

KHUYẾN NÔNG VÀ GIẢM NGHÈO: NHỮNG LỰA CHỌN CHIẾN LƯỢC TẠI CỘNG ĐỒNG DÂN TỘC THiểu SỐ

TÓM LƯỢC GỢI Ý CHÍNH SÁCH ¹

Tháng 12 năm 2014

**PRO POOR
POLICY
MONITORING**

Theo dõi và Phân tích Chính sách
Giảm nghèo



OXFAM

CÁC THÔNG DIỆP CHÍNH

- Thực hiện sứ mệnh hỗ trợ giảm nghèo của khuyến nông cần có những **quyết định lựa chọn chiến lược** trong thiết kế chính sách ở cấp Trung ương và triển khai các giải pháp thực hành ở các cấp địa phương, thông qua một đề án khuyến nông hướng đến giảm nghèo bền vững ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) nằm trong đề án tổng thể tái cơ cấu ngành nông nghiệp ở các cấp.
- **Tái cơ cấu ngân sách khuyến nông nhà nước** dựa trên phân định rõ “khuyến nông sinh kế” (hướng đến các địa bàn nghèo) và “khuyến nông sản xuất hàng hóa” (hướng đến các địa bàn thuận lợi cho sản xuất hàng hóa lớn).
- **Xây dựng cơ chế phối hợp giữa các bên tham gia khuyến nông ở các cấp tỉnh và huyện** như là một bộ phận của cơ chế “Ban chỉ đạo” hiện có của Chương trình Nông thôn mới do ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN-PTNT) chủ trì đề tư vấn, lập kế hoạch, lồng ghép vốn, giám sát và đánh giá các hoạt động khuyến nông và hỗ trợ sản xuất của các bên trên địa bàn.
- Áp dụng các **phương pháp khuyến nông phù hợp** với đồng bào DTTS dựa trên các “tiểu dự án”² khuyến nông có thời gian đủ dài (2-3 năm liên tục), được tổ chức phù hợp với điều kiện đặc thù và tập quán sản xuất, tri thức bản địa, ngôn ngữ và văn hóa tộc người ở từng thôn bản. Thể chế hóa các phương pháp “lớp học hiện trường - FFS” và “khuyến nông theo nhóm hộ tự quản”.
- **Đổi mới chính sách nhân rộng mô hình khuyến nông**, dựa trên đánh giá toàn diện (về hiệu quả, phương pháp, qui trình, tính phù hợp, các điều kiện và kênh nhân rộng), nhằm thực hiện đồng bộ các giải pháp hỗ trợ nhân rộng (thông tin, tuyên truyền, hội nghị đầu bờ, giống, vật tư thiết yếu, hợp tác và liên kết sản xuất, người tiên phong, kênh lan tỏa nông dân - nông dân, tiếp cận vốn và thị trường).





GIỚI THIỆU

Công cuộc giảm nghèo trong đồng bào DTTS ở Việt Nam đã đạt được những thành tựu rất đáng kể. Tuy nhiên, đời sống đồng bào DTTS còn gặp nhiều khó khăn. Tỷ lệ nghèo trong đồng bào DTTS còn ở mức cao, đến 59% vào năm 2012. Nghèo tại Việt Nam ngày càng tập trung ở DTTS, nếu như năm 1998 người DTTS chiếm 29% trong tổng số người nghèo thì đến năm 2012 người DTTS chiếm 51% trong tổng số người nghèo tại Việt Nam³. Khoảng 75% thu nhập của người nghèo DTTS là từ ngành nông nghiệp, mà ngành này có mức tăng trưởng chậm hơn nhiều so với các ngành khác của nền kinh tế⁴.

Công tác khuyến nông đã đạt được những kết quả quan trọng, góp phần vào những thành tựu phát triển nông nghiệp, đảm bảo an ninh lương thực và tăng thu nhập cho đồng bào DTTS. Tuy nhiên, những thách thức đối với giảm nghèo bền vững trong đồng bào DTTS đòi hỏi cấp bách phải có những đổi mới cơ bản về khuyến nông và hỗ trợ sản xuất nông nghiệp⁵. Ngày 10/6/2013, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành Nông nghiệp, trong đó đã giao nhiệm vụ cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và các bộ

ngành liên quan rà soát, sửa đổi, hoàn thiện hệ thống chính sách khuyến nông và hỗ trợ sản xuất nông nghiệp, nhằm “nâng cao thu nhập và cải thiện mức sống cho cư dân nông thôn, đảm bảo an ninh lương thực, giảm tỷ lệ đói nghèo”.

Để góp phần cung cấp thông tin thảo luận chính sách giảm nghèo ở vùng đồng bào DTTS, trong năm 2014 tổ chức Oxfam đã tiến hành một chuyên đề phân tích chính sách về “khuyến nông và hỗ trợ phát triển sản xuất nông nghiệp” tại 7 tỉnh có đồng bào DTTS gồm Lào Cai, Hòa Bình, Nghệ An, Quảng Trị, Đắk Nông, Ninh Thuận và Trà Vinh⁶, trong khuôn khổ dự án “**Theo dõi và phân tích chính sách giảm nghèo**” giai đoạn 2014-2016 do Cơ quan viện trợ Ai Len (Irish Aid) và Cơ quan hợp tác phát triển Thụy Sĩ (SDC) tài trợ. Chuyên đề này tập trung tìm hiểu một số vấn đề trọng tâm, những điển hình thực hành tốt ở các địa bàn khảo sát, nêu các khuyến nghị chính sách ở cấp Trung ương và giải pháp triển khai ở các cấp địa phương về công tác khuyến nông và hỗ trợ phát triển sản xuất hướng đến giảm nghèo ở vùng đồng bào DTTS.

NHỮNG LỰA CHỌN CHIẾN LƯỢC

Sứ mệnh của khuyến nông là giúp người sản xuất “tăng thu nhập, thoát đói nghèo”⁷. Những khó khăn, hạn chế và khuyến nghị đối với khuyến nông hướng đến giảm nghèo bền vững ở vùng đồng bào DTTS đã được nêu tại một số tài liệu trong thời gian qua⁸. Qua khảo sát, để thực hiện sứ mệnh hỗ trợ giảm nghèo của khuyến nông, quan trọng nhất hiện nay là có những **quyết định lựa chọn chiến lược** trong thiết kế chính sách ở cấp Trung ương và triển khai các giải pháp thực hành ở các cấp địa phương.

ƯU TIÊN “KHUYẾN NÔNG SINH KẾ” HƯỚNG ĐẾN GIẢM NGHÈO

Trong khuyến nông, có hai mảng hoạt động cơ bản là “khuyến nông sinh kế” (hướng đến các địa bàn nghèo) và “khuyến nông

sản xuất hàng hóa” (hướng đến các địa bàn thuận lợi cho sản xuất hàng hóa lớn). Về nguyên tắc, hệ thống khuyến nông nhà nước cần tập trung đầu tư cho “khuyến nông sinh kế” - vì đây là mảng dịch vụ công, phi lợi nhuận mà các tác nhân thị trường không muốn làm hoặc làm không hiệu quả. Tuy nhiên, hiện nay chưa có sự phân biệt rõ về khái niệm và định hướng ưu tiên cụ thể giữa “khuyến nông sinh kế” và “khuyến nông sản xuất hàng hóa” trong chương trình khuyến nông của các tỉnh, huyện khảo sát. Quỹ khuyến nông quốc gia đang ưu tiên thực hiện “chương trình khuyến nông Trung ương trọng điểm” giai đoạn 2013-2020⁹ - gồm các dự án khuyến nông trung ương “có qui mô từ 3 tỉnh trở lên” nhằm phát triển sản xuất hàng hóa lớn một số cây con chủ lực, do đó chưa đầu tư cho các dự án “khuyến nông sinh kế” trực tiếp hướng đến giảm nghèo ở các địa bàn DTTS khó khăn.

“Khuyến nông sinh kế” và “Khuyến nông sản xuất hàng hóa”

- “Khuyến nông sinh kế” hướng đến đảm bảo an ninh lương thực và phát triển sản xuất hàng hóa phù hợp ở các cộng đồng nghèo (nhất là ở vùng miền núi DTTS), dựa trên gắn kết khuyến nông với các hỗ trợ sinh kế, tư vấn, thúc đẩy và cùng làm việc theo nhu cầu của người dân ở từng cộng đồng cụ thể.
- “Khuyến nông sản xuất hàng hóa” (hoặc “khuyến nông dịch vụ”) hướng đến phát triển các cây con chủ lực (theo đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp của địa phương) ở các địa bàn thuận lợi cho sản xuất hàng hóa lớn, dựa trên gắn kết người dân với các dịch vụ đầu vào và đầu ra của các tác nhân thị trường theo chuỗi giá trị.

ÁP DỤNG PHƯƠNG PHÁP KHUYẾN NÔNG PHÙ HỢP VỚI ĐỒNG BÀO DTTS NGHÈO

Hiện nay, ở các cấp Trung ương và địa phương chưa có hệ thống chính sách và giải pháp thực hành đồng bộ về phương pháp khuyến nông (và ngân sách, nhân lực kèm theo) phù hợp với nhu cầu của người nghèo DTTS. Qua khảo sát, có ít nhất 3 lựa chọn chiến lược về phương pháp khuyến nông hướng đến người nghèo DTTS cần được cân nhắc thực hiện:

Cách tiếp cận “tiểu dự án” (dự án qui mô nhỏ, gồm một tập hợp các hoạt động khuyến nông và hỗ trợ sinh kế gắn kết đồng bộ, với mục tiêu, thời gian và nguồn lực cụ thể) đã được áp dụng khá phổ biến ở các thôn bản DTTS trong các dự án tài trợ. Mỗi thôn bản DTTS là một thực thể xã hội riêng biệt. Do đó, các tiểu dự án giúp người nghèo DTTS tiếp cận có hiệu quả hơn với khuyến nông, do được tổ chức

phù hợp với nhu cầu, điều kiện và tập quán sản xuất, văn hóa tộc người, thúc đẩy vai trò của những người tiên phong, phát huy vai trò tích cực của các mối liên kết xã hội và các kênh lan tỏa nông dân - nông dân trong từng thôn bản DTTS¹⁰. Trong chính sách khuyến nông hiện nay vẫn chưa đề cập đến cách tiếp cận tiểu dự án này (mà vẫn đang chú trọng các dự án trọng điểm có qui mô lớn).

Lớp học hiện trường (FFS), nhằm chuyển từ dạy kiến thức sang dạy kỹ năng theo nhu cầu của nông dân, là một phương pháp khuyến nông hiệu quả với người nghèo DTTS, như đã được chứng minh tại tỉnh Hòa Bình và Cao Bằng. Tuy nhiên, về chính sách chung hiện chưa có chương trình nâng cao năng lực cho đội ngũ giảng viên FFS (đặc biệt về các kỹ năng mềm như kỹ năng thúc đẩy, trình bày và các kỹ thuật tham gia) và chưa có sự phân bổ kinh phí phù hợp để đưa FFS trở thành một phương pháp khuyến nông được áp dụng rộng rãi tại các vùng đồng bào DTTS.

Lớp học hiện trường (FFS) - phương pháp khuyến nông hiệu quả ở vùng DTTS

Lớp học hiện trường (FFS) là phương pháp khuyến nông theo nhóm, là một quá trình học hỏi, chia sẻ kinh nghiệm lẫn nhau nhằm nâng cao kiến thức và kỹ năng của nông dân để tự xác định và phát triển các phương thức sản xuất có hiệu quả phù hợp với nhu cầu và điều kiện của họ. Các buổi học FFS diễn ra ngay tại ruộng vườn, chuồng trại theo từng giai đoạn sinh trưởng của cây trồng hoặc vật nuôi. Cách giảng dạy trực quan, cầm tay chỉ việc, trao đổi hai chiều của lớp FFS theo nhóm nhỏ giúp thu hút, khuyến khích sự tham gia hiệu quả của người nghèo và phụ nữ DTTS. Trong giai đoạn 2011-2013, tại Hòa Bình và Cao Bằng đã tổ chức hơn 1100 lớp FFS với sự hỗ trợ của dự án Cải thiện cung cấp dịch vụ công cộng cho Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (PSARD). Theo kết quả khảo sát 1600 nông dân (trong đó 94% là người DTTS) tại 2 tỉnh năm 2013, có 87% học viên cho biết đã tăng năng suất, sản lượng sản xuất của gia đình sau khi áp dụng các kiến thức, kỹ năng được học từ lớp FFS¹¹.

Khuyến nông theo nhóm hộ tự quản giúp cải thiện sinh kế dựa trên tăng vốn xã hội của người nghèo. Trong hoạt động đoàn thể và trong dự án tài trợ tại các vùng đồng bào DTTS, phương pháp khuyến nông dựa vào tổ nhóm nông dân (nhóm sở thích, tổ hợp tác, nhóm tín dụng vi mô) khá phổ biến. Các tổ nhóm nông dân giúp thúc đẩy sự chia sẻ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên, tăng tiếp cận thị trường, tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia của người nghèo và phụ nữ. Trong các chính sách hỗ trợ sản xuất hiện hành, mới chỉ có Chương trình 135 quy định hỗ trợ cho nhóm hộ; tuy nhiên còn thiếu các hướng dẫn và chính sách hỗ trợ kèm theo để đảm bảo hiệu quả và tính bền vững của nhóm hộ¹². Riêng các chính sách khuyến nông chưa có qui định về hỗ trợ theo nhóm hộ.

ĐỔI MỚI CÁCH THỨC SỬ DỤNG NGÂN SÁCH KHUYẾN NÔNG

Tại các tỉnh khảo sát, ngân sách hoạt động hàng năm do Trung tâm khuyến nông tỉnh trực tiếp quản lý khoảng 4-10 tỷ/năm tùy từng tỉnh (không kể chi lương và chi phí hành chính); trong đó mỗi trạm khuyến nông huyện được phân bổ tối đa 200-300 triệu/năm - không bằng ngân sách hỗ trợ sản xuất của một xã thuộc Chương trình 135. Từ khi Nghị định 02 về khuyến nông ra đời với cơ chế xét chọn, đấu thầu các

dự án khuyến nông trung ương, các trung tâm khuyến nông tỉnh ít được chủ trì các dự án trung ương (trừ Lào Cai được chủ trì một dự án, các tỉnh khảo sát khác chủ yếu phối hợp với cơ quan chủ trì ngoài tỉnh để triển khai một số hoạt động dự án trên địa bàn)¹³. Hiện chưa có quy định các tỉnh trích một tỷ lệ nhất định từ kinh phí sự nghiệp hàng năm cho khuyến nông. Cơ chế Quỹ hoạt động khuyến nông (kênh huy động vốn cho khuyến nông từ nguồn tài trợ và nguồn xã hội hóa), cũng chưa được triển khai tại các tỉnh khảo sát.

Thiếu ngân sách là khó khăn chung, quan trọng hơn là sử dụng ngân sách khuyến nông hợp lý. Như đã nêu ở trên, ngân sách khuyến nông các cấp chưa ưu tiên cho các nội dung và phương pháp phù hợp với đồng bào DTTS nghèo. Cơ chế đầu tư phân cấp trọn gói cho cấp xã dưới dạng Quỹ phát triển xã (CDF) - để xã có thể chủ động ký hợp đồng với dịch vụ bên ngoài thực hiện một số hoạt động khuyến nông theo nhu cầu của người dân, đã được triển khai thí điểm trong khuôn khổ dự án tài trợ ở một số địa bàn, như dự án PSARD tại Hòa Bình và Cao Bằng, dự án của Quỹ Phát triển Nông nghiệp Quốc tế (IFAD) tại Ninh Thuận và Đắk Nông... Tuy nhiên, hiện chưa có khuôn khổ pháp lý ở cấp trung ương để triển khai cơ chế CDF trên diện rộng.



TĂNG CƯỜNG SỰ PHỐI HỢP GIỮA CÁC BÊN LIÊN QUAN

Hiện có khoảng 16 văn bản chính sách liên quan đến khuyến nông và 28 văn bản liên quan đến hỗ trợ sản xuất¹⁴, do nhiều cơ quan chủ trì thực hiện, dẫn đến sự phân tán nguồn lực, trùng lặp về nội dung và đối tượng hỗ trợ, khác biệt về phương pháp và định mức hỗ trợ, hoặc khác biệt về qui trình, thủ tục gây khó khăn cho cấp cơ sở khi thực hiện.

Các hoạt động khuyến nông hiện có sự tham gia của rất nhiều bên, gồm hệ thống khuyến nông nhà nước ở các cấp, các cơ quan chuyên môn và đơn vị sự nghiệp (như bảo vệ thực vật, thú y, thủy sản, trung tâm giống...), các viện, trường, hội đoàn thể, đại lý, cửa hàng kinh doanh vật tư nông nghiệp, doanh nghiệp, và các dự án tài trợ.

Vấn đề hiện nay là thiếu cơ chế và quy định cụ thể về phối hợp giữa các bên (thiếu một đầu mối chung) để định hướng, tư vấn, lập kế hoạch, lồng ghép vốn, giám sát, đánh giá các hoạt động khuyến nông và hỗ trợ sản xuất trên cùng một địa bàn. Tại các tỉnh khảo sát, “Hội đồng tư vấn khuyến nông” cấp tỉnh (được thành lập từ những năm 2003-2007) không còn hoạt động, nhưng chưa có chính sách thay thế bằng một cơ chế điều phối khác hiệu quả hơn (trong bối cảnh đã có nhiều cơ chế “ban chỉ đạo” ở địa phương).

Thị trường ở vùng DTTS ngày càng gắn kết, ngay cả những người DTTS nghèo nhất cũng tham gia thị trường, do đó các doanh nghiệp đóng vai trò rất quan trọng đối với giảm nghèo. Tuy nhiên, hiện chưa có hướng

dẫn cụ thể về các hình thức phối hợp, liên kết, đồng tài trợ, đồng thực hiện cùng với doanh nghiệp (“đối tác công tư - PPP”) trong khuyến nông và phát triển sản xuất nông nghiệp.

Tất cả các tỉnh khảo sát đang triển khai qui trình lập kế hoạch (LKH) phát triển kinh tế - xã hội cấp xã có sự tham gia, trong đó một số tỉnh (Hòa Bình, Nghệ An, Quảng Trị) đã thể chế hóa qui trình trên toàn tỉnh. Quá trình LKH có sự tham gia giúp cho nhu cầu khuyến nông của người dân được tổng hợp trong bản kế hoạch xã. Tuy nhiên, các tỉnh chưa có cơ chế chính thức về việc sử dụng bản kế hoạch xã làm cơ sở chung để thực hiện các chương trình-dự án (CT-DA) có hợp phần khuyến nông và hỗ trợ sản xuất. Điều này dẫn đến kinh phí từ các CT-DA bị phân tán, thực hiện riêng rẽ theo từng kênh của từng cơ quan chủ trì, khó lòng ghép để thực hiện các “tiểu dự án” đồng bộ về khuyến nông và hỗ trợ sinh kế đáp ứng nhu cầu của người dân.

NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA KHUYẾN NÔNG CƠ SỞ

Một số tỉnh (Trà Vinh, Ninh Thuận, Nghệ An) không có chức danh khuyến nông viên (KNV) xã riêng, nhiệm vụ khuyến nông được giao cho cán bộ nông nghiệp xã kiêm nhiệm. Một số tỉnh (Hòa Bình, Trà Vinh) không xây dựng mạng lưới cộng tác viên (CTV) khuyến nông thôn bản riêng, việc triển khai các hoạt động khuyến nông ở thôn thường gắn với trưởng thôn hoặc các chi hội đoàn thể. Mỗi mô hình tổ chức khuyến nông cơ sở có những điểm mạnh



và hạn chế riêng, do từng tỉnh quyết định phù hợp với điều kiện của địa phương mình. Chẳng hạn, cán bộ nông nghiệp xã kiêm nhiệm khuyến nông xã có thuận lợi là có biên chế công chức ổn định, hưởng lương theo bảng cấp và các chế độ bảo hiểm đầy đủ; nhưng cũng có hạn chế là nhiều xã thiếu cán bộ nông nghiệp xã đúng chuyên môn, hoặc cán bộ nông nghiệp phải làm nhiều việc khác nên không chuyên tâm với công tác khuyến nông.

Do sự đa dạng về sinh kế ở vùng miền núi DTTS, khuyến nông cơ sở là người địa phương đóng vai trò rất quan trọng trong triển khai “khuyến nông sinh kế” do thông thạo ngôn ngữ, tập quán sản xuất và văn hóa tộc người. Tuy nhiên, người dân chưa đánh giá cao vai trò của khuyến nông cơ sở, do năng lực, tầm suất và hiệu quả hoạt động của đội ngũ này còn thấp. Các biện pháp hỗ trợ nâng cao năng lực, xây dựng bản mô tả công việc, hướng dẫn lập kế hoạch hoạt động cho KNV xã và CTV khuyến nông thôn bản còn rất hạn chế. Phụ cấp của KNV xã bán chuyên trách thấp dẫn đến sự nhiệt tình và tính ổn định của

KNV xã không cao. Một số CTV khuyến nông thôn bản chưa là người tiên phong trong sản xuất, do chưa có cơ chế gắn họ với thực hiện mô hình trình diễn hoặc đóng vai trò đầu tàu trong các tổ nhóm hợp tác, nên sức lan tỏa thấp. Thực tế, khuyến nông ở cấp thôn bản không nhất thiết là vai trò của một CTV khuyến nông cố định, mà có thể là vai trò của các tổ nhóm hợp tác nông dân, nông dân giỏi, đại lý, cán bộ thôn và cán bộ đoàn thể¹⁵..., tùy theo từng kênh lan tỏa nông dân - nông dân cụ thể.

Riêng tại Hòa Bình và Lào Cai đã có sáng kiến hình thành các điểm tư vấn, dịch vụ nông nghiệp do KNV xã, thú y xã phụ trách. Đây là một cách làm triển vọng để nâng cao hiệu quả hoạt động của KNV xã, giúp đồng bào DTTS ở nơi xa trung tâm tiếp cận các dịch vụ khuyến nông, thú y, bảo vệ thực vật (BVTV) và vật tư nông nghiệp tốt hơn. Tiếp theo cần đánh giá, tổng kết những sáng kiến này, từ đó xây dựng biện pháp chính sách hỗ trợ để phát huy các mặt tích cực của các điểm tư vấn, dịch vụ nông nghiệp cấp xã ở vùng đồng bào DTTS.

Khuyến nông viên xã và Cộng tác viên khuyến nông thôn chưa đáp ứng nhu cầu của nông dân

Kết quả khảo sát 240 hộ gia đình của Trung tâm Phát triển Nông thôn (RUDEC) (2014)¹⁶ tại Quảng Ngãi, Đắk Lắk, Trà Vinh và Kiên Giang cho thấy, một tỷ lệ đáng kể người dân chưa đánh giá cao đội ngũ khuyến nông cơ sở:

- 39% ý kiến cho rằng KNV xã không có kinh nghiệm thực tế, 47% cho rằng KNV xã có trình độ chuyên môn kém, và 32% cho rằng KNV xã không nhiệt tình.
- 51% ý kiến cho rằng CTV khuyến nông thôn không có kinh nghiệm thực tế, và 70% cho rằng CTV khuyến nông thôn có chuyên môn kém.



THỰC HIỆN CÁC GIẢI PHÁP ĐỒNG BỘ ĐỂ DUY TRÌ VÀ NHÂN RỘNG MÔ HÌNH

Thời gian qua, rất nhiều mô hình khuyến nông và hỗ trợ sản xuất đã được triển khai ở vùng đồng bào DTTS. Tại các địa bàn khảo sát có một số mô hình được duy trì và nhân rộng, giúp thay đổi tập quán sản xuất, đảm bảo an ninh lương thực và tăng thu nhập cho đồng bào DTTS (điển hình là các mô hình cây lương thực về thay đổi giống, áp dụng các nguyên tắc “3 giảm 3 tăng”, “1 phải 5 giảm”¹⁷); nhưng cũng có nhiều mô hình không được duy trì và nhân rộng. Mô hình có thể đạt kết quả cao ở qui mô nhỏ (qui mô “trình diễn”) nhưng không

nhân rộng được là một thực trạng phổ biến ở các địa bàn khảo sát trong nhiều năm qua.

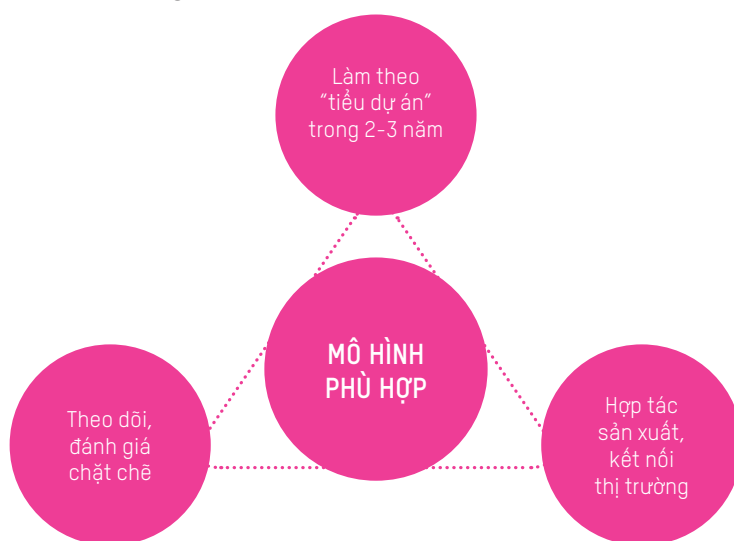
Bài học kinh nghiệm từ các mô hình sinh kế được duy trì và nhân rộng tại các địa bàn khảo sát ở vùng đồng bào DTTS là mô hình dễ làm, tốn ít lao động, yêu cầu đầu tư ít, hợp với điều kiện thổ nhưỡng và tưới tiêu, sản phẩm dễ tiêu thụ, có hỗ trợ liên tục trong nhiều vụ, giám sát chặt chẽ, phát huy hợp tác nông dân - nông dân trong cộng đồng¹⁸... Ngược lại, các mô hình khó duy trì, khó nhân rộng thường do yêu cầu đầu tư thâm canh cao vượt quá khả năng của hộ gia đình DTTS, không phù hợp với điều kiện thổ nhưỡng và tưới tiêu, không gắn với thị trường tiêu thụ, hỗ trợ chỉ một lần, thiếu giám sát - đánh giá chặt chẽ.

Mô hình đạt kết quả ở qui mô “trình diễn” nhưng khó nhân rộng

Theo ước tính của cán bộ Trung tâm Khuyến nông tỉnh Đắk Nông và cán bộ Trạm Khuyến nông huyện Đắk Glong, có 80-90% số mô hình sau khi tổng kết “hội nghị đầu bờ” cho kết quả cao hơn so với đối chứng hoặc so với sản xuất theo tập quán cũ của người dân. Tại huyện Đắk Glong, trong gần 720 mô hình triển khai từ năm 2005 đến cuối năm 2013, chỉ có khoảng 30% số mô hình đạt kết quả ở qui mô “trình diễn” được người dân duy trì và nhân rộng sau khi kết thúc mô hình.

Các yếu tố giúp duy trì và nhân rộng mô hình sinh kế ở vùng đồng bào DTTS

Kinh nghiệm thành công và thất bại trong duy trì và nhân rộng các mô hình “khuyến nông sinh kế” tại các vùng DTTS cho thấy, cần đảm bảo tính phù hợp của mô hình, thực hiện theo “tiểu dự án”, theo dõi - đánh giá chặt chẽ, thúc đẩy các hình thức hợp tác nông dân - nông dân và kết nối thị trường.



Mô hình phù hợp: “Mô hình phù hợp” ở vùng đồng bào DTTS không nhất thiết phải có hàm lượng khoa học hoặc tiên bộ kỹ thuật cao, mà quan trọng là phải phù hợp với thổ nhưỡng, khí hậu, điều kiện sản xuất tại từng địa phương; có sự kết hợp hài hòa giữa thực hành tri thức mới với tri thức bản địa; phù hợp với bản sắc văn hóa và tập quán của từng nhóm đối tượng DTTS cụ thể.

Làm theo “tiểu dự án” đồng bộ:

- Xây dựng và thực hiện “tiểu dự án” đồng bộ về khuyến nông và phát triển sản xuất trong thời gian ít nhất 2-3 năm liên tục, giảm dần mức hỗ trợ theo từng năm hoặc chỉ duy trì hỗ trợ kỹ thuật trong các năm sau. Có cam kết ràng buộc với hộ tham gia “tiểu dự án”. Có thể thu hồi một phần đầu tư đối với “tiểu dự án” thành công.
- Các “tiểu dự án” ở vùng đồng bào DTTS lấy thôn bản làm trung tâm, dựa trên nhu cầu từ quá trình lập kế hoạch có sự tham gia; thực hiện theo phương pháp cầm tay chỉ việc; các nội dung hỗ trợ không chỉ về mặt kinh tế, kỹ thuật và giảm rủi ro thị trường, mà còn giúp giảm các rủi ro về khí hậu và môi trường, phát triển vốn xã

hội và thiết chế cộng đồng, phát huy vai trò lan tỏa của những người tiên phong, tận dụng các mạng lưới phi chính thức, tôn trọng và thúc đẩy tính tự quản của từng cộng đồng.

Theo dõi, đánh giá chặt chẽ:

- Có cơ chế (mục tiêu, chỉ số, nhân sự, ngân sách, phương pháp, trách nhiệm giải trình) theo dõi cụ thể khi thực hiện mô hình và đánh giá hiệu quả, khả năng nhân rộng mô hình.
- Qui định rõ vai trò giám sát, hỗ trợ liên tục của cán bộ xã, thôn, đoàn thể, khuyến nông cơ sở, người sản xuất giỏi ở địa phương.

Hợp tác sản xuất, kết nối thị trường:

- Thúc đẩy các hình thức hợp tác nông dân - nông dân từ thấp đến cao (thiết

chế phi chính thức trong cộng đồng, tổ đổi công, nhóm sở thích, nhóm tiết kiệm - tín dụng, tổ hợp tác...)

- Hỗ trợ kết nối từng bước giữa nông dân với các tác nhân thị trường (doanh nghiệp, đại lý) cung ứng dịch vụ đầu vào và thu mua sản phẩm đầu ra nhằm đảm bảo lợi ích của các bên liên quan.

Hiện nay, đa số mô hình khuyến nông chỉ được triển khai một lần trong một vụ¹⁹, trong khi đó, để nhân rộng mô hình ở vùng đồng bào DTTS cần có thời gian để bà con kiểm chứng và học hỏi từng bước. Chưa có quy chế phân công trách nhiệm và phân bổ kinh phí cho các cán bộ xã, thôn, đoàn thể cơ sở khi thực hiện mô hình do cơ quan cấp trên triển khai trên địa bàn; do đó, khó huy động sự tham gia nhiệt tình của các cấp xã, thôn trong thúc đẩy mô hình. Các cơ quan khuyến nông nhà nước hiện không có kinh phí cho theo dõi, đánh giá sau thực hiện mô hình.

Cũng chưa có hướng dẫn các tiêu chí đánh giá tổng thể về hiệu quả, qui trình và phương pháp thực hiện, điều kiện nhân rộng và các kênh lan tỏa của một “mô hình thành công”. Bản thân khái niệm “nhân rộng mô hình” trong chính sách khuyến nông hiện nay chỉ là “chuyển giao các kết quả khoa học và công nghệ ra diện rộng”, do đó kinh phí hỗ trợ nhân rộng mô hình chỉ gồm “thông tin, tuyên truyền, quảng cáo, hội nghị đầu bờ” phục vụ cho việc “khuyến cáo” nhân rộng²⁰. Những hạn chế nêu trên khiến cho các địa phương chưa thực hiện đồng bộ các biện pháp duy trì bền vững và nhân rộng mô hình²¹.

GẮN KẾT KHUYẾN NÔNG VỚI CÁC HỖ TRỢ SINH KẾ NÔNG NGHIỆP KHÁC

Chỉ riêng khuyến nông là chưa đủ để giúp cải thiện sinh kế của người nghèo, vì

người nghèo thường có nhu cầu khuyến nông kết hợp với các hỗ trợ sản xuất, như hỗ trợ vật tư nông nghiệp, tín dụng và tiếp cận thị trường. Hợp phần hỗ trợ sản xuất trong Chương trình 135 và Nông thôn mới đã phân cấp cho xã làm chủ đầu tư. Tuy nhiên, hiện chưa có hướng dẫn cụ thể cho cấp xã về việc triển khai hợp phần hỗ trợ sản xuất và xây dựng các mô hình sinh kế. Các xã khảo sát còn gặp nhiều hạn chế, như: chưa gắn việc xác định nhu cầu hỗ trợ sản xuất với quy trình lập kế hoạch có sự tham gia từ thôn bản; chưa làm rõ vai trò, trách nhiệm của các ban ngành, đoàn thể, khuyến nông cơ sở; thiếu cơ chế phối kết hợp với trạm khuyến nông và cơ quan chuyên môn cấp huyện. Đa số cán bộ xã ở vùng đồng bào DTTS đang coi hỗ trợ giống, vật tư, có thể đi kèm tập huấn, là triển khai “mô hình”, còn thiếu các hỗ trợ đồng bộ khác (về thông tin, tuyên truyền, hỗ trợ hợp tác và liên kết sản xuất, thúc đẩy người tiên phong, phát huy các kênh lan tỏa trong cộng đồng, hỗ trợ tiếp cận vốn và tiếp cận thị trường...), dẫn đến hiệu quả của hợp phần hỗ trợ sản xuất khó xác định.

Sự gắn kết giữa khuyến nông với tín dụng ưu đãi, dạy nghề, tiếp cận thị trường ở vùng đồng bào DTTS cần được cải thiện. Các tỉnh khảo sát đều chưa có cơ chế chính thức kết nối giữa khuyến nông với Ngân hàng để những người tham gia mô hình khuyến nông được ưu tiên, hỗ trợ vay vốn để duy trì và nhân rộng mô hình. Tại một số tỉnh (Lào Cai, Đắk Nông, Trà Vinh), Trung tâm khuyến nông tỉnh và các Trạm khuyến nông huyện chưa được hỗ trợ, cấp ngân sách để thực hiện chức năng trung tâm dạy nghề nông nghiệp. Hiện chưa có chính sách hỗ trợ đủ mạnh về liên kết thị trường trong các mô hình sinh kế qui mô nhỏ ở vùng đồng bào DTTS (chính sách “cánh đồng lớn” hiện nay chỉ phù hợp với vùng thấp). Sự tham gia và hưởng lợi của người nghèo DTTS trong các hình thức liên kết doanh nghiệp chưa được nhiều rủi ro, do thiếu cơ chế đảm bảo lợi ích hài hòa giữa các bên.



Điểm tích cực tại một số địa bàn khảo sát là hỗ trợ sản xuất cho người nghèo DTTS đã hướng đến cách đầu tư đồng bộ có trọng điểm. Các tỉnh Quảng Trị, Ninh Thuận và Đắk Nông đã xây dựng đề án hỗ trợ sinh kế cho các nhóm DTTS khó khăn nhất, dựa trên lồng ghép nguồn vốn của các CT-DA. Riêng tại huyện Đakrông (Quảng Trị), Ủy ban nhân dân (UBND) huyện đã lồng ghép nguồn vốn của các Chương trình 135, 30a, 134, dự án trồng rừng 661 và vốn sự nghiệp kinh tế của

huyện để xây dựng đề án thí điểm giảm nghèo “có địa chỉ” với các biện pháp hỗ trợ đồng bộ, liên tục trong 2-3 năm, gắn với cam kết thoát nghèo của hộ. Tuy nhiên, khi chưa có sự tích hợp chính sách ngay từ cấp trung ương, chưa có khuôn khổ tài chính trung hạn, và chưa có sự phân cấp, trao quyền chủ động về ngân sách cho địa phương, những nỗ lực lồng ghép vốn, phối kết hợp giữa các bên của từng địa phương như nêu trên vẫn mang tính đơn lẻ và thiếu bền vững.

thúc đẩy và cùng làm việc với người dân nhằm phân tích và xây dựng chiến lược sử dụng nguồn lực có sẵn cho việc phát triển kinh tế hộ gia đình. Xây dựng hướng dẫn nghiệp vụ cho KNV xã (và CTV khuyến nông thôn) về bản mô tả công việc và lập kế hoạch hoạt động định kỳ. Ban hành chính sách hỗ trợ phát triển mạng lưới các điểm tư vấn, dịch vụ nông nghiệp gắn với KNV xã và thú y xã, nhất là ở các xã DTTS xa trung tâm huyện.

- **Cộng tác viên khuyến nông thôn:** Mở rộng khái niệm khuyến nông cơ sở ở cấp thôn, theo hướng “ở thôn (thôn, bản, ấp, phum, sóc) có CTV khuyến nông, các tổ nhóm hợp tác nông dân, các nông dân giỏi, các đại lý, các cán bộ thôn và cán bộ đoàn thể kiêm nhiệm công tác khuyến nông²⁷...”. Xây dựng cơ chế hợp đồng CTV khuyến nông thôn ngắn hạn, linh hoạt theo từng nhiệm vụ cụ thể trong từng giai đoạn.

4. Đổi mới chính sách nhân rộng mô hình khuyến nông ở vùng đồng bào DTTS:

- **Đánh giá mô hình có thể nhân rộng:** Hướng dẫn cụ thể về nội dung đánh giá các mô hình trình diễn, điển hình sản xuất thành công có thể nhân ra diện rộng; tập trung đánh giá về hiệu quả, qui trình và phương pháp thực hiện, tính phù hợp, các điều kiện và kênh nhân rộng; và đề xuất biện pháp hỗ trợ đồng bộ tiếp theo để nhân rộng mô hình ở vùng đồng bào DTTS.
- **Biện pháp hỗ trợ nhân rộng:** Mở rộng các khoản mục chi cho nhân rộng mô hình: không chỉ về “thông tin, tuyên truyền, quảng cáo, hội nghị đầu bờ”; mà còn về “hỗ trợ một phần (ví dụ, 50%) giống và vật tư thiết yếu cho nhân rộng mô hình” và “hỗ trợ các hình thức hợp tác và liên kết sản xuất, hỗ trợ người tiên phong và các kênh lan tỏa từ nông dân đến nông dân, hỗ trợ tiếp cận vốn và tiếp cận thị trường”²⁸.



THAM KHẢO

- 1 Bản tóm lược gợi ý chính sách này là một trong ba bản Tóm lược gợi ý chính sách do Oxfam thực hiện trong năm 2014 thuộc Dự án “Theo dõi và phân tích chính sách giảm nghèo” giai đoạn 2014-2016 do Cơ quan viện trợ Ai Len (Irish Aid) và Cơ quan hợp tác phát triển Thụy Sĩ (SDC) tài trợ. Hai bản tóm lược gợi ý chính sách còn lại là về chủ đề “Lập kế hoạch có sự tham gia và phân cấp tài chính cho cấp cơ sở” và “Dạy nghề cho lao động nông thôn (theo Đề án 1956)”.
- 2 Dùng chữ “tiểu dự án” (hoặc “phương án”, “kế hoạch”) khuyến nông và hỗ trợ phát triển sản xuất, để phân biệt với chữ “dự án” đã được dùng để chỉ toàn bộ hợp phần hỗ trợ phát triển sản xuất trong Chương trình 135, 30a. Bản chất của “tiểu dự án” là tập hợp các hoạt động đồng bộ do các bên liên quan thực hiện để đạt được mục tiêu cụ thể trong khuôn khổ nguồn lực và thời gian cụ thể.
- 3 World Bank, 2013, Tacking Stock: An update on Vietnam’s recent economic developments, Hanoi, December 2013. Số liệu nghèo trích dẫn ở đây được tính theo chuẩn nghèo chi tiêu năm 2010 do Tổng cục Thống kê và World Bank đề xuất.
- 4 World Bank, 2012, Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới, Washington DC; Oxfam và AAV, 2012, Báo cáo Tổng hợp 5 năm Theo dõi Nghèo có sự Tham gia ở khu vực Nông thôn Việt Nam (2007-2011), Hà Nội.
- 5 Oxfam, 2014, Rà soát và phân tích các chính sách giảm nghèo: Báo cáo nền cho Dự án “Theo dõi và phân tích chính sách giảm nghèo” do Oxfam thực hiện trong giai đoạn 2014 - 2016; Thành H.X. và cộng sự, 2013, Báo cáo Đánh giá giữa kỳ một số chính sách giảm nghèo nhằm thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững 2012-2015 và Nghị quyết 80/NĐ-CP của Chính phủ.
- 6 Các phát hiện và khuyến nghị trong bản Tóm lược gợi ý chính sách này được tổng hợp từ 159 cuộc thảo luận nhóm với sự tham gia của 646 người dân và cán bộ cấp tỉnh, huyện, xã (trong đó có 391 nam giới và 255 phụ nữ, 271 người Kinh và 375 người DTTS) và từ 250 cuộc phỏng vấn sâu (trong đó có 149 nam giới và 101 phụ nữ, 81 người Kinh và 169 người DTTS).
- 7 Khoản 1, Điều 2, Nghị định 02/2010/NĐ-CP ngày 8/1/2010 của Chính phủ về Khuyến nông.
- 8 Ví dụ, Thành H.X., Quý LT. và Hải NV., 2004, Các vấn đề về giới và dân tộc thiểu số trong khuyến nông, Phần 2 của các dịch vụ khuyến nông cho người nghèo, VUFO- Trung tâm tư liệu NGO; Rudec, 2014, Báo cáo tổng hợp: Nâng cao hiệu quả hoạt động khuyến nông cho đồng bào dân tộc thiểu số khu vực miền núi miền Bắc Việt Nam.
- 9 Quyết định 1258/QĐ-BNN-KHCN ngày 4/6/2013 của Bộ trưởng Bộ NN-PTNT phê duyệt Chương trình khuyến nông Trung ương trọng điểm giai đoạn 2013-2020.
- 10 Xem thêm: Oxfam và AAV, 2013a, Vai trò của thiết chế thôn bản trong giảm nghèo tại một số cộng đồng dân tộc thiểu số điển hình ở Việt Nam - Nghiên cứu trường hợp tại Điện Biên, Quảng Trị, Đắk Lắk và Trà Vinh.
- 11 Helvetas, 2013, Báo cáo đánh giá giữa kỳ kết quả đầu ra của dự án PSARD tại hai tỉnh Hòa Bình và Cao Bằng.
- 12 Bộ NN-PTNT đang xây dựng Thông tư kèm theo Sổ tay hướng dẫn thực hiện Dự án hỗ trợ phát triển sản xuất trong Chương trình 135, trong đó có hướng dẫn về thành lập và quản lý, vận hành nhóm hộ.
- 13 Các đơn vị cấp tỉnh khó cạnh tranh với các viện, trường trong việc xét chọn cơ quan thực hiện dự án khuyến nông trung ương, do khó có khả năng thực hiện dự án “ở quy mô vùng, miền và quốc gia, cụ thể từ 3 tỉnh, thành phố trở lên” (theo Điều 2, Thông tư 15/2013/TT-BNNPTNT).
- 14 Oxfam, 2014, tài liệu đã dẫn.

- 15 Thực tế hiện nay các “câu lạc bộ khuyến nông” - như qui định trong Khoản 1, Điều 10 của Nghị định 02/2010/NĐ-CP, hầu như không còn hoạt động ở các địa bàn khảo sát.
- 16 Rudec, 2014, Nghiên cứu Nâng cao hiệu quả khuyến nông cho đồng bào DTTS vùng Duyên Hải Nam Trung Bộ, Tây Nguyên và Đồng bằng Sông Cửu Long (bài trình bày tại Hội thảo ngày 6/6/2014 ở Cần Thơ).
- 17 Mô hình “3 giảm - 3 tăng” áp dụng cho canh tác lúa, tức là: giảm lượng giống gieo sạ, giảm lượng thuốc trừ sâu bệnh, giảm lượng phân đạm, tăng năng suất lúa, tăng chất lượng lúa gạo, tăng hiệu quả kinh tế. Mô hình “1 phải 5 giảm” gồm: “1 phải” là phải dùng giống lúa xác nhận; “5 giảm” là: giảm lượng nước vừa đủ, giảm thất thoát sau thu hoạch, giảm lượng giống gieo sạ, giảm sử dụng thuốc bảo vệ thực vật, giảm phân bón.
- 18 Xem thêm: Oxfam và AAV, 2013b, Mô hình giảm nghèo tại một số cộng đồng dân tộc thiểu số điển hình tại Việt Nam - Nghiên cứu trường hợp tại Hà Giang, Nghệ An và Đắk Nông.
- 19 Quy định về số lần thực hiện điểm trình diễn chỉ cho phép tối đa 2 lần đối với chu kỳ mô hình 6 tháng trở xuống, 1 lần với chu kỳ mô hình trên 6 tháng (theo khoản 2, điều 5 Thông tư 15/2013/TT-BNNPTNT). Quy định hỗ trợ sản xuất về giống và phân bón trong Chương trình 30a chỉ cho phép hỗ trợ một lần (không được lặp lại hộ).
- 20 Thông tư số 15/2013/TT-BNNPTNT quy định về việc nhân rộng mô hình khuyến nông là “chuyển giao kết quả khoa học và công nghệ từ các mô hình trình diễn, điển hình sản xuất tiên tiến ra diện rộng”. Kinh phí để thực hiện nhân rộng chỉ bao gồm “kinh phí thông tin, tuyên truyền, quảng cáo, hội nghị đầu bờ”.
- 21 Riêng tại tỉnh Nghệ An, Quyết định 09/2012/QĐ-UBND đã có chính sách hỗ trợ nhân rộng mô hình kinh tế, trong đó qui định: mô hình nhân rộng (quy mô phải đạt tối thiểu gấp 04 lần quy mô mô hình đã được xây dựng có hiệu quả) được hỗ trợ kinh phí tuyên truyền, hội thảo đầu bờ với mức 20 triệu đồng/mô hình, và hỗ trợ 30% giá các loại vật tư, phân bón chủ yếu. Tuy nhiên, do chưa nắm được các tiêu chí đánh giá, các điều kiện nhân rộng mô hình... nên tại các xã, huyện khảo sát ở tỉnh Nghệ An vẫn chưa thực hiện chính sách hỗ trợ nhân rộng mô hình này của tỉnh.
- 22 Điều 17, Nghị định 02/2010/NĐ-CP về Khuyến nông.
- 23 Chính phủ đã giao cho Bộ Tài chính chủ trì phối hợp với Bộ NN-PTNT để hướng dẫn việc xây dựng và quản lý Quỹ khuyến nông, song đến nay vẫn chưa có thông tư hướng dẫn về vấn đề này. Dự án “Nhân rộng mô hình giảm nghèo” thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững (CTMTQG GNBV) cho đến nay là dự án sử dụng vốn Ngân sách duy nhất có cơ chế thu hồi một phần chi phí hỗ trợ cho mô hình, theo mục đ, khoản 2, Điều 3 của Thông tư liên tịch 68/2013/TTLT-BTC-BLĐTĐBXH
- 24 Trong khoản 2, Điều 5 của Thông tư 15/2013/TT-BNNPTNT; và khoản c, mục 3.2, Điều 5 Thông tư liên tịch 183/2010/TTLT-BTC-BNN.
- 25 Qui định cụ thể về trách nhiệm, nghĩa vụ, cam kết của hộ gia đình hưởng lợi từ dự án hỗ trợ phát triển sản xuất trong Khoản 1, Điều 4 Thông tư liên tịch 05/2013/TTLT-UBND-NNPTNT-KHĐT-TC-XD.
- 26 Khoản 3, Điều 5 Thông tư 15/2013/TT-BNNPTNT; và Khoản 4, Điều 5 Thông tư liên tịch 183/2010/TTLT-BTC-BNN.
- 27 Thực tế hiện nay các “câu lạc bộ khuyến nông” - như qui định trong Khoản 1, Điều 10 của Nghị định 02/2010/NĐ-CP, hầu như không còn hoạt động ở các địa bàn khảo sát.
- 28 Khoản 4, Điều 5 của Thông tư liên tịch 183/2010/TTLT-BTC-BNN

Dự án Theo dõi và Phân tích Chính sách Giảm nghèo do Oxfam và các đối tác địa phương thực hiện nhằm theo dõi diễn biến và tác động của chính sách giảm nghèo đối với đời sống của người dân tại 9 tỉnh/thành phố ở Việt Nam (giai đoạn 2014-2016).

Hàng năm, các phản hồi của người dân về một số nhóm chính sách được thu thập, phân tích và tổng hợp thành các báo cáo chính sách theo chủ đề. Thông qua các cuộc họp, đối thoại chính sách và các kênh truyền thông trong việc chia sẻ kết quả theo dõi và phân tích chính sách giảm nghèo thường niên, Oxfam cùng hợp tác với các đối tác địa phương, Trung ương và đối tác phát triển khác để vận động cho các chính sách và chương trình giảm nghèo hiệu quả và bền vững hơn.

☎ 04 3945 4448 - ext 610.

✉ ppm@oxfam.org.uk

🌐 www.oxfamblogs.org/vietnam

📘 facebook.com/oxfaminvietnam



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Irish Aid

An Roinn Gnóthaí Eachtracha agus Trádála
Department of Foreign Affairs and Trade

Những hình ảnh sử dụng trong báo cáo được lấy từ cuộc thi ảnh báo chí “Đất và Người”, tổ chức trong khuôn khổ chiến dịch GROW tại Việt Nam. Ấn phẩm này được gửi tới các cá nhân, tổ chức và cơ quan có quan tâm; không vì mục đích thương mại.