

Quốc gia hoá các mục tiêu phát triển quốc tế về xoá đói giảm nghèo cho Việt Nam:

Đẩy mạnh công tác phát triển đối với các dân tộc thiểu số



Tháng 6-2002

UNDP chủ trì chuẩn bị tài liệu dự thảo này. Bản thảo lần thứ nhất do ông Koos Neeffjes viết, bản cuối cùng được bà Bridget Crumpton hiệu đính với thông tin đầu vào của Dagmar Schumacher, Earnst van Koesveld và Nguyễn Tiên Phong (UNDP). Những người sau đã có ý kiến đóng góp bằng văn bản: TS. Nguyễn Hải Hữu (Chủ nhiệm Chương trình Xoá đói giảm nghèo của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội), bà Tạ Thị Minh Lý (Cục trưởng Cục trợ giúp pháp lý, Bộ Tư Pháp), bà Nguyễn Thị Nam Hà và bà Nguyễn thị Kim Thanh (Vụ chính sách tiền tệ, Ngân hàng nhà nước Việt Nam), ông Trần Hữu Toàn (Phó vụ trưởng vụ Địa phương, Bộ kế hoạch và đầu tư), ông Nghiêm Hồng Sơn (RDSC), bà Bùi thị Ngọc Diệp (giám đốc trung tâm giáo dục miền núi, viện khoa học giáo dục), GS. Phạm Đình Thái (CESEMA), ông Đỗ Văn Hoà (Cục định canh định cư, Bộ NNPTNT). Một nhóm chuyên gia của Uỷ ban Dân tộc Miền núi, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Thế giới, WHO, UNESCO, JICA, FAO, UNIDO, DFID, ADB, ACTIONAID SIDA đã định hướng cho việc biên soạn tài liệu này và đọc soát để cương ban đầu.

Tác giả đã nhận được những ý kiến đầy thông tin và có giá trị của ông Cư Hoà Vân (Chủ nhiệm Hội đồng Dân tộc của Quốc hội), TS. Cao Việt Sinh, (Phó vụ trưởng Vụ Kinh tế tổng hợp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư), ông Ngô Huy Liêm, (Cố vấn cao cấp của GTZ tại Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội) và ông Rob Swinkels (Ngân hàng Thế giới).

Những cơ quan sau đã tham gia vào cuộc hội thảo tại Hải Phòng vào tháng 9/2001: Văn phòng Quốc hội, Uỷ ban dân tộc Miền Núi, Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Xây dựng, UNESCO, Tổ chức y tế thế giới, UNICEF, Viện Xã hội học, CFWS, RDSC, OXFAM Anh, SCF, UNDP.

Cũng xin cảm ơn bà Nguyễn Thị Thanh Vân (UNDP) và bà Nguyễn Minh Hạnh (tư vấn) đã hỗ trợ về hành chính và nghiên cứu.

LỜI NÓI ĐẦU CỦA NHÓM HÀNH ĐỘNG CHỐNG ĐÓI NGHÈO*

Tập hợp báo cáo về các Mục tiêu phát triển của Việt Nam là nỗ lực chung của Nhóm hành động chống đói nghèo nhằm đưa ra một tập hợp các mục đích và chỉ tiêu trung gian phản ánh cả mục tiêu phát triển chính của Việt Nam cũng như nỗ lực của Chính phủ nhằm thực hiện các mục tiêu quốc tế. Công tác phân tích được tiến hành trong suốt năm 2001 và đầu năm 2002 khi Chính Phủ Việt Nam soạn thảo Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo và cố gắng tạo khuôn khổ trách nhiệm rõ ràng về giám sát tiến bộ đạt được trong tương lai. Quá trình soạn thảo bao gồm việc xem xét nhiều mục tiêu và mục đích nêu trong các văn bản chiến lược (đặc biệt là Chiến lược mười năm phát triển kinh tế xã hội và các chiến lược ngành) để lựa chọn một số ít mục tiêu có thể phản ánh sự chú trọng tâm chiến lược của quốc gia vào tăng trưởng kinh tế, xoá đói giảm nghèo và công bằng xã hội. Mặc dầu các chiến lược quốc gia được sử dụng làm điểm khởi đầu, nhóm soạn thảo Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo cũng nhận thức rằng cam kết quốc tế nhằm đạt các kết quả quan trọng về giảm nghèo và xã hội trên toàn cầu là rất cao — nỗ lực này được phản ánh trong Các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MTTNK). Các mục tiêu thiên niên kỷ là tập hợp các mục tiêu có ghi trong Tuyên bố thiên niên kỷ được 180 nước trong đó có Việt Nam thông qua. Báo cáo về tiến bộ đạt được ở Việt Nam trong việc thực hiện các mục tiêu này được đã được Nhóm làm việc tại Việt Nam của Liên hiệp quốc thực hiện vào tháng Bảy năm 2001.

Chính phủ Việt Nam muốn đảm bảo rằng Chiến lược toàn diện về Giảm nghèo và Tăng trưởng phản ánh cam kết của họ đối với các mục tiêu quốc tế. Tuy nhiên, vì một số lý do, điều quan trọng là phải làm cho các MTTNK thích ứng với các điều kiện của Việt Nam chứ không phải là thực hiện máy móc các mục tiêu này. Thứ nhất, Việt Nam đã đạt, hoặc gần đạt được một số mục tiêu MTTNK. Ví dụ, tỷ lệ nghèo đã giảm một nửa trong những năm từ 1990 đến 2000. Do vậy, việc Việt Nam xác định một mục tiêu mới về giảm nghèo để thúc đẩy quá trình hoạch định chính sách trong những năm tới là có ý nghĩa hơn nhiều. Thứ hai, mặc dù Việt Nam thực hiện tốt một số mục tiêu về tiếp cận các dịch vụ cơ bản — chẳng hạn như giáo dục — thì hiện vẫn có những thách thức khẩn cấp về nâng cao chất lượng những dịch vụ này để đạt các tiêu chuẩn quốc tế. Ví dụ như việc phấn đấu để đạt phổ cập tiểu học hiện nhiên là rất cần thiết, nhưng việc đảm bảo để trẻ em ở trường đạt được những tiêu chuẩn như ở các nước khác cũng hết sức quan trọng. Thứ ba, Việt Nam có chu kỳ lập kế hoạch chiến lược với những điểm bắt đầu và kết thúc khác với các MTTNK. Việc điều chỉnh các chu kỳ 25 năm của MTTNK với các chu kỳ lập kế hoạch và chiến lược năm năm và mười năm của Việt Nam là hết sức hữu ích. Như vậy, các biện pháp và hành động có thể được xây dựng phù hợp với các mục tiêu kết quả cho các năm 2005 và 2010 và sau đó là phù hợp với các mục tiêu cho năm 2015. Thứ tư, cần thiết lập các mục tiêu ở cấp dưới quốc gia để có thể giải quyết các vấn đề như sự phát triển của dân tộc thiểu số hoặc bất bình đẳng. Cuối cùng, có những lĩnh vực đặc biệt thách thức với Việt Nam ở giai đoạn này nhưng không được đề cập trong các MTTNK. Ví dụ, mặc dầu Việt Nam đã thực hiện tốt việc cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản nhưng vẫn còn tụt hậu trong việc đưa ra những cải cách cần thiết về quản trị quốc gia, những cải cách sẽ hết sức cần thiết để đạt được một số mục tiêu phát triển khác được đề xuất trong các chiến lược quốc gia.

Tập hợp các báo cáo dưới đây được chuẩn bị để góp phần cùng Chính phủ suy nghĩ về việc đạt mục tiêu và giám sát trong tám lĩnh vực chủ đề, cụ thể như sau:

- Xoá nghèo đói;
- Giảm nguy cơ bị tổn thương và thực hiện công tác bảo trợ xã hội;
- Cung cấp giáo dục cơ sở có chất lượng cho tất cả mọi người;
- Cải thiện tình trạng sức khoẻ và giảm bớt bất bình đẳng về y tế;
- Đảm bảo bền vững về môi trường;
- Đẩy mạnh công tác phát triển dân tộc thiểu số;

* Nhóm hành động chống đói nghèo của Chính phủ, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ đã hợp tác làm việc với nhau để phân tích đói nghèo (Ngân hàng Thế giới và các tác giả khác, 1999) và kế hoạch hoá chiến lược từ năm 1999. Trong thời gian Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo đang được soạn thảo, Nhóm Công tác bao gồm đại diện của 16 Bộ của Chính phủ, 6 nhà tài trợ, 4 tổ chức phi chính phủ quốc tế và 4 tổ chức phi chính phủ trong nước.

LỜI NÓI ĐẦU CỦA NHÓM HÀNH ĐỘNG CHỐNG ĐÓI NGHÈO

- Cải thiện việc tiếp cận cơ sở hạ tầng thiết yếu; và,
- Đảm bảo quản trị quốc gia có hiệu quả để xoá đói giảm nghèo.

Không có một báo cáo riêng về thúc đẩy công bằng giới vì hai lý do. Thứ nhất, việc các vấn đề giới được đề cập trong tất cả tám lĩnh vực nói trên được xem là hết sức quan trọng. Thứ hai, các lĩnh vực quan trọng khác ngoài tám lĩnh vực nói trên đã được giải quyết khi Chính phủ xây dựng Chiến lược hành động lần thứ hai vì sự tiến bộ của phụ nữ.

Các dự thảo đầu tiên của các báo cáo này đã được thảo luận tại hội thảo 3 ngày tổ chức hồi tháng Chín năm 2001 với sự tham gia của 100 nhà hoạch định và thực hiện chính sách. Các cơ quan Chính phủ, các tổ chức phi chính phủ và các nhà tài trợ đều tham gia vào các nhóm công tác để giám sát việc soạn thảo các báo cáo này. Các cuộc lấy ý kiến về các dự thảo đã được tiến hành với các bộ ngành đầu năm 2002, giai đoạn trọng tâm nhất của quá trình soạn thảo Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo. Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo đã được Thủ tướng phê duyệt vào tháng Năm năm 2002 và đề ra các mục tiêu và chỉ tiêu phản ánh rõ ràng công tác phân tích và tranh luận được tiến hành trong năm trước. Một bảng tổng hợp, vắn tắt hơn một chút các Mục tiêu phát triển của Việt Nam (như đã đề cập đến trong Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo) được kèm theo ở phần cuối của báo cáo này.

Giờ đây, khi những báo cáo này đã được hoàn tất, chúng tôi hy vọng chúng sẽ là đầu vào quý giá trong việc thực hiện Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo, kể cả việc chuẩn bị các kế hoạch hành động hàng năm.

MỤC LỤC

Tóm tắt	v
I. Giới thiệu	1
II. Các dân tộc thiểu số miền núi và những xu hướng phát triển kinh tế xã hội	3
II.1 Những nét khái quát chính về các dân tộc thiểu số ở Việt Nam	3
II.2 Sự gia tăng nghèo đói	3
III. Các mục tiêu phát triển của Việt Nam và các dân tộc thiểu số	8
III.1 Sự liên kết các nhiệm vụ phát triển và các mục tiêu cho các dân tộc thiểu số	8
III.2 Cụ thể hoá các mục tiêu phát triển của Việt Nam cho các dân tộc thiểu số	9
III.3 Chỉ số phát triển cho các mục tiêu ưu tiên của các dân tộc thiểu số	9
IV. Những thách thức về chính sách đối với việc thực hiện các mục tiêu ưu tiên	12
IV.1 Các dân tộc thiểu số Việt Nam và sự cách biệt về mặt xã hội	12
IV.2 Việc học ngôn ngữ các dân tộc thiểu số và nền giáo dục song ngữ	13
IV.3 Phân bổ đất đai	16
IV.4 Sự tham gia của các dân tộc thiểu số trong các hoạt động và cơ cấu của Chính phủ	19
V. Cải thiện việc giám sát cho người dân tộc thiểu số	22
V.1 Các cuộc điều tra định lượng	22
V.2 Các nghiên cứu định tính	22
V.3. Quản lý và cung cấp nguồn lực cho công tác giám sát	22
Phụ lục 1: Một số mục tiêu và chỉ số phát triển được viết lại của Việt Nam đối với các dân tộc thiểu số	25
Phụ lục 2: Một thảo luận về các chính sách đối với các mục tiêu của các dân tộc thiểu số	29
Phụ lục 3: Các phương pháp đề xuất nhằm đánh giá sự nghèo đói của các dân tộc thiểu số.	39
Tài liệu tham khảo:	43

Tại Việt Nam, dân tộc thiểu số chỉ chiếm 14% dân số cả nước nhưng lại chiếm đến 29% số người nghèo. Tỷ lệ nghèo đói cao này được lý giải bởi nhiều nguyên nhân có quan hệ qua lại với nhau bao gồm: sự cách biệt và sự xa xôi về địa lý; giảm khả năng tiếp cận đất rừng và đất đai khác; ít khả năng tiếp cận vốn vay và các tài sản phục vụ sản xuất; bị hạn chế trong việc tiếp cận các dịch vụ xã hội có chất lượng; bị hạn chế trong việc tham gia cơ cấu tổ chức của Chính phủ và đời sống xã hội. Sự xem xét về xu hướng đã chỉ ra rằng các dân tộc thiểu số được lợi ở mức độ vừa phải từ sự tăng trưởng về kinh tế trong thời gian gần đây nhưng sự phát triển kinh tế-xã hội vẫn còn chậm trong các khu vực của người dân thiểu số.

Nhiệm vụ chính của báo cáo này là giúp cho Chính phủ Việt Nam trong việc xây dựng mục tiêu và chỉ số nhằm đẩy mạnh và giám sát phát triển kinh tế-xã hội của các nhóm dân tộc thiểu số. Bản báo cáo này nhằm mục đích liên kết các mục tiêu này với các mục tiêu phát triển quốc tế (các mục tiêu phát triển quốc tế không bao gồm mục tiêu cụ thể cho các nhóm dân cư theo dân tộc), với các ưu tiên phát triển của Việt Nam (các ưu tiên này cũng không đặt ra và giám sát, một cách có hệ thống, các mục tiêu cho các nhóm dân tộc thiểu số. Bản báo cáo phân tích rằng việc đề ra mục tiêu một cách chi tiết cho các nhóm dân tộc thiểu số đem lại một công cụ hữu hiệu để tăng cường tính hiệu quả của các chiến lược phát triển đối với các nhóm này và giảm thiểu sự gia tăng khoảng cách nghèo đói. Trong đó sự đa dạng và biến đổi trong nhu cầu phát triển tồn tại giữa các nhóm dân tộc thiểu số cần có sự thừa nhận rõ ràng để đảm bảo tính công bằng. Như một khung mẫu hướng dẫn, báo cáo gợi ý tăng cường sự nỗ lực trong việc:

- xây dựng các mục tiêu và chỉ số phát triển kinh tế xã hội đặc thù hơn cho các dân tộc thiểu số, phụ nữ và nam giới;
- xác định ưu tiên cho các các mục tiêu và chỉ số này; và
- đảm bảo rằng các chỉ số phát triển kinh tế xã hội và việc thu thập thông tin trong các hệ thống giám sát của các ngành và chung của quốc gia được chi tiết, một cách có hệ thống, theo: các

nhóm dân tộc thiểu số, phụ nữ và nam giới và các khu vực địa lý.

Như một bước đầu tiên tiến tới việc khuyến khích việc xem xét một cách có hệ thống các nhu cầu phát triển đặc biệt của các nhóm dân tộc thiểu số trong kế hoạch phát triển chung, bản báo cáo xác định bảy chỉ số chủ yếu. Bảy chỉ số này được kiến nghị để lồng ghép vào các mục tiêu và chỉ số của các ngành và chủ đề mà các báo cáo khác (trong cả bộ 8 báo cáo) đề cập:

- Giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng ở các xã miền núi nhanh hơn mức giảm trung bình của quốc gia.
- Giảm một cách bền vững tỷ lệ hộ nghèo trong các hộ dân tộc thiểu số.
- Tăng cơ hội có việc làm phi nông nghiệp và phát triển kỹ năng của các dân tộc thiểu số ở địa phương.
- Tăng mức độ tiếp cận đến nguồn nước sạch cho người dân tại các xã miền núi lên bằng mức trung bình của quốc gia.
- Cải thiện tiếp cận đến giáo dục có chất lượng và với chi phí chấp nhận được của các nhóm dân tộc thiểu số (các chỉ số: tỷ lệ hoàn thành tiểu học, khoảng cách trong tỉ lệ nhập học, tỉ lệ lưu ban, tỉ lệ bỏ học...).
- Tăng cường thực hiện quy chế dân chủ cơ sở cho các dân tộc thiểu số bằng cách cung cấp các thông tin mà người dân các dân tộc thiểu số có thể tiếp thu được, tuyên truyền nâng cao nhận thức của họ.
- Đưa thêm các chỉ số đặc biệt về tỷ lệ tử vong của trẻ dưới 5 tuổi; chặn đứng/đẩy lùi tỉ lệ mắc bệnh sốt rét và một số bệnh khác; và tăng cường chăm sóc sức khỏe cho bà mẹ.

Bản báo cáo cũng ưu tiên 3 mục tiêu đặc biệt thuộc mục đích chính về xoá nghèo và bảo tồn văn hoá và sự đa dạng của các dân tộc thiểu số. Những mục tiêu này này được khảo sát trong mối quan hệ với các chương trình và chính sách hiện tại cũng như những thách thức để đạt được mục tiêu đó trong tương lai. Trong khi nghiên cứu các mục tiêu đó, có một vài sự phát hiện chung như sau: cần tăng thêm thông tin phổ biến rộng rãi cho các vùng dân tộc

thiểu số đặc biệt là bằng ngôn ngữ địa phương; cần cung cấp dịch vụ, từ giáo dục đến các hoạt động lập kế hoạch sử dụng đất và quản lý tại địa phương, bằng ngôn ngữ địa phương; cần tăng thêm ngân sách để thực hiện các chiến lược phát triển được thiết kế riêng phù hợp với hoàn cảnh của các dân tộc thiểu số.

Mục đích 4¹: Xoá nghèo và bảo tồn văn hoá và sự đa dạng của các dân tộc thiểu số

Mục tiêu:

- Bảo tồn và phát triển tiếng dân tộc và thúc đẩy việc học song song tiếng Việt và tiếng dân tộc ở những vùng có mật độ dân tộc thiểu số cao.
- Đảm bảo giao quyền sử dụng đất cá nhân và tập thể đối với mọi hình thức sử dụng đất cho ***đại bộ phận người dân tộc thiểu số và ở miền núi***
- Tăng tỉ lệ cán bộ công nhân viên chức Nhà nước là người dân tộc thiểu số lên gần với tỉ lệ người dân tộc thiểu số ***trong dân số toàn quốc***.

Quá trình ban đầu trong việc xây dựng chỉ số cho 3 mục tiêu này bộc lộ những khó khăn hiện thời trong việc thu thập các dữ liệu cơ bản cho các nhóm dân tộc thiểu số. Nguồn thông tin định lượng chi tiết theo các nhóm dân tộc thiểu số lớn hơn sẽ được cuộc khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (tiến hành 2 năm một lần) cung cấp. Với một số sự thay đổi nhỏ trong bảng câu hỏi, cuộc điều tra này sẽ tạo nên sự cải thiện lớn để đánh giá các thành tựu đạt được theo 3 mục tiêu được đề xuất ở đây. Lý tưởng nhất là nếu các thông tin định lượng đó được hỗ trợ bởi các cuộc nghiên cứu định tính nhằm tìm ra mối liên hệ giữa các xu thế, kết quả và sự can thiệp nhằm đóng góp cho việc xây dựng các chính sách đối với việc phát triển các dân tộc thiểu số. Khi càng có nhiều thông tin chi tiết hơn, các mục tiêu và chỉ số cần được chi tiết và lượng hoá tốt hơn

¹ Là mục đích 4 trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm

I. GIỚI THIỆU

Bản báo cáo này tập trung vào các dân tộc thiểu số ở miền núi Việt Nam. Nó được đưa ra nhằm giúp cho Chính phủ Việt Nam trong việc quốc gia hoá các mục tiêu và chỉ số nhằm thúc đẩy và đánh giá sự phát triển kinh tế xã hội cho các nhóm dân tộc thiểu số dựa trên mục tiêu của quốc tế và quốc gia. Bản báo cáo phản ánh những khuyến nghị của Nhóm công tác về xoá đói giảm nghèo (PTF) trong cuộc họp tại Hải Phòng.

Tại Việt Nam, dân tộc thiểu số chỉ chiếm gần 14% dân số cả nước nhưng lại chiếm đến 29% số người nghèo. Mặc dù các nhóm dân tộc thiểu số vẫn chia sẻ các lợi ích xã hội, nhưng nghiên cứu cho thấy những lợi ích mà họ được hưởng rất khiêm tốn và khoảng cách chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế xã hội giữa dân tộc thiểu số so với dân tộc đa số ngày càng gia tăng mặc dù Chính phủ đã có những cố gắng, thực thi các chương trình nhằm thúc đẩy sự phát triển của các dân tộc thiểu số.

Các các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDGs) không bao gồm các mục tiêu riêng cho các nhóm dân cư theo dân tộc. Tương tự như vậy, các mục tiêu của Việt Nam không phải bao giờ cũng bao hàm các mục tiêu cho người dân tộc thiểu số. Tuy vậy, các chiến lược quốc gia về cải cách kinh tế, tăng trưởng, giảm nghèo và phát triển xã hội trong những năm tới đã ghi nhận nhu cầu cần thiết hỗ trợ những người nghèo nhất và các vùng nghèo nhất trong đó bao gồm người dân tộc thiểu số và các vùng miền núi². Việc đề ra các mục tiêu chi tiết cho các nhóm dân tộc thiểu số sẽ là công cụ hữu hiệu trong việc thu hút chú ý về những nhu cầu phát triển đặc biệt của các nhóm dân tộc thiểu số và cũng để đảm bảo rằng người dân tộc thiểu số có khả năng hoàn thành các mục tiêu phát triển. Ví dụ như để đạt được mục tiêu chung của quốc gia thì cần phải đạt được tiến bộ với tốc độ cao hơn mức trung bình toàn quốc trong các nhóm người dân tộc thiểu số.

Bộ 8 báo cáo về Mục tiêu phát triển của Việt Nam đề cập vấn đề của dân tộc thiểu số theo một viễn cảnh chủ thể và xuyên suốt. Nhằm khuyến khích việc xem xét một cách có hệ thống các nhu cầu phát triển đặc biệt của các nhóm dân tộc thiểu số, bản báo cáo này xác định các chỉ số đặc biệt liên quan tới các dân tộc thiểu số nhằm để các bản báo

cáo khác (trong bộ 8 báo cáo, xem xét các lĩnh vực và chủ đề khác) quan tâm xem xét kỹ hơn.

Thêm vào đó, báo cáo này sẽ tập trung vào 3 mục tiêu đặc biệt thuộc mục đích chính về xoá nghèo và bảo tồn văn hoá và sự đa dạng của các dân tộc thiểu số. Nhóm công tác xoá đói giảm nghèo đề ra 3 mục tiêu này như là các chỉ số ưu tiên về phát triển dân tộc thiểu số và để nhằm bổ sung cho các mục tiêu khác về phát triển dân tộc thiểu số trong từng lĩnh vực và đề tài (của các bản báo cáo) khác .

Mục đích 4: Xoá nghèo và bảo tồn văn hoá và sự đa dạng của các dân tộc thiểu số

Mục tiêu:

- Bảo tồn và phát triển tiếng dân tộc và thúc đẩy việc học song song tiếng Việt và tiếng dân tộc ở những vùng có mật độ dân tộc thiểu số cao.
- Đảm bảo giao quyền sử dụng đất cá nhân và tập thể đối với mọi hình thức sử dụng đất cho **đại bộ phận người dân tộc thiểu số ở miền núi**
- Tăng tỉ lệ cán bộ công nhân viên chức Nhà nước là người dân tộc thiểu số lên gần với tỉ lệ người dân tộc thiểu số **trong dân số toàn quốc**.

Báo cáo cũng đánh giá mối quan hệ của những mục tiêu này với các chính sách và chương trình phát triển dân tộc thiểu số của Chính phủ. Báo cáo cũng đề xuất những ý kiến nhằm chi tiết hoá trọng tâm phát triển dân tộc thiểu số trong việc xây dựng các mục tiêu và hệ thống giám sát đánh giá những tiến bộ về kinh tế xã hội của những người dân tộc miền núi, thường là nghèo nhất, ở Việt Nam.

Bản báo cáo chia thành 5 phần:

- Phần 1: Giới thiệu.
- Phần 2: Cung cấp cái nhìn toàn cảnh về các dân tộc thiểu số Việt Nam và đánh giá các xu hướng hiện nay về phát triển kinh tế-xã hội của các dân tộc thiểu số.
- Phần 3: Liên hệ các mục tiêu quốc gia và quốc tế với các chỉ số của các dân tộc thiểu số. Đây là bước khởi đầu cho quá trình xây dựng các chỉ số cho các mục tiêu phát triển các dân tộc thiểu số riêng.

² Cuộc sống của một bộ phận dân cư đang phải đối chọi với rất nhiều khó khăn, đặc biệt là ở vùng núi cao, vùng sâu và vùng gặp nhiều thiên tai' SRV (2001), phần I.1

- Phần 4: Liên hệ mục tiêu của dân tộc thiểu số với chính sách và chương trình phát triển dân tộc thiểu số hiện tại của Chính phủ. Đánh giá mức độ hiệu quả và thách thức trong việc hoàn thành mục tiêu phát triển dân tộc thiểu số.
- Phần 5: Xem xét lại hệ thống giám sát hiện hành và đề xuất cải tiến quá trình thu thập số liệu định lượng cũng như về định tính và phân tích về khía cạnh dân tộc thiểu số.

II. CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ VIỆT NAM VÀ NHỮNG XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ-XÃ HỘI

II.1 Những nét khái quát chính về các dân tộc thiểu số ở Việt Nam

Thành phần và phân bố các nhóm dân tộc thiểu số

Người dân tộc thiểu số được xác định là những người có quốc tịch và sinh sống tại Việt Nam song không có cùng ngôn ngữ, đặc tính và các đặc thù văn hoá khác với dân tộc Kinh. Các dân tộc thiểu số thường được coi như là một nhóm đồng nhất, mặc dù trong thực tế 53 dân tộc thiểu số có sự đa dạng khác nhau về ngôn ngữ, cách làm nông nghiệp, quan hệ gốc rễ, lối sống và tín ngưỡng. Trong số 54 dân tộc thì dân tộc Kinh chiếm tới 86% dân số, các nhóm dân tộc thiểu số chiếm gần 14%. Đó là một tỷ phần dân số đáng kể. Với 10 triệu người thì dân số các dân tộc thiểu số tại Việt Nam đã lớn hơn dân số của nước Lào.

Bảng 1 cung cấp thông tin về sự phân bố dân số các dân tộc của Việt Nam và chỉ ra rằng hầu hết dân số của các nhóm dân tộc thiểu số là nhỏ - có hơn 36 dân tộc mà dân số chỉ bằng hoặc dưới 100.000 người.

Một phần lớn (khoảng 75%) trong tổng dân số các dân tộc thiểu số sống ở các vùng miền núi, tập trung chủ yếu ở miền núi phía bắc và một số ít hơn ở Tây Nguyên. Số còn lại sống ở các vùng miền nam và các khu đô thị. Mặc dù là thiểu số trong tổng dân số chung của cả nước, các dân tộc thiểu số lại là đa số ở một số tỉnh, huyện miền núi. Việc nhiều nhóm dân tộc sống trong một huyện, xã cũng khá phổ biến. Dân số dân tộc Kinh sống tại các khu vực miền núi đã tăng lên trong vòng 20 năm trở lại đây, chủ yếu là hệ quả từ các chương trình định cư xây dựng vùng kinh tế mới của Chính phủ và đã gây ra một số tác động mất ổn định đối với các hệ sinh kế bản địa.

II.2 Sự gia tăng khoảng cách về đói nghèo

Tại Việt Nam, người thiểu số chỉ chiếm gần 14% dân số cả nước nhưng lại chiếm đến 29% số người nghèo. Mặc dù các nhóm dân tộc thiểu số vẫn chia sẻ các lợi ích xã hội, nhưng nghiên cứu cho thấy những lợi ích mà họ được hưởng rất khiêm tốn và

khoảng cách chênh lệch về phát triển kinh tế-xã hội giữa các dân tộc thiểu số so với đa số ngày càng gia tăng, mặc dù Chính phủ đã có những cố gắng, thực thi các chương trình hỗ trợ thúc đẩy sự phát triển của người dân thiểu số.

Các số liệu về phát triển kinh tế-xã hội có khuynh hướng không có phân bố chi tiết theo nhóm dân tộc làm cho việc xác định các xu hướng phát triển của các dân tộc trở nên khó khăn. Tuy vậy, phân tích gần đây dựa trên số liệu của Điều tra mức sống Việt Nam (VLSS) vào năm 1992/93 và năm 1997/98 và tổng điều tra dân số Việt Nam năm 1998 và 1999 đã phần nào làm rõ các xu hướng phát triển của các nhóm dân tộc lớn

Bảng 2 cho thấy tỷ lệ nghèo đói của dân tộc thiểu số ở miền núi và đồng bằng giảm tương đối không đáng kể. Trong giai đoạn 1993-1998, khoảng cách nghèo đói giữa người Kinh và các dân tộc thiểu số ở các địa bàn cụ thể đã tăng lên đáng kể. Cần lưu ý rằng dữ liệu không phân biệt mức chi tiêu bình quân quốc gia của người Kinh với chi tiêu của người Kinh sống tại các vùng miền núi nghèo. Nếu có cách phân tích về vấn đề này, có thể sẽ đem đến một cái nhìn chính xác hơn về sự nghèo đói ở các khu vực miền núi bởi vì khoảng cách nghèo đói giữa các dân tộc thiểu số và người Kinh cùng sống tại các vùng miền núi thấp hơn với khoảng cách bình quân trên toàn quốc.

Có nhiều nguyên nhân phức tạp dẫn tới tình trạng nghèo đói dai dẳng trong các nhóm dân tộc thiểu số. Những hạn chế phát triển và phúc lợi xã hội của các dân tộc thiểu số đã được ghi nhận rõ ràng và bao gồm: sự cách biệt và sự xa xôi về địa lý; giảm khả năng tiếp cận đến đất rừng và đất đai khác; ít tiếp cận vay vốn và các tài sản phục vụ sản xuất; bị hạn chế trong việc tiếp cận các dịch vụ xã hội có chất lượng; bị hạn chế trong việc tham gia cơ cấu Chính phủ và đời sống xã hội³. Mức nghèo đói cao càng làm tăng thêm nguy cơ dễ bị tổn thương của các dân tộc thiểu số.

Các xu hướng nảy sinh từ phân tích kỹ số liệu của VLSS khẳng định khoảng cách chung về phát triển kinh tế-xã hội giữa các nhóm dân tộc thiểu số so với

³Jamieson cùng các tác giả khác (1998), Jamieson (2000), CEMMA & Viện Bảo Tàng Phong Tục Học (1999)

CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ VIỆT NAM VÀ NHỮNG XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ-XÃ HỘI

Bảng 1: Các dân tộc Việt Nam

Tên chính thức	Ngôn ngữ	Họ ngôn ngữ	Ước tính dân số (1/41999)
1. Kinh	9iệt - 0 ường	AuVtro-AVatic	65.795.718
2. Tày	Tày – Thái	AuVtro-AVatic	1.477.514
3. Thái,	Tày – Thái	AuVtro-AVatic	1.328.725
4. 0 ường	9iệt - 0 ường	AuVtro-AVatic	1.137.515
5. Khmer	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	1.055.174
6. Hoa	Sinitic/ Hán	Sino-Tibetan	862.371
7. 1 ùng	Tày – Thái	AuVtro-AVatic	856.412
8. Hmng	Hmng-Dao	AuVtro-AVatic	787.604
9. Dao	Hmng-Dao	AuVtro-AVatic	620.538
10. Gia-rai	0 alayo-Polynesian	AuVtroneVian	317.557
11. Êđê	0 alayo-Polynesian	AuVtroneVian	270.348
12. Ba-na	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	174.456
13. Sán Chay	Tày – Thái	AuVtroneVian	147.315
14. Chăm	0 alayo-Polynesian	AuVtroneVian	132.873
15. Cnho	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	128.723
16. ; n đăng	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	127.148
17. Sán Dìu	Sinitic/ Hán	Sino-Tibetan	126.237
18. Hrê	0 n-Khmer	AuVtro-AVatic	113.111
19. Ra-glai	0 alayo-Polynesian	AuVtroneVian	96.931
20. 0 nmng	0 n-Khmer	AuVtro-AVatic	92.451
21. Thổ	9iệt - 0 ường	AuVtro-AVatic	68.394
22. ; tiếng	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	66.788
23. Khn mú	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	56.542
24. Bru-9kn Kiêu	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	55.559
25. Cntu	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	50.458
26. Giáy	Tày – Thái	AuVtro-AVatic	49.098
27. Ta-mi	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	34.960
28. 0 aj	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	33.338
29. Gié-triêng	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	30.243
30. Co	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	27.766
31. Chnro	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	22.567
32. ; inh-mun	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	18.018
33. Hà 1 hì	Tibeto-Burman	Sino-Tibetan	17.535
34. Chu ru	0 alayo-Polynesian	AuVtroneVian	14.978
35. / ào	Tày – Thái	AuVtro-AVatic	11.611
36. / a Chí	Kaai (Cê / ao)	AuVtro-AVatic	10.765
37. Kháng	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	10.272
38. Phù / á	Tibeto-Burman	Sino-Tibetan	9.046
39. / a Hủ	Tibeto-Burman	Sino-Tibetan	6.874
40. / a Ha	Kaai (Cê / ao)	AuVtro-AVatic	5.686
41. Pà Thẻn	Hmng-Dao	AuVtro-AVatic	5.569
42. / ự	Tày – Thái	AuVtro-AVatic	4.964
43. 1 gái	Sinitic/ Hán	Sino-Tibetan	4.841
44. Chút	9iệt - 0 ường	AuVtro-AVatic	3.829
45. / m/ m	Tibeto-Burman	Sino-Tibetan	3.307
46. 0 ảng	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	2.663
47. Cn / ao	Kaai (Cê / ao)	AuVtro-AVatic	1.865
48. Bê Y	Tày – Thái	AuVtro-AVatic	1.864
49. Cêng	Tibeto-Burman	Sino-Tibetan	1.676
50. Si / a	Tibeto-Burman	Sino-Tibetan	840
51. Pu Péo	Kaai (Cê / ao)	AuVtro-AVatic	705
52. Rn-mă	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	352
53. Brku	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	313
54. g đu	0 m-Khmer	AuVtro-AVatic	301
55. 1 người nước ngoài			39.532
56. Khmng xác nhận			1.333
Tổng số			76.323.173

Nguồn: Đặng Nghiêm Vạn cùng các tác giả khác (2000); Tổng cục Thống kê, tổng điều tra dân số 1/4/1999

các nhóm dân tộc đa số khác và đề xuất vài xu hướng của những nhóm khác nhau:

- **Cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội cơ bản:** Khả năng tiếp cận đang được cải thiện trong các khu vực dân tộc thiểu số làm gia tăng các cơ hội cả về kinh tế và xã hội khác. Tuy vậy trong những xã ở vùng sâu và xa, thường là các xã nghèo nhất thì khả năng tiếp cận vẫn còn ở mức rất thấp.
- **Y tế:** tỷ lệ chết trẻ sơ sinh và trẻ em dưới 5 tuổi tương quan với mức tập trung cao của các dân tộc thiểu số. Điều đáng quan tâm là tỉ lệ chết của trẻ sơ sinh cao nhất tập trung tại Tây Nguyên và điều đáng lo ngại là tỷ lệ chết trẻ sơ sinh thực sự tăng ở một số khu vực cụ thể. Số liệu của bộ Y Tế cho thấy tỷ lệ tử vong sản phụ tại hai vùng miền núi lớn nhất cao gấp 3 lần so với 2 khu vực giàu nhất. (Bảng 3)
- **Giáo dục:** tỷ lệ nhập học ở bậc tiểu học đã tăng lên tại các khu vực dân tộc thiểu số. Mặc dù vậy vẫn còn khoảng cách và khoảng cách này lớn hơn nhiều ở tỷ lệ nhập học bậc trung học cơ sở, điều này cho thấy cơ hội của người lớn trong các nhóm dân tộc thiểu số thấp hơn so với dân

tộc Kinh. Phân bố tỷ lệ nhập học theo các nhóm dân tộc thiểu số đã chỉ ra những sự khác biệt lớn. Các dân tộc thiểu số khu vực Tây Nguyên và dân tộc Hmông có tỷ lệ nhập học rất thấp, đặc biệt là ở cấp trung học cơ sở, đối với vài nhóm dân tộc thiểu số, tỷ lệ này chỉ bằng một nửa tỷ lệ trung bình toàn quốc. Bảng số liệu cũng cho thấy có tổng tỷ lệ nhập học của trẻ em trai cao hơn so với trẻ em gái, mặc dù đối với vài nhóm tình hình lại ngược lại..

- **Nước sạch:** tỷ lệ các hộ ở nông thôn được dùng nước sạch tăng lên 42% nhưng tỷ lệ này thấp hơn rất nhiều tại các vùng dân tộc thiểu số xa xôi hẻo lánh.
- **Điều hành quốc gia và tham gia trong đời sống xã hội:** tỷ lệ tham gia rất thấp của người dân tộc thiểu số vào đời sống xã hội được lý giải là do khả năng dùng tiếng Việt thấp, trình độ học vấn thấp, thiếu thông tin xã hội bằng ngôn ngữ của họ và nhất là các quan chức địa phương đã không thành công trong việc tham khảo ý kiến với các nhóm dân tộc thiểu số. Có nhiều bằng chứng cho thấy đồng bào dân tộc thiểu số ngày càng muốn có nhiều tiếng nói hơn trong các vấn đề chung của xã hội, họ muốn được đào tạo

Bảng 2: Các chỉ số cơ bản của một số dân tộc năm 1993 và 1998, theo số liệu điều tra mức sống hộ gia đình

	Phần trăm số người nghèo		Chỉ tiêu đầu người, nghìn đồng, thời giá 1998		Số người trong hộ		Kích thước mẫu (gia quyền) ³		% dân số
	1993	1998	1993	1998	1993	1998	1993	1998	
Toàn Việt Nam	55	36	2.043	2.751	4,97	4,71	4.799	5.999	
Kinh	52	30	2.105	2.899	4,86	5,36	4.145	5.030	88,8
Hoa	11	8	3.843	5.119	6,55	6,12	89	121	2,0
Khmer	70	57	1.521	1.882	5,44	6,17	89	122	2,0
Các dân tộc Tây Nguyên	92	91	1.021	1.090	6,28	6,68	103	167	2,8
Các dân tộc miền núi phía Bắc	84	73	1.323	1.594	5,33	5,88	373	560	9,3

- Ghi chú:*
1. Các dân tộc Tây Nguyên: Ba-Na, Co-Ho, Ê-Đê, Giê-Tiêng, Hre, Ma, Ra Glai, Xơ-Đang.
 2. Các dân tộc miền núi phía Bắc: Dao, Hmong, Mường, Nùng, Tày, Thái, Sán Dìu, Đan Chay, Thổ..
 3. 132 hộ nằm trong nhóm “các dân tộc khác” trong Điều tra mức sống năm 1998 được phân nhóm theo hai nhóm cuối trong bảng này, sử dụng các đặc điểm về địa bàn và tôn giáo. Tác giả có thể cung cấp thêm chi tiết nếu có yêu cầu. Các hạng mục có thể không hoàn toàn giống nhau giữa năm 1993 và 1998.
 4. Kích thước mẫu không tính gia quyền: Kinh: 5.172; Hoa: 131; Khmer: 95; Các dân tộc Tây Nguyên: 193; Các dân tộc miền núi phía Bắc: 411.

Nguồn: Điều tra mức sống năm 1993 và Điều tra mức sống năm 1998.

Lấy từ Baulch cùng các tác giả khác, 2001

CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ VIỆT NAM VÀ NHỮNG XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ-XÃ HỘI

về quản lý và kiểm soát các dự án, và họ có thể đảm nhiệm được thêm nhiều trách nhiệm trong các hoạt động phát triển nếu được có cơ hội và được đào tạo phát triển kỹ năng⁴. Sự phân cấp

quản lý của bộ máy nhà nước và cam kết phổ biến thông tin đại chúng rộng rãi hơn cần nhằm đem lại việc tham gia sâu rộng hơn của người dân tộc thiểu số vào đời sống xã hội.

Bảng 3 - Tỷ lệ tử vong trẻ em và trẻ sơ sinh, theo nơi ở và theo khu vực, 1984-93

<i>Nơi ở/Khu vực</i>	<i>Tử vong trẻ sơ sinh</i>	<i>Tử vong trẻ em</i>	<i>Tử vong trẻ em dưới 5 tuổi</i>
Thành thị	27,0	9,1	35,9
Nông thôn	48,2	18,8	66,1
Việt Nam	45,1	17,5	61,6
Miền núi phía Bắc	62,2	21,2	82,1
Đồng bằng sông Hồng	35,3	9,5	43,7
Bắc Trung bộ	37,7	13,7	50,8
Duyên hải miền Trung	37,2	8,6	46,0
Tây Nguyên	71,6	44,9	108,1
Đông Nam bộ	31,2	17,0	47,7
Đồng bằng sông Cửu Long	48,2	22,1	68,9

Nguồn: Tổng cục Thống kê 199R (từ Ngân hàng Thế giới cùng các tác giả khác, 2001)

Bảng 4: Tỷ lệ nhập học bậc tiểu học theo dân tộc và giới, 1999

Dân tộc	Tổng	Ròng	Ròng (trai)	Ròng (gái)	Kích thước mẫu
Kinh	113,6	93,4	93,5	93,4	229.503
Hoa	122,6	93,7	94,5	92,9	2.361
Khmer	114,5	76,3	77,3	75,3	3.879
Tây Nguyên:					
Gia-rai	126,3	66,4	67,6	65,1	1.695
Ba-na	108,9	57,8	55,0	60,4	1.335
Xơ-đăng	139,3	62,2	64,7	59,3	1.233
Miền núi phía Bắc:					
Tày	135,4	94,7	94,9	94,4	11.079
Thái	135,5	83,9	87,2	80,5	5.004
Mường	133,4	94,5	94,9	94,0	3.851
Nùng	136,6	89,3	89,7	88,9	5.010
Hmông	80,5	41,5	51,5	31,5	4.090
Dao	126,4	71,4	73,7	68,8	4.091
Toàn bộ các dân tộc	115,4	91,4	91,7	91,0	280.262

tiếp từ Bảng 1 cùng các tác giả khác, 2001

⁴ PTF (2002), World Bank & DFID (1999), PWG (1999) Chống lại đói nghèo

Bảng 5: Tỷ lệ nhập học bậc trung học cơ sở theo dân tộc và giới tính, 1999

Dân tộc	Tổng	Ròng	Ròng (trai)	Ròng (gái)	Kích thước mẫu
Kinh	80,6%	64,8%	65,5%	64,0%	185.772
Hoa	71,0%	51,7%	50,4%	53,1%	1.989
Khmer	35,9%	22,5%	23,8%	21,2%	3.041
Tây Nguyên:					
Gia-rai	37,1%	14,9%	15,2%	14,5%	1.354
Ba-na	20,0%	8,9%	9,0%	8,9%	1.024
Xơ-đăng	35,2%	10,1%	12,7%	7,1%	1.071
Miền núi phía Bắc:					
Tày	77,0%	51,0%	47,1%	55,2%	9.082
Thái	55,2%	32,1%	33,6%	30,5%	4.402
Mường	76,7%	52,3%	50,8%	53,9%	3.265
Nùng	61,8%	39,2%	37,0%	41,6%	4.055
Hmong	9,8%	4,5%	7,5%	1,6%	3.092
Dao	20,3%	11,8%	11,9%	11,8%	3.026
Toàn bộ các dân tộc	76,2%	60,0%	60,5%	59,3%	226.649

i lấy từ Bauwêh cùng các tác giả khác, 2001

Sự miêu tả khái quát trên đã chỉ ra tính đa dạng của các nhóm dân tộc thiểu số và nhu cầu tính đến sự đa dạng này trong khi xây dựng chính sách, thiết kế và đặc biệt trong khi thực hiện, các chương trình. Xu hướng của các chính sách của Chính phủ, ở một mức độ nào đó, coi các nhóm dân tộc thiểu số như

một nhóm đồng nhất, mà không tính đến những sự khác biệt về tính hiệu quả và tính bền vững của các nỗ lực phát triển trong các nhóm dân tộc khác nhau⁵. Một chiến lược mới về phát triển các dân tộc thiểu số gắn liền với nhu cầu, nguyện vọng và sự tham gia của nhiều nhóm dân tộc khác nhau là rất cần thiết.

⁵CEMMA (1995)

III. CÁC MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM VÀ CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ

III.1 Liên kết các mục tiêu phát triển và các mục tiêu của các dân tộc thiểu số

Các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ MDGs không bao hàm các mục tiêu riêng cho các nhóm người theo dân tộc. Lý do là vì các mục tiêu này chỉ quan tâm đến mức trung bình quốc gia để so sánh quốc tế. Ở Việt Nam, các chiến lược phát triển kinh tế xã hội và giảm nghèo quốc gia ngày càng ghi nhận nhu cầu tập trung vào giảm đói nghèo và cung cấp những hỗ trợ đặc biệt cho những người nghèo nhất trong đó có người dân tộc thiểu số.

Tuy nhiên hiện nay, các mục tiêu cho các dân tộc thiểu số chưa được hoạch định một cách có hệ thống trong các mục tiêu phát triển quốc gia. Hơn nữa, hệ thống giám sát rất ít khi bóc tách các kết quả và tác động liên quan đến người dân tộc thiểu số. Thực tế về sự phát triển kinh tế xã hội bị tụt hậu trong các khu vực của người dân tộc thiểu số sinh sống (đã đề cập trong phần 2), nhấn mạnh yêu cầu hoạch định các mục tiêu đặc biệt liên quan tới các dân tộc thiểu số. Do những nhóm người này chỉ đạt mức thấp hơn mức trung bình của quốc gia về an ninh lương thực, tiếp cận dịch vụ xã hội và các chỉ số về đời sống khác, các chiến lược và mục tiêu đặc biệt là yêu cầu cấp thiết nhằm tăng tốc sự phát triển của các dân tộc thiểu số và giảm khoảng cách về đói nghèo đang tăng lên. Ví dụ để đạt được mức tiến bộ trung bình (quốc gia) nhằm đạt các mục tiêu, ví dụ như giảm một nửa tỷ lệ số người chưa được dùng nước sạch một cách thường xuyên, thì tốc độ tiến bộ trong người dân tộc thiểu số cần phải đạt cao hơn tốc độ trung bình quốc gia.

Thêm vào đó, việc nhằm vào các dân tộc thiểu số cần phân biệt rõ các nhóm dân tộc và giới nhằm thể hiện được sự khác biệt về mức độ phát triển của các nhóm khác nhau và của phụ nữ, là những người hầu như luôn chiếm vị thế thấp hơn nam giới trong các nhóm dân tộc. Trong các mục tiêu phát triển quốc gia chưa nhắc đến một cách trực tiếp vấn đề nâng cao vị thế cho những người phụ nữ nghèo nhất và phụ nữ trong một số nhóm dân tộc (mặc dù có một chiến lược quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ và nâng cao bình đẳng giới⁶).

Quan điểm của địa phương về việc hoạch định các mục tiêu cho các dân tộc thiểu số

Người tham gia được hỏi ý kiến của họ về vấn đề có cần thiết hay không việc xây dựng các kế hoạch và chương trình đặc biệt nhằm phát triển kinh tế xã hội các dân tộc thiểu số. Gần 100% số người được hỏi đều đồng ý rằng cần thiết đề cập các nhu cầu cụ thể của các nhóm dân tộc thiểu số. Những người tham gia cũng đóng góp các ý kiến có giá trị về việc ưu tiên cho những nhu cầu đó và những khó khăn cần vượt qua trong việc thực hiện các biện pháp đề ra (xem các bảng trong phần phụ lục). Có 2 ưu tiên được xếp cao nhất trong các cuộc thảo luận. Thứ nhất là xây dựng cơ sở hạ tầng cho các vùng xa xôi hẻo lánh. Thứ hai là xây dựng nguồn vốn con người cho các dân tộc thiểu số. Điều này cũng bao gồm việc tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thiểu số tiếp cận thông tin kinh tế-xã hội, cải thiện cung cấp điều kiện học hành và đào tạo cán bộ các dân tộc miền núi

Một phát hiện chính rút từ quá trình lấy ý kiến từ cấp cơ sở cho Chiến lược Toàn diện về Giảm nghèo và Tăng trưởng với sự tham gia của nhân dân và cán bộ chính phủ ở Tỉnh Lào Cai, một tỉnh miền núi phía Bắc Việt Nam.

Nhóm Hành động vì xoá đói giảm nghèo (2002)
- Lấy ý kiến từ cấp cơ sở ở tỉnh Lào Cai

Nhằm khích lệ phát triển bình đẳng và giảm nghèo cho các dân tộc thiểu số Việt Nam, báo cáo cũng đề nghị gia tăng các nỗ lực sau:

- xây dựng các mục tiêu và chỉ số phát triển kinh tế xã hội đặc thù hơn cho người dân các dân tộc thiểu số, nam và nữ;
- xác định ưu tiên cho các mục tiêu và chỉ số này;
- đảm bảo rằng các chỉ số phát triển kinh tế xã hội và việc thu thập thông tin trong các hệ thống giám sát của các ngành và chung của quốc gia được chi tiết, một cách có hệ thống, theo: các nhóm dân tộc thiểu số, phụ nữ và nam giới và các khu vực địa lý.

⁶ NCFW (2000)

III.2 Làm cho các mục tiêu phát triển Việt Nam đặc thù hơn cho các dân tộc thiểu số

Bảng biểu trong phụ lục 1 trình bày một bước ban đầu trong việc xây dựng các mục tiêu dành riêng cho các dân tộc thiểu số dựa trên một số mục tiêu quốc gia. Tất cả các mục tiêu trong phụ lục 1 đều liên quan đến dân thiểu số sống ở vùng nông thôn. Các mục tiêu đó đều liên quan tới các mục tiêu thiên niên kỷ MDGs. Bảng biểu trong phụ lục 1 so sánh những gì cần đạt được trong phát triển kinh tế xã hội của các dân tộc thiểu số so với mức trung bình quốc gia, nhằm đạt được những mục tiêu đã được chính phủ đề ra về giảm nghèo và sự công bằng.

Nhằm khuyến khích việc xem xét một cách có hệ thống các nhu cầu phát triển đặc thù của các nhóm dân tộc thiểu số, PTF đã sắp xếp ưu tiên bảy chỉ số cho các ngành và chủ đề cho các báo cáo khác (trong cả bộ 8 báo cáo) đề cập. Bản báo cáo này khuyến nghị mạnh mẽ rằng các mục tiêu đó sẽ được lồng ghép vào các mục tiêu và chỉ tiêu của các ngành và chủ đề tương ứng:

Mục tiêu và chỉ số liên quan tới các dân tộc thiểu số dùng để lồng ghép vào việc giám sát theo các ngành và chủ đề cụ thể

- Giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng ở các xã miền núi nhanh hơn mức giảm trung bình của quốc gia.
- Giảm một cách bền vững tỷ lệ hộ nghèo trong các hộ dân tộc thiểu số.
- Tăng cơ hội có việc làm phi nông nghiệp và phát triển kỹ năng của các dân tộc thiểu số ở địa phương.
- Tăng mức độ tiếp cận đến nguồn nước sạch cho người dân tại các xã miền núi lên bằng mức trung bình của quốc gia.
- Cải thiện tiếp cận đến giáo dục có chất lượng và với chi phí chấp nhận được của các nhóm dân tộc thiểu số (các chỉ số: tỷ lệ hoàn thành tiểu học, khoảng cách trong tỉ lệ nhập học, tỉ lệ lưu ban, tỉ lệ bỏ học...).
- Tăng cường thực hiện quy chế dân chủ cơ sở cho các dân tộc thiểu số bằng cách cung cấp các thông tin mà người dân các dân tộc thiểu số có thể tiếp thu được, tuyên truyền nâng cao nhận thức của họ.
- Đưa thêm các chỉ số đặc biệt về tỷ lệ tử vong của trẻ dưới 5 tuổi; chặn đứng/đẩy lùi tỉ lệ mắc bệnh sốt rét và một số bệnh khác; và tăng cường chăm sóc sức khỏe cho bà mẹ.

Những ưu tiên này dựa trên sự phân tích các vấn đề chính về phát triển kinh tế xã hội của các dân tộc thiểu số và những thách thức về chính sách của Chính phủ. Các mục tiêu và chỉ số này sẽ cần được chi tiết hoá và lượng hoá tùy theo mức độ các thông tin và con số thống kê sẽ được phân bổ theo các nhóm dân tộc thiểu số như thế nào.

Thêm vào đó, nhóm công tác về nghèo đói cũng ưu tiên 3 mục tiêu đặc biệt thuộc mục đích chính xoá nghèo, bảo tồn văn hoá và sự đa dạng của các dân tộc thiểu số. Các mục tiêu này được xác định như những chỉ số ưu tiên trong việc phát triển dân tộc thiểu số tại Việt Nam và để bổ sung cho các mục tiêu và chỉ số đã được kiến nghị bên trên. Ba mục tiêu này được phân tích trong mối quan hệ với các chương trình và những thách thức về chính sách của Chính phủ trong phần IV.

Mục đích 4: Xoá nghèo và bảo tồn văn hoá và sự đa dạng của các dân tộc thiểu số

Mục tiêu:

- Bảo tồn, phát triển tiếng dân tộc và thúc đẩy việc học song song tiếng Việt và tiếng dân tộc ở những vùng có mật độ dân tộc thiểu số cao.
- Đảm bảo giao quyền sử dụng đất cá nhân và tập thể đối với mọi hình thức sử dụng đất cho **đại bộ phận người dân tộc thiểu số và ở miền núi**
- Tăng tỉ lệ cán bộ công nhân viên chức Nhà nước là người dân tộc thiểu số lên gần với tỉ lệ người dân tộc thiểu số **trong dân số toàn quốc**

III.3 Xây dựng chỉ số cho các mục tiêu ưu tiên về dân tộc thiểu số

Việc xây dựng các chỉ số định tính cho 3 mục tiêu cụ thể về dân tộc thiểu số là rất khó khăn. Điều này lý giải bởi hệ thống hiện nay về giám sát, thu thập thông tin và phân tích không cung cấp một cách có hệ thống các thông tin phân bổ chi tiết theo các nhóm dân tộc thiểu số khác nhau/ngành. Bởi vậy, rất là khó khăn để có được số liệu và thông tin cơ bản chính xác cũng như để đánh giá các xu hướng tiếp theo. Mục tiêu trọng tâm là cải thiện hệ thống giám sát để đánh giá tiến bộ và quá trình phát triển kinh tế xã hội trong các nhóm dân tộc thiểu số trong thập kỷ này. Các sáng kiến để vi chỉnh quá trình thu thập thông tin định lượng và định tính theo khía cạnh dân tộc thiểu số sẽ được đề cập trong phần V

CÁC MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM VÀ CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ

Phần này đưa ra cố gắng bước đầu trong việc xây dựng các chỉ số để đo tiến bộ trong việc đạt tới 3 mục tiêu phát triển dân tộc thiểu số. Điều cần lưu ý ở đây là nên coi các chỉ số được đề xuất là tạm thời, và sẽ còn nhiều việc cần làm và tham khảo ý kiến thêm để cho các chỉ số đó cụ thể và có thể để định lượng hơn. Các chỉ số được đề xuất ở đây là được lấy từ việc đánh giá các chương trình hiện hành và các thách thức về chính sách liên quan tới các mục tiêu được đề cập trong phần tiếp theo.

*** Mục tiêu 1: Bảo tồn và phát triển tiếng dân tộc và thúc đẩy việc học song song tiếng Việt và tiếng dân tộc ở những vùng có mật độ người dân tộc thiểu số cao.**

Căn cứ vào mức độ mù chữ tiếng phổ thông (Kinh) còn cao và mức độ dạy xoá mù chữ tiếng dân tộc còn thấp, mục tiêu này được xem xét trong bối cảnh giáo dục song ngữ và những ích lợi rộng hơn trong

việc học bằng tiếng mẹ đẻ.

Mục tiêu 2: Đảm bảo giao quyền sử dụng đất cá nhân và tập thể đối với tất cả các mục đích sử dụng đất cho đa số người dân tộc miền núi

Việc giao quyền sử dụng đất nông nghiệp cho các cá nhân đã tăng nhanh nhưng việc giao quyền sử dụng đất tập thể, đặc biệt là đất rừng và các loại sử dụng đất khác thì còn chậm. Giữa một thực tế là ngày càng có thêm các bằng chứng và mối lo ngại đang gia tăng về việc phân bổ đất đai không phải bao giờ cũng công bằng, và không phải bao giờ cũng thể hiện hợp lý ưu tiên và mô hình sử dụng đất của địa phương, các chỉ số được đề xuất đã tính đến nhu cầu gắn chặt hơn các biện pháp giao quyền sử dụng đất với các hệ thống sử dụng đất và thực tế sử dụng đất của các cộng đồng thiểu số và tạo điều kiện cho các cộng đồng dân tộc thiểu số tham gia nhiều hơn nữa vào việc quyết định phân bổ đất đai⁷

Mục tiêu 1	Các chỉ số được đề xuất	Các mục tiêu và hành động đề xuất cấp thiết
* Bảo tồn và phát triển tiếng dân tộc và thúc đẩy việc học song ngữ ở những vùng có mật độ người dân tộc thiểu số cao	* Tỷ lệ trẻ em trai và gái dân tộc thiểu số tốt nghiệp bậc tiểu học một phần bằng tiếng Việt và một phần bằng tiếng dân tộc vào năm 2010 * Tỷ lệ trẻ em trai và gái dân tộc thiểu số trong độ tuổi tiền tiểu học hoàn thành học mẫu giáo bằng tiếng Việt và tiếng dân tộc vào năm 2010 * Tỷ lệ biết đọc biết viết tiếng dân tộc và tiếng Việt của nam và nữ dân tộc thiểu số độ tuổi 15-24 * Tỷ lệ biết đọc biết viết tiếng dân tộc và tiếng Việt của nam và nữ dân tộc thiểu số độ tuổi 25-44	* Nâng cao tiếp cận tới các chương trình giáo dục xoá mù chữ song ngữ (tiếng Kinh với các ngôn ngữ dân tộc chính), có chất lượng và người dân có thể chi trả, trong bậc tiểu học tại các xã tập trung đông người dân tộc thiểu số * Nâng cao tiếp cận tới các chương trình song ngữ (tiếng Kinh với các ngôn ngữ dân tộc chính), có chất lượng và người dân có thể chi trả, trong bậc tiền tiểu học tại các xã tập trung đông người dân tộc thiểu số * Phát triển kỹ năng ngôn ngữ và phương pháp dạy tiếng dân tộc cho các thầy cô giáo dạy xoá mù chữ, trong các bậc tiền tiểu học, tiểu học * Phát triển các chương trình xoá mù chữ thích hợp cho nam và nữ bằng tiếng dân tộc và tiếng Việt

⁷CEMMA & Bảo Tàng dân tộc Học (1999), MARD (2001)

CÁC MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM VÀ CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ

Mục tiêu 2	Các chỉ số được đề xuất	Các mục tiêu và hành động đề xuất cấp thiết
* Đảm bảo giao quyền sử dụng đất cá nhân và tập thể đối với tất cả các loại đất cho đa số người dân tộc miền núi	<ul style="list-style-type: none"> * Tỷ lệ cấp giấy phép sử dụng đất nông nghiệp cho các nhân và cho tập thể tại các huyện miền núi và dân tộc thiểu số. * Tỷ lệ cấp giấy phép sử dụng đất rừng (chi tiết theo đất rừng tự nhiên và đất rừng trồng), bao gồm cả đất đổi cho cá nhân và cho tập thể tại các huyện miền núi và dân tộc thiểu số. 	<ul style="list-style-type: none"> * Sự tham gia nhiều hơn của cộng đồng dân tộc thiểu số trong quá trình phân bổ đất đai và xây dựng kế hoạch sử dụng đất theo tính đặc thù và hệ thống truyền thống của từng khu vực. * Sự bình đẳng hơn trong quá trình phân bổ đất đai

Mục tiêu 3: Tăng tỉ lệ cán bộ công nhân viên chức Nhà nước là người dân tộc thiểu số lên gần với tỉ lệ người dân tộc thiểu số trong dân số toàn quốc

Mục tiêu về tăng đại diện của người dân tộc thiểu số được xem xét tại đây có liên quan tới kết quả rộng hơn về cải thiện sự tham gia vào đời sống xã hội và cải thiện việc cung cấp các dịch vụ cơ bản. Bởi vậy các chỉ số phản ánh cả khía cạnh tạo lãn phổ biến thông tin.

Sẽ cần thêm các nguồn lực để tăng sự tham gia của các nhóm dân tộc thiểu số vào đời sống xã hội, như trong quá trình phân bổ đất đai và như các cán bộ nhà nước. Bước đầu, cần mức đầu tư lớn để tăng cao cơ hội xoá mù chữ trong một số tiếng dân tộc chính một cách có chất lượng và chi phí thấp (cho người dân); xây dựng năng lực của giáo viên và các cán bộ chính phủ và khuyến khích tham gia của cộng đồng ở các vùng xa xôi hẻo lánh. Việc đánh giá chi phí cho các công việc này là nằm ngoài khả năng của bản báo cáo, nhưng báo cáo cũng đề xuất

rằng những phân tích trong việc sử dụng nguồn lực và nhu cầu cần tập trung vào :

- Xem xét ảnh hưởng và tính chi phí-hiệu quả của các chương trình hiện tại để thúc đẩy phát triển các dân tộc thiểu số, bao gồm cơ sở hạ tầng, các chương trình định canh định cư và khuyến nông.
- Đánh giá về sự phân bổ và ảnh hưởng của các phúc lợi do chính phủ cấp tới các nhóm dân tộc thiểu số nghèo nhất
- Đánh giá về chi phí cho việc điều chỉnh các chương trình phát triển cho phù hợp với nhu cầu và ưu tiên của các dân tộc thiểu số nhằm giảm nghèo, tính bền vững và công bằng xã hội. Việc này nên bao gồm cả việc lượng giá việc không cải thiện tính nhằm đúng mục tiêu của các chương trình phát triển, cơ sở hạ tầng yếu kém, các cơ sở vật chất và dịch vụ không phù hợp và chênh lệch đối nghèo gia tăng.

Mục tiêu 3	Các chỉ số được đề xuất	Các mục tiêu và hành động đề xuất cấp thiết
* Tăng tỉ lệ cán bộ công nhân viên chức Nhà nước là người dân tộc thiểu số lên gần với tỉ lệ người dân tộc thiểu số trong dân số toàn quốc	<ul style="list-style-type: none"> * Tỷ lệ số người dân tộc thiểu số tham gia Chính phủ chiếm 13%, toàn quốc, vào năm 2010 * Tỷ lệ số người dân tộc thiểu số là cán bộ các sở, phòng ban chính quyền và các dịch vụ công cấp tỉnh và huyện tương đương với tỷ lệ dân số các dân tộc thiểu số trong các vùng, tính đến năm 2010 	<ul style="list-style-type: none"> * Mở rộng cơ hội đào tạo và xây dựng năng lực để tăng cao số lượng và chất lượng nguồn nhân lực cho các nhóm dân tộc thiểu số * Mở rộng phân phối các dịch vụ tại địa phương sử dụng các ngôn ngữ dân tộc thiểu số chính * Mở rộng việc sử dụng các thứ tiếng dân tộc chính trong truyền thông đại chúng và tuyên truyền các thông tin về kế hoạch ngân sách công, về pháp luật tại các địa phương

IV. NHỮNG THÁCH THỨC VỀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI VIỆC ĐẠT ĐƯỢC CÁC MỤC TIÊU ƯU TIÊN

IV. Những thách thức về chính sách đối với việc đạt được các mục tiêu ưu tiên

Môi trường chính sách cho các dân tộc thiểu số ở Việt Nam là tương đối tốt. Sự tôn trọng đa dạng về dân tộc và văn hoá đã được ghi nhận trong hiến pháp và luật pháp. Hơn nữa, có đầu tư đáng kể về cung cấp dịch vụ xã hội, phát triển cơ sở hạ tầng ở các vùng xa xôi và miền núi nơi tập trung người nghèo và các dân tộc thiểu số. Mặc dù có nhiều khát vọng và quan tâm tốt trong việc phát triển kinh tế xã hội tại các vùng này, các vùng này vẫn phát triển rất chậm và khoảng cách nghèo đói gia tăng. Có rất nhiều việc cần phải làm để đảm bảo tăng trưởng kinh tế quốc dân và phát triển xã hội đem lại lợi ích cho toàn thể các dân tộc Việt Nam và ngăn ngừa các chệch lệch tiếp tục gia tăng.

Có lẽ khó khăn bao trùm trong việc phát triển vùng cao, như một số nhà quan sát chỉ ra⁸, là xu hướng áp đặt các mô hình có hiệu quả ở các vùng đồng bằng, xong lại ít phù hợp và khó thích nghi với điều kiện và hoàn cảnh của người vùng cao. Để ghi nhận về vấn đề này, hội thảo tại Hải Phòng đã nhất trí nhấn mạnh cam kết của Chính phủ trong giai đoạn 2001-2003 trong Văn bản tạm thời về chiến lược giảm nghèo đói (I-PRSP): “mỗi địa phương cần xây dựng một kế hoạch cụ thể hài hoà với điều kiện cụ thể của mình để đầu tư phát triển năng lực sản xuất từng bước nâng cao điều kiện văn hoá và tinh thần cho các dân tộc thiểu số”⁹. Cam kết về địa phương hoá quá trình lập kế hoạch này rất khích lệ và cung cấp một khuôn khổ hỗ trợ việc lập kế hoạch có trách nhiệm và linh hoạt. Phụ lục 1 sẽ nêu khung và phụ lục 2 sẽ phân tích chi tiết cho thảo luận về một số vấn đề chính sách chủ yếu liên quan đến 7 mục tiêu cho các dân tộc thiểu số đã được đề xuất để đưa vào trong các chiến lược ngành và các mục tiêu khác. Phần này liên kết 3 mục tiêu của các dân tộc thiểu số với các chương trình và chính sách hiện hành của chính phủ về các dân tộc thiểu số. Phần này sẽ phân tích cho từng mục tiêu, đánh giá các thử thách và đề xuất các gợi ý để đạt được các mục tiêu.

Mục đầu tiên của phần này sẽ thảo luận về khái niệm “cách biệt về mặt xã hội” vốn khó có thể dịch

sang tiếng Việt. Tuy vậy khái niệm này được nghiên cứu vì nó đưa ra một công cụ hữu hiệu để hiểu rõ tại sao các dân tộc thiểu số vẫn thiếu các cơ hội về kinh tế xã hội, dù đã có nhiều nỗ lực nhằm giải quyết những bất bình đẳng.

IV.1 Các dân tộc thiểu số Việt Nam và sự cô lập về mặt xã hội

Khái niệm sự cách biệt về mặt xã hội được phát triển để giúp hiểu rõ về quá trình gia tăng khác biệt về xã hội giữa các nhóm dân tộc. Sự cách biệt về mặt xã hội thể hiện các quá trình thông qua đó một số nhóm xã hội bị loại trừ hoàn toàn hoặc từng phần khỏi việc tham gia đầy đủ vào xã hội¹⁰, nghĩa là kinh tế, văn hoá hoặc đời sống xã hội. Định nghĩa của UNDP về sự cách biệt về mặt xã hội là sự đối lập với khái niệm phát triển con người (được hiểu là “một quá trình mở rộng những khả năng lựa chọn của con người”)¹¹. Khái niệm sự cách biệt về mặt xã hội bao gồm các khía cạnh vô hình như chính trị văn hoá và các khía cạnh hành vi. Rõ ràng, khái niệm này khác nhưng lại bổ sung cho khái niệm nghèo đói về thu nhập và nghèo đói về tiêu dùng.

Sự cách biệt về mặt xã hội có thể bắt nguồn từ sự khác nhau về kinh tế, địa lý, vị trí, tín ngưỡng về tôn giáo và vai trò của người phụ nữ trong xã hội. Điều quan trọng liên quan tới khái niệm này là một loại cách biệt về mặt xã hội có thể làm gia tăng loại cách biệt xã hội khác, và cũng như vậy sự nghèo đói của một số nhóm dân tộc có thể bị sự cô lập về mặt xã hội, xuất phát từ nguyên nhân vị trí địa lý hay các tiêu chuẩn văn hoá, làm trầm trọng thêm. Ví dụ như người sống ở các hải đảo xa xôi hay vùng núi cao có cơ hội hạn chế trong tiếp cận thị trường và chính vị trí địa lý của họ làm trầm trọng hơn sự cách biệt về kinh tế.

Hiến pháp Việt Nam đảm bảo tất cả công dân đều có quyền và nghĩa vụ như nhau. Chính phủ Việt Nam cũng đã có nhiều nỗ lực tích cực để đưa các dân tộc thiểu số, người nghèo, người dân từ các nhóm xã hội và tôn giáo khác nhau... cùng tham gia vào quá trình phát triển quốc gia. Điều này phù hợp với các chính sách có tính xã hội chủ nghĩa của

⁸ Jamieson cùng nhiều tác giả (1999), Walle & Gunewardena (2001)

⁹ SRV (2001c) phần IV.1 và phụ lục 1

¹⁰ Xem ví dụ: Haan (1998); Silver (1995)

¹¹ Grinspun (1997)

Việt Nam, và cũng phù hợp với tầm quan trọng trong lịch sử về việc nhiều nhóm và cá nhân các dân tộc miền núi tham gia trong cuộc đấu tranh giành độc lập. Mặc dù đã có nhiều cố gắng, những khoảng cách về kinh tế và xã hội ngày càng rộng ra và người dân tộc thiểu số ở một chừng mực nào đấy không tham gia vào quá trình phát triển kinh tế, cũng như trong các cơ cấu chính trị và chính phủ. Vấn đề là những hình thức cô lập nào là nguyên nhân chính trong tiến bộ chậm về kinh tế-xã hội của các dân tộc thiểu số Việt Nam và những hình thức đó tác động qua lại như thế nào.

Báo cáo này chỉ có thể thử đề cập một chút các vấn đề đó. Trong hội nghị nhóm tư vấn tháng 12 năm 2000, cộng đồng quốc tế đã nhấn mạnh về “nhiều bất lợi đan chéo” làm cho: *nông dân dân tộc thiểu số nghèo hơn, trình độ văn hoá thấp hơn, kém tiếp cận các dịch vụ khuyến nông, y tế và tín dụng, gặp nhiều khó khăn hơn trong việc tiếp cận thông tin, tích lũy kiến thức, kỹ năng và tham gia ít hơn trong quá trình lập kế hoạch và hoạch định chính sách*¹². Cũng có những hình thức khác, khó nhận biết hơn, về sự cô lập như trong các dự án phát triển do quốc tế tài trợ, các quy định và điều kiện về báo cáo tài chính và mua sắm có thể làm giảm sự tham gia của người dân địa phương vào quá trình phát triển do chính tự các cộng đồng tự xác định. Các phong tục tập quán và tín ngưỡng của các nhóm dân tộc thiểu số bị cô lập cũng như của các nhóm đa số cũng ảnh hưởng quan trọng đến sự cách biệt về mặt xã hội của các nhóm thiểu số. Ví dụ, trong các nhóm đa số, có rất nhiều người cho rằng các nhóm dân tộc thiểu số là ‘lạc hậu’, họ không muốn từ bỏ các phương thức nông nghiệp lạc hậu¹³, không có khả năng tự quản lý được các dự án. Những quan điểm không có cơ sở này thường dẫn đến thiếu tôn trọng kiến thức bản địa và có thể làm mất đi mong muốn giao trách nhiệm¹⁴.

IV.2 Việc học ngôn ngữ các dân tộc thiểu số và giáo dục song ngữ

Việc học ngôn ngữ các dân tộc thiểu số

Sự đẩy mạnh việc học các ngôn ngữ thiểu số sẽ tăng cường sự phát triển ngôn ngữ và văn hóa của các dân tộc thiểu số. Việc học bằng tiếng mẹ đẻ có thể đem lại nhiều lợi ích rộng hơn. Nó cung cấp một nền tảng cơ bản tốt để phát triển kỹ năng học các vấn đề khác, như học đọc và viết tiếng Việt hoặc để tham gia tích cực hơn trong đời sống cộng đồng.

ở Việt Nam, xoá mù chữ được đánh giá bằng khả năng đọc viết tiếng Việt, là ngôn ngữ quốc gia. Việc biết đọc và thành thạo trong tiếng Việt là một yếu tố quan trọng quyết định đến cơ hội lao động và vai trò trong xã hội Việt Nam. Với tỷ lệ xoá mù chữ gần 94%, Việt Nam có tỷ lệ xoá mù chữ thuộc loại cao nhất trong số các nước có cùng trình độ phát triển kinh tế, điều này nói rõ tầm quan trọng Việt Nam dành cho giáo dục. Tuy vậy, những thành quả gần đây trong ngành giáo dục vẫn chưa được chia sẻ một cách bình đẳng cho tất cả mọi người.

Các dân tộc thiểu số vẫn trong tình trạng thấp kém hơn về trình độ học vấn và các thành tựu giáo dục so với người Kinh, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em gái. “Phần lớn trong số 6% người mù chữ sống ở các vùng nông thôn hẻo lánh và các vùng miền núi, trong số đó phần lớn là người các dân tộc thiểu số”¹⁵. Nguyên nhân của vấn đề này có 2 phần. Thứ nhất, khả năng học của trẻ em các dân tộc thiểu số chịu nhiều bất lợi khác nhau¹⁶: nghèo; sức khỏe yếu, thiếu môi trường biết đọc biết viết chung quanh và khuyến khích các em học tập, không nói được tiếng Việt, dạy học bằng tiếng Việt, v.v.. Thứ hai, về phần cung, chất lượng cung cấp dịch vụ giáo dục ở các vùng xa và miền núi còn thấp¹⁷: giáo viên thường không nói

¹² Ngân Hàng Thế Giới cùng nhiều tác giả (2000)

¹³ Xem ví dụ: Văn hoá không là lạc hậu: Chương trình dân cư vùng cao (1998)

¹⁴ Một số quan chức phụ trách về dân tộc thiểu số không biện minh được cho vấn đề này một cách rõ ràng tại hội thảo của CEMMA tại Huế tổ chức ngày 30 và 31 tháng 8 năm 2001

¹⁵ UNICEF (2000)

¹⁶ Mời xem: UNICEF (2000); Theis (1999)

¹⁷ Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc: Báo cáo quốc gia về phát triển con người: 2001

tiếng địa phương và họ thường có trình độ đào tạo dưới mức trung bình của cả nước; các phương tiện để dạy học thì chưa thích hợp với nền văn hoá và hoàn cảnh địa phương; quá trình học tại các khu vực thiếu số thường ngắn hơn các khu vực nông thôn và thành thị khác.

Ngôn ngữ là một trong số các biểu hiện quan trọng nhất của văn hoá và sự nhận thức. Do đó, khả năng nói, đọc, viết tiếng bản địa cần được coi là trung tâm trong việc bảo tồn tính đa dạng của nền văn hóa Việt Nam¹⁸. Hơn nữa, một ngôn ngữ được nói, viết cũng như sử dụng trong giao tiếp và phương tiện truyền thông tại địa phương có thể đóng góp trong việc thể hiện sức mạnh và sự sáng tạo của những người dùng ngôn ngữ đó. Việt Nam có một nền ngôn ngữ khá đa dạng, một vài trong số đó chỉ được sử dụng bởi một số rất ít người. 24 trong số các ngôn ngữ đó có chữ viết, dùng chữ viết riêng hay dùng hệ thống chữ cái La mã. Không có số liệu thống kê về diện xoá mù chữ và trình độ biết đọc biết viết các ngôn ngữ dân tộc thiểu số. Điều được biết rõ là một tỷ lệ lớn số người dân tộc thiểu số ở miền núi, đặc biệt là phụ nữ, không biết đọc và viết bất kỳ ngôn ngữ nào, và họ không nói thông thạo tiếng Việt.

Giáo dục song ngữ

Bằng chứng chỉ ra rằng trẻ em và người trưởng thành phát triển kỹ năng nhận biết và kỹ năng học nhanh hơn trong tiếng mẹ đẻ và điều này tạo ra một nền tảng tốt cho việc học ngôn ngữ thứ hai¹⁹. Khoản 5 của Hiến Pháp năm 1992 đảm bảo quyền để được dạy học bằng tiếng mẹ đẻ²⁰. Tuy vậy, cho đến nay, hệ thống giáo dục tiểu học và các chương trình xoá mù chữ cho người lớn dân tộc thiểu số vẫn phần lớn là dùng tiếng Việt. Kinh nghiệm trong giáo dục đa ngôn ngữ là một hạn chế lớn trong chương trình thử nghiệm và trên diện rộng. Tình trạng này, bất kể nhiều bằng chứng tại Việt Nam cho thấy việc dạy học hoàn toàn bằng tiếng Việt dẫn đến bỏ học sớm và khả

năng thấp trong việc nhớ các kỹ năng đã được học, vẫn còn tồn tại và gây ra nhiều bất thuận lợi cho người học là trẻ em và người lớn.

Một chiến lược để xoá mù chữ ngôn ngữ các dân tộc thiểu số nên tập trung vào các khối mẫu giáo, tiểu học và xoá mù chữ cho người lớn, và cần được xây dựng trên các bài học của các kinh nghiệm thí điểm. Việc xoá mù chữ cho người lớn là quan trọng bởi vì có thể giúp cho các cá thể tham gia tích cực vào đời sống xã hội, phá vỡ cái vòng luẩn quẩn về các khó khăn trong giáo dục. Nghiên cứu đã chỉ ra bố mẹ biết đọc viết, đặc biệt là mẹ thường khuyến khích và tham gia vào giáo dục cho con cái họ. Hiện đã có một số, mặc dù còn ít, kinh nghiệm trong việc đào tạo xoá mù chữ với nhiều ngôn ngữ, ví dụ như phương pháp REFLECT²¹.

Mục tiêu của các chương trình song ngữ thử nghiệm ở bậc tiểu học là để thúc đẩy xoá mù chữ tiếng thiểu số và làm việc học tiếng Việt thuận lợi hơn. Có bảy ngôn ngữ đang được thử nghiệm (tiếng Hoa, tiếng Khmer, Êđê, Bana, Giarai, Chăm và Hmông) tổ cấp giáo dục tiểu học, thực hiện trong phạm vi các hoạt động giảng dạy ngoại khoá (15% của tổng chương trình và ngoài chương trình quốc gia) của địa phương. Chương trình này đã gặp phải một số khó khăn, thách thức các nỗ lực về việc xoá mù chữ ngôn ngữ các dân tộc thiểu số trong tương lai. Khó khăn bao gồm sự thiếu giáo viên có khả năng dùng tiếng thiểu số, và thực tế là các xã miền núi có sự pha trộn dân tộc và đa ngôn ngữ của nhiều dân tộc thiểu số²².

Giá trị của giáo dục mẫu giáo cho trẻ em dân tộc thiểu số đang được ghi nhận trong chính sách giáo dục. Có nhiều lợi ích của việc này bao gồm việc chuẩn bị cho cấp tiểu học; làm quen với tiếng Việt; giúp giảm gánh nặng trách nhiệm của anh/chị, đặc biệt là chị của các trẻ độ tuổi mẫu giáo, trong việc trông nom chúng, và đảm bảo cho anh/chị của chúng cũng được đi học. Tuy nhiên vào thời điểm hiện tại,

¹⁸ Trao đổi riêng với ông Cư Hoà Văn, 17/08/01

¹⁹ UNICEF (1998)

²⁰ Chương trình dân cư miền núi/UNV (1997) (tham khảo từ 'Khuôn khổ hỗ trợ cho sự phát triển các dân tộc thiểu số' của CEMMA/UNDP (1995)

²¹ REFLECT - Regenerated Freirean Literacy through Empowering Community Techniques (Nghĩa là phương pháp xoá mù chữ thông qua phát triển cộng đồng. Tổ chức phi chính phủ quốc tế ActionAid ở Việt Nam cùng với các đối tác trong nước đã bắt đầu ứng dụng phương pháp này, ví dụ như ở tỉnh Lai Châu

²² UNICEF (200), UNICEF (1998)

tỷ lệ tham gia các lớp mẫu giáo đạt tỷ lệ thấp nhất ở các khu vực xa xôi và miền núi nơi dịch vụ cung cấp thì thấp những giá người sử dụng dịch vụ phải chi trả lại cao (giáo dục bậc mẫu giáo nhận được sự trợ cấp của chính phủ thấp hơn rất nhiều so với bậc tiểu học).

Điểm quan trọng cuối cùng là sự thành công trong các chương trình xoá mù chữ ngôn ngữ thiểu số sẽ phụ thuộc vào việc sẽ có hay không những tài liệu (sách, báo, tạp chí, radio) dùng các ngôn ngữ đó. Trẻ em và người lớn cần áp dụng các kỹ năng học được để phát triển ngôn ngữ của họ nhằm tránh tình trạng tái mù chữ.

Các vấn đề nhân lực và tài chính:

Nhiệm vụ phát triển phổ cập ngôn ngữ các dân tộc thiểu số rất tốn kém. Một thách thức rất lớn đó chính là sự thiếu giáo viên và những người biết tiếng thiểu số. Ví dụ như giáo viên mẫu giáo người dân tộc thiểu số chỉ chiếm 5% trong tổng số 71.000 giáo viên mẫu giáo. Tình trạng có thể được cải thiện trong một thế hệ khi con số học sinh các dân tộc thiểu số hoàn thành bậc trung học hoặc các trường nội trú ưu tiên dân tộc thiểu số gia tăng. Trước mắt cần có các hoạt động tập trung vào xây dựng một đội ngũ giáo viên dân tộc thiểu số và người Kinh để dạy các chương trình song ngữ và có các kỹ năng về ngôn ngữ dân tộc thiểu số. Một ví dụ cho hoạt động như vậy là việc các khoá sư phạm cấp tốc do Bộ Giáo dục và đào tạo xây dựng với sự hỗ trợ của UNICEF²³ nhằm đào tạo phụ nữ người dân tộc thiểu số trở thành các giáo viên mẫu giáo và tiểu học, .

Những đòi hỏi chính về chi phí khác bao gồm cho việc xây dựng các phương pháp dạy tiếng Việt như là ngôn ngữ thứ hai và trong việc học của người lớn, và đặc biệt là cho việc xây dựng và xuất bản các tài liệu học tập có liên quan bằng một số tiếng dân tộc chọn lọc.. Ngân sách quốc gia phần bổ chưa đủ cho việc dạy song ngữ, cho dù việc này hiện còn đang ở diện hẹp. Mặc dù ngân sách cho việc giáo dục và đào tạo dự kiến tăng từ 15% lên 20% GDP vào năm 2010²⁴, vẫn có một dấu hỏi cho việc sẽ có thêm bao nhiêu ngân sách được cung ứng để đáp ứng

nhu cầu đầu tư để đạt mục tiêu phổ cập ngôn ngữ thiểu số trong khi có cạnh tranh về đầu tư cho nhu cầu mở rộng phổ cập giáo dục cấp trung học cơ sở trong toàn quốc.

Những đề xuất:

Vì Việt Nam là một xã hội đa ngôn ngữ, báo cáo này đề xuất các chương trình dạy học song ngữ tại bậc mẫu giáo, tiểu học và cho người lớn để phát triển xoá mù chữ ngôn ngữ một số dân tộc thiểu số chính. Về lý thuyết, tất cả trẻ em nên có tiếp cận dịch vụ xoá mù chữ bằng tiếng mẹ đẻ. Tuy vậy, việc lựa chọn các ngôn ngữ thiểu số nào để có thể sử dụng tốt các nguồn nhân lực sẵn có sẽ là cách sử dụng hiệu quả hơn nguồn lực hạn hẹp hiện nay. Trong các xã đa ngôn ngữ, việc dạy xoá mù chữ bằng tiếng dân tộc chính hoặc chữ viết chủ yếu được dùng trong vùng sẽ có hiệu quả hơn. Việc này sẽ có ưu thế trong việc củng cố giao lưu giữa các dân tộc. Trình độ văn hoá cao hơn của các nhóm dân tộc thiểu số sẽ cải thiện hiệu quả xã hội của các khoản đầu tư và kêu gọi thêm đầu tư vào dịch vụ giáo dục cơ bản vào các vùng xa xôi hẻo lánh. Báo cáo này đưa ra 4 gợi ý cụ thể theo các mức độ khác nhau về giáo dục và xây dựng đội ngũ giáo viên:

- Phát triển các chương trình xoá mù chữ bằng một số tiếng dân tộc chính và tiếng Việt thích hợp cho nam giới và phụ nữ, sử dụng các phương pháp song ngữ, phương pháp học tích cực và các tài liệu có liên quan tại địa phương. Việc này nên kèm theo việc xuất bản và phân phát các tài liệu phù hợp thực tế và văn hoá bằng một số ngôn ngữ thiểu số chính.
- Tăng cường khả năng tiếp cận tới các chương trình giáo dục song ngữ có chất lượng và phù hợp khả năng chi trả của người dân trong các trường tiểu học tại các nơi có tỷ lệ cao người thiểu số sinh sống. Để nâng cao kết quả trong học tập, các trường nên: dạy tiếng Việt như là ngôn ngữ thứ hai, xoá mù chữ tiếng dân tộc chính (tối đa là hai) thực hiện trong phạm vi 15% chương trình giảng ngoại khoá tại địa phương, cung cấp sách và thư viện với giá thấp hoặc trên cơ sở cho mượn.

²³ UNICEF (2000)

²⁴ Chiến lược quốc gia về giáo dục và đào tạo (2001- 2010)

- Mở rộng dịch vụ mẫu giáo có chất lượng và hợp khả năng chi trả của người dân ở các vùng xa xôi. Chương trình song ngữ nên được phát triển trong các cộng đồng có nhiều người thiểu số, với tiếng Việt là ngôn ngữ thứ hai và dạy học bằng tiếng thiểu số chính để kết hợp phát triển sớm cho trẻ em và chuẩn bị cho trẻ em vào tiểu học.
- Tăng cường đầu tư về chất lượng giảng dạy ngôn ngữ bằng việc xây dựng các khoá đào tạo giáo viên và tại chức về kỹ năng dạy tiếng Việt như ngôn ngữ thứ hai và kỹ năng dạy xoá mù chữ tiếng thiểu số ở bậc mẫu giáo, tiểu học và cho người lớn. Việc này nên được hỗ trợ bằng các chiến lược cũng như các can thiệp để tăng thêm số lượng giáo viên là người thiểu số và để khuyến khích giáo viên người Kinh học và dạy các thứ tiếng dân tộc thiểu số chính.

IV.3 Phân bổ đất đai

Giao quyền sử dụng đất cho cá nhân và tập thể đối với mọi loại hình sử dụng đất

Thách thức lớn nhất là việc xây dựng quá trình phân bổ đất đai sao cho công bằng, minh bạch và dựa trên hệ thống sử dụng đất của địa phương, quá trình này phải dựa vào uỷ thác việc ra quyết định, quyền sở hữu và trách nhiệm quản lý đến các nhóm sử dụng đất. Điều này sẽ tạo ra một nền tảng mạnh mẽ trong việc thúc đẩy nhanh quá trình phân bổ đất đi đôi với việc xây dựng khung pháp lý để mở rộng quyền sử dụng đất của nhóm và tập thể. Xây dựng một quá trình linh hoạt hơn thực sự rất quan trọng để người dân tộc thiểu số có thể phản ánh sự đa dạng của hệ thống sử dụng đất đai và thực tiễn sử dụng đất tồn tại giữa các nhóm dân tộc thiểu số.

Phân bổ đất đai là vấn đề cấp bách tại Việt Nam, nơi mà mật độ dân số rất cao, phần lớn dân cư sống tại các khu vực nông thôn (80% dân số sống ở nông thôn) và có ít đất trồng trọt: “số người sống trong một km² đất trồng trọt ở Việt Nam cao hơn hầu hết bất cứ nơi nào trên thế giới”²⁵. Đến những năm 1990, hầu hết đất đai được tập thể hoá theo chính sách xã hội chủ nghĩa. Khuôn khổ luật pháp thay đổi với luật đất đai năm 1993 và nhiều nghị định tiếp theo

đã đem lại cho cá nhân và các nhóm thêm nhiều cơ hội sử dụng đất đai canh tác.

Đất nông thôn được phân loại thành đất nông nghiệp và đất rừng. Đất nông nghiệp được phân loại là các đất bằng phẳng và thung lũng, rất cần thiết cho công việc phát triển trồng trọt lúa nước. Quá trình phân bổ và giao chứng nhận sử dụng gần như đã hoàn thành và được đánh giá là thành công - Hơn 90% đất nông nghiệp đã được giao đến các hộ gia đình với quyền sử dụng canh tác được đảm bảo bằng giấy chứng nhận thường được gọi là “Sổ đỏ”.

Quá trình phân bổ “đất rừng” phức tạp và chậm hơn nhiều. Cản trở chính là những khó khăn trong việc phân loại “đất rừng”, không thống nhất “quyền lợi” giữa các cộng đồng người sử dụng và các doanh nghiệp cơ quan nhà nước, và môi trường pháp lý và tổ chức không rõ ràng. Việc phân bổ đất rừng là mối quan tâm đặc biệt của người dân tộc thiểu số vì phần lớn, họ sống tại các vùng miền núi và cuộc sống của họ phụ thuộc vào canh tác nông nghiệp đồi núi và sử dụng rừng. Trong khi quyền hạn về sử dụng đất rừng đang được cải thiện từ giữa những năm 1990, các cộng đồng miền núi vẫn tiếp tục thiếu sự đảm bảo về quyền sử dụng. Quyền sử dụng là rất cần thiết để người dân quyết định đầu tư vào đất đai cũng như được hưởng đền bù từ việc khai thác sử dụng đất cho các mục đích khác như tái định cư và xây dựng đường xá.

Cho tới gần đây, việc giao đất rừng vẫn được tiến hành cho các cá nhân, theo hợp đồng. Việc giao quyền sử dụng đất và việc sắp xếp sử dụng đất cho tập thể dễ thích hợp hơn với mô hình truyền thống về quản lý tài nguyên, nhưng điều này cũng chỉ có thể trở thành một lựa chọn khi pháp luật nhà nước được xây dựng thừa nhận quyền sở hữu tập thể. Các con số được tổng cục địa chính đưa ra cho thấy mức trung bình trên toàn quốc trong việc phân bổ và cấp chứng nhận sổ đỏ cho đất rừng đạt 10%. Con số này bao gồm cả đất sở hữu bởi các lâm trường quốc doanh và các hộ cá thể. Tại một số tỉnh và huyện, chỉ số này có thể giảm xuống còn có 1%.

Các biện pháp để đẩy nhanh quá trình phân bổ đất có thể bị phản tác dụng nếu chúng không cùng đồng thời đề cập sự cần thiết thích nghi với quá trình

²⁵ Ngân Hàng Thế Giới cùng nhiều tác giả khác (2000), trang 52.

phân bổ đất và bảo đảm hơn nữa tính công bằng. Cộng đồng cần có tiếng nói có trọng lượng hơn trong việc quyết định phân bổ đất và các biện pháp giao quyền sử dụng đất cần được thực thi phù hợp hơn với hệ thống và thực tế sử dụng đất đai của các cộng đồng dân tộc thiểu số khác nhau. Các biện pháp đó cũng cần phải có tính công bằng giữa cộng đồng và các lâm trường quốc doanh, và giữa các nhóm dân tộc thiểu số với nhau²⁶. Điều này sẽ dẫn đến một số khó khăn và sẽ được bình luận ở phần dưới.

Sự đầu tư cho hệ thống sản xuất vùng cao

Việc tăng cao năng suất của hệ thống đất đai vùng miền núi là trọng tâm trong việc tăng trưởng và giảm nghèo ở các khu vực miền núi. Việc đảm bảo quyền sử dụng đưa ra bộ khung hữu hiệu cho việc đầu tư vào đất đai, tuy vậy, tăng cường thêm đầu tư là cần thiết để khai thác tiềm năng của việc phân bổ đất đai. Hiện nay, nhiều nông dân người dân tộc thiểu số quá nghèo để có thể trả tiền cho việc cấp giấy chứng nhận, chưa kể đến việc đầu tư tăng năng suất. Chiến lược để đương đầu của các nhóm nghèo là phân trải rủi ro và tối đa hoá các cơ hội thu nhập thông qua việc đa dạng hóa canh tác. Điều này khác với chính sách và thực tiễn của chính phủ là sự ưu tiên cho các mô hình canh tác và tập trung sự cố gắng vào một chủng loại canh tác nhất định.

Có nhiều đầu tư về nông nghiệp và rừng của chính phủ không thích hợp với điều kiện của nông dân dân tộc thiểu số vùng cao. Trợ cấp về phân bón và hạt giống của nhà nước có những ảnh hưởng hạn chế tới nông dân dân tộc thiểu số ở vùng xa xôi hẻo lánh, là những người không có khuyến khích sử dụng phân bón hay hạt giống mới, và là những người có rất ít ruộng lúa được tưới tiêu. Công tác nghiên cứu và khuyến nông được đầu tư quá ít và có xu hướng truyền bá những thông tin về việc áp dụng phương pháp nông nghiệp vùng đồng bằng có thể không thích ứng ở vùng cao. Để nghiên cứu và khuyến nông đem lại lợi ích cho các dân tộc thiểu số trên vùng miền núi, phải có sự liên hệ đến vốn hiểu biết truyền thống về nông sinh thái học của họ cũng như đưa ra cho người nông dân những cơ hội

lựa chọn cũng như sắp xếp các hoạt động của họ. Ngày càng có nhiều hơn các sáng kiến cũng như dự án ở vùng cao đã cho thấy tiềm năng về thâm canh sản xuất và tìm kiếm thị trường mới cho các sản phẩm vùng cao. Các sáng kiến và dự án đó bao gồm xây dựng hệ thống thuỷ lợi nhỏ nhằm nâng cao sản lượng và đóng góp đảm bảo an ninh lương thực, vườn gia đình, các sáng kiến mới về kết hợp nông lâm nghiệp và canh tác bền vững trên đất dốc.²⁷

Tái định cư

Tái định cư và định canh là phân quan trọng trong các chính sách của Chính phủ đối với vùng cao và vùng dân tộc thiểu số. Động lực cho việc định canh định cư nhằm để kết thúc lối canh tác được hiểu lối canh tác tàn phá môi trường và tạo thuận tiện cho việc tiếp cận cách dịch vụ cơ bản. Tái định cư có thể là di dân ra, như khi các cộng đồng chuyển đến một nơi khác để dành chỗ cho xây dựng công trình thuỷ điện, đập chứa nước v.v...; hoặc để ngăn chặn lối canh tác du canh du cư; hoặc di dân vào, ví dụ như xây dựng các vùng kinh tế mới ở các vùng cao. Các chương trình tái định cư nhằm làm nhẹ bớt gánh nặng dân số tập trung các vùng nông thôn đồng bằng hướng di dân đến các vùng miền núi phía bắc và đặc biệt tập trung vào khu vực Tây Nguyên. Trong cả hai trường hợp di dân đến đều đã có ảnh hưởng mất ổn định đến các cộng đồng nghèo sống tại, tăng cao sức ép lên đất đai và đe dọa lối sống truyền thống. Sự tái định cư bị cản trở bởi thực tế là những vùng đất nông nghiệp tốt nhất đều đã được phân bổ và hầu như không còn đất thay thế.

Có nhiều kế hoạch được xây dựng cho vùng miền núi phía Bắc và Tây Nguyên bao gồm các nhà máy thuỷ lợi, khai thác mỏ và trồng trọt để phát triển công nghiệp. Kế hoạch xây dựng hai đập nước lớn tại tỉnh Sơn La phía bắc và sông Se San ở Tây Nguyên được đề xuất cùng với đòi hỏi sắp xếp tái định cư cho khoảng 100.000 dân chỉ riêng cho tỉnh Sơn La, trong đó phần đông là dân tộc thiểu số. Khả năng những người dân nghèo miền núi và môi trường của họ bị ảnh hưởng tiêu cực là đáng kể nếu không có cố gắng đầu tư lớn để giảm nhẹ và đền bù các

²⁶ Nghiên cứu của Dự án Phát triển Nông thôn Miền núi (MARD & SIDA) cho thấy đất của các làng khác nhau có khả năng biến đổi khác nhau. Trong mọi trường hợp, những làng với ít đất canh tác nhất rơi vào những nhóm thiểu số trong cùng một xã nhiều dân tộc. Ví dụ, một làng Dao nằm trong xã Tày hoặc một làng của người H'mong trong xã của người Dao.

²⁷ Jamieson cùng nhiều tác giả khác (1998); Trao đổi riêng với ông Cư Hoà Văn, 17/08/01; Ngân hàng Phát triển Châu Á (2001)

thiệt hại. Các nghiên cứu về kinh nghiệm tái định cư tại 2 khu vực đập nước Yali và Hoà Bình cho thấy quá trình di dân có những thành công hạn chế. Nghiêm trọng hơn đó là các cộng đồng bị di dời chỗ định cư thường không nhận được phân bổ đất canh tác đầy đủ. Thêm vào đó, các đánh giá về ảnh hưởng xã hội chỉ ra rằng rủi ro trong việc không có ruộng đất là cao do kết quả của việc xác định quyền sử dụng đất không rõ ràng²⁸. Mở rộng phân bổ “đất rừng” trong khu vực miền núi sẽ đem lại cho người nông dân nghèo những bảo hộ hợp pháp hơn trong việc di dời và di dân “vào” nơi họ đang sống.

Các vấn đề nhân lực và tài chính:

Việc mở rộng và cải tiến chất lượng quá trình phân bổ đất đai sẽ đòi hỏi thêm nhiều nguồn lực và nỗ lực. Thứ nhất, để đảm bảo sự phân bổ phản ánh được hệ thống sử dụng đất truyền thống và nhu cầu của các nhóm người nghèo nhất khác nhau. Thứ hai, để đảm bảo có đầu tư và dịch vụ khuyến nông phù hợp nhằm thúc đẩy các hệ thống sản xuất và sử dụng đất hiệu quả và bền vững. Thứ ba, để có tiến triển thật sự trong quá trình phân bổ “đất rừng” cho nông dân nghèo vùng cao.

Công việc phân bổ đất đai vào thời điểm hiện tại chưa được đầu tư đúng mức. Các cơ quan Chính phủ phụ trách phân bổ đất thiếu nguồn lực, năng lực và thời gian để tiến hành lập kế hoạch sử dụng đất có tham vấn với người dân. Cách tiếp cận có sự tham gia tại cấp làng xã là mấu chốt và cơ sở trong việc xây dựng kế hoạch về hệ thống quản lý đất đai tại địa phương và khuyến khích quyền sở hữu và trách nhiệm của địa phương. Việc này đòi hỏi có chi phí thêm cho việc đào tạo đội ngũ cán bộ chính phủ cấp cơ sở để tiến hành lập kế hoạch sử dụng đất có sự tham gia của người dân, khuyến khích sử dụng tiếng địa phương, điều này có thể coi là một phần trong trách nhiệm của nhà nước trong việc bao gồm và tôn trọng quyền của mọi công dân. Quá trình từ dưới lên này sẽ có thể mang lại nhiều lợi ích, như sử dụng đất đai có hiệu quả hơn, giảm nhẹ xung đột

về đất đai trong tương lai, tăng cường năng suất lâm nghiệp và nông lâm nghiệp để giảm nghèo và giảm tình trạng dễ bị tổn thương. Các chương trình thí điểm đã đưa ra một số bài học hữu ích về phương pháp và chi phí²⁹.

Sự đầu tư cao độ cũng rất cần thiết để tăng cường nghiên cứu và dịch vụ khuyến nông ở vùng cao. Các hoạt động đào tạo nhằm vào đối tượng dân tộc thiểu số cũng nên kết hợp phát triển kỹ năng của người thiểu số, để họ có thể trở thành các cán bộ khuyến nông trong tương lai, và nâng cao năng lực của của những cán bộ khuyến nông hiện tại để họ có thể hoạt động trong môi trường vùng cao, kể cả khả năng nói tiếng dân tộc. Cần có ngay những kết quả hữu hình của công tác này, và kết quả cần bao gồm tăng năng suất và cải thiện đời sống của các hộ gia đình nông dân vùng cao và việc áp dụng thực tiễn về quản lý sử dụng đất đai. Nhiều lựa chọn để cân bằng những đòi hỏi mang tính cạnh tranh về nguồn lực cần được xem xét và nên bao gồm: “trọng tâm hiện tại về “định canh” những nhóm dân tộc thiểu số nên thay bằng bằng nghiên cứu chuyên sâu vào những lựa chọn nông nghiệp về hệ thống canh tác... các biện pháp giao quyền sử dụng đất sao cho phù hợp hơn với truyền thống, thực tiễn và hệ thống sử dụng đất của các cộng đồng dân tộc thiểu số cũng rất cần thiết³⁰.”

Không thể đánh giá thấp việc phân chia đất trong kế hoạch di chuyển số đông dân cư ở vùng miền núi. Cần phải có đủ nguồn kinh phí ngay trước mắt để ổn định cuộc sống và bồi thường các thiệt hại do mất đất nảy sinh từ những dự án hạ tầng cơ sở quốc gia. Chính phủ đã cam kết sẽ sử dụng nguồn kinh phí trong nước để chi trả cho các chi phí đó trong trường hợp di dời dân làm đập. Mặc dù vậy, do sự chậm trễ trong việc giao ‘đất rừng’, việc thực hiện xác định mức bồi thường cần bao gồm phí tổn xã hội cao của việc làm ‘tan rã cộng đồng’³¹. Những đánh giá phí tổn về ảnh hưởng của môi trường, xã hội cần theo tiêu chuẩn quốc tế và cũng cần có kèm theo một bản đánh giá về các lựa chọn khác.

²⁸ Ngân hàng Phát triển Châu Á

²⁹ Dự án Phát triển Nông thôn Miền núi (MARD & SIDA), Phát triển xã hội lâm học trong Dự án Lưu vực Sông Đà (MARD & GTZ)

³⁰ Ngân hàng Thế giới cùng nhiều tác giả (2000)

³¹ Ngân hàng Phát triển Châu Á

Những đề xuất:

Báo cáo này đề xuất nên xem xét đầu tư cho tăng năng xuất như một phần không thể thiếu của việc quá trình phân bổ đất đai nhằm đảm bảo cho các cộng đồng nghèo cải thiện nguồn lực của họ và phát huy những tiềm năng của các nguồn lực đó để nâng cao đời sống và an ninh lương thực.

Có 4 đề xuất về các khía cạnh khác nhau trong việc phân bổ đất đai:

- Thúc đẩy áp dụng cách tiếp cận có người dân tham gia và linh hoạt trong công tác phân bổ đất đai để đảm bảo tất cả các loại đất, đặc biệt là ‘đất rừng’, được phân bổ một cách công bằng, dựa theo đặc thù và truyền thống của mỗi địa phương. Cần có sự ưu tiên cho việc tham gia rộng rãi hơn của các cộng đồng dân tộc thiểu số, cho việc tăng cường năng lực của các cán bộ chính phủ ở cấp xã và huyện về lập kế hoạch sử dụng đất, cho việc sử dụng ngôn ngữ địa phương để giao tiếp và phổ biến thông tin về phân bổ đất đai, tại tất cả các cấp.
- Xây dựng khung pháp lý về quyền sử dụng đất cá nhân và tập thể nhằm tăng cường khả năng của các gia đình dân tộc thiểu số trong việc có được quyền sử dụng đất chính thức theo sở hữu tập thể hay cá nhân.
- Tạo thêm nhiều cơ hội đầu tư cho sản xuất vùng cao, chú trọng nhóm các dân tộc thiểu số ở miền núi, nhằm giảm nghèo và giảm tình trạng dễ bị tổn thương. Tăng cường năng lực nghiên cứu và dịch vụ khuyến nông nhằm phát triển nhiều lựa chọn mang tính đổi mới, thích hợp và bền vững trong hệ thống canh tác vùng cao dựa trên sự hiểu biết của nông dân địa phương.
- Các kế hoạch về tái định cư nên theo tiêu chuẩn quốc tế và cần theo một quá trình minh bạch, có tham khảo với tất cả mọi người sẽ chịu tác động của các kế hoạch đó.

IV.4 Sự tham gia của người dân tộc thiểu số trong cơ cấu và dịch vụ của chính quyền các cấp

Khái quát về xu hướng chung về sự tham gia của người dân tộc thiểu số trong cơ cấu và dịch vụ của chính quyền các cấp

Việc tăng cường sự tham gia của người dân thiểu số trong cơ cấu và dịch vụ của chính quyền các cấp thực sự là một thách thức lớn.

Rất là khó khăn để có được một số liệu rõ ràng về tỷ lệ tham gia của người dân thiểu số trong hệ thống hành chính hoặc quản lý, ra quyết định của chính phủ. Lý do là các số liệu không được thu thập và chi tiết theo nhóm dân tộc, loại công việc và cấp hành chính khác nhau, một cách hệ thống. Một bức tranh chỉ có thể được coi là chính xác về sự tham gia của các nhóm dân tộc thiểu số nếu được xây dựng chi tiết đến cấp huyện (có thể đến cấp xã) và theo các nhóm dân tộc thiểu số để đánh giá các tỷ lệ cán bộ là người dân tộc thiểu số có cân xứng với tỷ lệ dân tộc thiểu số trong các địa phương đó hay không. Cải thiện thu thập thông tin chi tiết như đề nghị ở trên có thể giúp xác định được xu hướng tham gia, giám sát được tác động của các biện pháp nhằm tăng cường sự tham gia và vai trò của các nhóm dân tộc thiểu số trong đời sống xã hội và giúp xác định được các nhu cầu xây dựng năng lực và đào tạo³².

Mặc dù, còn có khó khăn về số liệu, nhưng cũng có thể rõ ràng về một vài xu hướng chung. Về mặt tham gia chính trị, các nhóm dân tộc thiểu số đã có tỷ lệ tham gia cao hơn mức trung bình của tỷ lệ dân số dân tộc thiểu số trên dân số cả nước (17.3% đại biểu quốc hội là người dân tộc thiểu số trong nhiệm kỳ hiện tại). Tỷ lệ tham gia trong cơ cấu tính của người thiểu số có thấp hơn nhưng lại có xu hướng tăng ở cấp xã nơi có dân số cao các dân tộc thiểu số. Tuy vậy, việc tham gia này không phản ánh đúng thành phần người dân tộc thiểu số tại địa phương. Ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy các nhóm

³²Tuy nhiên cần lưu ý rằng đôi khi chỉ có các số liệu ở một mức độ chi tiết nhất định. Chẳng hạn, số liệu về Kon Tum, Gia Lai (nơi mà dân tộc thiểu số chiếm 53% tổng dân số của tỉnh) và về Đăk Lăk (Báo Lao động, thứ hai 29/4/2002, chỉ ra các khảo sát của tỉnh) cho thấy rằng ở Gia Lai tỉ lệ cán bộ công nhân viên chức nhà nước ở cấp tỉnh là người dân tộc thiểu số chiếm 14,6% (14,5 ở Kon Tum và 15% ở Đăk Lăk). Ở cấp xã, tỉ lệ này lên tới 54% ở Gia Lai (69,3 % ở Kon Tum). Ở Kon Tum, hơn 31% trong số 3,822 cán bộ cấp xã đã tốt nghiệp phổ thông cơ sở và hơn 43% đã tốt nghiệp phổ thông trung học. Ở Đăk Lăk, hơn 80% cán bộ xã đã học hết phổ thông cơ sở và phổ thông trung học; con số này ở cấp quận là 47%. Cuộc điều tra ở Đăk Lăk cũng cho thấy chỉ có 16,4% (trong số 140 cán bộ là người dân tộc thiểu số ở cấp phó trở lên ở các uỷ ban cấp quận) có khả năng đáp ứng được yêu cầu của công việc, 40% khác có “tiềm năng” nhưng cần được bồi dưỡng thêm.

có trình độ học vấn cao hơn như người Kinh, Tày và Nùng nói chung có đại diện trong các bộ máy hành chính địa phương tỷ lệ thuận với dân số của họ. Các nhóm nhỏ hơn hay là các nhóm dân tộc là thiểu số trong các xã (như là Hmông và Dao) có xu hướng có đại diện ít hơn trong bộ máy hành chính, và đặc biệt là phụ nữ ít được tham gia các ủy ban nhân dân xã³³. Sự chênh lệch này có thể dẫn đến sự bất công bằng và ảnh hưởng hạn chế của dân địa phương đến việc phân bổ nguồn lực và việc xây dựng kế hoạch phát triển của địa phương.

Cũng như vậy, tỷ lệ người dân tộc thiểu số tham gia trong việc cung cấp các dịch vụ công và dịch vụ xã hội còn thấp. Điều này làm giảm chất lượng dịch vụ tại nơi dịch vụ được cung cấp. Ví dụ như các cán bộ y tế và khuyến nông không phải là người địa phương để có thể gặp khó khăn trong giao tiếp, không thấu hiểu hoàn cảnh của địa phương, và gặp khó khăn trong việc xây dựng lòng tin của cộng đồng. Có rất nhiều lý do, bao gồm trình độ học vấn thấp, không lưu loát tiếng Việt, đã hạn chế việc người dân tộc thiểu số được tuyển dụng trong các dịch vụ công. Hơn thế nữa, rất khó để tuyển mộ cán bộ người Kinh như bác sĩ, giáo viên đến các khu vực xa xôi hẻo lánh nơi mà điều kiện làm việc rất thiếu thốn. Nhận thức về lợi ích của việc tăng cường cán bộ bản địa trong các cơ quan của chính phủ đang được tăng cường và tỷ lệ tuyển dụng lao động là người dân tộc thiểu số đang dần được cải thiện.

Các cơ hội làm tăng tỷ lệ tham gia các dịch vụ và cơ cấu chính quyền các cấp của người dân tộc thiểu số

Việc tăng thêm tỷ lệ tham gia của người dân tộc thiểu số vào đời sống xã hội cần đem lại cho họ nhiều ảnh hưởng hơn đối với các quyết định và chính sách mà có thể ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế xã hội của họ. Hệ thống kế hoạch tập trung đã hạn chế phạm vi các chương trình quốc gia có thể điều chỉnh để đáp ứng được tính đặc thù của từng khu vực khác nhau. Sự thay đổi trong cơ cấu chính phủ gần đây, đáng chú ý là sự phân cấp trong bộ máy hành chính và việc đưa ra Nghị định số 29, “Nghị định dân chủ cơ sở”, đã đem lại nhiều cơ hội làm tăng cường sự tham gia của người dân bản địa

trong việc thiết kế và quản lý các hoạt động phát triển. Những thay đổi này cũng thúc đẩy hơn sự công khai và trách nhiệm giải trình tại địa phương. Sẽ cần thêm thời gian để các thay đổi đó có thể trở nên hữu hiệu và sẽ cần thêm nhiều nỗ lực phối hợp để nâng cao vai trò của các nhóm dân tộc thiểu số, đặc biệt là các nhóm dân tộc thiểu số nhỏ, trong quá trình đó.

Mặc dù có khó khăn đã đề cập trong phần IV.3, sự mở rộng nền giáo dục đến các khu vực miền núi và các kế hoạch mở rộng phổ cập giáo dục trung học cơ sở sẽ làm tăng đáng kể số lượng người dân tộc thiểu số có kỹ năng. Trong khi đó, việc khuyến khích các trường nội trú đặc biệt tại các vùng miền núi và hệ thống điểm chuẩn hỗ trợ học sinh dân tộc thiểu số nhằm thúc đẩy tiếp cận của người dân tộc thiểu số vào các trường đại học và các trường sư phạm... sẽ tiếp tục làm tăng, trong thời gian tới, số người dân tộc thiểu số có trình độ. Để đáp ứng những yêu cầu cấp thiết trước mắt, một vài chương trình mục tiêu đang được thực thi, ví dụ như chương trình của Bộ giáo dục và đào tạo nhằm đào tạo phụ nữ dân tộc thiểu số thành giáo viên mẫu giáo và giáo viên tiểu học. Thêm vào đó, đang có thêm nhiều các nỗ lực củng cố khả năng lãnh đạo, kỹ năng quản lý dự án cho các xã và các ban quản lý qua các dự án của các tổ chức phi chính phủ, song phương và đa phương. Cũng là rất cần thiết để công nhận giá trị của kiến thức và truyền thống bản địa trong việc phát triển các giải pháp giảm nghèo của địa phương. Một cách tiếp cận mới trong đào tạo là ngoài việc cung cấp các kiến thức chính quy, cách tiếp cận này còn chú ý tới làm sao để phát huy các kinh nghiệm địa phương và đưa ra các mô đun đào tạo bằng tiếng địa phương, dựa trên các phương pháp dạy học tích cực, Cách tiếp cận mới này có thể giúp đề cập nhu cầu trước mắt về xây dựng năng lực phát triển cho các nhóm dân tộc thiểu số.

Các vấn đề nhân lực và tài chính:

Việc cung ứng thêm và tập trung hơn các nguồn lực là cần thiết để phát triển các kỹ năng của các nhóm dân tộc thiểu số. Các chương trình đào tạo và xây dựng năng lực trong tương lai cần mục nhằm đặc biệt vào các nhóm thiểu số cụ thể để các chương

³³ Ngân hàng Thế giới (1999) Chống lại đói nghèo

trình này có thể thích nghi với trình độ học vấn và dựa trên kiến thức và kinh nghiệm bản địa của các nhóm dân tộc thiểu số đó. Những chương trình đó cũng nên ưu tiên cho các nhu cầu phát triển kỹ năng trong việc lập kế và quản lý tài chính, giáo dục và khuyến nông, v.v.... Việc đào tạo người bản địa có nhiều ưu thế trong việc đưa ra những tấm gương tích cực và đảm bảo rằng năng lực được xây dựng sẽ được giữ gìn ở địa phương, bởi vì người dân tộc thiểu số thường ít chuyển đi nơi khác. Tự thân đào tạo là không đủ và nó cần được thực hiện cùng với hỗ trợ và đào tạo lại nhằm xây dựng tính tự tin và năng lực cho cán bộ mới được đào tạo. Tính khả thi của việc xây dựng chính sách tuyển dụng cán bộ một cách tích cực với một chỉ tiêu tối thiểu cho các dân tộc thiểu số trong các dịch vụ và cơ cấu chính phủ nên được xem xét như là một phần của chiến lược toàn diện nhằm khuyến khích sự tham gia của người dân thiểu số trong các dịch vụ của Chính phủ.

Cần có thêm nguồn lực cho xây dựng tài liệu và đào tạo về ngôn ngữ dân tộc thiểu số cho các cán bộ không phải người địa phương. Các thông tin về luật pháp, kế hoạch địa phương và ngân sách chính là điểm đặc trưng cơ bản của phân cấp quản lý và cần được phổ biến bằng tiếng địa phương và thường xuyên được cập nhật.

Những đề xuất:

Những đề xuất trong phần này tập trung vào xây dựng năng lực trong khi vấn đề giám sát sẽ được nói chi tiết hơn trong phần sau.

- Mở rộng và nhằm các cơ hội đào tạo và xây dựng năng lực vào tăng cao chất lượng và số lượng nguồn nhân lực của nam giới và phụ nữ các dân tộc thiểu số. Việc đào tạo nên tập trung vào các kỹ năng cần thiết cho các cán bộ của Chính phủ như: lãnh đạo, quản lý dự án và tài chính, y tế và sự phạm, , nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông.
- Mở rộng việc sử dụng các ngôn ngữ dân tộc thiểu số chính trong cung cấp các dịch vụ và phổ biến thông tin liên quan đến kế hoạch cộng đồng, ngân sách và luật pháp tại các địa phương.
- Chính phủ nên xây dựng một chiến lược toàn diện nhằm thúc đẩy sự tham gia của người dân tộc thiểu số vào dịch vụ và cơ cấu chính phủ. Điều này nên bao hàm sự giúp đỡ về đào tạo, cơ hội phát triển nghề nghiệp và cơ chế nhằm tăng cường sự tham gia của các nhóm dân tộc thiểu số (lớn và nhỏ) trong bộ máy quyền lực địa phương, trong các ban quản lý và trong cung cấp dịch vụ.
- Tham khảo kinh nghiệm và bài học từ các nước đã xây dựng những cơ chế hoạt động tốt với hai, ba thứ tiếng trong hệ thống chính quyền tại địa phương, trong hệ thống giáo dục, hoạt động kinh doanh... để đóng góp cho việc xây dựng các chương trình và chính sách.

V. CẢI THIỆN VIỆC GIÁM SÁT QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN XÃ HỘI Ở MIỀN NÚI VÀ CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ

V.1 Các điều tra định lượng

Cuộc điều tra mức sống Việt Nam (VLSS) và Cuộc điều tra hộ gia đình đa mục tiêu (MPHS) đã cung cấp các số liệu có giá trị về phát triển kinh tế-xã hội và giám sát các xu hướng. Cho đến nay, các cuộc điều tra vẫn chưa cho phép giám sát một cách có hệ thống về tình trạng của các nhóm dân tộc thiểu số vì cỡ mẫu thu thập số liệu nhỏ hoặc thiếu thu thập số liệu đặc biệt về các nhóm dân tộc thiểu số. Một loạt nghiên cứu và điều tra về nhiều lĩnh vực và nghèo đói thực hiện bởi các bộ ngành chính phủ, đã cung cấp các số liệu bổ xung nhưng rất ít khi cung cấp các thông tin cụ thể về các dân tộc thiểu số nói chung hoặc thông tin chi tiết theo các nhóm dân tộc khác nhau.

Cuộc điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) cung cấp nhiều cơ hội tốt để nâng cao chất lượng trong việc thu thập số liệu và phân tích phát triển kinh tế-xã hội và các chỉ số giảm nghèo. Được thực hiện trong năm 2002, VHLSS là sự kết hợp của VLSS và MPHS với cỡ mẫu 30,000 hộ gia đình và sẽ cho phép sự phân bổ số liệu theo các nhóm dân tộc thiểu số chính và các huyện miền núi. Hiện tại, VHLSS thu thập các thông tin cho 2 trong số 3 mục tiêu ưu tiên về phát triển dân tộc thiểu số mà bản báo cáo này đề cập, đó là tỷ lệ của các hộ gia đình được giao quyền sử dụng đất và tỷ lệ cán bộ chính phủ là người dân tộc thiểu số. Điều tra này không thu thập các thông tin về phổ cập ngôn ngữ dân tộc thiểu số nhưng điều này cũng có thể dễ dàng thực hiện được bằng một vài thay đổi nhỏ trong bảng hỏi. Những đề xuất dưới đây nhằm đảm bảo những phân tích của VHLSS phục vụ cho việc giám sát 3 mục tiêu ưu tiên cho các dân tộc thiểu số như trong báo cáo này đề xuất.

Một cuộc điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam lớn hơn có thể được hỗ trợ bởi việc giám sát các cộng đồng nghèo nhất một cách chi tiết hơn thông qua các chương trình mục tiêu do chương trình quốc gia XĐGN điều phối.

V.2 Các nghiên cứu định tính.

Một loạt các nghiên cứu định tính và theo chiều dọc được thực hiện để phác thảo một bức tranh đầy đủ

hơn về sự phát triển kinh tế xã hội của các khu vực dân tộc thiểu số qua thời gian tính từ thập kỷ này. Kiến nghị cho việc này là: những nghiên cứu nên bám sát một phương pháp hoặc khuôn khổ thống nhất như Đánh giá nghèo đói có sự tham gia của người dân được tiến hành vào năm 1999, tập trung vào các nhóm dân tộc thiểu số chính ở một số vùng hành chính³⁴. Các nghiên cứu nên có chủ đề, đa lĩnh vực và có mục tiêu nhằm hỗ trợ thay đổi những chính sách và chương trình cụ thể nào đó nhằm cung cấp thông tin cho việc xây dựng các chính sách cấp quốc gia. Có 2 vấn đề rất đáng chú ý được đưa ra cho việc dùng các phương pháp nghiên cứu định tính:

- Những thay đổi trong đời sống và sinh kế của một nhóm người hoặc một vùng trong 3-4 năm qua là gì?
- Những chính sách và chương trình trọng điểm nào của Chính phủ được coi là quan trọng nhất trong việc đạt được những thay đổi (ở cả hai khía cạnh tích cực và tiêu cực)

Việc lựa chọn địa phương và cộng đồng cho nghiên cứu nên có sự phản ánh tính tập thể đa dạng của các dân tộc thiểu số Việt Nam và các vấn đề quan tâm của địa phương. Những chi tiết về các phương pháp đề xuất cho việc đánh giá nghèo đói trong dân tộc thiểu số sẽ được đề cập thêm trong phụ lục 3.

V.3 Quản lý và cung cấp nguồn lực cho công tác giám sát

Chính phủ sẽ có trách nhiệm trong việc quyết định làm thế nào để hiệu quả cao nhất việc điều phối và quản lý hệ thống giám sát những ảnh hưởng của chính sách đối với các dân tộc thiểu số. Vào thời điểm hiện tại CEMMA là cơ quan có thẩm quyền để điều phối các vấn đề của các dân tộc thiểu số nhưng cơ quan này lại không có đủ nguồn lực cho mục tiêu. Một phương thức giải quyết có hiệu quả hơn để đảm bảo việc xây dựng chính sách và chương trình phát triển như là trách nhiệm của tất cả các bộ ngành có liên quan. Những chọn lựa để thiết lập cơ cấu quản lý các nghiên cứu theo chiều dọc, phổ biến các phát hiện, và phối hợp liên bộ trong việc ghi nhận các bài học thu được và xây dựng các

³⁴Xem World & DFID (1999) và MRDP (1999)

- Thứ nhất, kiến nghị đưa ra là cần dịch bộ phiếu điều tra sang các tiếng dân tộc chính của Việt Nam, để hỗ trợ cho người phỏng vấn, người được phỏng vấn và cán bộ phiên dịch và đảm bảo dữ liệu có chất lượng tốt.
- Đảm bảo ‘mã số dân tộc thiểu số’ để phân nhóm đặc tính dân tộc của người được phỏng vấn theo phân nhóm chính thức của 54 nhóm dân tộc ở Việt Nam (không kể người cư trú ở nước ngoài). Điều này có nghĩa là người phỏng vấn phải nắm vững việc tự phân nhóm của dân tộc, có thể đề cập tới các tiểu nhóm của 54 nhóm dân tộc³⁵ (xem phần 1 trong bộ phiếu điều tra dự thảo).
- Bổ sung câu hỏi: Bạn *nói* thông thạo ngôn ngữ nào nhất? (mã số phải giống mã của các nhóm dân tộc thiểu số) (ghi nhớ rằng câu trả lời làm cho một số câu hỏi bổ sung dưới đây ‘phù hợp’ hoặc không phù hợp) (phần 1 trong bộ phiếu điều tra dự thảo).
- Bổ sung một câu hỏi: Bạn đã tham dự đầy đủ một khoá học về các lớp dạy chữ đặc biệt chưa? (phần 2)
- Bổ sung một câu hỏi: Bạn có sách giáo khoa viết bằng ngôn ngữ mẹ đẻ không (nếu phù hợp)?
- Sửa câu hỏi 7, phần 2: Bạn có thể đọc báo bằng tiếng Việt không?
- Bổ sung một câu hỏi: Bạn có thể đọc sách bằng tiếng mẹ đẻ của mình không (nếu phù hợp)? (phần 2)
- Bổ sung một câu hỏi: Giáo viên tiểu học của bạn (giáo viên tiểu học cũ của bạn) có thông thạo cả tiếng Việt và tiếng mẹ đẻ của bạn không (nếu phù hợp)? (phần 2)
- Bổ sung một câu hỏi: Nếu nghề nghiệp của bạn (-mã số) là làm nông nghiệp, lâm nghiệp và ngư nghiệp, gia đình bạn có giấy chứng nhận quyền sử dụng (chính thức) về diện tích cho các loại đất hoặc mặt nước khác nhau không (đất nông nghiệp, đất được tưới tiêu, đất rừng v.v...) (phần 4 hoặc phần 8).
- Bổ sung một câu hỏi: Gia đình bạn có phải là thành viên hợp tác xã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chính thức với quyền sử dụng tập thể đối với đất rừng và các loại đất khác không? (phần 4 hoặc phần 8).
- Bổ sung phần giới thiệu phần 6: Bây giờ, tôi muốn hỏi bạn về các chi phí cho những kỳ nghỉ như Tết, Rằm tháng riêng, Rằm tháng 7, Tết trung thu, ngày quốc khánh, hoặc *bất kỳ lễ hội địa phương nào quan trọng đối với dân tộc bạn*.
- Bộ phiếu điều tra quy định mã tỉnh (yêu cầu người phỏng vấn điền mã tỉnh). Ngoài ra, mã huyện sẽ có tác dụng giúp hiểu rõ những bất bình đẳng trong vùng. Có thể phân tích dữ liệu thu được từ 30.000 hộ gia đình bằng cách nhóm tất cả các hộ gia đình từ các huyện miền núi và so sánh họ với các nhóm khác, hoặc so sánh các dân tộc thiểu số ở tất cả các huyện miền núi với người Kinh ở cùng huyện (về mặt tỷ lệ nhập học, chi tiêu, v.v...) ³⁶ (phần 1?).
- Bổ sung một ô trả lời (Có/Không) để xác định liệu xã của người được phỏng vấn có nằm trong nhóm 2.300 xã nghèo nhất, theo định nghĩa của MOLISA, CEMMA và các bộ khác không (phần 1?).
- Bổ sung vào phần 11, sự tham gia vào các chương trình xoá đói giảm nghèo: Gia đình bạn có di chuyển chỗ ở trong thời gian 10 năm trở lại đây *theo* một chương trình tái định cư của nhà nước hoặc một chương trình định cư của nhà nước hay không?

³⁵ Xem: Đặng Văn NghiêM cùng nhiều tác giả (2000)

³⁶ Gợi ý nhằm mã hoá xã, dù hiểu rằng ví dụ mẫu không đủ rộng để phân tích nội bộ một tỉnh mà chủ yếu là phân tích liên huyện miền núi. lấy Nghệ An làm ví dụ của huyện có đồng bằng, vùng duyên hải và vùng núi cao. Kỳ Sơn là huyện mới được thành lập cũng là huyện nghèo nhất Việt Nam, khác với các huyện ven biển khác ở Nghệ An, Kỳ Sơn là nơi có nhiều người thiểu số sinh sống. Số liệu trung bình của Nghệ An sẽ không thể hiện rõ tỷ lệ nghèo đói ở Kỳ Sơn.

Chương trình phát triển cho các nhóm dân tộc thiểu số cần được khảo sát sâu hơn nữa. Trong điều kiện có thể, cần thiết lập một ban thư ký, theo cấu trúc nằm ngang, như là Ban chủ nhiệm chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo với nhiệm vụ giám sát được phân cấp cho các cơ cấu quản lý hoặc tư vấn ở cấp tỉnh. Những cơ quan này nên là đa ngành bao gồm: những già làng, trưởng bản, của những nhóm dân tộc thiểu số, cán bộ cấp tỉnh và đại biểu quốc hội thuộc địa phương và hội đồng nhân dân, hội đồng dân tộc thiểu số của quốc hội. Các ý kiến thông tin phản hồi qua hệ thống giám sát (đến các bộ, các tổ chức điều phối quốc gia, các tỉnh và huyện khác) sẽ trở nên hiệu quả hơn nếu cách cộng tác tiếp cận đa ngành được áp dụng.

Về vấn đề các nguồn lực, hệ thống giám sát định lượng về quá trình phát triển kinh tế-xã hội của người dân tộc thiểu số đã đề cập trong phần V.1 có thể coi là một trong những nỗ lực của hệ thống giám sát quốc gia. Các nghiên cứu định lượng sẽ đòi hỏi thêm các nguồn tài chính. Các phương pháp đa ngành và nghiên cứu về giảm nghèo đói sẽ có thể huy động được sự hỗ trợ của ngân sách quốc gia và các nhà tài trợ. Ngân sách ở đây có thể là sự đóng góp tài chính, và cũng có thể là các nghiên cứu của cá nhân, hoặc các nghiên cứu hỗ trợ cho các sáng kiến của Chính phủ và các nhà tài trợ, ví dụ như là chương trình giảm nghèo ở Miền núi phía Bắc và Tây Nguyên.

PHỤ LỤC 1. MỘT SỐ MỤC TIÊU VÀ CHỈ SỐ PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM ĐỐI VỚI CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ ĐƯỢC VIẾT LẠI HOẶC LỰA CHỌN

Lưu ý: Khi cần có những chỉ số cụ thể cho các huyện và tỉnh thì có thể lấy số liệu từ Điều tra mức sống hộ gia đình (VHLSS). Khi đề cập tới ‘các nhóm dân tộc thiểu số chính’ có thể lấy số liệu từ điều tra VHLSS, nhất là nếu thực hiện được mẫu dự định với con số 30.000 hộ (xem mục V.1 để có thêm thông tin về theo dõi giám sát). Những nhóm thiểu số nhỏ hơn sẽ không được “phản ánh” đầy đủ trong mẫu này, và do đó chưa được xét tới trong các chỉ số quốc gia, chủ yếu mang tính định lượng. Cần phải phân tích tình hình của họ thông qua những nghiên cứu cụ thể và chủ yếu mang tính định tính (xem mục V.2). Còn khi đề cập tới 2.300 xã nghèo nhất, có thể thu thập số liệu thông qua một số Bộ và chính quyền địa phương.

Nạn đói, thu nhập và việc làm

Mục tiêu chính	Chỉ số của mục tiêu chính	Mục tiêu và hoạt động trung hạn
a) Giảm tỷ lệ hộ đói ở các xã nghèo miền núi xuống còn 0% vào năm 2010	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ trẻ dưới 5 tuổi bị thiếu cân ở các huyện miền núi và 2.300 xã nghèo nhất 	<ul style="list-style-type: none"> Hỗ trợ kiến thức nông lâm, chế biến nông lâm sản, kỹ năng làm ăn, nghề thủ công và các dịch vụ khác cho nam giới và phụ nữ dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn
b) Giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng của trẻ dưới 5 tuổi ở xã nghèo miền núi hiều hơn so với mức giảm của toàn quốc	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ suy dinh dưỡng tính theo năng lượng của khẩu phần hàng ngày của người dân các huyện miền núi, và 2.300 xã nghèo nhất 	<ul style="list-style-type: none"> Tăng cường chợ ở miền núi, tạo điều kiện đưa nông lâm sản và các sản phẩm khác đến với thị trường
c) Giảm tỷ lệ hộ nghèo ở xã nghèo miền núi với tốc độ sát với tốc độ giảm của toàn quốc	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ dân số ở các huyện miền núi, 2.300 xã nghèo nhất và tỉ lệ nhóm dân tộc thiểu số chính sống dưới mức chuẩn nghèo được thỏa thuận 	<ul style="list-style-type: none"> Đảm bảo cung ứng đủ hàng tiêu dùng cơ bản cho miền núi và những hộ nghèo nhất Phát triển thành phần kinh tế tập thể dưới nhiều hình thức hợp tác và tự quản khác nhau giữa các nhóm và cộng đồng ở các xã nghèo miền núi
d) Tăng tỷ lệ việc làm phi nông nghiệp cho phụ nữ và nam giới ở miền núi, nhất là các dân tộc thiểu số với mức tăng sát với mức tăng trung bình của toàn quốc.	<ul style="list-style-type: none"> Phần và tỷ lệ phụ nữ cũng như người dân trong nhóm tộc thiểu số chính tham gia các công việc được trả lương và mức lương của họ trong ngành phi nông nghiệp ở các huyện miền núi. 	<ul style="list-style-type: none"> Tăng cường khả năng của người nghèo, gồm cả các dân tộc thiểu số và nhất là phụ nữ để họ tiếp cận được tín dụng, vay tiền với lãi suất phù hợp.

Định cư và quyền sử dụng đất

Mục tiêu chính	Chỉ số của mục tiêu chính	Mục tiêu và hoạt động trung hạn
a) Khai hoang khoảng 450.000 héc-ta ‘đồi trọc/đất hoang’, xây dựng thủy lợi nhỏ và chia ‘đất nông nghiệp’ cho đại đa số người dân miền núi vào năm 2010.	<ul style="list-style-type: none"> Tốc độ khai hoang đất và mở rộng thủy lợi nhỏ ở các huyện miền núi 	<ul style="list-style-type: none"> Mỗi địa phương nên xây dựng kế hoạch tổng thể và các chương trình cụ thể nhằm ổn định và nâng cao mức sống cho dân tộc thiểu số dựa trên đặc điểm của từng địa phương
b) Phân bổ quyền sử dụng đất cho tập thể và cá nhân đối với đất rừng và ‘đồi trọc/đất hoang’, kể cả đất trong vùng đệm của Khu Bảo tồn, cho đại đa số người dân miền núi (kể cả các thôn bản dân tộc thiểu số và các hợp tác xã ‘kiểu mới), như Luật pháp cho phép, vào năm 2010.	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ cấp phát giấy chứng nhận sử dụng đất đối với đất nông nghiệp, đất rừng (phân biệt rừng tự nhiên với rừng trồng) và ‘đồi trọc’, cho tập thể hoặc cá nhân ở huyện nghèo miền núi 	
c) Đảm bảo tiếp cận bền vững nước uống sạch cho người dân ở huyện và nghèo miền núi lên mức ngang với tỷ lệ tiếp cận toàn quốc	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ dân số huyện miền núi và ở 2.300 xã nghèo nhất được tiếp cận bền vững nguồn nước được cải thiện 	
d) Tăng đầu tư cơ sở hạ tầng vật chất, để tới năm 2010 có đủ những cơ sở hạ tầng thiết yếu các loại ở cả 2.300 xã đặc biệt khó khăn.	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ dân số huyện miền núi và ở 2.300 xã nghèo nhất được tiếp cận vệ sinh cơ bản Tỷ lệ hoàn thành đầu tư dự án cơ sở hạ tầng ở 2.300 xã nghèo nhất (chủ yếu là miền núi). 	

MỘT SỐ MỤC TIÊU VÀ CHỈ SỐ PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM ĐỐI VỚI CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ ĐƯỢC VIẾT LẠI HOẶC LỰA CHỌN

Lưu ý: Các mục tiêu chính trong chủ đề này là những mục tiêu trung hạn về cải thiện sinh kế và thu nhập, y tế giáo dục, cũng là những mục tiêu trung hạn về cung cấp dịch vụ xã hội (mặc dù Quyền sử dụng đất chính thức có thể được xem như là mục đích cao nhất). Chỉ một trong số các mục tiêu trên có liên quan trực tiếp đến một mục tiêu của Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG). Tuy nhiên những mục tiêu này có ý nghĩa trọng tâm đối với các kế hoạch của chính phủ về định cạnh định cư và phát triển cơ sở hạ tầng, có tác động lớn đối với đời sống của các dân tộc ở vùng xa, và do đó cần được xem xét đặc biệt.

Giáo dục

Mục tiêu chính	Chỉ số của mục tiêu chính	Mục tiêu và hoạt động trung hạn
a) Đảm bảo tiếp cận giáo dục tiên học đường cho tất cả mọi trẻ em ở tất cả các xã nghèo miền núi vào năm 2010	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ đi học đúng tuổi ở bậc tiểu học của 2.300 xã nghèo nhất và của các nhóm dân tộc thiểu số chính 	<ul style="list-style-type: none"> Phân công đủ giáo viên về khu vực miền núi hải đảo Cải thiện chất lượng dạy học trong hệ thống giáo dục tiểu học ở vùng núi, biên giới, hải đảo, đa dạng hoá phương pháp dạy và học
b) Đảm bảo tới năm 2010 tất cả mọi trẻ em ở tất cả các xã nghèo miền núi, trẻ em gái cùng như trẻ em trai , sẽ học hết bậc tiểu học, một phần bằng tiếng Việt và một phần bằng tiếng dân tộc	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ học sinh bắt đầu lớp 1 hoàn thành lớp 5 ở các huyện nghèo miền núi và của các nhóm dân tộc thiểu số chính Tỷ lệ học sinh nữ và học sinh nam ở bậc tiểu học và trung học của các huyện nghèo miền núi và của các nhóm dân tộc thiểu số chính 	<ul style="list-style-type: none"> Hình thành và cải thiện hoạt động của các trường nội trú dân tộc, mở thêm các trường mới ở những vùng trọng điểm cho con em người dân tộc Tổ chức đào tạo dạy nghề cho con em các gia đình nghèo, nhất là con em dân tộc, trẻ em gái và trẻ tàn tật
c) Đạt phổ cập trung học cơ sở vào năm 2010, trên toàn quốc và ở tất cả các xã nghèo miền núi	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ biết đọc biết viết của nam giới và phụ nữ trong độ tuổi 15 - 24 ở các huyện nghèo miền núi và của các nhóm dân tộc thiểu số chính 	<ul style="list-style-type: none"> Phát sách giáo khoa miễn phí và miễn giảm học phí (kể cả trường dạy nghề) cho học sinh nghèo thường là dân tộc thiểu số
d) Xoá mù chữ cả tiếng dân tộc lẫn tiếng Việt và tránh tái mù, nhất là với phụ nữ dân tộc thiểu số ở tất cả các xã nghèo miền núi	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ biết đọc biết viết của nam giới và phụ nữ trong độ tuổi 25 - 44 ở các huyện nghèo miền núi và của các nhóm dân tộc thiểu số chính 	<ul style="list-style-type: none"> Xây dựng chương trình dạy chữ thích hợp cho người lớn bằng tiếng dân tộc của Việt nam và bằng tiếng Việt.
e) Xoá khoảng cách giới ở bậc tiểu học và trung học vào năm 2005 nếu được, và ở tất cả mọi bậc học vào năm 2015.	<ul style="list-style-type: none"> Mức độ cung cấp và sử dụng sách giáo khoa bằng tiếng dân tộc như là một phần trong giáo trình tiểu học toàn quốc ở các xã có nhiều người dân tộc thiểu số. 	

**MỘT SỐ MỤC TIÊU VÀ CHỈ SỐ PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM ĐỐI VỚI
CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ ĐƯỢC VIẾT LẠI HOẶC LỰA CHỌN**

Y tế

Mục tiêu chính	Chỉ số của mục tiêu chính	Mục tiêu và hoạt động trung hạn
<p>a) Giảm tỷ lệ tử vong của trẻ dưới 5 tuổi ở các xã nghèo miền núi <i>xuống thấp hơn so với mức giảm trung bình toàn quốc</i></p> <p>b) Giảm tỷ lệ tử vong của bà mẹ ở các xã nghèo miền núi <i>xuống thấp hơn so với mức giảm trung bình toàn quốc</i></p> <p>c) Ngăn chặn và đảo ngược sự lan truyền của HIV/AIDS vào năm 2015</p> <p>d) Ngăn chặn và đảo ngược sự lan truyền của bệnh sốt rét và các căn bệnh chính khác ở các xã nghèo miền núi <i>xuống thấp hơn so với mức giảm trung bình toàn quốc</i></p> <p>e) Duy trì những kết quả đạt được trong việc xoá bỏ bệnh bại liệt và uốn ván ở trẻ sơ sinh. Tiếp tục thực hiện tiêm chủng mở rộng 10 loại vắc-xin cho trẻ em ở các xã nghèo miền núi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tỷ lệ tử vong của trẻ dưới 5 tuổi ở các huyện miền núi, 2.300 xã nghèo nhất và các nhóm dân tộc thiểu số chính • Tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh ở các huyện miền núi, 2.300 xã nghèo nhất và các nhóm dân tộc thiểu số chính • Tỷ lệ trẻ dưới 1 tuổi được tiêm phòng bệnh sởi ở các huyện miền núi và 2.300 xã nghèo nhất • Tỷ lệ tử vong của bà mẹ ở các huyện miền núi, 2.300 xã nghèo nhất • Tỷ lệ các ca sinh được chăm bởi cán bộ y tế có trình độ ở các huyện nghèo miền núi • Tỷ lệ sử dụng biện pháp tránh thai ở các huyện nghèo miền núi • Tỷ lệ mắc HIV của số phụ nữ mang thai trong độ tuổi 15-24 [và những chỉ số khác của UNAIDS TBD] • [sốt rét: tham khảo ý kiến WHO] • [Các căn bệnh chính, ho lao: tham khảo ý kiến WHO]. 	<ul style="list-style-type: none"> • Phổ biến kiến thức để cải thiện nhận thức của người nghèo, nhất là người dân tộc thiểu số, về tầm quan trọng của kế hoạch hoá gia đình • Nâng cao dịch vụ y tế dành cho trẻ em, những người bị ảnh hưởng bởi chiến tranh, người nghèo, các nhóm dân tộc thiểu số, các cơ sở cách mạng trước đây, vùng sâu vùng xa hẻo lánh • Hoàn thiện mạng lưới chăm sóc sức khoẻ ở cấp cơ sở, cử bác sỹ tới các điểm khám chữa bệnh ở tất cả các xã vùng trung, trung du và ở đa số các xã miền núi vào năm 2010 • Chuẩn hoá và tăng cường đào tạo cho cán bộ y tế, đặc biệt chú ý cán bộ người dân tộc thiểu số.

Lưu ý: Chỉ có một mục tiêu trong số các mục tiêu nêu trên là không nằm trong mục tiêu của MDG, tất cả các mục tiêu và chỉ số chính về y tế còn lại đều phù hợp với các mục tiêu của MDG bởi vì có sự nhất quán cao độ giữa MDG và mục tiêu phát triển của Việt nam dù mục tiêu của Việt nam không cụ thể bằng. Các mục tiêu và chỉ số chỉ được điều chỉnh cho ‘các dân tộc nghèo ở vùng sâu vùng xa’ để nhất mạnh sự cần thiết phải phân tách số liệu ở cấp toàn quốc. Tiểu ban chuyên trách về y tế trong nhóm PTF sẽ có trách nhiệm làm cho những mục tiêu này cụ thể hơn với Việt nam và đảm bảo sự nhất quán với những chỉ số khác về khuôn khổ thời gian.

MỘT SỐ MỤC TIÊU VÀ CHỈ SỐ PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM ĐỐI VỚI CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ ĐƯỢC VIẾT LẠI HOẶC LỰA CHỌN

Quản trị

Mục tiêu chính	Chỉ số của mục tiêu chính	Mục tiêu và hoạt động trung hạn
a) Mở rộng dân chủ trực tiếp ở cấp cơ sở, đảm bảo dân tiếp cận được các cơ quan chính quyền và có điều kiện giám sát nhân viên công chức, nhất là những người làm việc trực tiếp với dân, đặc biệt đảm bảo tỷ lệ tham gia của người dân tộc thiểu số trong các Ủy ban Nhân dân địa phương đạt gần 13 phần trăm trên toàn quốc	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ các thành viên người dân tộc thiểu số trong tất cả các hội đồng địa phương trên toàn Việt nam (phân tách riêng các nhóm dân tộc thiểu số lớn hơn) Tỷ lệ cán bộ là người dân tộc thiểu số trong các phòng ban chính quyền huyện và tỉnh và các cơ sở dịch vụ công cộng so với tỷ lệ trong số dân ở những địa phương này (phân biệt riêng cán bộ nam và nữ) Tỷ lệ các vụ xét xử pháp lý ở toà án và tỷ lệ các vụ được xử lý mà người khởi kiện là công dân của các huyện miền núi và 2.300 xã nghèo nhất. 	<ol style="list-style-type: none"> Công bố các chương trình dự án đầu tư, nhất là về nguồn tài chính bằng tiếng Việt và tiếng dân tộc Cung cấp những kiến thức về khía cạnh pháp lý liên quan tới cuộc sống hàng ngày của các dân tộc miền núi Cung cấp thông tin pháp luật cho cán bộ xã nghèo và đào tạo về tư vấn pháp lý cho cán bộ pháp luật Cố gắng đảm bảo phổ cập cơ bản ra-đi-ô và ti-vi cho tất cả các hộ gia đình vào năm 2010. Mở rộng phạm vi phát sóng ra-đi-ô và ti-vi ở những vùng dân tộc thiểu số, biên giới và hải đảo Sử dụng tiếng nói và chữ viết của dân tộc thiểu số, nếu có, trên phương tiện đại chúng của từng địa phương Mở rộng phạm vi tham gia và nâng cao vai trò các tổ chức xã hội và phi chính phủ trong nước trong quá trình xây dựng, thực hiện mạng lưới về an toàn xã hội và đẩy mạnh phát triển kinh tế xã hội cho người dân miền núi. Hỗ trợ xây dựng hương ước, quy ước phù hợp với luật tục và pháp luật của nhà nước; hình thành đội ngũ cộng tác viên trợ giúp pháp lý là người dân tộc thiểu số.
b) Tăng con số tỷ lệ và chất lượng cán bộ Nhà nước là người dân tộc thiểu số đạt gần 13 phần trăm trên toàn quốc .		

Lưu ý: Các mục tiêu chính trong chủ đề này là chủ yếu là những mục tiêu trung hạn mặc dù dân chủ ở cấp cơ sở có thể được xem như là mục đích cao nhất. Nhóm PTF đã đưa vấn đề quản trị lên thành vấn đề ưu tiên vì vấn đề này là quan trọng đối với Việt nam. Vấn đề này còn quan trọng hơn nữa đối với các dân tộc thiểu số và người Kinh nghèo sống ở vùng sâu, vùng xa là những người mà mức độ tham gia vào sinh hoạt cộng đồng và tiếng nói còn yếu vì nhiều lý do khác nhau. Các mục tiêu và chỉ số của MDG không đề cập cụ thể tới các vấn đề quản trị, nhưng vì vậy cần phải nêu rõ những vấn đề này, nhất là khi liên quan tới người nghèo dân tộc thiểu số.

PHỤ LỤC 2. MỘT THẢO LUẬN VỀ CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN ĐẾN CÁC MỤC TIÊU CHO CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ THEO CÁC LĨNH VỰC

Phụ lục này cung cấp một cái nhìn toàn diện và phân tích các vấn đề cơ bản về chính sách liên quan đến các mục tiêu cho các dân tộc thiểu số theo các lĩnh vực đã được đề cập trong phần báo cáo chính và những mục tiêu và các chỉ số đề ra trong phụ lục 1.

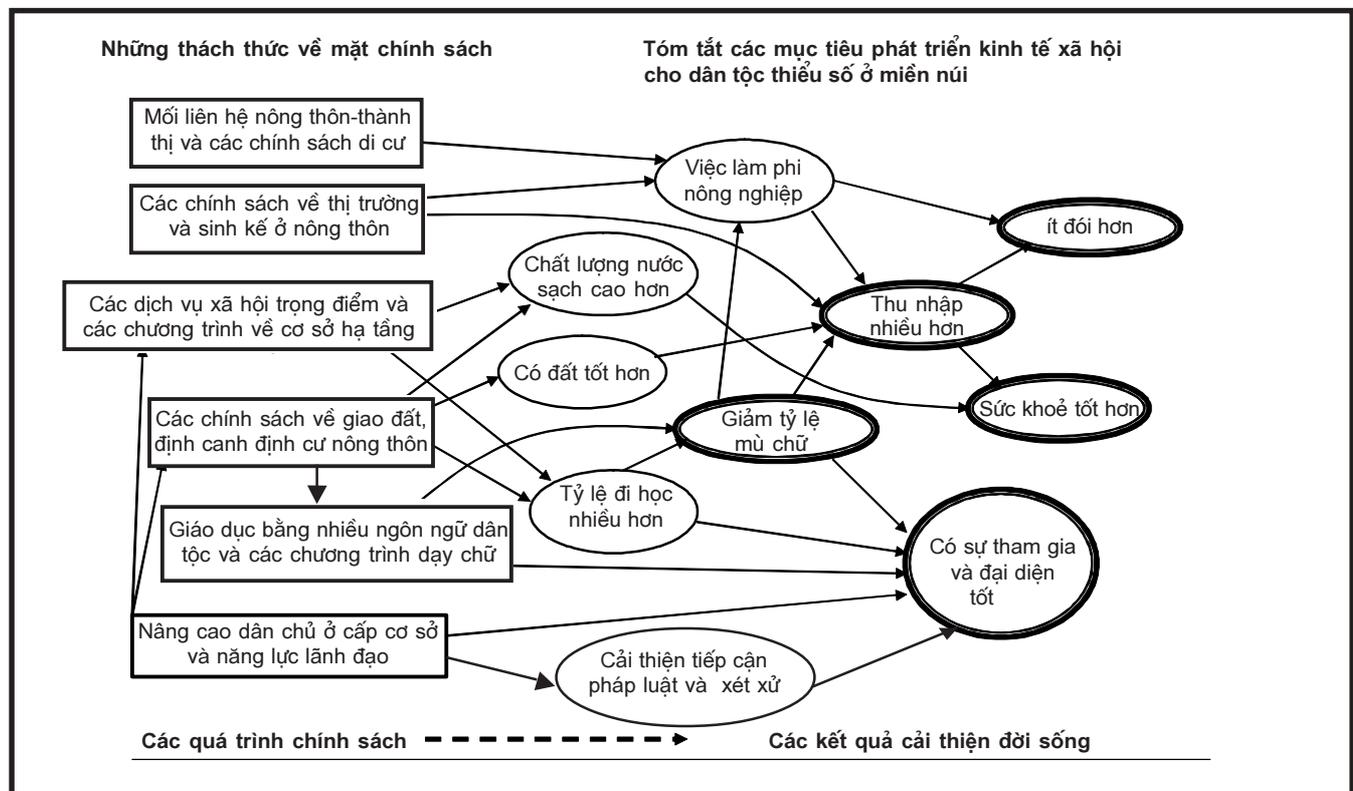
Biểu đồ dưới đây chỉ ra các mối liên quan giữa các chính sách, tài sản và kết quả trong việc cải thiện đời sống của người dân tộc thiểu số³⁷. Những kết quả về sự hoà hợp quốc gia, sự ‘tán dương’ về nền văn hoá đa dạng cũng nằm trong các chính sách quan trọng.

Các chính sách thị trường và sinh kế nông thôn

Sự hội nhập nền kinh tế Việt Nam trong thị trường toàn cầu có thể tạo ra nhiều cơ hội đồng thời cũng đem lại nhiều mối đe dọa với các dân tộc miền núi. Phần lớn phụ nữ và nam giới dân tộc thiểu số miền

núi không có nhiều hàng hoá để mua bán trao đổi, không nhiều kỹ năng chào hàng và cung cấp dịch vụ, cùng với vị thế thương lượng kém do số lượng thương nhân và nhà cung cấp ở các thị trường vùng sâu, vùng xa tương đối thấp, thiếu kinh nghiệm thị trường và chỉ có thể nói tiếng Việt cơ sở (gây trở ngại cho họ khi giao tiếp trên thị trường). **Việt Nam có thể giúp các dân tộc thiểu số và dân nghèo ở miền núi tận dụng các cơ hội cuộc sống thông qua việc sử dụng ‘các công cụ dựa vào thị trường’ (thuế và trợ giá), can thiệp thị trường, quy định thị trường và các dịch vụ hỗ trợ cuộc sống (khuyến khích, tín dụng) để giảm bớt cách biệt về địa lý và thu nhập theo nhóm dân tộc hay không? Hoặc liệu các động lực thị trường có quá mạnh tới mức những người yếu thế sẽ bị thiệt thòi trước những người khác mạnh hơn cho dù có sử dụng các công cụ đó và tệ hơn là khó có thể tránh được những bất công bằng đang tăng lên hay không?**

Tim ra những chính sách phù hợp là quan trọng, bởi



³⁷ Điều này dựa trên khuôn khổ sinh kế bền vững; ví dụ: DFID (1999) và Neefjes (2000)

vì bên cạnh mong muốn giúp đỡ các dân tộc thiểu số, mức bình đẳng kinh tế hợp lý cũng được công nhận là có tác dụng tốt cho quá trình tăng trưởng kinh tế bình quân và tăng trưởng kinh tế chung³⁸.

Theo các văn kiện chính sách mới đây, Chính phủ dự định phát triển khu vực kinh tế tập thể, nghĩa là chuyển đổi các hợp tác xã kiểu cũ thông qua việc đào tạo lại, thanh lý nợ của những tổ chức tiền thân của các hợp tác xã đó, phát triển vốn tập thể và khuyến khích công nghệ mới. Thông qua Luật Hợp tác xã, Chính phủ mong muốn khuyến khích sự ra đời của các hợp tác xã ‘mới’ nhằm khuyến khích tính tự chủ của các hộ gia đình nhằm cung cấp các dịch vụ và đầu vào cũng như tiêu thụ các sản phẩm đầu ra: ‘khu vực kinh tế cá nhân và tiểu chủ nông thôn và thành thị được nhà nước tạo điều kiện phát triển’³⁹. Thành công sẽ giúp cải thiện vị thế thương lượng của các nhóm dân cư ở vùng sâu, vùng xa. Tuy vậy, vấn đề còn tồn tại là liệu các dân tộc thiểu số nhỏ và nghèo hơn ở miền núi có thể tận dụng các cơ hội do Luật này đem lại và dành được sự hỗ trợ của Chính phủ hay không? Thậm chí năm 1989, trước khi hoàn toàn xoá bỏ tập trung hoá hoàn toàn, Đảng đã công nhận rằng khu vực kinh tế tập thể không thể duy trì ở tất cả các nơi: ‘các hợp tác xã nông thôn miền núi chỉ tồn tại trên danh nghĩa, đặc biệt là các hợp tác xã nông nghiệp vùng cao’⁴⁰. Hơn nữa, dường như có sự hoài nghi về việc thành lập và điều hành các hợp tác xã ‘kiểu mới’ ở nông thôn: những người không có đủ thông tin cho rằng đó là việc tái tập trung hoá và Nhà nước kiểm soát, chứ không phải là tiềm năng hoạt động của một phương thức làm việc và quyết định tập trung mới ở cấp độ địa phương. Những điển hình thành công về các hợp tác xã tiêu thụ sản phẩm kiểu mới chủ yếu thấy ở đồng bằng. Một khuyến nghị theo hướng tự nhiên từ những điển hình này là việc cung cấp thông tin thời cơ của Luật Hợp tác xã cần được cải thiện cũng như quan tâm một cách đáng kể; và nhiều hơn nữa (đặc biệt) quan tâm tới việc nâng cao nhận thức của các dân tộc thiểu số. Công tác này có thể được tiến hành tốt nhất qua ngôn ngữ địa phương

và phù hợp với tâm lý của người dân địa phương.

Lúa là cây trồng chính và là cây lương thực chủ yếu của Việt Nam cũng như của đa số các nhóm dân tộc thiểu số miền núi. Hiện nay, do giá lúa (và các mặt hàng khác) giảm trên thị trường tự do, gần đây Chính phủ đã huỷ thuế đất cho các hộ nông dân nghèo nhất ở nông thôn; một biện pháp quan trọng, cho dù khoản thuế này rất thấp. Nói chung, ngành nông nghiệp được bảo hộ ít nhất qua thuế quan và các hàng rào phi thuế quan, so với các mặt hàng tiêu dùng công nghiệp và dịch vụ⁴¹. Ở miền núi, Chính phủ điều hành một chương trình trợ cấp nhằm cung cấp các hàng hoá tiêu dùng cơ bản cho các hộ gia đình (ví dụ muối iốt), các đầu vào nông nghiệp (hạt giống, phân bón, thuốc trừ sâu), và trợ cấp cho việc vận chuyển các sản phẩm tới các trung tâm thành phố chính⁴². Ở Nghệ An, các cơ quan chính quyền cấp tỉnh đã phân phối các khoản trợ cấp vận chuyển này, đặc biệt là trợ cấp cho lạc, nhưng hiện nay tư thương đã thấy được sự hấp dẫn của thị trường miền núi và họ tới mua lạc ở huyện miền núi với mức giá cạnh tranh so với các công ty thương mại quốc doanh. Giá trị trợ cấp đầu người đối với các đầu vào không lớn. Ví dụ, Nghệ An, với hàng trăm ngàn dân cư ở các huyện miền núi xa xôi, trong năm 2000 đã chi 8,6 tỷ đồng cho tất cả các hình thức trợ cấp đặc biệt, trong đó 3,85 tỷ đồng dành cho các đầu vào nông nghiệp (tương đương 250.000 USD)⁴³. Tác dụng của chính sách này đối với những người dân nghèo nhất, thường là các dân tộc thiểu số, dường như bị hạn chế do quy mô trợ cấp nhỏ và nông dân dân tộc thiểu số ở các huyện xa nhất không sử dụng phân bón và hạt giống mới (họ không mua phân và hạt giống ngay cả khi được trợ giá), họ không có nhiều sản phẩm đem bán và không có nhiều đồng lúa được tưới tiêu.

Một trong những chương trình lớn của Chính phủ là tập trung vào các vùng nông thôn (nghèo) liên quan đến tín dụng có trợ cấp (xem thêm tiểu phần tiếp theo). Hiện nay, Chính phủ đã yêu cầu một số Ngân hàng quốc doanh và chính quyền địa phương (người

³⁸ Watkins (1998)

³⁹ SRV (2001b), phần IV.1

⁴⁰ Nghị quyết Đảng Cộng sản Việt Nam - Số 22 - TQ/TW 1989

⁴¹ Xem ví dụ: Phạm Lan Hương (2001)

⁴² Nghị định chính phủ số 20/1998/ND-CP ngày 31/03/1998 về Phát triển thương mại ở vùng núi và vùng dân tộc thiểu số

⁴³ Số liệu được lấy từ Sở thương mại tỉnh

có thể bảo lãnh cho các khoản cho vay vốn đối với người dân mà không cần thế chấp) hoãn nợ và xoá nợ. Tuy vậy, việc thực hiện các dịch vụ tín dụng nông thôn (do Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam, Ngân hàng Phục vụ Người nghèo và các chương trình tín dụng đặc biệt của Hội Phụ nữ) cho các dân tộc ở những vùng xa xôi nhất không đạt hiệu quả cao như ở đồng bằng, một phần là do quản lý và nỗ lực của cán bộ tín dụng⁴⁴. Ở các địa bàn khác nhau cũng có dấu hiệu cho thấy rằng cần phải sử dụng các chủ nợ không chính thức để đảm bảo các chương trình thanh toán nợ; lãi suất vay không chính thức cao đôi khi dẫn người dân vào vòng nợ nần. Việc cung cấp tín dụng (có trợ cấp) của các Ngân hàng quốc doanh có thể cải thiện tình hình tiết kiệm quy mô lớn của các nhóm cộng đồng, ví dụ các biện pháp được tiên phong của Ngân hàng Grameen ở Bangladesh. Điều quan trọng là phải thấy rằng các hộ gia đình nghèo nhất, nhiều nhà do người phụ nữ làm chủ gia đình, và thường cả làng dân tộc thiểu số không tiếp cận các chương trình tín dụng (có trợ cấp), ví dụ vì họ không có Chứng nhận quyền sử dụng đất vốn có ý nghĩa như một tài sản thế chấp (xem thêm phần IV.4), và do việc tiếp cận vốn vay phiền phức và cần phải chi một số khoản tiền. Những người coi như đứng ngoài cuộc và không được hưởng lợi từ những nỗ lực tích cực của Chính phủ là những người thuộc các nhóm dân tộc thiểu số nhỏ và kém hội nhập.

Phân tích tóm tắt này cho thấy rằng cần đẩy mạnh việc giao đất chính thức ở các vùng xa xôi nhất cho các dân tộc thiểu số và cần nâng cao hiệu quả và trọng tâm của các dịch vụ tài chính vi mô.

Chính phủ đã nhận thực về vấn đề thiếu đầu tư trong nông nghiệp so với các ngành khác, trong khi ngành nông nghiệp hỗ trợ việc làm cho hơn 60% tổng dân số⁴⁵. Nông nghiệp (kể cả lâm nghiệp) thậm chí quan trọng hơn đối với các dân tộc thiểu số, đa số họ sống ở nông thôn. Cộng đồng quốc tế đã viết: vấn đề thiếu đầu tư là phổ biến nhất đối với miền núi cần đảm bảo 'các vùng nghèo nhận được phân chi tiêu dành cho nông nghiệp một cách công

bằng'⁴⁶. Có thể nhìn thấy rõ việc phân bổ cho cả khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, về phân chi tiêu dành cho nông nghiệp, đặc biệt có nhiều ý kiến cho rằng cần phải tăng đầu tư của nhà nước cho việc nghiên cứu và mở rộng. Việc nghiên cứu và mở rộng để tiếp cận và đem lại lợi ích cho các dân tộc thiểu số miền núi, cần phải phù hợp với sự hiểu biết truyền thống, hệ sinh thái nông nghiệp của họ và mật độ dân số ngày càng cao ở miền núi (phần nào do việc di cư của người dân đồng bằng). Khả năng tiếp cận phương thức canh tác lúa nước trên các cánh đồng mới khai hoang và các hệ thống thủy nông quy mô nhỏ mới đã chứng tỏ vai trò động lực then chốt trong việc giảm bớt phương thức nông nghiệp du canh; vườn nhà có thể được mở rộng một cách bền vững và đảm bảo sinh lời với các công nghệ mới; mô hình nông lâm nghiệp tạo ra nhiều cơ hội phát triển trang trại hỗn hợp lành mạnh về môi trường và đảm bảo khả năng sinh lời (kết hợp cây trồng và chăn nuôi); và kỹ thuật bón 'phân xanh' có thể được ứng dụng để tạo độ phì và bảo vệ các cánh đồng bỏ hoang (phù hợp một chu kỳ canh tác rút ngắn trong quá trình sử dụng các triền đồi để trồng nhiều loại cây màu khác nhau và bảo vệ sỏi lở đất)⁴⁷. Đẩy mạnh đầu tư vào các công nghệ phù hợp và các dịch vụ khuyến nông kết hợp với nông dân thiểu số để áp dụng, tuyển lọc và tạo mức độ an ninh lương thực cao, giảm độ nguy hiểm cũng như tạo thu nhập cơ bản trên mức đói nghèo cho người dân miền núi.

Các ý kiến đề xuất:

- Cần tạo thêm nhận biết cho các đồng bào dân tộc thiểu số về khái niệm luật hợp tác xã để làm việc cùng nhau, hay độc lập, ví dụ như sản lượng thị trường (bằng tiếng mẹ đẻ).
- Mật độ và tính hiệu quả của nguồn vào, trợ giá vận chuyển sản phẩm theo nghị định số 20 cho các vùng xa xôi và người miền núi nên được đánh giá và thay đổi một cách có hợp lý.
- Các nguồn trợ cấp cho người dân tộc thiểu số nên đặt mục tiêu một cách hiệu quả hơn và tốt hơn.

⁴⁴ Nachuk (2000)

⁴⁵ Phạm Lan Hương (2001), Nhóm công tác đánh giá chỉ tiêu công cộng

⁴⁶ World Bank cùng nhiều tác giả (2000) trang 55

⁴⁷ Jamieson cùng nhiều tác giả (2000) trang 5; Trao đổi riêng với ông Cư Hoà Văn (17/8/01); ADB (2001)

- Cần có sự đầu tư lớn trong công việc nghiên cứu và mở rộng các công nghệ thích hợp cho nông lâm nghiệp của miền núi

Các dịch vụ xã hội đặc biệt và các chương trình cơ sở hạ tầng đặc biệt cho các xã nghèo

Một mục tiêu cơ bản của Chính phủ là giúp đảm bảo mức bình đẳng theo địa lý: đối với ‘vùng nông thôn bán sơn địa và miền núi’ nhằm ‘giúp thu hẹp khoảng cách phát triển giữa nông thôn và miền xuôi’⁴⁸, để thực hiện mục tiêu này Chính phủ đã xây dựng Chiến lược Giảm nghèo 2001-2010 và kế hoạch 5 năm. Trong thập niên 90, Chính phủ (cùng với các nhà tài trợ quốc tế) đã nỗ lực giảm nghèo và lập nhiều kế hoạch hơn cho thập niên tới nhằm cải thiện việc đầu tư và cung cấp dịch vụ xã hội cho vùng sâu, vùng xa. Tuy vậy, ở các làng, xã nghèo nhất có các dân tộc thiểu số vẫn thiếu các dịch vụ cơ bản và cơ sở hạ tầng. Hơn nữa, hầu hết các nỗ lực đặc biệt đều tập trung vào các vùng ví dụ ‘các xã đặc biệt khó khăn’, trong phân tích gần nhất cho thấy trong phạm vi những địa bàn đó khoảng cách về cơ hội giữa các dân tộc thiểu số với người Kinh đang tăng lên⁴⁹. Liệu quy mô, phạm vi và chất lượng (dự kiến) trong đầu tư xã hội trọng điểm và các chương trình dịch vụ (được điều phối theo chương trình xoá đói giảm nghèo - HEPR) có đủ không? và liệu tác động chung của chúng trong những năm qua có đảm bảo hiệu quả trong việc tạo phúc lợi cho miền núi và các nhóm cộng đồng dân tộc thiểu số nghèo nhất hay chưa? Đầu tư lớn và sửa đổi các chính sách (mục tiêu, chương trình), việc cung cấp các dịch vụ xã hội và cơ sở hạ tầng có đảm bảo hiệu quả không? và liệu có sẵn các nguồn lực hay không? Có cần phải tập trung mạnh hơn vào các nhóm dân tộc thiểu số thay cho một giải pháp về địa lý hay không?

Chương trình Xoá đói giảm nghèo chủ yếu là một khuôn khổ và một cơ cấu điều phối ở các cấp trung ương, tỉnh, huyện và cấp xã. Trung ương có thể chuyển vốn cho một số sáng kiến của địa phương thông qua trung tâm xoá đói giảm nghèo. Các nguồn từ một số ngân sách nhằm thực hiện các mục tiêu khác nhau được điều phối và được chi tiêu theo chiến lược và định hướng của Ban chỉ đạo xoá đói giảm

nghèo ở tất cả các cấp then chốt, bao gồm hơn 7.500 xã ở Việt Nam. Cán bộ các sở, phòng ban cấp địa phương là thành viên của các ban đó. Các tổ chức đoàn thể cũng tham gia và giúp người dân địa phương tiếp cận các dịch vụ và nguồn đầu tư (ngành) trọng điểm. Ví dụ, Hội Phụ nữ (WU) giúp tổ chức các nhóm tín dụng tiếp cận vốn vay theo các chương trình đặc biệt của Hội Phụ nữ, Ngân hàng Phục vụ Người nghèo Việt Nam và Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam (VBARD). Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và các phòng ban cấp tỉnh và cấp huyện cũng chịu trách nhiệm huy động nguồn lực để phát triển nhưng cơ sở hạ tầng nông thôn nhất định, khuyến khích và thực hiện luật pháp về định cư và đất đai (phát hành giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là trách nhiệm của chính quyền địa phương).

Bộ Y tế (MOH) và các sở y tế địa phương giữ vai trò nòng cốt trong việc cấp thẻ chữa bệnh (đối với trường hợp điều trị miễn phí) cho các hộ gia đình nghèo nhất, các chiến dịch tiêm phòng vaccin và xây dựng các trung tâm y tế. Bộ Giáo dục và Đào tạo (MOET) cũng đã có một số chương trình và chính sách liên quan tới xoá đói giảm nghèo, bao gồm việc xây dựng trường học, giáo dục không chính thức cho trẻ em không đến trường ở độ tuổi đến trường, các chương trình xoá mù chữ và đào tạo hướng nghiệp. Ủy ban Dân tộc Miền núi (CEMMA) điều hành một chương trình đặc biệt hỗ trợ cho các nhóm dân tộc thiểu số nhỏ nhất và điều phối một chương trình cơ sở hạ tầng lớn.

Ở cấp Trung ương, Ban quản lý xoá đói giảm nghèo cũng bao gồm đại diện từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), Bộ Tài chính (MOF), Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (SVB), Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội Nông dân và Mặt trận Tổ quốc. Ban này trực thuộc Phó Thủ tướng và có văn phòng chương trình trong Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (MOLISA), là ‘cơ quan chủ quản’. Rõ ràng, xoá đói giảm nghèo tạo ra một thách thức về phương diện điều phối. Những yếu kém liên quan tới việc điều phối và thực hiện xoá đói giảm nghèo, các chương trình liên quan đã được nhìn nhận: (a) Thiếu năng lực quản lý, đặc biệt là ở cấp địa phương; (b) Thiếu sự giám sát hiệu quả đối với tác động; (c) Thiếu minh bạch trong chi

⁴⁸ SRV (2001 B), phần III. B

⁴⁹ Chú ý đặc biệt đến việc tiếp cận vào hệ thống giáo dục có chất lượng tốt và đầy đủ đất đai màu mỡ. Xem Walle và Gunewardena (2001)

MỘT THẢO LUẬN VỀ CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN ĐẾN CÁC MỤC TIÊU CHO CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ THEO CÁC LĨNH VỰC

tiêu ngân sách (thực hiện Nghị định dân chủ cấp cơ sở); (d) Vai trò khống chế của chính quyền (tỉnh, huyện), người có thể tham khảo ý kiến của người dân (tốt nhất), không đảm bảo quá trình quyết định theo cơ chế phân quyền và không khuyến khích người dân địa phương tham gia và phát huy quyền năng của họ; và (e) thiếu sự phân chia trách nhiệm rõ ràng giữa các bộ.

Chương trình Xoá đói giảm nghèo được gọi là ‘Chương trình 133’ và có liên hệ chặt chẽ với ‘Chương trình 135’ — Chương trình phát triển kinh tế-xã hội cho các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa (PCED)⁵⁰. PCED tập trung vào một số xã nghèo nhất được lựa chọn ở vùng sâu, vùng xa, thường là miền núi và tập trung vào phát triển cơ sở hạ tầng (ban đầu là 1.000 và sau đó là 1.715). PCED do CEMMA chủ đạo, đã xác định một loạt các xã nghèo nhất. Chương trình này có thể được coi là một trợ giúp đối với các bộ, sở và chính quyền địa phương trong việc tập trung vào các xã nghèo nhất ở Việt Nam (và do đó đương nhiên tập trung vào một số nhóm dân tộc thiểu số). Việc xác định trọng điểm này thực hiện như thế nào phụ thuộc vào việc diễn giải các dữ liệu về các thông lệ thực hiện và về các nguồn lực: ‘năm 1999, 82,7% vốn đầu tư được phân bổ [cho] xoá đói giảm nghèo sẽ được giải ngân theo PCED trong khi đó chỉ 8,3% và 11,8% [trong] số các hộ gia đình nghèo của cả nước sống ở 1.000 xã và 1.715 xã có điều kiện đặc biệt khó khăn’⁵¹. Năm 2001, số lượng các xã nghèo nhất (trong ‘Khu Vực III’) đã tăng lên tới 2.300⁵². Các xã nghèo nhất được quyết định ít nhiều theo các nhóm tiêu chí sau: (a) cách xa các khu đô thị hơn 20 (10 km ở đồng bằng); (b) cơ sở hạ tầng (thủy lợi, giao thông, điện, nước, trường học, trạm xá) tạm thời hoặc chất lượng kém; (c) trình độ văn hoá thấp, có hơn 60% người không biết chữ (50% ở miền xuôi), nhiều bệnh tật, và các tập quán ‘lạc hậu’, thiếu phương tiện thông tin đại chúng; (d) điều kiện sản xuất khó khăn, canh tác phát rẫy đốt nương, phụ

thuộc vào việc tìm kiếm tài nguyên rừng, thiếu đất sản xuất (20% số hộ gia đình phụ thuộc vào tiền lương lao động ở miền xuôi); (e) trên 60% số hộ gia đình trong xã là gia đình nghèo (trên 30% ở miền xuôi), và nhiều gia đình bị đói kinh niên⁵³.

Những tiêu thức này hoàn toàn phù hợp cho việc ra quyết định về các chương trình cơ sở hạ tầng, như PCED. Tuy nhiên, cơ sở hạ tầng sinh lời cho tất cả mọi người trong xã và dưới góc độ tạo điều kiện giao thông và tạo điều kiện tiếp cận thị trường, đặc biệt cơ sở hạ tầng sinh lời cho những người có điều kiện khá hơn ở các xã nghèo nhất. Hơn nữa, người nghèo ở Việt Nam không chỉ sống ở những vùng sâu, vùng xa và miền núi nghèo và không phải tất cả các dân tộc thiểu số đều sống ở những vùng đó. Các tiêu thức khác nhau sử dụng cho các chương trình khác nhau được điều phối theo xoá đói giảm nghèo hiện đang được phối hợp giữa các bộ (gồm CEMMA và MOLISA). Định nghĩa về dân tộc nghèo nhất và tính đa dạng của các chương trình đặc biệt tập trung vào các dân tộc thiểu số phụ thuộc vào tiêu thức xác định nghèo đói đối với các cá nhân, hộ gia đình, các nhóm xã hội đặc biệt chứ không chỉ là các xã⁵⁴.

Phần lớn các chương trình ngành thuộc xoá đói giảm nghèo đã tồn tại dưới dạng này hay dạng khác trước khi chính thức hoá khuôn khổ điều phối vào năm 1998. Xoá đói giảm nghèo đã đến với nhiều hộ gia đình nghèo ở Việt Nam bằng nhiều cách (thẻ khám bệnh, cấp nước, trường học, đường xá, trồng cây, miễn giảm học phí...)

Tuy vậy, xoá đói giảm nghèo và các chương trình liên quan chưa thật sự đẩy lùi được nghèo đói và bất công bằng về thu nhập ở những vùng sâu. Dịch vụ cơ bản vẫn còn thiếu nghiêm trọng ở những vùng xa nhất. Những yếu kém và hạn chế về kết quả thực hiện bao gồm⁵⁵: (a) các dịch vụ tín dụng chưa đến với các hộ gia đình nghèo nhất, các làng bản và xã

⁵⁰ Ví dụ Nguyễn Thế Dũng (1999) và UNDP. Những chương trình này đề cập đến Quyết định 135/1998/QĐ-TTG ngày 21/7/1998 và Quyết định spps 133/1998/QĐ-TTG ngày 23/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ. Dựa trên kinh nghiệm trước đây trong công tác phối hợp và thi hành những chương trình này cụ thể là một chiến lược cho tương lai đã được xây dựng; xem SRV (2000)

⁵¹ Nguyễn Thế Dũng (1999), trang 26

⁵² Trích từ CEMMA (2001). Báo cáo này đề cập đến 2.325 xã khó khăn, trong khi các kế hoạch quốc gia SRV (2001 a) lại đề cập đến 2.300 xã đặc biệt.

⁵³ Thông tư số 41 ra ngày 8/1/1996 (QT 41/UB-TT) của CEMMA dẫn báo cáo của MOLISA số 13.266/TT-TBXH ra ngày 29/8/1995

⁵⁴ Xem World Bank cùng nhiều tác giả (2000) trang 76

⁵⁵ Dựa trên ví dụ của Nguyễn Thế Dũng (1999); SRV (1999), World Bank cùng nhiều tác giả (2000)

MỘT THẢO LUẬN VỀ CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN ĐẾN CÁC MỤC TIÊU CHO CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ THEO CÁC LĨNH VỰC

Bảng 8 – Phân bổ các xã đặc biệt khó khăn

(tỷ đồng)	1999 & 2000	1992 - 2000
Tất cả các chương trình quốc gia xoá đói giảm nghèo cơ sở hạ tầng	2.000	21.000
định cư, khu kinh tế mới, hỗ trợ các dân tộc yếu nhất và hỗ trợ lãi suất	700	
đầu tư xây dựng cơ bản	300	
hỗ trợ của các bộ, đoàn thể, doanh nghiệp và địa phương	200	
hỗ trợ của các nhà tài trợ địa phương, song phương, các tổ chức phi chính phủ quốc tế	?	

Nguồn: SRV (2001)

xâu xa nhất và không có mục tiêu rõ ràng ví dụ như các hộ gia đình do phụ nữ đứng đầu, hoặc các dân tộc thiểu số; (b) nhiều người nghèo được vay vốn vẫn trong tình trạng nghèo đói và khó trả nợ vay; (c) ngoài một số dịch vụ tín dụng (với vai trò then chốt của Hội Phụ nữ), sự quan tâm tới các gánh nặng của phụ nữ và bất bình đẳng giới trong các chiến lược chung và hầu hết các chương trình đặc biệt thuộc xoá đói giảm nghèo còn rất ít; (d) mối liên kết giữa các mục tiêu môi trường và các nỗ lực trồng cây xanh theo xoá đói giảm nghèo còn kém; (e) cây trang trại không phải luôn luôn sinh lời cho những người dân nghèo nhất và những người dân ở vùng sâu, xa nhất là người sử dụng đất ‘đôi trọc’ để chăn nuôi và canh tác một lần trong nhiều năm (phương thức sử dụng đất của họ đôi khi bị nhầm với ý tưởng cho rằng đất đó là ‘đất hoang’); (f) thiếu khâu phân tích kinh tế và chưa có nỗ lực đảm bảo tính bền vững tài chính trong quá trình lập kế hoạch ở tất cả các cấp độ liên quan. Còn nhiều yếu kém khác và nhiều vấn đề đang được giải quyết trong giai đoạn 2001-2005. Do đó, có thể kết luận rằng tác động của các chương trình trọng điểm này là hợp lý. Hơn nữa, nhiều ban chỉ đạo xoá đói giảm nghèo cấp địa phương cũng giữ vai trò trong quá trình quản lý nhiều dự án khác không chính thức trong phạm vi của họ, một số dự án do các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các nhà tài trợ khác tài trợ. Hiện nay, đã có nhiều bài học về việc xác định mục tiêu xoá đói giảm nghèo có giá trị lớn đối với các chương trình phát triển cơ sở hạ tầng hoặc cung cấp dịch vụ đang tiến hành hoặc các chương trình mới⁵⁶.

Khó có thể quyết định khoản đầu tư và chi tiêu nào thuộc xoá đói giảm nghèo do tính phức tạp trong quá trình điều phối và lập kế hoạch ở tất cả các cấp. Phạm vi và số lượng các xã trọng điểm ngày càng tăng, sự nhầm lẫn về tiêu thức lựa chọn các xã dẫn tới việc không phân định rõ ràng những dự án hoặc chương trình nào thuộc hoặc không thuộc xoá đói giảm nghèo⁵⁷. Chẳng hạn không rõ bao nhiêu trong phân bổ của Chương trình là đóng góp của ‘Trung ương’, bao nhiêu từ các nguồn tín dụng của các ngân hàng khác nhau và bao nhiêu là ODA. Đồng thời, khó có thể xác định được nguồn phân bổ của các chương trình trọng điểm đến với xã nào (theo Nguyễn Thế Dũng trong năm 1999 thì gần 83% được phân bổ cho 1.000 xã nghèo nhất trong khuôn khổ PCED). Dường như một phần rất lớn, ít nhất là hơn một nửa nguồn vốn của Chương trình Xoá đói giảm nghèo trong những năm đầu, là tín dụng ưu đãi. Bảng 8 nêu những số liệu rất chung chung nhưng cập nhật của Chính phủ.

Trong thời gian 1999-2000 tổng số tiền 3.200 tỷ đồng đã được phân bổ cho các xã nghèo nhất (dự định 1.715 xã nghèo nhất, nhưng phần lớn nhất tập trung vào 1.000 xã nghèo nhất), bao gồm hỗ trợ lãi suất tín dụng và 2.000 tỷ đồng để phát triển cơ sở hạ tầng, nhưng chưa kể các khoản viện trợ không hoàn lại từ các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế⁵⁸. Với số liệu ước tính sơ bộ 4.000 cư dân trong mỗi xã thuộc 1.715 xã nghèo, con số này cho thấy mức chi tiêu bình quân đầu người theo xoá

⁵⁶ Một xuất bản phẩm phản ánh những bài học về sự tham gia của người dân địa phương, bao gồm các dân tộc thiểu số được sự ủng hộ của các quan chức của MPI và các tổ chức quốc tế như: MPI, Oxfam Hồng Kông.

⁵⁷ Là một nguồn số liệu quan trọng nhưng nay đã lạc hậu của Nguyễn Thế Dũng (1999)

⁵⁸ Có những nhầm lẫn trong những báo cáo giữa kỳ về PRSP cho rằng, có ‘hơn 4.000 dự án đã được thi hành trong 1.870 xã đặc biệt khó khăn’ trong hai dự án 133 và 135. Điều này có nghĩa là số xã trọng điểm cao hơn; SRV (2001c), phần 1.4.1. Kế hoạch tương lai của Chính phủ về giảm đói nghèo đề nghị nên chú trọng vào 2.300 xã nghèo nhất; SRV (2001a)

MỘT THẢO LUẬN VỀ CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN ĐẾN CÁC MỤC TIÊU CHO CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ THEO CÁC LĨNH VỰC

đói giảm nghèo là dưới 500.000 đồng trong hai năm qua, hoặc khoảng 16USD/người/năm. Dư nợ (theo lãi suất ưu đãi) của Ngân hàng Phục vụ Người nghèo Việt Nam (VBP) cho gần 5 triệu hộ gia đình trên toàn quốc vào cuối năm 2000 là trên 5.000 tỷ đồng, hoặc bình quân 1,82 triệu đồng/hộ gia đình (nghĩa là khoảng 120USD/hộ gia đình, trên toàn quốc)⁵⁹. Một số báo cáo đã kết luận rằng chỉ một phần nhỏ các khoản cho vay của Ngân hàng Phục vụ Người nghèo Việt Nam thực sự đến với các hộ gia đình nghèo nhất ở các địa bàn nghèo nhất: chỉ 20% số vốn VBP cho vay được phân bổ cho 40% số gia đình nghèo nhất ở Việt Nam⁶⁰. Thông qua các dịch vụ tín dụng, ước tính có khoảng 60-65% hộ gia đình nghèo tiếp cận vốn vay vào năm 1999⁶¹; trên thực tế các hộ gia đình nghèo nhất không tiếp cận vốn vay. Phạm vi bao phủ của dịch vụ tín dụng phụ thuộc vào chất lượng và nỗ lực của các cán bộ tín dụng và cán bộ chính quyền địa phương, phụ thuộc vào khả năng của người vay vốn trong việc quản lý vốn vay, vào khả năng tiếp cận thị trường và khả năng thu nhập để trả nợ.

Nhiều người dân thiểu số miền núi không có đủ tất cả ba yếu tố nói trên⁶² (về tài chính vi mô, xem thêm phần IV.2). Hơn nữa, chỉ tiêu chung của Việt Nam dành cho mạng lưới an sinh xã hội (nghĩa là các chương trình trợ giúp xã hội khác nhau trong đó có xóa đói giảm nghèo) ‘thấp và số tiền được cung cấp cũng thấp’⁶³.

Các ý kiến đóng góp:

- Cần xác định rõ vai trò của các Bộ ngành trong Chương trình xóa đói giảm nghèo, các tỉnh huyện cần có trách nhiệm hơn về chương trình. Các cố gắng để xây dựng nhân lực cho các dân tộc thiểu số để tự quản lý dự án cần được củng cố.
- Yêu cầu về thiết lập tiêu chuẩn cho các chương trình mục tiêu cho các dân tộc thiểu số là rất cần thiết và các mục tiêu nên đi vào từng nhóm cụ thể

bao gồm phụ nữ, trẻ em và các dân tộc thiểu số.

- Có rất nhiều bài học về mục tiêu xóa đói giảm nghèo, những bài học có giá trị rất lớn cho những dự án đang tiến hành cũng như cho các dự án mới về hạ tầng cơ sở và dịch vụ. Những chương trình mới mang những đặc điểm đặc biệt tương tự nên sử dụng những bài học quý giá này.
- Với những đổi mới trên cần có sự sắp xếp đầu tư một cách hợp lý trong các chương trình mục tiêu đặc biệt để đem lại hiệu quả cao.

Cơ sở hạ tầng vùng nông thôn

Tất cả đều đồng ý rằng hệ thống cơ sở hạ tầng nông thôn đã và đang bị coi là dưới mức phát triển và trong điều kiện còn nghèo nàn, do đó sự đầu tư cộng đồng cho các dịch vụ cơ bản, thị trường, đường xá, hệ thống cống nước các phương tiện thông tin liên lạc v.v.. cần được tăng cường. HEPR và PCED (chương trình 113 và 135) đã tập trung vào những điều đó. Một nét đặc biệt quan trọng trong đời sống của các cộng đồng dân tộc thiểu số là họ có đất chất lượng cao, đặc biệt là hệ thống đất ẩm. Tăng cường hệ thống tưới tiêu là động lực quan trọng cho người vùng cao và giúp cho những người làm ruộng có thể định cư lâu dài, giảm dân nông nghiệp di dặc v.v.. Mục tiêu của nó là để giảm thiểu các yêu cầu lao động (như việc đi lại, chuẩn bị ruộng) và điều đó có thể làm tăng sản lượng lên. Phân chia đất ruộng cho các hộ gia đình giúp họ giảm đi khoảng thời gian đói và giúp cho họ thoát dần ra khỏi cái nghèo⁶⁴.

Các ý kiến đóng góp:

- Tăng cường đầu tư trong việc quản lý hệ thống đất đai trồng trọt ở địa phương nên chú trọng đến các vùng xa xôi hẻo lánh nhất và đặc biệt là các nông dân dân tộc thiểu số⁶⁵.

⁵⁹ SRV (2001a)

⁶⁰ Nhóm hoạt động về xét lại kinh phí chung(2000) trang 81

⁶¹ Nguyễn Thế Dũng (1999) trang 11

⁶² Phân thảo luận đáng quan tâm về động lực và chất lượng cung cấp dịch vụ (tín dụng và giáo dục) có thể tìm hiểu trong cuốn sách của Nachuk xuất bản năm 2000.

⁶³ Nhóm công tác đánh giá chỉ tiêu công cộng (2000) trang 85

⁶⁴ Ban quản lý các công trình thủy lợi, đặc biệt các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các địa phương của dự án có rất nhiều kinh nghiệm trong việc quản lý các công trình thủy lợi quy mô nhỏ sẵn có tại các vùng núi cao.

⁶⁵Xem World Bank cùng nhiều tác giả (2000) trang 56-57

Các mối liên kết nông thôn – thành thị và chính sách di dân

Tăng trưởng kinh tế chủ yếu diễn ra ở các thị xã và thành phố, nó được tiếp sức phần nào bởi dòng người lao động di cư theo thời vụ hoặc thường xuyên từ các vùng nông thôn. Điều này liên quan tới việc di cư chính thức hoặc phi chính thức của dòng người lao động lành nghề và không lành nghề. Người lao động chuyển tiền về cho người nhà ở nông thôn, đây là những người sẽ tiêu dùng và đầu tư vào cuộc sống của họ. Tuy vậy, số tiền do người thân ở thành thị chuyển về cho các dân tộc thiểu số nông thôn vẫn quá nhỏ (xem thêm bảng 3 để thấy rõ số tổng số tiền nhận được, nghĩa là kể cả số tiền do người thân ở nông thôn chuyển đến) và do đó chúng không có thể tạo ra lợi ích theo các liên kết hai chiều nông thôn-thành thị đang phát triển.

Việt Nam có nên định hướng và hỗ trợ việc di dân từ nông thôn tới thành thị cũng như việc di chuyển sức lao động của các dân tộc thiểu số, đặc biệt là tới các thị xã và thị trấn và khuyến khích việc chuyển tiền về nông thôn không? Việc này có thể đòi hỏi những dịch chuyển lớn về chính sách hộ khẩu, quan điểm và phương thức hoạt động của các nhà cung cấp dịch vụ công cộng.

Chính phủ muốn đẩy nhanh đô thị hoá trong 10 năm tới, song song với quá trình công nghiệp hoá và tăng trưởng kinh tế. Đô thị hoá đã có những bước nhảy vọt ở đầu thập niên 90, song mới chỉ có rất ít phân tích về quá trình chuyển đổi nông thôn-thành thị ở Việt Nam⁶⁶ cũng như về những mối liên kết nông thôn-thành thị. Không có các số liệu thống kê cấp quốc gia về hiện tượng di cư từ nông thôn tới thành thị của các nhóm dân tộc thiểu số. Đô thị hoá (nói chung) có thể không được lượng hoá đầy đủ một phần do số liệu thống kê chỉ đề cập tới việc đăng ký chính thức chứ không thể phản ánh quá trình di cư tự phát. Số liệu hiện có từ các nghiên cứu đặc biệt cho thấy rằng nhìn chung người di cư từ nông thôn đến thành thị là tương đối trẻ, có trình độ văn hoá cao hơn mức bình quân của dân số đô thị, tỷ lệ nữ giới thường cao hơn tỷ lệ nam giới; tuy vậy, dân số di cư lại rất phân tán. Động lực di cư tới các thành phố là việc làm thông qua người thân và các hệ thống dịch vụ xã hội đang hoạt động. Xu hướng là làm việc trong khu vực phi chính thức và khu vực kinh

tế tư nhân. Một bất lợi quan trọng mà dân số di cư gặp phải ở thành phố là không có hộ khẩu, việc này gây khó khăn cho họ khi đưa con em họ tới trường học, tiếp cận các dịch vụ khác, tiếp cận tín dụng và mua đất. Các khu đô thị chính xung quanh thành phố Hồ Chí Minh/Vũng Tàu/Hà Nội/Hải Phòng tăng trưởng chủ yếu với dòng người nhập cư từ các tỉnh lân cận và theo đó đẩy mạnh các mối liên kết nông thôn-thành thị. Chưa có dữ liệu rõ ràng về sự phát triển của một mối quan hệ ‘hạt nhân-phụ kiện ngoại vi’ giữa hành lang đô thị Huế-Đà Nẵng-Quảng Ngãi ở miền trung với các vùng nông thôn lân cận. Thậm chí còn có ít dữ liệu về quá trình đô thị hoá của các vùng nông thôn. Tuy vậy, dường như đang định hình một quá trình đô thị hoá theo giai đoạn và sự phân tầng trong các mối liên kết thành thị-nông thôn, nghĩa là các thị xã nhỏ phục vụ địa phương và gắn liền với các thành phố lớn hơn. Đa số dân tộc thiểu số sống ở các vùng sâu, xa nhất, có trình độ văn hóa thấp hơn, có ít người thân ở các thị xã và thành phố, nên họ không tham gia nhiều vào các quá trình đô thị hoá, ngoài mối liên kết giữa các thị trấn huyện ở vùng sâu, xa nhất và địa bàn lân cận — đây cũng là những gì được ghi nhận qua những quan sát ở nơi này nơi kia. (Trong khi đó, các nhóm dân tộc thiểu số lớn di cư đến các vùng nông thôn khác hoặc tự nguyện hoặc theo các chương trình tái định cư của Chính phủ.) ‘Sự cô lập’ trước quá trình đô thị hoá và các lợi ích của hiện tượng chuyển thu nhập dường như đã bắt đầu vận động như một động lực làm tăng thêm tính bất bình đẳng.

Sự phát triển của các đô thị nhỏ (như các trung tâm dịch vụ, trung tâm việc làm phi nông nghiệp và các khu chợ) sẽ giảm áp lực đối với các thành phố lớn và được coi là giải pháp hữu ích cho vùng nông thôn xa thành thị. Để khuyến khích giải pháp này Chính phủ đã được tư vấn là phải đặc biệt hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ và hoạt động đầu tư tư nhân trong nước - việc này được sự hậu thuẫn mạnh của Luật Doanh nghiệp năm 2000, song đến nay những tác dụng chỉ tập trung ở các thành phố lớn. Giải pháp quan trọng thứ hai để đẩy mạnh quá trình đô thị hoá là phải đảm bảo cơ sở hạ tầng tốt ở các đô thị nhỏ. Thực tế, Chính phủ đã công bố các mục tiêu và chính sách nhằm khuyến khích việc làm phi nông nghiệp, trong ngành chế biến nông lâm sản và các lĩnh vực khác. Để thực hiện việc này, Chính phủ muốn thúc

⁶⁶ Phần này dựa trên Mundle và Van Arkadie (1997), Uỷ ban dân số (1997) và Guest (1998)

MỘT THẢO LUẬN VỀ CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN ĐẾN CÁC MỤC TIÊU CHO CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ THEO CÁC LĨNH VỰC

đẩy tăng trưởng các hành lang giữa các cực tăng trưởng (nghĩa là các thành phố lớn và các hải cảng quan trọng), các vùng biên giới và Chính phủ muốn các khu đô thị nhỏ dựa trên ngành công nghiệp đó.

Chính phủ còn muốn thay đổi và nỗ lực hơn nữa để đào tạo các dân tộc thiểu số miền núi về các kỹ năng để họ có thể làm việc trong các ngành công nghiệp đó.⁶⁷

Nếu tăng đầu tư đào tạo hướng nghiệp cho các dân tộc thiểu số, có thể xuất hiện một mối đe dọa tiềm ẩn là những người dân có trình độ cao hơn ở miền xuôi mới nhập cư sẽ giành hết các cơ hội việc làm⁶⁸. Chính phủ không mong đợi một dòng vốn tư nhân lớn đầu tư vào việc tạo việc làm phi nông nghiệp ở vùng sâu, vùng xa và thúc đẩy các 'làng nghề' cũng như ngành du lịch phát triển. Kinh nghiệm ở Việt Nam (ví dụ ở Sa Pa, nơi đã có một số khách sạn và cơ sở du lịch) cho thấy không thể mong đợi các dân tộc thiểu số thu được lợi ích lớn từ những hoạt động đó, ngoài việc buôn bán nhỏ: thu nhập chính từ du lịch lại thuộc về các nhà đầu tư ở thành phố và các doanh nhân ở miền xuôi lên

Các ý kiến đóng góp:

- Các cấp chính quyền tại các tỉnh và huyện cần được khuyến khích để giúp đỡ việc di cư của dân tộc thiểu số từ các nơi khác đến, ví dụ như là cung cấp các thông tin về đời sống thành thị và các cơ hội làm việc. Họ cũng nên cho phép sự định cư của các dân tộc thiểu số thông qua việc cung cấp các giấy phép cư trú.
- Chính phủ nên giúp đỡ các xí nghiệp vừa và nhỏ để giúp nam giới và phụ nữ thiểu số cụ thể lãthông qua việc tăng cường và tổ chức các khóa dạy nghề. Hội đồng thương mại cấp tỉnh nên bàn bạc về tiềm năng của Luật danh nghiệp mới

và sự đầu tư của khu vực tư nhân cho việc làm của họ. Tất cả các xí nghiệp nên được khuyến khích mở các khoá đào tạo để tuyển nhân công nam và nữ của các dân tộc thiểu số. Khu vực nhà nước nên đảm bảo quá trình và các hoạt động công nghiệp thích ứng với nhu cầu của người dân tộc thiểu số.

Trợ giúp về pháp lý

Nhằm đạt được mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo, Bộ Tư Pháp đã tiến hành nhiều hoạt động hỗ trợ giúp pháp lý để giúp đỡ quá trình giảm nghèo đặc biệt là các vùng xa xôi miền núi và các vùng dân tộc thiểu số⁶⁹. Các hoạt động này giúp người nghèo, dân tộc thiểu số và các đối tượng chính sách khác để họ có thể hiểu và tự thực thi quyền hạn và nghĩa vụ của công dân được ghi trong Hiến pháp và Luật pháp nhằm từng bước thực hiện quyền dân chủ của mình, tham gia bàn bạc, đóng góp ý kiến, giám sát và kiểm tra hoạt động của bộ máy chính quyền và các vấn đề liên quan đến cuộc sống hàng ngày của họ. Những yêu cầu tìm hiểu về pháp lý của người dân tộc thiểu số này rất đa dạng từ việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đến việc đền bù giải phóng mặt bằng và tái định cư; từ các thủ tục vay vốn để xoá đói giảm nghèo đến việc nhận khoản nuôi tái sinh rừng; đăng ký thủ tục định cư, các chính sách ưu đãi dành cho con em các hộ gia đình nghèo và người dân tộc thiểu số trong giáo dục và lao động; khiếu nại về các quyết định xử phạt vi phạm hành chính; quyền được bảo vệ trước toà án v.v... Những hoạt động trợ giúp pháp lý nhằm trang bị cho người nghèo, các dân tộc thiểu số những kiến thức cơ bản để họ có thể tự bảo vệ quyền lợi, lợi ích hợp pháp của mình và đấu tranh chống những hành vi vi phạm pháp luật. Điều đó đem lại cho họ sự tự tin hơn để tập trung đầu tư sản xuất, xây dựng cơ sở hạ tầng và áp dụng các tiến bộ khoa học để khai thác tiềm năng đất đai một cách lâu dài.

⁶⁷ Phỏng vấn ông Cư Hoà Vân, Chủ tịch hội đồng các dân tộc miền núi của quốc hội, 17/8/01

⁶⁸ Ông Cư Hoà Vân đã công nhận mối nguy hiểm này và không muốn điều này xảy ra, ông cũng nêu rõ ý tưởng đó không khuyến khích người ở vùng hẻo lánh di sang các thành phố lớn. (Phỏng vấn ông Cư Hoà Vân ngày 17/8/01)

⁶⁹ Thông tin trong phần này được bà Tạ Thị Minh Lý, Giám đốc Chương trình hỗ trợ pháp lý quốc gia, Bộ Tư Pháp (7/2001), cung cấp trong thư trả lời nhóm phụ trách vấn đề dân tộc thiểu số thuộc PTF. Xem Bế Thương Thanh (1998), Tạ Thị Minh Lý (1998)

Từ khi được thành lập vào tháng 9 năm 1997, Cục trợ giúp pháp lý và 60/61 Trung tâm trợ giúp pháp lý thuộc tỉnh và thành phố trực thuộc Trung Ương đã thực hiện được trên 215,000 vụ việc trợ giúp pháp lý cho hơn 220,000 lượt người, trong đó có 41,397 người dân tộc thiểu số. Các hoạt động bao gồm: trực tiếp trợ giúp pháp lý cho đồng bào dân tộc thiểu số; phối hợp với chính quyền, tư pháp xã, tổ hoà giải, và các tổ chức chính trị xã hội ở địa phương, già làng trưởng bản... trong việc giúp đỡ các dân tộc thiểu số xây dựng quy chế dân chủ cơ sở (ví dụ như là những luật tục, hương ước mới); thực hiện phổ biến giáo dục luật pháp cho người dân tộc thiểu số ở các vùng sâu, vùng xa, miền núi; in ấn và phát hành tờ gấp về pháp luật đặc biệt là dịch sang các thứ tiếng dân tộc thiểu số phát miễn phí. Đây là những bước khởi đầu đáng khích lệ.

Các ý kiến đóng góp:

- Nên đánh giá bài học từ những năm đầu thực hiện chương trình hỗ trợ pháp luật với việc xem xét ảnh hưởng của nó đến đời sống và sinh kế của các dân tộc thiểu số và phổ biến rộng rãi kết quả đánh giá, bao gồm đề xuất các chỉ số đánh giá khả năng tạo cơ hội tiếp cận pháp luật cho người nghèo sống ở các vùng sâu vùng xa, người dân tộc thiểu số. Cần phải tăng cường thêm năng lực của chính quyền quốc gia cũng như địa phương trong việc tạo tiếp cận tới các thông tin về pháp luật và các quá trình pháp lý cho các dân tộc thiểu số.

PHỤ LỤC 3. CÁC PHƯƠNG PHÁP ĐỀ XUẤT ĐỂ ĐÁNH GIÁ MỨC NGHÈO CỦA CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ

Phụ lục 3: Các phương pháp đề xuất để đánh giá mức nghèo của các dân tộc thiểu số

Hai loại nghiên cứu định lượng có quan hệ chặt chẽ và đặc biệt thích hợp với quá trình phát triển kinh tế-xã hội của các dân tộc thiểu số ở Việt Nam được đề xuất. Các nghiên cứu này sẽ được thực hiện theo một khung nghiên cứu trong một khoảng thời gian được ấn định, nhằm xây dựng một khối kiến thức rộng hơn về những trở ngại mà các dân tộc thiểu số Việt Nam gặp phải cũng như các chính sách, chương trình giúp đỡ họ có hiệu quả nhất. Hai loại hình nghiên cứu đó là:

- Nghiên cứu theo chiều dọc về các khu vực (hành chính) miền núi tập trung nhiều dân tộc thiểu số và có tính đa dạng.
- Nghiên cứu theo chiều dọc về một nhóm được chọn gồm các dân tộc thiểu số sống trên một vùng rộng (nghĩa là sống trong nhiều đơn vị hành chính).

Theo đề xuất, những nghiên cứu này thực hiện theo phương pháp tiếp cận có tham gia tương tự như những gì đã được tiến hành trong các đợt đánh giá nghèo đói ở Lào Cai, Hà Tĩnh, Trà Vinh và thành

phố Hồ Chí Minh trong năm 1999⁷⁰. Sự khác biệt quan trọng thứ nhất là các nghiên cứu diễn ra trong một khuôn khổ chiến lược và ở quy mô rộng hơn, tạo ra những nội dung ban đầu cho ý tưởng các nghiên cứu ‘theo chiều dọc’, và cho ý tưởng liên hệ các nghiên cứu với các chính sách và chương trình trọng điểm quốc gia. Điều này nghĩa là các nghiên cứu sẽ dựa vào lẫn nhau, cùng hướng tới các quá trình hoạch định chính sách và điều chỉnh các mục tiêu của chúng để đảm bảo những bối cảnh đang thay đổi.

Sự khác biệt chính thứ hai là các câu hỏi nghiên cứu cần có trọng tâm hơn. Thay thế ‘người nghèo là ai’ và ‘tại sao họ nghèo’ bằng những câu hỏi tập trung vào:

- *Những thay đổi diễn ra trong đời sống và sinh kế của [vùng xx hoặc dân tộc xx] trong thời gian 3-4 năm qua*
- *Chính sách hoặc chương trình trọng điểm nào quan trọng nhất đối với những cải thiện đạt được?*

Sự khác biệt thứ ba là các nghiên cứu này sẽ lựa chọn địa điểm và các dân tộc để phản ánh tính đa

Bảng 9: Đánh giá theo phương pháp tham gia về tác động của chương trình và chính sách tới các dân tộc thiểu số

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PPA tỉnh Lào Cai			x				x			
PPA tỉnh Hà Tĩnh			x				x			
PPA Tỉnh Trà Vinh			x				x			
PPA (Tây Nguyên, ví dụ. Gia Lai hoặc Kon Tum)		x			x				x	
PPA tỉnh (miền núi phía bắc, ví dụ. Cao Bằng hoặc Bắc Cạn)		x			x				x	
Dân tộc thiểu số lớn hơn và hội nhập cao hơn (Tày, Thái, Mường hoặc Nùng) I		x			x				x	
Dân tộc thiểu số lớn hơn và hội nhập cao hơn (Tày, Thái, Mường hoặc Nùng) II				x				x		
Dân tộc thiểu số trung bình, kém hội nhập (ví dụ. Hmông, Dao, Gia-rai) I		x			x				x	
Dân tộc thiểu số trung bình, kém hội nhập (ví dụ. Hmông, Dao, Gia-rai) II				x				x		
Dân tộc thiểu số, ít hội nhập I			x				x			
Dân tộc thiểu số, ít hội nhập II				x				x		

⁷⁰Xem World Bank về DFID (1999); và MRDP (1999)

Bảng 10: Các câu hỏi và vấn đề chính trong các 'PPA dân tộc thiểu số' cấp tỉnh

Những thay đổi trong đời sống và sinh kế của [vùng xx hoặc dân tộc yy] trong 3-4 năm qua là gì?

Đặc biệt, đâu là sự thay đổi về (ví dụ)

- An toàn lương thực và thu nhập
- Sự phụ thuộc vào thị trường, mức giá của các loại hàng hoá sản xuất ở địa phương
- Tính phổ biến của phương thức du canh du cư
- Sự phụ thuộc và khả năng tiếp cận các tài nguyên rừng (gỗ và tài nguyên khác gỗ)
- Quyền sử dụng đất/ quyền sở hữu đất (tư nhân và tập thể)
- Di cư thời vụ (nông thôn-thành thị)
- Chuyển thu nhập và di cư nông thôn-thành thị
- Khả năng biết chữ của phụ nữ và thanh niên (ngôn ngữ mẹ đẻ và tiếng Việt)
- Đi học mẫu giáo
- Kết quả giáo dục của trẻ em trai và trẻ em gái
- Các thói quen địa phương có liên quan tới sức khoẻ bà mẹ/sức khoẻ sinh sản
- Chất lượng nước uống và mức phổ biến của bệnh tiêu chảy và các bệnh phát sinh từ nguồn nước khác
- Vệ sinh công cộng trong cộng đồng và các thói quen vệ sinh ở nhà
- Thế mạnh và chất lượng của lãnh đạo (dân tộc thiểu số) địa phương
- Sự tồn tại và chất lượng các hợp tác xã 'kiểu mới' và 'nguồn vốn xã hội'
- Chất lượng tham gia của những người đứng đầu dân tộc thiểu số trong các ban chỉ đạo xoá đói giảm nghèo và các sáng kiến tương tự ở địa phương
- Đại diện của các nhóm dân tộc thiểu số trong chính quyền địa phương và các dịch vụ công cộng
- Mối quan hệ với cán bộ cấp trên (cấp tỉnh, cấp huyện)
- Nguồn thông tin công cộng được cung cấp, bằng tiếng mẹ đẻ và tiếng Việt
- Mối quan hệ với các nhóm dân tộc khác

Có thể coi những cải thiện về cuộc sống và sinh kế là kết quả của những chính sách hoặc chương trình trọng điểm nào của Chính phủ?

Chúng có thể bao gồm các chính sách chung và chính sách cụ thể và các dịch vụ, ví dụ đã:

- Cải thiện các lớp học về khuyến nông, chăn nuôi gia súc và tư vấn bằng tiếng mẹ đẻ
- Cải thiện việc cung cấp (trợ cấp) các đầu vào nông nghiệp và các nhu cầu của hộ gia đình
- Giảm thuế và lệ phí
- Cải thiện các dịch vụ tài chính vi mô
- Cải thiện và đẩy mạnh việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chính thức cho tất cả các loại đất
- Giảm việc khai thác gỗ (phi pháp)
- Tăng cường cung cấp đất trồng trọt và nước tưới
- Tăng đầu tư vào cơ sở hạ tầng
- Tăng hỗ trợ cho việc vận chuyển (tới các chợ)
- Tăng việc làm phi nông nghiệp và khả năng tiếp cận trong vùng lân cận (kể cả các thị trấn huyện)
- Cải thiện dịch vụ giáo dục, ví dụ giáo viên song ngữ, sách giáo khoa nhiều hơn và tốt hơn (miễn phí, bằng tiếng mẹ đẻ, v.v...), miễn/giảm học phí, mở thêm lớp dạy chữ.
- Cải thiện các dịch vụ y tế, ví dụ cấp phát thuốc, sự xuất hiện thường xuyên của bác sĩ và y tá tại các làng bản, khả năng ngôn ngữ của đội ngũ cán bộ y tế, cơ sở hạ tầng
- Cải thiện và tăng cường hỗ trợ pháp luật
- Cải thiện việc cung cấp thông tin qua phương tiện thông tin đại chúng, theo nhiều ngôn ngữ và nhiều lĩnh vực, ví dụ về đầu tư cho các dự án cơ sở hạ tầng.

dạng về các dân tộc ở Việt Nam (ví dụ, các hệ ngôn ngữ và các nhóm ngôn ngữ — xem bảng 1) và một số vấn đề và mối quan tâm của địa phương. Điểm này có nghĩa là ‘các mẫu nghiên cứu’ sẽ được chọn theo lý do chứ không phải chọn ngẫu nhiên, do đó một số ít nghiên cứu có thể bao quát rộng. Hai bảng dưới đây cho thấy rõ những khác biệt chính này khi so sánh với các PPA năm 1999.

Lưu ý:

- Đây chỉ là một ý tưởng ban đầu về việc xác định thời điểm và thực hiện phân tích ‘theo chiều dọc’ về tình hình ở các vùng địa lý và về các dân tộc được lựa chọn.
- Giả định là cuối thời điểm 2005/2006 và 2010/2011 là những kỳ có những quyết định lớn về việc điều chỉnh các mục tiêu và chiến lược phát triển; các nghiên cứu này sẽ hướng vào thời điểm đó.
- Được biết rằng có rất ít dân tộc thiểu số ở Hà Tĩnh, tuy vậy đây là miền núi xa xôi và có các huyện rất nghèo, nghiên cứu này sẽ căn cứ vào PPA năm 1999. Trà Vinh rõ ràng không phải là miền núi và do đó nằm ngoài phạm vi của tài liệu này, tuy vậy, đây là một tỉnh tương đối nghèo có một dân tộc thiểu số lớn là Khmer, và các nghiên cứu sẽ dựa vào PPA năm 1999.
- Dựa vào các nguồn lực sẵn có và sự quan tâm

của Chính phủ, các nhà tài trợ (kể cả các tổ chức phi chính phủ) và các giới học giả, có thể tiến hành nhiều nghiên cứu hơn, bổ sung thêm cho những đề xuất ở đây và cung cấp cho kho tàng kiến thức về tác động chính sách và kết quả cải thiện các chính sách ở Việt Nam.

Thời gian biểu cho một số nghiên cứu đã đề xuất cho thấy rằng cần phải phân chúng thành các giai đoạn và theo chiều dọc để các nghiên cứu có thể hỗ trợ lẫn nhau. Nghiên cứu chủ đề đầu tiên ở một tỉnh hoặc với một dân tộc thiểu số sẽ cung cấp một hình thức danh giới. Những nghiên cứu tiếp sau trong cùng tỉnh hoặc cùng nhóm dân tộc thiểu số nên cố gắng tiếp tục với những hộ gia đình, làng, xã và những người cung cấp tin tức chính ở mọi cấp bậc. Hơn nữa, bảng này cho thấy rằng các nghiên cứu nhằm ‘mở rộng’ ra các khu vực có nhiều dân tộc thiểu số (Tây Nguyên, miền núi phía Bắc, miền Đông và miền Tây), và trải rộng theo các nhóm dân tộc thiểu số nguyên gốc: các hệ ngôn ngữ, quy mô dân số lớn hoặc nhỏ, và mức hội nhập với xã hội chính cao hay thấp. Bảng này nêu ra vấn đề ‘chọn mẫu’ và đại diện của các kết quả nghiên cứu từ các cuộc đối thoại cấp cơ sở và cách thu thập dữ liệu. Chọn mẫu địa điểm, các nhóm xã hội và quy mô mẫu phải được tiến hành đảm bảo các kết luận nghiên cứu định tính phải cao hơn mức phỏng chừng.. Sau đây là những khuyến nghị cho việc chọn mẫu các cộng đồng và hộ gia đình trong các nghiên cứu định tính này.

- Phân loại địa điểm theo các nhóm phát triển kinh tế xã hội: Xác định huyện khá và huyện nghèo, xã khá hoặc xã nghèo trong các huyện được chọn, làng khá hoặc làng nghèo ở các xã được chọn?
- Trong mỗi nghiên cứu chọn hai hoặc ba huyện, hai hoặc ba xã trong mỗi huyện và hai hoặc ba làng bản trong mỗi xã. Lựa chọn trên nguyên tắc độ rộng (dân tộc thiểu số, mức giàu có của các cộng đồng, sinh thái, địa lý và các yếu tố khác), chú ý tới các trường hợp tiêu biểu (cộng đồng giàu nhất, cộng đồng tương đối khá giả), và dành một phần tập trung hơn vào các cộng đồng nghèo hơn (ví dụ hai cộng đồng nghèo hơn, một cộng đồng khá giả hơn). Tổng số làng bản để nghiên cứu chi tiết sẽ từ 12 đến 36 làng bản, mục tiêu là khoảng 24 làng bản.
- Phân loại các hộ gia đình theo các nhóm phúc lợi dựa trên phương pháp tham gia, nghĩa là các tiêu thức phải là những tiêu thức về phụ nữ và nam giới địa phương.
- Sau đó, ở mỗi làng lựa chọn phỏng vấn 10 hộ gia đình, theo các nhóm phúc lợi, bao gồm ít nhất hai hộ nghèo nhất và hai hộ khá nhất. Một lần nữa tập trung hơn về phía các hộ gia đình nghèo để bị rủi ro trong số 10 gia đình.
- Các cuộc phỏng vấn hộ gia đình sẽ được bổ sung theo các thảo luận nhóm chuyên đề ở cấp cơ sở (những người mẹ trẻ của một số dân tộc thiểu số, những người đàn ông đứng đầu các làng bản và trong xã)
- Việc xếp hạng các hộ gia đình, làng bản và các xã theo phúc lợi tương đối của họ hoặc theo các tài sản khác sẽ là cơ sở để mở rộng các kết luận từ các cuộc phỏng vấn sâu hơn đối với toàn bộ dân số các xã. Kết hợp với các dữ liệu khác (ví dụ thông tin xã là cơ sở để xếp hạng họ theo các nhóm khác nhau theo CEMMA, MOLISA và các chương trình 133 và 135), việc này sẽ cho thấy những kết luận tiêu biểu cho các huyện và tỉnh liên quan.
- Những nghiên cứu tình huống này cần được tiến hành lại (sau vài năm) ở cùng địa điểm với cùng dân tộc (‘các mẫu nghiên cứu tập trung’) với cùng câu hỏi nghiên cứu.

Rõ ràng, tất cả các nghiên cứu phải dựa vào thông tin của nhau về kết quả và phương pháp nghiên cứu. Các PPA được thực hiện năm 1999, được trình bày trước Chính phủ và cộng đồng quốc tế với tư cách ‘Những tiếng nói của người nghèo’⁷¹, có nguồn

gốc từ kinh nghiệm trong nước và quốc tế về phương pháp tham gia nghiên cứu, giám sát và đánh giá⁷². Sau đây là một số nguyên lý chung và những khuyến nghị có tính thực hành về phạm vi và giải pháp thu thập và chia sẻ dữ liệu.

- Các nghiên cứu có thể mang tính chủ điểm, nhằm tập trung hơn, ví dụ một chủ đề thức tỉnh sự quan tâm cụ thể sẽ hướng tới một số chính sách (ví dụ. thị trường/ sinh kế ở các vùng đệm khu bảo tồn thiên nhiên; cung cấp dịch vụ xã hội; tài nguyên con người, năng lực và khả năng đại diện; hoặc các hình thức trợ cấp, thuế và chi tiêu công cộng).
- Người cung cấp thông tin liên quan và các nhóm xã hội khác nhau sẽ tham gia việc đánh giá: dân làng (các dân tộc khác nhau, già và trẻ, nam giới và phụ nữ, người giàu người nghèo), những người đứng đầu không chính thức (làng, xã), cán bộ nhà nước (xã, huyện, tỉnh), cán bộ đảng ở địa phương, cán bộ kỹ thuật trong khu vực dịch vụ nhà nước (khuyến nông, y tế, giáo dục), giáo viên, người đứng đầu tôn giáo địa phương, lãnh đạo của các chi bộ Đảng ở địa phương và các tổ chức đoàn thể, giới kinh doanh địa phương, các nhà tài trợ dự án ở địa phương và, v.v...
- Khi đưa các nhóm này tham gia, cần có sự tập trung tích cực về phía các nhóm dễ bị tổn thất hơn ví dụ các nhóm ít có tiếng nói và ảnh hưởng, và các cấp cơ sở.
- Dữ liệu và các kết luận nghiên cứu phải được thông báo, bổ sung và đối chiếu chéo với các kết luận khác dựa trên số liệu thống kê hiện có ở địa phương, với các nghiên cứu chuyên sâu khác và phân tích chính sách quốc gia.
- Các tổ chức chủ trì nghiên cứu phải có cam kết làm việc tại những địa điểm và với những người dân liên quan. Sau này, họ có thể cần những thông tin có chất lượng cho mục đích của riêng họ.
- Các tổ chức này và các cán bộ nghiên cứu từ bên ngoài của họ phải được người dân địa phương và các bên cùng tham gia tin nhiệm.
- Đối với các cuộc đối thoại cấp cộng đồng, cần được tiến hành với các nhóm sử dụng các phương pháp tham dự và các công cụ hỗ trợ như tranh vẽ/hình ảnh, vì chúng sẽ khuyến khích đối thoại và tạo ra các quan điểm đa dạng. Các công cụ này đặc biệt hữu ích trong việc thu hút phụ nữ, người già, các dân tộc thiểu số và thế hệ trẻ, nếu không họ có thể trở thành những quan sát viên thụ động trong cuộc đối thoại chỉ có các nhà lãnh nam giới.
- Phương pháp này phải rút ra được những khác biệt giữa người dân trong địa bàn nghiên cứu theo giới tính, mức giàu có, dân tộc, địa điểm (cao độ) và độ tuổi.
- Kết quả từ các cuộc đối thoại công khai này và các cuộc phỏng vấn được chuẩn bị trước với các nhóm và người cung cấp thông tin quan trọng phải được kết hợp với những thông tin từ những bộ phiếu điều tra (ngắn gọn) đã được chuẩn bị trước.
- Các nghiên cứu đánh giá phải có phạm vi phù hợp trong việc thu thập và đối chiếu chéo thông tin từ các hộ gia đình và các cá nhân — 4 PPA năm 1999 đã nghiên cứu sâu về hơn 1.000 hộ gia đình, hoặc khoảng 250 hộ gia đình ở mỗi tỉnh (mỗi nghiên cứu).
- Các PPA thấy rằng điều đặc biệt quan trọng là phải phản hồi những kết quả nghiên cứu và dự thảo kết luận cho chính quyền và cộng đồng địa phương — để kiểm tra lần cuối cùng và đây là một bước nhỏ để tiếp tục liên kết với địa phương (do các tổ chức chủ trì thực hiện).

⁷¹ World Bank và DFID (1999)

⁷² Phác thảo phương pháp đề xuất dựa trên kinh nghiệm của các PPA và thông tin trong một vài ấn phẩm mới, trong đó có ấn phẩm của Roche (1999)

- ADB (2001) *Báo cáo cuối giai đoạn II – Phân tích môi trường, xã hội và kỹ thuật của dự án Thủy điện Se San 3, Quyển 6: kế hoạch phát triển các dân tộc thiểu số*, Worley soạn cho ADB; Viet Nam TA:322-VIE
- Baulch, Bob, Trương Thị Kim Chi, Dominique Haughton, Jonathan Haughton (2001) *Phát triển dân tộc thiểu số ở Việt Nam: nhìn từ góc độ kinh tế-xã hội*, báo cáo trình bày tại hội thảo giữa Bộ KH&ĐT và Ngân hàng Thế giới “ Tăng trưởng kinh tế và phúc lợi hộ gia đình: bài học chính sách của Việt Nam”, Hà Nội, tháng 5 năm 2001 (hiệu đính 2 tháng 7 năm 2001)
- Bế Thương Thanh (1998) *Các dân tộc thiểu số ở Việt Nam và các vấn đề pháp lý liên quan*, tài liệu trình bày tại...
- CEMMA (Ủy ban dân tộc và miền núi) (2001) *Danh sách các xã đặc biệt khó khăn, biên giới, và bắc trung bộ thuộc hiện hỗ trợ đầu tư của chương trình 135 – từ kế hoạch năm 2001*
- Đang Nghiêm Văn, Chu Thái Sơn, và Lưu Hưng (2000) *Các dân tộc thiểu số ở Việt Nam*, Hà Nội: Nhà xuất bản Thế giới (lần xuất bản mới)
- DFID (1999) *Văn bản hướng dẫn về phương tiện sống bền vững*, Ban Tư vấn và Chính sách Nguồn lực Thiên Nhiên, London: Cơ quan phát triển Quốc tế của Anh
- Dollar, David, Paul Glewwe và Jennie Litvack (biên tập) (1998) *Phúc lợi hộ gia đình và quá trình chuyển đổi của Việt Nam*, Washington DC: Ngân hàng Thế giới (Nghiên cứu khu vực và ngành)
- Estrella, Marisol, và những người khác (biên tập) (2000) *Học từ sự thay đổi: các vấn đề và kinh nghiệm trong theo dõi giám sát và đánh giá theo phương pháp tham gia*, London/Ottawa: xuất bản phẩm IT/IDRC
- Grinspun, Alejandro J. (1997) “Bị tách ra khỏi xã hội: quan điểm của UNDP”, trong: *Điểm tình hình phát triển xã hội – Hỗ trợ việc làm sản xuất*, Quyển 1, số 3, tháng 3 năm 1997, ICSW; trang 1
- Guest, Philip (1998) *Các động lực của di cư bên trong Việt Nam*, Hà Nội: Tài liệu tham khảo của UNDP số 1
- Haan, Arjan de (1998) “ Một khái niệm mới để nghiên cứu vấn đề nghèo” trong: *Tình trạng nghèo và bị cô lập xã hội ở miền Bắc và Nam*, Bản tin IDS Quyển 29, số 1, tháng Giêng năm 1998; trang 10-20
- Highland Peoples Programme (Chương trình các dân tộc vùng cao) /UNV (1997) *So sánh hai nước về vấn đề phát triển các dân tộc thiểu số – Việt Nam, tài liệu cơ bản phục vụ uỷ ban liên bộ về phát triển dân tộc vùng cao ở Đông bắc Campuchia*
- Highland Peoples Programme (Chương trình các dân tộc vùng cao) (1998) *Các cách tiếp cận phát triển ở các cộng đồng vùng cao – tài liệu phục vụ hội thảo quốc gia do UNDP/CEMMA/UNV tổ chức 16-20 tháng 2 năm 1998*, Hà Nội: CEMMA/UNV/UNDP
- Jamieson, Neil L., Lê Trọng Cúc, và A. Terry Rambo (1998) *Khủng hoảng phát triển ở miền núi Việt Nam*, Honolulu, Hawaii: Trung tâm Đông – Tây
- Jamieson, Neil (1996) *Dân tộc thiểu số ở Việt Nam: hồ sơ một nước*, Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, Winrock International
- Jayaraman, V., và Nguyễn Phương Nhi (1999) *Đánh giá bên ngoài: tăng cường năng lực trong xây dựng chính sách quản lý phát triển dân tộc thiểu số*, Hà Nội: UNDP, dự án VIE/96/010
- Lê Thị Vân Huê (2001) *Nghiên cứu tác động đập thác nước Yali đối với các cộng đồng tái định cư và hạ nguồn*, Hà Nội: CRES
- Lưu Chí Thiên (2000) “Trường phổ thông dân tộc nội trú”, trong: *Dân tộc và Thời đại, Hộ Dân tộc Việt Nam*, số 24-2000
- Ma Điền Cừ (1998) *Dự thảo luật về các dân tộc thiểu số*, báo cáo trình bày tại ...
- MPI (Bộ KH&ĐT)/DSI (Viện Chiến lược Phát triển) & UNDP (2001) *Chiến lược phát triển xã hội nông*

thôn – hỗ trợ soạn thảo chiến lược phát triển kinh tế xã hội Việt Nam 2001-2010, Hà Nội (của Scott Fritzen cùng Le Viet Hoa và Vu Van Toan)

MRDP (Chương trình phá triển nông thôn miền núi) (1999) *Lào cai - Đánh giá tình trạng nghèo theo phương pháp tham gia*, Chương trình phá triển nông thôn miền núi Việt Nam — Thụy Điển và Chương trình hỗ trợ y tế Việt Nam-Thụy Điển, với tỉnh Lào Cai, Ngân hàng thế giới và DFID

Mundle, S và B. Van arkadie (1996) *Quá trình chuyển đổi nông thôn - đô thị ở Việt nam: một số đề tài chọn lọc*, tài liệu soạn thảo cho Ngân hàng phát triển Châu Á

Nachuk, Stefan (2000) *Biến thành hiện thực – Cạnh tranh, cung cấp dịch vụ và giảm nghèo ở Việt Nam: vai trò của Bộ Giáo dục và Ngân hàng Nông Nghiệp Việt Nam*, Hà Nội: Oxfam Anh

NCFAW (Ủy ban quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ) (2000) *Dự thảo kế hoạch hành động vì sự tiến bộ của phụ nữ ở Việt Nam (2001-2005)*

Neefjes, Koos (2000) *Môi trường & Cuộc sống: chiến lược vì sự bền vững*, Oxford: Oxfam

Nguyễn Thế Dũng (1999) *Đánh giá năng lực của Chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo – phần 1. Đánh giá chương trình*, Hà Nội: UNDP

Oxfam Hong Kong (2000) *Đánh giá xã hội của các dự án cơ sở hạ tầng nông thôn dựa vào cộng đồng (CBRIP)*, (soạn thảo cho Bộ KH&ĐT và Ngân hàng Thế giới, tác giả/nhà nghiên cứu chính là Natasha Pairaudeau và Dau Quoc Anh).

Phạm Hải (2001) *Sự tham gia của các người dân trong dự án “hạ tầng cơ sở nông thôn dựa vào cộng đồng” và công tác quản lý dự án phát triển tổng hợp trong giai đoạn hiện*, báo cáo trình bày tại hội nghị CEMMA/Chương trình dân tộc vùng cao, Huế, 30-31 tháng 8 năm 2001

Phạm Lan Hương (2001) *Tác động của chính sách thương mại và đầu tư đối với phân bổ thu nhập ở Việt Nam*, Hà Nội: Viện Quản lý Kinh tế Trung Ương

Poverty Working Group (Nhóm công tác đói nghèo) (1999) *Báo cáo phát triển Việt Nam 2000: Tấn công nghèo đói*, báo cáo chung của Nhóm công tác gồm Chính phủ — nhà tài trợ — các tổ chức phi chính phủ

Population Council (Ủy ban dân số) (199?) *Hội thảo quốc tế về di cư trong nước: ý nghĩa chính sách di cư ở Việt Nam*, Báo cáo nghiên cứu số 9, Ủy ban dân số Việt Nam

Public expenditure Review Working Group (Nhóm công tác kiểm điểm chi tiêu công) (2000) *Việt Nam, quản lý nguồn lực tốt hơn – Kiểm điểm chi tiêu công 2000, quyển 1*, Báo cáo chung của Nhóm công tác kiểm điểm chi tiêu công gồm Chính phủ — nhà tài trợ — các tổ chức phi chính phủ

Roche, Chris (1999) *Đánh giá tác động cho các cơ quan phát triển: học cách đánh giá sự thay đổi*, Oxford: Oxfam Anh

Silver, H. (1995) “Xác định lại khái niệm thiết thời xã hội: Ba mẫu hình về sự cô lập xã hội”, Chương 3 trong Rodgers, G., C.Gore & J.B. Figuerido (biên tập) *Cô lập xã hội: Lý thuyết, Thực tiễn, Giải pháp*, Geneva/NewYork: ILS/UNDP, 1995; trang 57-58

SRV (Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam) (2000) *Chương trình mục tiêu quốc gia hoá xoá đói giảm nghèo, Giai đoạn 2001-2005*, Bộ LĐTB&XH, Hà Nội bản thảo thứ 3, ngày 22 tháng 8 năm 2000

SRV (Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam) (2001a) *Chiến lược giảm nghèo 2001-2010*, Bộ LĐTB&XH

SRV (Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam) (2001b) *Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2001-2010*, đã được Đại hội lần thứ 9 của Đảng Cộng sản Việt Nam phê chuẩn

SRV (Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam) (2001c) *Văn bản giảm nghèo tạm thời* (đã được Thủ tướng phê duyệt ngày 14 tháng 3 năm 2001)

Ta Thi Minh Ly (1998) *Các luật thông lệ của dân tộc thiểu số và hỗ trợ pháp lý cho các dân tộc thiểu số*, báo cáo trình bày tại ...

- Theis, Joachim (1999) *Giáo dục dân tộc thiểu số – phân tích vấn đề và chiến lược chương trình*, Hà Nội: Quỹ Nhi đồng Anh
- Trần Danh Thìn, Lê Quang Thịnh, và Nguyễn Xanh Cư (1999) *Điều tra phân bố đất đai hai xã Ba Long và Hải Phúc, huyện Đa Krong, tỉnh Quảng trị, Việt Nam*, Hà Nội: Oxfam Hong Kong
- UNDP (1998) *Động năng của di cư trong nước ở Việt Nam*, Tài liệu tham khảo của UNDP số 1. Hà Nội
- UNICEF (2000) *Trẻ em và phụ nữ Việt Nam- phân tích tình hình năm 2000*, Hà Nội: Quỹ Nhi đồng Liên Hợp Quốc
- UN Việt Nam (1998) *Mở rộng sự lựa chọn cho người nghèo nông thôn: phát triển con người ở Việt Nam*, Hà Nội: LHQ
- UN Việt Nam (2001) *Tiến bộ trong các mục tiêu phát triển quốc tế, mục đích phát triển thiên niên kỷ ở Việt Nam*, Hà Nội: Nhóm các cơ quan LHQ tại Việt Nam
- Walle, D. van de, và D. Gunewardena (2001) “Các nguồn gây bất bình đẳng dân tộc ở Việt Nam”, trong: *Tạp chí Kinh tế phát triển*, số 65, trang 177-207
- Watkins, Kevin (1998) *Tăng trưởng kinh tế công bằng: Bài học từ khu vực Đông Á*, Oxford: Oxfam
- WCD (Ủy ban Thế giới về Đập) (2000) *Các con đập và sự phát triển: một khuôn khổ mới để ra quyết định – báo cáo của Ủy ban Thế giới về Đập*, London: Earthscan
- World Bank & DFID (1999) *Tiếng nói của người nghèo: Tổng hợp các đánh giá tình trạng nghèo theo phương pháp tham gia*, (được soạn với ý kiến đóng góp của các đối tác quốc tế và trong nước ở Việt Nam)
- World Bank, ADB, UNDP (2000) *Báo cáo phát triển Việt Nam 2001; Việt Nam 2010: bước vào thế kỷ 21; Phần 1-Các trụ cột phát triển*, Hà Nội
- World Bank và đồng tác giả (2001) *Việt Nam lớn mạnh: kiểm điểm ngành y tế Việt Nam*, Hà Nội: WB, SIDA, ausAID, Đại sứ quán Hà Lan cùng hợp tác với Bộ Y tế