

# HỆ QUẢ TRONG CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG TÂY NGUYÊN VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

HÀ HUY THÀNH

Trung tâm Nghiên cứu và Tư vấn về Phát triển  
Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam

Bài báo giới thiệu và phân tích một số phát hiện của đề tài TN3/X09 (thuộc Chương trình Tây Nguyên 3) trong quá trình khảo sát về chính sách phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường tại các tỉnh Tây Nguyên. Qua đó kiến nghị một số vấn đề về đổi mới hệ thống thể chế cho phát triển bền vững (PTBV) vùng đất giàu tiềm năng này.

## Một số hệ quả trong chính sách phát triển vùng Tây Nguyên

Tây Nguyên phân theo quản lý hành chính gồm 5 tỉnh là Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông và Lâm Đồng. Quá trình phát triển Tây Nguyên thời gian qua đã bộc lộ nhiều nguy cơ đe dọa đến PTBV. Cùng với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao trong thời gian qua, Tây Nguyên cũng đang phải đối mặt với nhiều thách thức, đặc biệt là tốc độ suy thoái tài nguyên diễn ra nhanh chóng và nguy cơ bất ổn xã hội. Phát triển kinh tế chưa kết hợp với giải quyết các vấn đề xã hội và bảo vệ môi trường. Tình trạng di dân tự do, chặt phá rừng, mất đa dạng sinh học, sử dụng đất đai còn chưa được quản lý chặt chẽ và hiệu quả. Phân hóa giàu nghèo diễn ra nhanh, đời sống của một bộ phận không nhỏ đồng bào dân tộc thiểu số, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số bản địa, vùng sâu, vùng xa vẫn còn nhiều khó khăn.

Kết quả khảo sát cho phép phác họa bức tranh tổng thể về diễn tiến của các thể chế chính sách Trung ương và địa phương trong quá trình phát triển 5 tỉnh Tây Nguyên (chủ yếu 20 năm gần đây). Về đại thể,



Người dân Buôn Ma Thuột xử lý rác bằng cách đốt trong vườn gây ô nhiễm môi trường không khí

dưới tác động của các chính sách phát triển, vùng được khảo sát bị biến đổi cực kỳ mạnh mẽ. Các chính sách phần lớn là ngắn hạn, nhưng các hệ quả tiêu cực thì vừa tức thời phát tác, vừa để lại dấu ấn lâu dài. Trong những xáo trộn ghi nhận được thì dễ thấy nhất là xu thế không bền vững áp đảo xu thế bền vững vốn dĩ ít hoặc không lường trước khi một chính sách được ban hành.

Phần lớn các chính sách phát triển của các địa phương đã khảo

sát xuất phát từ mục tiêu của người hoạch định hơn là từ hiện trạng thực tế và từ mong đợi của cộng đồng địa phương. Vì vậy, thể chế phản ánh chủ yếu ý chí quyết tâm và mong muốn nóng vội đạt mục tiêu, thường bỏ qua các bước khảo sát cần có, thiếu sự tham vấn tại chỗ đầy đủ và thường ít có sự tham gia thích đáng của giới khoa học, trong đó các nguyên lý về khoa học xã hội và nhân văn ít khi được thể hiện. Các chính sách thường có “độ vênh” so với đặc điểm tự nhiên, văn hóa, xã

hội và môi trường của vùng. Điều này càng rõ khi so sánh một chính sách vốn dĩ có ý đồ tốt đẹp với sự thực thi không đến nơi đến chốn ở cấp địa phương (có phần do không được soạn thảo chín muồi, có phần năng lực thực thi yếu, có phần do bị biến dạng bởi các nhóm lợi ích). Phần lớn các chính sách có đời sống ngắn hạn, không được đánh giá tác động, và vì vậy khó nhân rộng các hiệu quả tích cực, trong khi các mặt tiêu cực không được khắc phục triệt để, cứ tiềm ẩn tích lũy theo thời gian và phát sinh tiêu cực lâu dài.

Nét nổi bật dễ thấy là chính sách, thể chế thời gian đầu của quá trình đổi mới có phần mất cân đối. Các nỗ lực tập trung vào sản xuất hơn là các vấn đề văn hóa - xã hội và môi trường; tập trung cho nông nghiệp hơn là phát triển nông thôn. Trong nông nghiệp, chú trọng sản xuất sơ cấp hơn là xem xét cả chuỗi giá trị (chế biến, tiêu thụ, chất lượng, tính cạnh tranh...). Quá trình đổi mới kích thích bùng nổ ra các động lực làm ăn kinh tế, mà sự nhận thức về tính bền vững xã hội và môi trường không theo kịp. Hệ quả là có hàng loạt yếu tố không bền vững xuất hiện, đe dọa sự ổn định của tài nguyên và tính bền vững của xã hội.

Sơ bộ có thể thấy các mặt không bền vững sau đây liên quan đến thể chế, chính sách: (i) Sản xuất sơ cấp phát triển nhanh trong khi chất lượng sản phẩm, tính cạnh tranh và giá trị sản phẩm không tương xứng; (ii) Cơ sở hạ tầng, chế biến, giao thông vận tải và xử lý môi trường không theo kịp nhịp điệu phát triển kinh tế - xã hội; (iii) Đời sống văn hóa - xã hội bị biến đổi mạnh, nhưng không được định hướng để bắt kịp và thích ứng với cơ chế thị trường, tốc độ đô thị hóa



*Trồng hồ tiêu ở ạt khiến bệnh hại gia tăng, hàng ngàn ha hồ tiêu bị bệnh khiến người trồng lâm vào cảnh khó khăn*

và tiến trình hội nhập; (iv) Xây dựng năng lực và đào tạo nguồn nhân lực còn chậm, cản trở tính làm chủ và tự chủ của cộng đồng bản địa; (v) Cơ chế tham vấn và phản hồi yếu, làm cho việc điều chỉnh thiếu kịp thời và có phần chắp vá; (vi) Đặc điểm tự nhiên và nhân văn của vùng chưa được tính đến đầy đủ trong các cơ chế, chính sách phát triển.

Liên quan đến tài nguyên thiên nhiên, các thể chế chính sách kích thích việc khai thác hơn là sử dụng bền vững và bảo vệ. Tài nguyên đất, nước và đa dạng sinh học bị tác động trước tiên. Quá trình di cư tự do không được kiểm soát tốt làm trầm trọng thêm các khiếm khuyết trong các chủ trương lớn như sử dụng đất, di dân có chủ định, xây dựng vùng kinh tế mới, phát triển lâm nghiệp. Chính quyền cơ sở bị động, lúng túng trong việc xử lý các vấn đề phát sinh giữa các nhóm lợi ích (nông lâm trường, tư nhân trong nước và nước ngoài, khu bảo tồn, vườn quốc gia, cộng đồng bản địa và nhập cư, sự tranh chấp đất và nguồn nước giữa các nhóm và các địa phương...).

Phạm vi khảo sát rộng, bao gồm

nhiều nhóm xã hội rất đa dạng và do vậy phản hồi đối với các cơ chế, chính sách đã và đang có hiệu lực cũng rất khác nhau. Cư dân bản địa cùng những người có thu nhập từ thấp đến trung bình cảm thấy từ sau đổi mới cuộc sống khá lên nhiều, song không gian sống của họ bị thu hẹp. Các doanh nghiệp nông nghiệp quốc doanh, chủ yếu là các nông trường quốc doanh (thuộc Bộ hoặc tỉnh) phát triển mạnh trồng cây công nghiệp trong những năm 1975-1990 đã bị giải thể nhiều. Số còn lại chuyển thành các công ty TNHH một thành viên, quản lý một quy mô đất đã tương đối ổn định và khoán vườn cây cho công nhân. Sự phát triển nóng của cà phê, cao su, tiêu, điều từ lâu đã vượt quá giới hạn bền vững của quy hoạch nên không còn không gian để mở rộng thêm nữa. Rừng tự nhiên đã cạn kiệt, tranh chấp đất rừng và thiếu vốn trồng rừng là những thử thách lớn mà các chính sách, cơ chế hiện thời khó có thể cứu vãn được sự tồn tại bền vững với các doanh nghiệp này.

Tất cả các nhóm được khảo sát đều không hài lòng với việc khai

thác kiệt quệ tài nguyên đất, nước và rừng. Những người quan tâm đến văn hóa - xã hội đều có chung nhận định văn hóa bản địa bị mai một, xã hội truyền thống bị phá vỡ, trong khi một mô hình văn hóa - xã hội mới chưa hình thành để thay thế; mô hình nông thôn mới đang ở giai đoạn thử nghiệm. Thực tế cho thấy, nhiều văn bản chính sách của Trung ương và địa phương chưa đáp ứng được yêu cầu PTBV vùng Tây Nguyên.

### Một số đề xuất và kiến nghị

Tây Nguyên là thượng nguồn của các dòng sông hình thành các vùng đồng bằng ven biển; là điểm đến hấp dẫn của luồng di cư; có sự chuyển đổi quá nhanh từ chế độ tiền phong kiến sang kinh tế thị trường, gây nên sự mất cân bằng về đất, nước, đa dạng sinh học. Từ sau khi đổi mới đến nay, chúng ta đã có nhiều cố gắng thay đổi thể chế, chính sách quản lý và sử dụng đất đai ở Tây Nguyên. Tuy vậy, còn nhiều bất cập và hệ lụy của những chính sách quản lý, sử dụng đất đai chưa tốt, thể hiện ở những xung đột xã hội xung quanh vấn đề chiếm hữu đất đai, sự khai thác mang tính chất bóc lột gây xói mòn đất, sự phá hủy những cân đối sinh thái gây ra tình trạng thiếu nước và lũ lụt phổ biến ở nhiều nơi.

*Trong PTBV kinh tế:* quan điểm đất là tư liệu sản xuất là đúng đắn, nhưng chưa đủ. Chúng ta nhìn đất đai dưới giác độ kinh tế thuần túy, thì cho dù sản xuất có phát triển, hiệu quả kinh tế cao cũng không bền vững. Hướng chi trong thời gian qua chỉ chăm chú vào sản phẩm sơ cấp, mà không đạt được giá trị gia tăng, các sản phẩm không đủ sức cạnh tranh khi thị trường mở rộng, thương trường đang quốc tế hóa. Từ

cách nhìn này, các chính sách đất đai tập trung vào khai thác tối đa độ phì để cho ra lượng sản phẩm nhiều nhất, đây là một kiểu khai thác bóc lột, vắt kiệt đất. Các nghiên cứu chuyên sâu đều cho thấy cân bằng dinh dưỡng là âm. Các biện pháp bồi bổ độ phì bị coi nhẹ hoặc không đủ bồi đắp lượng vật chất lấy đi, dẫn đến thoái hóa đất. Ngay như đất đỏ bazan, được đánh giá là tốt nhất cũng có biểu hiện thoái hóa, phổ biến là ở tầng canh tác. Đây là dấu hiệu dễ thấy nhất của mức độ không bền vững. Trong thời gian tới, cần tiếp tục thực hiện các biện pháp nâng cao tính bền vững như: (i) Quy hoạch lại rừng, chuyển các lâm trường thành công ty cổ phần; (ii) Lập các ban quản lý vườn quốc gia, rừng đặc dụng; (iii) Chấp nhận tỷ lệ đất sản xuất trong các rừng bảo vệ để dân có thể sản xuất nông nghiệp; (iv) Dân có quyền thu hoạch lâm sản phụ; (v) Khuyến khích các biện pháp khuyến nông, khuyến lâm, nông lâm kết hợp; (vi) Đa dạng hóa cây trồng.

*Trong PTBV xã hội:* đất đai được xem là cơ sở vật chất của nền văn minh Tây Nguyên thì việc thực hiện các chính sách bộc lộ rõ những bất ổn trong mối quan hệ sản xuất và quan hệ xã hội của các nhóm cư dân, gây nên những bức xúc chưa được giải tỏa trong thực tế. Bởi vậy, những chính sách đất đai cần phải thể hiện tinh thần của Luật Đất đai sửa đổi năm 2013, coi người dân như một thành phần bình đẳng hơn là một đối tượng chỉ chấp hành; thực thi triệt để giao đất cho cộng đồng, đất tôn giáo, cấp đất cho các công trình tín ngưỡng. Thực tế chứng minh rằng, xung đột về đất đai cho dù bắt nguồn từ sự bất bình đẳng trong quá khứ hay hiện tại đều có tác động đến những vấn đề khác của đời sống xã

hội, cả vấn đề an ninh và trật tự xã hội.

*Trong PTBV môi trường:* nhiều khía cạnh bền vững đã được xem xét khá thấu đáo trong Luật Bảo vệ môi trường, Luật Đất đai sửa đổi, Luật Bảo vệ và phát triển rừng, tuy nhiên cần phải cụ thể hóa trong các văn bản dưới luật và chỉ đạo thực thi hiệu quả hơn. Nổi cộm trong vấn đề quản lý tài nguyên đất Tây Nguyên là việc phối hợp thực thi các luật và văn bản dưới luật của Tây Nguyên với các vùng liên quan ở cấp độ lưu vực lớn (các vùng Duyên hải miền Trung, Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long và Tiểu vùng Mekong). Chúng tôi cho rằng nhiệm vụ này vượt khỏi tầm giải quyết ở cấp vùng, mà phải được xử lý ở cấp quốc gia.

### Tài liệu tham khảo

1. Báo cáo số 55/BC-UBDT ngày 19.7.2012 của Ủy ban Dân tộc về Báo cáo kết quả Hội nghị sơ kết 5 năm thực hiện chính sách hỗ trợ di dân thực hiện định canh, định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số (2007-2012).
2. Cơ cấu lao động có việc làm chia theo trình độ qua đào tạo nghề, Bộ Thông tin và Truyền thông.
3. Công văn số 8837/VPCP-KTN ngày 25.12.2008 của Văn phòng Chính phủ về việc giải quyết tình trạng dân di cư tự do đến tỉnh Đắk Lắk.
4. Đỗ Thị Minh Đức, Nguyễn Kim Thịnh (2003), Báo cáo tổng kết Đề tài cấp bộ B2002-75-26 về nghiên cứu các động thái mới của dân cư Việt Nam, <http://www.omard.gov.vn/site/vi-VN/50/15722/9192/Hoi-nghi-ban-giai-phap-ve-tinh-trang-dan-di-cu-tu-do.aspx>
5. Ngân hàng Thế giới: Phát triển thế giới năm 2003, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.76.