

Tham luận

Số 08

ĐÁNH GIÁ SINH KẾ VÀ THỊ TRƯỜNG CÓ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN TẠI ĐÀ NẴNG

Nghiên cứu phối hợp giữa Viện khoa học Lao động và Xã hội
và Trường đại học Đà Nẵng

Tháng 12 năm 2005

www.markets4poor.org

Bản quyền: Ngân hàng Phát triển Châu á

Ngân hàng Phát triển Châu á được giữ bản quyền với cuốn sách này

Quan điểm trình bày trong cuốn sách này là quan điểm của các tác giả. Những quan điểm này không nhất thiết phản ánh quan điểm và chính sách của Ngân hàng Phát triển Châu á hay của Ban điều hành Ngân hàng hay của các chính phủ mà các nhà quản lý ngân hàng đại diện.

Ngân hàng Phát triển Châu á không đảm bảo tính chính xác của các dữ liệu được trình bày trong ấn phẩm này và không chịu trách nhiệm về bất cứ hậu quả nào do việc sử dụng các dữ liệu này gây ra.

Việc sử dụng thuật ngữ “đất nước, nước” không hàm ý sự bình luận của các tác giả hoặc của Ngân hàng Phát triển Châu á về tư cách pháp nhân hay các vị thế khác của bất cứ vùng lãnh thổ nào.

Lien he:

NGAN HANG PHAT TRIEN CHAU A
Co quan Dai dien Thuong tru tai Viet Nam
Phong 701-706, Toa nha Mat troi Song Hong
23 Phan Chu Trinh, Ha Noi, Viet Nam
Tel: +(844) 933 1374
Fax: +(844) 933 1373
Website: www.markets4poor.org

Mục lục

Lời nói đầu.....	3
Chương I: Giới thiệu chung về phương pháp và địa bàn nghiên cứu.....	4
1. Giới thiệu về nghiên cứu.....	4
2. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu.....	5
2.1. Quan điểm tiếp cận và khung phân tích.....	5
2.2. Đối tượng nghiên cứu.....	7
3. Địa bàn nghiên cứu.....	8
4. Tình hình nghèo đói của Đà Nẵng.....	9
5. Lựa chọn địa bàn và chọn mẫu khảo sát.....	10
Chương II: Kết luận và khuyến nghị chính từ nghiên cứu.....	11
A. Kết luận.....	11
1. Nghèo đói và chiến lược sinh kế của người nghèo.....	11
2. Thị trường giao dịch và vai trò của thị trường đối với người nghèo Đà Nẵng.....	13
B. Một số hàm ý chính sách và khuyến nghị.....	16
1. Một cách tiếp cận mới trong việc hỗ trợ cho người nghèo trong tương lai.....	16
2. Cần triển khai một số hoạt động tổng hợp như sau:.....	16
3. Nâng cao hiệu quả hoạt động của thị trường.....	19
3.1. Thị trường lao động.....	19
3.2. Thị trường tài chính.....	19
3.3. Thị trường hàng hoá.....	19
3.4. Dịch vụ xã hội cơ bản.....	20
2. 5. Đất đai.....	20

Lời nói đầu

Báo cáo tóm tắt về **"Đánh giá sinh kế và thị trường có sự tham gia của người dân"** sẽ trình bày những phát hiện chính của hợp phần nghiên cứu trong khuôn khổ của dự án **"Nâng cao hiệu quả thị trường cho người nghèo"**, là dự án khu vực với sự hỗ trợ kỹ thuật của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB).

Quan điểm chủ đạo của nghiên cứu này cho rằng cơ hội việc làm và thu nhập ổn định, bền vững ở khu vực thành thị và nông thôn là một vấn đề trọng yếu trong giai đoạn phát triển kinh tế xã hội hiện nay, các thị trường vận hành tốt sẽ đóng vai trò then chốt và là động lực thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo. Sự tham gia vào các thị trường sẽ đem lại lợi ích cho các chủ thể. Đối với người nghèo, có cơ hội để được tham gia vào thị trường cũng có nghĩa là có thể cải thiện được sinh kế và có động lực giúp cho người nghèo thoát nghèo. Với quan điểm này, báo cáo này đã phân tích và xem xét các mối liên kết cụ thể giữa thị trường và sinh kế của người nghèo tại Đà Nẵng, cố gắng để tìm hiểu những hạn chế của người nghèo trong việc tiếp cận các thị trường và đề xuất các phương thức để người nghèo tiếp cận thị trường tốt hơn từ quan điểm và cách nhìn của chính người nghèo.

Đây là kết quả của các hoạt động hợp tác nghiên cứu với sự đóng góp của nhiều cơ quan và các thành viên tham gia. Nhóm nghiên cứu của **Viện Khoa Học Lao động và Xã Hội** tại Hà Nội chịu trách nhiệm chính trong việc thực hiện nghiên cứu này. Nghiên cứu này còn có sự đóng góp của một số cán bộ của Trường Đại học Tổng hợp Đà Nẵng, Ban chỉ đạo Xoá đói giảm nghèo thành phố Đà Nẵng, Sở LĐTB&XH Đà Nẵng trong các hoạt động điều tra, khảo sát tại địa bàn tỉnh Đà Nẵng

Trong quá trình triển khai các hoạt động, nghiên cứu này còn nhận được sự hỗ trợ kỹ thuật quý báu của hai chuyên gia là Tiến sỹ Andrew Dorward và Tiến sỹ Nigel Poole từ Trung tâm phát triển và giảm nghèo, Khoa Khoa học nông nghiệp, Trường đại học Imperial, Luân Đôn, cũng như sự giúp đỡ quý báu của ông Lê Công Luyện Việt, cán bộ Ngân hàng phát triển Châu Á. Ngoài ra, nhóm nghiên cứu còn nhận được sự hỗ trợ và giúp đỡ rất nhiệt tình của đội ngũ cán bộ địa phương tại các xã phường, quận huyện và các Sở ban ngành của Thành phố Đà Nẵng, những người đã dành thời gian quý báu tham gia vào các buổi toạ đàm và tham vấn của nhóm nghiên cứu.

Nhóm nghiên cứu xin đặc biệt cảm ơn Ủy ban nhân dân các huyện, xã, phường, các cán bộ và hàng trăm người dân tại 4 xã phường đã tham gia các buổi phỏng vấn và toạ đàm tại địa phương, cụ thể là Xã Hoà Phát (huyện Hoà Vang); Phường Hoà Hiệp (Quận Liên Chiểu); phường Khuê Trung (Quận Hải Châu) và phường Hoà Hải (quận Ngũ Hành Sơn).

Thành phần của nhóm nghiên cứu gồm:

Ban chỉ đạo: Ông Alan Johnson - ADB Điều phối viên dự án; Bà Nguyễn Thị Lan Hương - Phó viện trưởng Viện khoa học LĐ & XH,

Các thành viên của nhóm gồm: Ts. Nguyễn Ngọc Khiêm, Ts. Lê thị Hà, Thái Phúc Thành, Nguyễn Minh Tuấn, Nguyễn Xuân Còn, Vũ Văn Đạt, Trần Thị Tuy Hoà, Lê Minh Tân, Đào Ngọc Nga, Dương Tuấn Cương, Vũ thị Hải Hà, Lê Ngự Bình, và Ths. Lê Minh Giang - Viện khoa học Lao động và Xã hội,

Trường Đại học Đà Nẵng: Dương Mộng Hà, Phan thị Thu Nga, Nguyễn thị Vĩnh Hà, Hồ Công Lam, Trần Hồng Loan, Đào thị Thành Nhân, Hồ Lộng Ngọc,

Ban chỉ đạo Xoá đói giảm nghèo thành phố Đà Nẵng: Nguyễn Thanh Liệu, Trần Thị Tuyết, Nguyễn Thị Huệ

Chương I: Giới thiệu chung về phương pháp và địa bàn nghiên cứu

1. Giới thiệu về nghiên cứu

Dự án nâng cao hiệu quả thị trường cho người nghèo do Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) tài trợ, được Bộ Phát triển quốc tế của Anh (DFID) và Viện Ngân hàng phát triển châu Á tại Tokyo đồng tài trợ được thực hiện trên cả 3 nước là Căm pu chia, Lào và Việt nam. Mục tiêu của dự án là **"đưa sức mạnh và hiệu quả thị trường đến gần với cuộc sống của người nghèo hơn"**, nghiên cứu các cơ hội người nghèo tiếp cận thị trường và làm cho thị trường có thể đóng vai trò tích cực hơn trong xoá đói giảm nghèo bền vững, theo đó, "một thị trường hoạt động hiệu quả hơn sẽ làm giảm chi phí giao dịch, chi phí điều phối trong nền kinh tế và có thể cải thiện quá trình phân bổ nguồn lực và mối liên hệ giữa các nhóm tham gia vào hoạt động thị trường, trong đó có người nghèo"¹

Nghiên cứu đánh giá sinh kế và thị trường có sự tham gia của người dân tại Đà Nẵng là một trong những cấu phần đầu tiên và quan trọng của toàn bộ dự án. Mục đích của nghiên cứu tại Đà Nẵng là phân tích sinh kế, mối liên kết sinh kế với thị trường **từ quan điểm của chính những nhóm người nghèo và những người tham gia vào thị trường** nhằm tìm ra các biện pháp hỗ trợ người nghèo có nhiều cơ hội tham gia vào thị trường và khuyến nghị các giải pháp để thị trường có thể tham gia giúp người nghèo vươn lên, thoát nghèo một cách bền vững.

Những thành tựu xoá đói giảm nghèo của Việt nam trong thời gian qua đã cho thấy rằng, việc vận hành thị trường có hiệu quả là hết sức quan trọng để mang đến cơ hội tốt hơn cho người nghèo nhằm thu được các thành quả từ phát triển kinh tế²

Dựa trên cách tiếp cận của Dorward, Poole³ và Shank (2004), sinh kế được xem xét trên các lĩnh vực người nghèo sử dụng tài sản và dịch vụ trong các hoạt động khác nhau để tạo ra sản phẩm. Tài sản, dịch vụ và sản phẩm có thể được tiếp cận và mua bán thông qua thị trường hoặc các dạng trao đổi khác. Các thị trường vận hành hiệu quả tạo điều kiện cạnh tranh và có chi phí giao dịch thấp thường tạo ra những khuyến khích thương mại và đầu tư cũng như tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Sinh kế của người nghèo thường phụ thuộc trực tiếp vào khả năng tham gia của họ vào các thị trường khác nhau như lao động, sản phẩm hàng hoá, dịch vụ tài chính và đất đai. Thị trường có vai trò hết sức quan trọng đối với sự phát triển của sinh kế vì thị trường tạo ra những liên kết trong nền kinh tế địa phương và ngoài địa phương. Tuy nhiên thị trường thường thất bại khi nhiều người nghèo bị loại trừ hoặc có chi phí rủi ro và giao dịch rất cao khi tham gia thị trường.

Nghiên cứu đánh giá nghèo đói không mới đối với Việt nam nói chung và Đà Nẵng nói riêng⁴, tuy nhiên, nghiên cứu tìm hiểu thị trường, các điều khoản của các giao dịch thị trường và nhận thức, kinh nghiệm của những người nghèo từ chính kiến quan điểm của họ về các vấn đề này còn rất ít.

¹ ADB, Dự án Nâng cao hiệu quả thị trường cho người nghèo, Báo cáo Hội thảo khởi động tháng 11 năm 2003, p.1)

² Alan, Johnson, Nâng cao hiệu quả thị trường cho người nghèo, Báo cáo hội thảo khởi động tháng 11 năm 2003, p.12

³ Andrew Dorward và Nigel Poole, Thị trường, rủi ro, tài sản và cơ hội: Mối quan hệ giữa sự vận hành của thị trường và sinh kế của người nghèo, Báo cáo hội thảo khởi động tháng 11, năm 2003, tr. 90.

⁴ GTZ, Báo cáo đánh giá nghèo đói Đà Nẵng có sự tham gia của người dân, 2002

Chính vì vậy, việc đánh giá sinh kế và thị trường có sự tham gia của người dân tại Đà Nẵng có vị trí rất quan trọng.

Mục tiêu của nghiên cứu này bao gồm:⁵

1. Cung cấp hiểu biết toàn diện, sâu hơn về các cơ hội, cản trở mà người dân cho là quan trọng và phải đương đầu khi tiếp cận, hoà nhập vào các dịch vụ và thị trường trong hệ thống sinh kế của họ
2. Phân tích một cách chi tiết và có hệ thống hơn về các sắp xếp thể chế và các giao dịch của các thị trường - những sắp xếp thể chế nào có lợi và bất lợi cho người nghèo?
3. Kiến nghị về chính sách nhằm thúc đẩy cơ hội cho người nghèo, làm cho thị trường hoạt động có lợi hơn cho người nghèo, giúp họ tận dụng được những cơ hội nhằm nâng cao đời sống.

Các câu hỏi chính:

- Người nghèo là ai? Các đặc trưng cơ bản của hoạt động sinh kế của họ là gì?
- Họ tham gia vào các hoạt động thị trường nào? Có những tài sản nào liên quan đến thị trường? Họ dựa vào các dịch vụ nào để có tài sản? Phải có chiến lược sinh kế nào để tham gia vào những thị trường này?
- Người nghèo nhận thức như thế nào về tầm quan trọng tương đối của những thị trường này trong hiện tại và tương lai? Cần có các điều kiện gì để họ tiếp cận được những yếu tố này?
- Có những bên liên quan nào khác tham gia vào thị trường này, vai trò và quyền lợi của họ là gì?
- Những điều khoản hợp đồng và giao dịch giữa những người tham gia có liên quan như thế nào? Có những rào cản gì đối với người nghèo trong việc tiếp cận thị trường một cách bền vững và chúng có thể được cải thiện thế nào?
- Có những hình thức về tổ chức, thể chế chính thức và phi chính thức nào đang tồn tại xung quanh các thị trường? Các hình thức này có thể được phát triển hoặc thay đổi như thế nào để tăng khả năng tiếp cận thị trường cho người nghèo?

2. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

2.1. Quan điểm tiếp cận và khung phân tích

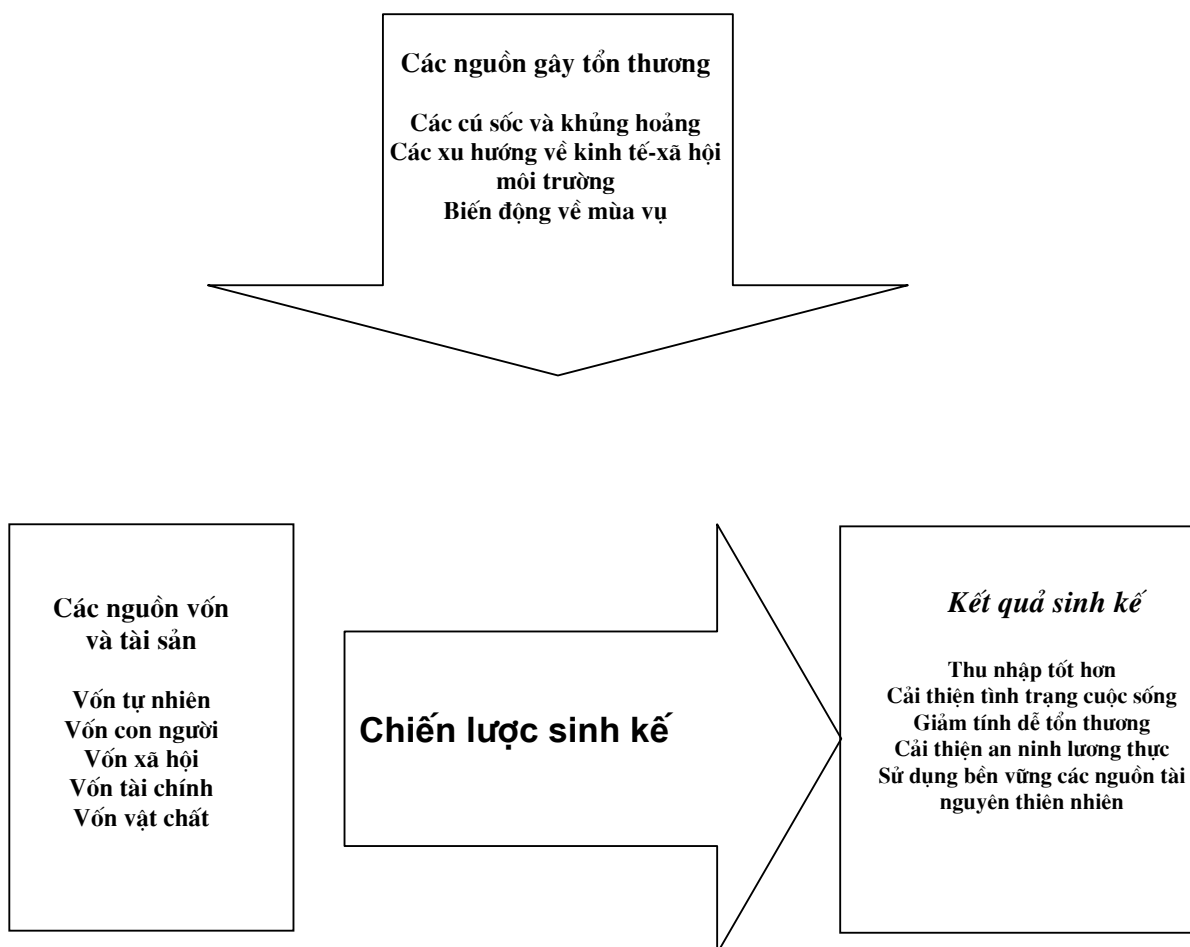
Nghiên cứu dựa trên quan điểm của Andrew Dorward và Nigel Poole, theo đó, tìm hiểu quan hệ giữa thị trường-sinh kế-giảm nghèo trước hết từ quan điểm sinh kế, sau đó là qua việc xem xét vai trò của thị trường trong phát triển sinh kế và kinh tế⁶.

Để đánh giá sinh kế của người nghèo, nhóm nghiên cứu đã áp dụng cách tiếp cận **khung phân tích sinh kế bền vững** theo sơ đồ sau đây:

⁵ Edwin Shanks, Việt Nam: Đánh giá sinh kế và các thị trường có sự tham gia của người dân, Báo cáo hội thảo khởi động tháng 11 năm 2003, trang 108

⁶ Andrew Dorward và Nigel Poole, Thị trường, rủi ro, tài sản và cơ hội: Mối quan hệ giữa sự vận hành của thị trường và sinh kế của người nghèo, Báo cáo hội thảo khởi động tháng 11, năm 2003, tr. 90.

Sơ đồ 1.1: Khung phân tích sinh kế bền vững



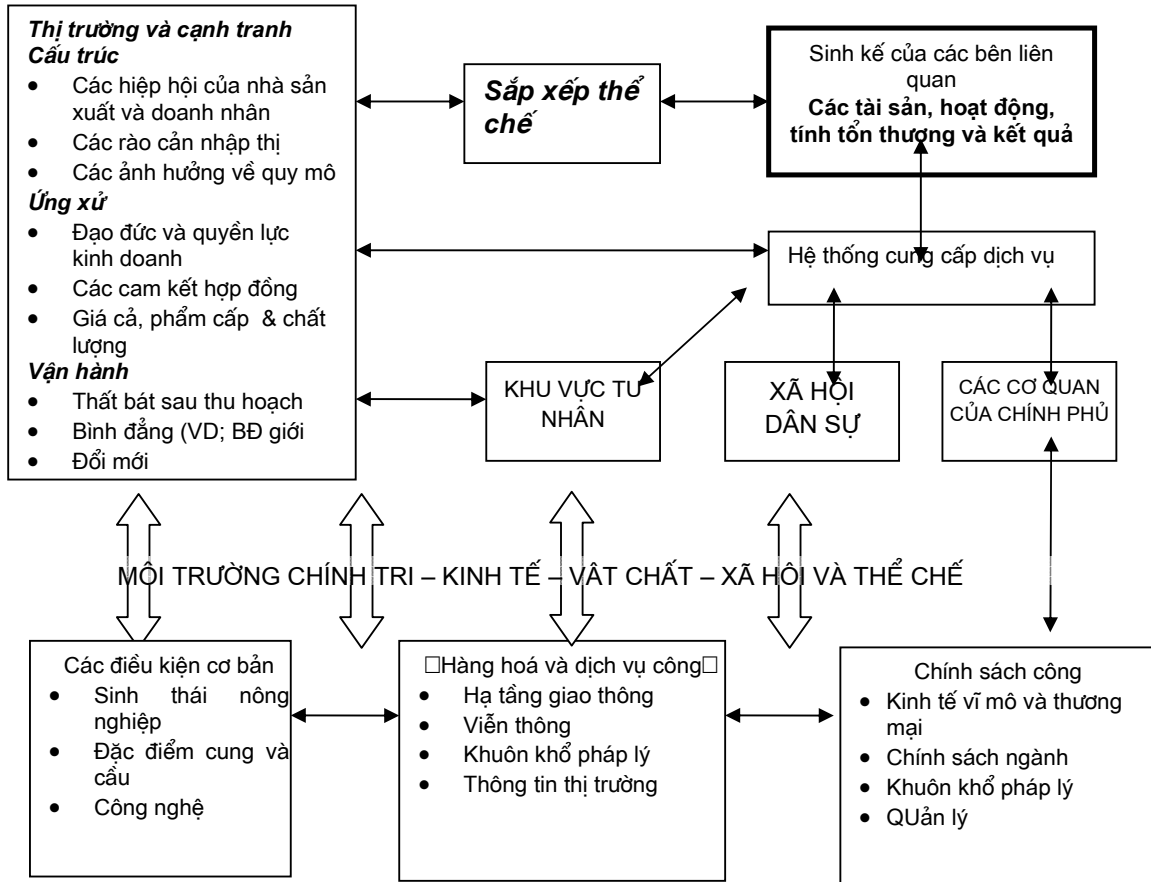
Nguyên tắc xuyên suốt của khung sinh kế bền vững là "lấy con người làm trung tâm". Con người với 5 nguồn vốn chủ yếu: vốn con người, vốn vật chất, vốn tài chính, vốn tự nhiên và vốn xã hội. Nguồn vốn này được gắn với các yếu tố về thể chế, thị trường, môi trường để tạo ra sự tương tác hài hoà, tối đa hoá cơ hội tham gia thị trường và cải thiện sinh kế của con người, đặc biệt là nhóm người nghèo trong hoàn cảnh cụ thể của họ.

Khung sinh kế bền vững được áp dụng trong nghiên cứu này nhằm phân tích sâu về: (i) tài sản của người nghèo (5 nguồn vốn); (ii) việc sử dụng các tài sản này trong các hoạt động sinh kế; (iii) chiến lược sinh kế của người nghèo và chiến lược ứng phó trong trường hợp các hoạt động sinh kế không bền vững hoặc bị rủi ro.

Phân tích quan hệ sinh kế với thị trường: Andrew Dorward và Nigel Poole đề xuất khung phân tích mối tương tác qua lại giữa sinh kế và thị trường, trong đó nhấn mạnh đến mối quan hệ giữa thị trường và sinh kế qua các sắp xếp và thể chế đặc biệt ⁷.

⁷ Andrew Dorward và Nigel Poole, Thị trường, rủi ro, tài sản và cơ hội: Mối quan hệ giữa sự vận hành của thị trường và sinh kế của người nghèo, Báo cáo hội thảo khởi động tháng 11, năm 2003, tr. 90.

Sơ đồ 1.2.: Sinh kế và cấu trúc thị trường



Theo sơ đồ trên, cả sinh kế và thị trường đều bị tác động bởi tính hiệu quả và các đặc điểm của hệ thống cần thiết đối với việc vận hành của thị trường và các hoạt động sinh kế (ví dụ như thông tin, cơ sở hạ tầng, các dịch vụ tài chính, hoặc pháp lý) hoặc các cơ quan chính phủ, xã hội dân sự, hoặc tư nhân cung cấp.

2.2. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là người nghèo, trong đó người nghèo được hiểu là những người có thu nhập thấp hơn mức qui định của Bộ lao động, thương binh và xã hội⁸. Tuy nhiên, nghèo đói được nhìn nhận dưới một lăng kính lớn hơn, bao gồm *sự thiếu hụt các tài sản sinh kế và cơ hội tham gia vào các thị trường khác nhau* và được phản ánh thông qua ý kiến của người dân, nhóm ngành nghề và hộ gia đình nghèo.

Bên cạnh đó, nhóm nghiên cứu đã thu thập các ý kiến của các nhóm đối tượng khác nhau và các cấp khác nhau, bao gồm: doanh nghiệp hộ gia đình, doanh nghiệp lớn, chính quyền các cấp nhằm tìm hiểu bản chất của sự tham gia giao dịch trong các thị trường của người nghèo và nhận biết người nghèo đứng ở vị thế nào trên từng thị trường, các thị trường này đang hoạt động như thế nào, những yếu tố nào có lợi và yếu tố nào bất lợi đối với họ?...

⁸ Theo qui định hiện hành của Bộ lao động thương binh xã hội, chuẩn nghèo đối với khu vực nông thôn là 100 ngàn/người/tháng và đối với khu vực thành thị là 150 ngàn/người/tháng,

3. Địa bàn nghiên cứu

Thành phố Đà Nẵng nằm trong vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, có đường quốc lộ và đường sắt đi qua. Phía Bắc giáp Thừa Thiên-Huế, Tây và Nam giáp tỉnh Quảng Nam, Đông giáp biển Đông. Thành phố có 5 quận nội thành, 1 huyện ngoại thành và 1 huyện đảo, với 47 xã/phường và trên 10 đảo thuộc huyện Hoàng Sa.

Tổng diện tích đất tự nhiên là 1.255,53 km², trong đó các quận nội thành là 213,05 km², các huyện ngoại thành chiếm diện tích 1.042,48 km².

Bản đồ hành chính thành phố Đà Nẵng



Nguồn: Website: www.danang.org.vn

- Dân số thành phố là 752.439 người, trong đó nữ chiếm 52% (tính đến tháng 12 năm 2003). Mật độ dân số trung bình của thành phố là 599 người/km², địa bàn có mật độ dân số cao nhất là quận Thanh Khê với 17.126 người/km². Cơ cấu dân số thành thị - nông thôn biến động chậm, đạt 21% và 79%.
- Tổng nguồn lao động là 438.962 người, chiếm 58,34% dân số, trong đó lực lượng lao động chiếm 81%, học sinh và sinh viên chiếm 16%. Lực lượng lao động tăng bình quân 2,46%/năm và số người có việc làm tăng bình quân 3,13%/năm giai đoạn 2000-2003. Lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật chiếm 37,28%, số người có trình độ công nhân kỹ thuật chiếm 50,25% (năm 2003).

Tóm tắt điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức của Đà Nẵng:

Điểm mạnh	Điểm yếu
<ul style="list-style-type: none"> o Có vị trí chiến lược o Là một trong 04 thành phố TW o Cơ sở hạ tầng khá hoàn chỉnh o Cơ cấu dân số trẻ, 81% dân số dưới 40 tuổi o Hệ thống giáo dục đào tạo tốt o Có cảng lớn thứ hai của cả nước 	<ul style="list-style-type: none"> o Thiếu cán bộ quản lý có năng lực o Chưa có chế độ thích hợp để huy động nguồn lực o Chưa hình thành được ngành kinh tế chủ lực o Nền kinh tế xuất phát điểm thấp o CSVC còn hạn chế, thiếu đồng bộ o Nằm trong vùng thiên tai khắc nghiệt
Cơ hội	Thách thức
<ul style="list-style-type: none"> o Việt Nam là thành viên ASEAN, khu vực kinh tế năng động nhất Châu á. o Môi trường đầu tư ngày càng hoàn thiện. o Nhận được nhiều nguồn vốn ODA. o Khai thác thế mạnh về du lịch dịch vụ. o Chuyển dịch cơ cấu kinh tế phù hợp với chủ trương CNH-HĐH của nhà nước và xu thế hội nhập quốc tế. 	<ul style="list-style-type: none"> o Tốc độ đô thị hoá nhanh. o Tỷ lệ tăng dân số cao. o Nguồn lực thành phố có hạn. o Cạnh tranh với các tỉnh thành trong khu vực miền Trung (Huế, Quảng Nam, Quảng Ngãi). o Tình hình chính trị, khu vực và thế giới diễn biến phức tạp.

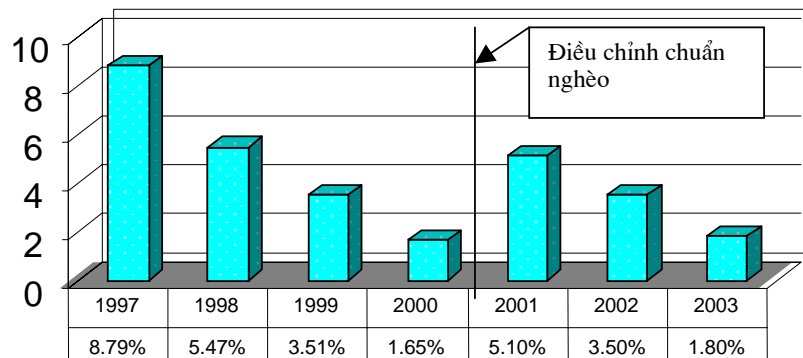
Nguồn: Ban chỉ đạo XĐGN Đà Nẵng

4. Tình hình nghèo đói của Đà Nẵng

a) Nghèo đói có xu hướng giảm nhanh, song vẫn còn nhiều vấn đề cần làm.

XĐGN và tạo việc làm được xác định như một trong những chính sách xã hội cơ bản vừa cấp bách vừa lâu dài của thành phố. Với lợi thế là thành phố trẻ, tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, áp dụng một cách linh hoạt và có định hướng rõ rệt các chính sách XĐGN, Đà Nẵng đã đạt được những thành tựu rất đáng khích lệ trong công cuộc tấn công nghèo đói.

Sơ đồ 1.5: Tỷ lệ hộ nghèo qua các năm 1997 - 2003



Nguồn: Ban Chỉ đạo XĐGN Đà Nẵng

***Chuẩn nghèo điều chỉnh năm 2001⁹**

Theo chuẩn nghèo Quốc gia, thành phố Đà Nẵng là một trong những địa phương có số hộ nghèo rất thấp - vào thời điểm cuối năm 2003, toàn thành phố chỉ còn khoảng 2.800 hộ nghèo (trong tổng số gần 150 ngàn hộ, chiếm tỷ lệ khoảng 1,8%). Các quận Hải Châu, Thanh Khê, Liên Chiểu tỷ lệ hộ nghèo gần như bằng không, huyện có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất cũng chỉ là hơn 5%. Thành phố Đà Nẵng được Trung ương xếp vào nhóm những tỉnh thành phố "*không còn hộ nghèo*".¹⁰

9. Trong giai 2001-2005, chuẩn nghèo quốc gia được xác định bằng mức thu nhập bình quân đầu người trong hộ gia đình một tháng ở các khu vực như sau: Khu vực thành thị: 150.000 đồng, khu vực nông thôn đồng bằng: 100.000 đồng, Khu vực nông thôn miền núi: 80.000 đồng. Thời kỳ 1997 - 2000, chuẩn nghèo được quy định bằng mức thu nhập quy ra gạo, trong đó, hộ đói dưới 13 kg (tương đương 45 ngàn đồng), hộ nghèo nông thôn miền núi, hải đảo: 15kg (55 ngàn đồng), nông thôn đồng bằng, trung du: 20 kg /người/tháng (70 ngàn đồng) và thành thị dưới 25 kg/người/tháng (90 ngàn đồng).

¹⁰ Văn phòng chương trình MTQG XĐGN-VL, Báo cáo đánh giá thực hiện chương trình năm 2003

* Ước tính theo chuẩn nghèo mới của thành phố, tăng từ 1,2 - 1,8 lần so với hiện tại (xem tr. 30)

Biểu số 1.1 : Số hộ nghèo và tỷ lệ hộ nghèo, cuối năm 2003

	Số hộ nghèo (hộ)	Tỷ lệ hộ nghèo(%)
Thành phố Đà Nẵng	2.858	1,8
Quận Hải Châu	239	0,34
Quận Liên Chiểu	197	1,26
Quận Ngũ Hành Sơn	588	5,32
Quận Sơn Trà	584	2,97
Quận Thanh Khê	252	0,79
Huyện Hoà Vang	998	2,94
Quận Hoàng Sa		

Nguồn: Ban Chỉ đạo XĐGN Đà Nẵng

Nguyên nhân nghèo đói

Những nguyên nhân chính dẫn đến nghèo đói của Đà Nẵng, đó là: đông người ăn theo, thiếu vốn sản xuất, thiếu sức lao động và có người ốm đau, tàn tật.

Biểu 1.2. Nguyên nhân nghèo

Nguyên nhân	2001	2004*
Thiếu kinh nghiệm làm ăn	12,71	11,19
Thiếu lao động	10,56	24,32
Đông người ăn theo	30,06	44,97
Thiếu vốn	17,99	46,40
Thiếu đất SX	5,14	6,37
Mắc tệ nạn XH, lười lao động	1,01	0,92
Tai nạn rủi ro	0,88	1,61
Có người ốm đau, tàn tật, già cả	21,64	34,62

Nguồn: Ban chỉ đạo XĐGN Đà Nẵng

5. Lựa chọn địa bàn và chọn mẫu khảo sát

Có 4 (trong số 7) quận/huyện đã được chọn để nghiên cứu. Trong mỗi quận/huyện chọn một phường/xã, trong mỗi phường/xã chọn hai khu phố hoặc hai thôn khác nhau.

a. *Huyện Hoà Vang*: - Là huyện ngoại thành của thành phố Đà Nẵng có địa hình trải rộng trên cả 3 vùng: núi, trung du và đồng bằng với diện tích tự nhiên là 73,48 km² (trong đó miền núi chiếm 76,3%). Huyện có 14 xã, trong đó 4 xã miền núi (2 xã đồng bào dân tộc Cơ Tu sinh sống, có 183 hộ dân với 779 khẩu), 4 xã trung du. Toàn huyện có 36.000 hộ dân với 150.000 người. Cơ cấu kinh tế nông nghiệp được chuyển dịch theo hướng giảm tỷ trọng ngành trồng trọt, tăng tỷ trọng sản xuất ngành chăn nuôi và thủy sản. Hoà Vang là huyện ngoại thành, dân cư chủ yếu sống ở vùng nông thôn và là vùng chịu tác động mạnh của đô thị hoá.

Hoà Phát là xã được chọn là địa bàn nghiên cứu của Huyện Hoà Vang: Hoà Phát có tới 341 hộ nghèo (chiếm tỷ lệ 4,1%). Dân nghèo sống chủ yếu bằng nghề nông nghiệp. 28% số nhân khẩu chuyển từ nơi khác đến. Phần lớn số dân trong diện giải toả là người nghèo mua đất tại xã, do vậy dẫn đến tình trạng "nghèo chồng nghèo"

b. Quận Liên chiểu: Là quận mới được công nhận là quận nội thành. Diện tích địa giới hành chính của quận là 82,36 km², dân số là 69545 người. Cơ cấu kinh tế của quận có sự chuyển dịch đáng kể theo hướng giảm tỷ trọng nông nghiệp, tăng tỷ trọng ngành công nghiệp từ 41,1% (năm 1997) lên 65,7% (năm 2003), thương mại - dịch vụ từ 20,9% (năm 1997) lên 21% (năm 2003).

Phường Hoà Hiệp là địa bàn được chọn trong nghiên cứu này: Hoà Hiệp có số hộ nghèo khá cao so với các phường khác trong Quận Liên chiểu: năm 2000 có tới 398 hộ nghèo, chiếm tỷ lệ là 8,21%, năm 2004 có 1182 hộ nghèo. Toàn phường có 66 hộ cực nghèo, tập trung chủ yếu ở những hộ phụ nữ đơn thân, gánh nặng gia đình quá lớn: đông người ăn theo, trong gia đình có người ốm đau triền miên, có người tàn tật... Số hộ dân trong diện phải di rời, giải toả chiếm khoảng 14,42% trong tổng số hộ của toàn phường. Lao động nghèo trong phường chủ yếu làm thuê, buôn bán nhỏ, bán hàng rong, làm cỏ thuê, phụ hồ, thợ xây, làm nước mắm, gánh cá, hái củi.

c. Quận Hải Châu: Là quận trung tâm của Thành phố Đà Nẵng, gồm có 12 phường với tổng diện tích tự nhiên là 24,1 km². Đây là quận đông dân nhất của thành phố. Tổng số dân là 190.700 người, mật độ dân số là 7.923 người/ km². Lao động chủ yếu làm trong các ngành công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, xây dựng, buôn bán dịch vụ, nông nghiệp và thủy sản...

Phường Khuê Trung được chọn là địa bàn nghiên cứu của quận Hải Châu: Địa bàn này có nhiều nét đặc thù, cụ thể là: Khuê Trung có 568 hộ nghèo (số liệu điều tra 2004); 80% dân số sống ở khu vực bị giải toả do đó thiếu đất sản xuất kinh doanh dẫn đến tình trạng người lao động thiếu việc làm, thu nhập không ổn định; người nghèo chủ yếu làm thuê trong các nghề như: thợ xây, phụ hồ, trong các quán ăn, bán giải khát...

d. Quận Ngũ Hành Sơn: Là một quận mới được công nhận là quận nội thành năm 1997. Toàn quận có diện tích là 36,5 km² với 43.700 người, mật độ dân số là 1.196 người/ km². Là địa bàn có nhiều danh lam thắng cảnh nổi tiếng, đã thu hút nhiều khách du lịch đến thăm. Do đó dịch vụ du lịch ở quận này là một trong những nghề (như các doanh nghiệp làm đá) sản xuất các mặt hàng từ đá đã thu hút nhiều lao động, trong đó có người nghèo.

Phường Hoà Hải là địa bàn nghiên cứu của dự án: Năm 2004 Hoà Hải có 503 hộ nghèo (theo chuẩn ước tính của thành phố). Những người nghèo của Hoà Hải chủ yếu là làm thuê trong những hộ gia đình sản xuất các mặt hàng từ đá, bốc xếp hàng... Bên cạnh đó còn buôn bán nhỏ như bán bánh kẹo rong, bán rau... So với những phường khác trong các địa bàn nghiên cứu, số người trong diện di rời, giải toả ít hơn, chỉ có 122 hộ, số hộ tái định cư trên địa bàn cũng bằng số hộ phải di rời, giải toả. Lao động của phường đi làm thuê ở nơi khác nhiều hơn lao động ở nơi khác đến địa phương làm thuê.

Chương II: Kết luận và khuyến nghị chính từ nghiên cứu

A. Kết luận

1. Nghèo đói và chiến lược sinh kế của người nghèo

1. Đặc thù của người nghèo Đà Nẵng là tình trạng dễ bị tổn thương do các biến động bên ngoài (mất đất sản xuất do đô thị hoá) và các nguyên nhân bên trong của bản thân hộ gia đình (sức khoẻ, trình độ đào tạo thấp, thiếu sức lao động, thiếu

kinh nghiệm tiếp cận thị trường..., thiếu hệ thống an sinh xã hội có hiệu quả để hỗ trợ người nghèo vượt qua những "cú sốc" trong đời sống và sản xuất kinh doanh).

2. Nghèo đói ở Đà Nẵng đang giảm, cả về chất và lượng, nhưng vẫn còn rất nhiều người "không đủ các yêu cầu tối thiểu" để có thể tự vươn lên thoát nghèo. Với đa số người nghèo hiện tại, thiếu hụt nguồn vốn vật chất, con người, xã hội và tự nhiên là những yếu tố quan trọng khiến họ rơi vào nghèo đói. Người nghèo được biết đến như nhóm người có ít khả năng bảo vệ, dễ bị tổn thương, mạng lưới quan hệ xã hội và mức độ tham gia đời sống chính trị thấp, tài sản nghèo nàn
3. Nguyên nhân quan trọng nhất khiến họ rơi vào nghèo đói đó là không có việc làm và việc làm có thu nhập thấp, bấp bênh, không có kinh nghiệm làm ăn, thiếu vốn để phát triển sản xuất. *Nghèo đói còn do sự thất bại của thị trường trong việc tạo cơ hội cho người nghèo tiếp cận các dịch vụ cơ bản.* Nhiều người nghèo cho rằng, họ không có khả năng có việc làm tốt do không được vay vốn, hoặc không hiểu biết về pháp luật hoặc công tác quy hoạch không bảo đảm nhu cầu phát triển tiếp theo của họ.
4. *Đô thị hoá tạo ra cơ hội cho nhiều người nhưng không phải đối với người nghèo.* Người nghèo Đà Nẵng, có sự khác biệt với những địa phương khác, phải đối mặt với những nguy cơ mất hoặc thu hẹp đất sản xuất, đất sinh hoạt, sinh kế phải thay đổi, và thậm chí là tụt nọn xã hội, các vấn đề về nhà ở, việc làm... trở thành những vấn đề quan trọng nhất của người nghèo Đà Nẵng.
5. *Sinh kế của người nghèo phản ánh tình trạng nguồn nhân lực của họ và hiệu quả của việc sử dụng các nguồn lực này.* Các kết quả tiếp cận từ PMAs và phỏng vấn hộ gia đình cho thấy làm thuê có vị trí quan trọng bậc nhất trong danh mục các hoạt động kinh tế của hộ nghèo, tiếp sau đó là buôn bán nhỏ, thứ 3 là hoạt động nông nghiệp kinh tế hộ gia đình. *Mức độ bền vững của sinh kế đối với người nghèo Đà Nẵng phụ thuộc phần lớn vào tính ổn định của việc làm, các chính sách đô thị hoá và công nghiệp hoá và các chính sách hỗ trợ trực tiếp của chính quyền địa phương trong việc tái tạo cuộc sống và hoạt động sản xuất kinh doanh mới.*
6. *Đặc điểm hoạt động kinh tế của người nghèo ở Đà Nẵng là không ổn định và thu nhập thấp không kể đó là hoạt động làm thuê, sản xuất buôn bán hay cá thể.*
 - Làm thuê là hoạt động sinh kế quan trọng nhất của người nghèo. Cứ ba hộ gia đình thì có hai hộ có thành viên tham gia thị trường lao động. Đối với các vùng chịu tác động của đô thị hoá nhanh thì con đường dẫn đến thị trường lao động của người nghèo càng nhanh. *Thị trường lao động, nơi đa số người nghèo làm việc, đó là thị trường lao động phi chính thức với các điều kiện việc làm và các điều kiện khác rất lỏng lẻo.* Tuy nhiên, đối với đa số người nghèo, đây cũng là một chiến lược sinh kế hiệu quả và hợp lý trong bối cảnh phát triển thị trường lao động chính thức chậm chạp, sự hạn chế trong nguồn vốn nhân lực, mạng lưới xã hội, thông tin...
 - Buôn bán nhỏ là hoạt động sinh kế phổ biến của các chủ hộ nữ nghèo ở thành thị với phương châm chính là lấy công làm lãi. Các hoạt động buôn bán chủ yếu góp phần tạo ra thu nhập cho hộ nghèo, song thu nhập rất thấp và ngày càng trở nên bấp bênh.
 - Các hoạt động tự làm về chăn nuôi và trồng trọt ngày càng kém quan trọng trong danh mục các hoạt động sinh kế của người nghèo.

7. Phần lớn hộ nghèo thực hiện chiến lược bảo tồn hoặc duy trì cuộc sống hiện tại. Họ không có chiến lược sinh kế dài hạn và cũng không có dự định thay đổi sinh kế trong thời kỳ tới. Điều này không hoàn toàn do sự thành công của các chiến lược sinh kế hiện tại mà do bản thân người nghèo không có thói quen nhìn xa và nguồn lực của họ cũng không cho phép chuyển đổi sinh kế.
8. Vay tiền là giải pháp chính và phổ biến nhất khi hộ nghèo gặp khó khăn. Tuy nhiên, họ dựa chính vào họ hàng, hàng xóm, bạn bè trước khi dựa vào mạng lưới chính thức của nhà nước. Đa số hộ vay với mục đích để tiêu dùng. Nhiều hộ đã sử dụng giải pháp cầm đồ, xin trợ cấp từ bên ngoài, bán súc vật nuôi và tài sản là các giải pháp thay thế.
9. Các tổ chức xã hội có vai trò quan trọng trong việc nâng cao khả năng tiếp cận thị trường của hộ nghèo (đặc biệt là trong trường hợp tín dụng). Các nhà từ thiện, tổ trưởng tổ dân phố, làng xóm, trường học, HTX dịch vụ nông nghiệp, HĐND, Hội Phụ nữ là những tổ chức có ảnh hưởng lớn đến hộ nghèo. Các ngân hàng, quỹ tín dụng, ban giải toả di dời, Đảng uỷ xã phường chưa được người nghèo đánh giá cao.
10. Tuy còn nhiều khó khăn, cuộc sống người nghèo Đà Nẵng đã được cải thiện. So với năm 2000, đời sống của gần 59% hộ nghèo được cải thiện một chút. Nhiều người nghèo cảm thấy được "an toàn hơn", đặc biệt là cuộc sống ổn định hơn. Thiếu lương thực không còn là vấn đề lo lắng của các hộ, kể cả hộ nghèo nhất.
11. Gần như không có hộ nghèo nào cảm thấy vai trò của mình bị giảm sút trong cộng đồng. Hơn 40% khẳng định là đã có tiếng nói trong cộng đồng và được cộng đồng chấp nhận. Tuy nhiên vẫn còn nhiều hộ nghèo chưa thoả mãn với sinh kế hiện tại của họ, và họ cảm thấy lo lắng hơn do nguồn lực của họ rất nghèo nàn.

2. Thị trường giao dịch và vai trò của thị trường đối với người nghèo Đà Nẵng

12. Người nghèo tại địa bàn nghiên cứu tham gia vào nhiều loại hình hoạt động và các hoạt động buôn bán kinh doanh khác nhau, nhưng khối lượng và hiệu quả của các hoạt động buôn bán kinh doanh của họ bị hạn chế do sự thiếu nhu cầu trên thị trường và lãi suất kinh doanh thấp trong bối cảnh thị trường cạnh tranh cao chứ không phải do sự không hoàn hảo của thị trường đầu vào, đầu ra hoặc thị trường tài chính. Người nghèo gặp nhiều khó khăn và rào cản trong việc tiếp cận các hoạt động kinh doanh có giá trị cao và lãi suất cao là do họ thiếu kỹ năng, thiếu kiến thức và vốn xã hội.
13. Người nghèo tại địa bàn nghiên cứu khó có thể nắm bắt được các cơ hội mới của thị trường do nhiều yếu tố kết hợp, đó là tỷ lệ người ăn theo cao (đặc biệt là đối với hộ gia đình do phụ nữ là chủ hộ), trình độ giáo dục hạn chế và thiếu các kỹ năng thị trường ngoài việc canh tác và làm ra sản phẩm.

2.1. Thị trường Lao động

14. Thị trường lao động là thị trường quan trọng nhất đối với người nghèo Đà Nẵng. Làm thuê là "mảng thị trường" quan trọng đối với người nghèo. Người nghèo chủ yếu là làm thuê ở các doanh nghiệp hộ gia đình và các doanh nghiệp tư nhân. Tỷ lệ lao động là nam giới đi làm thuê trong các

cuộc phỏng vấn thường thấp hơn so với lao động là nữ... (trong số những người tham gia thảo luận nhóm). Đại bộ phận người nghèo làm trong các doanh nghiệp hộ gia đình, cơ sở tư nhân hoặc các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Có tới 77% lao động làm thuê cho các cơ sở sản xuất hộ gia đình, tư nhân. Ở những khu vực quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh chóng, người nghèo tham gia vào thị trường lao động rất nhanh.

15. Thị trường lao động do vậy có sự phân mảnh rõ rệt. Trong mọi trường hợp, người lao động nghèo luôn luôn yếu thế. Thị trường lao động, nơi hầu hết người nghèo làm việc là thị trường phi chính thức, điều kiện làm việc không được đảm bảo, và các thiết chế lao động rất lỏng lẻo, "*họ sống bám vào thị trường hơn là tham gia vào thị trường*". Người nghèo thường làm những công việc không có hợp đồng chính thức, bằng văn bản, chủ sử dụng lao động và người lao động chỉ giao kết hợp đồng miệng và không được nhận một chế độ bảo hiểm lao động cũng như bảo hiểm xã hội nào ngoài tiền công hàng ngày.
16. Cầu lao động tăng song cầu đối với lao động phổ thông, lao động nghèo lại kém. Nhu cầu lao động ở địa phương là tương đối lớn nhưng khó tuyển vì người lao động, nhất là lao động thuộc diện nghèo khó đáp ứng những đòi hỏi về kỹ năng và trình độ chuyên môn kỹ thuật với những công việc có độ phức tạp cao. Nhu cầu về lao động đối với nhóm nam và nhóm nữ nghèo cũng có sự khác biệt đáng kể nhưng chủ yếu phụ thuộc vào ngành nghề cụ thể.
17. Lao động nghèo thường tự tìm kiếm thông tin về việc làm là chính, hoặc thông qua họ hàng, bạn bè, người thân giới thiệu. Các cơ quan, đoàn thể chưa có vai trò đáng kể trong việc giúp đỡ người nghèo tìm kiếm việc làm.
18. Có sự khác biệt lớn về tiền lương, tiền công bình quân giữa nhóm lao động nam và nữ, nhưng không có sự chênh lệch đáng kể về mức tiền lương, tiền công giữa hai nhóm với cùng một loại công việc.
19. Việc tham gia vào thị trường lao động đã giúp cho người nghèo tạo việc làm, có thu nhập và là cơ hội để họ tự giải quyết vấn đề của chính họ, dần từng bước vươn lên thoát nghèo. 79% trong số lao động nghèo được khảo sát cho rằng công việc họ đang làm phù hợp với trình độ, kỹ năng và cảm thấy thoải mái với tình trạng hiện tại của mình.

2.2. Thị trường Tài chính

20. Thị trường cung cấp tài chính bị phân mảnh thành khu vực tài chính chung và tài chính cho người nghèo. Hệ thống cung cấp tài chính tại Đà Nẵng khá phong phú. Tuy nhiên, người nghèo chỉ có khả năng tiếp cận đến nguồn vốn dành cho họ (vốn từ ngân hàng chính sách xã hội).
21. Người nghèo có thể tiếp cận các nhà cung cấp tín dụng qua hai kênh, đó là thông qua các hiệp hội, đoàn thể hoặc giao dịch trực tiếp với tổ chức tín dụng. Song cơ hội của người nghèo không có nhiều do phần lớn trong số họ không tham gia các tổ chức đoàn thể và nhiều người nghèo không có năng lực để quản lý và sử dụng vốn. Nhiều hộ gia đình cần vốn nhưng không vay được hoặc vay những món nhỏ. Những hộ nghèo không vay

được vốn từ NHCSXH bao gồm: không có sức lao động, neo đơn, không biết cách làm ăn, có người trong hộ mắc các tệ nạn xã hội.

22. Những người chuyên cho vay tiền tư nhân cũng rất quan trọng đối với hộ nghèo. Mặc dù đã được vay vốn từ NHCSXH, nhưng người nghèo vẫn phải vay tiền của tư nhân để đáp ứng những nhu cầu chi tiêu đột biến vì những rủi ro. Trong quan hệ vay mượn này, người nghèo là đối tượng chịu thiệt thòi (lãi suất quá cao, nếu không thực hiện được những cam kết khi vay thì còn thiệt hại lớn hơn). Mục tiêu vay vốn của người nghèo chủ yếu là để trang trải cho "chi phí đột xuất" hơn là để đầu tư.

2.3. Đối với thị trường hàng hoá đầu vào - đầu ra.

23. Thị trường hàng hoá của Đà Nẵng khá phong phú, có số lượng các bên tham gia cung - cầu đa dạng. Thị trường có tiềm năng lớn do tốc độ phát triển kinh tế nhanh, dựa trên mô hình phát triển du lịch - dịch vụ - công nghiệp - nông nghiệp
24. Khoảng 40% số hộ gia đình khảo sát tham gia thị trường này song khối lượng giao dịch không đáng kể (cả phương diện là bên cung lẫn bên cầu) và xu hướng ngày càng khó khăn hơn. Các công việc của hộ nghèo là buôn bán nhỏ, bán phế liệu thu được hàng ngày, làm xe ôm, bán hàng rong.... Người nghèo không bị cạnh tranh nhiều do thị trường bị phân mảnh rõ rệt. Sản phẩm của họ phục vụ người có thu nhập thấp.
25. Các chính sách của Thành phố đối với người nghèo giúp họ có điều kiện hơn trên thị trường, tuy nhiên tình hình sản xuất buôn bán của người nghèo càng khó khăn hơn do đặc thù của sản phẩm, các quy định của thành phố liên quan đến việc công nghiệp hoá, hiện đại hoá và sự thiếu hụt thông tin dẫn dắt của các nhà hoạch định chính sách.
26. Mặc dù gặp nhiều khó khăn trên thị trường, nhưng người nghèo vẫn có cơ hội tăng thu nhập và tạo việc làm nhưng mức độ không cao

2.4. Tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản

27. Đa số hộ gia đình đã được tiếp cận tốt đối với các dịch vụ điện, nước sinh hoạt và các dịch vụ xã hội cơ bản khác, trong đó tốt nhất là hệ thống cơ sở vật chất cho giáo dục, y tế, điện. Tuy nhiên, vấn đề nước sạch sinh hoạt, môi trường đang có ảnh hưởng xấu vì quá trình đô thị hoá.
28. Nhà nước đã có chính sách hỗ trợ người nghèo trong y tế và giáo dục nhưng vẫn chưa đáp ứng được nguyện vọng của người nghèo. Các hỗ trợ này chỉ giảm được một phần nhỏ trong chi phí mà hộ nghèo phải chi trả

3. Đô thị hoá, sinh kế và nghèo đói

29. Đô thị hoá là quá trình lớn ảnh hưởng rất mạnh đến sinh kế của người dân, đặc biệt tại các vực ven đô, nơi tiến hành nghiên cứu tại Đà Nẵng. Đối với nhiều người dân, đô thị hoá tại thành phố Đà Nẵng đã làm thay đổi bộ mặt thành phố; phát triển các ngành công nghiệp, dịch vụ, xã hội; đời sống vật chất, tinh thần của người dân ngày càng được cải thiện và nâng cao.

30. Kinh nghiệm từ các khu vực đô thị hoá khác cho thấy, giá đất đã trở thành một vấn đề. Người nghèo không thể sống nhờ vào tiền đền bù giải toả nếu không có nghề thay thế. Nhà ở, việc làm trở thành những mối quan tâm quan trọng nhất đối với người nghèo do trình độ giáo dục của họ hạn chế, thiếu thông tin, thiếu vốn và các mối quan hệ xã hội.
31. Đô thị hoá đã làm gia tăng tính tổn thương của người nghèo trước những cú sốc mà người nghèo phải chịu khi phải giải toả và di dời để nhường đất cho các dự án phát triển, đó là , mất đi sự hỗ trợ nhờ cậy từ hàng xóm láng giềng, điều đó có nghĩa là mất đi vốn xã hội, mất khả năng canh tác nông nghiệp (do mất đất sản xuất, và mất tài sản (thiệt hại không được đền bù về nhà cửa trong quá trình quy hoạch)).
32. Các tác động này dường như nặng nề hơn đối với phụ nữ là người phải lo kinh tế cho gia đình. Phụ nữ luôn có ít cơ hội việc làm hơn, được trả công thấp hơn so với nam giới, thường kiếm sống bằng những cách buôn bán nhỏ, mất nhiều thời gian và thường không thể tiếp cận được với các công việc tốt hơn. Đây là vòng luẩn quẩn đẩy họ vào đói nghèo.

B. Một số hàm ý chính sách và khuyến nghị

1. Một cách tiếp cận mới trong việc hỗ trợ cho người nghèo trong tương lai

Các kết quả nghiên cứu đã chỉ ra cách tiếp cận mới trong xoá đói giảm nghèo gắn với thị trường. Thị trường và chính quyền (hỗ trợ) phải được hiểu là hai động cơ giúp hộ nghèo thoát nghèo, nhưng thị trường mới là môi trường để họ phát triển. Những người làm công tác xoá đói giảm nghèo cần phải thay đổi hay cải thiện hơn nhận thức về vai trò của thị trường đối với hộ nghèo. Hay nói cách khác, hỗ trợ giảm nghèo cần phải xuất phát từ việc hỗ trợ thiết kế, duy trì và phát triển một chiến lược sinh kế hơn thế nữa là một chiến lược sinh kế bền vững. Điều này tuy khó nhưng nó quan trọng hơn nhiều so với việc hỗ trợ các điều kiện như hiện nay.

Việc hỗ trợ người nghèo trong tương lai cần phải trả lời các câu hỏi sau đây:

- (i) *Làm thế nào để thị trường có thể hoạt động có hiệu quả hơn đối với người nghèo? Các giải pháp nào làm cho người nghèo có thể tiếp cận và chủ động tham gia vào thị trường.*
- (ii) *Làm thế nào để chính phủ có thể hỗ trợ tốt hơn cho người nghèo? Điều này chỉ có thể thực hiện dựa trên sự chuyển đổi vai trò của các cơ quan nhà nước từ hỗ trợ trực tiếp sang thực hiện các dịch vụ phục vụ người nghèo và hiệu quả của các dịch vụ này cũng cần phải dựa vào các tiêu thức của thị trường như tính hiệu quả, khả năng bao phủ của các chính sách cũng như khả năng hỗ trợ người nghèo xây dựng chiến lược sinh kế có hiệu quả*
- (iii) *Thiết kế và phát triển của mạng lưới an sinh xã hội có hiệu quả để hỗ trợ người nghèo tránh các rủi ro do quá trình đô thị hoá và phát triển kinh tế. Bên cạnh các chính sách tích cực, cần xây dựng các chính sách, giải pháp làm giá đỡ cho người nghèo trong quá trình hình thành, duy trì và chuyển đổi sinh kế.*

2. Cần triển khai một số hoạt động tổng hợp như sau:

Nhằm đạt được mục tiêu giảm nghèo thông qua việc cải thiện điều kiện thị trường, cần có sự phối hợp công tác và nỗ lực từ các phía như chính phủ, chính quyền các cấp và người nghèo.

2.1. Về phía Chính phủ:

Tiếp tục đẩy mạnh công tác giảm nghèo phù hợp với yêu cầu mới được đề ra trong các chương trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Các chương trình mới cần được thiết kế để giải quyết được những thách thức và những vấn đề về sinh kế của người nghèo, tạo điều kiện để họ được tiếp cận tốt hơn với thị trường và đạt được thành công bền vững trong giảm nghèo. Các chính sách này cần tập trung vào những nội dung: (i) giảm bớt tình trạng dễ bị tổn thương của người nghèo do những vấn đề mới nảy sinh gây ra; (ii) tạo cơ hội và tăng cường năng lực cho người nghèo để họ phát huy và nắm bắt cơ hội trong quá trình phát triển kinh tế; và (iii) Nâng cao hiệu quả và giá trị mà người nghèo thu được từ sự tham gia vào thị trường.

Các giải pháp chung:

1. Tập trung vào việc nâng cao vốn con người của người nghèo, tiếp tục hỗ trợ người nghèo thông qua việc cung cấp dịch vụ y tế và giáo dục miễn phí, và các hỗ trợ trực tiếp khác thông qua chương trình của Chính phủ từ năm 2006-2010.
2. Tạo điều kiện thuận lợi để phát triển những thị trường đang trực tiếp tác động đến sinh kế của người nghèo. Qua nghiên cứu cho thấy, những thị trường lao động, tài chính, hàng hoá và thị trường đất đai là những thị trường quan trọng nhất.
3. Cần có những hoạt động hỗ trợ thúc đẩy sự tiếp cận của người nghèo đối với tất cả các thị trường, đặc biệt là thị trường lao động và thị trường tài chính: cải thiện khuôn khổ pháp lý, giảm bớt tình trạng thị trường bị phân mảnh, giảm dần khoảng cách giữa người nghèo và người không nghèo, giảm chi phí giao dịch thị trường bằng cách cung cấp thông tin hiệu quả, phát triển hệ thống dịch vụ phù hợp với người nghèo, hệ thống khuyến nông ...
4. Nâng cao giá trị hiệu quả thị trường và thu nhập từ thị trường của người nghèo. Cải thiện điều kiện làm việc của người nghèo (việc làm, tiền công, tiền lương, bồi thường...) các điều kiện và điều khoản giao dịch thị trường.
5. Khuyến khích khu vực tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ cho người nghèo: khuyến khích khu vực tư nhân tuyển dụng người nghèo vào làm việc, khuyến khích các doanh nghiệp có khả năng thu hút đông lao động, doanh nghiệp vừa và nhỏ và doanh nghiệp ở khu vực nông thôn.
6. Tập trung nhiều hơn vào việc đánh giá tác động của các chính sách vĩ mô đối với việc giảm nghèo, ví dụ như chính sách đô thị hoá, chính sách giao đất, các chính sách về giá cả, áp dụng các biện pháp phù hợp nhằm khắc phục các tác động tiêu cực đến sinh kế của người nghèo và khả năng tham gia thị trường của họ.
7. Những cán bộ tham gia công tác xoá đói giảm nghèo cần được nâng cao nhận thức về □vai trò của thị trường□ và năng lực thiết kế và thực hiện chính sách phù hợp với quá trình này.
8. Phát triển và đẩy mạnh công tác bảo trợ xã hội và chương trình mạng lưới an sinh xã hội nhằm giảm tính dễ tổn thương của người nghèo bằng cách mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội chính thức, triển khai thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm xã hội tự nguyện.

2.2. Một số khuyến nghị cụ thể đối với Đà Nẵng

a. Hỗ trợ người nghèo thiết kế, xây dựng và phát triển chiến lược sinh kế bền vững

1. Quá trình đô thị hoá cần được tiến hành một cách hiệu quả và bền vững hơn. Cần phải giải quyết một cách thận trọng những vấn đề khó khăn mà người dân đang gặp phải và xây dựng kế hoạch tổng thể để tháo gỡ khó khăn cho người nghèo. *Các quy hoạch đô thị phải tiến hành đồng thời với "quy hoạch việc làm" cho người dân sở tại và đặc biệt là phải quan tâm đến việc làm của nhóm có thu nhập thấp, nhóm dễ bị tổn thương.* cụ thể là phải tập trung vào các vấn đề : (i) ổn định chỗ ở cho người nghèo ; (ii) tạo cơ hội việc làm, có thu nhập ổn định lâu dài cho họ, (iii) xây dựng các chính sách và cơ chế hỗ trợ hiệu quả để chuyển đổi sinh kế thành công cho người nghèo, phù hợp với điều kiện mới để họ không rơi vào tái nghèo
2. Đa số người nghèo trong độ tuổi lao động không có trình độ, chuyên môn kỹ thuật, kinh nghiệm thị trường còn rất hạn chế, vì vậy họ rất dễ bị tổn thương nếu không có sự hỗ trợ hiệu quả của chính quyền địa phương. Vì vậy, xây dựng các chương trình đào tạo và đào tạo lại cho họ để giúp người nghèo chuyển nghề ở những khu vực tái định cư là một vấn đề rất cấp thiết. Một thị trường lao động hỗn độn và ách tắc đã xảy ra và đang tiếp tục phức tạp hơn cùng với quá trình đô thị hoá. Nó có thể đe dọa đến sự ổn định xã hội. *Do vậy, cần tập trung vào việc nâng cao trình độ của người nghèo, tăng cường nguồn vốn và tài sản cho người nghèo, cải tạo các điều kiện sản xuất, làm ăn, sinh sống cho người nghèo; tăng cường sự tham gia của doanh nghiệp trong việc tạo việc làm cho người nghèo ...*
3. Cần phải tăng cường *công tác thông tin cho người nghèo ở các vùng chịu tác động của đô thị hoá, cụ thể như các thông tin liên quan đến pháp luật, đền bù, quy hoạch.* Bên cạnh đó, các cấp chính quyền cần phải thiết lập kênh thông tin hai chiều, đảm bảo rằng mọi *tác động của quá trình này đến người nghèo, diễn biến và xu hướng của nghèo đói được phản ánh kịp thời ở cấp cao hơn để có những biện pháp can thiệp đúng mức.* Các cấp chính quyền cũng cần phải có thông tin về chiến lược sinh kế của hộ nghèo, tổng kết các hộ gia đình có các chiến lược sinh kế tốt và phổ biến đến các hộ gia đình khác; rút kinh nghiệm và đưa những bài học về giảm nghèo vào các chương trình hành động vì người nghèo, xây dựng các giải pháp nhằm cải thiện mức sống cho người dân địa phương.
4. Chính quyền các cấp cần nỗ lực hơn nữa nhằm nâng cao hiệu quả trợ giúp người nghèo, giảm bớt các cơ quan, hoạt động trung gian. Việc ký kết thực hiện các hỗ trợ đối với người nghèo giữa cơ quan chính quyền với các đơn vị làm dịch vụ có thể cần nghĩ tới và làm thí điểm thay vì phương cách giao trách nhiệm cho các cơ quan đoàn thể ở địa phương như hiện nay. Phương thức giao trách nhiệm có rất nhiều ưu điểm nhưng bản thân nó đã bộc lộ rất nhiều yếu điểm đó là: chia nhỏ nguồn lực và quản lý phân tán. Người nghèo không còn nhìn thấy vai trò của chính quyền cũng như của các tổ chức đoàn thể và điều quan trọng hơn là hiệu quả không cao.
5. Thị trường và chính quyền (với tư cách là người hỗ trợ) phải được hiểu là hai trụ cột : giúp hộ nghèo thoát nghèo, nhưng thị trường mới là môi trường để họ phát

triển. Những người làm công tác xoá đói giảm nghèo cần phải thay đổi hay cải thiện hơn về nhận thức □vai trò của thị trường đối với người nghèo□, phải hiểu rõ về cơ chế và chức năng của thị trường và những nội dung về sự tiếp cận thị trường, từ đó tạo môi trường chính sách phù hợp cho người nghèo tham gia thị trường.

b. Tạo thêm nhiều cơ hội cho người nghèo tham gia thị trường

6. Người nghèo cần phải nhận thức được rằng họ cần phải năng động và có động cơ hơn trong việc huy động các giải pháp nhằm thoát nghèo. Họ không thể chỉ dựa vào sự hỗ trợ trực tiếp của chính phủ và những nguồn hỗ trợ bên ngoài
7. Để phát huy và nắm bắt cơ hội từ quá trình phát triển, người nghèo cần được hỗ trợ về giáo dục, đào tạo nghề nhằm đáp ứng những yêu cầu cũng như kiểm soát và quản lý nguồn lực tốt hơn. Ngoài ra, họ cũng cần phải có những kỹ năng và kinh nghiệm cần thiết để thiết kế lại sinh kế của họ do những tác động của đô thị hoá đem lại.
8. Người nghèo cần có tầm nhìn xa hơn để giúp họ xây dựng được kế hoạch mang tính chiến lược cho các hoạt động trong tương lai.

3. Nâng cao hiệu quả hoạt động của thị trường

3.1. Thị trường lao động

9. Tập trung cải tạo điều kiện lao động của nhóm người nghèo. Phát triển hệ thống trung tâm dịch vụ việc làm và tư vấn hướng nghiệp để cung cấp các thông tin về việc làm thiết thực hơn đối với người nghèo, tăng cường tổ chức đào tạo nghề dành riêng cho người nghèo để họ đáp ứng được những đòi hỏi của doanh nghiệp.
10. Khuyến khích các doanh nghiệp tuyển dụng người nghèo vào làm việc, xây dựng chế độ hỗ trợ trọn gói đối với người nghèo thuộc diện tái định cư, trong đó bao gồm cả chính sách về việc làm, tài chính, đào tạo, xây dựng các chế độ bảo hiểm xã hội cho người nghèo. Đào tạo và khuyến khích mọi người dân cùng giúp đỡ người nghèo đa dạng hoá các hoạt động phi nông nghiệp trước khi bị mất đất canh tác và không còn việc làm nông nghiệp; cải thiện sự tiếp cận của người nghèo đối với cơ hội việc làm phi nông nghiệp được trả công và nâng cao cơ hội làm việc phi nông nghiệp.

3.2. Thị trường tài chính

11. Tạo điều kiện cung cấp nhiều nguồn vốn. Tăng cường công tác tuyên truyền về các nguồn vốn vay, thông tin về lãi suất, mức vay, điều kiện vay và các thủ tục cần thiết để có thể vay các nguồn vốn đó. Kết hợp cho vay với hướng dẫn kỹ thuật làm ăn.
12. Nâng cao mức vay để đáp ứng nhu cầu sản xuất kinh doanh, áp dụng các chính sách lãi suất khác nhau với nhóm hộ nghèo, các mục đích vay.
13. Đa dạng hoá mục đích sử dụng vốn vay từ NHCSXH: nên cho vay theo nhiều mục đích khác nhau, có cả vay để chữa bệnh, sửa nhà ở, học hành□
14. Xem xét việc quy định số người tối thiểu trong một tổ vay vốn (của NHCSXH) là 10 người; nghiên cứu hình thức hỗ trợ người nghèo tiếp cận với các nguồn vốn khác ngoài ngân hàng chính sách xã hội.
15. NHCSXH nên chấp nhận tỷ lệ rủi ro cao và có những biện pháp xử lý hợp lý hơn.

3.3. Thị trường hàng hoá

16. Có mạng lưới cung cấp thông tin về thị trường cho người nghèo về:
 - Nhu cầu các loại nông sản trên thị trường.

- Giá cả các loại hàng hoá phục vụ cho SXKD nói chung và các ngành nghề của người nghèo.
17. Tiếp tục hoàn thiện các chính sách hỗ trợ người nghèo khi tham gia thị trường:
 - Tạo chỗ kinh doanh ổn định cho hộ nghèo
 - Không thu lệ phí khi người nghèo tham gia
 - Miễn thuế đối với hộ nghèo
 - Ưu tiên tạo mặt bằng đối với những hộ nghèo có nhu cầu
 - Cho vay và hỗ trợ vốn với lãi suất thấp
 - Thực hiện chính sách hướng dẫn, đào tạo huấn luyện cách thức làm ăn, phổ biến các hình thức kinh doanh phù hợp với khả năng của người nghèo
 18. Các đoàn thể, hiệp hội có các biện pháp giúp người nghèo giảm giá thành sản phẩm (miễn phí các khâu tư vấn, cung cấp thông tin kỹ thuật, dịch vụ...)
 19. Có các kế hoạch nghiên cứu nhu cầu thị trường hàng hoá cụ thể để có hướng chuyển dịch các hoạt động kinh tế (trong đó có các hoạt động của người nghèo) để đáp ứng nhu cầu thị trường.

3.4. Dịch vụ xã hội cơ bản

20. Chính quyền có thể tạo điều kiện tiếp tục giảm/miễn các khoản phải đóng góp (trong thẩm quyền địa phương quản lý) cho con em nhà nghèo khi đi học. Cần thiết kế các chương trình tín dụng đặc biệt nhằm mục đích giáo dục cho trẻ em, với lãi suất ưu đãi và thời hạn cho vay hợp lý đối với hộ nghèo.
21. Tạo các lớp học nghề miễn phí nhưng đào tạo theo những ngành nghề có xu hướng phát triển và có định hướng để con em ra trường có thể tìm được việc làm. Trong đào tạo nghề chú trọng hơn nữa khả năng thực hành.
22. Người nghèo cần được hỗ trợ, quan tâm hơn về y tế, để khi gặp những bệnh nặng, những bệnh ngoài khả năng xử lý của trạm y tế phường, họ vẫn có thể được cứu chữa ở bệnh viện tuyến trên mà không phải lo lắng tới chuyện tiền nong.

3.5. Đất đai

23. Việc tiến hành đô thị hoá cần được thực hiện một cách đồng bộ, có trọng điểm, có trật tự, phải thực hiện trên từng địa bàn khu dân cư, tránh trường hợp đô thị hoá □đồng loạt trên toàn thành phố□ gây nên sự xáo trộn lớn và lộn xộn giữa các địa bàn khu dân cư.
24. Quy định khung giá đất bồi thường hợp lý, nâng cao giá đất đối với người chủ sử dụng đất, thông tin đầy đủ và tốt hơn về giá đất và diễn biến về thị trường đất đai, tạo cơ hội để người dân phát huy được cơ hội khi giá đất tăng.
25. Chế độ đền bù đất đai không nên chi trả một khoản trọn gói, nên dành riêng một khoản cho chi phí chuyển đổi nghề đối với các hộ gia đình thuộc đối tượng tái định cư. Ngoài ra, cần có một cơ quan, tổ chức thiết kế chương trình, xây dựng kế hoạch, và triển khai thực hiện, chịu trách nhiệm về chuyển nghề cho người dân (kể cả giải quyết sắp xếp việc làm).
26. Xây dựng các chính sách hỗ trợ nhằm giúp người nghèo tiếp cận thị trường đất đai với những chế độ hỗ trợ cụ thể, ví dụ như:
 - Phân loại hộ nghèo để có các chính sách hỗ trợ khác nhau trong đó những hộ rất nghèo có thể được hỗ trợ bằng việc bán các khu nhà chung cư cao tầng với giá thấp.
 - Có chính sách hỗ trợ cho hộ nghèo trong việc đăng ký quyền sử dụng đất (miễn giảm thuế trước bạ và các chi phí khác)