

# GIẢI PHÁP VỀ SINH KẾ BỀN VỮNG CHO ĐỒNG BÀO DÂN TỘC ÍT NGƯỜI Ở TỈNH QUẢNG NAM

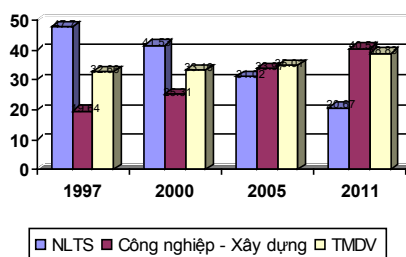
GS.TS ĐẶNG ĐÌNH ĐÀO, ThS PHẠM THỊ MINH THẢO, ThS NGUYỄN CHÍ THANH

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Là một tỉnh thuộc khu vực Nam Trung Bộ, Quảng Nam có hơn 116 nghìn đồng bào dân tộc ít người (gồm: Cơ Tu, Xê Đăng, Ca Dong, Ve, Bnông, Tà Rieng, Co), sống tập trung chủ yếu ở 6 huyện vùng cao (chiếm trên 2/3 diện tích toàn tỉnh). Do địa hình hiểm trở, điều kiện cơ sở hạ tầng thấp kém, giao thông đi lại khó khăn và tập quán lạc hậu nên việc tạo lập sinh kế bền vững cho đồng bào dân tộc ít người ở đây gặp nhiều khó khăn, thách thức. Từ việc phân tích một số tồn tại, bất cập, các tác giả đã mạnh dạn đề xuất một hệ thống đồng bộ nhiều giải pháp nhằm thúc đẩy hoạt động sinh kế cho đồng bào dân tộc ít người của tỉnh Quảng Nam trong thời gian tới.

## Hoạt động sinh kế của đồng bào dân tộc ít người tỉnh Quảng Nam

Sau hơn 15 năm tái lập tỉnh (1997-2013), quy mô kinh tế của tỉnh Quảng Nam tăng lên đáng kể và phát triển khá nhanh. Cụ thể, trong giai đoạn 1997-2011, tổng sản phẩm trên địa bàn tỉnh bình quân tăng 10,6%/năm, đây là tốc độ tăng trưởng khá so với một số tỉnh trong khu vực. Trong đó, mức tăng trưởng bình quân 15 năm của khu vực nông - lâm - thủy sản đạt 2,5%/năm, khu vực công nghiệp - xây dựng đạt 17,9%/năm; khu vực dịch vụ đạt 12%/năm. Tính đến năm 2011, tổng sản phẩm toàn tỉnh tăng gấp 4,1 lần so với năm 1997, trong đó khu vực nông - lâm - thủy sản tăng gấp 1,4 lần, khu vực công nghiệp - xây dựng gấp trên 10 lần, khu vực dịch vụ gấp 4,8 lần. Cơ cấu kinh tế trên địa bàn tỉnh cũng chuyển dịch theo hướng tích cực, gia tăng tỷ trọng khu vực dịch vụ và tỷ lệ nông lâm thủy sản giảm dần (biểu đồ 1).



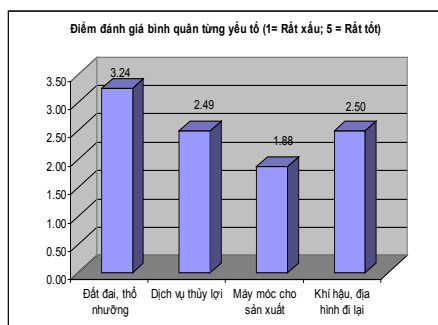
Biểu đồ 1: cơ cấu kinh tế trên địa bàn tỉnh Quảng Nam giai đoạn 1997-2011 (nguồn: kinh tế - xã hội Quảng Nam 15 năm 1997-2011. Cục Thống kê Quảng Nam, 2012)

Mặc dù còn nhiều khó khăn nhưng công tác xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội vùng miền núi, dân tộc ít người luôn được Tỉnh ủy và UBND tỉnh Quảng Nam đặc biệt quan tâm. Các chương trình phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh đã đạt được nhiều kết quả đáng khích lệ. Có thể nói, sự đầu tư của Đảng, Nhà nước và chính quyền địa phương các cấp cho công tác này là rất lớn. Cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất và đời sống (đường giao thông, thủy lợi nhỏ, khai hoang cải tạo ruộng nước, điện thấp sáng, trường học, trạm xá, nước sinh hoạt...) đều được quan tâm đầu tư. Chương

trình 135 giai đoạn II thực hiện ở 57 xã và 27 thôn đặc biệt khó khăn từ 2006 đến năm 2010 với 4 nội dung hợp phần đạt trên 374 tỷ đồng. Bên cạnh đó, đã có thêm 432 công trình về giao thông, thủy lợi, thủy điện, trường học, trạm xá, nước sinh hoạt và nhà sinh hoạt cộng đồng... Đây là những tiến bộ quan trọng để thúc đẩy công cuộc xóa đói giảm nghèo, sinh kế bền vững cho đồng bào các dân tộc ít người tỉnh Quảng Nam.

Trồng trọt - kinh tế nương rẫy, săn bắn động vật trong rừng, dưới suối, khai thác sản vật cây trái dưới tán rừng, đất rừng, ngành nghề thủ công... đóng vai trò quan trọng trong đời sống hàng ngày của đồng bào dân tộc ít người tỉnh Quảng Nam. Chính nền sản xuất này đã tạo ra cho con người và xã hội các dân tộc ít người ở đây mang nặng dấu ấn của tính cộng đồng, thể hiện trên mọi phương diện đời sống như quan niệm về sở hữu đất đai, tư duy và tập quán sống. Xét trên góc độ phát triển, có thể thấy phương thức trồng nương rẫy của đồng bào dân tộc ít người còn mang tính chất

du canh, du cư, hoạt động kinh tế phụ thuộc nhiều vào thiên nhiên và việc khai khẩn đất làm nương rẫy, khai thác rừng tự nhiên, rừng trồng hoặc rừng phòng hộ... vì phạm các quy định của Nhà nước và thiếu bền vững. Mô hình sinh kế dựa trên săn bắn và khai khẩn nương rẫy này dựa trên lao động chân tay là chủ yếu (biểu đồ 2).

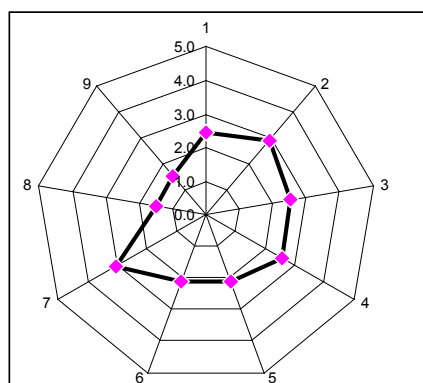


Biểu đồ 2: đánh giá các yếu tố ảnh hưởng tới điều kiện canh tác của hộ gia đình hiện nay (nguồn: kết quả điều tra khảo sát về sinh kế bền vững vùng đồng bào dân tộc thiểu số ở Quảng Nam của Viện Nghiên cứu Kinh tế và Phát triển, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, 2012)

Nghiên cứu về cơ cấu kinh tế cũng như việc làm, thu nhập tại các vùng đồng bào dân tộc thiểu số trên địa bàn tỉnh Quảng Nam cho thấy mức độ phụ thuộc rất lớn của đồng bào dân tộc thiểu số vào nông nghiệp. Phần lớn lao động ở đây làm việc trong khu vực nông nghiệp, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp rất thấp. Nguyên nhân chủ yếu là do tại địa phương các ngành công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại và dịch vụ mới chỉ phát triển ở mức độ rất khiêm tốn, bên cạnh đó, số lượng lao động được đào tạo ngành nghề phi nông nghiệp rất ít nên đại đa số lao động đều phải tham gia vào các hoạt động của sản xuất nông nghiệp. Trong điều kiện hiện nay, khi mà giá trị gia tăng của sản xuất nông nghiệp vẫn còn thấp thì đây là một cản trở đáng kể đối với việc chuyển đổi lao động sang các ngành phi nông nghiệp nhằm cải

thiện kinh tế và nâng cao thu nhập của các hộ nông dân.

Biểu đồ 3 cho thấy kết quả đánh giá của cán bộ quản lý của tỉnh Quảng Nam về ngành trồng trọt của đồng bào dân tộc ít người, trong đó, các yếu tố này được cho theo thang điểm 5, với ý nghĩa 1 điểm = rất kém và 5 điểm = rất tốt. Với đặc thù vùng sâu, vùng xa, một số nơi đường giao thông còn chưa tới, điều kiện để phát triển các loại cây trồng, sản phẩm ngành nghề trồng trọt còn rất hạn chế và việc giải quyết lương thực cũng như nông sản thực hiện ngay tại địa bàn. Tuy nhiên, khả năng tự cung, tự cấp các sản phẩm nông nghiệp cho chính bản thân gia đình ở đây chỉ mới đạt mức độ trung bình (2,9 điểm). Bên cạnh đó, khả năng cung cấp hàng hoá tại địa phương còn kém hơn (chỉ đạt tương ứng là 2,4 điểm). Mạng lưới tiêu thụ nông sản hàng hoá, khả năng tiếp cận và mở rộng thị trường tiêu thụ nông sản hàng hoá hiện đang là vấn đề khó khăn đối với đồng bào dân tộc ít người tỉnh Quảng Nam (với số điểm khá thấp, tương ứng là 2,6 và 2,1 điểm). Điều này cho thấy mức độ kém bền vững của hoạt động sinh kế này.



Biểu đồ 3: điểm đánh giá của cán bộ quản lý về ngành “trồng trọt” ở vùng dân tộc thiểu số (nguồn: kết quả điều tra khảo sát về sinh kế bền vững vùng đồng bào dân tộc thiểu số ở Quảng Nam của Viện Nghiên cứu Kinh tế và Phát triển, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, 2012)

Ở đây gồm: 1= khả năng cung cấp sản phẩm trồng trọt cho đồng bào tại địa phương; 2= khả năng tự cung, tự cấp sản phẩm trồng trọt cho bản thân hộ gia đình; 3= hiệu quả kinh tế; 4= mạng lưới tiêu thụ sản phẩm; 5= khả năng cung cấp sản phẩm ra thị trường; 6= khả năng tiếp cận và mở rộng thị trường tiêu thụ sản phẩm; 7= khả năng đầu tư từ ngân sách nhà nước; 8= khả năng đầu tư từ các tổ chức ngoài nhà nước; 9= khả năng đầu tư từ các tổ chức quốc tế.

Ngoài ra, trình độ dân trí còn thấp cũng ảnh hưởng không nhỏ tới tính bền vững về hoạt động sinh kế của đồng bào. Nhiều con em đồng bào dân tộc ít người vẫn trong tình trạng thất học hoặc khó khăn trong việc tiếp cận với các dịch vụ giáo dục, thiếu kiến thức và kỹ năng làm ăn. Nguyên nhân của tình trạng này một phần là do kinh phí đầu tư cho giáo dục của Nhà nước còn hạn chế và do lối sống du canh, du cư, tự bằng lòng nên nhận thức của người dân về tầm quan trọng của việc tham gia các hoạt động giáo dục còn hạn chế.

Vì thế, hoạt động sinh kế của đồng bào dân tộc ít người tỉnh Quảng Nam vẫn còn tồn tại một số bất cập chính như: Một là, sản xuất hàng hóa, nhất là công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại, dịch vụ còn kém phát triển, tập quán sản xuất lạc hậu, chưa quan tâm đầu tư cho sản xuất, kinh doanh. Hai là, việc giải quyết lương thực tại chỗ ở một số địa bàn dân cư còn bấp bênh, chưa phát triển được nghề rừng cho đồng bào để đồng bào sống và tạo thu nhập ổn định từ rừng, chưa có cán bộ kỹ thuật, cán bộ tư vấn bám trụ ở làng bản nên sau khi các dự án kết thúc lại quay về như cũ. Ba là, cơ sở hạ tầng chưa đồng bộ, vốn đầu tư chưa đáp ứng được yêu cầu và công tác tái định cư cho đồng bào các dân

tộc tại các công trình thủy điện, giao thông... còn bất cập, thiếu bền vững. *Bốn là*, một số loại hình văn hóa - thông tin đến với đồng bào còn hạn chế, việc hồi phục và phát huy những giá trị văn hóa, nghệ thuật, những tập tục truyền thống tốt và có lợi chưa được quan tâm đúng mức. *Năm là*, giáo dục và đào tạo còn nhiều bất cập, nhất là cơ sở hạ tầng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu, thể hiện ở: chất lượng đào tạo còn hạn chế, số lượng sinh viên cử tuyển không ít nhưng bố trí việc làm sau khi tốt nghiệp ở mức thấp (25-50%). *Sáu là*, việc chăm sóc sức khỏe cho người dân, nhất là ở vùng cao, biên giới còn nhiều khó khăn, cơ sở vật chất, trang thiết bị, thuốc men và chăm sóc y tế còn thiếu; đội ngũ cán bộ y tế cơ sở ở nhiều xã còn mỏng, chưa đáp ứng được yêu cầu và nhiệm vụ trước mắt cũng như lâu dài.

### **Giải pháp đẩy mạnh các hoạt động sinh kế bền vững**

Để đẩy mạnh các hoạt động sinh kế bền vững cho đồng bào dân tộc ít người ở tỉnh Quảng Nam, đặc biệt là để xây dựng một mô hình sinh kế bền vững đòi hỏi phải có nhiều giải pháp đồng bộ và triển khai quyết liệt, hiệu quả từ Nhà nước, chính quyền địa phương, doanh nghiệp, các nhà khoa học cho đến người dân.

#### **Về phía Nhà nước**

Cần tiếp tục bổ sung, điều chỉnh và ban hành những chính sách mới phù hợp hơn với thực tế của vùng đồng bào dân tộc ít người ở Quảng Nam nhằm thực hiện tốt và hiệu quả hơn hoạt động sinh kế, xóa đói, giảm nghèo bền vững và đáp ứng yêu cầu phát triển.

Hiện thực hóa và đưa vào cuộc sống các chương trình, đề án, chính sách đã ban hành như: chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng

bào dân tộc ít người và miền núi giai đoạn 2011-2015, định hướng đến năm 2020; đề án phát triển nguồn nhân lực vùng dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2011-2020; chính sách đặc thù hỗ trợ bình đẳng giới tại vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; chính sách khuyến khích, thu hút các tổ chức, doanh nghiệp đầu tư vào vùng dân tộc và miền núi; chính sách đặc thù đối với cán bộ trong hệ thống cơ quan công tác dân tộc; đề án chương trình hỗ trợ các dân tộc có số dân dưới 10.000 người. Bên cạnh đó, cần có kế hoạch bổ sung kịp thời nguồn vốn đáp ứng nhu cầu và tiến độ phân kỳ để đảm bảo thực hiện một số chương trình, dự án, chính sách đã được phê duyệt như Quyết định số 33, dự án trung tâm cụm xã, Quyết định 1592/QĐ-TTg, Nghị quyết 30a...

Có chính sách cụ thể khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp, cá nhân đầu tư vào khu vực miền núi, vùng đồng bào dân tộc ít người nhằm cùng Nhà nước tham gia xây dựng hạ tầng về giáo dục, y tế, nâng cao dân trí, phát triển sản xuất, chế biến nông sản, phát triển các mạng lưới thương mại dịch vụ...

Tại các chương trình, dự án, ngoài tập trung đầu tư vào kết cấu hạ tầng cơ sở để tạo tiền đề phát triển kinh tế - xã hội, cần xác định được những lĩnh vực ưu tiên đầu tư như xóa đói giảm nghèo, ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo, xây dựng thiết chế văn hoá... cho vùng đồng bào dân tộc ít người, đặc biệt chú ý đầu tư cho sản xuất - kinh doanh, tạo nguồn hoạt động sinh kế bền vững. Hạn chế tối đa độ trễ của các chính sách đối với đồng bào dân tộc thiểu số nhằm tăng lòng tin của người dân vào cơ chế, chính sách

để tích cực thực hiện các biện pháp sinh kế bền vững ở địa phương.

Nhanh chóng đào tạo, đào tạo lại, bồi dưỡng cán bộ là người dân tộc ít người cho từng vùng, từng dân tộc trên cơ sở xây dựng một chiến lược về cán bộ theo hướng thích hợp với từng dân tộc và trong từng giai đoạn cụ thể. Chú ý việc đầu tư, nâng cao hiệu quả hoạt động của các trường phổ thông dân tộc nội trú, các trường dự bị đại học và chế độ cử tuyển vào trường đại học...

Tăng cường lực lượng cán bộ có năng lực, phẩm chất ở tất cả các ngành, lĩnh vực đến "cắm" ở vùng dân tộc ít người và có chính sách đãi ngộ phù hợp. Tăng cường đội ngũ cán bộ làm công tác dân tộc để nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước.

Đẩy mạnh công tác vận động đồng bào dân tộc, thực hiện tốt các chính sách dân tộc bằng nhiều hình thức, nhất là những người có uy tín trong cộng đồng như già làng, trưởng bản.

#### **Về phía chính quyền địa phương**

Tỉnh cần xây dựng và triển khai đề án phát triển kinh tế - xã hội miền núi, vùng đồng bào dân tộc ít người đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030, trong đó bao gồm đề án phát triển sinh kế bền vững.

Ưu tiên đầu tư xây dựng và phát huy có hiệu quả kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ở vùng dân tộc ít người, gồm hệ thống đường giao thông liên xã, thôn, bản; hệ thống thủy lợi phục vụ canh tác; trường, trạm... Đồng thời, chuyển dịch mạnh mẽ lượng vốn đầu tư, đặc biệt là cho phát triển sản xuất, kinh doanh, phát triển ngành nghề tiểu thủ công nghiệp, phát triển mạnh mẽ kinh tế rừng, sản xuất cây nguyên liệu, chăn nuôi đại gia

súc, gia cầm... phù hợp với từng địa bàn, dân tộc cụ thể.

Tăng mức hỗ trợ cho đồng bào để đầu tư, nâng cấp các máy móc, công cụ sản xuất, nâng cao nguồn lực vật chất cho đồng bào. Khai thác có hiệu quả các chương trình hỗ trợ công cụ sản xuất của Nhà nước cho đồng bào dân tộc ít người thông qua hướng dẫn, khuyến khích đồng bào áp dụng kỹ thuật, sử dụng các máy móc, thiết bị phục vụ sản xuất của đồng bào.

Bên cạnh nguồn hỗ trợ từ phía Chính phủ, chính quyền địa phương cũng cần có những ưu tiên hỗ trợ, cải tiến thủ tục hành chính trong vay vốn cho đồng bào dân tộc ít người ở vùng sâu, vùng xa để tăng tiềm lực tài chính, từ đó có điều kiện phát triển hoạt động sinh kế.

Thu hút các tổ chức, cá nhân đầu tư vào miền núi, nhất là tham gia xây dựng hạ tầng về giáo dục, nâng cao dân trí, chăm sóc sức khỏe nhân dân, phát triển sản xuất...

Tăng các cơ hội tiếp cận thông tin, thị trường, kiến thức mới phục vụ hoạt động sản xuất cho đồng bào, hướng dẫn đồng bào các kỹ thuật sản xuất mới, các mô hình sinh kế mới khác; mở các lớp đào tạo giúp đồng bào nâng cao nhận thức, kỹ năng. Đặc biệt chú ý là, các hoạt động này cần xây dựng cho từng đối tượng cụ thể và có cách tiếp cận linh hoạt, hiệu quả với đồng bào.

Đẩy mạnh công tác khuyến nông - lâm - ngư, tăng cường chuyển giao và ứng dụng khoa học và công nghệ, nhanh chóng đưa những giống cây trồng, vật nuôi có năng suất cao, chất lượng phù hợp với điều kiện thực tế của địa bàn. Xây dựng mạng lưới thú y cơ sở đủ mạnh để phòng ngừa dịch bệnh cho gia súc, gia cầm.

Phát huy vai trò của các già làng, trưởng bản trong cộng đồng dân tộc ít người và hiệu quả tích cực của tính cộng đồng để triển khai mô hình sinh kế bền vững. Chỉ khi đã tin tưởng, thấy được kết quả tích cực trong thực hiện, đồng bào mới chủ động trong thực hiện và khi đó mô hình sinh kế mới thực thi được bền vững, hiệu quả.

Trong xây dựng cơ chế, chính sách riêng cho miền núi về đào tạo, bố trí, sử dụng, thu hút cán bộ, cần ưu tiên cán bộ là người dân tộc ít người.

### **Về phía các doanh nghiệp và nhà khoa học**

Tăng cường sự hợp tác giữa các nhà khoa học, doanh nghiệp và chính quyền các cấp trong việc xây dựng và triển khai mô hình sinh kế bền vững cho vùng đồng bào dân tộc ít người. Các doanh nghiệp cần tích cực ủng hộ, đầu tư cho vùng đồng bào dân tộc ít người, đặc biệt là đầu tư các cụm kinh tế - kỹ thuật, các trung tâm thương mại dịch vụ, trung tâm văn hóa du lịch sinh thái để thu hút, lan tỏa và góp phần giúp đồng bào dân tộc thiểu số có được các hoạt động sinh kế bền vững. Các nhà khoa học tiếp tục nghiên cứu đặc thù, tập quán hoạt động sinh kế của đồng bào dân tộc ít người ở Quảng Nam, từ đó đề xuất các đề án cụ thể về sinh kế bền vững, xóa đói giảm nghèo phù hợp với đồng bào các dân tộc ít người ở các địa phương miền núi của tỉnh.

### **Về phía người dân**

Bản thân đồng bào dân tộc thiểu số phải nhận thức và tự ý thức được cần thực hiện mô hình sinh kế bền vững, tránh tư tưởng tự thỏa mãn, bằng lòng, từ đó đảm bảo cuộc sống bản thân ổn định và ngày càng nâng cao, nhằm tạo nguồn lực bền vững cho thế hệ sau.

Tích cực học tập, nâng cao trình

độ, kiến thức và kỹ năng, đồng thời thay đổi những tập quán, tư duy lạc hậu để tự mình vươn lên trong hoạt động tạo lập sinh kế bền vững.

Từ sự hướng dẫn, hỗ trợ của Nhà nước và chính quyền địa phương, đồng bào dân tộc thiểu số cần tự đánh giá được mức bền vững trong hoạt động sinh kế hiện nay của bản thân, tìm ra các nhân tố tác động tích cực hay tiêu cực từ môi trường ngoài ảnh hưởng tới cuộc sống, chỉ ra những yếu tố tiềm lực nào cần phát huy và những yếu tố nào cần thay đổi...

Tích cực tham gia quản lý, giám sát trong quá trình lập kế hoạch, triển khai thực hiện và giám sát thực hiện các chương trình, chính sách dân tộc miền núi ngay tại địa bàn các huyện, làng bản ■

### **Tài liệu tham khảo**

1. Kinh tế - xã hội tỉnh Quảng Nam 15 năm (1997-2011). Tổng cục Thống kê, Cục Thống kê Quảng Nam năm 2012
2. UBND tỉnh Quảng Nam: Báo cáo tổng kết công tác dân tộc giai đoạn 2005-2010. Một số nhiệm vụ trọng tâm giai đoạn 2011-2015 về tăng cường công tác dân tộc thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.
3. UBND tỉnh Quảng Nam: Đề án Chương trình hỗ trợ giảm nghèo tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2011- 2015, định hướng đến năm 2020 (2011).
4. GS.TS Đặng Đình Đào (2013). "Luận cứ và giải pháp cho việc xây dựng các mô hình sinh kế bền vững vùng đồng bào các dân tộc thiểu số tỉnh Quảng Nam". Đề tài KH&CN cấp tỉnh.