific ở Ngọc Lặc, Thanh Hóa; và Công ty may Mỹ Phong tại Trà Vinh). Có dấu hiệu ghi nhận được từ một số thôn bản người Mông, Khơ Mú (Sơn La, Thanh Hóa) và người

Sán Dìu (Thái Nguyên) cho thấy mặc dù các quan niệm truyền thống trọng nam vẫn tồn tại nhưng đang dần chuyển biến theo hướng tích cực như nam giới địa phương sẽ chia việc nhà cùng các chị em.

121. Hơn thế nữa, gánh nặng từ những ‘việc không tên’ là một trở lực đối với chị em trong phát triển kinh tế như quan sát ở cả nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’. Các định kiến xã hội về vai trò nội trợ bấy lâu của phụ nữ, đôi khi bản thân chị em cũng nhập tâm, tác động đến sự tham gia của họ vào các hoạt động phi nông nghiệp; thay vì có thể tìm kiếm các cơ hội việc làm ngoại tỉnh hay xuất khẩu lao động. Kết quả từ một số nghiên cứu gần đây về giới và các cơ hội sinh kế phi nông nghiệp (Nguyen 2018, Le 2015) cho thấy nam giới thường dựa vào các quan niệm, chuẩn mực truyền thống về các công việc được xem là ‘phù hợp’ với phụ nữ và việc đàn ông để chối tránh trách nhiệm nội trợ và không hài lòng nếu vợ đi làm xa thường xuyên vắng nhà. Phản ứng tiêu cực của nam giới trước việc người vợ đi làm xa bộc lộ dưới nhiều dạng thức từ chê trách đến chỉ trích gay gắt gồm cả bạo hành (xem thêm Bonnin và Turner 2014). Kết quả là, gánh nặng chăm sóc con trẻ, việc đồng áng, thiếu phương tiện cơ giới di chuyển, phụ nữ ít có khả năng tạo dựng và duy trì các mối quan hệ xã hội, nhất là ngoài địa bàn cư trú, ít nhất là không bằng được nam giới. Thêm vào đó các đôi vợ chồng trẻ đi làm xa thường gửi con nhỏ cho ông bà nội ngoại trông nom. Hiện tượng này tạo thêm một gánh nặng chăm sóc không được trả lương cho lớp phụ nữ khoảng từ 45 tuổi trở lên, khiến họ khó tiếp cận được các cơ hội việc làm phi nông nghiệp trên thị trường lao động ngoài phạm vi cộng đồng.

122. Theo số liệu Điều tra 53 DTTS, tỷ lệ phụ nữ làm chủ hộ đặc biệt rất thấp ở nhóm Mông (5.84%) và Khơ Mú (8.96 %), phản ánh cấu trúc phụ quyền gia trưởng điển hình ở hai nhóm ‘cuối bảng’ này, người phụ nữ thường ở vị thế lệ thuộc, thứ yếu trong gia đình và cộng đồng. Kết quả nghiên cứu định tính cho thấy sự phân định vai trò chủ hộ gia đình theo giới tính không thể hiện được vị thế của người phụ nữ ở cấp hộ gia đình mà nam giới có danh nghĩa làm chủ. Trong các gia đình nam giới làm chủ hộ có đủ hai vợ chồng, các hộ do phụ nữ mang danh chủ hộ thường vắng mặt người chồng, có thể do ly hôn, đi làm xa hoặc đã qua đời. Người phụ nữ cũng có thể đứng tên chủ hộ khi không kết hôn (như một số trường hợp ở nhóm Khmer và Ca Dong). Trong các trường hợp đó, điều quan trọng cần tách biệt là giữa các hộ có phụ nữ làm chủ hộ trên danh nghĩa (như đã ly hôn hoặc góa phụ) và các hộ do phụ nữ làm chủ trên thực tế (trong gia đình đó người chồng vắng mặt nhưng vẫn đóng góp tài chính). Tình huống sau có vẻ áp dụng được với nhóm Khmer vì rằng các hoạt động dịch chuyển lao động mang tính thời vụ của bà con Khmer đóng vai trò điển hình trong đời sống kinh tế của người dân.

123. Việc phân định danh nghĩa chủ hộ theo giới tính đặt phụ nữ vào thế vô hình trong các gia đình do nam giới làm chủ. Đối với các hộ gia đình do nam giới làm chủ hộ người phụ nữ trẻ dễ có nguy cơ bị lệ hóa. Thực trạng này khá phổ biến ở người Mông (Sơn La) gắn với tập quán cư trú sau hôn nhân truyền thống là ở cùng bố mẹ (chồng/vợ). Điều này bộc lộ những dạng thức quyền năng mang tính kiểm soát giữa các bậc phụ huynh và đôi vợ chồng trẻ. Kết quả nghiên cứu định tính bộc lộ các cơ tầng phức hợp đan kết trong các sách lược sinh kế của DTTS. Ngoài ra đáng chú ý là vai trò của người cô trong quan hệ gia đình ở nhóm Mông thường khuyên răn, bảo ban con cháu. Người cô có tiếng nói quyết định về mai mối hôn nhân cho các cháu gái, cũng như kết hợp với trưởng bản sắp xếp tang sự cho các anh em trai đã mất.

124. Tóm tắt mối quan hệ giới và các dạng thức quyền năng nội bộ hộ gia đình. Thường có xu hướng đồng nhất phụ hệ hay mẫu hệ với vai trò và vị thế của phụ nữ/người vợ và nam giới/người chồng trong mối

quan hệ gia đình. Cấu trúc phụ hệ hay mẫu hệ không nhất thiết tương ứng với mẫu quyền hay phụ quyền. Trên thực tế vai trò giới thể hiện rõ nét trong các hoạt động sinh kế, nam giới phụ trách thu hoạch, xây dựng và buôn bán gia súc còn phụ nữ làm các sản phẩm thủ công, khâu may, trồng trọt và chăn nuôi. Phụ nữ đứng trước nhiều bất bình đẳng và các rào cản để tiếp cận các cơ hội sinh kế và nguồn lực, nhất là ở các nhóm ‘cuối bảng’ càng rơi vào thế bất lợi. Tham gia thị trường lao động ngày càng đem lại nguồn thu nhập quan trọng cùng lúc tạo đà chuyển biến trong quan niệm truyền thống về sự phân công lao động theo giới ở các hộ gia đình trẻ. Thế nhưng gánh nặng từ những ‘việc không tên’ là một trở lực đối với chị em trong phát triển kinh tế như quan sát ở cả nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’. Việc phân định danh nghĩa chủ hộ theo giới tính đặt phụ nữ vào thế ‘vô hình’ trong các gia đình do nam giới làm chủ, đặc biệt người phụ nữ trẻ dễ có nguy cơ bị lề hóa. Điều quan trọng trong xác định chính sách cần phân biệt giữa các hộ do phụ nữ ly hôn hay góa bụa làm chủ hộ và các chủ hộ nữ thay cho người chồng vắng nhà nhưng vẫn đóng góp vào kinh tế hộ.



Lên nương lúc chạng vạng

4.9 Quan niệm về sự Khác biệt Tộc người và Vấn đề Niềm tin

125. Ở tất cả các tỉnh nghiên cứu, vẫn tồn tại những thiên kiến chủ quan về khác biệt tộc người giữa các nhóm ‘đầu bảng’ đối với các nhóm ‘cuối bảng’, cũng như ngay các nhóm khá với nhau, ví dụ người Thái về người Mường ở Sơn La, người Mường đối với người Mông tại Thanh Hóa, người Thái với người Khơ Mú ở Sơn La, người Hoa với người Khmer tại Sóc Trăng. Bao trùm vẫn là những định kiến của người Kinh về các nhóm DTTS. Với những cải thiện ngày càng lớn trong hệ thống đường bộ khu vực miền núi các

di dân từ miền xuôi hiện diện ngày càng nhiều, thậm chí ngay những bản làng xa xôi hẻo lánh nơi biên cương như Bắc Yên (Sơn La) và Mường Lát (Thanh Hóa), vốn trước đây người Kinh từng coi là 'rừng thiêng nước độc' không muốn lên sống. Tuy nhiên hạ tầng cơ sở được nâng cấp đã biến các khu vực này thành những 'miền đất hứa' có khả năng đem lại lợi nhuận kinh tế và do đó đưa thêm người miền xuôi lên vùng cao lập nghiệp (Bonnin 2011).

126. Thông tin phỏng vấn định tính thể hiện quan ngại cho rằng các hoạt động kinh doanh của người Kinh trên vùng cao đôi khi đẩy các nhóm DTTS lún thêm trong nghèo túng (Ngân hàng Thế giới 2009). Ghi nhận tại các bản của nhóm 'cuối bảng' như Khơ Mú và Mông, các di dân miền xuôi chuyển lên thường xây nhà dọc theo trục đường giao thông hoặc vị trí phía đầu làng. Những người Kinh này hay mở quán tạp hóa, thiết bị điện gia dụng và các nhu yếu phẩm khác cho dân trong bản. Bà con dân tộc cho rằng người Kinh có kỹ năng giao tiếp và nhiều mối quan hệ xã hội hơn phần đa các nhóm thiểu số (ngoại trừ nhóm Hoa). Đây cũng là lý do được đưa ra trong các phỏng vấn với người dân giải thích về sự thất thế của một số chủ quán người Mông và Khơ Mú, đã không thể trụ vững trước sự cạnh tranh của các chủ quán người xuôi, dù lên sau nhưng lại có nhiều kết nối chính trị và xã hội tốt hơn. Thậm chí người Kinh gần như nắm giữ vai trò độc tôn về hoạt động giao thương tại thôn bản, nhờ họ có mối quan hệ xã hội rộng khắp và tính cơ động hơn. Các chủ quán người xuôi này cũng thường cung cấp các khoản 'vay nóng' cho dân bản với mức lãi suất cao. Điểm này càng khơi thêm sự ngăn cách xã hội giữa những người miền xuôi lên vùng cao lập nghiệp và các dân tộc tại chỗ. Điều này có vẻ biểu hiện ít ở các nhóm 'đầu bảng' Sán Dìu, Mường và Khmer bởi lẽ các dân tộc này khá tích cực và chủ động tham gia buôn bán hoặc kinh doanh nhỏ tại thôn bản.

127. Minh chứng nghiên cứu gần đây cho thấy nhiều nhóm DTTS có xu thế dựa theo các chuẩn mực của nhóm đa số để tự đánh giá (Nguyen 2016, Well-Dang 2012). **Tâm lý tự ti, mặc cảm này thể hiện ở các mức độ khác nhau giữa các nhóm DTTS.** Thí dụ thể hiện ở người Mường Sơn La đậm hơn các láng giềng người Thái của họ vốn được coi là ưu trội hơn về văn hóa, xã hội và chính trị nơi miền Tây Bắc. Tuy nhiên mức độ tự ti này có vẻ nhạt hơn ở nhóm Mường Thanh Hóa và Kon Tum vì rằng họ thuộc nhóm tộc người đông nhất trên địa bàn, so với cộng đồng Thái, nhất là người Mông và Khơ Mú tại Thanh Hóa, hay có điều kiện kinh tế và vị thế xã hội tốt hơn nhóm Xơ Đăng ở Kon Tum. Theo thông tin phỏng vấn định tính thì tâm lý này bộc lộ khá phổ biến ở các nhóm 'cuối bảng' như Khơ Mú, Mông và Ca Dong, nhất là về sự tham gia của lớp thanh niên DTTS tìm kiếm các cơ hội việc làm khu vực đô thị. Thái độ này có vẻ đang dần biến đổi ở các nhóm có sự hiện diện thỏa đáng trong cơ cấu lãnh đạo địa phương cũng như mang tính cơ động cao hơn trong dịch chuyển lao động đến khu vực đô thị như nhóm Khmer vùng đồng bằng sông Cửu Long (xem thêm Dutta 2018). Quan sát nghiên cứu của chúng tôi tại Trà Vinh và Sóc Trăng ít cho thấy có sự phân biệt giữa người Kinh và nhóm Khmer.

128. Khi xem xét vấn đề giảm nghèo bền vững, các nhóm 'đầu bảng' có xu hướng gán 'tâm lý e ngại' cho các nhóm dân tộc chậm cải thiện khác. Theo cách suy luận này các nhóm 'cuối bảng' hay mang tâm thế lựa chọn an toàn trong các hoạt động sản xuất nông nghiệp và phi nông nghiệp. Chẳng hạn như người dân không muốn vay vốn ngân hàng nhưng lại chấp nhận các 'khoản đầu tư' từ các chủ quán, đại lý địa phương thậm chí với mức lãi suất cao hơn của ngân hàng. Quy định vay vốn phải thế chấp 'sổ đỏ' là nguyên nhân chính khiến một bộ phận người dân 'quay lưng' lại các khoản tín dụng ngân hàng. Thế nhưng lãi suất phải trả cho chủ quán và đại lý lại nằm trong các nông sản mà người dân phải chuyển lại cho các chủ đại lý và tư thương lúc cuối vụ.

129. **Tuy nhiên nhìn nhận từ góc độ ‘người trong cuộc’,²⁷ hầu hết các hộ nghèo ở các nhóm ‘cuối bảng’ thường chưa mạnh dạn tiếp nhận các kỹ thuật công nghệ mới, có phần dè dặt, chưa tin tưởng người ngoài cộng đồng như là người Kinh đều bắt nguồn từ trải nghiệm tương tác trước đây của người dân với các đại lý, công ty kinh doanh dưới xuôi lên, nhưng không giữ uy tín với bà con.²⁸**

Nhóm nghiên cứu nhận được một số chia sẻ từ người dân địa phương thiếu tin tưởng các nhân viên kinh doanh, tiếp thị người Kinh không giữ lời hứa cung cấp giống, phân bón và cam kết bao tiêu đầu ra sản phẩm cho bà con. Những lần thất hứa này của các đại diện từ miền xuôi lên đã ảnh hưởng đến thái độ của bà con trước các cơ hội đa dạng hóa sinh kế nông nghiệp và mức độ tham gia của người dân vào quá trình đưa ra quyết định về các hoạt động này. Mức độ tham gia cũng chịu tác động từ các rủi ro về kinh tế. Các hộ nghèo thường quan ngại vấn đề đảm bảo lương thực cho gia đình họ, đối mặt trước các biến động giá cả và rủi ro sản xuất khác, nhất là trong bối cảnh thiếu vắng nguồn vốn và một thị trường ổn định (Markussen 2017). Trên thực tế, người dân không có nguồn tiền mặt dồi dào mà thường phải chờ đến khi thu hoạch nông vụ. Chính vì vậy nên không mấy công ty kinh doanh muốn đầu tư vào nông nghiệp có mức lợi nhuận thấp trong khi ẩn chứa nhiều rủi ro. Thêm vào đó tất cả các nhóm dân tộc nghiên cứu đều thể hiện thái độ ‘chờ xem sao’, ví như phải thấy có ai đó làm hiệu quả những người khác tự khắc nhất loạt sẽ theo.²⁹ Điều này đưa lại tình trạng ‘cung vượt cầu’, thương lái thu mua không xuê và dẫn đến sụt giá. Đồng thời cũng tạo ra những mâu thuẫn, căng thẳng giữa các nhóm dân tộc và một quan niệm chung trong xã hội về người nghèo cho rằng họ không nỗ lực thay đổi cải thiện đời sống. Những lý do thường được đưa ra để giải thích cho hoàn cảnh khó khăn túng thiếu của các hộ nghèo là do tâm lý ‘rụt rè’, ‘ngại’ thay đổi và chưa tự tin tiếp nhận các lựa chọn sinh kế hay các phương pháp sản xuất mới. Ngay trong nội bộ nhóm tộc người, suy nghĩ này cũng khiến một số hộ khá hơn có xu hướng coi thường các hộ khó khăn vì cho rằng những hộ này ‘không chịu khó, cần cù nên nghèo mãi’.

130. **Quan niệm về bản sắc văn hóa tộc người trong bối cảnh hội nhập của các DTTS và quá trình toàn cầu hóa.** Bảng 14 thể hiện rằng một số nhóm dân tộc như Mường, Mông, Khmer và Xơ Đăng đã bảo tồn được các truyền thống văn hóa tộc người như ngôn ngữ, dân ca, hát múa dân gian trong khi các nhóm khác như Sán Dìu không đạt được điều này. Ở các nhóm dân tộc nghiên cứu, nhóm ‘đầu bảng’ như Mường, Khmer và nhóm ‘cuối bảng’ như Mông vẫn bảo lưu được các giá trị văn hóa mang bản sắc dân tộc. Trong khi nhóm ‘đầu bảng’ như Sán Dìu không còn nhiều người biết đến các điệu múa, dân ca truyền thống. Câu hỏi đặt ra ở đây liệu có chăng một sự đánh đổi giữa bản sắc dân tộc và quá trình hòa nhập vào xã hội của nhóm đa số? Trường hợp cộng đồng Sán Dìu có vẻ minh họa cho xu thế này, trái ngược với các nhóm ‘đầu bảng’ khác như Mường và Khmer. Lý do gìn giữ được bản sắc tộc người có thể phần nào liên quan đến quy mô dân số; như người Mường là nhóm tộc người đông thứ ba và Khmer là nhóm lớn xếp thứ 5 trong tổng 53 DTTS của cả nước, áp đảo quy mô dân số Sán Dìu thuộc nhóm ít người.

27 Trong nghiên cứu Nhân học, quan điểm ‘người trong cuộc’ phản ánh cách xem xét, nhìn nhận vấn đề, sự vật, hiện tượng của chính các thành viên từ cộng đồng đó, thay vì cách lý giải thuần túy của những ‘người ngoài cuộc’ như nhà nghiên cứu, cán bộ phát triển... những người không phải là thành viên của cộng đồng nghiên cứu đó.

28 Trong một số trường hợp, sự suy giảm niềm tin này có thể chuyển thành các hoạt động biểu tình hay đình công, Điều tra 53 DTTS cho thấy có 1.851 cuộc đình công và biểu tình ở vùng DTTS với sự tham gia của 23.990 người thời điểm năm 2015. Thêm vào đó chính quyền địa phương lưu con số chính thức có 20.889 vụ tranh chấp đất đai và 28.056 cuộc tranh chấp (với các tính chất khác).

29 Người DTTS không hoàn toàn thụ động; họ có thể không chấp nhận cách áp đặt quản lý tổ chức xã hội của nhóm đa số, vốn đã tạo ra những tác động đáng kể lên mọi khía cạnh đời sống của người dân (Nguyễn 2016).

BẢNG 14: Bảo tồn và phát huy các giá trị văn hóa dân gian

	TB 53 DT	Sán Diu	Mường	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
% sử dụng tiếng mẹ đẻ tại gia đình	87,0	55,6	86,2	90,6	98,4	96,5	99,5
% biết chơi các nhạc cụ dân gian	6,4	0,6	6,4	2,7	16,9	7,4	15,4
% biết các điệu dân ca	16,5	9,8	18,3	29,8	20,2	14,5	29,1
% biết điệu múa dân gian	16,5	0,9	12,0	33,4	30,0	24,2	15,9

Nguồn: các tác giả tính toán từ Điều tra 53 DTTS

131. Tóm tắt mục quan niệm về sự khác biệt tộc người và vấn đề niềm tin. Vẫn tồn tại những thiên kiến chủ quan ở người Kinh về các nhóm DTTS cũng như giữa các nhóm ‘đầu bảng’ đối với các nhóm ‘cuối bảng’. Bà con dân tộc cho rằng người Kinh có kỹ năng giao tiếp và nhiều mối quan hệ xã hội hơn phần đa các nhóm thiểu số. Đây là lý do giải thích cho vai trò độc tôn của người Kinh trong các chuỗi giá trị hàng hóa chính và hoạt động giao thương (cung cấp hay bán vật tư đầu vào cho sản xuất nông nghiệp) tại thôn bản. Hơn thế nữa, nhiều nhóm DTTS có xu thế dựa theo các chuẩn mực của nhóm đa số để tự đánh giá. Tâm lý tự ti, mặc cảm này bộc lộ khá phổ biến ở các nhóm ‘cuối bảng’ như Khơ Mú và Mông. Thái độ này có vẻ đang dần biến đổi ở các nhóm có sự hiện diện thỏa đáng trong cơ cấu lãnh đạo địa phương cũng như mang tính cơ động cao hơn trong dịch chuyển lao động. Khi xem xét vấn đề giảm nghèo bền vững, các nhóm ‘đầu bảng’ có xu hướng gán ‘tâm lý e ngại’ cho các nhóm dân tộc chậm cải thiện hay mang tâm thế lựa chọn an toàn trong các hoạt động sản xuất nông nghiệp và phi nông nghiệp. Thế nhưng nhìn nhận từ góc độ ‘người trong cuộc’, hầu hết các hộ nghèo ở các nhóm ‘cuối bảng’ thường chưa mạnh dạn tiếp nhận các kỹ thuật công nghệ mới, có phần dè dặt, là do chưa tin tưởng vào người ngoài cộng đồng như những người Kinh dưới xuôi lên.

4.10 Tiếp cận với các Chính sách và Dự án hỗ trợ

132. Dân tộc thiểu số là đối tượng thụ hưởng trong nhiều chính sách, chương trình của Chính phủ, dự án của các đối tác phát triển. Tiêu biểu như Chương trình 135 được triển khai suốt hai thập kỷ vừa qua như một sự đầu tư thiết yếu của Nhà nước vào công cuộc giảm nghèo ở các DTTS. Ngoài Chương trình 135, có khoảng 187 nghị quyết, nghị định, quyết định đã được ban hành về công tác giảm nghèo cùng 30 chương trình giảm nghèo (với hơn 120 hợp phần) nhằm vào các DTTS và khu vực miền núi (EMWG 2014). Đồng thời có không ít các dự án do các đối tác phát triển hỗ trợ trong hai mươi năm qua. Kể từ năm 2010 Việt Nam tuyên bố trở thành quốc gia có thu nhập trung bình thấp các nguồn viện trợ phát triển đã được cắt giảm dần xuống một mức khiêm tốn khi khá nhiều đối tác phát triển đã hoàn tất chiến lược triển khai dự án giai đoạn giữa năm 2010 và 2015. Với những tổ chức phát triển vẫn tiếp tục hoạt động, tình trạng nghèo dai dẳng ở các DTTS vẫn luôn là mối quan tâm hàng đầu. Có thể nói, các chính sách và chương trình/dự án của Chính phủ hay do các đối tác phát triển hỗ trợ đã mang lại nhiều cải thiện quan trọng về mức sống của đồng bào DTTS. Quan trọng và đáng kể nhất là những cải thiện về hạ tầng kết nối, tiếp cận dịch vụ công (y tế và giáo dục), điều kiện nhà ở và các tiện ích công cộng khác (điện lưới, nước sạch sinh hoạt...) ở vùng DTTS, gồm cả những xã khó khăn và hẻo lánh nhất mà nhóm nghiên cứu đã khảo sát. Nhìn ở góc độ này, sự đầu tư của Chính phủ Việt Nam và các đối tác phát triển đã rất thành công.

133. Trong khi những cải thiện về hạ tầng và dịch vụ công là rõ ràng và rất đáng kể thì kết quả của những hỗ trợ đầu tư ‘phần mềm’ khác như hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế, nâng cao năng lực, thúc đẩy tiếng nói và sự tham gia của các DTTS vào các hoạt động phát triển lại kém

‘ấn tượng’ hơn. Các nhóm dân tộc thành công hơn có xu hướng hưởng lợi được nhiều hơn từ những hỗ trợ đầu tư ‘mềm’ này so với các nhóm kém thành công hơn. Điều này có thể xuất phát từ sự vượt trội hơn trong sở hữu các tài sản sinh kế cơ bản và kết nối thị trường của nhóm ‘đầu bảng’ như Mường và Sán Dìu. Đó cũng có thể là kết quả của tâm lý tích cực chấp nhận thay đổi để thích ứng tốt hơn với điều kiện của môi trường sinh kế như quan sát thấy ở các nhóm ‘đầu bảng’. Ví dụ nhiều hộ Mường ở xã Mường Thái (Phù Yên, Sơn La) hay xã Thạch Lập (Ngọc Lạc, Thanh Hóa) và Sán Dìu thuộc xã Đát (Phú Bình, Thái Nguyên) bày tỏ nỗ lực thử nghiệm nhiều cây trồng và vật nuôi khác nhau gồm cả các loại cây trồng mới và các phương thức sản xuất được cải tiến. Ngược lại, các nhóm kém thành công hơn như Mông và Khơ Mú thường có mức độ sở hữu các tài sản sinh kế, kết nối thị trường kém hơn và tâm lý ngại thay đổi. Các hộ gia đình đã tìm cách thoát được nghèo khi phỏng vấn đều bộc lộ rằng các hộ nghèo sẽ không thể nào làm theo thành công bởi những hộ nghèo thường thiếu quyết tâm và chịu khó cần cù như trên đã nêu.

134. Tiếp cận tín dụng là một nội dung trọng tâm của các chính sách hỗ trợ phát triển cho người nghèo và DTTS. Với các chính sách của Chính phủ Việt Nam, các chương trình tín dụng ưu đãi giải ngân qua Ngân hàng Chính sách Xã hội (NHCSXH) là một kênh tiếp cận tín dụng chính cho đồng bào DTTS. Số dư nợ của NHCSXH ở các nhóm dân tộc đều rất cao. Số liệu từ Tổng Điều tra Nông nghiệp và Thủy sản năm 2016 cho thấy 75.2% hộ gia đình trong các vùng thuộc phạm vi Chương trình 135 đều vay vốn từ một số nguồn, con số này nhỉnh hơn so với tỷ lệ trung bình của cả nước ở mức 73%. Trong số các hộ này, 74.4% hộ DTTS vay vốn từ NHCSXH trong khi tỷ lệ tương ứng ở các hộ Kinh tại các xã này chiếm 44.4%. Khoản vay trung bình ở các DTTS ở mức 21.4 triệu đồng. Sự áp đảo của NHCSXH thể hiện như là kênh tín dụng chủ đạo cho các DTTS tại các xã thuộc diện Chương trình 135 gắn với chính sách của Nhà nước cung cấp các khoản vay ưu đãi cho các hộ nghèo và hộ cận nghèo. Kết quả từ một số nghiên cứu trước đây từng chỉ ra tâm thế bà con DTTS dè chừng chưa muốn vay ngân hàng có vẻ không rõ ràng trong nghiên cứu này, ngoại trừ với một số hộ nghèo. Trên thực tế, hầu hết các nông hộ nghèo trong nghiên cứu này đều vay theo các kênh tín dụng của NHCSXH. Người dân đều nhìn nhận tính ưu việt của chương trình tín dụng này với mức lãi suất thấp và không yêu cầu thế chấp.

135. Các nhóm dân tộc thành công như Mường và Sán Dìu trong nghiên cứu này đã chứng tỏ khả năng sử dụng hiệu quả hơn các nguồn tín dụng ưu đãi để đầu tư vào sản xuất nông nghiệp và chăn nuôi. Một số hộ Mông và Khơ Mú đã tận dụng cơ hội tiếp cận tín dụng ưu đãi để phát triển chăn nuôi đại gia súc. Tại một số nơi, mua đại gia súc được nêu ra như ngầm ẩn về một điều kiện để được phê duyệt hồ sơ vay vốn. Nhưng không ít hộ được phỏng vấn đã bày tỏ các vấn đề khó khăn khi chăn nuôi gia súc mua từ vốn vay ngân hàng như tỷ lệ gia súc chết nhiều do bệnh dịch hay các ‘tai nạn’ khi chăn thả. Nhiều hộ nghèo chia sẻ rằng phần vì họ dự đoán được các khó khăn để trả nợ ngân hàng nên ngại ngần chưa muốn vay NHCSXH. Về các chương trình hỗ trợ của đối tác phát triển, tiếp cận tín dụng thường được xem xét qua nội dung hợp phần tài chính vì mô hình trọng tâm là thiết lập và vận hành các tổ nhóm tiết kiệm và tín dụng thông qua vai trò tích cực của các chi hội Liên hiệp Phụ nữ. Vì rằng tiết kiệm là một điều kiện để vận hành mô hình này, các hộ gia đình thuộc nhóm ‘cuối bảng’ được cho là có khả năng tích lũy hạn chế hơn nên sẽ được hưởng lợi ít hơn từ chương trình tín dụng vi mô này. Thế nên tại các địa bàn của nhóm ‘cuối bảng’, khả năng tiếp tục duy trì các tổ nhóm tiết kiệm và tín dụng sau khi các dự án hỗ trợ kết thúc là thấp hơn so với vùng có nhiều các nhóm dân tộc thành công hơn.

136. Để có thể hưởng lợi từ các chính sách và chương trình giảm nghèo thì hộ gia đình phải thuộc danh sách hộ nghèo và cận nghèo của địa phương. Tuy nhiên, kết quả rà soát hộ nghèo và cận nghèo

hàng năm theo quy định gặp phải nhiều yếu tố cản trở do những áp lực về giảm nghèo ở cấp cơ sở cũng như tâm lý của nhiều hộ gia đình muốn ở lại trong danh sách hộ nghèo để tiếp cận được các chính sách ưu đãi. Dữ liệu về nghèo và giảm nghèo không phản ánh thực trạng tại cấp cơ sở và thường do các thể lực ở địa phương thao túng. Thí dụ khi một xã cần thể hiện là đã hoàn thành một số mục tiêu đề ra trong Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội hay Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo Bền vững của địa phương đó, chính quyền sẽ đưa ra số liệu đầy đủ về các hộ gia đình đã được coi là thoát nghèo. Tại tất cả các xã được khảo sát, chỉ tiêu giảm nghèo là một chỉ số quan trọng trong Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội của địa phương, và thông thường con số này được 'căn cứ' trên tỷ lệ giảm nghèo đã đặt ra. Khi đề ra tỷ lệ giảm nghèo, chính quyền địa phương sẽ có 'định mức' về các hộ nghèo có thể tiếp tục được giữ trong danh sách cho năm kế hoạch tiếp theo. Tương tự khi muốn tìm kiếm hỗ trợ từ cùng một chương trình, các cấp chính quyền địa phương có xu hướng tạo ra các số liệu đầy đủ về các hộ gia đình được coi là nghèo thuộc diện được hưởng hỗ trợ ưu đãi của các chính sách và trợ cấp từ Chính phủ cho các vùng khó khăn này. Các kết quả khảo sát cho thấy nhiều hộ gia đình cảm thấy chưa thuyết phục do thực tế họ đang là hộ nghèo trong năm nay và 'đột nhiên' trở thành hộ không nghèo vào năm tiếp theo. 'Ranh giới' giữa hộ nghèo, hộ cận nghèo, và hộ không nghèo cũng khá mong manh bởi lẽ tiêu chí rà soát được thống nhất từ Trung ương nhưng cách thực hiện rà soát thì phụ thuộc vào sự nhìn nhận của cán bộ cơ sở. Quá trình rà soát hộ nghèo bị ảnh hưởng rất lớn từ mục tiêu giảm nghèo và phấn đấu đạt các tiêu chí để được xét lên Nông thôn mới tại cơ sở. Kết quả rà soát cũng phần nào chịu tác động từ cấu trúc chính quyền tại cấp xã và quan hệ quyền lực tại thôn bản. Ở khía cạnh này, nghiên cứu định tính chỉ ra rằng việc một hộ gia đình hay dòng họ có người thân tham gia vào hệ thống chính quyền cơ sở là một yếu tố ảnh hưởng đến kết quả rà soát hộ nghèo, cận nghèo hằng năm.

137. Tương tác về quyền lực giữa các nhóm trong cùng một cộng đồng ảnh hưởng đến kết quả rà soát hộ nghèo và thụ hưởng chính sách. Các chính sách từ cấp Trung ương hoặc địa phương ban hành không đơn thuần chỉ áp đặt từ trên xuống, mà vẫn được thực hiện bởi cấp cơ sở với mức độ linh hoạt nhất định để phù hợp với điều kiện cụ thể. Mức độ linh hoạt và cách thức thực hiện trong thực tế phụ thuộc nhiều vào các cán bộ cơ sở trực tiếp thực hiện chính sách. Các cán bộ này tiếp tục chịu ảnh hưởng bởi những tương tác về quyền lực giữa các nhóm trong cộng đồng. Khi quyền lợi của một hộ hay nhóm hộ có thể bị ảnh hưởng thì họ có thể tìm cách 'tác động' đến cán bộ cơ sở thông qua các mối quan hệ thân tộc, dòng họ, thân quen. Đây cũng là yếu tố chi phối kết quả rà soát hộ nghèo. Trưởng thôn cho biết họ "ngại va chạm" nhất với các hộ nghèo. Thí dụ, nếu cán bộ địa phương xét đưa một hộ ra khỏi danh sách hộ nghèo, họ hàng, người thân của hộ đó có thể sẽ mắng nhiếc, thóa mạ các chức sắc thôn bản. Hình thức phản ứng này được biết là tồn tại ở tất cả các nhóm dân tộc nghiên cứu. Bởi lẽ ngoài các chế độ, chính sách ưu đãi của Nhà nước, hộ nghèo được cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí, giảm trừ học phí và các khoản trợ cấp liên quan khác như nơi ăn chốn ở cho các trường (theo hình thức bán) nội trú. Thực tế không ít hộ khá đã yêu cầu cán bộ địa phương giữ họ lại trong danh sách hộ nghèo hay hộ cận nghèo để hưởng tiếp các chính sách đãi ngộ. Ở cộng đồng Khmer đồng bằng sông Cửu Long quá trình đánh giá hộ nghèo diễn ra có vẻ 'thuận' bởi lẽ nhóm nghiên cứu không ghi nhận được bất kỳ phản ứng bất bình nào từ người dân. Dường như có một sự công bằng nhất định trong các hoạt động phối hợp triển khai giữa cán bộ địa phương và người dân. Điều này trái ngược với trường hợp nhóm Khơ Mú tại Thanh Hóa khi một số người dân đã tìm cách giấu bớt kê sản nhằm đạt các tiêu chí xét hộ nghèo. Khi kết quả rà soát hộ nghèo bị "bóp méo" ở mức độ nhất định (vì những yếu tố ở trên), một số chính sách có đối tượng hưởng lợi là hộ nghèo, DTTS sẽ có khả năng tiếp cận 'chệch' đối tượng đích.

138. **Phân cấp, trao quyền và tham gia là hai nguyên tắc cốt lõi trong các chính sách và chiến lược giảm nghèo bền vững.** Trong số các cơ chế thực thi hai nguyên tắc này, đáng lưu ý là quá trình lập kế hoạch có sự tham gia và xã làm chủ đầu tư, tức là chính quyền cấp cơ sở phát huy tiếng nói trong quá trình ra quyết định sử dụng nguồn lực của các chương trình, chính sách giảm nghèo. Tuy nhiên, có khoảng cách lớn giữa các nguyên tắc cơ bản trong thiết kế chính sách và triển khai thực tế. Về nguyên tắc đảm bảo tính tham gia, hiện vẫn thiếu các quy định hướng dẫn có tính hiệu lực thực thi cao để thúc đẩy quá trình lập kế hoạch có sự tham gia, cũng như đưa chu trình xác định ưu tiên trong các chương trình giảm nghèo trở thành một phần của quá trình lập kế hoạch có sự tham gia đó. Tại cấp tỉnh, tính đến hiện thời có trên 30 tỉnh đã thực hiện thể chế hóa chu trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia, vốn là kết quả hoạt động từ các dự án đối tác hỗ trợ như Dự án của Ngân hàng Thế giới khu vực Tây Bắc và chương trình của Quỹ Phát triển Nông nghiệp Quốc tế tại các tỉnh thuộc vùng dự án.³⁰ Quan sát từ thực địa nơi còn các dự án do đối tác phát triển hỗ trợ hoạt động, các buổi họp thôn bản có sự tham gia được tổ chức để tập hợp các ý kiến đề xuất từ người dân trong quá trình xác định ưu tiên sử dụng các nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội sẵn có. Nhưng chất lượng của sự tham gia, nhất là của phụ nữ DTTS, còn nhiều hạn chế. Tại các vùng khác không thuộc dự án, quy trình lập kế hoạch có sự tham gia thường không mang tính bắt buộc ngay cả ở các tỉnh đã thể chế hóa quy trình này. Thiếu sự tham gia thực chất là một yếu tố cơ bản cản trở việc phát huy tiếng nói của các nhóm DTTS trong quá trình ra quyết định về phát triển kinh tế - xã hội địa phương. Ở khía cạnh này ngoài mặt bằng chung là sự tham gia vốn dĩ hạn chế, các nhóm 'đầu bảng' có vẻ tích cực tham gia nhất trong khi các nhóm 'cuối bảng' như Khơ Mú lại vô cùng hân hũu. Điều này có thể phần nào đó quy vào sự thiếu đa dạng hóa trong các chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất cho DTTS. Thí dụ trong khuôn khổ CTMTQG-GNBV chăn nuôi gia súc và một số máy móc gia công loại nhỏ là các hình thức hỗ trợ phổ biến nhất. Điều này trái ngược hoàn toàn với các khung chương trình sinh kế đa dạng do các dự án của đối tác phát triển hỗ trợ trên cùng địa bàn.

139. **Một nguyên tắc quan trọng khác của chủ trương phân cấp, trao quyền trong các chính sách giảm nghèo là 'xã làm chủ đầu tư' đối với các hoạt động ở cấp xã, nghĩa là UBND xã có thẩm quyền trong quyết định và phê duyệt các hoạt động.** Với cơ chế xã làm chủ đầu tư ở cấp cơ sở mục tiêu là để sử dụng các nguồn lực theo cách thức đáp ứng về cộng đồng, chứ không phải do các cấp lãnh đạo huyện hay thậm chí cấp tỉnh ấn định. Số liệu chính thức từ Ủy ban Dân tộc cho thấy 100% số xã thuộc Chương trình 135 đã triển khai nguyên tắc xã làm chủ đầu tư với các tiểu hợp phần hỗ trợ sản xuất của Chương trình 135 và khoảng 75% số xã áp dụng vào tiểu hợp phần phát triển cơ sở hạ tầng; mặc dù số liệu giữa các tỉnh khác nhau từ tỷ lệ rất cao xã làm chủ đầu tư các hạng mục hạ tầng (Hòa Bình với mức 100%) đến các tỉnh có tỷ lệ thực hiện xã làm chủ đầu tư cơ sở hạ tầng rất thấp (Điện Biên với mức 20.3%). Trong nghiên cứu hiện tại, nguyên tắc này được vận dụng triệt để hơn tại các khu vực nhiều nhóm 'đầu bảng' như Mường và Sán Dìu so với các vùng tập trung nhiều nhóm 'cuối bảng' như Mông và Khơ Mú. Điều này một phần là do yếu tố năng lực cán bộ tại các vùng có điều kiện kết nối hạ tầng và kết nối kinh tế tốt hơn.

140. **Lồng ghép giới là một nguyên tắc quan trọng khác của hầu hết các chương trình, chính sách của Chính phủ Việt Nam về giảm nghèo.** Đáng kể nhất là Chương trình MTQG GNBV giai đoạn 2016-

30 Hiện chưa có số liệu thống kê về thực trạng này. Con số trên 30 tỉnh thành là do nhóm tác giả ước tính dựa trên quá trình tham vấn tại các tỉnh khác nhau và nguồn báo cáo thứ cấp. Trong số các tỉnh khảo sát nghiên cứu, Sơn La (với hỗ trợ từ Dự án Giảm nghèo Miền núi Tây Bắc do Ngân hàng Thế giới tài trợ, giai đoạn 2), Thái Nguyên (thành quả từ chương trình hợp tác với Tổ chức Plan quốc tế gần hai thập kỷ), và Trà Vinh (kết quả từ hai lần quay vòng chương trình do Tổ chức Quỹ Phát triển Nông nghiệp Quốc tế viện trợ) đã thể chế hóa quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia; huyện Nam Trà My của tỉnh Quảng Nam và huyện Ngọc Hồi của tỉnh Kon Tum cũng đã thực hiện lập kế hoạch có sự tham gia từ rất nhiều các dự án gồm cả Dự án Giảm nghèo Tây Nguyên của Ngân hàng Thế giới tài trợ.

2020 – là chương trình giảm nghèo lớn nhất của Chính phủ Việt Nam đã thiết kế lồng ghép giới qua nguyên tắc ưu tiên cho phụ nữ, đặc biệt là phụ nữ thuộc các hộ nghèo, phụ nữ DTTS trong tham gia và hưởng lợi từ các hoạt động của Chương trình. Nhưng các bằng chứng thực tế cho thấy bản thân nguyên tắc ‘ưu tiên’ này chưa thực sự đảm bảo bình đẳng giới một cách thực chất và việc triển khai nguyên tắc này còn rất khó khăn vì thiếu cơ chế và hướng dẫn chi tiết để thực hiện. Bên cạnh đó, năng lực của cán bộ địa phương trong thực hành bình đẳng giới cũng là một yếu tố cản trở quan trọng (Bộ LĐTBXH, Oxfam, CARE và SNV 2018).

141. Theo một số cán bộ địa phương, các chính sách, chương trình/dự án của Chính phủ hoặc từ các đối tác phát triển hỗ trợ trong nhiều trường hợp đã tạo ra tâm lý ‘trông chờ, ỷ lại’ ở các đối tượng hưởng lợi. Nghĩa là với một số người dân được thụ hưởng chính sách đó là cách tiếp cận kiểu ‘được chắt hay chớ’ trong sản xuất: nếu họ thành công thì tốt; mà nếu thất bại thì cũng ‘chẳng hề hấn gì’. Với các trường hợp thất bại, những người này tiếp tục trông vào sự hỗ trợ từ Chính phủ hay các tổ chức phát triển. Hiện tượng này có thể là hệ lụy từ rất nhiều các chương trình và chính sách của Chính phủ cung cấp miễn phí các vật tư đầu vào và các dạng thức hỗ trợ khác cho sản xuất. Chương trình ‘cấp không’ các vật tư đầu vào đó không phải là kết quả từ quá trình xây dựng chính sách có sự tham gia mà theo đó các nhu cầu của đối tượng hưởng lợi được phản ánh qua các loại hỗ trợ vật tư thực sự cần thiết. Nói cách khác các nhóm dân tộc nghèo là đối tượng đích của chính sách, nhưng sự phân cấp, trao quyền và sự tham gia của họ chưa đủ mạnh để đưa các dân tộc này trở thành tác nhân tạo sự thay đổi tích cực. Đáng lưu ý rằng, tâm lý ‘trông chờ, ỷ lại’ này rõ nét hơn ở những nhóm kém thành công. Các dự án của đối tác phát triển được ghi nhận có hiệu quả hơn trong việc lập kế hoạch có sự tham gia, do đó, ý thức làm chủ của các đối tượng hưởng lợi và cộng đồng mạnh mẽ hơn và tính lệ thuộc có rất ít. Điều này có thể xuất phát từ nguyên nhân thiếu vắng sự tham gia một cách thực chất của các đối tượng hưởng lợi trong quá trình xác định ưu tiên, lập kế hoạch tổ chức thực hiện các chính sách và chương trình giảm nghèo. Do đó, dù có nhiều nguồn lực hỗ trợ nhưng các đối tượng hưởng lợi chưa thực sự cảm thấy tiếng nói và nguyện vọng của họ thực sự được đáp ứng, dẫn đến tính ‘sở hữu’ đối với các hoạt động hỗ trợ thấp, tạo ra tâm lý ‘trông chờ’ vào hỗ trợ từ bên ngoài.

142. Các chính sách được phân bổ nguồn lực một cách dàn trải và manh mún không thể bao quát được các nhu cầu mang tính cấu trúc và đặc thù văn hóa của các nhóm dân tộc yếu thế đòi hỏi cần có các can thiệp và dịch vụ khác biệt.³¹ Các chính sách và khung pháp lý hiện thời không thể hiện được sự đa dạng ở các nhóm đối tượng đích.³² Vấn đề nằm ở chỗ hầu hết các chính sách được xây dựng thiếu sự tham gia của các DTTS (ví dụ quá trình thiết kế và phát triển các kế hoạch kinh tế - xã hội cấp xã của Chương trình 135). Những nhóm dân tộc này chỉ được thuần túy xem là ‘nhóm đối tượng đích’ chứ không phải là các tác nhân tích cực tạo sự thay đổi và tiềm năng đóng góp (Dutta 2018). Mặc dù nguyên tắc vận hành của CTMTQG GNBV là các hoạt động phát triển sản xuất và đa dạng hóa sinh kế phải được căn cứ trên nhu cầu và nguyện vọng của các đối tượng thụ hưởng. Tuy nhiên những mục tiêu này hiếm khi được tuân thủ, ngoại trừ trường hợp của Trà Vinh, như quan sát trong nghiên cứu này. Tại các địa phương khác hầu hết các chương trình hỗ trợ đa dạng hóa và sản xuất vẫn chỉ đi vào chăn nuôi gia súc, cơ khí sản xuất và gia công quy mô nhỏ ở các xã thuộc

31 Nhìn từ góc độ chính sách, các hạn mức đặt ra trong Chương trình 135 không phản ánh tình hình thực tiễn. Thí dụ, giải pháp hỗ trợ cho các nông dân không có đất (hoặc hộ nghèo có ít đất) vay vốn để mua (hoặc ‘chुộc’ lại) đất sản xuất. Khoản vay 30-40 triệu hiếm khi đủ để ‘chուộc’ một ‘công’ ruộng (tương đương khoảng 1300m² theo đơn vị đo lường vùng Nam Bộ) và biện pháp nhỏ này không giúp giải quyết được các vấn đề giảm nghèo.

32 Ở cộng đồng Khmer vùng đồng bằng sông Cửu Long, hiện tượng người Khmer tại Trà Vinh di cư theo sách sử để lại có từ thời xa xưa. Các yếu tố dẫn đến lựa chọn đi làm xa bao gồm quỹ đất sản xuất hạn chế và chất đất phù hợp với canh tác các loại nông sản đặc thù như khoai tím. Về mặt lịch sử trải qua một thời gian dài giao thương tiếp xúc với các nhóm dân tộc khác khiến người Khmer ở Trà Vinh có khả năng thích nghi hơn với các nền văn hóa/xã hội khác, trong khi cộng đồng Khmer ở Sóc Trăng vẫn có thiên hướng truyền thống hơn và ít rời xa môi trường sống gắn bó bấy lâu của họ.

Chương trình 135. Điều này đi ngược lại mục tiêu đa dạng hóa sinh kế nêu rõ trong các dự án do Ngân hàng Thế giới, Tổ chức Quỹ Phát triển Nông nghiệp Quốc tế và các đối tác phát triển khác tài trợ trên cùng địa bàn. Lý do chính bắt nguồn từ mức độ tham gia rất hạn chế của đồng bào DTTS vào quá trình ra quyết định về các lựa chọn đa dạng hóa và sản xuất trong CTMTQG GNBV.

143. Tóm tắt mục tiếp cận với các chính sách và dự án hỗ trợ. Các chính sách và chương trình/dự án của Chính phủ hay do các đối tác phát triển hỗ trợ đã mang lại nhiều cải thiện quan trọng về mức sống của đồng bào DTTS. Thể hiện ở những cải thiện về hạ tầng kết nối, tiếp cận dịch vụ công, điều kiện nhà ở và các tiện ích công cộng khác. Thành quả từ những hỗ trợ đầu tư ‘phần mềm’ khác như hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế, nâng cao năng lực, thúc đẩy tiếng nói và sự tham gia của các DTTS vào các hoạt động phát triển lại kém ‘ấn tượng’ hơn. Các nhóm dân tộc thành công hơn có xu hướng được hưởng lợi nhiều hơn từ những hỗ trợ đầu tư ‘phần mềm’ này so với các nhóm kém thành công hơn. Tiếp cận tín dụng là một nội dung trọng tâm của các chính sách hỗ trợ phát triển cho người nghèo và DTTS. Tâm thế bà con DTTS ‘dè chừng’ chưa muốn vay ngân hàng không biểu hiện rõ ràng trong nghiên cứu này, ngoại trừ với một số hộ nghèo. Tuy nhiên, các nhóm ‘đầu bảng’ có xu hướng sử dụng hiệu quả hơn các nguồn tín dụng ưu đãi để đầu tư vào sản xuất nông nghiệp và chăn nuôi. Để có thể được hưởng lợi từ các chính sách và chương trình giảm nghèo thì hộ gia đình phải thuộc danh sách hộ nghèo và cận nghèo của địa phương. Dữ liệu về nghèo và giảm nghèo không phản ánh thực trạng tại cấp cơ sở và thường do các thể lực ở địa phương thao túng. Tương tác về quyền lực giữa các nhóm trong cùng một cộng đồng ảnh hưởng đến kết quả rà soát hộ nghèo và thụ hưởng chính sách. Khi kết quả rà soát hộ nghèo bị ‘bóp méo’ ở mức độ nhất định (vì những yếu tố ở trên), thì một số chính sách có đối tượng hưởng lợi là hộ nghèo, DTTS sẽ có thể bị tiếp cận ‘chệch’ đối tượng. Quá trình phân cấp, trao quyền và tham gia là hai nguyên tắc cốt lõi trong các chính sách và chiến lược giảm nghèo bền vững. Trong số các cơ chế thực thi hai nguyên tắc này, đáng lưu ý là quá trình lập kế hoạch có sự tham gia và xã làm chủ đầu tư. Tuy nhiên, có khoảng cách lớn giữa các nguyên tắc cơ bản trong thiết kế chính sách và triển khai thực tế. Hơn nữa, các chính sách, chương trình/dự án của Chính phủ hoặc hỗ trợ bởi các đối tác phát triển trong nhiều trường hợp đã tạo ra tâm lý ‘ỷ lại’ ở các đối tượng hưởng lợi. Đáng lưu ý rằng, tâm lý ‘trông chờ, ỷ lại’ này rõ nét hơn ở các nhóm ‘cuối bảng’.



Cả nhà cùng xuống chợ

5 | Các Khuyến nghị về Chính sách

Các chương trình, chính sách của Chính phủ Việt Nam hợp tác với các đối tác phát triển đã giải quyết như thế nào khoảng cách giữa các nhóm ‘đầu bảng’ và các nhóm ‘cuối bảng’? Đây là một câu hỏi quan trọng và trả lời câu hỏi này sẽ hữu ích cho việc đưa ra khuyến nghị chính sách.

5.1 Các Chính sách hiện thời giải quyết Khoảng cách giữa Các Nhóm ‘Đầu Bảng’ và ‘Cuối Bảng’ như thế nào?

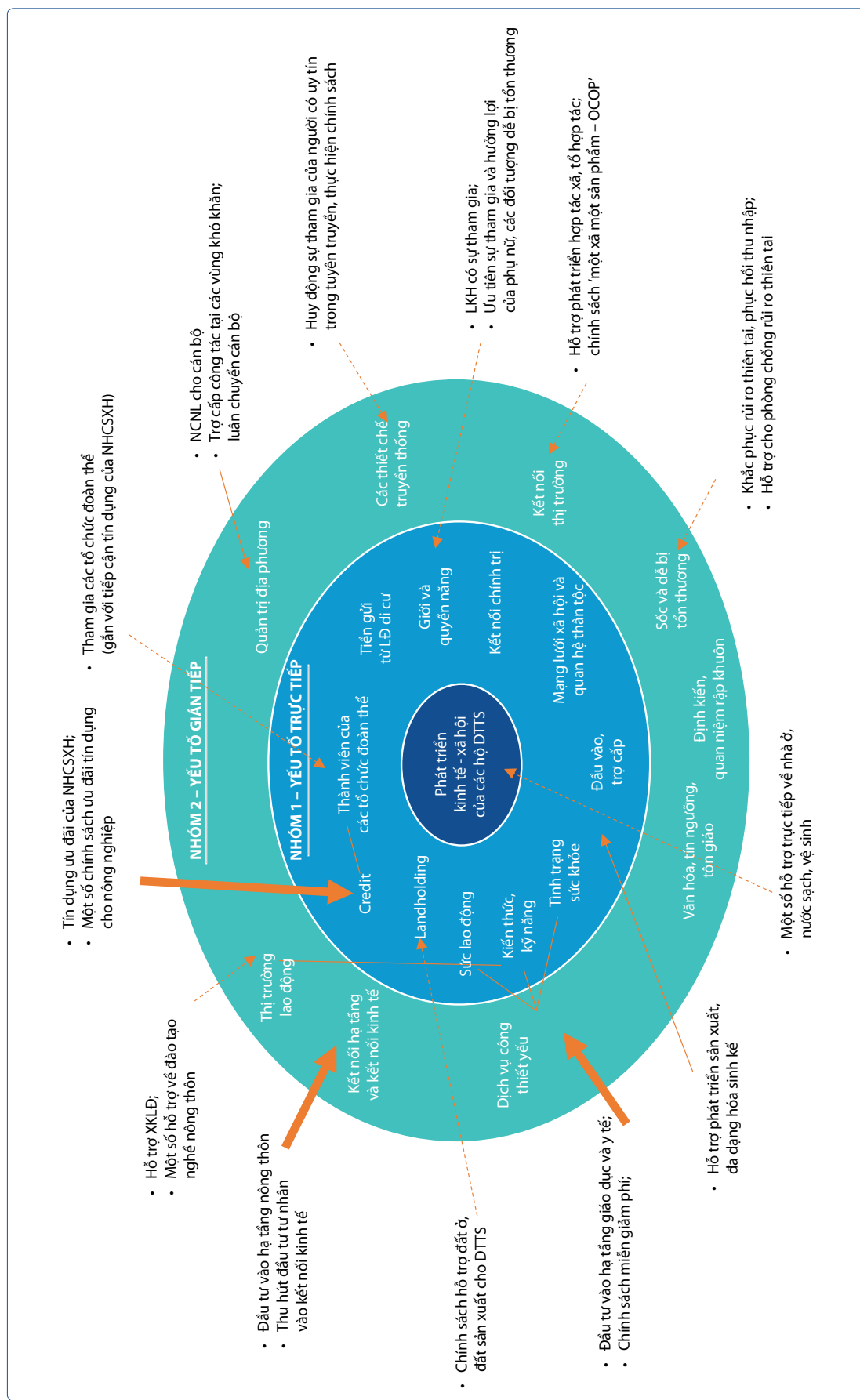
144. **Báo cáo này không rà soát lại hệ thống chương trình, chính sách hiện hành về phát triển kinh tế - xã hội cho DTTS và vùng DTTS.** Thay vào đó, nhóm nghiên cứu sử dụng các nghiên cứu gần đây (như nghiên cứu của CEMA, 2015; CEMA, Irish Aid, and CARE, 2018; CEMA and UNICEF, 2015) về rà soát, đánh giá chính sách, đối chiếu với các nhóm yếu tố xác định trong Khung phân tích của nghiên cứu này để xem xét tổng quan xem các yếu tố đó đã được đề cập trong hệ thống chính sách hiện hành như thế nào. Gần đây nhất, UBND với sự hỗ trợ kỹ thuật của Irish Aid và CARE Quốc tế đã rà soát một cách tổng quan hệ thống các chính sách về giảm nghèo, phát triển kinh tế - xã hội cho đồng bào DTTS và vùng DTTS để làm cơ sở cho việc hoạch định chính sách về phát triển DTTS (chủ yếu là sau 2020) – xem trong Báo cáo của UBND, Irish Aid, và CARE Quốc tế (2018).³³ Trong thời gian thiết kế CTMTQG GNBV giai đoạn 2016-2020, nhiều báo cáo rà soát chính sách đã được thực hiện trong đợt Giám sát tối cao của Quốc hội về chính sách và pháp luật giảm nghèo năm 2014³⁴ mà kết quả là Nghị Quyết 76/2015 của Quốc hội xác định nền tảng thiết kế chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016-2020.³⁵ Căn cứ vào các kết quả rà soát này, nhóm nghiên cứu soi chiếu lại các chương trình, chính sách giảm nghèo của Việt Nam theo các yếu tố trong Khung phân tích. Hình 6 trình bày kết quả của quá trình ‘khớp bản đồ’ chính sách này và đúc rút một số nhận xét sau đây.

33 Nằm trong khuôn khổ hoạt động này, các bên liên quan đã tổ chức Hội thảo kỹ thuật vào ngày 5/10/2018 để thảo luận về các kết quả rà soát chính sách.

34 Đây là đợt Giám sát Tối cao của Quốc hội về chính sách và pháp luật giảm nghèo. Đợt giám sát này do Ủy ban Các vấn đề Xã hội của Quốc hội chủ trì, gồm nhiều các đợt tham vấn tại các địa phương. Một số hoạt động giám sát được hỗ trợ bởi các đối tác phát triển (chủ yếu là UNDP và Irish Aid trong khuôn khổ Dự án PRPP). Báo cáo kết quả Giám sát sau đó được thảo luận tại Quốc hội và là cơ sở để Quốc hội ra Nghị quyết số 76/2015 để ra định hướng đối với các chính sách giảm nghèo trong giai đoạn sau đó.

35 Trong quá trình rà soát này, UBND (2015) đã rà soát và thống kê khoảng 130 chính sách liên quan đến phát triển kinh tế - xã hội cho đồng bào DTTS và vùng DTTS. Đó là số lượng chính sách nếu chỉ tính đến các Nghị định của Chính phủ và Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, chưa nói đến các chính sách do các bộ ngành ban hành. Nếu tính cả các Thông tư hay các văn bản chính sách khác của các Bộ ngành thì con số sẽ cao hơn gấp nhiều lần. Trong số các chính sách được thống kê thì chỉ có 9 chính sách là thuộc phạm vi UBND trực tiếp quản lý và tổ chức thực hiện; các chính sách còn lại do các Bộ ngành khác trực tiếp quản lý.

HÌNH 6: Các chính sách hiện hành về phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS đã giải quyết những nhóm yếu tố trong Khung phân tích như thế nào?



Nguồn: các tác giả tổng hợp trên cơ sở các báo cáo rà soát chính sách đã có trước đây

145. **Như thể hiện qua các mũi tên đậm trong Hình 6, trọng tâm của các chính sách hiện hành là tập trung vào cải thiện kết nối hạ tầng, tiếp cận với dịch vụ công thiết yếu (giáo dục và y tế), và tiếp cận tín dụng ưu đãi.**³⁶ Đối với *kết nối hạ tầng*, đầu tư phát triển CSHT vùng DTTS là một ưu tiên sử dụng nhiều nguồn lực nhất trong các chính sách hiện hành về phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS. Bên cạnh đầu tư từ ngân sách, các địa phương còn thu hút các nguồn đầu tư tư nhân, huy động đóng góp của người dân trong phát triển CSHT thiết yếu. Ngoài ra, với chính sách thu hút đầu tư cởi mở được duy trì ở gần như tất cả các địa phương để thu hút đầu tư tư nhân, trong và ngoài nước, vào các khu công nghiệp. Mặc dù các khoản đầu tư này không đóng góp trực tiếp vào giảm nghèo cho DTTS nhưng có ý nghĩa quan trọng trong việc cải thiện *kết nối kinh tế*, nhất là khía cạnh tạo việc làm cho lao động DTTS. Đối với *dịch vụ công thiết yếu*, Chính phủ Việt Nam đã đầu tư rất đáng kể vào cơ sở hạ tầng cho y tế và giáo dục vùng DTTS, đi kèm theo một loạt các chính sách hỗ trợ về chi phí (như miễn giảm học phí, cấp thẻ bảo hiểm y tế, và các chuyển giao tiền mặt có điều kiện khác) để tăng cường mức độ sử dụng dịch vụ công thiết yếu của DTTS. Đối với *tiếp cận tín dụng ưu đãi*, NHCSXH duy trì nhiều dòng tín dụng ưu đãi cho hộ DTTS, hộ nghèo, hộ cận nghèo bằng cách cho vay tín chấp thông qua các tổ chức đoàn thể (xem trong mục 4.10). Ngoài ra, có nhiều các quỹ tín dụng vi mô được hỗ trợ bởi các dự án hợp tác với các đối tác phát triển, tập trung nhiều vào cải thiện tiết kiệm tín dụng cho phụ nữ.

146. **Các mũi tên nét thường không được in đậm trong hình Hình 6 là những yếu tố đã có các chính sách hiện hành điều tiết nhưng không phải là trọng tâm.** Đây là những nhóm yếu tố đã có một số chính sách tác động đến mức độ ưu tiên và tập trung nguồn lực chỉ ở mức vừa phải so với trọng tâm đầu tư phát triển CSHT hay dịch vụ công thiết yếu. *Hỗ trợ phát triển sản xuất* (dưới nhiều hình thức như hỗ trợ đầu vào, trợ cấp...) thúc đẩy đa dạng hóa sinh kế, tăng cường sản xuất hàng hóa, kết nối thị trường là một nội dung trong nhiều chính sách của Chính phủ và các dự án hợp tác với các đối tác phát triển. Mặc dù hướng trọng tâm mạnh mẽ hơn và phân bổ nhiều nguồn lực hơn cho hỗ trợ phát triển sản xuất và các đầu tư 'mềm' khác đã được thảo luận trong thời gian khá dài nhưng đến nay vẫn chưa thực sự có sự chuyển biến rõ ràng về phân bổ nguồn lực của các chương trình, chính sách giảm nghèo theo hướng này. CTMTQG GNBV giai đoạn 2016-2020 là một ví dụ, nguồn vốn cho các hoạt động hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế, nhân rộng mô hình giảm nghèo chỉ chiếm 18% tổng nguồn vốn của Chương trình, trong khi đó vốn cho phát triển CSHT chiếm trên 76%. *Quản trị địa phương* cũng là một nhóm vấn đề thu hút một số chính sách quan trọng của Chính phủ, trong đó đáng kể nhất là chính sách trợ cấp, phụ cấp tiền lương cho công chức viên chức làm việc tại các vùng DTTS và chính sách phát triển cán bộ (gồm các hoạt động NCNL, luân chuyển cán bộ làm việc tại cấp cơ sở đến các vùng DTTS...).

147. **Các mũi tên đứt quãng trong Hình 6 là hàm ý các yếu tố đã được đề cập đến trong một số chính sách nhất định nhưng chỉ ở mức độ hạn chế, thậm chí là có đề cập nhưng chưa có nhiều biện pháp, hành động cụ thể để thực hiện.** Những chính sách này gồm hỗ trợ tham gia thị trường lao động (với một số chính sách như khuyến khích xuất khẩu lao động, đào tạo nghề nông thôn); một số chính sách về hỗ trợ đất ở và đất sản xuất cho các hộ DTTS thiếu đất ở, thiếu đất sản xuất; và các chính sách về thiết chế truyền thống (ví dụ như chính sách với người có uy tín); và chính sách hỗ trợ liên kết thị trường (như hỗ trợ cho hợp tác xã, tổ hợp tác, hay gần đây là chương trình 'một xã một sản phẩm - OCOP'); hay một số chính sách về giảm

36 Cách hữu ích nhất để đưa ra đánh giá chính xác về mức độ tập trung nguồn lực là thực hiện một nghiên cứu rà soát chi tiêu công (PER) với đối tượng là các chương trình, chính sách giảm nghèo, phát triển kinh tế - xã hội cho vùng DTTS. Tuy nhiên, đến thời điểm hiện tại thì chưa có một báo cáo rà soát chi tiêu công nào được thực hiện trong phạm vi các chương trình và chính sách giảm nghèo. Đây là một nội dung cần có các nghiên cứu tiếp theo. Những nhận định về phân bổ nguồn lực trong mục này được đưa ra trên cơ sở rà soát các nghiên cứu hiện có và tham vấn với đại diện các cơ quan quản lý. Nhưng do rà soát chi tiêu công không nằm trong khuôn khổ của nghiên cứu này nên những phân tích về mức độ tập trung nguồn lực trong mục này có tính tương đối.

thiếu rủi ro (như chính sách bình ổn về giá lúa gạo, hỗ trợ khắc phục hậu quả thiên tai, thúc đẩy thích ứng biến đổi khí hậu, và một số hỗ trợ trực tiếp khác...). Một số vấn đề về giới, sự tham gia được đề cập trong các cơ chế lập kế hoạch có sự tham gia thực hiện ở một số địa phương, nguyên tắc ‘ưu tiên’ đối tượng hưởng lợi là phụ nữ, hộ nghèo, hộ DTTS trong một số chính sách. Tuy nhiên, phần lớn các chính sách đều chỉ có ngân sách rất hạn chế hoặc chưa có các biện pháp thúc đẩy hiệu lực thực thi.

148. Các nhóm yếu tố được đánh dấu màu đỏ trong Hình 6 là những nhóm yếu tố còn chưa được đề cập trong các chính sách hiện hành về phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS. Với nhóm các yếu tố gián tiếp, các vấn đề về văn hóa, tín ngưỡng, tôn giáo; định kiến xã hội là những vấn đề hoặc chưa được nhắc đến trong các chính sách hiện nay, hoặc có được đề cập nhưng chỉ ở dạng nguyên tắc mà không có các biện pháp điều chỉnh cụ thể. Với nhóm các yếu tố trực tiếp, các vấn đề về mạng lưới xã hội và quan hệ thân tộc, kết nối chính trị, và tiền gửi từ lao động di cư chưa được thảo luận trong hệ thống chính sách hiện hành về phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS. Đáng lưu ý là ngoại trừ các chính sách cụ thể cho một số nhóm dân tộc rất ít người thì hệ thống chính sách hiện hành cơ bản chưa đặt mục tiêu thu hẹp khoảng cách giữa các nhóm dân tộc. Bằng việc tập trung các chính sách vào một số yếu tố then chốt để nâng cao đời sống cho đồng bào DTTS và vùng DTTS, các chính sách hiện nay chủ yếu đóng góp vào giảm khoảng cách giữa các nhóm DTTS nói chung và nhóm đa số. Phát hiện quan trọng của Báo cáo này là các nhóm dân tộc ‘đầu bảng’ thường có cơ hội tiếp cận tốt hơn, cũng như tận dụng hiệu quả hơn các chính sách và hỗ trợ từ bên ngoài. Và do đó, nếu không có sự thay đổi về trọng tâm chính sách hiện hành thì khoảng cách về mức sống giữa các nhóm dân tộc sẽ ngày càng lớn.

149. Nhưng phân tích trong mục này có hai hàm ý quan trọng về chính sách. Thứ nhất, trong khi có rất nhiều yếu tố ảnh hưởng đến phúc lợi của các hộ DTTS thì chính sách hiện hành mới chỉ tập trung vào một số nhóm yếu tố. Và do đó, cần thiết phải có cân nhắc rộng hơn trong xác định các yếu tố mà chính sách sẽ tác động để nâng cao hiệu quả của các chính sách phát triển kinh tế - xã hội cho vùng DTTS. Thứ hai, để có thể thu hẹp khoảng cách giữa các nhóm dân tộc, nhất là giữa nghiên cứu nhóm ‘đầu bảng’ và nhóm ‘cuối bảng’ thì các chính sách cần phải ưu tiên và tạo điều kiện để các nhóm ‘cuối bảng’ có thể được hưởng lợi nhiều hơn các nhóm ‘đầu bảng’ hoặc ít nhất các nhóm ‘cuối bảng’ có thể hưởng lợi ngang bằng với các nhóm ‘đầu bảng’. Nếu không được như vậy thì khoảng cách giữa các nhóm ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’ sẽ ngày càng lớn và tạo ra hệ lụy quan trọng về bất bình đẳng, tụt hậu (một cách tương đối) của một số nhóm dân tộc.

5.2 Các Khuyến nghị Chính sách

150. Báo cáo này đưa ra hai nhóm khuyến nghị về chính sách. Nhóm 1 là các khuyến nghị về tái định hình chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS; và nhóm 2 là về các khuyến nghị để cải thiện cơ chế, chính sách hiện hành về phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS.

5.2.1 Nhóm 1 – Tái định hình phát triển kinh tế - xã hội cho vùng DTTS

151. Đầu tư vào phát triển CSHT vùng DTTS cần được điều chỉnh để dành nguồn lực thích đáng và cơ chế phù hợp cho công tác duy tu và bảo dưỡng các công trình CSHT hiện có. Trừ một số thôn bản hay một vài xã có điều kiện địa hình đặc biệt khó khăn, chia cắt thì kết nối hạ tầng với các vùng DTTS đã được cải thiện một cách cơ bản trong khoảng hai thập kỷ gần đây. Đặt trọng tâm chính vào cải thiện điều kiện CSHT trong giai đoạn đầu của phát triển kinh tế - xã hội là hợp lý và cần thiết; đây cũng là giai đoạn giải quyết điều kiện hạ tầng giao thông cơ bản để giải quyết khó khăn trong tiếp cận các vùng DTTS là quan trọng nhất. Nhưng sau hơn hai thập kỷ tập trung mạnh mẽ vào phát triển CSHT, tình trạng kết nối hạ tầng tại các vùng DTTS hiện

đã có những cải thiện rõ rệt (như đã chỉ ra trong nghiên cứu này). Do đó, trọng tâm về phát triển CSHT nên được hướng sang: (a) những vùng có điều kiện kết nối khó khăn nhất và cũng thường là địa bàn cư trú của những nhóm dân tộc ở ‘cuối bảng’ (thay vì trải đều trên toàn địa bàn các xã thuộc Chương trình 135); (b) vận hành và bảo trì (VH&BT) các công trình CSHT đã được xây dựng, cả trên khía cạnh nguồn lực, cơ chế, và năng lực thực hiện VH&BT tại những vùng mà điều kiện kết nối đã cải thiện đáng kể. Hiện nay, kinh phí VH&BT các công trình CSHT chỉ là 6.3% tổng kinh phí đầu tư CSHT vùng DTTS và cơ chế thực hiện các hoạt động VH&BT còn chưa được đơn giản hóa để phát huy vai trò của cộng đồng trong thực hiện VH&BT. Ngoài ra, tại những vùng DTTS đã có sự cải thiện đáng kể về kết nối hạ tầng thì câu hỏi đặt ra là làm sao để hạ tầng của vùng DTTS có thể được kết nối tốt hơn với hệ thống hạ tầng quốc gia để cải thiện kết nối về kinh tế - là yếu tố mà Báo cáo này đã nhấn mạnh tầm quan trọng ngày càng tăng trong giảm nghèo vùng DTTS.

152. Đầu tư ‘mềm’, nhất là về khía cạnh phát triển sản xuất, NCNL, tăng cường tiếng nói và sự tham gia cần phải trở thành những ưu tiên trọng tâm trong chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS. Trong vài năm gần đây, vấn đề dành nhiều nguồn lực và các ưu tiên cho đầu tư ‘mềm’ đã được thảo luận nhiều trong các thảo luận về chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS. Tuy nhiên, tăng cường đầu tư ‘mềm’ vẫn chưa thực sự được hiện thực hóa bằng thay đổi trong cơ cấu ưu tiên nguồn vốn của các chương trình, chính sách hiện tại về phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS. Ví dụ như trong Chương trình 135 là một thành phần của CTMTQG GNBV giai đoạn 2016-2020, hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế chỉ chiếm 19%; các hoạt động NCNL chiếm 3%, và còn lại 78% là nguồn vốn cho CSHT. Trong giai đoạn thiết kế Chương trình 135 giai đoạn hiện tại, ở cấp thảo luận kỹ thuật về Báo cáo nghiên cứu khả thi, đã có đề xuất dành tối thiểu 35% nguồn vốn của Chương trình cho các hoạt động hỗ trợ phát triển sản xuất nhưng cuối cùng đề xuất này không được chấp nhận đưa vào văn kiện thiết kế. Thực ra, cơ cấu nguồn vốn của Chương trình 135 về cơ bản không thay đổi từ giai đoạn 2006-2010 đến nay (ngoại trừ giai đoạn 2012-2015, Chương trình 135 không có tiểu dự án về NCNL cho cán bộ và cộng đồng). Tại thời điểm thực hiện nghiên cứu này, điều kiện kết nối hạ tầng của hầu hết các vùng DTTS đã được cải thiện một cách cơ bản nên việc tiếp tục tập trung nguồn lực đầu tư vào CSHT sẽ chỉ mang lại lợi ích cận biên hạn chế. Đã đến lúc cần thực sự chuyển hướng ưu tiên từ đầu tư ‘cứng’ sang đầu tư ‘mềm’ vào các nội dung như phát triển sản xuất, NCNL, tăng cường tiếng nói và sự tham gia. Việc chuyển hướng ưu tiên này cũng là cách để tận dụng hiệu quả những nguồn lực đã đầu tư cho cải thiện kết nối hạ tầng từ trước cho đến nay. Trong các ưu tiên về đầu tư ‘mềm’, vấn đề phân cấp, trao quyền một cách thực chất, phát huy tiếng nói và sự tham gia của đồng bào DTTS trong lựa chọn, lập kế hoạch, và tổ chức thực hiện các đầu tư ‘mềm’ này có ý nghĩa quyết định. Nếu những đầu tư ‘mềm’ mà lại được thực hiện theo cách từ trên xuống, thiếu sự tham gia một cách thực chất, thiếu tính ‘sở hữu’ của các đối tượng hưởng lợi thì các đầu tư ‘mềm’ này sẽ khó phát huy được tác dụng.

153. Tiếp cận thị trường lao động cần phải trở thành một trọng tâm điều chỉnh của các chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS. Một trong những phát hiện nổi bật của Báo cáo này đó là vai trò ngày càng quan trọng của thị trường lao động đối với tạo thu nhập và giảm nghèo. Phát hiện này đúng với hầu hết các nhóm dân tộc, gồm cả những nhóm đứng ở ‘cuối bảng’. Hiện tại, tiếp cận thị trường lao động không phải là một nội dung chính trong hầu hết các chương trình và chính sách giảm nghèo. Đề án 1956 về đào tạo nghề cho lao động nông thôn, hỗ trợ về đào tạo nghề nông thôn trong CTMTQG GNBV, và tiểu dự án hỗ trợ xuất khẩu lao động trong CTMTQG GNBV (và chỉ chiếm khoảng 1.3% tổng kinh phí của Chương trình này) là các chính sách hiện có liên quan đến tiếp cận thị trường lao động cho người nghèo, DTTS. Để thúc đẩy thị trường lao động cho người nghèo, DTTS, nhất là phụ nữ DTTS và thanh niên các nhóm ở ‘cuối bảng’ thì cần một cách tiếp cận có hệ thống để giải quyết các ‘nút thắt’ đối với tiếp cận thị trường lao động của lao động DTTS thay vì một số các chính sách nhằm cải thiện tay nghề, kỹ năng, và XKLD như hiện nay. Một nền tảng pháp lý tạo cơ hội bình đẳng

cho lao động không phân biệt dân tộc, giới... đi kèm với các hành động tích cực để giải quyết những phân biệt đối xử bất lợi cho lao động DTTS tại môi trường làm việc, nhất là trong khu vực có vốn đầu tư nước ngoài là cần thiết. Một trong những động lực ở đằng sau sự tăng trưởng mạnh mẽ của các cơ hội việc làm cho lao động DTTS trong thời gian gần đây là chi phí nhân công thấp của những ngành thâm dụng về lao động. Báo cáo này đã chỉ ra rằng thanh niên DTTS trong các ngành này đang gặp nhiều khó khăn và ở một chừng mực nào đó là sự phân biệt đối xử gây bất lợi cho họ. Tăng cường hiệu lực thực thi của Luật Lao động và những văn bản quy phạm pháp luật liên quan trong bối cảnh đó là cần thiết, mặc dù cũng là rất thách thức vì nhiều cơ quan, nhất là ở cấp địa phương, cho thấy sự e ngại trong giải quyết những bất cập này vì động cơ muốn giữ ‘môi trường đầu tư cạnh tranh’ để thu hút đầu tư (với một lợi thế cơ bản là sự sẵn có của lao động phổ thông giá rẻ).

154. Tăng cường quyền năng kinh tế cho phụ nữ cần phải được thúc đẩy để gỡ bỏ các rào cản, bất lợi mà phụ nữ DTTS phải đối mặt. Phụ nữ DTTS phải đối mặt với ‘bất bình đẳng kép’: một là bất bình đẳng với phụ nữ nói chung, và hai là bất bình đẳng với DTTS. Báo cáo này chỉ ra rằng phụ nữ DTTS, nhất là từ các nhóm ở ‘cuối bảng’ là những người chịu nhiều thiệt thòi nhất ở việc tiếp cận gần như tất cả các cơ hội và nguồn lực. Đáng kể nhất là đặc điểm phân công lao động ở cấp hộ gia đình (như là một tác nhân kinh tế) hạn chế khả năng tham gia của phụ nữ vào các cơ hội tạo thu nhập, nhất là các cơ hội tham gia thị trường lao động ngoài địa bàn cư trú. Ngay cả với các nhóm dân tộc ‘đầu bảng’ như Mường, Sán Dìu hay nhóm Khmer thì phụ nữ DTTS làm việc trong các nhà máy cũng chịu nhiều sức ép hơn, bất lợi hơn so với nam giới. Với phụ nữ thuộc các nhóm dân tộc ở ‘cuối bảng’ thì cơ hội tham gia vào thị trường lao động trả lương chính thức là rất hạn chế. Thay vào đó, những phụ nữ thuộc các nhóm ở ‘cuối bảng’ mà tham gia vào thị trường lao động ngoài địa bàn cư trú thì thường là những công việc cấp thấp, thậm chí là những công việc bất hợp pháp (như lao động vượt biên giới không có giấy phép) hoặc các công việc có nhiều rủi ro. Thị trường lao động trong những năm qua đã tạo ra những cơ hội tạo thu nhập và giảm nghèo mạnh mẽ nhưng khả năng tiếp cận của phụ nữ DTTS, nhất là phụ nữ thuộc các nhóm ở ‘cuối bảng’ với những cơ hội này còn hạn chế hơn nhiều so với nam giới. Báo cáo đánh giá giữa kỳ về giới của CTMTQG GNBV giai đoạn 2016-2020 chỉ ra rằng để tăng cường lồng ghép giới trong các chương trình và chính sách giảm nghèo thì cần có sự thay đổi trong khung chính sách, phương pháp tiếp cận, và năng lực để thực hiện lồng ghép giới trong giảm nghèo (MoLISA và CARE/Oxfam/SNV, 2018).

155. Trọng tâm của chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS cần tập trung vào hỗ trợ các nhóm ở ‘cuối bảng’. Báo cáo chỉ ra rằng các nhóm DTTS ở ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’ chịu ảnh hưởng khác nhau bởi cùng một nhóm yếu tố có vai trò trong phát triển kinh tế - xã hội của vùng DTTS. Có nghĩa là các can thiệp từ bên ngoài của các chương trình, chính sách, dự án... có thể có những kết quả khác nhau đối với các nhóm dân tộc. Với lợi thế về khả năng tiếp cận và tận dụng cơ hội, có nhiều khả năng là các nhóm DTTS ‘đầu bảng’ sẽ hưởng lợi được nhiều hơn các nhóm DTTS ở ‘cuối bảng’ từ cùng một nội dung can thiệp. Do đó, một can thiệp có thể có tác dụng nói chung trong cải thiện đời sống của các nhóm DTTS nhưng không mang lại thay đổi đáng kể nào với các nhóm DTTS ở ‘cuối bảng’, và do đó sẽ làm gia tăng khoảng cách giữa các nhóm ‘đầu bảng’ và các nhóm ‘cuối bảng’. Với các nhóm ‘đầu bảng’, cơ hội bình đẳng trên thị trường lao động, tiếp cận tín dụng ưu đãi, thúc đẩy kết nối thị trường có thể là những trọng tâm can thiệp phù hợp nhất để giúp họ nâng cao đời sống. Với các nhóm ở ‘cuối bảng’ thì tiếp tục đầu tư vào cải thiện kết nối hạ tầng có thể vẫn là cần thiết; nhưng những hỗ trợ trong cải thiện tài sản sinh kế để giúp họ đa dạng hóa các nguồn thu nhập, tham gia nhiều hơn vào thị trường lao động có thể là những trọng tâm chính sách cần thiết và phù hợp nhất. Các nhóm ở ‘cuối bảng’ này cũng chính là những nhóm chịu bất lợi nhất từ những phân biệt về dân tộc và định kiến xã hội. Phụ nữ trong các nhóm ở ‘cuối bảng’ cũng là những nhóm dễ bị tổn thương nhất. Sự bất lợi và điều kiện mức sống còn rất thấp của các nhóm DTTS ở cuối bảng gợi ý rằng trọng tâm của các chương trình, chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS cần tập trung nhiều hơn cho các nhóm DTTS đứng ở ‘cuối bảng’.

156. **Cần công nhận một cách đầy đủ và giải quyết một cách cụ thể vấn đề về định kiến xã hội và quan niệm rập khuôn bất lợi cho các nhóm DTTS.** Các quan niệm rập khuôn và định kiến xã hội về các nhóm DTTS chưa được công nhận một cách chính thức trong các chính sách hiện hành về phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS – mặc dù vấn đề này đã được chứng tỏ trong rất nhiều nghiên cứu và các tham vấn về chính sách giữa các cơ quan của Chính phủ Việt Nam và các đối tác phát triển. Kết quả của nghiên cứu này chỉ ra rằng những quan niệm rập khuôn và định kiến xã hội của các cán bộ công chức, viên chức, thầy cô giáo, cán bộ y tế là người dân tộc Kinh là một trong những yếu tố quyết định đến cách thức tổ chức thực hiện các chính sách phát triển kinh tế - xã hội tại vùng DTTS. Do đó, với ý nghĩa và tầm quan trọng của những yếu tố này thì đã đến lúc các chương trình và chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS của Việt Nam cần công nhận một cách chính thức và có hành động cụ thể để giải quyết những quan niệm rập khuôn và định kiến xã hội này, nhất là những định kiến về các nhóm DTTS ở ‘cuối bảng’.

157. **Sắp xếp lại một cách có hệ thống các chương trình và chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS gắn với tăng cường sự phối hợp giữa UBND, Bộ LĐTBXH, và Bộ NNPTNT là những Bộ ngành chủ chốt trong chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS.** Như đã nhắc đến ở phần trên, trong báo cáo rà soát chính sách về giảm nghèo liên quan đến DTTS của UBND (2015), chỉ có 9 trong số hơn 130 chính sách được liệt kê là do UBND trực tiếp quản lý và tổ chức thực hiện; các chính sách còn lại là thuộc phạm vi quản lý của các bộ ngành khác. Việc sắp xếp lại một cách có hệ thống các chính sách hiện hành là một thách thức đáng kể và đã được thực hiện từng bước trong thời gian qua. Trong giai đoạn 2016-2020, số các CTMTQG đã được giảm từ 16 xuống còn 2 Chương trình là CTMTQG GNBV và CTMTQG NTM, trong đó Chương trình 135 được đưa vào là một thành phần của CTMTQG GNBV. Tuy nhiên, vẫn còn có rất nhiều các chương trình, chính sách có đối tượng thụ hưởng là hộ DTTS thuộc phạm vi quản lý của các Bộ ngành và UBND gần như không có tiếng nói đáng kể gì với các chương trình, chính sách này. Do đó, tăng cường công tác phối hợp giữa các Bộ ngành liên quan đến giảm nghèo cho đồng bào DTTS trong đó phát huy vai trò là cơ quan quản lý Nhà nước về công tác dân tộc của UBND là rất quan trọng. Cơ chế và cách thức phối hợp, hợp tác giữa ba Bộ ngành chủ chốt là UBND, Bộ LĐTBXH, Bộ NNPTNT sẽ là cốt lõi trong đảm bảo hiệu quả của các chương trình và chính sách phát triển kinh tế - xã hội cho vùng DTTS. Quá trình sắp xếp lại một cách có hệ thống các chương trình và chính sách này, đồng thời với việc tăng cường điều phối chỉ có thể thực hiện được nếu có sự hợp tác chặt chẽ của ba Bộ ngành này.

5.2.2 Nhóm 2 – Cải thiện các cơ chế, chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS

158. **Tăng cường kết nối thị trường, gồm cả việc giải quyết tình trạng tín dụng phi chính thức. Các phân tích trong Báo cáo này gợi ý rằng để cải thiện kết nối thị trường cho đồng bào DTTS thì cải thiện về kết nối hạ tầng là không đủ mặc dù đảm bảo điều kiện giao thông thuận lợi là quan trọng.** Hỗ trợ các thể chế thị trường và các cá nhân kinh doanh tại vùng DTTS là cần thiết. Trong thời gian gần đây, đã xuất hiện một số xu hướng mới trong phát triển khu vực tư nhân tại vùng DTTS như sự phát triển của các doanh nghiệp khởi nghiệp (start-ups), các hình thức hợp tác giữa hộ DTTS với các doanh nghiệp trong sản xuất hàng hóa, và quan hệ đối tác công tư. Những cơ hội kinh doanh trong nông nghiệp và du lịch dựa vào cộng đồng, nhất là tại các khu vực có những giá trị văn hóa truyền thống đặc sắc và sản phẩm bản địa độc đáo đang ngày càng thu hút sự quan tâm của các doanh nghiệp. Những cơ hội này khi được hiện thực hóa cũng tạo cơ hội cho lao động DTTS ngay cả ở những vùng có điều kiện kết nối khó khăn có thể tham gia được vào các chuỗi sản xuất và dịch vụ thị trường. Sự phát triển của công nghệ thông tin, các ứng dụng dưới dạng blockchain trong thời gian gần đây cho thấy những rào cản về kết nối hạ tầng có thể được giải quyết bằng công nghệ với chi phí hợp lý, và nhờ đó những sản phẩm của địa phương, nhà sản xuất địa phương DTTS có thể kết nối được với thị trường địa phương, quốc gia, thậm chí là thị trường quốc tế nhờ ứng dụng công nghệ trong canh tác, theo dõi, chứng nhận chất lượng, và quản lý

phân phối. Những xu hướng mới này hứa hẹn có thể cung cấp những giải pháp để tháo bỏ rào cản đối với sự tham gia của các hộ DTTS vào chuỗi giá trị thị trường có giá trị gia tăng cao (như cà phê hay các cây công nghiệp có giá trị cao khác). Tuy nhiên, vẫn còn rất nhiều thách thức đối với việc phá vỡ vòng luẩn quẩn của việc phụ thuộc vào thương lái với 'giá tại ngọn' với đầu vào và 'giá tại gốc' hay 'giá tại ruộng' với đầu ra của bà con DTTS. Bên cạnh đó, việc phá vỡ sự lệ thuộc vào một thị trường lớn là thị trường Trung Quốc vốn tiềm ẩn nhiều rủi ro (như thực tế đã chứng tỏ) đối với các sản phẩm nông nghiệp mà các hộ DTTS sản xuất cũng là thách thức rất lớn. Tình trạng lệ thuộc vào tín dụng phi chính thức cũng là một rào cản lớn với kết nối thị trường. Khi đã lệ thuộc vào các thương lái, chủ cửa hàng để vay nợ đầu vào hay các khoản nợ tiêu dùng khác thì các hộ vay nợ khó có thể bán được sản phẩm của mình cho những đối tượng thu mua khác ngoài chính những người mà họ đã vay. Tình trạng tín dụng đen, cho vay đầu vào với lãi suất cao từ những chủ cửa hàng, thương lái, người cho vay cá nhân đã dẫn đến sự phụ thuộc của các hộ vào những đối tượng này mà khó có thể thoát ra ngay cả khi không có rào cản gì đối với kết nối thị trường. Trong nhiều trường hợp, lệ thuộc vào tín dụng phi chính thức, nhất là tín dụng đen (tạm hiểu là tín dụng phi chính thức với chi phí vay rất cao) dẫn đến người vay nợ phải gán đất sản xuất, các tài sản sinh kế, tài sản khác của hộ gia đình để trả nợ được quan sát ở nhiều địa bàn khảo sát. Trong khi sự phát triển của khu vực tài chính chính thức tại vùng nông thôn còn mất nhiều thời gian thì các giải pháp tài chính vi mô nông thôn thông qua vận hành các tổ nhóm tiết kiệm và tín dụng có thể là một giải pháp tích cực để giải quyết tình trạng tín dụng phi chính thức. Bên cạnh đó, thúc đẩy liên kết dọc giữa các doanh nghiệp và các tổ nhóm hộ gia đình DTTS sản xuất cũng là một hướng để giảm sự phụ thuộc của hộ DTTS với các kênh trung gian và thúc đẩy kết nối thị trường.

159. Cải thiện quản trị địa phương và nâng cao vai trò của các thiết chế truyền thống. Quản trị địa phương và các thiết chế truyền thống ảnh hưởng đến nhiều khía cạnh phát triển kinh tế - xã hội của vùng DTTS. Về cơ bản, bộ máy quản trị địa phương và các thiết chế truyền thống sẽ có đóng góp tích cực vào nâng cao đời sống của người dân nếu những thiết chế này đại diện cho người dân, hướng đến đáp ứng mong muốn và nhu cầu của người dân, nhất là các đối tượng dễ bị tổn thương, các nhóm dân tộc ở 'cuối bảng'. Để có thể được như vậy thì năng lực của cán bộ địa phương cần phải được nâng cao, nhất là ở khía cạnh nhạy cảm về văn hóa, tộc người, giới trong tổ chức thực hiện các chương trình, chính sách giảm nghèo. Ngoài ra, sự tham gia của cán bộ DTTS trong bộ máy chính quyền địa phương cũng là cần thiết để đảm bảo tiếng nói và đại diện của các nhóm DTTS trong hoạt động của hệ thống quản trị địa phương. Xét ở khía cạnh này, cần có sự tham gia của cán bộ DTTS ở những vị trí chủ chốt, có vai trò ra quyết định hoặc ảnh hưởng quan trọng đến quyết định thì mới có thể đảm bảo quá trình ra quyết định phát triển kinh tế - xã hội địa phương được thực hiện phù hợp với đặc điểm về văn hóa tộc người tại địa bàn (thay vì phản ánh quan điểm và cách hiểu của các cán bộ dân tộc Kinh tại những vị trí chủ chốt này về các yếu tố văn hóa, tập quán, đặc điểm tộc người). Tăng cường cán bộ trong bộ máy quản trị địa phương là cán bộ DTTS là cần thiết nhưng để cán bộ DTTS nắm giữ những vị trí chủ chốt thì còn rất thách thức và cần phải được xem là một ưu tiên trong chính sách nhân sự.

160. Có các chính sách và biện pháp để phát huy tiếng nói và vai trò dẫn dắt thực sự của người có uy tín trong cộng đồng vào thực hiện và giám sát các chương trình, chính sách phát triển kinh tế - xã hội tại địa bàn (chứ không chỉ dừng lại ở tuyên truyền). Người có uy tín trong cộng đồng như già làng, trưởng bản, người đứng đầu dòng họ, các chức sắc tôn giáo, và những người có uy tín khác trong cộng đồng có vai trò quan trọng với sự đoàn kết, kết nối cộng đồng, và với quá trình ra các quyết định về phát triển cộng đồng. Ở nhiều địa bàn, vai trò của các chức sắc tôn giáo (như trưởng nhóm, mục sư Tin Lành trong nhiều cộng đồng người Mông) ngày càng quan trọng. Phát huy sức ảnh hưởng của những người có uy tín trong cộng đồng cần được đặt trong bối cảnh rộng hơn là thực hiện phân cấp, trao quyền cho cộng đồng trong quản lý và tổ chức thực hiện các nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội. Kết quả khảo sát cho thấy vai trò của những người

có uy tín sẽ được phát huy tốt nhất khi có những quy trình có sự tham gia trong lập kế hoạch, tổ chức thực hiện các hoạt động từ nguồn lực của các chương trình, chính sách, các dự án phát triển. Để người có uy tín trong cộng đồng có thể phát huy tốt vai trò dẫn dắt sự phát triển cộng đồng thì cũng cần phải có những biện pháp để nâng cao năng lực cho họ trong thời gian tới. Riêng đối với các chức sắc tôn giáo thì vai trò tích cực của họ đối với phát triển kinh tế địa phương cần được ghi nhận và có cách tiếp cận phù hợp để phát huy thay vì thái độ có phần e ngại trong tiếp cận của chính quyền địa phương với các chức sắc tôn giáo ở một số địa bàn.

161. Trong khi tiếp tục quan tâm đến NCNL cho cán bộ cơ sở và đại diện cộng đồng thì phương pháp và nội dung NCNL cần có sự đổi mới toàn diện. NCNL là một nội dung trong hầu hết các chương trình, chính sách của Chính phủ về phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS, và của các dự án hợp tác với các đối tác phát triển. Tuy nhiên, trong các chương trình và chính sách của Chính phủ Việt Nam thì NCNL thường hay được thực hiện dưới dạng các khóa tập huấn ngắn hạn hoặc một vài chuyến thăm quan học hỏi kinh nghiệm. Đối với NCNL cho cán bộ cơ sở, vấn đề NCNL chỉ được xem xét ở góc độ cá nhân, ít khi được nhìn nhận dưới góc độ phát triển tổ chức. Nội dung của các khóa tập huấn NCNL cho cán bộ cơ sở chủ yếu tập trung vào giải thích và hướng dẫn thực hiện chính sách. Các hoạt động tập huấn với nội dung về phương pháp tiếp cận trong giảm nghèo, phát triển cộng đồng, lồng ghép giới... thường chỉ được thực hiện trong các dự án hợp tác với các đối tác phát triển. Về NCNL cho cộng đồng thì nguồn lực chủ yếu nhất là NCNL cho cộng đồng tại các xã thụ hưởng Chương trình 135. Hoạt động NCNL cho cộng đồng này thực hiện theo các nội dung định hướng gồm tuyên truyền chủ trương, chính sách của Đảng và nhà nước về công tác dân tộc, Chương trình 135, và một số nội dung khác về công tác VH&BT... Khung chương trình này về cơ bản chưa có sự thay đổi đáng kể từ giai đoạn 2006-2010 của Chương trình 135 và tập trung vào đối tượng là trưởng thôn, trưởng bản và người có uy tín. Do tính chất lặp đi lặp lại của các khóa tập huấn, nội dung và phương pháp thiếu đổi mới, cộng thêm với tần suất của các khóa tập huấn cao nên tại nhiều địa bàn, có cán bộ cho rằng tập huấn như vậy là đủ, thậm chí là thừa và hiệu quả kém. Thực tế thì nếu công tác NCNL vẫn được thực hiện theo cách 'truyền thống' với nội dung như hiện nay thì có lẽ kết quả của việc có thêm các hoạt động NCNL sẽ là rất hạn chế. Điều thật sự thiếu và cần phải trở thành ưu tiên trong thời gian tới là các hoạt động NCNL có tính thực chất, về những nội dung mà cán bộ cơ sở và cộng đồng thực sự cần cho công việc quản trị địa phương và dẫn dắt cộng đồng của họ, và cũng cần phải thực hiện bằng phương pháp phù hợp để cao sự tham gia và chia sẻ kinh nghiệm của các học viên.

162. Tăng cường khả năng chống chịu với các cú sốc và tính dễ bị tổn thương nên được nhấn mạnh như là một trọng tâm trong các chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS. Kết quả của nghiên cứu này đã chỉ rõ rằng các nhóm ở 'cuối bảng' dễ bị tổn thương hơn các nhóm 'đầu bảng' trước các cú sốc từ bên ngoài trong khi khả năng chống chịu của họ với các cú sốc đó cũng hạn chế hơn. Nâng cao năng lực chống chịu với các cú sốc từ bên ngoài, giảm tính dễ bị tổn thương cho các hộ DTTS, nhất là với các nhóm ở 'cuối bảng' là một yêu cầu đối với các chương trình và chính sách phát triển kinh tế - xã hội cho đồng bào DTTS và vùng DTTS trong thời gian tới. Yêu cầu này trở nên cấp thiết nếu tính đến thực tế về tần suất ngày càng cao và mức độ nghiêm trọng ngày càng lớn của các rủi ro thiên tai mà nhiều vùng DTTS gặp phải trong thời gian gần đây có thể phá hủy toàn bộ kết cấu hạ tầng và những khoản đầu tư khác từ những chương trình, chính sách giảm nghèo hay các nguồn đầu tư của người dân một cách bất ngờ và không thể tiên lượng trước được. Do đó, việc lựa chọn và phát triển một số phương pháp tiếp cận về thích ứng biến đổi khí hậu, tăng khả năng chống chịu với rủi ro phù hợp với bối cảnh và đặc điểm của các vùng DTTS ở Việt Nam là cần thiết. Những cách tiếp cận này cần được đơn giản hóa đến mức có thể để phù hợp với nguồn lực và năng lực thực hiện chính sách, và trở thành nền tảng cho hoạch định các chương trình, chính sách phát triển kinh tế - xã hội cho vùng DTTS. Đây là một vấn đề còn khá mới mẻ và nhiều thách thức tại Việt Nam. Hỗ trợ về kỹ thuật của các đối tác phát triển để xây dựng các phương pháp tiếp cận phù hợp, thí điểm thực hiện trong những điều kiện khác nhau để từ đó thể chế hóa vào hệ thống chính sách thường xuyên sẽ là rất cần thiết và hữu ích.

163. **Vai trò của chính quyền địa phương trong việc đưa ra các cơ chế thực hiện các chương trình và chính sách từ Trung ương phù hợp với đặc thù của địa phương cần được phát huy.** Để tránh vấn đề ‘một can thiệp phù hợp cho tất cả’ trong phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS, việc các chương trình, chính sách can thiệp cần phù hợp với đặc thù của địa phương và đặc điểm văn hóa tộc người đã được thảo luận một cách rộng rãi giữa Chính phủ Việt Nam và cộng đồng các đối tác phát triển. Tuy nhiên, vấn đề này còn chưa thực sự có nhiều tiến triển trong thực tế. Với ngoại lệ là các chính sách được thiết kế riêng cho một nhóm dân tộc (ví dụ như các chính sách cho các dân tộc có dân số rất ít), ví dụ về các chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS mà đã được thiết kế và tổ chức thực hiện đảm bảo tính nhạy cảm với điều kiện đặc thù của địa phương và văn hóa tộc người vẫn còn khá hiếm. Ở khía cạnh này, chính quyền địa phương có vai trò quan trọng. Một trong những nguyên tắc của hầu hết các chương trình, chính sách từ Trung ương ban hành là phân quyền cho chính quyền tỉnh trong tổ chức thực hiện. Theo đó, Hội đồng Nhân dân (HĐND) và Ủy ban Nhân dân (UBND) các tỉnh có trách nhiệm xây dựng và ban hành những hướng dẫn, cơ chế phù hợp để tổ chức thực hiện các chương trình, chính sách từ Trung ương theo cách phù hợp với đặc thù cụ thể của địa phương. Đây là một điều kiện quan trọng để đảm bảo rằng các chính sách can thiệp phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS có thể nhạy cảm với điều kiện cụ thể của từng địa phương và đặc điểm của các nhóm hưởng lợi. Tuy nhiên, thực tế tại nhiều địa bàn khảo sát cho thấy các cơ quan HĐND và UBND vẫn chưa chủ động và tích cực trong việc thực hiện thẩm quyền này để làm cho việc tổ chức thực hiện các chương trình, chính sách từ Trung ương phù hợp với đặc thù cụ thể của địa phương và của các nhóm dân tộc hưởng lợi. Trong thực tế, các cơ quan Sở ngành của tỉnh như Ban Dân tộc, Sở LĐTBXH, Sở NNPTNT... phải có trách nhiệm tham mưu cho UBND, HĐND xem xét và phê duyệt về những cơ chế, chính sách đặc thù. Nhưng các Sở ngành của tỉnh thì lại có xu hướng tuân theo các hướng dẫn từ Trung ương và không muốn thay đổi sáng tạo nếu những thay đổi đó chưa được hướng dẫn bởi cấp Trung ương. Do đó, việc các chính sách từ Trung ương về đến địa phương được cụ thể hóa để phù hợp với điều kiện đặc thù vẫn còn rất hiếm trong thực tế. Để thúc đẩy các tỉnh thực hiện thẩm quyền này, NCNL phân tích và tham mưu chính sách cho các cơ quan cấp tỉnh, nhất là BDT các tỉnh là rất cần thiết để các cơ quan Sở ngành này có đủ năng lực phát hiện vấn đề và đưa ra các giải pháp tham mưu cho UBND và HĐND tỉnh trong xây dựng các hướng dẫn, cơ chế chính sách phù hợp với điều kiện đặc thù của địa phương.

164. **Thúc đẩy phân cấp, trao quyền và lập kế hoạch có sự tham gia một cách triệt để, thực chất.** Thực hiện lập kế hoạch có sự tham gia, thúc đẩy phân cấp và trao quyền cũng là những cơ chế quan trọng để đảm bảo các chính sách can thiệp phát triển được thực hiện theo cách nhạy cảm với điều kiện địa phương và đặc thù của các nhóm dân tộc hưởng lợi. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cho thấy các cơ chế này đều ít nhiều bị hạn chế, thậm chí là vô hiệu hóa trong thực tế. Đối với chủ trương phân cấp, trao quyền, ‘xã làm chủ đầu tư’ là một cơ chế quan trọng và hết sức cụ thể để hiện thực hóa phân cấp, trao quyền. Trong hơn 15 năm qua, nguyên tắc xã làm chủ đầu tư đã được thúc đẩy trong thực hiện CTMTQG GNBV, Chương trình 135, và nhiều chương trình, chính sách giảm nghèo khác. Tuy nhiên, việc giao triệt để cho các xã làm chủ đầu tư vẫn còn bị cản trở theo nhiều cách khác nhau nhất là đối với các hoạt động phát triển CSHT. Cấp huyện vẫn duy trì những kiểm soát với việc phân cấp này nên hoặc là xã không được giao quyền làm chủ đầu tư hoặc là có được giao nhưng cấp huyện vẫn giữ vai trò nhất định trong thẩm định và phê duyệt các hoạt động (nên thực chất thì vẫn là cấp ra quyết định). Các khoản hỗ trợ trọn gói cho cấp xã hay thôn bản, ngân sách phát triển xã... là những ví dụ về thực hành tốt về phân cấp và trao quyền nhưng mới chỉ dừng lại ở phạm vi các dự án hợp tác với các đối tác phát triển mà chưa được thể chế hóa vì những cản trở về quy định quản lý ngân sách, kiểm soát chi, cũng như thiếu cam kết trong thực hiện phân cấp triệt để. Hình thức cộng đồng tự thực hiện các công trình CSHT cũng đã được thể chế hóa thông qua quy định về cơ chế đầu tư đặc thù rút gọn áp dụng cho các CTMTQG giai đoạn 2016-2020. Nhưng việc thực hiện các cơ chế này còn rất hạn chế, nhất là trong khuôn khổ CTMTQG GNBV. Trong thời gian tới, phân cấp trao quyền cần tiếp tục được thúc đẩy, và phải được thực hiện mạnh mẽ hơn, có thực chất hơn bằng những hướng dẫn thống nhất và chỉ đạo quyết liệt của Trung ương và các tỉnh.

165. **Quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia cần được thể chế hóa ở cấp Trung ương để có hướng dẫn thống nhất đối với quy trình lập kế hoạch, xác định ưu tiên cho phát triển kinh tế - xã hội ở cấp cơ sở.** Quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia là một cơ chế cốt lõi để phát huy tiếng nói và sự tham gia của các hộ DTTS trong quá trình lựa chọn, lập kế hoạch sử dụng và tổ chức thực hiện các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội địa phương. Lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia đã được thí điểm tại Việt Nam từ đầu thập kỷ 1990 trong các dự án của một số đối tác phát triển như là cơ chế để lựa chọn và lập kế hoạch thực hiện các dự án đó. Quy trình lập kế hoạch này sau đó được thí điểm và tiến tới áp dụng rãi trong Chương trình 135 giai đoạn 2 (2006-2010) cũng như một số chương trình và chính sách giảm nghèo khác. Từ kinh nghiệm và bài học rút ra từ quá trình này, thể chế hóa quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội địa phương đã được thực hiện trong khuôn khổ một số dự án hợp tác với các đối tác phát triển trong khoảng hơn một thập kỷ gần đây. Hiện nay, đã có khoảng ½ số tỉnh thành trên toàn quốc thể chế hóa quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia, nhất là ở cấp xã. Tuy nhiên, việc thực hiện lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia tại các vùng DTTS vẫn còn rất thách thức. Ở những địa bàn mà quy trình này đã được cấp tỉnh thể chế hóa thì việc lập kế hoạch có sự tham gia được thực hiện khá đầy đủ tại những địa bàn mục tiêu của các dự án hợp tác với đối tác phát triển. Tại các địa bàn không thuộc diện thụ hưởng các dự án hợp tác với các đối tác phát triển thì mức độ tham gia trong công tác lập kế hoạch còn rất hạn chế. Tại các tỉnh chưa có quy định về thể chế hóa thì quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm và trung hạn về cơ bản chưa có sự tham gia của các đối tượng hưởng lợi. Nguyên nhân quan trọng dẫn đến những khó khăn này là thiếu hướng dẫn thống nhất từ Trung ương về áp dụng lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia. Trong điều kiện đó, sự tham gia tích cực của các nhóm DTTS vào quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội địa phương còn rất hiếm trên phạm vi địa bàn tương đối rộng mà nhóm nghiên cứu đã khảo sát. Do đó, quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia cần phải được thể chế hóa một cách thống nhất từ Trung ương xuống địa phương, theo đó các nguồn lực cho giảm nghèo cần phải là một phần không thể tách rời trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các vùng DTTS; và quy trình lập kế hoạch này cần phải có sự tham gia một cách thực chất để đảm bảo các nhóm DTTS, gồm cả các nhóm ở 'cuối bảng' cũng có cơ hội tham gia tiếng nói của họ vào quá trình lập kế hoạch.

166. **Cải thiện các nguồn số liệu về phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS cả về chất lượng số liệu và chính sách công bố, chia sẻ dữ liệu; đặc biệt cần cải thiện chất lượng và khả năng tiếp cận với số liệu từ Điều tra 53 DTTS.** Cuộc Điều tra 53 DTTS ở Việt Nam năm 2015 là đợt khảo sát đầu tiên và theo dự kiến sẽ được lặp lại 5 năm 1 lần.³⁷ Đây là một bước tiến quan trọng về đảm bảo có dữ liệu tổng hợp, đáng tin cậy về phát triển kinh tế - xã hội của đồng bào DTTS và vùng DTTS. Để cung cấp được nhiều thông tin phong phú hơn về các khía cạnh của đời sống kinh tế - xã hội của đồng bào DTTS và vùng DTTS, Điều tra 53 DTTS nên được cải thiện, nhất là về các nội dung liên quan đến sinh kế hộ gia đình, văn hóa và tập quán, thu nhập và chi tiêu. Ngoài các nội dung khảo sát chính, việc có một phần nội dung khảo sát xoay vòng về các nhóm vấn đề liên quan sẽ là rất hữu ích để đảm bảo có thêm các thông tin có chiều sâu về những khía cạnh quan trọng phục vụ cho phân tích và hoạch định chính sách. Việc đảm bảo có các nguồn số liệu đầy đủ, có chất lượng là rất quan trọng. Nhưng quan trọng không kém là việc có chính sách rõ ràng về tiếp cận và công bố số liệu. Một khi các cuộc khảo sát về phát triển kinh tế - xã hội của các DTTS, vùng DTTS được thực hiện thì số liệu sẽ trở thành một dạng hàng hóa công cộng mà càng có nhiều người sử dụng trong các phân tích thì càng hữu ích cho các trao đổi, thảo luận, và hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội cho đồng bào DTTS và vùng DTTS.

37 Xem chi tiết trong Quyết định 02/QĐ-TTg ngày 05/05/2015 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt các cuộc Điều tra kinh tế - xã hội 53 DTTS.

Phần kết luận của báo cáo này tóm tắt các phát hiện chính của nghiên cứu về ảnh hưởng của các nhóm yếu tố tới từng nhóm dân tộc ở ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’ lựa chọn trong nghiên cứu này (xem trong Bảng 15) và đưa ra một số nhận xét về hạn chế của Báo cáo cũng như gợi ý cho những nghiên cứu tiếp theo.

6.1 Tóm tắt các Yếu tố tác động đến các Nhóm ‘Đầu Bảng’ và ‘Cuối Bảng’

167. Các phân tích trong mục 4 của báo cáo đã đưa ra kết quả nghiên cứu về ảnh hưởng của các nhóm yếu tố trong Khung phân tích ở Hình 3 đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc ở ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’. Trước khi đưa ra các kết luận của báo cáo, dưới đây là tóm tắt về ảnh hưởng của các nhóm yếu tố đến đời sống của các nhóm DTTS được chọn trong nghiên cứu định tính.



Trên cao nguyên trắng Bắc Hà

BẢNG 15: Tóm tắt ảnh hưởng của các yếu tố trong Khung phân tích sự phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm dân tộc ‘đầu bảng’ và ‘cuối bảng’

	Mường	Sán Dìu	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Các chỉ báo cơ bản	Ngữ hệ(Việt Mường); Dân số (163,650); chỉ số HDI (0.5868); MPI (27.09)	Ngữ hệ (Hán Tạng); Dân số (1,378,938); chỉ số HDI (0.5679); MPI (40.77)	Ngữ hệ (Mon-Khmer); Dân số (1,279,567); chỉ số HDI (0.524); MPI (34.5)	Ngữ hệ (Mon-Khmer); Dân số (195,673); chỉ số HDI (0.4494); MPI (82.83)	Ngữ hệ (Mon-Khmer); Dân số (84,344); chỉ số HDI (0.414); MPI (91.72)	Ngữ hệ (Mông-Mien); Dân số (1,244,137); chỉ số HDI (0.3852); MPI (88.17)
Địa bàn khảo sát	03 tỉnh, 03 huyện và 03 xã: Sơn La (Phù Yên/Mường Thái), Thanh Hóa (Ngọc Lạc/Thạch Lập), Kon Tum (Ngọc Hồi/Bờ Y)	01 tỉnh, 02 huyện và 02 xã: Thái Nguyên (Đồng Hỷ/Nam Hòa; Phú Bình/Bản Đát)	02 tỉnh, 03 huyện và 03 xã: Sóc Trăng (Mỹ Tú/Phú Mỹ; Trần Đề/Đại An 2), Trà Vinh (Trà Cú/Định An)	02 tỉnh, 03 huyện và 03 xã: Kon Tum (Đắk Tô/Kon Đăo; Ngọc Hồi/Bờ Y); Quảng Nam (Bắc Trà My/Trà Đốc)	02 tỉnh, 02 huyện và 03 xã: Sơn La (Mai Sơn/Hát Lót), Thanh Hóa (Mường Lát/Tên Tẩn & Mường Chanh)	03 tỉnh, 03 huyện và 03 xã: Sơn La (Bắc Yên/Xim Vàng), Thái Nguyên (Đồng Hỷ/Văn Lang), Thanh Hóa (Mường Lát/Pù Nhi)
Kết nối hạ tầng và kinh tế	Tiếp cận tốt hơn (vd., mô hình cư trú truyền thống ở vùng thấp/thung lũng, duy trì ở nhóm di dân Mường tại Tây Nguyên)	Tiếp cận tốt hơn (vd., mô hình cư trú truyền thống ở vùng thấp)	Tiếp cận tốt hơn (vd., mô hình cư trú truyền thống ở vùng thấp, nhưng có khác biệt vùng miền về địa hình)	Tiếp cận kém hơn (vd. Nhóm Ca Dong sống rải rác trong các làng nhỏ cách biệt)	Tiếp cận hạn chế (vd., cư trú trên các sườn đồi có độ dốc nhất định)	Tiếp cận hạn chế do địa vực cư trú ở độ cao; thiếu hạ tầng giao thông; một số thôn chỉ mới kết nối được với mạng lưới đường bộ trong những năm gần đây
Tài sản sinh kế cơ bản của hộ gia đình	Sở hữu quy mô hơn, có kinh nghiệm đa dạng hóa nông nghiệp; nhưng có khác biệt vùng miền do trải nghiệm di dân. Khả năng ứng phó trước các biến động thị trường tốt hơn, ít các nguy cơ và thích ứng thay đổi tốt hơn.	Sở hữu quy mô hơn, có kinh nghiệm đa dạng hóa nông nghiệp. Khả năng ứng phó trước các biến động thị trường tốt hơn, ít các nguy cơ và thích ứng thay đổi tốt hơn.	Sở hữu quy mô hơn, có kinh nghiệm đa dạng hóa nông nghiệp; nhưng có khác biệt vùng miền do điều kiện địa hình đa dạng; Quyển sở hữu đất có sự khác biệt đáng kể từ mức độ rất quy mô đến hoàn toàn không có đất. Khả năng ứng phó trước các biến động thị trường ở mức vừa phải, ít các nguy cơ và thích ứng thay đổi tốt hơn.	Sở hữu kém hơn, nhưng nhóm Xơ Đăng có kinh nghiệm canh tác cây trồng có giá trị hàng hóa hơn nhóm Ca Dong; lệ thuộc rất lớn vào tài nguyên thiên nhiên; Có một số trường hợp các hộ nghèo sang nhượng đất cho hộ khá giả trong cùng làng Xơ Đăng; Khả năng ứng phó trước các biến động thị trường ở mức kém hơn, ít các nguy cơ và thích ứng thay đổi tốt hơn.	Sở hữu kém hơn, có ít kinh nghiệm canh tác cây trồng có giá trị hàng hóa, nhưng có khác biệt vùng miền do lịch sử định cư; lệ thuộc rất lớn vào tài nguyên thiên nhiên; Có một số trường hợp các hộ nghèo sang nhượng đất cho hộ khá giả trong cùng bản Khơ Mú; Khả năng ứng phó trước các biến động thị trường ở mức hạn chế, nhiều các nguy cơ và thích ứng thay đổi kém hơn.	Sở hữu kém hơn, có ít kinh nghiệm canh tác cây trồng có giá trị hàng hóa, lệ thuộc rất lớn vào tài nguyên thiên nhiên; Có khác biệt vùng miền do lịch sử định cư; Khả năng ứng phó trước các biến động thị trường ở mức hạn chế, nhiều các nguy cơ và thích ứng thay đổi kém hơn.

	Mường	Sán Dìu	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Kết nối thị trường	Tiếp cận tốt hơn, có vấn đề thao túng, kiểm soát thị trường do một nhóm thương lái người Kinh nhưng có khác biệt giữa các địa phương; có khả năng nắm bắt thông tin giá cả qua truyền hình, mạng internet; có nguồn vốn không chính thức từ người thân, bạn hữu hỗ trợ. Các khoản vay 'nóng' từ các chủ nợ địa phương thường có mức lãi suất cao.	Tiếp cận tốt hơn; có khả năng nắm bắt thông tin giá cả qua truyền hình, mạng internet; có nguồn vốn không chính thức từ người thân, bạn hữu hỗ trợ. Các khoản vay 'nóng' từ các chủ nợ địa phương thường có mức lãi suất cao.	Tiếp cận tốt hơn; có khả năng nắm bắt thông tin giá cả qua truyền hình, mạng internet; có nguồn vốn không chính thức từ người thân, bạn hữu hỗ trợ. Các khoản vay 'nóng' từ các chủ nợ địa phương thường có mức lãi suất cao.	Tiếp cận yếu hơn, ít lệ thuộc vào các thương lái địa phương; ít có nguồn vốn không chính thức từ người thân, bạn hữu hỗ trợ. Các khoản vay 'nóng' từ các chủ nợ địa phương thường có mức lãi suất cao.	Tiếp cận hạn chế, buộc phải bán sản phẩm thu hoạch được cho các 'đại lý' vật tư nông nghiệp với mức giá do các chủ quán này ấn định, theo thỏa thuận 'vay trước trả sau'. Ít có nguồn vốn không chính thức từ người thân, bạn hữu hỗ trợ. Các khoản vay 'nóng' từ các chủ nợ địa phương thường có mức lãi suất cao.	Tiếp cận hạn chế, buộc phải bán sản phẩm thu hoạch được cho các 'đại lý' vật tư nông nghiệp với mức giá do các chủ quán này ấn định, theo thỏa thuận 'vay trước trả sau'. Ít có nguồn vốn không chính thức từ người thân, bạn hữu hỗ trợ. Các khoản vay 'nóng' từ các chủ nợ địa phương thường có mức lãi suất cao.
Tham gia thị trường lao động	Tiếp cận tốt hơn, nhưng mức độ quan tâm và phổ biến khác rất đáng kể giữa các địa phương bắt nguồn từ sự hiện diện của các nhà máy, xí nghiệp đóng trên địa bàn và khối lượng việc nhà; nguồn tiền người nhà đi làm xa gửi về và thu nhập từ lương công nhân là nguồn chủ yếu của thu nhập hộ gia đình	Tiếp cận tốt hơn, tham gia hoạt động giao thương qua biên mậu; có kỹ năng đào vàng, làm vàng. Nguồn tiền người nhà đi làm xa gửi về và thu nhập từ lương công nhân là nguồn chủ yếu của thu nhập hộ gia đình	Tiếp cận tốt hơn, tham gia hoạt động giao thương qua biên mậu (với người Khmer ở bên Campuchia); Nguồn tiền người nhà đi làm xa gửi về và thu nhập từ lương công nhân góp phần làm thay đổi diện mạo làng ấp.	Tiếp cận yếu hơn nhưng mức độ ưa thích cũng khác biệt (chỉ có một số nhỏ người Ca Dong mới đây bắt đầu tham gia dịch chuyển lao động nội địa và lao động xuất khẩu quốc tế (chủ yếu khu vực Trung Đông); Thanh niên tại địa bàn không được trang bị đầu đủ cách thức làm việc nhóm; cộng thêm các trải nghiệm tiêu cực, tương tác không công bằng giữa cấp quản lý lao động với người dân tộc và lương chi trả không đúng như trao đổi thống nhất ban đầu.	Tiếp cận hạn chế, nhưng khác biệt giữa các địa phương (vd., nhóm Khơ Mú tại Thanh Hóa bắt đầu tham gia dịch chuyển lao động nội địa và xuất khẩu lao động quốc tế (chủ yếu các nước khối Á Rập Trung Đông); thanh niên địa phương chưa được trang bị các kỹ năng làm việc trong môi trường công nghiệp tại các nhà máy; thêm các trải nghiệm chịu sự đối xử không công bằng tại một số nhà máy.	Tiếp cận hạn chế, nhưng chủ yếu là nam giới, hoặc nữ thanh niên vừa bỏ học cấp THPT hay PTH, chưa lập gia đình tham gia đi làm công nhân trong các nhà máy; thanh niên địa phương chưa được trang bị các kỹ năng làm việc trong môi trường công nghiệp tại các nhà máy; thêm các trải nghiệm chịu sự đối xử không công bằng tại một số nhà máy.

	Mường	Sán Dìu	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Một số khía cạnh về tiếp cận giáo dục	Tỷ lệ bỏ học cấp THPT thấp; tỷ lệ học lên cao đẳng, đại học cao hơn; có tâm lý hồ nghi về lợi ích từ phần đầu lên giáo dục bậc cao.	Tỷ lệ bỏ học cấp THPT thấp; tỷ lệ học lên cao đẳng, đại học cao hơn; có tâm lý hồ nghi về lợi ích từ phần đầu lên giáo dục bậc cao.	Có hệ thống giáo dục tu tập truyền thống bằng tiếng Khmer trong chùa theo Phật giáo Nam Tông; Tỷ lệ bỏ học cấp THPT thấp; tỷ lệ học lên cao đẳng, đại học cao hơn; có tâm lý hồ nghi về lợi ích từ phần đầu lên giáo dục bậc cao.	Tỷ lệ bỏ học từ cấp THPT hoặc THPT cao; bậc Đại học/cao đẳng rất hãn hữu; có tâm lý hồ nghi về lợi ích từ phần đầu bậc cao.	Tỷ lệ bỏ học đáng kể ngay từ cấp THPT hoặc THPT bậc Đại học/cao đẳng rất hãn hữu; có tâm lý hồ nghi về lợi ích từ phần đầu bậc cao.	Tỷ lệ bỏ học đáng kể ngay từ cấp THPT hoặc THPT bậc Đại học/cao đẳng rất hãn hữu; có tâm lý hồ nghi về lợi ích từ phần đầu bậc cao.
Một số khía cạnh về tiếp cận dịch vụ y tế	Mức độ sử dụng nhiều hơn; tỷ suất sinh thấp; tỷ lệ đẻ tại nhà thấp; tảo hôn ít phổ biến	Mức độ sử dụng nhiều hơn; tỷ suất sinh thấp; tỷ lệ đẻ tại nhà thấp; tảo hôn ít phổ biến	Mức độ sử dụng nhiều hơn; tỷ suất sinh thấp; tỷ lệ đẻ tại nhà thấp; tảo hôn ít phổ biến	Mức độ sử dụng hạn chế; tỷ suất sinh cao do tâm lý do không dùng các biện pháp tránh thai vì lý do tôn giáo; sinh đẻ tại nhà vẫn phổ biến; tảo hôn khá cao	Mức độ sử dụng hạn chế; sinh đẻ tại nhà vẫn phổ biến; tảo hôn khá cao	Mức độ sử dụng hạn chế; tỷ suất sinh cao do tâm lý thích có con trai; sinh đẻ tại nhà vẫn phổ biến; tảo hôn rất cao

	Mường	Sán Dìu	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Vai trò giới và các động thái quyền năng trong nooj bộ hộ gia đình	Cấu trúc truyền thống phụ quyền, nam giới giữ quyền quyết; Phụ nữ tham gia các hoạt động sản xuất, chăm sóc con trẻ và việc nhà; Cả nam và nữ thanh niên ngày càng đi làm xa nhiều; Phụ nữ và nam giới trung niên ít tiếp cận được việc làm trong các nhà máy, công ty do trình độ học vấn không đáp ứng tiêu chí tuyển dụng; Tập quán cư trú sau hôn nhân cùng cha mẹ già; có các trường hợp cả hai vợ chồng cùng bàn bạc ra quyết định, nhưng thường người vợ ‘nhường’ cho chồng quyết.	Cấu trúc truyền thống phụ quyền, trọng nam, nhưng đang có sự biến chuyển, vd., nam giới chia sẻ gánh nặng nội trợ với các thành viên nữ trong gia đình; cả nam và nữ thanh niên ngày càng dịch chuyển lao động nhiều hơn; có các trường hợp cả hai vợ chồng cùng bàn bạc ra quyết định.	Cấu trúc song hệ, quyền thừa kế tài sản không phân biệt con trai, con gái. Cả nam và nữ thanh niên ngày càng đi làm xa nhiều; Phụ nữ và nam giới trung niên ít tiếp cận được việc làm trong các nhà máy, công ty do trình độ học vấn không đáp ứng tiêu chí tuyển dụng; Gánh nặng chăm sóc con trẻ đối với phụ nữ trung niên và lớn tuổi.	Cấu trúc song hệ, phụ nữ theo truyền thống được cho là có vai trò quan trọng; nam giới được xem là đưa ra quyết định về các việc ‘chính’, việc ‘lớn’; vd., các hoạt động tạo thu nhập ngoài nông nghiệp để chu cấp cho gia đình.	Phụ quyền, trọng nam	Phụ quyền gia trưởng điển hình, nam giới quyết định mọi việc, nhưng nhiều trường hợp cho biết có sự chia sẻ việc nhà giữa các đôi vợ chồng trẻ; phụ nữ ở vị trí mẹ chồng nắm giữ tài chính trong hộ gia đình; các con dâu trẻ không tiếp cận được các nguồn lực của hộ gia đình; có vấn đề ghen tuông và kỳ thị đối với phụ nữ đi làm xa một mình; tình trạng ‘dắt vợ’ vẫn tồn tại ở nhóm Mông Sơn La, Thanh Hóa nhưng không còn thấy ở nhóm Mông Thái Nguyên

	Mường	Sán Dìu	Khmer	Xơ Đăng	Khơ Mú	Mông
Các quan niệm định kiến về tộc người và vấn đề niềm tin	Không có rào cản ngôn ngữ; được xem là có khả năng thích ứng và hòa nhập (một cách có chọn lọc) tốt hơn vào xã hội đa số, vẫn còn có suy nghĩ tự ti, mặc cảm khi so với các nhóm ‘ưu trội’ hơn như người Kinh ở Kon Tum hay người Thái tại Sơn La.	Không có rào cản ngôn ngữ; tương đồng ngôn ngữ với người Trung Quốc; được xem là có khả năng thích ứng và hòa nhập tốt hơn vào xã hội đa số, dù vẫn còn có suy nghĩ tự ti, mặc cảm khi so với người Kinh	Một bộ phận nhỏ phụ nữ trung niên và lớn tuổi còn gặp khó khăn trong giao tiếp bằng tiếng phổ thông; được xem là có khả năng thích ứng và hòa nhập tốt hơn vào xã hội đa số, dù vẫn còn có suy nghĩ tự ti, mặc cảm khi so với người Kinh và người Hoa	Rào cản ngôn ngữ không quá lớn; được xem là khả năng thích ứng vào xã hội đa số kém hơn; nhập tâm một số quan niệm phổ biến về tình trạng ‘lạc hậu’, ‘mê tín’ của nhóm dân tộc.	Rào cản ngôn ngữ đối với phụ nữ, nhất là phụ nữ trung niên và lớn tuổi, nhưng ngày càng có nhiều phụ nữ THPT có khả năng sử dụng tiếng phổ thông thành thạo hơn; được xem là khả năng thích ứng vào xã hội đa số thấp nhất; nhập tâm một cách rất đáng kể các quan niệm phổ biến về tình trạng ‘lạc hậu’, ‘mê tín’ của nhóm dân tộc.	Rào cản ngôn ngữ đặc biệt ở phụ nữ, nhưng ngày càng có nhiều phụ nữ hoàn thành bậc học THPT có khả năng sử dụng tiếng phổ thông thành thạo hơn; được xem là khả năng thích ứng vào xã hội đa số thấp nhất; nhập tâm một cách rất đáng kể các quan niệm phổ biến về tình trạng ‘lạc hậu’, ‘mê tín’ của nhóm dân tộc.
Tiếp cận chính sách, chương trình, dự án hỗ trợ phát triển	Tiếp cận rất đáng kể; có vấn đề về các dòng họ ‘lớn’ nắm lợi thế về kiểm soát các nguồn lực tại địa phương; có tâm thức ngại rủi ro (ít hơn và khác biệt giữa các địa phương).	Tiếp cận tốt hơn; có vấn đề về các dòng họ ‘lớn’ nắm lợi thế về kiểm soát các nguồn lực tại địa phương (ở mức độ ít hơn).	Tiếp cận rất đáng kể; có vấn đề về các dòng họ ‘lớn’ nắm lợi thế về kiểm soát các nguồn lực tại địa phương (ở mức độ ít hơn).	Tiếp cận kém hơn do thiếu nguồn vốn và tâm thế ‘tránh rủi ro’, ‘trông chờ’ hỗ trợ; mức độ tham gia trong hoạt động lập kế hoạch tại cộng đồng còn hạn chế.	Tiếp cận kém hơn do thiếu nguồn vốn và tâm thế ‘tránh rủi ro’, ‘trông chờ’ hỗ trợ; mức độ tham gia trong hoạt động lập kế hoạch tại cộng đồng còn hạn chế.	Tiếp cận kém hơn do thiếu nguồn vốn và tâm thế ‘tránh rủi ro’, ‘trông chờ’ hỗ trợ; mức độ tham gia trong hoạt động lập kế hoạch tại cộng đồng còn hạn chế.

Nguồn: các tác giả tổng hợp lại từ những phát hiện chính trình bày trong Mục 4 của Báo cáo.

6.2 Các Yếu tố Ảnh hưởng đến sự Phát triển Kinh tế - Xã hội của các Nhóm DTTS

168. Báo cáo chỉ ra rằng con đường để các nhóm DTTS vươn lên thoát nghèo, đạt đến các vị trí ‘đầu bảng’ hay là các nhóm DTTS vẫn ‘chật vật’ ở lại phía ‘cuối bảng’ là sự kết hợp của nhiều yếu tố khác nhau cũng như tương tác giữa các yếu tố đó. Các con đường dẫn đến thành công và những ‘vực sâu’ cản trở sự thành công trong phát triển kinh tế - xã hội của các nhóm DTTS có thể được tóm tắt dưới đây:

6.2.1 Con đường thoát nghèo

169. Con đường vươn lên thoát nghèo, đi lên những vị trí ở ‘đầu bảng’ của các nhóm dân tộc là kết quả của tổng hợp các nhóm yếu tố sau:

- Cư trú tại các địa bàn có điều kiện kết nối hạ tầng vật chất thuận lợi, kết nối tốt với các trung tâm kinh tế cung cấp các cơ hội việc làm. Với những cải thiện rõ nét và cơ bản của kết nối hạ tầng trong những năm qua thì vai trò của kết nối kinh tế ngày càng quan trọng hơn.
- Thực hiện các hoạt động sản xuất hàng hóa trong các chuỗi giá trị không hoặc chưa bị kiểm soát bởi các tác nhân là người dân tộc Kinh như là với các chuỗi giá trị nông nghiệp chủ chốt của đất nước. Đây là sự tham gia vào các hoạt động sản xuất hàng hóa trong các chuỗi giá trị quy mô nhỏ và vừa, hướng đến các thị trường ‘ngách’, đặc biệt là những sản phẩm và dịch vụ gắn với các giá trị văn hóa bản địa, kiến thức bản địa, và có tính đặc hữu.
- Tích cực tìm kiếm và mạnh dạn nắm bắt các cơ hội trên thị trường lao động, nhất là với lao động được trả lương. Đây là một sự thay đổi trong phân công lao động của hộ gia đình để đảm bảo các thành viên trong hộ có khả năng được tuyển dụng cao nhất thì sẽ tiếp cận với các cơ hội trên thị trường lao động.
- Có những cách thức tương tác một cách tích cực với các cơ hội và các bên có thể ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định sử dụng và phân bổ nguồn lực, và từ đó sử dụng một cách có hiệu quả những nguồn lực sẵn có từ các chương trình, chính sách của Chính phủ bao gồm cả các chính sách cải thiện tiếp cận tín dụng hay các dự án của các đối tác phát triển. Khả năng tương tác này phụ thuộc vào kết nối về chính trị, sự tham gia trong hệ thống quản trị địa phương hay vai trò trong những tổ chức đoàn thể, thiết chế truyền thống.
- Vai trò quyết định của các thành viên chủ chốt trong cộng đồng (như các cán bộ thôn bản, đại diện các thiết chế truyền thống, người dân...) trong các vấn đề phát triển cộng đồng, nhất là khả năng tham gia và chia sẻ quá trình ra quyết định sử dụng nguồn lực phát triển và tổ chức thực hiện các hoạt động phát triển cộng đồng theo hướng giảm nghèo bền vững.
- Các yếu tố ảnh hưởng và thúc đẩy sự kết nối phụ thuộc vào khả năng của các hộ, các nhóm DTTS trong việc thích ứng một cách chọn lọc với các thực hành phổ biến trong văn hóa của dân tộc Kinh, và do đó ít có nguy cơ trở thành đối tượng phải chịu những quan niệm rập khuôn và định kiến xã hội của một xã hội chi phối bởi dân tộc Kinh chiếm đa số. Việc thích ứng có chọn lọc này cũng góp phần giảm các định kiến xã hội, tăng cường vị thế của các nhóm dân tộc trong tiếp cận và tận dụng các cơ hội.

6.2.2 Cái bẫy ở ‘cuối bảng’

170. Cản trở các nhóm ở ‘cuối bảng’ vươn lên thoát nghèo được tạo ra bởi sự kết hợp của các yếu tố sau đây:

- Cư trú tại các vùng kết nối khó khăn do khoảng cách về địa lý hoặc chất lượng của các công trình CSHT kết nối hạ tầng (hơn là việc có hay không các công trình này – vốn đã được cải thiện đáng kể trong hai

thập kỷ gần đây). Bên cạnh đó, kết nối hạn chế với các trung tâm kinh tế, nhất là với các cơ hội thị trường lao động là những cản trở cơ bản đối với các nhóm DTTS trong cải thiện đời sống.

- Hạn chế trong các cơ hội tham gia vào sản xuất hàng hóa do tiềm năng sinh kế nghèo nàn tại địa bàn cư trú hoặc do các yếu tố bên ngoài khác như bị ảnh hưởng bởi chính sách tái định cư, bị mất hoặc tổn hại đến khả năng tiếp cận với nguồn lực tự nhiên do các thay đổi về chính sách (như chính sách quản lý và khai thác rừng). Quan trọng hơn nữa là hạn chế về tiềm năng (gồm cả về sức lao động, các tài sản sinh kế, kiến thức, kỹ năng) và tâm ý e ngại thay đổi, ngại chấp nhận rủi ro khi tham gia vào các cơ hội thị trường.
- Hạn chế trong khả năng tiếp cận với các cơ hội trên thị trường lao động, nhất là việc làm có trả lương. Hạn chế này bắt nguồn từ những vấn đề như trình độ học vấn thấp, rào cản về ngôn ngữ, rào cản về văn hóa do hạn chế trong trải nghiệm với các môi trường sống khác nhau, những bất lợi đối với phụ nữ do đặc điểm của phân công lao động ở cấp hộ gia đình gắn chặt phụ nữ với việc nhà, chăm sóc con cái, và các hoạt động sinh kế tại địa bàn cư trú.
- Thiếu khả năng phát triển và duy trì các vai trò tích cực của các thành viên cộng đồng như các cán bộ thôn bản, đại diện các thiết chế truyền thống, người dân...) trong các vấn đề phát triển cộng đồng cũng như hạn chế trong phát huy tính tự chủ và tham gia vào các quá trình ra quyết định phát triển kinh tế - xã hội của cộng đồng. Cản trở này càng trở nên đáng kể hơn trong điều kiện còn thiếu các cơ chế đủ mạnh để khuyến khích tiếng nói và sự tham gia, và do đó các nhóm DTTS ở 'cuối bảng' và các đối tượng dễ bị tổn thương khác không có nhiều ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định phát triển kinh tế - xã hội của cộng đồng.
- Hạn chế trong khả năng hoặc thiếu tích cực trong phát triển các kết nối hoặc thích ứng có chọn lọc với các đặc điểm văn hóa của dân tộc Kinh và xã hội bên ngoài, và do đó dễ bị ảnh hưởng bất lợi bởi những định kiến xã hội nhất là với các nhóm DTTS ở 'cuối bảng'. Các định kiến xã hội này là phổ biến trong cán bộ công chức, viên chức, giáo viên, cán bộ y tế cơ sở, người tuyển dụng lao động và vì thế có thể ảnh hưởng đến tiếp cận và mức độ hưởng lợi của các nhóm DTTS đối với dịch vụ công.

6.3 Một số Giới hạn của Nghiên cứu và Hướng Nghiên cứu tiếp theo

171. **Nghiên cứu này có một số hạn chế nên được lưu ý.** Với vấn đề chọn mẫu cho nghiên cứu định tính, mẫu được chọn trên cơ sở tham vấn trực tiếp với các cơ quan quản lý nhà nước về công tác dân tộc ở cấp tỉnh và cấp huyện nên có thể không hoàn toàn đảm bảo được tính khách quan trong lựa chọn các địa bàn khảo sát. Nhóm nghiên cứu đã giải quyết hạn chế này bằng việc đối chiếu các phát hiện trong nghiên cứu định tính với những thông tin sẵn có từ Điều tra 53 DTTS cũng như phát huy kinh nghiệm và kiến thức chuyên sâu với các nhóm dân tộc được chọn khảo sát để đưa ra một bức tranh có tính cân bằng. Bên cạnh đó, việc lựa chọn các hộ gia đình để tham gia vào các phỏng vấn sâu hoặc thảo luận nhóm tập trung là dựa trên cơ sở bố trí của các cán bộ thôn bản. Việc này có thể dẫn đến nhiều hộ tham gia vào nghiên cứu có quan hệ thân quen, thân tộc với các cán bộ thôn bản và như vậy ý kiến trao đổi có thể có những hạn chế nhất định về tính khách quan. Tuy nhiên, nhóm nghiên cứu đã giải quyết hạn chế này bằng những tiếp xúc trực tiếp với nhiều hộ không thuộc diện được cán bộ thôn bản mời làm việc trong những bối cảnh mang tính 'phi chính thức' để có thể nắm bắt được thông tin một cách chính xác hơn. Tuy nhiên, biện pháp này cũng có tác dụng ở mức độ nhất định vì hạn chế về thời gian trong các đợt khảo sát do lịch trình khảo sát chính thức được thu xếp chặt chẽ về thời gian.

172. **Việc thu thập thông tin định tính có thể dẫn đến những thiên lệch nhất định do các đối tượng phỏng vấn đưa ra câu trả lời với các câu hỏi của nhóm nghiên cứu với mong muốn thể hiện bản thân và chia sẻ những điều tích cực.** Hạn chế này được khắc phục bằng kinh nghiệm của nhóm nghiên cứu trong

thực hiện các cuộc phỏng vấn, thảo luận nhóm theo cách tăng cường tương tác, gợi mở, khuyến khích sự tham gia tích cực của các đối tượng phỏng vấn. Bên cạnh đó, do nhóm nghiên cứu có tính chất độc lập, không liên quan đến các bên có trách nhiệm về quản lý hay thực hiện chính sách, hoặc quản lý các dự án phát triển trên địa bàn nên các đối tượng phỏng vấn cũng cảm thấy cởi mở hơn trong cung cấp thông tin. Ngoài ra, trong một số trường hợp nhóm nghiên cứu có gặp rào cản nhất định về ngôn ngữ như một số trường hợp đối tượng phỏng vấn là nữ dân tộc Mông ở Sơn La, Thanh Hóa, hay phụ nữ dân tộc Khơ Mú tại Thanh Hóa. Trong một số trường hợp này, nhóm nghiên cứu phải nhờ đến sự hỗ trợ về ngôn ngữ của cán bộ thôn bản hoặc cán bộ của Hội LHPN cơ sở. Phương pháp ‘đồng nghiên cứu’ cũng đã được tính đến khi thiết kế nghiên cứu này để đảm bảo vượt qua những rào cản trên nhưng thực hành phương pháp này đòi hỏi khá nhiều thời gian trong lựa chọn một nhóm đồng nghiên cứu tại địa phương nên cuối cùng nhóm nghiên cứu không áp dụng được phương pháp này khi tiến hành nghiên cứu định tính.

173. Về gợi ý cho các nghiên cứu tiếp theo, Báo cáo này chưa giải quyết một cách đầy đủ hoặc chưa đề cập đến một số vấn đề nhất định với lý do để đảm bảo phạm vi nghiên cứu không quá rộng. Đây là những vấn đề cần được nghiên cứu bổ sung trong thời gian tới. Thứ nhất, như Báo cáo này đã nhấn mạnh, thị trường lao động đã đóng một vai trò cốt lõi trong tạo thu nhập và giảm nghèo trong vài năm gần đây. Nhiều lao động DTTS đã di cư hẳn khỏi địa bàn cư trú để tham gia vào thị trường lao động ở xa. Tuy nhiên, trong nghiên cứu này thì nhóm nghiên cứu không có điều kiện đánh giá về điều kiện sống và môi trường làm việc của các lao động DTTS này. Đây là những vấn đề có thể cho biết nhiều thông tin hữu ích về ‘chất lượng’ của các cơ hội việc làm, và từ đó có thể có phát hiện chi tiết hơn về sự tham gia vào thị trường lao động của lao động DTTS.

174. Thứ hai, vấn đề về thực hành tôn giáo đã và đang trở thành một khía cạnh quan trọng trong đời sống của nhiều DTTS và rõ ràng là có sự tương tác giữa thực hành tôn giáo với các hoạt động kinh tế - xã hội khác của đồng bào DTTS. Các thực hành về tôn giáo có thể ảnh hưởng đến các vấn đề về giới, phân công lao động hộ gia đình, vị thế của các bên trong quá trình ra quyết định của hộ gia đình, tham gia vào thị trường lao động, và thậm chí là tương tác với chính quyền địa phương. Do đó, các vấn đề về thực hành tôn giáo có thể có ảnh hưởng nhất định đối với con đường một nhóm vươn lên vị trí ‘đầu bảng’ hay luẩn quẩn ở ‘cuối bảng’. Tuy nhiên, mối quan hệ này chưa được phân tích sâu ở trong Báo cáo và sẽ là một chủ đề nghiên cứu hữu ích trong thời gian tới.

175. Cuối cùng, lưu ý rằng việc so sánh trong nội bộ các nhóm dân tộc được chọn ở đây chưa có nhiều kết quả nổi bật. Mặc dù nhóm nghiên cứu đã thực hiện việc lựa chọn địa bàn nghiên cứu theo cách đảm bảo mỗi nhóm dân tộc được chọn đều có thể được tham vấn tại nhiều địa bàn khác nhau. Nhóm nghiên cứu lựa chọn theo cách đó với mong muốn sẽ có được những dữ liệu cho phép so sánh trong nội bộ các nhóm. Tuy nhiên, kết quả khảo sát chỉ ra rằng sự khác biệt trong nội bộ các nhóm dân tộc được chọn ở đây không quá nổi bật cho nên Báo cáo này chưa có điều kiện phân tích sâu hơn về sự khác biệt trong nội bộ các nhóm dân tộc.



Cụ bà người Mông

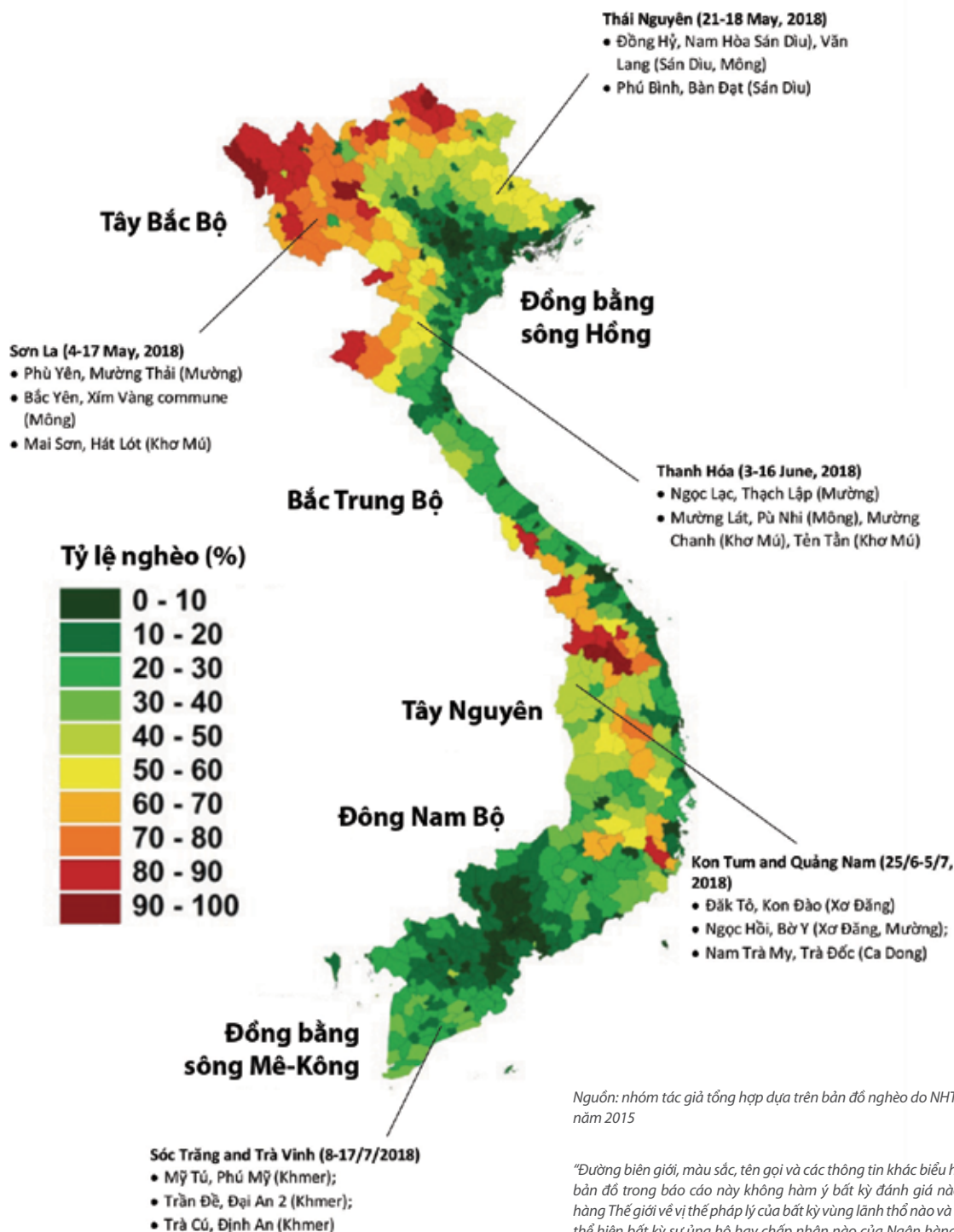
Tài Liệu Tham Khảo

- Bonnin, Christine and Sarah Turner. 2014. "A good wife stays home': gendered negotiations over state agricultural programmes, upland Vietnam." *Gender, Place & Culture* 21.10 (2014): 1302-1320.
- Bonnin, Christine. 2011. *Markets in the mountains: upland trade-scapes, trader livelihoods, and state development agendas in Northern Vietnam*. McGill University.
- CEMA and UNICEF. 2015. *Multidimensional Child Poverty: Situations from the Program 135 communes*, a research report commissioned by UNICEF to IRC consultants.
- CEMA, 2015. *Reviewing the policies on poverty reduction for ethnic minorities*, a review made by CEMA to send to MoLISA to compile the report to the GoVN on reviewing the poverty reduction as part of the Supreme Supervision of the National Assembly on poverty reduction strategies and policies.
- CEMA, Irish Aid, and CARE. 2018. *Review of policies on ethnic minorities 2016-2018 and orientation for 2021-2025*, a study commissioned to IPSARD (work in progress).
- CEMA, Irish Aid, and UN Women. 2017. *Hình ảnh về Dân tộc thiểu số ở Việt Nam 2015. Dựa trên kết quả của cuộc khảo sát về tình hình kinh tế xã hội của 53 nhóm dân tộc thiểu số ở Việt Nam 2015* (UN Women: Hanoi).
- CEMA, UNDP, and Irish Aid. 2017. *The Ethnic Minority Survey Report*, a research commissioned to MDRI consultants.
- Deininger, K., A. Goyal, and H. Nagarajan. 2010. *Inheritance Law Reform and Women's Access to Capital: Evidence from India's Hindu Succession Act*. Policy Research Working Paper 5338, World Bank, Washington, DC.
- Dutta, Puja Vasudeva. 2018. *Access and use of social assistance benefits among ethnic minorities in Vietnam*. Draft report. In. Hanoi: World Bank.
- EMWG (Ethnic Minorities Working Group). 2014. "Critical Issues in Achieving Sustainable Development of Ethnic Minorities in Vietnam", in, *International Conference on Sustainable Development and Ethnic Minority Poverty Reduction in Mountainous Regions, June 11-13, 2014*. World Bank and Thái Nguyên University Publishing House).
- Hager, Jorg. 2006. Effects of the *Land Allocation Process and Market-Oriented Economy on Common. Grazing Land of Ethnic Minorities in Northwest Vietnam*. Paper presented at the Eleventh Biennial Global Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP): "Survival of the Commons: Mounting Challenges & New Realities", June 19 – June 23. Bali, Indonesia. http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1987/Hager_joerg_effects.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ILO (International Labour Organization). 2016. ASEAN in transformation. The future of jobs at risk of automation. Bangkok: International Labour Organization. https://www.ilo.org/actemp/publications/WCMS_579554/lang-en/index.htm

- Le Dan Dung. 2018. Moving out of Home: Negotiating Gender for Personal Transformation of Mông Women Working in Tourism-related Activities in Sa Pa, Vietnam. *Journal of Mekong Studies* 14 (1): 1-16.
- Markussen, Thomas. 2017. "Social and Political Capital", In F. Tarp (ed) *Growth, Structural Transformation, and Rural Change in Viet Nam: A Rising Dragon on the Move*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- MOH and UNFPA. 2017. *Exploring barriers to accessing maternal health and family planning services in ethnic minority communities in Viet Nam*. Hanoi: UNFPA
- MOH and World Bank. 2018. Social Assessment Report. Hanoi: Investing and Innovating for Grassroots health care service delivery reform project.
- MOLISA, OXFAM, CARE, SNV. 2018. *Gender assessment at the Mid Term of the National Target Program on Sustainable Poverty Reduction 2016-2020*, a thematic study commissioned by OXFAM, CARE and SNV (within WEAVE Project) to contribute to the MTR.
- Nguyen Cong Thao, Tran Hong Hanh, Mai Thanh Son and Nguyen Van Suu. 2012. *Vietnam's Central Highlands: Analysis of Local Institution and Leadership*. Study Report. Hanoi: The World Bank.
- Nguyen Thu Huong. 2016. "The Red Seedlings of the Central Highlands': Social Relatedness and Political Integration of Select Ethnic Minority Groups in Post-War Vietnam", in P. Taylor (ed.) *Connected and Disconnected in Vietnam: Remaking Relations in a Post-socialist Nation*. Canberra: ANU Press. <http://press.anu.edu.au/titles/vietnam-series/connected-and-disconnected-in-viet-nam/>
- Nguyen Thu Huong. 2018. "Conceptualization of gender relations in agriculture: Intersections between household dynamics, social capital, and ethnicity among selected ethnic minority groups in Northwestern Vietnam." Seminar co-organized by the Australian Centre for International Agricultural Research and the Department of Anthropology, Vietnam National University, Hanoi, May 17.
- Nguyen Van Chinh. 2008. "From Swidden Cultivation to Fixed Farming and Settlement: Effects of Sedentarization Policies Among the Kmhmu in Vietnam", *Journal of Vietnamese Studies*, 3 (3): 44-80.
- Rheinländer, T., Samuelsen, H., Dalsgaard, A., & Konradsen, F. 2010. Hygiene and sanitation among ethnic minorities in Northern Vietnam: does government promotion match community priorities? *Social science & medicine*, 71(5), 994-1001.
- Silver, H. 2013. *Framing Social Inclusion Policies*. Background paper, World Bank, Washington, DC.
- UNICEF. 2016. *The apparel and footwear sector and children in Viet Nam*. Hanoi: UNICEF. <https://www.unicef.org/vietnam/reports/apparel-and-footwear-sector-and-children-viet-nam>
- Wells-Dang, Andrew. 2012. "Ethnic Minority Development in Vietnam: What Leads to Success?" In. Hanoi: Background Paper for the 2012 Programmatic Poverty Assessment. World Bank.
- White, Joanna, Pauline Oosterhoff and Huong Thi Nguyen. 2012. Deconstructing 'barriers' to access: Minority ethnic women and medicalised maternal health services in Vietnam. *Global Public Health*, 1-13
- World Bank. 2018a. *Climbing the ladder: poverty reduction and shared prosperity in Vietnam* (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/206981522843253122/Climbing-the-ladder-poverty-reduction-and-shared-prosperity-in-Vietnam>
- . 2018b. *Vietnam Future Jobs Report*. World Bank: Washington DC.
- . 2018c. *Vietnam Multisectoral Nutrition Assessment and Gap Analysis*. Draft report. Hanoi: The World Bank.
- . 2013. *Inclusion Matters*. World Bank, Washington, DC.
- . 2011. *Vietnam Country Gender Assessment*. Report 65501. Hanoi: The World Bank.
- . 2009. *Country Social Analysis: Ethnicity and Development in Vietnam (Vol. 2): Main report (English)* (World Bank: Washington, DC).

Phụ Lục

Tóm Tắt Các Địa Bàn Khảo Sát





Hội Luật gia Việt Nam**Nhà xuất bản Hồng Đức**

- Địa chỉ: 65 Tràng Thi, Quận Hoàn Kiếm, Hà Nội
- Email: nhaxuatbanhongduc@yahoo.com
- Điện thoại: 024.3 9260024 – Fax: 024.3 9260031

Chịu trách nhiệm xuất bản: Giám đốc Bùi Việt Bắc**Biên tập:** Nguyễn Thị Phương Mai**Bìa và trình bày:** Nhà xuất bản Hồng Đức**Ảnh bìa:** Cả nhà cùng xuống chợ

In 300 cuốn, khổ 20,5cm x 28,5cm tại Cty In Savina**Địa chỉ: 22B Hai Bà Trưng - Hà Nội**

Số XNĐKXB: 1304-2019/CXBIPH/63 -21/HĐ**Số QĐXB của NXB: 902/QĐ-NXBHĐ****Mã số sách tiêu chuẩn quốc tế - ISBN: 978-604-89-8586-8****In xong và nộp lưu chiểu năm 2019**

Với sự hỗ trợ của:



Số 8 Đào Tấn, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: +84 24 37740100

Fax: +84 24 37740111

Website: www.dfat.gov.au



WORLD BANK GROUP

Tầng 8, Số 63 Lý Thái Tổ, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: +84 24 39346600

Fax: +84 24 39346597

Website: www.worldbank.org/en/country/vietnam

