

Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới và các vấn đề dân tộc thiểu số

Soạn thảo bởi Nhóm công tác về dân tộc thiểu số (EMWG)

Báo cáo này trình bày những triển vọng và khuyến nghị của Nhóm công tác về dân tộc thiểu số (EMWG) về Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới (NTP-NRD) và các vấn đề dân tộc thiểu số. Những thông tin này được thu thập dựa trên kinh nghiệm của chúng tôi và các đối tác của chúng tôi tại nhiều tỉnh ở Việt Nam. EMWG là một mạng lưới hoạt động dưới sự bảo trợ của Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam-Trung tâm dữ liệu các tổ chức phi chính phủ nước ngoài (VUFO-NGO), tập hợp các cơ quan phát triển và chuyên gia làm việc về vấn đề dân tộc thiểu số ở Việt Nam. Mục tiêu chung của chúng tôi là nâng cao đời sống và tiếng nói của các dân tộc thiểu số ở Việt Nam.

Tầm nhìn phát triển cho các dân tộc thiểu số

Khi đề cập đến một “tầm nhìn” xây dựng nông thôn mới để đáp ứng được nguyện vọng của người dân tộc thiểu số, điều quan trọng là phải hiểu biết về các đặc điểm địa hình, nông nghiệp của những khu vực hẻo lánh và triển vọng phát triển cụ thể của cộng đồng các dân tộc thiểu số. Chiến lược phát triển nông thôn cho các vùng hẻo lánh và vùng cao đòi hỏi những cách tiếp cận khác nhau do triển vọng phát triển nông nghiệp, khó khăn và cơ hội về cơ bản khác biệt so với vùng đồng bằng sông Hồng và sông Mekong. Về vấn đề này, 19 tiêu chí hiện tại của vùng nông thôn mới không bao quát đầy đủ những thực tế, nhu cầu và nguyện vọng của cộng đồng các dân tộc thiểu số. Nhiều mục tiêu quá cao so với thực tế ở các khu vực hẻo lánh. Do đó, chiến lược đề ra có thể không phù hợp và kết quả là chương trình này có thể bỏ qua nhiều xã.

Tầm nhìn phát triển cần phải tôn trọng và tính đến sự khác biệt cũng như đa dạng trong tập quán văn hóa và nguyện vọng của người dân tộc thiểu số. Các chiến lược cần tính đến quan điểm của địa phương. Người dân địa phương ở vùng cao phải được xem là các nhân tố tích cực trong quá trình thay đổi. Các chiến lược phát triển nông thôn phải coi trọng, công nhận loại hình phát triển và hiện đại hóa mà cộng đồng dân tộc thiểu số mong muốn. Điều này cần phải được hiểu rõ hơn nhiều so với hiện nay. Cần phải tôn trọng và khuyến khích đa dạng văn hóa. Cần phải thay đổi những quan niệm rập khuôn và coi dân tộc mình là nhất. Các cộng đồng dân tộc thiểu số cần phải có tiếng nói và vai trò lớn hơn trong quá trình hoạch định phát triển kinh tế xã hội nói chung và trong quá trình tạo dựng Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới nói riêng. Điều này đòi hỏi phải phát triển một tầm nhìn chung, rõ ràng và phù hợp về mặt văn hóa trong quá trình phát triển nông thôn. Đi theo đường lối đa dạng và không khuyến khích phát triển một chiều là tương lai đối với bất kỳ một quốc gia thu nhập trung bình nào.

Để thực hiện điều đó, các làng xã của người dân tộc thiểu số cần có khả năng tự xây dựng các kế hoạch phát triển của mình sao cho đáp ứng nhu cầu và nguyện vọng của cộng đồng. Các cộng đồng dân tộc thiểu số đang có hướng phát triển của riêng mình thông qua các tổ chức cộng đồng và nông dân. Điều này góp phần vào quá trình trao quyền hành động cho người dân tộc thiểu số, giúp kế hoạch khả thi hơn, ít bị trì hoãn và tăng hiệu quả thực hiện. Sử dụng cách tiếp cận huy động sự đóng góp của mọi người giúp cho quá trình hoạch định thiết thực và hiệu quả về mặt kinh tế, nhờ đó tăng cường được sự phát triển kinh tế xã hội của cộng đồng dân tộc thiểu số.

Tạo thêm lựa chọn việc làm

Tạo thêm việc làm cả trong và ngoài ngành nông nghiệp cũng như việc làm cho người di cư là trọng tâm của một chiến lược phát triển nông thôn. Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới có thể khuyến khích tạo thêm việc làm và đa dạng hoá cơ hội việc làm cho người dân tộc thiểu số bằng cách tạo nhiều cơ hội trên thị trường nhằm tăng giá trị sức lao động của nông dân dân tộc thiểu số. Trong khi đó, nhiều cộng đồng dân tộc thiểu số đang và sẽ phụ thuộc vào nông nghiệp tự cung tự cấp. Chúng ta cần những chính sách phù hợp để công nhận và ủng hộ loại hình nông nghiệp này. Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới cũng phải công nhận và hỗ trợ nông nghiệp quy mô nhỏ. Các mô hình nông nghiệp không nên dành nhiều ưu ái cho nông dân có nhiều khả năng và nguồn lực, ngay cả khi các mô hình này có thể đem lại năng suất và lợi nhuận cao hơn. Chính sách hỗ trợ nông dân làm nông nghiệp quy mô nhỏ từ trước đến nay thường là chính sách hỗ trợ người nghèo. Dịch vụ hỗ trợ của chính phủ thường không đến được với nông dân làm ăn tự cung tự cấp và theo quy mô nhỏ. Tiếp cận tín dụng, công nhận và hỗ trợ các hợp tác xã cũng như các tổ chức kiểu mới lấy người nông dân làm trọng tâm vẫn có nhiều hạn chế nghiêm trọng. Mở rộng dịch vụ ở các cộng đồng miền núi và dân tộc thiểu số thường ít được đầu tư và có xu hướng khuyến khích hệ thống sản xuất chỉ phù hợp với hệ thống nông nghiệp vùng đồng bằng mà không phù hợp với điều kiện, nguồn lực của phần lớn nông dân vùng cao và dân tộc thiểu số. Phương pháp tập huấn được sử dụng thường không phù hợp với kỹ năng ngôn ngữ và tập tục của nhiều nhóm người dân tộc thiểu số, do đó tạo ra nhiều trở ngại hơn trong quá trình giúp những nhóm này hiểu và quan tâm đến những phương pháp sản xuất mới cũng như cơ hội thị trường.

An ninh lương thực đối với cộng đồng dân tộc thiểu số chủ yếu phụ thuộc vào nông nghiệp quy mô nhỏ, sự tham gia của cộng đồng này vào mạng lưới nông nghiệp thương mại quy mô nhỏ, thị trường lương thực và cơ hội việc làm ngoài ngành nông nghiệp. Do an ninh lương thực vẫn không ổn định ở nhiều khu vực hẻo lánh nên phải cân nhắc kỹ lưỡng việc khuyến khích độc canh và trồng cây giá trị cao. Trong quá trình xác định, ưu tiên và phát triển chuỗi giá trị mới, cần thực hiện cẩn thận vì những lựa chọn mới cho nông dân vùng cao nghèo tốn chi phí và nhiều rủi ro hơn những chuỗi giá trị hiện tại. Đối với những xã dân tộc thiểu số hẻo lánh có xu hướng tự cung tự cấp, Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng nông thôn mới cần tập trung sản xuất những cây lương thực cơ bản để tăng cường an ninh lương thực ở cấp hộ gia đình và hỗ trợ cộng đồng thực hiện những bước đi đầu tiên tiến tới sản xuất theo định hướng thị trường (nếu điều kiện cho phép).

Hỗ trợ tiếp cận và phát triển chuỗi giá trị cho người nghèo có tiềm năng không lồ. Các cộng đồng dân tộc thiểu số đã tận dụng những cơ hội kinh tế này. Tuy nhiên, chính quyền địa phương cần tăng cường khả năng xác định, phát triển chuỗi giá trị để các hộ gia đình dân tộc thiểu số có thể tham gia và hưởng lợi. Điều này đòi hỏi chính quyền phải quan tâm đến thay đổi về car mặt tổ chức và thực tế. Đã có một số đề xuất ý tưởng có giá trị về cách thức xây dựng kinh tế nông thôn trên quy mô rộng, ví dụ như ý tưởng về mỗi làng một sản phẩm. Tuy nhiên, quá trình thực hiện những cách tiếp cận này cần toàn diện và giải

quyết được những khó khăn ngăn cản người dân tộc thiểu số tận dụng những cơ hội như vậy. Những rào cản này gồm tiếp cận tín dụng, rào cản về ngôn ngữ và chuẩn mực văn hóa. Số người dân tộc thiểu số di cư đang tăng dần và họ cần được hỗ trợ để hòa nhập xã hội. Tiếp cận thông tin hiệu quả hơn là một khía cạnh quan trọng.

Trong tất cả những vấn đề trên, khu vực tư nhân có thể đóng một vai trò vô cùng quan trọng. Tuy nhiên, khu vực tư nhân trong lĩnh vực nông nghiệp có thể không nhận thấy vai trò của nông dân dân tộc thiểu số nghèo và làm ăn theo quy mô nhỏ. Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới phải tránh lặp lại điểm yếu đó của mô hình hợp tác tư nhân-nhà nước (PPP), tránh bỏ qua những nông dân nhỏ lẻ và tránh làm tổn hại đến kế sinh nhai của họ. Chính sách và hàng hóa công vẫn là những vấn đề quan trọng trong chiến lược xây dựng nông thôn, đặc biệt là trong hỗ trợ những vùng hẻo lánh và khó khăn.

Thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới

Quy mô và mục tiêu của Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới rất lớn. Phần lớn người nghèo ở Việt Nam vẫn sống ở khu vực nông thôn, trong khi hơn 65% là người dân tộc thiểu số (số liệu năm 2008). Do đó, điều quan trọng là phải làm rõ những yếu tố khác nhau trong Chương trình Mục tiêu Quốc gia như ngân sách và sự liên kết của chương trình với những chương trình giảm nghèo khác.

Phát triển nông thôn gồm rất nhiều vấn đề chứ không chỉ là tạo dựng cơ sở hạ tầng. Trong thực tế, “phần mềm” như thông tin, kiến thức, ủy quyền và liên kết là những vấn đề có tầm quan trọng tương tự (nếu không muốn nói là quan trọng hơn). Thiếu những khía cạnh quan trọng này, chiến lược tiến tới công nghiệp hóa, hiện đại hóa chỉ có thể là tăng cường khai thác người dân nông thôn, bỏ qua nhóm người dân tộc thiểu số chứ không phải là phát triển. Điều này có ý nghĩa quan trọng trong quá trình lập kế hoạch và ngân sách, cả trong khi đầu tư và quá trình duy trì sau đó. Vì vậy, Chương trình Mục tiêu Quốc gia phải gắn chặt với quá trình hoạch định chiến lược phát triển kinh tế xã hội theo hướng có lợi cho người nghèo, thu hút được nhiều đối tượng và mang lại kết quả khả quan. Cần phải nâng cao và thống nhất tiếng nói cũng như quyền lợi của cộng đồng dân tộc thiểu số.

Đến thời điểm hiện tại, các chương trình của chính phủ đã đầu tư nhiều vào các dự án cơ sở hạ tầng, như chương trình 135-II. Mặc dù những chương trình này đã nâng cao điều kiện và khả năng tiếp cận của người dân địa phương nhưng sự mất cân đối về tỷ lệ đã khiến nhóm người nghèo nhất không được hưởng nhiều lợi ích trực tiếp. Đầu tư cơ sở hạ tầng thường tập trung vào khu vực trung tâm huyện và sự liên kết giữa các trung tâm xã với huyện. Do đó, người dân ở những làng hẻo lánh vẫn khó có thể tiếp cận tài sản công cộng. Vẫn còn nhiều thiếu hụt trong đầu tư ở những khu vực hẻo lánh. Do đó, cần phải có những cách thức thực hiện khác nhau để các cộng đồng được đầu tư công nhiều hơn.

Ngoài những dự án thí điểm hiện tại, điều quan trọng là phải nắm bắt được nguồn vốn hỗ trợ dành cho các xã, không được bỏ qua những xã nghèo nhất và xa xôi nhất – nơi có người dân tộc thiểu số sinh sống. Sự tham gia của các cộng đồng và người dân vào quá trình lập kế hoạch và thực hiện kế hoạch sẽ rất cần thiết. Cần phải nâng cao ý thức và hiểu biết về chương trình ở cấp độ địa phương bằng những cách thức mà cộng đồng người dân tộc thiểu số dễ dàng tiếp cận.

Điều quan trọng nhất là Chương trình Mục tiêu Quốc gia mới về Xây dựng Nông thôn mới phải dựa vào những sáng kiến hay và cách làm hiệu quả của các chương trình giảm nghèo khác. Ví dụ như chương

trình 135-II, mặc dù còn có thể thực hiện nhiều điều để nâng cao hiệu quả của những cơ chế này nhưng chương trình 135-II đã phát triển được những cách làm hiệu quả của các xã có liên quan trong các công trình cơ sở hạ tầng và biến các xã thành chủ của những dự án đầu tư. Ban giám sát cộng đồng đã nâng cao được chất lượng, hiệu quả chi phí và bảo trì. Song song với quá trình xây dựng khả năng đầy đủ cho cộng đồng, cơ chế hỗ trợ trọn gói không có điều kiện cho các cộng đồng đã tạo điều kiện và quyền tự chủ cho các cộng đồng để họ tự quyết định đầu tư thế nào cho sự phát triển của chính họ. Tinh thần của cơ chế hỗ trợ trọn gói không điều kiện này là để hỗ trợ cộng đồng sử dụng chủ động nguồn vốn được cấp. Các dự án thí điểm cho thấy việc cộng đồng sở hữu nguồn vốn đã tăng cường được chất lượng và tính bền vững trong đầu tư. Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới có thể dựa vào và nhân rộng những mô hình, phương thức tương tự.

Cần phải chú trọng nhiều hơn nữa trong xây dựng kỹ năng và khả năng cho phụ nữ dân tộc thiểu số để họ tham gia tích cực vào quá trình phát triển của chính mình, đồng thời tăng cường sự hợp tác của các tổ chức công và những người có trách nhiệm trong phối hợp với phụ nữ dân tộc thiểu số để họ thực hiện quyền của mình. Tình trạng mù chữ và khó khăn về ngôn ngữ vẫn là mối lo ngại chính đối với nhiều phụ nữ dân tộc thiểu số. Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới phải đảm bảo phụ nữ dân tộc thiểu số được tham gia một cách chủ động và chương trình cần tiến hành phân tích để tìm hiểu xem các hoạt động tác động đối với phụ nữ và nam giới khác nhau như thế nào. Quá trình phân tích còn nhằm mục đích hiểu rõ những rào cản xã hội, văn hóa còn tồn tại và ngăn cản phụ nữ tham gia cũng như hưởng lợi từ chương trình. Cần thành lập các tổ chức phụ nữ dân tộc thiểu số, đặc biệt là ở cấp làng và xã, để đại diện cho tiếng nói của phụ nữ. Cần đầu tư nhiều hơn nữa để nâng cao nhận thức của chính quyền, cộng đồng nhằm xóa bỏ thành kiến về vai trò, vị trí của phụ nữ dân tộc thiểu số.

Giải quyết những nguyên nhân về mặt cơ cấu của nghèo đói

Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới tạo ra một cơ hội để giải quyết một số nguyên nhân, khó khăn về mặt cơ cấu đã ngăn cản người dân tộc thiểu số hưởng lợi từ đầu tư và chính sách ưu đãi. Các phân tích đã chỉ ra rằng, người dân tộc thiểu số dù được tạo điều kiện về vốn, đất đai, giáo dục tương tự như nhóm người dân tộc Kinh và Hoa nhưng lợi ích thu về thường chỉ bằng một nửa hoặc 2/3 so với nhóm người Kinh và Hoa sống ở các xã với những đặc điểm tương tự. Hầu như phần lớn chính sách và chương trình về dân tộc thiểu số đều chỉ tập trung tăng tiền hỗ trợ. Do đó, cần nỗ lực để tăng cả tiền hỗ trợ và lợi ích của những khoản hỗ trợ này. Điều này đòi hỏi phải thay đổi trọng tâm hỗ trợ, từ chỗ chỉ chăm chăm thu hẹp khoảng cách về cơ sở hạ tầng, dịch vụ chuyển sang tập trung giải quyết những vấn đề về chất lượng và đảm bảo đối xử công bằng với mọi đối tượng.

Bất kỳ chiến lược phát triển và giảm nghèo nào cũng cần tập trung nâng cao khả năng của từng nhóm người, đặc biệt là trẻ em gái, phụ nữ và trẻ em nói chung ở các khu vực thiệt thòi. Những vấn đề của nhóm người nghèo nhất không thể được giải quyết một cách nhanh chóng, trừ khi phải đặt mục tiêu y tế và giáo dục lên hàng đầu trong Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới. Rõ ràng là rào cản ngôn ngữ vẫn tồn tại ở nhiều khu vực hẻo lánh. Tiếp cận giáo dục và chất lượng giáo dục đều có tầm quan trọng. Cần hiểu rõ những khó khăn về mặt giáo dục và giải quyết những khó khăn này. Những yếu tố như rào cản ngôn ngữ, môi trường học tập và triển vọng cơ hội tương lai ảnh hưởng đến quyết định của người dân tộc thiểu số. Tương tự, điều quan trọng là phải xây dựng năng lực cho các quan chức chính

quyền địa phương để quá trình hỗ trợ, tư vấn và trao quyền quyết định cho người dân tộc thiểu số có hiệu quả.

Để giải quyết vấn đề đói nghèo quanh năm mà chúng tôi nhìn thấy ở những cộng đồng dân tộc thiểu số, ngoài những biện pháp hỗ trợ theo khu vực, Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới cần có nhiều phương thức tiếp cận hơn tập trung vào từng hộ gia đình. Các phương án bảo vệ xã hội đã tỏ ra rất hiệu quả trong khắc phục một số những khó khăn trên. Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới có thể thí điểm những sáng kiến như vậy. Ví dụ, chương trình hỗ trợ tài chính có điều kiện có thể vừa giúp tạo cơ hội phát triển vừa đảm bảo sử dụng hiệu quả hơn các dịch vụ công như chăm sóc sức khỏe và giáo dục.

Nhằm đạt được mục tiêu về giảm đói nghèo, mục tiêu về địa lý, giới và dân tộc thiểu số, Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới cần cần nhắc đến đối tượng tham gia, công cụ truyền thông, cơ chế để đạt mục tiêu, tuyển chọn cán bộ là người dân tộc thiểu số và cung cấp dịch vụ dựa trên tính đa dạng văn hóa. Các chương trình thường chịu áp lực về tình trạng đói nghèo. 19 tiêu chí về vùng nông thôn mới có thể không chủ trương tập trung vào nhóm người có nhiều tài sản vì thông thường, làm việc với nhóm người này dễ dàng hơn. Nhằm hạn chế tình trạng chệch mục tiêu, Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới phải xác định rõ ràng hơn các mục tiêu giải quyết đói nghèo nói chung và mục tiêu về dân tộc thiểu số nói riêng.

Chương trình tạo cơ hội để giải quyết những vấn đề liên quan đến quan điểm và định kiến về người dân tộc thiểu số - những vấn đề gây ra tình trạng phân biệt đối xử và coi thường (kể cả sự tự ti trong cộng đồng dân tộc thiểu số). Một vài chính sách và cách thực hiện đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến văn hóa, truyền thống của người dân tộc thiểu số. Nhiều biện pháp hỗ trợ của chính phủ dựa trên quan điểm rằng người dân tộc thiểu số cũng giống như người Kinh và khi những chính sách như vậy thất bại, người ta lại cho rằng nguyên nhân là “sự thờ ơ” hay “sự lạc hậu” của người dân tộc thiểu số, mà không hề kiểm tra những điểm không phù hợp của chính sách. Định kiến, hiểu lầm về tập tục văn hóa, hiểu sai về hành động và hành vi của người dân tộc thiểu số có thể dẫn tới nhiều khó khăn và kết quả tiêu cực trong phát triển. Trong số các cộng đồng dân tộc thiểu số, có bằng chứng cho thấy họ rất để ý tới những quan điểm tiêu cực về bản thân họ.

Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới nên xem xét những biện pháp hỗ trợ có tính thực tiễn để giải quyết vấn đề phân biệt đối xử và sự coi thường, như tập huấn về đa dạng văn hóa cho cơ quan chức năng và báo chí. Người dân tộc thiểu số cần được trao quyền và nguồn lực để họ quyết định bảo tồn, phát triển loại hình văn hóa nào theo nguyện vọng của họ. Nói tóm lại, cần phải khuyến khích quy tắc về đa dạng văn hóa và trao quyền hành động cho người dân tộc thiểu số. Đồng thời, các chiến lược và đầu tư cần dựa trên những nghiên cứu địa phương đáng tin cậy hoặc sử dụng những dữ liệu về dân tộc học và nhân chủng học.

Kế hoạch tương lai

Quá trình xây dựng ý tưởng và lên kế hoạch cho Chương trình Mục tiêu Quốc gia mới về Xây dựng Nông thôn mới đòi hỏi sự tham gia của hàng loạt cơ quan chính phủ, trong đó mỗi cơ quan đều có vai trò khác nhau. Quy mô và mục đích của Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xây dựng Nông thôn mới và các chương trình trực thuộc là rất lớn và ngân sách cũng không phải là nhỏ. Do đó, sự phối hợp và lãnh đạo liên ngành sẽ rất quan trọng. Trước đây, những vấn đề này là những khó khăn nghiêm trọng, ảnh hưởng

tới hiệu quả của chính sách phát triển nông thôn và nông nghiệp. Do đó, điều quan trọng nằm ở cách thức các cơ quan liên quan tới Chương trình Mục tiêu Quốc gia sắp xếp, hỗ trợ và phối hợp với nhau nhằm tìm ra phương pháp tốt nhất.

Trong quá trình phát triển Chương trình Mục tiêu Quốc gia mới về Xây dựng Nông thôn mới, cần phải thành lập một diễn đàn để chia sẻ những phương pháp tốt nhất, xác định khoảng cách và khuyến khích cộng đồng tự chủ động. Điều quan trọng là cần có sự tham vấn và tham gia của nhiều bên có liên quan, trong đó có tổ chức xã hội dân sự và các cộng đồng. Trong quá trình lên kế hoạch thực hiện, giám sát và đánh giá chương trình, cần phải xem xét quan điểm, quyền lợi của nông dân, các tổ chức nông dân và tổ chức cộng đồng trong cộng đồng người dân tộc thiểu số. Ủy ban chỉ đạo quốc gia cần thành lập một cơ chế đối thoại lâu dài. Cơ chế này nên có sự tham gia của nhiều người, gồm đại diện của các cộng đồng dân tộc thiểu số và xã hội dân sự. Một cơ chế như vậy có thể được nhân rộng cho mỗi khu vực hoặc thậm chí là mỗi tỉnh.

Liên hệ tại địa chỉ emwg@ngocentre.org.vn để biết thêm thông tin.

//hết//