

MỘT SỐ HẠN CHẾ TRONG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH GIẢM NGHÈO VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ VÙNG BIÊN GIỚI VIỆT NAM - LÀO (NGHIÊN CỨU TẠI TỈNH QUẢNG NAM)¹

TS. Vương Ngọc Thi

Viện Dân tộc học

Email: vuongngocthi@gmail.com

Tóm tắt: Dựa trên kết quả nghiên cứu điền dã tại hai huyện Tây Giang và Nam Giang thuộc tỉnh Quảng Nam năm 2023 - 2024, bài viết trình bày những hạn chế trong thực hiện chính sách giảm nghèo và phát triển kinh tế cho các tộc người khu vực biên giới tỉnh Quảng Nam nói riêng cũng như khu vực biên giới Việt Nam - Lào nói chung, phân tích các nguyên nhân của những hạn chế này và đưa ra các kiến nghị nhằm tăng tính hiệu quả cho việc thực hiện chính sách tại địa phương. Bài viết gồm các nội dung: Giới thiệu về địa bàn nghiên cứu, các hạn chế trong quá trình thực hiện chính sách, nguyên nhân và một số kiến nghị.

Từ khóa: Chính sách giảm nghèo, chính sách phát triển kinh tế, biên giới Việt Nam - Lào, Quảng Nam.

Abstract: Based on field data collected in the Tay Giang and Nam Giang districts of Quang Nam province during 2023-2024, the article presents the limitations in implementing poverty reduction and economic development policies for ethnic groups in the border area of Quang Nam province specifically, and the Vietnam - Laos border area more generally. It analyses the causes of these limitations and makes recommendations to improve the effectiveness of policy implementation in the locality. The article covers the following contents: an introduction to the research area, limitations in the policy implementation process, causes, and some recommendations.

Keywords: Poverty reduction policy, economic development policy, Vietnam - Laos border, Quang Nam province.

Ngày nhận bài: 10/9/2024; ngày gửi phản biện: 18/9/2024; ngày duyệt đăng: 21/10/2024.

Mở đầu

“Tôi trông ba đưa cháu nội ngoại, bố mẹ chúng nó đi làm xa. Có một buổi trưa các cháu hỏi tôi, bà ơi con đói quá, hôm nay mình ăn gì. Tôi bảo: ờ cũng chẳng biết ăn cái gì.

¹ Bài viết này là kết quả nghiên cứu của Đề tài khoa học cấp Bộ (2023-2024): “Nghiên cứu chính sách phát triển kinh tế cho một số tộc người ở vùng biên giới Việt Nam - Lào tại tỉnh Quảng Nam hiện nay”, do TS. Trần Hồng Thu làm Chủ nhiệm, Viện Dân tộc học chủ trì.

Chúng nó thấy con mèo bắt được chuột về liền đập chết con chuột để ăn”. Đây là câu chuyện của một người phụ nữ Cơ Tu (62 tuổi), góa chồng sống tại một xã biên giới huyện Tây Giang, tỉnh Quảng Nam kể về cuộc sống của gia đình mình. “Nghèo”, và đôi khi cả “đói”, là những từ ngữ thường xuyên xuất hiện trong những chia sẻ của người dân và cán bộ địa phương tại hai huyện biên giới Tây Giang và Nam Giang của tỉnh Quảng Nam.

Dựa trên kết quả nghiên cứu điền dã thực địa trong năm 2023 và 2024², bài viết hướng tới việc lý giải tại sao các chính sách giảm nghèo và phát triển kinh tế - xã hội cho các tộc người ở vùng biên giới của tỉnh Quảng Nam hiện nay lại đạt hiệu quả thấp hơn so với mong đợi. Bài viết được chia làm bốn nội dung chính, bao gồm: Giới thiệu địa bàn nghiên cứu, các hạn chế trong quá trình thực hiện chính sách tại địa phương, nguyên nhân của hạn chế dưới góc độ chính sách và một số kiến nghị đưa ra.

1. Giới thiệu địa bàn nghiên cứu

Quảng Nam là một tỉnh ven biển nằm ở cực bắc khu vực duyên hải Nam Trung Bộ thuộc vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. Sáu tháng đầu năm 2024, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Quảng Nam tăng 2,7%, quy mô nền kinh tế tỉnh đạt gần 59 nghìn tỷ đồng, xếp vị trí thứ 26/63 tỉnh, thành phố (Nguyễn Nhân, Lê Tới, 2024). Có thể thấy Quảng Nam là một tỉnh có tiềm năng phát triển và thực tế đang trên đà phát triển với cơ cấu nền kinh tế dịch chuyển theo hướng công nghiệp, thương mại, dịch vụ. Mặc dù vậy, Quảng Nam vẫn là một trong những tỉnh nghèo nhất trên cả nước với tổng số hộ nghèo theo chuẩn đa chiều mới năm 2021 là 33.127 hộ (7,59%). Đứng trước thực trạng trên, trong những năm qua, tỉnh Quảng Nam xác định giảm nghèo bền vững là nhiệm vụ trọng tâm hàng đầu trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm. Đến năm 2023, tổng số hộ nghèo toàn tỉnh giảm xuống còn 24.669 hộ (5,57%). Tuy nhiên, vẫn có sự chênh lệch khá lớn giữa tỷ lệ hộ nghèo ở các huyện đồng bằng (1,48%) và tỷ lệ hộ nghèo ở các huyện miền núi (22,05%) (Anh Dũng, 2024). Trong đó, hai huyện biên giới là Tây Giang có tỷ lệ nghèo 50,61% (cao nhất toàn tỉnh) và Nam Giang 35,58% (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 2024).

Tây Giang và Nam Giang là hai huyện biên giới của tỉnh Quảng Nam giáp với tỉnh Sekong của nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân (CHDCND) Lào. Huyện Tây Giang nằm ở phía tây bắc của tỉnh Quảng Nam, có tổng diện tích tự nhiên 913,70km². Địa hình chủ yếu là đồi núi, chia làm ba dạng chính: địa hình núi cao (27,72%), địa hình đồi núi thấp (39,39%) và địa hình thung lũng, gò đồi (32,89%). Diện tích canh tác lúa rất ít, được hình thành ven sông suối, thường xuyên bị thay đổi, cuốn trôi bởi lũ lụt (UBND tỉnh Quảng Nam, 2024). Năm

² Bài viết sử dụng kết quả phỏng vấn nhóm, phỏng vấn sâu với cán bộ các cấp tại Ban Dân tộc tỉnh Quảng Nam, UBND huyện Nam Giang và Tây Giang, UBND 04 xã biên giới là xã La Dêê, Đắc Tôi (Nam Giang), A Tiêng, Tr’hy (Tây Giang); phỏng vấn sâu người dân và phỏng vấn bảng hỏi (332 phiếu) với các hộ gia đình thuộc ba dân tộc Cơ Tu, Giẻ Triêng và Kinh trên địa bàn các xã nói trên; đồng thời tổng hợp thông tin từ các báo cáo được các cấp ban ngành cung cấp về việc thực hiện các chính sách giảm nghèo và phát triển kinh tế trên địa bàn nghiên cứu.

2020, lực lượng lao động nông nghiệp của huyện Tây Giang có 7.739 người, chiếm 62,73% dân số trong độ tuổi lao động. Tình trạng thất nghiệp cao, lao động hiệu quả thấp. Trên địa bàn huyện có 16 dân tộc cùng sinh sống, trong đó Cơ Tu là tộc người đa số (95%), tiếp đó là dân tộc Kinh (UBND huyện Tây Giang, 2023a).

Huyện Nam Giang nằm ở phía tây của tỉnh Quảng Nam, có tổng diện tích tự nhiên 184.659ha, trong đó đất nông nghiệp chiếm 84,07%. Ở vùng núi cao phần lớn là đất đỏ vàng (37,93) nghèo dinh dưỡng, đất đai vùng này không thuận lợi cho phát triển nông nghiệp. Đất đỏ và vàng nhạt (52,02%) phân bố ở vùng thấp hơn, tương đối thuận lợi cho canh tác cây công nghiệp hàng năm, cây lâm nghiệp, cây lâu năm. Ngoài ra, có một phần nhỏ là đất phù sa phù hợp phát triển cây lương thực. Trên địa bàn huyện có các tuyến đường Quốc lộ 14B, 14D, đường Hồ Chí Minh và đường Trường Sơn Đông chạy qua, cùng với Cửa khẩu Nam Giang (được nâng cấp lên cửa khẩu quốc tế năm 2020) và Khu bảo tồn thiên nhiên Sông Thanh, thuận lợi hơn cho phát triển kinh tế và du lịch so với Tây Giang. Lực lượng lao động của huyện chủ yếu làm trong lĩnh vực nông, lâm, thủy sản (60,27%), còn các lĩnh vực công nghiệp và xây dựng (28,31%) và dịch vụ (11,42%) vẫn chiếm tỷ lệ thấp. Huyện có nhiều dân tộc cùng sinh sống, trong đó đông nhất là người Cơ Tu (60,1%) và người Giẻ Triêng (18,11%) (UBND huyện Nam Giang, 2023a; 2023b).

2. Một số hạn chế trong quá trình thực hiện chính sách

Các chính sách chính về giảm nghèo và phát triển kinh tế đang được thực hiện tại khu vực biên giới của tỉnh Quảng Nam nói chung cũng như tại huyện Nam Giang và Tây Giang nói riêng bao gồm: 1) Các chương trình, chính sách chung của Nhà nước: Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030 (dưới đây gọi là CT1719), Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021-2025 (dưới đây viết tắt là CTGNBV), Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025 (dưới đây viết tắt là CTNTM), chính sách tín dụng, chính sách đào tạo nghề, giải quyết việc làm và đưa lao động thuộc hộ nghèo, người dân tộc thiểu số đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng; và 2) Các chính sách đặc thù của tỉnh Quảng Nam: Chính sách khuyến khích thoát nghèo bền vững, Nghị quyết số 23/2021/NQ-HĐND ngày 22/7/2021 về Sắp xếp, ổn định dân cư miền núi Quảng Nam giai đoạn 2021-2025 (dưới đây viết tắt là NQ23), Nghị quyết số 35/2021/NQ-HĐND ngày 29/9/2021 quy định cơ chế hỗ trợ phát triển kinh tế vườn, kinh tế trang trại trên địa bàn tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2021-2025,... Những hoạt động chính sách liên quan đến giảm nghèo và phát triển kinh tế bao gồm: xây dựng nhà ở; cấp cây, con giống; cấp đất sản xuất; phát triển trang trại và hệ thống liên kết theo chuỗi giá trị; dạy nghề; giới thiệu việc làm; cho vay vốn; và xây dựng các công trình công cộng như trường học, trạm y tế, hệ thống thủy lợi, đường giao thông,...

Các mục dưới đây sẽ phân tích sâu hơn những hạn chế cụ thể trong quá trình thực hiện các chính sách này tại địa bàn nghiên cứu. Những hạn chế này được thể hiện qua dữ liệu trong báo

cáo kết quả của địa phương, cũng như ý kiến của cán bộ địa phương và người dân về các chính sách được thực hiện. Do dữ liệu từ các báo cáo của huyện Tây Giang có tính cập nhật hơn (đến hết năm 2023), đồng thời cũng mang tính đại diện do có sự tương tự trong kết quả thực hiện chính sách tại hai huyện Tây Giang và Nam Giang, nên các dữ liệu trong báo cáo được trình bày sẽ được lấy từ huyện Tây Giang. Trong khi đó, các ý kiến, phản ánh từ phía cán bộ và người dân sẽ được lấy từ kết quả phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm và điều tra bảng hỏi tại cả hai huyện.

2.1. Chính sách không được người dân đón nhận

Hai dự án tiêu biểu mắc phải hạn chế này là Dự án 1 về Hỗ trợ nhà ở, đất ở nằm trong CT1719 và Tiểu dự án 2 về Hỗ trợ người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng thuộc Dự án 4, CTGNBV. Phản ánh từ các cuộc thảo luận nhóm với cán bộ cấp tỉnh, huyện và xã đều cho thấy đối với Dự án 1, mức hỗ trợ tối đa 44 triệu đồng/nhà là quá thấp so với giá nguyên vật liệu hiện nay để làm nhà kiên cố “3 cứng” như quy định, công tác triển khai thực tế rất khó khăn. Bên cạnh đó, người dân trông chờ vào NQ23 của tỉnh có đối tượng tương tự nhưng mức hỗ trợ cao hơn (tối đa 125 triệu đồng/nhà). Bởi vậy nhiều trường hợp thậm chí đã từ chối nhận thụ hưởng chính sách; từ đó dẫn đến hiện tượng chính sách đặc thù của tỉnh vốn nên hỗ trợ đẩy mạnh chính sách của trung ương lại trở thành đối trọng triệt tiêu hiệu quả của chính sách từ trung ương.

Trong khi đó, Tiểu dự án 2 thuộc Dự án 4 CTGNBV tại Tây Giang có kết quả giải ngân năm 2023 là 0 đồng. Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội huyện đã phối hợp với các công ty, doanh nghiệp đi vận động, thông tin và tuyên truyền người lao động đi làm việc ở nước ngoài tại 06 xã; kết quả đạt được là có 06 người đăng ký tham gia đi lao động tại thị trường Nhật Bản (UBND huyện Tây Giang, 2023b). Mặc dù theo phỏng vấn với cán bộ cấp xã cho thấy công tác vận động quần chúng hàng năm rất vất vả, nhiều cán bộ sát sao với dân như thường xuyên cập nhật thông tin từ nhóm Zalo của những người tìm việc và đã đi xuất khẩu lao động, hỗ trợ làm hồ sơ, đưa người đi xuất khẩu lao động đến tận nơi làm việc tại Lào..., nhưng người dân không quá hào hứng đón nhận chính sách này. Một phần là do tâm lý không muốn đi quá xa nhà, một phần là trong khoảng thời gian trước đó đã từng có một số người đi xuất khẩu lao động tại Indonesia nhưng hiệu quả mang lại cho kinh tế gia đình không rõ nét, thậm chí có gia đình mắc nợ. Từ đó tâm lý người dân không quá mặn mà, thậm chí có phần kháng cự với việc xuất khẩu lao động.

2.2. Chính sách không triển khai được

Các chính sách liên quan đến liên kết chuỗi giá trị sản xuất và dạy nghề gặp phải nhiều hạn chế trong việc triển khai bởi không tìm được đối tượng chính sách. Ví dụ như Dự án 2, CTGNBV về Đa dạng hóa sinh kế, phát triển mô hình giảm nghèo tại Tây Giang năm 2023, chỉ giải ngân được 1.636,360 triệu đồng, đạt tỷ lệ 24,11% kế hoạch vốn. Trong nội dung này, tổng cộng có 11 dự án liên kết được huyện giao cho các đơn vị khác nhau thực hiện, tuy

nhiên, đến cuối năm 2023, 10 dự án vẫn đang được thẩm định các bước hồ sơ dự án theo quy định, duy nhất chỉ có 01 dự án phân bổ cho Ủy ban nhân dân xã Dang về liên kết chuỗi giá trị trồng cây cam là đã có quyết định phê duyệt dự án, đơn vị chủ đầu tư đã ký hợp đồng với đơn vị chủ trì liên kết. Trên địa bàn huyện, các đơn vị đủ năng lực để thực hiện hoạt động sản xuất liên kết theo chuỗi giá trị còn nhiều hạn chế; đơn vị chủ trì liên kết (doanh nghiệp, hợp tác xã) chưa mặn mà, nhiệt tình trong tham gia liên kết. Bên cạnh đó, đối tượng thụ hưởng ưu tiên là hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo, hộ dân tộc thiểu số, hộ có công với cách mạng, hộ có chủ hộ là phụ nữ đa số là những hộ nghèo có điều kiện kinh tế khó khăn về nhiều mặt. Do đó, việc tham gia đóng góp vốn đối ứng để phục vụ sản xuất, đầu tư chăn nuôi thực hiện các mô hình lại càng khó khăn hơn (UBND huyện Tây Giang, 2023b). Ngoài ra, các chính sách ưu đãi của Nhà nước hiện nay còn có thủ tục phức tạp và chưa thực sự rộng cửa để thu hút các doanh nghiệp, nhà đầu tư từ vùng thấp lên vùng cao.

Một ví dụ khác là Dự án 4, CTGNBV về Phát triển giáo dục nghề nghiệp, việc làm bền vững. Trong năm 2023, Tiểu dự án 1 về phát triển giáo dục nghề nghiệp vùng nghèo, vùng khó khăn thực hiện tại huyện Tây Giang chỉ khai giảng được 01 lớp đào tạo nghề sơ cấp (35 học viên), thực hiện giải ngân đạt tỷ lệ 2,41%. Kết quả điều tra phiếu cho thấy có 12% số hộ gia đình (40/332 hộ) đã được hỗ trợ đào tạo nghề, trong đó số hộ người Kinh chiếm tỷ lệ nhiều hơn so với người dân tộc thiểu số. Tỷ lệ hộ đánh giá nghề được đào tạo mang lại nhiều thu nhập là 32,5%, ít thu nhập là 40% và không mang lại thu nhập gì là 27,5%. Nguyên nhân của sự thiếu hiệu quả của chính sách này là do người lao động trên địa bàn huyện ít có nhu cầu học nghề. Đối tượng học sinh sau khi tốt nghiệp phổ thông trung học thường chú trọng việc học đại học, đánh giá thấp tiềm năng của học nghề trong việc lập nghiệp, tìm việc làm và tự tạo việc làm ổn định (UBND huyện Tây Giang, 2023b). Trên thực tế, hiện nay các công ty sau khi tuyển dụng công nhân phần lớn đều sẽ đào tạo hoặc đào tạo lại tại chỗ, do đó thường chỉ những người mở cơ sở làm ăn trên địa bàn hay lao động làm thuê mới có nhu cầu học nghề, mà số lượng này rất hạn chế. Bởi vậy việc mở lớp đào tạo nghề rất khó khăn, chỉ phù hợp với đào tạo nghề sơ cấp dưới 3 tháng.

2.3. Chính sách có độ bao phủ rộng nhưng hiệu quả thấp

Các chính sách nằm trong diện này bao gồm các dự án về xây dựng và đa dạng hóa sinh kế. Ví dụ như tổng số công trình được đầu tư thuộc CT1719 của Tây Giang trong năm 2023, bao gồm cả các công trình, dự án từ năm 2022 chuyển sang là 43 công trình, thì trong đó chỉ có 12 công trình đã hoàn thành, 31 công trình còn lại vẫn đang thi công (UBND huyện Tây Giang, 2024). Tương tự, Dự án 1, CTGNBV về Hỗ trợ đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội có tổng kế hoạch vốn bố trí năm 2023 là 131.326,904 triệu đồng nhưng thực hiện giải ngân chỉ đạt tỷ lệ 50,5% kế hoạch vốn (UBND huyện Tây Giang, 2023b). Theo kết quả phỏng vấn cán bộ huyện, chủ yếu chỉ giải ngân những công trình dễ làm, gần đường, giao thông thuận tiện, ở các khu vực thấp và trung tâm. Các công trình ở khu vực xa hơn, đặc biệt là khu vực các xã, thôn đặc biệt

khó khăn hầu như chưa được thực hiện do thời tiết mưa nhiều, giá nguyên vật liệu chuyên chở bị đội cao lên vì đường sá xa xôi, mặt bằng khó tiếp cận, khó thi công, dẫn đến tiến độ và công tác giải ngân nguồn vốn chậm. Các dự án sau khi lập Báo cáo kinh tế kỹ thuật đều có giá trị tổng mức đầu tư cao so với các danh mục đầu tư được phê duyệt của Nghị quyết Hội đồng nhân dân huyện. Như vậy, trên thực tế các công trình được triển khai không phải là các công trình cần kíp nhất, mang lại lợi ích cho những đối tượng cần được thụ hưởng nhất.

Dự án 2, CTGNBV triển khai từ 2021, về Đa dạng hóa sinh kế, phát triển mô hình giảm nghèo, cũng như Dự án 3, CT1719, về Phát triển kinh tế nông, lâm nghiệp bền vững, phát huy tiềm năng, thế mạnh của các vùng, miền để sản xuất hàng hóa theo chuỗi giá trị đều bao gồm các hoạt động cung cấp cây, con giống cho các hộ gia đình. Đây là những hoạt động chính sách đã được thực hiện từ nhiều chương trình, dự án trước đó như Chương trình 30a, Chương trình 135. Mặc dù hoạt động chính sách này đã được thực hiện nhiều năm, nhưng chưa tạo được các chuyển biến trong việc hình thành các vùng chuyên canh cây trồng, vật nuôi. Vì vậy, dù nông nghiệp là ngành chiếm tỷ lệ chủ yếu trong nền kinh tế của cả Tây Giang cũng như Nam Giang nhưng đóng góp còn khiêm tốn (UBND huyện Nam Giang, 2023b; UBND tỉnh Quảng Nam, 2024). Kết quả phỏng vấn cán bộ xã và người dân cho thấy, những vấn đề chủ yếu gặp phải trong triển khai chính sách là việc giải ngân chậm dẫn đến thời điểm giao cây giống không thuận lợi cho việc trồng và chăm sóc, tỷ lệ cây chết nhiều, các cây còn tồn tại cũng không phát triển tốt. Con giống thường là ngoại nhập, không hợp thời tiết địa phương, có tỷ lệ chết, bị bệnh cao ngay sau khi được trao cho người dân. Kết quả điều tra phiếu cũng đưa đến những nhận định tương tự: có 140/332 hộ (40,16%) được hỏi cho biết đã từng nhận được hỗ trợ sản xuất (cây giống, phân bón, vật tư) từ chính sách của Nhà nước, tuy nhiên trong số này chỉ có 8,3% cho rằng các hỗ trợ này đem lại hiệu quả cao, 72,7% cho biết chính sách có hiệu quả ít và 18,9% không thấy chính sách đem lại hiệu quả. Về chăn nuôi, 89 hộ (29,55%) đã được nhận hỗ trợ (con giống, thức ăn, vật tư), tuy nhiên chỉ có 15,3% cho rằng chính sách đem lại hiệu quả nhiều, 50,6% đánh giá hiệu quả ít và 34,1% nhận định chính sách không đem lại hiệu quả.

Việc không xác định được cây trồng, vật nuôi chủ lực của địa phương và sự bấp bênh về thị trường đầu ra khiến người dân không dám đầu tư tập trung hay vay vốn để phát triển sản xuất. Bên cạnh đó, có những phản ánh từ phía cán bộ địa phương rằng người dân sẵn sàng bán trao tay các cây, con giống ngay sau khi nhận được, với nhận định rằng đó là sự ỷ lại, lười nhác của một bộ phận đối tượng thụ hưởng chính sách. Tuy nhiên, khi xem xét ở một khía cạnh khác, có thể thấy những hành vi này cũng phần nào thể hiện tính thiếu hiệu quả của chính sách. Bởi với tính duy lợi thể hiện trong những hành vi nói trên, nếu việc chăn nuôi và chăm sóc cây giống thực sự mang lại lợi ích đáng kể cho người thụ hưởng trong tương lai thì họ sẽ không dễ dàng bán chúng đi như vậy.

2.4. Chính sách thực hiện không đúng mục tiêu

Một nội dung chính sách có diện bao phủ rộng và rất được đối tượng thụ hưởng đón nhận là chính sách tín dụng cho các hộ nghèo và cận nghèo. Tính đến tháng 11/2023, tổng doanh số cho vay tại huyện Tây Giang là 28.935 triệu đồng/2.859 khách hàng vay, trong đó có 2.828 hộ nghèo và 31 hộ cận nghèo (UBND huyện Tây Giang, 2023b). Tuy nhiên, kết quả phỏng vấn với cán bộ xã cho biết, tuy có những xã gần như 100% số đối tượng chính sách đều vay vốn từ ngân hàng Chính sách xã hội với nhiều đăng ký mục đích vay vốn khác nhau, nhưng số vốn này chủ yếu được sử dụng cho việc sửa sang hoặc xây dựng nhà cửa, rất ít sử dụng cho đầu tư phát triển sản xuất. Kết quả điều tra phiếu cho thấy có 259/332 hộ (78,01%) đã vay vốn trong thời gian 10 năm vừa qua, trong số đó có đến 140 hộ (54,05%) là vay với mục đích làm nhà. Cho đến nay, mới chỉ có 17 hộ là đã thanh toán hết các khoản nợ, 102 hộ cho biết làm ăn không thuận lợi nên chưa có tiền trả. Số hộ vay vốn xóa đói giảm nghèo là 84 (24%), trong đó có 62 hộ nhận định vốn vay đã giúp hộ gia đình phát triển kinh tế, 16 hộ cho rằng việc vay vốn không có hiệu quả.

3. Nguyên nhân của các hạn chế dưới góc độ chính sách

Thực tiễn cho thấy có rất nhiều nguyên nhân dẫn đến sự thiếu hiệu quả trong thực hiện chính sách giảm nghèo và phát triển kinh tế cho các tộc người ở khu vực biên giới Việt Nam - Lào tại tỉnh Quảng Nam. Các nguyên nhân chính về mặt chính sách có thể kể đến là:

- *Chính sách thiếu tính thực tế.* Tính thiếu thực tế được thể hiện rõ trong dự án hỗ trợ nhà ở, đất ở của CT1719 và CTGNBV. Mức hỗ trợ tối đa 44 triệu đồng để xây dựng nhà ở là không thực tế, khi các cấp ban ngành địa phương đều xác định cần tối thiểu 100 triệu đồng mới có thể xây được một ngôi nhà đáp ứng tiêu chuẩn “3 cứng” do chương trình đưa ra. Bên cạnh đó, sự đội lên nhiều lần của chi phí xây dựng tại các khu vực vùng cao, vùng sâu vùng xa, khu vực đặc biệt khó khăn so với nguồn vốn phân bổ cũng không được tính đến, khiến cho các công trình khó có thể được triển khai hoặc sẽ được thực hiện với chất lượng thấp.

- *Chính sách thiếu tính cập nhật về nhu cầu xã hội.* Như đã đề cập ở mục 2, hiện nay nhu cầu đào tạo nghề ở các địa phương đã xuống rất thấp. Các khu công nghiệp, cụm công nghiệp được mở ở tất cả các tỉnh thành cùng với yêu cầu hạ thấp về đầu vào, quá trình đào tạo nghề hoặc tái đào tạo nghề mà hầu như các công ty đều cung cấp đã làm giảm mạnh nhu cầu được đào tạo nghề tại địa phương, cũng như giảm mức đa dạng của các ngành nghề yêu cầu được đào tạo ở địa phương mà người thụ hưởng sinh sống. Việc không nắm bắt được tình hình, nhu cầu thực tế ở địa phương đã khiến cho các dự án dạy nghề không thể triển khai được.

- *Chính sách thiếu tính hợp lý.* Các chương trình chính sách được đưa ra, đặc biệt là các chương trình mục tiêu quốc gia, chưa tính đến khả năng của bộ máy địa phương cũng như sự hạn chế trong các nguồn lực khác của địa phương. Tổ chức bộ máy cán bộ và nhân lực trực tiếp tham mưu thực hiện công tác giảm nghèo ở huyện và xã đa phần là kiêm nhiệm, nhiều

việc, đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo ở các địa phương mỏng, thường xuyên thay đổi, khối lượng công việc rất nhiều dẫn đến tiến độ giải quyết công việc còn chậm (UBND huyện Tây Giang, 2024). Trên thực tế, việc triển khai các hồ sơ đấu thầu, hồ sơ đăng ký cho các dự án chuỗi liên kết giá trị sản xuất tại các điểm nghiên cứu cho đến nay đều là cấp huyện giúp đỡ cấp xã thực hiện, bởi các cán bộ cấp xã cũng như các đơn vị hợp tác xã, công ty tại địa phương chưa có đủ năng lực và kinh nghiệm xử lý những thủ tục này. Sự lúng túng trong quá trình triển khai đã dẫn đến sự chậm trễ thực hiện và giải ngân các dự án.

- *Chính sách thiếu tính đồng bộ.* Các thông tư hướng dẫn thường được đưa ra khá muộn so với chính sách, bên cạnh đó lại thường xuyên thay đổi, từ đó gây ảnh hưởng đến quá trình thực hiện và giải ngân cũng như kết quả thực hiện các chính sách, đặc biệt là các hoạt động đa dạng hóa sinh kế và xây dựng vốn phụ thuộc rất nhiều vào thời tiết.

- *Chính sách thiếu tính chuyên biệt.* Các chính sách thường có tham vọng lớn và ít khi hướng tới một nhóm đối tượng cụ thể, riêng biệt; thường xuyên có các chính sách với đối tượng trùng lặp nhau. Ví dụ như Dự án hỗ trợ nhà ở, đất ở thuộc CT1719, CTGNBV và NQ23 của tỉnh Quảng Nam, hay các dự án đa dạng hóa sinh kế, phát triển nông - lâm nghiệp thuộc các chương trình Mục tiêu quốc gia đều có các đối tượng tương tự nhau. Từ đó dẫn đến sự chồng chéo về chính sách, sự so bì của các đối tượng thụ hưởng giữa các chính sách, sự dàn trải về nguồn vốn phân bổ gây suy giảm hiệu quả của chính sách, cũng như sự chiếm dụng thời gian của bộ máy địa phương khi phải thực hiện phân bổ đối tượng thụ hưởng giữa các chính sách một cách hợp lý.

- *Chính sách thiếu tính định hướng.* Một trong những vai trò quan trọng của chính sách là định hướng hoạt động và hành vi của các chủ thể tham gia theo những mục tiêu, phương hướng đã định trước của Nhà nước, tuy nhiên hiện trạng thực hiện chính sách tại khu vực biên giới tỉnh Quảng Nam cho thấy các chính sách đang được thực hiện chưa làm tốt vai trò này. Thảo luận nhóm và phỏng vấn sâu với cán bộ cấp huyện, xã tại huyện Tây Giang cho thấy, hoạt động kinh tế nào là chủ lực, sẽ đem lại những thay đổi và phát triển vượt bậc cho diện mạo kinh tế của huyện là một câu hỏi chưa có lời giải đáp. Bởi vậy, các hoạt động chính sách phát triển kinh tế cho người dân hầu như đều là những phép thử, được thử nghiệm một cách cầm chừng và thậm chí lộn xộn. Việc trên địa bàn huyện năm 2023 dự định triển khai 11 dự án chuỗi liên kết sản xuất với 07 nội dung trồng trọt và chăn nuôi khác nhau (bò, vịt xiêm, ba kích, bưởi da xanh, heo cỏ địa phương, gừng sẫm, cây cam), mỗi dự án có nguồn vốn đầu tư thấp tầm vài trăm triệu là một ví dụ.

Người dân được cho là chưa phát huy tốt vai trò chủ thể trong xây dựng nông thôn mới, phát triển sản xuất, tăng thu nhập, bảo vệ môi trường, bảo tồn văn hóa truyền thống. Điều này cũng phần nào thể hiện sự kém hiệu quả của các dự án về truyền thông, vận động định hướng, thay đổi hành vi của người dân. Mục tiêu chính sách là giảm nghèo bền vững, nhưng tính bền vững lại không được thể hiện trong hành vi và nhận thức, thậm chí là của các cán bộ. Khi được hỏi phương án phát triển kinh tế trong những năm tới của Tây Giang, có cán bộ cho

rằng, trước mắt cần “lấy ngắn nuôi dài”, nên phát triển công nghiệp nặng trước rồi sau đó mới chuyển sang công nghiệp xanh và phát triển kinh tế cửa khẩu, mượn đường cho các xe tải vận chuyển hàng hóa xuyên biên giới đi qua. Tuy nhiên, điều này hoàn toàn mâu thuẫn với vai trò là lá phổi xanh của Quảng Nam, đặc biệt là các huyện biên giới vốn có diện tích lớn nằm trong khu vực rừng quốc gia, rừng phòng hộ. Bên cạnh đó, tấm gương từ huyện Nam Giang cho thấy việc mong chờ kinh tế cửa khẩu đem lại lợi ích cho huyện Tây Giang là thiếu khả thi. Chỉ sau một năm, thời gian di chuyển từ xã Thạnh Mỹ, trung tâm huyện Nam Giang lên cửa khẩu Nam Giang đã tăng lên gấp rưỡi; các phương tiện xe con, xe máy trong mùa mưa di chuyển khó khăn và thậm chí không thể di chuyển được. Lý do là bởi hàng trăm xe tải chờ quặng mỗi ngày đã băm nát cung đường từ cửa khẩu đến trung tâm huyện. Trong khi đó, người dân địa phương hầu như không nhận được lợi ích gì về mặt kinh tế từ những xe chờ quặng này, đồng thời mất đi tiềm năng du lịch xanh, du lịch văn hóa của địa phương, bởi du lịch không thể phát triển trong điều kiện đường đi lại xuống cấp, cũng như môi trường tự nhiên bị ảnh hưởng trầm trọng do hoạt động khai thác của con người, thể hiện qua một cung đường vài chục kilomet đầy những ổ voi, lờm chờm đá dăm, tiếng xe tải chạy ngày đêm và ngập bụi.

- *Chính sách thiếu tính đột phá.* Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng nhất khiến các chính sách phát triển kinh tế cho các tộc người khu vực biên giới đang được thực hiện ít hiệu quả. Công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam trong hơn 30 năm qua đã đạt được rất nhiều thành tựu, tuy nhiên đến nay những bước tiến lớn đạt được trong giảm nghèo nhờ thay đổi về chính sách đất đai những năm 1990, hay việc mở rộng diện tích trồng cây công nghiệp ở khu vực nông thôn và đa dạng hóa trong nông nghiệp gần như đều đã được thực hiện. Nhiệm vụ xóa nghèo trở nên khó khăn hơn, bởi tình trạng nghèo gắn liền với các dân tộc thiểu số, các khu vực xa xôi hẻo lánh, mà tính hạn chế về giao thông, địa lý đã trở thành những bó buộc khó có thể loại trừ (Nguyễn Thị Thu Hà và cộng sự, 2015). Trước tình hình này, chỉ có thay đổi, tạo ra những đột phá trong mô hình kinh tế tăng trưởng phù hợp với bối cảnh thực tiễn của đất nước mới có thể tạo ra những động lực và cơ hội giảm nghèo mới.

4. Kiến nghị

Với những hạn chế trong thực hiện chính sách tại khu vực biên giới tỉnh Quảng Nam và nguyên nhân của những hạn chế này từ góc độ chính sách, bài viết đưa ra một số kiến nghị về mặt chính sách như sau:

- *Chính sách cần sát với thực tế.* Chi phí hỗ trợ cho nhà ở, chi phí đầu tư cho các công trình xây dựng cần được tính toán theo khoảng cách đến các khu trung tâm và độ cao của các công trình. Cần tránh tình trạng cào bằng gây khó khăn cho triển khai và thực hiện chính sách, tránh tình trạng chính sách không được người dân đón nhận, hoặc những công trình xây dựng có chất lượng kém, không mang lại hiệu quả cho những đối tượng thật sự cần đến sự hỗ trợ từ chính sách.

- *Chính sách cần có tính cập nhật.* Cần cập nhật nhu cầu của địa phương đối với chính sách, qua đó loại bỏ hoặc điều chỉnh các chính sách đã không còn phù hợp, tránh tình trạng lãng phí nhân lực, thời gian cũng như dàn trải nguồn vốn để triển khai chính sách.

- *Chính sách cần có tính tập trung.* Cơ cấu bộ máy hành chính, nhân lực, trình độ tại cấp cơ sở chỉ có hạn, khi yêu cầu phải căng ra cho nhiều mục tiêu, nhiệm vụ khác nhau sẽ khó có thể nắm bắt và hoàn thành tốt hết được. Bởi vậy các chính sách nên được thực hiện tập trung hơn, bên cạnh việc giảm tải số lượng dự án, có thể để địa phương tự quyết định. Lựa chọn ưu tiên một số dự án cấp thiết nhất đối với địa phương trước và triển khai các nội dung còn lại trong những năm về sau trong cùng một giai đoạn của Chương trình mục tiêu quốc gia.

- *Chính sách cần có tính chuyên biệt.* Cho đến nay, việc phân loại hộ nghèo, cận nghèo tuy đã thể hiện góc độ đa chiều của nghèo, nhưng chưa được phân tích theo nguyên nhân của nghèo đói. Do đó các chính sách hỗ trợ chưa thực sự hiệu quả khi tiếp tục thực hiện hỗ trợ một cách cào bằng đối với tất cả các đối tượng. Đối với các đối tượng thuộc diện nghèo kinh niên (hộ người già neo đơn, người bị bệnh thương tật mất vĩnh viễn khả năng lao động,...), hỗ trợ nên thuộc diện an sinh xã hội. Ngược lại, những hộ nghèo nhất thời cần được phân loại theo nguyên nhân nghèo cụ thể, từ đó có những chính sách phù hợp để hỗ trợ họ thoát nghèo một cách hiệu quả. Phân loại hộ nghèo ngay từ đầu theo nguyên nhân nghèo sẽ khiến cho việc xây dựng chính sách có tính hướng đích cao hơn, việc xác định đối tượng chính sách nhanh chóng và dễ dàng hơn, khả năng tiếp cận và tiếp nhận chính sách của đối tượng tốt hơn, cũng như hiệu quả của chính sách được cao hơn.

- *Chính sách cần có tính linh hoạt.* Trường hợp Dự án 1 CT1719, CTGNBV và NQ23 nêu trên đã phản ánh tính thiếu hệ thống của các chính sách được triển khai; các chính sách thay vì có tính hệ thống, hỗ trợ cho nhau đã trở thành đối tượng cạnh tranh, thậm chí so bì lẫn nhau giữa người dân. Nên chăng cần có sự trao quyền tự chủ cao hơn cho cấp tỉnh, thể hiện qua việc không có quy định cứng về nguồn vốn đối ứng của tỉnh, huyện, xã đối với các chính sách của trung ương. Ví dụ, trong Dự án 1 nói trên, thay vì quy định hỗ trợ từ nguồn vốn trung ương để xây dựng một căn nhà tối đa là 40 triệu đồng, từ ngân sách đối ứng của địa phương là 4 triệu đồng, thì có thể cho mức ngân sách đối ứng của địa phương tối thiểu là 4 triệu đồng/nhà. Từ đó, tỉnh Quảng Nam có thể tự cân đối nguồn vốn đối ứng, có thể là 60 triệu đồng/nhà để đảm bảo chi phí hỗ trợ ít nhất 100 triệu đồng/nhà mà cán bộ địa phương đã xác định là cần thiết để xây dựng được một căn nhà đạt tiêu chuẩn “3 cứng”. Cần có các phương án giúp tích hợp hiệu quả chính sách của cả trung ương và địa phương, tăng tính tự chủ của địa phương, đảm bảo tính hợp lý của chính sách được triển khai, từ đó mang lại hiệu quả cao và được người dân thực sự đón nhận.

- *Chính sách cần có tính định hướng.* Một vấn đề có tính cấp thiết đối với Tây Giang nói riêng, hay Nam Giang và những huyện miền núi khác thuộc khu vực biên giới Việt Nam - Lào nói chung là cần phải xác định được một hay một vài hoạt động kinh tế mang tính chủ

đạo có thể tạo bàn đạp cho phát triển kinh tế địa phương. Thiếu đi một phương hướng như vậy sẽ rất khó để các chính sách của các chương trình mục tiêu quốc gia hiện tại được triển khai mang lại hiệu quả thiết thực cho đời sống của người dân, nhất là trước những bấp bênh về thị trường thế giới và các tác động của biến đổi khí hậu. Bên cạnh đó, cần tích cực đổi mới tư duy người dân trong những khía cạnh quan trọng sau: (1) *tư duy về học nghề*, cho rằng học đại học hiện nay sẽ đảm bảo thu nhập cao hơn và dễ kiếm việc làm hơn. Điều này là chưa thực tế đối với xuất phát điểm của người dân vùng cao và người dân tộc thiểu số, vốn bị hạn chế hơn về ngôn ngữ, về các cơ hội học tập, hay các mối quan hệ để tìm kiếm việc làm tại các khu đô thị so với người dân vùng thấp hay người Kinh; (2) *tư duy về “an cư lạc nghiệp”*, trên thực tế cần sự đảo ngược lại, lạc nghiệp rồi mới an cư: khi người dân tìm kiếm được các công việc có thu nhập cao và ổn định thì họ sẽ có nguồn vốn cần thiết để xây nhà mà không phụ thuộc vào hỗ trợ của Nhà nước, đồng thời nền kinh tế có động lực để phát triển bởi tính tự chủ của người dân trong các hoạt động kinh tế được nâng cao; (3) *tư duy cào bằng*, không dám nhận nhiều, không dám nhận hơn người khác, từ đó dẫn đến các hỗ trợ chính sách bị dàn trải, phân nhỏ và mang lại hiệu quả thấp. Đặt ngược lại vấn đề, thực tế này không phải vấn đề từ phía người dân, mà là vấn đề từ trong chính tư duy của những người làm chính sách. Các chính sách cho đến nay đặt nặng vấn đề về trình độ học vấn, về nhà cửa, về bình đẳng xã hội, cho rằng đây là những yếu tố sẽ thúc đẩy phát triển kinh tế. Nhưng mỗi chính sách, mỗi yếu tố động lực đều có tính giai đoạn, các yếu tố này có thể đã mang lại những động lực và thay đổi lớn về giảm nghèo cho người dân trong những giai đoạn trước. Tuy nhiên, đến nay thì chúng lại dần trở thành những trở lực cho phát triển, do đó rất cần những đột phá trong tư duy chính sách trong thời kỳ hiện nay để đem lại động lực mới, như đã đề cập ở trên.

Kết luận

Chính sách luôn là một bài toán phức tạp. Chính sách giảm nghèo và phát triển kinh tế cho khu vực biên giới tỉnh Quảng Nam nói riêng và biên giới Việt Nam - Lào nói chung có liên quan nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau; quá trình thực hiện chính sách bởi vậy cũng khó khăn, phức tạp, đòi hỏi nhiều thời gian và công sức. Trong hơn 30 năm vừa qua, Đảng và Nhà nước ta đã thực hiện nhiều chính sách có hiệu quả, tạo ra thành quả vững chắc về giảm nghèo. Tuy nhiên, những thành quả này cho đến nay đã có phần chững lại, trên thực tế các chính sách tại địa phương thể hiện nhiều hạn chế: chính sách không được người dân đón nhận, chính sách không triển khai được, chính sách có độ phủ rộng nhưng hiệu quả thấp, hay chính sách đi lệch mục tiêu. Có nhiều nguyên nhân dẫn tới những hạn chế này dưới góc độ chính sách, mà nổi bật trong đó và cần thiết nhất để tạo đà phát triển cho kinh tế, nâng tầm hiệu quả cho chính sách, đó là phải có sự thay đổi đột phá về tư duy, xác định các hoạt động kinh tế chủ đạo của từng địa phương, qua đó thực hiện tính định hướng của chính sách.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2024), *Quyết định công bố kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo theo chuẩn nghèo giai đoạn 2022-2025*, Số 134/QĐ-BLĐTBXH của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, ban hành ngày 31/1/2024.
2. Anh Dũng (2024), *Quảng Nam: Huy động mọi nguồn lực, triển khai hiệu quả các chính sách giảm nghèo*, trên trang: <https://baotainguyenmoitruong.vn/quang-nam-huy-dong-moi-nguon-luc-trien-khai-hieu-qua-cac-chinh-sach-giam-ngheo-373470.html> (Truy cập ngày 18/08/2024).
3. Nguyễn Thị Thu Hà, Nguyễn Việt Nga, Nguyễn Thanh Phương, Nguyễn Văn Thục (2015), *Báo cáo tổng quan các nghiên cứu về giảm nghèo ở Việt Nam*, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, UNDP, Irish Aid.
4. Hội đồng nhân dân tỉnh Quảng Nam (2021), *Nghị quyết Quy định cơ chế, chính sách hỗ trợ sắp xếp, ổn định dân cư miền núi Quảng Nam, giai đoạn 2021-2025*, số 23/2021/NQ-HĐND, ban hành ngày 22/07/2021.
5. Nguyễn Nhân, Lê Tới (2024), *Quảng Nam: Tình hình kinh tế - xã hội 6 tháng đầu năm 2024 với nhiều khởi sắc*, trên trang: <https://congnghiepmoitruong.vn> (Truy cập ngày 01/09/2024).
6. Ủy ban nhân dân huyện Nam Giang (2023a), *Tình hình lao động việc làm hàng năm*, Báo cáo phục vụ đoàn công tác của Viện Dân tộc học.
7. Ủy ban nhân dân huyện Nam Giang (2023b), *Báo cáo số liệu của Ủy ban nhân dân huyện Nam Giang*, phục vụ buổi làm việc với Viện Dân tộc học năm 2023.
8. Ủy ban nhân dân huyện Tây Giang (2023a), *Báo cáo tình hình triển khai Chiến lược công tác dân tộc giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.
9. Ủy ban nhân dân huyện Tây Giang (2023b), *Báo cáo Kết quả thực hiện Chương trình Mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững, các chương trình, chính sách, dự án, hoạt động về giảm nghèo bền vững năm 2023 trên địa bàn huyện Tây Giang*.
10. Ủy ban nhân dân huyện Tây Giang (2024), *Báo cáo kết quả thực hiện chương trình Mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số - miền núi năm 2023 (kể cả năm 2022 kéo dài)*.
11. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Nam (2024), *Phương án phát triển tổng thể kinh tế - xã hội huyện Tây Giang thời kỳ 2021 - 2030 (Đề xuất của huyện Tây Giang cho việc tích hợp vào quy hoạch tỉnh thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến 2050)*.