

GIẢM NGHÈO TRONG CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ VIỆT NAM: THỰC TRẠNG, QUAN ĐIỂM VÀ ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH

Đỗ Kim Chung*, Đặng Xuân Phi

Khoa Kinh tế và Phát triển nông thôn, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

**Tác giả liên hệ: dkchung@vnua.edu.vn*

Ngày gửi bài: 22.08.2020

Ngày chấp nhận: 29.09.2020

TÓM TẮT

Hơn ba thập kỷ qua, nhiều nguồn lực đã được đầu tư cho giảm nghèo ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số với kết quả giảm nghèo đầy ấn tượng. Tuy nhiên, vùng đồng bào dân tộc thiểu số vẫn là nơi có tỷ lệ nghèo cao. Nghiên cứu này nhằm đánh giá quá trình giảm nghèo trong thời gian qua ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số và đề xuất các quan điểm, đổi mới chính sách và định hướng cho giảm nghèo cho vùng đồng bào các dân tộc thiểu số trong thời gian tới. Kết quả phân tích chỉ rõ: mặc dù cả nước đã đạt được mục tiêu giảm nghèo qua các năm nhưng tỷ lệ hộ dân tộc thiểu số trong tổng số hộ nghèo của cả nước lại tăng lên; Vẫn còn nhiều bất cập trong hệ thống chính sách giảm nghèo. Trên cơ sở đó, nghiên cứu đã đề xuất phải đổi mới quan điểm giảm nghèo ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số như: giảm nghèo bền vững và phải lấy con người làm trung tâm, tập trung vào nhóm dân tộc thiểu số; Giảm nghèo đa chiều. Cần đổi mới chính sách giảm nghèo theo hướng giảm thiểu bao cấp, gắn đầu tư công với kết quả giảm nghèo, phát huy sự tham gia của cơ sở, đảm bảo linh hoạt, hiệu lực và hiệu quả khi triển khai.

Từ khóa: Dân tộc thiểu số, giảm nghèo, quan điểm, chính sách, chương trình phát triển kinh tế xã hội.

Poverty Reduction in the Ethnic Minority Group: Current Situation, A View of Points and Policy Orientation

ABSTRACTS

For the last three decades, considerable resources have been devoted to poverty in the ethnic minority areas with an impressive poverty reduction result. However, the ethnic minority areas still have high poverty rates. This research aims at assessing of poverty reduction process in the ethnic minority areas, suggesting a view of points, policy renovation and orientations for poverty reduction in the ethnic minority regions in the coming years. Findings indicate that although the country has attained poverty reduction targets but the share of the ethnic minority poor groups in total national poor is increasing yearly. There exist flaws in the poverty reduction policy systems. With this regard, the research recommends the need to renovate points of view on poverty reduction such as sustainable poverty reduction with people centered oriented, focusing ethnic minority groups and multiple criterial poverty reduction. There is a need to renovate poverty reduction policies towards minimizing subsidies, close links public investment with poverty reduction results, strengthening grassroot people's participation, more flexible, effective and efficient implementation systems.

Keywords: Ethnic minority; poverty reduction; view of points; policies; poverty reduction policies, socio-economic development program.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Việt Nam là quốc gia có 54 dân tộc với số dân không đồng đều. Theo số liệu thống kê năm 2019, ngoài dân tộc Kinh chiếm đa số, 53 dân tộc thiểu số (DTTS) với dân số 14.119.000 người, chiếm 14,68% tổng dân số cả nước (Tổng cục

Thống kê, 2020). Các DTTS có số dân không đồng đều, có 06 dân tộc đông trên một triệu người như Tày, Thái, Mường, Khmer, Mông và Nùng; có 05 dân tộc dưới một nghìn người như: Si La, Pu Páo, Ô Đu, Brâu, Rơ Măm; có 08 tỉnh có tỷ lệ DTTS hơn 70% như: Cao Bằng, Hà Giang, Bắc Kạn, Lạng Sơn, Điện Biên, Lai

Châu, Sơn La, Hòa Bình (Ủy Ban dân tộc, 2020^a). Các dân tộc sống đan xen nhau và cư trú chủ yếu ở vùng miền núi và một số vùng đồng bằng các tỉnh phía Nam, trên địa bàn 51/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, 548 đơn vị cấp huyện và 5.266 đơn vị cấp xã (Tổng cục Thống kê, 2016). Phần lớn nơi sinh sống của đồng bào dân tộc thiểu số ở các vùng khó khăn, cơ sở hạ tầng kỹ thuật còn thiếu về số lượng, kém về chất lượng.

Trong công cuộc phát triển kinh tế xã hội của cả nước nói chung và đồng bào các dân tộc thiểu số nói riêng, nhiều chương trình, chính sách và nguồn lực đã được đầu tư cho xóa đói giảm nghèo ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Nhờ vậy, công cuộc xóa đói, giảm nghèo ở vùng đồng bào các dân tộc thiểu số đã thu được thành tựu đáng kể. Nếu như năm 2015, cả nước có 1.063.697 hộ nghèo thì đến năm 2019, con số này là 743.954 (giảm được 30%). Tuy nhiên, các dân tộc thiểu số chiếm 14,68% dân số nhưng lại chiếm tới 57,0% số hộ nghèo của cả nước (Ủy ban Dân tộc, 2020^a). Vậy, cần có quan điểm và giải pháp chính sách gì để thúc đẩy sự nghiệp giảm nghèo ở vùng đồng bào DTTS bền vững hơn nữa là vấn đề đặt ra và cần quan tâm trong xây dựng Chương trình mục tiêu quốc gia (MTQG) phát triển kinh tế xã hội vùng đồng bào DTTS và miền núi giai đoạn 2021-2025. Để giải quyết vấn đề trên, nghiên cứu này trình bày tình hình thực hiện các chủ trương, chính sách và kết quả giảm nghèo ở vùng đồng bào DTTS, chỉ ra những quan điểm, định hướng chính sách cho giảm nghèo vùng đồng bào dân tộc thiểu số trong thời gian tới.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Phương pháp tiếp cận trong nghiên cứu này là tiếp cận phân tích chính sách công, dựa trên chuỗi tác động trong phân tích chính sách theo mối quan hệ: chính sách giảm nghèo- nguồn lực đầu tư - kết quả - tác động.

Vì thế, các số liệu liên quan đến chính sách giảm nghèo, nguồn lực đầu tư, kết quả và tác động giảm nghèo giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2020, được tính toán dựa trên các số liệu, tài liệu đã công bố của các bộ ngành như: Bộ

Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch Đầu tư. Các số liệu về dân tộc thiểu số, nghèo đói trong nhóm các DTTS được tính toán từ số liệu điều tra của Tổng cục Thống kê và Ủy ban Dân tộc. Ngoài ra, kết quả nghiên cứu này được tính toán dựa trên bộ số liệu của tác giả đã điều tra 3.000 hộ (1.018 hộ nghèo, 961 hộ cận nghèo và 1.021 hộ không nghèo), 120 chủ trang trại, 61 lãnh đạo hợp tác xã, 62 doanh nghiệp, 484 cán bộ cấp tỉnh, huyện và xã ở 14 tỉnh miền núi và trung du Bắc bộ, Bắc trung bộ năm 2016 của đề tài cấp nhà nước, mã số: KHCN-TB.07X/13-18

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Giảm nghèo ở vùng đồng bào các dân tộc thiểu số

3.1.1. Các chương trình và nguồn lực đầu tư cho giảm nghèo

Trong công cuộc phát triển kinh tế xã hội và giảm nghèo ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, trong hơn hai thập kỷ qua, Việt Nam đã nỗ lực xây dựng và triển khai thực hiện nhiều chương trình xóa đói, giảm nghèo trong cả nước và vùng đồng bào dân tộc thiểu số, bao gồm: *Chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói, giảm nghèo và việc làm* giai đoạn 1995-2000, Chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo giai đoạn 2001-2005, Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo giai đoạn 2006-2010, Chương trình 167 về hỗ trợ nhà ở cho người nghèo, Chương trình 134 về hỗ trợ đất sản xuất cho người nghèo (gọi tắt là chương trình 134), Chương trình phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và miền núi (Gọi tắt là Chương trình 135) từ 1998 đến nay, Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo theo nghị quyết 30/A/2008/NQ-CP, Nghị quyết 80/NQ-CP năm 2011 của Chính phủ về Định hướng giảm nghèo bền vững giai đoạn 2011-2020 và Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2012-2015, Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020, Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020 và Đề án “Đào tạo nghề cho lao động nông thôn đến năm

2020 theo Quyết định số 1956/QĐ-TTg của Chính phủ ngày 27/11/2009. Các chính sách lớn cho phát triển vùng đồng bào dân tộc thiểu số bao gồm: Quyết định 368/QĐ-TTg ngày 12/3/2014 về Phê duyệt đề án xây dựng cầu NMT các tỉnh miền núi phía Bắc, miền Trung, Tây Nguyên giai đoạn 2014-2020; Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 01/7/2004 của Bộ Chính trị khóa IX nhằm đẩy mạnh phát triển KT-XH và đảm bảo quốc phòng, an ninh vùng Trung du và miền núi Bắc Bộ đến năm 2020; Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 08/01/2002 của Bộ Chính trị (khóa IX) về phát triển vùng Tây Nguyên thời kỳ 2011-2020; Kết luận số 28-KL/TW ngày 14/8/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp phát triển KT-XH và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Đồng bằng sông Cửu Long thời kỳ 2011-2020; Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 16/8/2004 của Bộ Chính trị nhằm đẩy mạnh phát triển KT-XH và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải Trung bộ đến năm 2020. Tất cả các chương trình trên đều nhằm mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, tiến tới xoá đói giảm nghèo ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Biện pháp can thiệp chính của các chương trình chính sách giảm nghèo tập trung vào những dự án phát triển cơ sở hạ tầng, phát triển nhân lực, phát triển nông nghiệp, công nghiệp, văn hoá xã hội, nâng cao năng lực tiếp cận tới các dịch vụ cơ bản của đời sống như nhà ở, y tế,

giáo dục và văn hoá xã hội. Chính phủ và các địa phương đã có sự ưu tiên đầu tư cho giảm nghèo trong cả nước, nhất là vùng đồng bào các dân tộc thiểu số.

Số liệu bảng 1, chỉ ra rằng, tổng kinh phí của xã hội đầu tư cho giảm nghèo đều tăng qua các giai đoạn, nhất là thời kỳ 2011-2015. Riêng giai đoạn 2016-2020, chưa tính nguồn vốn tín dụng, nguồn lực đầu tư cho Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020 là 153.486 tỷ đồng (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2020). Xu hướng đổi mới rõ rệt là ngân sách nhà nước trực tiếp đầu tư cho các chương trình giảm nghèo, trái phiếu chính phủ, nguồn vốn tín dụng tăng ở các giai đoạn trước năm 2016, trong khi hỗ trợ quốc tế ở các thời kỳ và tổng nguồn vốn giai đoạn 2016-2020 có xu hướng giảm (Bảng 1).

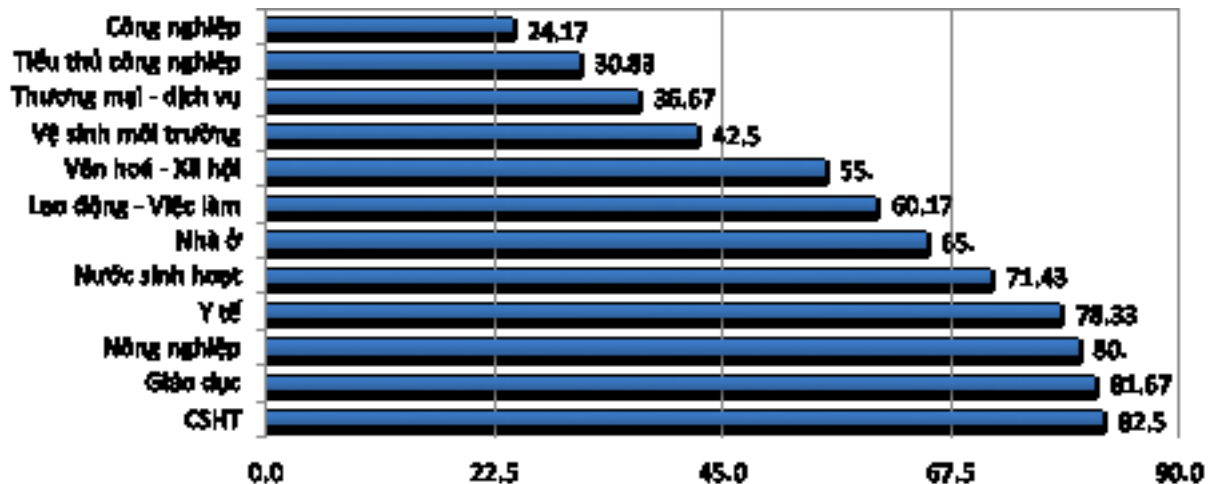
3.1.2. Kết quả giảm nghèo

Với sự đầu tư trên, các chương trình và chính sách giảm nghèo có tác động toàn diện cho sự phát triển kinh tế xã hội ở các vùng nghèo. Các lĩnh vực được đánh giá là tác động mạnh cho giảm nghèo là đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, nông nghiệp, y tế, giáo dục, nước sinh hoạt. Trong các chương trình và chính sách giảm nghèo, chương trình phát triển cơ sở hạ tầng được đánh giá là có tác động rõ rệt nhất (Hình 1) (Đỗ Kim Chung, 2016).

Bảng 1. Nguồn lực tài chính huy động cho thực hiện các chương trình và chính sách giảm nghèo qua các giai đoạn của cả nước (Tỷ đồng)

Giai đoạn	Tổng số	Ngân sách Trung ương ⁽¹⁾				Ngân sách địa phương ⁽¹⁾	Vốn tín dụng ⁽²⁾	Vốn Huy động từ DN, tổ chức và Quỹ vì người nghèo ⁽³⁾	Hỗ trợ quốc tế ⁽⁴⁾
		Tổng NS TƯ	NSNN đầu tư trực tiếp cho chương trình và chính sách giảm nghèo	NSNN đầu tư gián tiếp qua chính sách, dự án khác, an sinh xã hội	Trái phiếu chính phủ				
2001-2005	106.342	57.777	37.092	20.685	-	5.435	34.664	5.501	2.965
2006-2010	492.699	349.766	76.129	100.637	173.000	1.138	125.562	8.433	7.800
2011-2015	802.038	612.030	211.147	175.883	225.000	3.907	161.708	20.893	3.500
2016-2020 ⁽⁵⁾	153.486	102.221	42.110	60.111	-	10.065	...	40.706	494

Nguồn: (1) Số liệu các giai đoạn 2001 đến 2015, được tính toán từ số liệu của Bộ LĐTBXH năm 2016 và số liệu của Bộ Tài chính năm 2016 (2) Tính toán từ số liệu của Ngân hàng Chính sách, Xã hội (2016); (3) tính toán từ số liệu của Đảng ủy khối các doanh nghiệp Trung ương và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, (4) tính toán từ số liệu của Bộ Kế hoạch, đầu tư và Ban Dân tộc và Miền núi; (5) Báo cáo của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội tháng 8/2020.



Hình 1. Tỷ lệ người dân và cán bộ ở các tỉnh 14 vùng trung du, miền núi Bắc bộ và Bắc Trung bộ đánh giá các lĩnh vực đầu tư cho giảm nghèo có tác động lớn đến sự phát triển kinh tế xã hội ở địa phương (%)

Bảng 2. Dân số là dân tộc thiểu số và tỷ lệ hộ nghèo của cả nước và các vùng theo chuẩn nghèo giai đoạn 2015-2018 (%)

Vùng	Số dân là dân tộc thiểu số năm 2019 ⁽¹⁾		Tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo 2015-2020 ⁽²⁾				
	Số người	% trong tổng dân số	2015	2016	2017	2018	+/- 2018 so với 2015
Cả nước	14.119.256	14,68	9,88	8,23	6,70	5,23	-4,65
Miền núi Đông Bắc	4.475.375	47,76	20,75	17,72	14,87	12,08	-8,67
Miền núi Tây Bắc	2.561.871	81,03	34,52	31,24	28,01	24,23	-10,29
Đồng bằng sông Hồng	468.313	3,32	4,76	3,23	2,44	1,82	-2,94
Bắc Trung Bộ	1.327.322	12,16	12,50	10,34	8,20	6,03	-6,47
Duyên hải miền Trung	748.600	8,07	11,93	9,86	8,17	6,49	-5,44
Tây Nguyên	2.199.784	37,65	17,14	15,27	12,86	10,36	-6,78
Đông Nam Bộ	1.027.984	5,77	1,27	1,05	0,78	0,58	-0,69
Đồng bằng Sông Cửu Long	1.310.007	7,58	9,66	7,97	6,08	4,28	-5,38

Nguồn: (1) Số liệu năm 2019 lấy theo Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư Chương trình MTQG phát triển KT-XH vùng đồng bào DTTS và MN giai đoạn 2021-2020 của Ủy ban Dân tộc;

(2) Theo Quyết định số 1052 ngày 29/7/2019 của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, 2019.

Nhờ vậy, tỷ lệ hộ nghèo của cả nước năm 2018 giảm được 4,65% so với năm 2015. Nhìn chung, kết quả này đã đạt và vượt mục tiêu đề ra của Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững đặt ra (4% ở các huyện nghèo và 3-4% ở vùng đồng bào DTTS). Các vùng có tỷ lệ dân số là dân tộc thiểu số cao như miền núi Tây Bắc, Đông Bắc và Tây Nguyên có tỷ lệ giảm nghèo nhanh hơn so với các vùng có tỷ lệ dân tộc thiểu số thấp (Bảng 2).

Vùng núi Tây Bắc - Sơn La, Điện Biên, Lai Châu và Hoà Bình nơi có 81% dân số là dân tộc thiểu số có tốc độ giảm nghèo cao nhất cả nước (10,29%). Điều này chứng tỏ, các giải pháp và chính sách giảm nghèo đã có sự tập trung ưu tiên cho vùng đồng bào các dân tộc thiểu số sinh sống. Số hộ nghèo dân tộc thiểu số giảm từ 1.063.197 hộ năm 2015 xuống còn 743.954 vào năm 2019 (Bảng 3). Kết quả nghiên cứu về đánh giá tác động của các chương trình giảm nghèo ở các tỉnh

vùng Đông Bắc, Tây Bắc, Bắc Trung bộ và Tây Nguyên thời gian qua đã chỉ ra rằng. Tốc độ giảm nghèo mạnh nhất ở các nhóm dân tộc Tày, Thái, Mường, Nùng, Dao, Hà Nhì, Sán Dìu (Đỗ Kim Chung, 2016).

3.2.2. Những bài học trong giảm nghèo

Dựa trên kết quả phân tích số liệu điều tra của tác giả ở 14 tỉnh miền núi Trung Du, Bắc bộ và Bắc Trung bộ năm 2016 và các số liệu thu thập của tác giả những năm 2019-2020, như đã trình bày ở phần Phương pháp nghiên cứu, có thể rút ra những bài học kinh nghiệm cho giảm nghèo như sau: Thứ nhất, thực hiện cải cách hành chính, đổi mới việc cung cấp dịch vụ công và hành chính công, phát triển nông lâm nghiệp đã góp phần đáng kể cho giảm nghèo. Nếu một tỉnh có hệ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) được cải thiện một bậc thì tỉnh đó có tỷ lệ nghèo giảm 0,827%, chỉ số quản trị hành chính công PAPI được cải thiện một bậc thì tỷ lệ nghèo giảm 0,719%. Nếu một địa phương ở trong vùng có độ che phủ rừng tăng được 1% thì tỷ lệ nghèo ở nơi đó giảm được 0,56. Thứ hai, đổi mới đầu tư công cho giảm nghèo nhằm phát huy lợi thế của trung du, miền núi, Tây Nguyên và các vùng khác. Tập trung đầu tư tạo đòn bẩy từ hạ tầng điện, đường, trường, trạm, trung tâm thương mại, đồng thời phân vùng sản xuất để từng bước hình thành các vùng chuyên canh. Việc phát

triển lâm nghiệp gắn kết với tạo sinh kế bằng khai thác lâm sản ngoài gỗ góp phần giảm nghèo bền vững ở vùng đồng bào các DTTS. Thứ ba, hỗ trợ vốn và đầu vào phải gắn liền với hướng dẫn kỹ thuật. Kết quả khảo sát ở Hoà Bình, Sơn La, Hà Giang, Thanh Hoá và Nghệ An năm 2016 cho thấy: tập trung đầu tư dứt điểm cho một số xã có đủ điều kiện thuận lợi để phát triển kinh tế, nhằm tạo ra “vết dầu loang” giúp các xã khó khăn khác tìm cơ hội phát triển kinh tế. Thứ tư, các mô hình giảm nghèo một khi được thiết kế đúng với nhu cầu của dân, đặc điểm truyền thống của các DTTS, điều kiện kinh tế - xã hội và nhu cầu thị trường, đảm bảo cộng đồng có thể thích ứng với điều kiện mới khi có sự thay đổi khi gặp rủi ro, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát tại hiện trường đã giúp giảm nghèo bền vững. Thứ năm, các vùng DTTS ở miền núi và Trung du Bắc bộ, Tây Nguyên và Tây Nam bộ vươn lên thoát nghèo được là có sự tham gia của nhà đầu tư (nông dân khá tại địa phương, các nhà đầu tư từ nơi khác) trên cơ sở có sự gắn kết cộng đồng hình thành nhóm, tổ sản xuất, hợp tác xã để hình thành chuỗi giá trị, góp phần tiêu thụ sản phẩm bền vững. Thứ sáu, gắn đổi mới công tác lập kế hoạch có sự tham gia, đặc điểm địa phương với phân bổ ngân sách xã sẽ đảm bảo cho việc phân bổ ngân sách được công bằng và đảm bảo nguồn lực được sử dụng có hiệu quả hơn.

Bảng 3. Số hộ nghèo chung và số hộ nghèo dân tộc thiểu số năm 2015 và 2019

Vùng	Số hộ nghèo chung			Số hộ nghèo dân tộc thiểu số		
	2015 ⁽¹⁾	2019 ⁽²⁾	Mức Giảm (%)	2015 ⁽¹⁾	2019 ⁽²⁾	Mức giảm (%)
Cả nước	2.351.469	1.305.488	-44.48	1.063.197	743.954	-30.03
Miền núi Đông Bắc	537.800	326.845	-39.23	388.055	261.447	-32.63
Miền núi Tây Bắc	237.021	176.608	-25.49	228.508	172.959	-24.31
Đồng bằng sông Hồng	266.600	110.804	-58.44	10.299	5.024	-51.22
Bắc Trung Bộ	348.358	182.181	-47.70	122.674	81.187	-33.82
Duyên hải miền Trung	250.184	142.139	-43.19	103.996	67.413	-35.18
Tây Nguyên	225.030	145.020	-35.56	125.020	110.276	-11.79
Đông Nam Bộ	52.093	24.681	-52.62	7.991	5.806	-27.34
Đồng bằng Sông Cửu Long	434.383	197.210	-54.60	76.654	39.842	-48.02

Ghi chú: (1) - Số liệu nghèo của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội 2016; (2) - Số liệu lấy theo Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư chương trình MTQG phát triển KT-XH vùng đồng bào DTTS và MN giai đoạn 2021-2020.

Bảng 4. Tổng số hộ, số hộ nghèo và số hộ dân tộc thiểu số nghèo năm 2019

Vùng	Tổng số hộ và số hộ nghèo				Tổng số hộ dân tộc thiểu số và số hộ nghèo dân tộc thiểu số				
	Số hộ	Số hộ nghèo	Tỷ lệ hộ nghèo (%)	Tỷ trọng số hộ nghèo (%)	Số hộ DTTS (hộ)	Số hộ nghèo là dân tộc thiểu số (hộ)	Tỷ lệ hộ nghèo/ Tổng DTTS (%)	% hộ nghèo DTTS/ tổng hộ nghèo DTTS	% hộ nghèo DTTS trong tổng hộ nghèo
Cả nước	24.945.432	1.305.488	5,23	100	3.350.756	743.954	22,20	100,00	57,0
Miền núi Đông Bắc	2.704.624	326.845	12,08	25,04	1.138.499	261.447	22,96	35,14	80,0
Miền núi Tây Bắc	722.671	176.608	24,44	13,53	577.023	172.959	29,97	23,25	97,9
Đồng bằng sông Hồng	6.081.988	110.804	1,82	8,49	85.781	5.024	5,86	0,68	4,5
Bắc Trung Bộ	3.018.780	182.181	6,03	13,96	317.159	81.187	25,60	10,91	44,6
Duyên hải miền Trung	2.189.830	142.139	6,49	10,89	188.651	67.413	35,73	9,06	47,4
Tây Nguyên	1.399.574	145.020	10,36	11,11	502.370	110.276	21,95	14,82	76,0
Đông Nam Bộ	4.220.542	24.681	0,58	1,89	219.663	5.806	2,64	0,78	23,5
Đồng bằng Sông Cửu Long	4.607.423	197.210	4,28	15,11	321.610	39.842	12,39	5,36	20,2

Nguồn: Tính toán trên cơ sở số liệu lấy theo Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư Chương trình MTQG phát triển KT-XH vùng đồng bào DTTS và MN giai đoạn 2021-2020.

3.2.3. Các thách thức trong giảm nghèo

Mặc dù đạt được thành tựu đáng kể trong giảm nghèo, nhưng công cuộc xoá đói, giảm nghèo nói chung và ở vùng đồng bào các DTTS đang phải đối mặt với các thách thức sau đây:

Phần lớn dân số các DTTS sống tập trung ở trung du, miền núi và đặc biệt khó khăn. Tỷ lệ dân số là dân tộc thiểu số sống ở vùng trung du và miền núi phía Bắc chiếm 49,97%, Tây Nguyên 15,3% và các vùng còn lại chiếm 34,73% dân số là DTTS của cả nước (Tổng cục thống kê, 2016). Tốc độ giảm nghèo ở nhóm hộ dân tộc thiểu số chậm hơn cả nước. So với năm năm 2015, số hộ nghèo của cả nước năm 2019 giảm được 44,48%. Tuy nhiên, mức giảm này ở nhóm hộ dân tộc thiểu số chỉ là 30,03%. Nhóm dân tộc thiểu số chiếm 14,68% dân số nhưng đã chiếm tới 57% số hộ nghèo của cả nước. Các vùng có nhiều dân tộc thiểu số mức giảm này chậm hơn gồm miền núi Tây Bắc (24,31%), Tây Nguyên (11,79%) và Đông Nam bộ (27,34%) (Bảng 3). Có 46,88% số hộ nghèo tập trung ở các vùng Tây Bắc (24,44%), Đông Bắc (12,08%) và Tây Nguyên (10,36%) (Bảng 4). Ở những vùng này, số hộ dân tộc thiểu số nghèo trong tổng số hộ nghèo ở những vùng này là 97,9% (Tây Bắc),

80% ở miền núi Đông Bắc và 76% ở Tây Nguyên (Bảng 3). Hai vùng miền núi Đông Bắc và Tây Bắc đã chiếm tới 58,39% số hộ dân tộc thiểu số nghèo của cả nước. Các tỉnh có tỷ lệ nghèo cao bao gồm Hà Giang, Cao Bằng, Bắc Kạn, Sơn La, Điện Biên và Lai Châu. Nghèo đối tập trung ở 64 huyện nghèo Đồng Văn (Hà Giang), Bảo Lạc, Thông Nông tỉnh Cao Bằng, Trạm Tấu và Mù Cang Chải tỉnh Yên Bái, Điện Biên Đông, Mường Nhé, Tủa Chùa, Nậm Pồ thuộc tỉnh Điện Biên, Mường Tè, Nậm Nhùn thuộc Lai Châu, Sốp Cộp tỉnh Sơn La.

Nhóm dân tộc có tỷ lệ hộ nghèo cao thuộc những dân tộc rất ít người như La Chí, Phù Lá, La hủ, La lả, Pà Thẻn, Chứt, Lự, Mảng, Lô lô, Cơ Lao, Ngái, Si La.. Điều này chứng tỏ, xoá đói, giảm nghèo cần tập trung và hướng vào vùng có nhiều dân tộc thiểu số. Mặt khác, cơ cấu kinh tế chuyển dịch chậm. Lĩnh vực công nghiệp và thương mại chậm phát triển và tác động giảm nghèo không nhiều. Công nghiệp trong các vùng chủ yếu là khai khoáng và bán nguyên liệu thô, thiếu công nghiệp chế biến, nhất là chế biến nông lâm sản. Phần lớn ở các vùng đồng bào các DTTS, sản xuất hàng hóa chưa thật sự phát triển, cơ sở hạ tầng còn nhiều khó khăn, bị chia

cất, khó tạo ra liên kết vùng, nguy cơ rủi ro thiên tai cao. Sức ỳ để thoát nghèo trong vùng lớn. Kết quả điều tra 3.000 hộ (gồm 1018 hộ nghèo, 961 hộ cận nghèo và 1.021 hộ không nghèo) ở 14 tỉnh trung du, miền núi Bắc Bộ và Bắc trung bộ chỉ ra rằng: 28,5% số hộ nghèo có “thâm niên nghèo” là 5 năm. Có tới 21% số hộ nghèo “nằm trong danh sách nghèo 2 lần trong vòng 5 năm”. Càng thực hiện chính sách giảm nghèo thì số xã nghèo có xu hướng tăng. Cũng như cả nước, số xã thuộc diện 135 của vùng miền núi Đông Bắc, Tây Bắc và Bắc Trung bộ tăng từ 796 xã năm 2006 (chiếm 48,4% của cả nước) tới 1.139 xã (chiếm 50,1% so với cả nước) vào cuối năm 2016. Có tới 52,6% số hộ nghèo thiếu vốn sản xuất, 21,1% số hộ nghèo thiếu đất sản xuất, 18,1% số hộ thiếu phương tiện sản xuất và 18,0% thiếu tay nghề và kỹ năng

3.2.4. Bất cập về chính sách giảm nghèo

Kết quả nghiên cứu của Ủy ban Dân tộc (2020^b) chỉ ra rằng, hiện có 120 chính sách liên quan đến xóa đói, giảm nghèo và 50 chính sách cho phát triển các dân tộc thiểu số. Kết quả khảo sát, đánh giá có sự tham gia của tác giả với 484 cán bộ cấp tỉnh, huyện và xã và 3.000 hộ 120 trang trại, 62 doanh nghiệp và 61 HTX ở 14 tỉnh miền núi và trung du Bắc bộ, Bắc Trung bộ cho thấy: vẫn còn nhiều bất cập trong hệ thống chính sách giảm nghèo nói chung và giảm nghèo ở vùng dân tộc thiểu số. Cụ thể, các chính sách giảm nghèo được xây dựng chủ yếu dựa theo nguyên nhân nghèo và tư duy của người ngoài cộng đồng hơn là dựa vào nhu cầu giảm nghèo và chính cộng đồng người nghèo. Trong thiết kế chính sách, mục tiêu thường đặt ra cao nhưng định mức thấp và nguồn lực ít. Có một số chính sách giảm nghèo, chính sách đối với dân tộc thiểu số được ban hành mà không có nguồn lực thực hiện. Chính sách được thiết kế từ trung ương quá chi tiết, bỏ qua sự chủ động và sáng tạo của địa phương, không phù hợp với địa phương; Còn có sự chồng chéo về nội dung, địa bàn, đối tượng thụ hưởng và cơ quan thực hiện trong các chính sách giảm nghèo; Có nhiều hợp phần, hoạt động tương tự nhau nhưng lại có các quy trình, thủ tục, định mức và yêu cầu về hồ sơ

thanh quyết toán khác nhau. Điều này tạo ra phức tạp cho triển khai, hạn chế tốc độ giải ngân và hiệu quả đầu tư. Cơ chế bao cấp ngày càng tăng và thiếu chế tài quản lý và sử dụng nguồn lực. Điều này là một nguyên nhân làm tạo ra sức ỳ thoát nghèo ở một số địa phương. Bộ máy tổ chức thực hiện còn chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ. Trong đầu tư cho giảm nghèo, còn có sự cào bằng giữa vùng và các “lỗi nghèo”, mức hỗ trợ không gắn kết quả và hiệu quả giảm nghèo, nội dung hỗ trợ chủ yếu là hỗ trợ trực tiếp. Một chương trình chính sách nhiều ngành, nhiều cấp tham gia, một số lĩnh vực không rõ người chịu trách nhiệm chính.

3.3. Quan điểm và định hướng giảm nghèo ở vùng đồng bào DTTS ở Việt Nam

3.3.1. Quan điểm giảm nghèo

Vùng đồng bào các dân tộc thiểu số sinh sống chủ yếu là miền núi, trung du, biên giới, hải đảo, có vị thế kinh tế - xã hội và địa chính trị đặc biệt quan trọng. Vì thế, chương trình MTQG phát triển KT-XH vùng đồng bào DTTS và miền núi giai đoạn 2021-2025 cần quán triệt các quan điểm sau đây: Phát triển kinh tế xã hội và giảm nghèo phải lấy con người làm trung tâm, tập trung vào nhóm dân tộc thiểu số; Giảm nghèo đa chiều (gồm bốn nhóm tiêu chí quan trọng: (i) sinh kế; (ii) sức khỏe và dinh dưỡng; (iii) giáo dục và (iv) điều kiện sống) gắn với phát triển nông nghiệp và xây dựng nông thôn mới; Phải đảm bảo xóa đói giảm nghèo hiệu quả và bền vững, cần tập trung vào xây dựng tính bền vững về vật chất, bền vững về nhân lực và tài chính; Nâng cao ý thức thoát nghèo, giảm dần bao cấp và tiến tới loại bỏ tâm lý ỷ lại, trông chờ, giúp dân chủ động thoát nghèo; Phát huy sự tham gia của địa phương và cộng đồng các DTTS, đảm bảo linh hoạt và hiệu quả trong triển khai

3.3.2. Đổi mới chính sách giảm nghèo ở vùng dân tộc thiểu số

Cần thống nhất 120 chính sách liên quan đến xóa đói, giảm nghèo và 50 chính sách cho phát triển các dân tộc thiểu số thành một Chương trình phát triển KT-XH cho đồng bào

DTTS để khắc phục sự chông chéo về nội dung, địa bàn, đối tượng thụ hưởng và cơ quan thực hiện, và thống nhất quy trình, thủ tục, định mức và yêu cầu về hồ sơ thanh quyết toán. Cần chuyển tiếp cận xây dựng chính sách giảm nghèo từ dựa theo nguyên nhân nghèo và tư duy của người ngoài cộng đồng sang tiếp cận chính sách dựa vào nhu cầu giảm nghèo và nhu cầu của chính cộng đồng các DTTS nghèo. Các chính sách cần được xây dựng và ban hành trên cơ sở có đủ nguồn lực thực hiện, đảm bảo đạt được mục tiêu đề ra. Nội dung chính sách không nên quá chi tiết, mà chỉ ra khung hướng dẫn để phát huy sự chủ động và sáng tạo của địa phương; Giảm dần sự bao cấp và có chế tài quản lý và sử dụng nguồn lực phù hợp. Cần lồng ghép nhu cầu của các lĩnh vực cho giảm nghèo theo nguyên tắc thống nhất, dựa trên Luật đầu tư công. Cần chuyển từ cách làm hiện tại là mỗi dự án có cùng hạng mục đầu tư (cùng làm đường giao thông, công trình thủy lợi, cấp nước sinh hoạt tập trung...) nhưng lại có các bộ hồ sơ thầu khác nhau, quy chế thanh quyết toán khác nhau sang phương thức phối hợp nguồn lực (cộng các nguồn lực của các dự án có hạng mục đầu tư giống nhau lại, thống nhất một bộ hồ sơ thầu, một quy trình thanh quyết toán). Cần tạo ra sự chủ động và năng động của cấp tỉnh, huyện, xã và thôn bản trong vận dụng các chính sách và giải pháp giảm nghèo phù hợp với điều kiện ở cơ sở.

3.3.3. Định hướng giảm nghèo ở vùng đồng bào các dân tộc thiểu số

- Không cào bằng mà ưu tiên vào các vùng “lỗi nghèo”, mức độ hỗ trợ gắn kết và hiệu quả giảm nghèo, chuyển từ hỗ trợ trực tiếp sang gián tiếp

Tiếp tục tăng cường đầu tư công cho phát triển kinh tế xã hội ở các “túi nghèo” của miền núi Đông Bắc và vùng Tây Bắc (chiếm 58% số hộ dân tộc thiểu số nghèo của cả nước), Tây Nguyên (15%), Duyên hải miền Trung, Bắc Trung Bộ (11%) (Bảng 3).

- Tiếp tục đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu

Mặc dù đã có sự đầu tư lớn, nhưng cơ sở hạ tầng thiết yếu ở các vùng dân tộc thiểu số vẫn

còn rất thiếu, yếu, chất lượng kém. Hệ thống giao thông, thủy lợi, cấp nước sinh hoạt, điện, trường học, bệnh viện... chưa đáp ứng yêu cầu. Vì vậy, vẫn tiếp tục đầu tư vào phát triển cơ sở hạ tầng như đường giao thông tuyến huyện (nhất là ở các huyện nghèo) tuyến xã và thôn bản, phát triển hệ thống giao thông, điện, bệnh viện, thủy lợi, nước sinh hoạt và vệ sinh nông thôn, hệ thống chợ trung tâm huyện, trung tâm cụm xã ở vùng dân tộc thiểu số.

- Tập trung vào các nút thắt làm cho giảm nghèo thiếu bền vững, phát huy thế mạnh và lợi thế so sánh, phù hợp với các đặc thù về kinh tế - xã hội và trình độ phát triển của từng vùng

Các chính sách và giải pháp giảm nghèo ở vùng dân tộc thiểu số cần hướng vào giải quyết các nút thắt làm cho giảm nghèo thiếu bền vững như: tập trung vào các vùng khó khăn, biên giới, vùng có nhiều diện tích rừng bị chuyển đổi thành hồ thủy điện hoặc các cây công nghiệp dài ngày như cao su, cà phê vốn đã tạo ra những xáo trộn và những tác động tiêu cực tới các hộ dân, nhiều hộ dân phải tái định cư và cuộc sống chưa ổn định; Phát huy thế mạnh như phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, du lịch sinh thái và du lịch cộng đồng, tận dụng lợi thế về kinh tế của khẩu và thương mại biên giới với Lào, Trung Quốc, Campuchia, giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa của 53 dân tộc thiểu số.

- Phát triển đồng bộ các hệ thống cung cấp dịch vụ nông thôn hoạt động có hiệu quả

Tiếp tục tập trung vào phát triển *y tế, giáo dục, đào tạo nghề cho lao động nông thôn, nhất là lao động là người dân tộc thiểu số*. Sản xuất nông nghiệp vẫn là ngành sinh kế quan trọng của đồng bào dân tộc thiểu số, để thoát nghèo bền vững, trong thời gian tới, các giải pháp giảm nghèo cần cung cấp các *dịch vụ nghiên cứu nông nghiệp, dịch vụ khuyến nông - lâm - ngư, thú y, bảo vệ thực vật gắn kết giữa sản xuất và thị trường, thương mại, đồng thời cung cấp các dịch vụ tài chính - tín dụng, tiết kiệm thông qua các tổ nhóm tín dụng tiết kiệm, nhóm sở thích, câu lạc bộ sản xuất hàng hóa của nông dân*.

- Phát triển HTX, doanh nghiệp và trang trại để tạo lực kéo cho xóa đói, giảm nghèo

Để xóa được đói và giảm được nghèo bền vững vùng dân tộc thiểu số, cần phát triển các chuỗi liên kết giữa doanh nghiệp và nông dân. Cần tập trung xây dựng được chuỗi giá trị các sản phẩm đặc trưng của từng vùng, từng tiểu vùng như cà phê, quả, dược liệu, rau, quả đặc sản, nhất là sản phẩm trái vụ, sản phẩm chăn nuôi (lợn đen, bò thịt, trâu) chè, quế, thủy sản... Động lực để hình thành và phát triển chuỗi giá trị là thu hút doanh nghiệp, trang trại và những người có kinh tế khá ở địa phương hay ở nơi khác tham gia vào đầu tư sản xuất, bao tiêu và chế biến các sản phẩm nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp đặc trưng của từng vùng đồng bào DTTS.

- Mô hình sinh kế cho giảm nghèo xác định trên cơ sở nhu cầu và năng lực của người thụ hưởng

Các giải pháp triển khai xây dựng và nhân rộng mô hình hỗ trợ sinh kế cho giảm nghèo nên được xác định trên cơ sở nhu cầu, năng lực của người thụ hưởng. Mô hình sinh kế cho giảm nghèo phải đảm bảo 5 yếu tố: (i) Phù hợp với nhu cầu và năng lực tiếp nhận của người nghèo; (ii) Đảm bảo yếu tố kỹ thuật (cây, con giống, sinh trưởng tốt, cho năng suất cao hơn cách làm cũ); (iii) Đảm bảo hiệu quả và tính bền vững về mặt tài chính (bán được, có lãi, lãi đủ để tái đầu tư); (iv) Có hiệu quả xã hội (dân tộc thiểu số, giới, trẻ em...); (v) Bền vững về mặt quản lý. Cần chuyển từ quá tập trung vào mô hình “ứng dụng KH - KT”, “hỗ trợ sản xuất” (cung cấp đầu vào) và “nâng cao năng lực” (tập huấn phương pháp và kỹ thuật nuôi, trồng) sang phát triển và ứng dụng các mô hình thuộc nhóm tổ chức và quản lý sản xuất; mô hình gắn với thị trường, mô hình liên kết và tổ chức sản xuất theo hợp đồng.

4. KẾT LUẬN

Trong hai thập kỷ qua, công cuộc xóa đói giảm nghèo cho đồng bào các DTTS đạt được kết quả ấn tượng. Tốc độ giảm nghèo ở vùng đồng bào DTTS nhanh hơn so với các vùng khác. Tuy nhiên, sự nghiệp xóa đói giảm nghèo ở vùng

đồng bào DTTS vẫn còn nhiều thách thức: các dân tộc thiểu số chiếm 14,68% dân số nhưng lại chiếm tới 57% số hộ nghèo của cả nước. Để xóa đói giảm nghèo bền vững ở vùng đồng bào các DTTS, cần thiết phải tích hợp các chính sách, giải pháp giảm nghèo thành một Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế xã hội vùng đồng bào DTTS trên cơ sở quán triệt các quan điểm sau: lấy con người làm trung tâm, tập trung vào nhóm DTTS; Giảm nghèo đa chiều gắn với phát triển nông nghiệp và xây dựng nông thôn mới; hiệu quả và bền vững. Nâng cao ý thức thoát nghèo, giảm dần bao cấp; Phát huy sự tham gia của địa phương và cộng đồng các DTTS, đảm bảo linh hoạt và hiệu quả trong triển khai. Đồng thời, cần đổi mới đồng bộ từ tiếp cận xây dựng chính sách, thiết kế nội dung và đổi mới cơ chế thực hiện các chính sách giảm nghèo theo hướng trao quyền cho địa phương, phát huy sự tham gia của người dân và địa phương để tiếp tục đầu tư vào “lỗi nghèo”, phát triển hạ tầng, phát huy lợi thế của địa phương, phát triển dịch vụ, thu hút phát triển doanh nghiệp, trang trại, HTX, xây dựng mô hình sinh kế phù hợp.

LỜI CẢM ƠN

Nhóm tác giả chân thành cảm ơn Nhóm nghiên cứu đề tài cấp nhà nước, mã số: KHCN-TB.07X/13-18 “Nghiên cứu đánh giá tác động tổng thể về kinh tế - xã hội của các chương trình mục tiêu xóa đói và giảm nghèo giai đoạn 2001-2015” thuộc Chương trình KHCN phục vụ phát triển bền vững Tây Bắc đã cung cấp bộ dữ liệu để phân tích dùng trong bài viết này

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (2019). Số liệu về Hộ nghèo, hộ cận nghèo qua các năm 2011, 2015 và 2019.
- Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (2016). Số liệu nguồn lực cho các chương trình giảm nghèo qua các giai đoạn 2001-2005, 2006-2010, 2011-2015.
- Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (2020). Báo cáo kết quả thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020, Hà Nội.

Bộ Tài Chính (2019). Số liệu nguồn lực cho các chương trình giảm nghèo qua các giai đoạn 2001-2005, 2006-2010, 2011-2015.

Bộ Kế hoạch đầu tư (2019). Số liệu đầu tư cho các chương trình giảm nghèo.

Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (2019). Quyết định Số: 1052/QĐ-LĐTBXH ngày 29/7/2019 về công bố kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2018 theo chuẩn nghèo đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020.

Đảng ủy khối các doanh nghiệp Trung ương và mặt trận tổ quốc Việt Nam (2015). Các doanh nghiệp tham gia giảm nghèo.

Đỗ Kim Chung (2016). Nghiên cứu đánh giá tác động tổng thể về kinh tế - xã hội của các chương trình mục tiêu xóa đói và giảm nghèo giai đoạn 2001-2015. Đề tài cấp nhà nước- Mã số: KHCN-

TB.07X/13-18- thuộc Chương trình KHCN phục vụ phát triển bền vững Tây Bắc.

Ngân hàng Chính sách Xã hội (2016). Báo cáo kết quả hỗ trợ tín dụng trong các chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo qua các giai đoạn 2001-2005, 2006-2010, 2011-2015, Hà Nội.

Tổng cục Thống kê (2016). Số liệu điều tra dân số năm 2015, Hà Nội.

Tổng cục Thống kê (2020). Số liệu điều tra dân số năm 2019, Hà Nội.

Ủy Ban dân tộc (2020^a). Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư Chương trình MTQG phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào DTTS và MN giai đoạn 2021-2020.

Ủy ban dân tộc (2020^b). Báo cáo rà soát các chính sách giảm nghèo và phát triển kinh tế xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số, Hà Nội.