

TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ NƯỚC NGOÀI VỚI NÂNG CAO NĂNG LỰC CỦA CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ Ở VIỆT NAM¹

PGS.TS. Vương Xuân Tình
Viện Dân tộc học

Tóm tắt: Từ khi Đổi mới (1986), Việt Nam đã thu hút ngày càng nhiều dự án của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài (INGOs). Trong 63 tỉnh, thành phố được INGOs đầu tư, có 24 tỉnh ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi nhận được 21% tổng số viện trợ của INGOs. Các dự án thuộc INGOs triển khai tại vùng này gồm nhiều hợp phần, song thường có hợp phần liên quan đến nâng cao năng lực ở các lĩnh vực: y tế, giáo dục, chăm sóc và bảo vệ nhóm yếu thế; hoạt động sinh kế; tổ chức, quản lý gia đình và phát triển cộng đồng. Hoạt động nâng cao năng lực của INGOs tác động tích cực đến phát triển nguồn nhân lực của các dân tộc thiểu số, thay đổi cơ cấu kinh tế, cải thiện các quyền của nhóm yếu thế, giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa tộc người, xây dựng mô hình phát triển ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi. Song, hoạt động này cũng còn những hạn chế do nguồn vốn của INGOs hạn hẹp, có mô hình chưa phù hợp với điều kiện địa phương, sự quan liêu ở một số cán bộ của cơ quan đối tác.

Từ khóa: Tổ chức phi chính phủ nước ngoài, nâng cao năng lực, dân tộc thiểu số, vùng dân tộc thiểu số và miền núi, Việt Nam.

Ngày nhận bài: 7/4/2020; ngày gửi phản biện: 27/4/2020; ngày duyệt đăng: 30/5/2020

Mở đầu

Để phát triển vùng dân tộc thiểu số (DTTS) và miền núi, Việt Nam chú trọng mọi nguồn lực, trong đó có nguồn lực của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài (INGOs). Sau khi thống nhất đất nước vào năm 1975, phần lớn INGOs chấm dứt hoạt động ở miền Nam. Song, do có chính sách Đổi mới, chỉ tính đến năm 2017, đã có hơn 1.100 INGOs hoạt động, với giá trị viện trợ cho Việt Nam đáng kể theo các năm. Giá trị ấy tăng từ 79 triệu USD năm 1996 lên 304,7 triệu USD năm 2011, và năm 2017 đạt 279,5 triệu USD. Tổng giá trị viện trợ của INGOs cho Việt Nam từ năm 1996 - 2017 đạt trên 4,1 tỷ USD. Hoạt động viện trợ của INGOs được triển khai tại 63 tỉnh, thành phố, trong đó tập trung vào các lĩnh vực như y tế,

¹ Bài viết là kết quả nghiên cứu của Đề tài cấp Nhà nước về “Đánh giá hiệu quả, tác động của chương trình, dự án của các tổ chức quốc tế thực hiện ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi từ năm 1990 đến nay”, mã số: CTDT.40.18/16-20, do Viện Dân tộc học chủ trì, TS. Trần Minh Hằng làm chủ nhiệm.

giáo dục, sinh kế, bình đẳng giới, môi trường². Ban Điều phối viện trợ nhân dân (2001 - 2017) cho biết, trong tổng giá trị vốn viện trợ của INGOs giai đoạn 2001 - 2017, viện trợ cho y tế chiếm 34%, phát triển kinh tế - xã hội - 18%, giáo dục - đào tạo - 14%, giải quyết các vấn đề xã hội - 9,21%, tài nguyên - môi trường - 8%, và các lĩnh vực khác - 16,79%. Trong số địa phương nói trên, giá trị viện trợ của INGOs cho 24 tỉnh có tỷ lệ cao về dân tộc thiểu số (DTTS), chiếm 21% tổng giá trị viện trợ của các tổ chức này cho cả nước (Lan Chi, 2016).

Hoạt động và vai trò của INGOs ở vùng DTTS và miền núi Việt Nam rất phong phú, song đến nay vẫn còn ít nghiên cứu chuyên sâu. Khoảng hai thập kỷ qua, mới xuất hiện một số công trình chuyên khảo, luận án tiến sĩ, luận văn thạc sĩ, bài báo khoa học đề cập về INGOs ở Việt Nam. Trong công trình tìm hiểu về INGOs, Đinh Quý Độ (Chủ biên, 2012) đã giới thiệu một số INGOs và các hoạt động ưu tiên tại Việt Nam, phân tích chính sách của thế giới và Việt Nam để vừa thu hút INGOs song vẫn quản lý được hoạt động của họ trong khuôn khổ luật pháp quốc gia. Nghiên cứu về INGOs, Đôn Tuấn Phong (2018) không chỉ giới thiệu mà còn phân tích, đánh giá vai trò của INGOs trong phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam, đồng thời đề xuất kiến nghị Nhà nước có chính sách huy động và quản lý tốt nguồn lực của INGOs. Bên cạnh công trình có tính khái quát nêu trên, một số nghiên cứu còn tìm hiểu vai trò của INGOs ở lĩnh vực cụ thể. Chẳng hạn, Đỗ Phương Huyền (2018) đã tìm hiểu hoạt động của INGOs trong xóa đói giảm nghèo khu vực Tây Bắc; Nguyễn Quỳnh Anh (2018) xem xét vai trò của INGOs về nâng cao nhận thức biến đổi khí hậu; Nguyễn Đức Nhật và cộng sự (2015) nghiên cứu mô hình giảm nghèo của các đối tác quốc tế, trong đó có INGOs ở Việt Nam. Những nghiên cứu nêu trên đều đề cập ở mức độ khác nhau liên quan tới các tộc người ở vùng DTTS và miền núi.

Trong bài viết này, chúng tôi đề cập vai trò của INGOs với nâng cao năng lực ở vùng DTTS và miền núi của Việt Nam. Việc nâng cao năng lực không chỉ dành cho người DTTS, mà còn cho cả cán bộ thuộc dân tộc đa số làm việc tại vùng này. Cách tiếp cận của INGOs là từ dưới lên (bottom up), nên dù dự án được tài trợ ở lĩnh vực và địa phương nào thì nâng cao năng lực cho người dân ở cộng đồng là một trong những mục tiêu quan trọng. Với phương châm viện trợ “cho cần câu, không cho cá”, hầu hết dự án của INGOs đều có hợp phần nâng cao kỹ năng đảm bảo đời sống cho người dân, nhất là nhóm yếu thế; đồng thời cũng nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ có trách nhiệm đối với họ. Theo đó, chúng tôi tập trung tìm hiểu việc nâng cao năng lực cho các DTTS của INGOs ở 3 nhóm lĩnh vực sau đây: (1) nâng cao năng lực về y tế, giáo dục, chăm sóc và bảo vệ nhóm yếu thế; (2) nâng cao năng lực trong hoạt động sinh kế; (3) nâng cao năng lực trong tổ chức, quản lý gia đình và phát triển cộng đồng.

² Tùy theo mục tiêu phân tích mà cách phân loại hoạt động của INGOs cũng khác nhau. Chẳng hạn, dưới góc độ kinh tế chính trị, Đinh Quý Độ (Chủ biên, 2012) lại phân chia hoạt động của INGOs thành 5 lĩnh vực: kinh tế, xã hội, tôn giáo, nhân quyền và môi trường.

1. Nâng cao năng lực về y tế, giáo dục, chăm sóc và bảo vệ nhóm yếu thế

- *Nâng cao năng lực về y tế*: trong lĩnh vực y tế, đầu tư của INGOs tại vùng DTTS và miền núi, tính trung bình có 15 dự án với mỗi tỉnh ở khu vực Đông Bắc; tương tự, số dự án trung bình của mỗi tỉnh ở khu vực Tây Bắc là 16, Tây Nguyên - 12, Tây Nam Bộ - 8 (Lại Lâm Anh, Nguyễn Thanh Đức, 2017, tr. 67-74). Ngoài góp phần cung cấp dịch vụ cho tổ chức, cá nhân có nhu cầu, tham gia thực hiện chương trình y tế quốc gia, INGOs còn hỗ trợ nâng cao năng lực chuyên môn và quản lý của đội ngũ cán bộ y tế, nhất là cán bộ ở tuyến tỉnh, huyện, xã và thôn. Tổ chức Atlantic Philanthropies (AP), từ năm 1999 đến 2013 với mục đích nâng cao chất lượng cuộc sống và công bằng trong chăm sóc sức khỏe tại Việt Nam, đã tài trợ 129 dự án về lĩnh vực y tế, trong đó có nhiều dự án tại vùng DTTS và miền núi với tổng giá trị là 259 triệu USD (Đôn Tuấn Phong, 2018, tr. 108-109). Từ năm 2008 đến 2013 (năm AP đóng cửa văn phòng ở Việt Nam), trong mục tiêu chăm sóc sức khỏe ban đầu, AP rất chú trọng các DTTS. Thông qua dự án “Cải thiện hệ thống y tế cơ sở”, dự án đã tài trợ cho tỉnh Yên Bái xây dựng 84 trạm xá xã, tỉnh Thái Nguyên - 154, tỉnh Đắk Lắk - 158, tỉnh Vĩnh Long - 96, tỉnh Cà Mau - 101. Trung bình, mỗi trạm xá được nhận 2,5 tỉ đồng. Cán bộ y tế do cộng đồng tuyển chọn đã tham gia các khóa huấn luyện về chăm sóc sức khỏe ban đầu được thiết kế riêng cho đồng bào DTTS, sau đó trở về phục vụ cộng đồng của mình. Những cán bộ này được học về các mô hình bệnh tật, thói quen giữ gìn sức khỏe, thuật ngữ y khoa và truyền thông (Liên Hoàng, 2018, tr. 22-51).

Cùng với AP, một số dự án của các tổ chức khác cũng có hoạt động nâng cao năng lực. Dự án “Tăng cường năng lực hệ thống y tế cơ sở một số tỉnh trọng điểm” của GAVI tại tỉnh Tuyên Quang, năm 2012 đã đào tạo 394 nhân viên y tế thôn bản, tập huấn về thực hành tiêm chủng cho trên 700 cán bộ y tế. Dự án “Phát triển chăm sóc mắt toàn diện” của FHF ở tỉnh Hà Giang, từ năm 2010 đến 2015 đã giúp đào tạo cán bộ cho các tuyến tỉnh, huyện và xã, trong đó đào tạo được 9 bác sĩ về mắt, 4 bác sĩ phẫu thuật, 1 bác sĩ nhi, 8 khúc xạ viên, 8 giảng viên nguồn chăm sóc mắt ban đầu, 2 nhân viên y tế về sử dụng và bảo trì các thiết bị, 110 nhân viên y tế cộng đồng về kỹ năng truyền thông và chăm sóc mắt ban đầu, 524 nhân viên y tế thôn bản về kỹ năng truyền thông và chăm sóc mắt ban đầu. Tại tỉnh Bắc Kạn, những năm 1999 - 2018, các dự án của APHEDA đã mở nhiều lớp đào tạo, bồi dưỡng cho gần 700 nhân viên y tế thôn bản. Thực hiện các dự án ở huyện Mường Tè, tỉnh Lai Châu từ năm 2006 đến 2015, tổ chức CWS giúp tập huấn 2 lớp nâng cao năng lực cho cán bộ trạm y tế xã và nhân viên y tế thôn bản; tập huấn về cách tiếp cận vệ sinh tổng thể do cộng đồng làm chủ cho các thành viên nông cốt và cộng tác viên; đào tạo nhân viên y tế thôn bản có trình độ 6 - 9 tháng (Đỗ Phương Huyền, 2018, tr. 64-71). Như vậy, việc nâng cao năng lực về y tế của INGOs chủ yếu tập trung hỗ trợ đội ngũ cán bộ ở tuyến tỉnh, huyện, xã và thôn bản có nhiệm vụ trực tiếp chăm sóc sức khỏe cho người dân của các DTTS. Tuy nhiên, cũng có dự án còn góp phần nâng cao năng lực tiếp nhận dịch vụ y tế của người dân (Lại Lâm Anh, Nguyễn Thanh Đức, 2017, tr. 67-74).

- *Nâng cao năng lực về giáo dục*: các dự án về giáo dục của INGOs thường tập trung xây dựng cơ sở vật chất (trường, lớp, thiết bị giảng dạy, học tập), tài trợ vật chất cho những học sinh nghèo, song hợp phần nâng cao năng lực cho giáo viên, học sinh, đội ngũ làm công tác quản lý giáo dục và cộng đồng cũng được coi trọng, chiếm khoảng 30% trong tổng ngân sách tài trợ những năm 2001 - 2017 (Ban Điều phối viện trợ nhân dân, 2001 - 2017).

Trong giáo dục, nâng cao năng lực cho giáo viên và đội ngũ quản lý giáo dục có vai trò rất quan trọng. Dự án của tổ chức E&D triển khai tại Yên Bái từ 2003 - 2011 đã chú trọng nâng cao chất lượng giảng dạy và quản lý qua thiết lập mạng lưới giảng viên người địa phương, xây dựng phương pháp dạy học tích cực và mô hình lớp mẫu. Dự án thuộc tổ chức CWS tại huyện Mường Tè, tỉnh Lai Châu, từ 2006 - 2015 đã mở nhiều lớp tập huấn cho giáo viên cốt cán các trường tiểu học và trung học cơ sở về đổi mới công tác dạy học, dạy tiếng dân tộc La Hủ cho giáo viên trường mầm non ở nơi trường có học sinh thuộc tộc người này. Việc nâng cao năng lực cho giáo viên không chỉ có nghiệp vụ sư phạm mà còn cả tri thức khác, nhất là tri thức về phát triển của trẻ em. Điều đó có thể thấy qua hoạt động của dự án thuộc tổ chức World Vision ở huyện Kim Bôi, tỉnh Hòa Bình.

Nâng cao năng lực cho học sinh DTTS cũng được các dự án của INGOs hỗ trợ. Về lĩnh vực này, có thể kể tới việc nâng cao năng lực tiếng phổ thông cho trẻ em mới đến trường, để các em tiếp thu bài giảng bằng song ngữ tiếng phổ thông - dân tộc thiểu số. Năm 2010, tổ chức Save for Children đã hỗ trợ học sinh DTTS ở một số trường thuộc vùng đặc biệt khó khăn của ba tỉnh Yên Bái, Điện Biên và Quảng Trị được nâng cao tiếng phổ thông, nghe giảng bài bằng song ngữ phổ thông - tiếng DTTS, và học bài bằng phương pháp tham dự. Có dự án như của tổ chức ChildFund được triển khai ở tỉnh Hòa Bình từ năm 1997 còn giúp học sinh dân tộc Mường tiếp cận với điều kiện giáo dục chất lượng cao. Một số dự án chú trọng đến nâng cao năng lực giáo dục của cả phụ huynh học sinh và chính quyền địa phương. Năm 2010, dự án của ChildFund triển khai ở huyện Kim Bôi, tỉnh Hòa Bình đã có hợp phần vận động chính quyền địa phương xây dựng kế hoạch, chiến lược phát triển giáo dục với sự tham gia của phụ huynh học sinh (Đỗ Phương Huyền, 2018, tr. 72-80).

- *Nâng cao năng lực về bảo vệ và chăm sóc nhóm yếu thế*: nhóm yếu thế được đề cập là trẻ em và phụ nữ - những người dễ bị tổn thương trong quá trình phát triển.

Theo ChildFund, bảo vệ, chăm sóc trẻ em là các hành động ngăn ngừa hoặc giải quyết vấn đề về bạo lực, bóc lột, xâm hại, xao nhãng trẻ em (ChildFund, 2015-2018); song ở đây, chúng tôi chỉ tìm hiểu việc nuôi dưỡng và an sinh cho trẻ em (Child security). Có nhiều tổ chức INGOs quan tâm đến lĩnh vực đã nêu, nhưng đáng chú ý là các tổ chức như Save for Children, ChildFund, World Vision, ActionAid.

Với tổ chức Save for Children, những dự án được triển khai ở các tỉnh thuộc vùng DTTS và miền núi của Việt Nam như tại Lào Cai, ngoài lĩnh vực giáo dục đã trình bày, còn tập trung vào 5 lĩnh vực liên quan đến bảo vệ, chăm sóc trẻ em: (1) sức khỏe và dinh dưỡng, với các hợp phần: chăm sóc bà mẹ và trẻ sơ sinh, nâng cao năng lực cho bà đỡ và nhân viên

y tế cộng đồng, cung cấp thiết bị y tế cho trẻ sơ sinh, nâng cao tình trạng dinh dưỡng cho trẻ em, cung cấp vitamin A; (2) bảo vệ trẻ em: nâng cao năng lực và chất lượng của hệ thống bảo vệ trẻ em, chống bạo lực với trẻ em; (3) quản trị quyền trẻ em: góp phần triển khai công ước về Quyền trẻ em của Liên hiệp quốc; (4) giảm tình trạng đói nghèo đối với trẻ em; (5) giảm thiểu rủi ro tai nạn và ứng phó với tình trạng khẩn cấp³. Các lĩnh vực đã nêu cũng được nhiều tổ chức quan tâm, như dự án của CARE có hoạt động ngăn chặn nạn đuối nước của trẻ em DTTS ở huyện Mai Châu, tỉnh Hòa Bình; dự án của tổ chức APHEDA tại tỉnh Bắc Kạn (1999) có hợp phần thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia về tiêm chủng cho trẻ em⁴; dự án của ActionAid tại các tỉnh Hà Giang, Lai Châu, Điện Biên, Sơn La, Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Trà Vinh, Sóc Trăng (2001 - 2017) cũng có những hợp phần liên quan đến chăm sóc sức khỏe ban đầu cho bà mẹ và trẻ sơ sinh, giảm tình trạng đói nghèo cho trẻ em, tạo điều kiện vật chất cho trẻ em được tới trường, chống bạo lực trẻ em, thúc đẩy quyền trẻ em trong trường học (ActionAid, Báo cáo thường niên, 2005 - 2018). Với các dự án của ChildFund tại ba tỉnh Hòa Bình, Bắc Kạn, Cao Bằng hoạt động từ năm 1995 đến nay, có ba mục tiêu và hoạt động chính: (1) cải thiện sự tham gia của trẻ em, tiếng nói và quyền đại diện của trẻ em; (2) tăng cường khả năng tự thích ứng của trẻ, đặc biệt là trong bảo vệ trẻ em; (3) xây dựng năng lực và mối liên kết giữa các cộng đồng và chính quyền địa phương trong việc bảo vệ trẻ em (ChildFund, 2015 - 2018, tr. 11).

Nâng cao năng lực của phụ nữ được thể hiện trong hoạt động của các dự án liên quan đến bình đẳng giới và chống bạo hành phụ nữ. Chẳng hạn, trong 5 ưu tiên thuộc các chương trình hành động của ActionAid, có ưu tiên về xây dựng các giải pháp xã hội và chính trị cho phụ nữ và trẻ em gái (ActionAid, 2014, tr. 8). Trong 3 lĩnh vực hoạt động của CARE, có lĩnh vực quan tâm đến DTTS, đặc biệt với phụ nữ. Ở tầm nhìn dài hạn, trong tất cả các dự án, CARE luôn xem xét cách làm việc với phụ nữ DTTS để sao cho bền vững⁵. Vấn đề bình đẳng giới chủ yếu được tiếp cận dưới góc độ về quyền, với điểm then chốt là nâng cao vị thế của phụ nữ trong tạo thu nhập và sự tham gia của họ để phát triển cộng đồng. Có thể nêu ví dụ qua dự án của ba tổ chức SNV, OXFARM, CARE về “Trao quyền cho phụ nữ qua nâng cao giá trị của chuỗi sản phẩm nông nghiệp”, được triển khai tại hai tỉnh Lào Cai và Bắc Kạn từ 2016 - 2019. Qua hỗ trợ việc trồng quế, chăn nuôi lợn ở tỉnh Lào Cai, trồng chuối ở tỉnh Bắc Kạn, dự án đã tạo sự kết nối giữa phụ nữ trong vùng dự án với các doanh nhân và đối tác khác, nâng cao cơ hội cho các hoạt động tập thể của phụ nữ, đẩy mạnh sự liên kết giữa phụ nữ và các tác nhân của chuỗi giá trị để thúc đẩy cơ hội tham gia hoạt động kinh tế của phụ nữ⁶.

³ Xem Save for Children, <https://vietnam.savethechildren.net/what-we-do> (Truy cập ngày 16/3/2020).

⁴ Xem: Union Aid Abroad APHEDA, <https://www.apheda.org.au/tag/vietnam/> (Truy cập ngày 16/3/2020).

⁵ Xem: “Tổ chức CARE Quốc tế tại Việt Nam: Hỗ trợ nâng cao vị thế của phụ nữ dân tộc thiểu số”, trên trang: https://www.care.org.vn/wp-content/uploads/2019/05/CVN_REMW-summary_final-VN.pdf (Truy cập ngày 16/3/2020).

⁶ “Women’s Economic Empowerment through Agricultural Value Chain Enhancement (WEAVE)”, in: <https://snv.org/project/womens-economic-empowerment-through-agricultural-value-chain-enhancement-weave> (Truy cập ngày 16/3/2020).

Các dự án của tổ chức CARE liên quan đến phụ nữ DTTS ở Việt Nam đều hướng đến ba mục tiêu: (1) đảm bảo phụ nữ có thể tiếp cận được thu nhập; (2) phát triển các nhà lãnh đạo nữ; (3) giải quyết bạo lực giới. Với các dự án này, CARE luôn lồng ghép, phòng ngừa và xử lý bạo lực dựa trên cơ sở quan hệ giới. Các chuẩn mực văn hóa khác nhau khiến phụ nữ gặp nhiều rủi ro hơn, vì thế tổ chức này làm việc với cả nam và nữ để thay đổi nhận thức nhằm giúp mọi người hiểu được tác động tiêu cực của bạo lực. Ở cấp quốc gia, CARE vận động cho những thay đổi về bạo lực giới, trong đó tập trung vào thực trạng của phụ nữ DTTS và giám sát để đảm bảo các điều luật liên quan được thực thi đầy đủ tại vùng nông thôn. Ví dụ, khi phụ nữ trong làng của dự án lập nên một nhóm để tìm hiểu loại hình sản xuất nông nghiệp mới, tổ chức này cũng làm việc với chồng của các thành viên trong nhóm để giúp họ nhìn nhận vai trò giới và những định kiến giới cứng nhắc đang góp phần gây ra bạo lực. Chỉ tính trong năm 2017, dự án của CARE đã có ảnh hưởng đến 80.000 phụ nữ DTTS⁷.

2. Nâng cao năng lực trong hoạt động sinh kế

Sinh kế của các DTTS thường là canh tác nông nghiệp, lâm nghiệp và làm nghề thủ công. Các hoạt động nâng cao năng lực trong sinh kế của INGOs rất đa dạng, có thể còn được lồng ghép trong những dự án với mục tiêu chính không phải sinh kế, như ứng phó với biến đổi khí hậu, nâng cao vai trò của phụ nữ trong gia đình và cộng đồng.

Các dự án của INGOs liên quan đến nâng cao năng lực cho các DTTS để canh tác nông nghiệp, lâm nghiệp, có xu hướng khuyến khích họ phát huy thế mạnh của cây con giống địa phương, kết hợp với áp dụng tri thức kỹ thuật để tăng năng suất; có tri thức và liên kết với thị trường. Ví dụ, dự án “Phát triển thị trường nông thôn - Tăng cường vệ sinh và chuỗi giá trị lúa và lợn vì sức khỏe môi trường và an ninh lương thực ở Việt Nam” do tổ chức CODESPA triển khai tại hai tỉnh Yên Bái, Tuyên Quang từ 2010 - 2014, đã áp dụng cách tiếp cận thị trường trong một số lĩnh vực tác động đến người dân. Hoạt động của dự án bao gồm chuỗi giá trị chăn nuôi lợn, thâm canh lúa bằng kỹ thuật bón phân cải tiến. Sau 3 năm triển khai, dự án đã mang lại lợi ích: thu nhập của người dân tăng lên nhờ tăng năng suất lúa; hàng trăm nghìn hộ nông dân áp dụng phương pháp bón phân mới tại 40% diện tích lúa ở khu vực dự án, giúp tăng 30% năng suất lúa; 500.000 người được đảm bảo an ninh lương thực, trong đó có 350.000 người là DTTS (Đôn Tuấn Phong, 2018, tr. 102-104). Cùng với canh tác cây con giống địa phương, nhiều dự án còn tập huấn cho người dân canh tác giống mới và áp dụng khoa học - kỹ thuật trong quá trình canh tác, như trồng ngô lai, măng bát độ, làm phân xanh vi sinh, kỹ thuật canh tác trên đất dốc, bảo vệ thực vật (Đỗ Phương Huyền, 2018, tr. 57-58). Dự án trồng măng tây trên cát của người Chăm ở thôn Tuấn Tú (xã An Hải, huyện Ninh Phước, tỉnh Ninh Thuận) do tổ chức SNV tài trợ vào năm 2018 cũng là điển hình cho việc nâng cao năng lực canh tác, dựa trên áp dụng khoa học - kỹ thuật. Tại

⁷ Xem: “Tổ chức CARE Quốc tế tại Việt Nam: Hỗ trợ nâng cao vị thế của phụ nữ dân tộc thiểu số”, trên trang: [https:// www.care.org.vn/wp-content/uploads/2019/05/CVN_REMW-summary_final-VN.pdf](https://www.care.org.vn/wp-content/uploads/2019/05/CVN_REMW-summary_final-VN.pdf) (Truy cập ngày 16/3/2020).

thôn này đất trồng lúa rất ít; quanh thôn chủ yếu là cồn cát và trước đây chỉ dùng nơi này làm khu chăn thả gia súc. Được sự hỗ trợ về giống và tập huấn kỹ thuật trồng măng tây, 40 hộ của người Chăm thuộc dự án đã canh tác măng trên cát, trong đó hộ canh tác nhiều có tới trên 20.000m², hộ canh tác ít - hơn 1.000m². Để canh tác, cần bón phân cho măng, sử dụng nguồn nước tưới và chống sâu bệnh - những kỹ thuật mà trước đây người dân chưa biết. Vào mùa thu hoạch măng, cứ 1.000m² măng sẽ cho thu nhập khoảng 400.000đồng/ngày. Việc nâng cao nhận thức dẫn đến thay đổi tập quán canh tác đã giúp người dân mở rộng sinh kế, góp phần xóa đói giảm nghèo.

Ở lĩnh vực lâm nghiệp, để nâng cao thu nhập, các dự án thường hướng vào trồng rừng nguyên liệu kết hợp với chăn nuôi dưới tán rừng, phát triển lâm sản ngoài gỗ. Điều đó có thể thấy qua dự án “Phát triển cây mây giúp cải thiện sinh kế cho nông dân nghèo tại huyện Tương Dương” do OXFARM tài trợ. Dự án tập huấn cho người dân kỹ thuật ươm trồng và chăm sóc mây - một loại cây địa phương; tham quan các mô hình tốt để xây dựng mô hình trồng mây (các mô hình vườn ươm và mô hình trồng mây thâm canh); và liên kết thị trường tiêu thụ (kết nối với các doanh nghiệp chế biến, sản xuất hàng thủ công mây tre đan, thúc đẩy tiêu thụ nguyên liệu mây bền vững và với giá trị cao). Do dự án trang bị những kiến thức và kỹ năng phát triển sản xuất theo điều kiện của địa phương, nên đã tạo việc làm và thu nhập ổn định cho người dân tham gia, góp phần giảm nghèo bền vững (Đôn Tuấn Phong, 2018, tr. 102-104). Tổ chức CARE cũng góp phần giúp các DTTS như Tày, Nùng ở huyện Chợ Đồn, tỉnh Bắc Kạn nâng cao năng lực trong phát triển rừng, với dự án “Nâng cao năng lực cộng đồng trong quản lý rừng”, thực hiện từ 2006 - 2009. Dự án đã tập huấn cho người dân kỹ thuật trồng rừng, chăm sóc bảo vệ rừng và tham quan, học tập mô hình kinh tế dựa vào rừng ở những địa phương khác.

Có dự án với mục tiêu ngoài sinh kế, song cũng có hợp phần nâng cao sinh kế cho người dân. Dự án “Câu lạc bộ pháp luật và đời sống” do CARE hỗ trợ, được thực hiện từ 2007 - 2009 tại hai xã Nông Hạ và Nông Thịnh, huyện Chợ Mới, sau được nhân rộng ra hai xã Côn Minh và Lương Thượng, huyện Na Rì, tỉnh Bắc Kạn là trường hợp như vậy. Ngoài việc hỗ trợ phụ nữ tích cực tham gia giải quyết những vấn đề liên quan đến quyền lợi của mình, các Câu lạc bộ còn duy trì sinh hoạt định kỳ hàng tháng để tập huấn về sinh kế. Theo đó, có 290 tập huấn viên là nông dân thuộc các nhóm sở thích nuôi lợn, gà, trồng lúa, lạc, đậu tương, khoai lang, cây keo được nâng cao năng lực; hơn 1.300 phụ nữ nghèo tham gia 167 nhóm sở thích được tập huấn, chia sẻ các mô hình sinh kế. Nhờ đó, có hơn 90% thành viên nhóm sở thích đã áp dụng kiến thức tập huấn trong chăn nuôi, trồng trọt nên năng suất lúa đạt 2,8 tấn/ha/, đậu tương - 17,5 tạ/ha, lạc - 23,3 tạ/ha (Đỗ Phương Huyền, 2018, tr. 55-56).

Nâng cao năng lực để phát triển tiểu thủ công nghiệp, đảm bảo sinh kế cũng là định hướng được các dự án của INGOs quan tâm. Hầu như mỗi DTTS đều có truyền thống làm một số nghề thủ công nào đó, như dệt thổ cẩm (Mường, Thái, Dao, Hmông, Ê-đê), rèn (Hmông), đan lát (Kho-mú), gôm (Chăm). Các nghề này trước đây chủ yếu đáp ứng nhu cầu

tự cấp tự túc. Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, nhiều sản phẩm thủ công của các DTTS trở thành hàng hóa được ưa chuộng, nhất là gắn với phát triển du lịch. Tại khu vực miền núi tỉnh Thanh Hóa, tính đến năm 2019, có khoảng 700 thôn/bản thuộc 54 xã có nghề và làng nghề truyền thống đang duy trì hoạt động. Các nghề như dệt thổ cẩm, thêu ren, đan lát mây tre, đan cọt, ủ rượu cần, nấu rượu siêu men lá, rèn đã hình thành từ lâu đời và có nhiều sản phẩm độc đáo. Trong số này, có không ít sản phẩm trở thành hàng hóa và dần phổ biến trên thị trường, như mặt hàng mây tre đan, thổ cẩm, rượu cần, rượu siêu men lá. Năm 2006, tổ chức World Vision đã hỗ trợ “Nhóm dệt Mường Lang Chánh” tập huấn nghề dệt tơ tằm. Sau hơn chục năm tồn tại, do sản phẩm của “Nhóm dệt Mường Lang Chánh” có chất lượng nên đã tìm được chỗ đứng trên thị trường và có mặt ở nhiều hội chợ trong nước, quốc tế. Sản phẩm làm ra phần lớn bán cho khách du lịch nước ngoài, một số còn được bán ở thị trường Nhật Bản, Singapore. Việc duy trì và phát triển các nghề truyền thống đã góp phần tạo việc làm, tăng thu nhập và từng bước chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong nông nghiệp, nông thôn (Khôi Nguyên, 2019).

3. Nâng cao năng lực trong quản lý tài chính của gia đình và phát triển cộng đồng

- *Nâng cao năng lực trong quản lý tài chính của gia đình*: INGOs rất chú trọng nâng cao năng lực quản lý tài chính của gia đình các DTTS. Vốn sống trong nền kinh tế tự cấp là chính dựa vào nguồn lợi thiên nhiên từ lâu đời nên nhiều gia đình DTTS ít quan tâm hạch toán lỗ lãi trong hoạt động sinh kế và chi tiêu. Nếp sống đó khiến họ luẩn quẩn trong vòng nợ nần, nghèo đói. Bởi vậy, một số dự án của INGOs đã xây dựng quỹ tín dụng để giúp các hộ nghèo có vốn làm ăn, nâng cao năng lực về hạch toán trong sản xuất, khiến họ có ý thức tiết kiệm. Tại tỉnh Yên Bái, dự án của tổ chức World Vision vào năm 2004 đã khuyến khích người dân tiết kiệm và xây dựng hệ thống tín dụng nhỏ qua dịch vụ tài chính vi mô. Các năm 2007 - 2009, dự án của tổ chức CARE triển khai tại tỉnh Bắc Kạn đã thành lập các câu lạc bộ pháp luật và đời sống, trong đó có việc xây dựng quỹ của câu lạc bộ, thực hiện cho vay bằng cách bình xét (Đỗ Phương Huyền, 2018, tr. 54-55).

Thiết lập hệ thống tín dụng đã nêu, các dự án dựa trên nguyên tắc tín chấp, phù hợp với văn hóa, điều kiện của vùng DTTS và miền núi. Theo đó, người vay không phải làm nhiều thủ tục hành chính và không cần thế chấp, chỉ cam kết với tổ chức cho vay. Để xây dựng loại hình tín dụng đó, INGOs dựa vào các tổ chức chính trị - xã hội ở cơ sở, như Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên. Những tổ chức ấy có thể trực tiếp thực hiện, hoặc có thành phần tham gia vào dịch vụ tài chính vi mô. Điều đó thể hiện sự linh hoạt của INGOs, luôn thích ứng với bối cảnh chính trị - xã hội ở mỗi nước.

- *Nâng cao năng lực trong phát triển cộng đồng*: để nâng cao năng lực phát triển cộng đồng của các DTTS, các dự án của INGOs đã chú trọng xây dựng những loại hình tổ chức như nhóm sở thích, nhóm phát triển cộng đồng, câu lạc bộ hay mạng lưới. Qua đó, người dân, nhất là những người nghèo có thêm cơ hội được tham gia, biểu đạt ý kiến, nguyện vọng và các nhóm này chính là hạt nhân cho sự phát triển của cộng đồng. Trong Chương trình

phát triển vùng của World Vision, còn có sự hợp tác với các tình nguyện viên thôn bản. Tình nguyện viên là người dân địa phương, được đào tạo để vận động cư dân trong thôn xóm xây dựng kế hoạch, thực thi và giám sát hoạt động của chương trình (Đình Quý Độ chủ biên, 2012, tr. 74). Dự án “Nâng cao năng lực phụ nữ người dân tộc thiểu số trong tiếp cận các cơ hội và dịch vụ phát triển sinh kế” của CARE, được triển khai từ 2010 - 2012 tại tỉnh Bắc Kạn đã xây dựng 13 câu lạc bộ pháp luật và đời sống, tạo thuận lợi cho phụ nữ nghèo chia sẻ thông tin và kinh nghiệm sản xuất, nâng cao năng lực, tham gia tích cực vào tiến trình ra quyết định liên quan đến cơ hội phát triển kinh tế, cung cấp dịch vụ và thực hiện chính sách ở địa phương. Ngoài ra, dự án còn thành lập được 40 nhóm sở thích với khoảng 300 thành viên để phát triển kinh tế, như các nhóm trồng măng, trồng mía, trồng rau xanh, nuôi lợn, nuôi bò (Đỗ Phương Huyền, 2018, tr. 55-58).

ActionAid cũng ưu tiên việc thành lập các nhóm phát triển cộng đồng dựa trên lợi ích chung để mọi người cùng chống lại nghèo đói và bất công. Theo báo cáo năm 2014 của ActionAid, trong các dự án đã có 409 nhóm được thành lập và duy trì hoạt động thường kỳ. Các nhóm này là tác nhân tạo thay đổi trong cộng đồng, nâng cao quyền của mỗi người bằng cách hiểu rõ quyền của mình, từ đó hành động để bảo vệ quyền ấy cũng như huy động sự hỗ trợ từ chính quyền địa phương và các bên liên quan. Qua đó, việc tham gia vào các nhóm giúp tiếng nói của họ mạnh mẽ, có trọng lượng hơn, và vì vậy sự thay đổi sẽ diễn ra bền vững hơn. Các thành viên luôn dành thời gian cho hoạt động của nhóm để xây dựng nhóm ngày càng lớn mạnh. Những cam kết và hoạt động cộng đồng sẽ được thực hiện và củng cố thông qua các nhóm phát triển cộng đồng (ActionAid, 2014, tr. 8-10).

Cùng với thành lập các nhóm phát triển cộng đồng, ActionAid còn xây dựng các mạng lưới phục vụ cho phát triển, mà Dự án “Xây dựng mạng lưới xã hội vì an ninh lương thực” là một ví dụ. Dự án này được triển khai từ năm 2004 tại 3 tỉnh, trong đó có tỉnh Điện Biên thuộc vùng DTTS và miền núi. Đây là mạng lưới trong khuôn khổ “Mạng lưới an ninh lương thực và xóa đói giảm nghèo” (CIFPEN). Ngoài việc giúp đỡ thành viên đảm bảo an ninh lương thực, mạng lưới này còn khuyến khích và tạo điều kiện cho người nghèo trực tiếp tham gia vào các quá trình hoạch định chính sách, thực thi chính sách hoặc điều chỉnh chính sách (ActionAid, 2005, tr. 37-38).

Kết luận

Trải qua gần ba thập kỷ, INGOs đã viện trợ nhiều dự án cho phát triển vùng DTTS và miền núi của Việt Nam. Với cách tiếp cận từ dưới lên (bottom up), INGOs luôn chú trọng cấp cộng đồng và đối tượng chủ yếu là người nghèo, nhóm yếu thế, cùng những người và hệ thống tổ chức có trách nhiệm trợ giúp họ. Các dự án của INGOs thường đa hợp phần, trong đó hầu hết đều có hợp phần nâng cao năng lực hoặc liên quan đến vấn đề này. Từ quan điểm “cho cần câu, không cho cá”, việc nâng cao năng lực của người dân, cán bộ vùng DTTS và miền núi là hoạt động quan trọng của những dự án thuộc INGOs. Dựa trên các lĩnh vực mà

INGOs ưu tiên triển khai tại Việt Nam, bài viết đã trình bày, phân tích 3 nhóm lĩnh vực nâng cao năng lực ở vùng DTTS và miền núi của INGOs, đó là về nâng cao năng lực trong y tế, giáo dục, chăm sóc và bảo vệ nhóm yếu thế; hoạt động sinh kế; tổ chức, quản lý gia đình và phát triển cộng đồng.

Hoạt động nâng cao năng lực của INGOs có tác động tích cực đến phát triển nguồn nhân lực của các DTTS, kể từ vốn con người đến lực lượng lao động. Nâng cao năng lực còn tác động tới sự thay đổi cơ cấu kinh tế vùng DTTS và miền núi: từ cơ cấu nông nghiệp - khai thác tài nguyên với tính chất tự cấp, chuyển sang cơ cấu nông nghiệp - tiểu thủ công nghiệp - dịch vụ, trong đó gắn với sản xuất hàng hóa ở các mức độ nhất định. Với nhóm yếu thế mà chủ yếu là người nghèo, phụ nữ và trẻ em, nâng cao năng lực cho họ đã tác động đến cải thiện các quyền của họ trong phát triển. Hoạt động nâng cao năng lực của INGOs tác động tới giữ gìn và phát huy giá trị văn hóa tộc người, bởi các dự án luôn chú trọng đặc điểm của cộng đồng, phát huy thế mạnh, giảm thiểu hạn chế trong quá trình triển khai. Việc nâng cao năng lực của INGOs còn tác động đến xây dựng các mô hình phát triển ở vùng DTTS và miền núi.

Bên cạnh những tác động tích cực nêu trên, hoạt động nâng cao năng lực của INGOs cho các tộc người tại vùng DTTS và miền núi ở Việt Nam cũng có một số hạn chế. Các dự án của INGOs thường với vốn đầu tư không lớn, song lại dàn trải. Phần nhiều vốn dự án chỉ có vài trăm nghìn đô la Mỹ nhưng hỗ trợ cho cộng đồng ở các địa phương khác nhau. Vì thế, ngoài kinh phí hành chính, việc đầu tư cho người dân không nhiều. Một số mô hình về nâng cao năng lực mà INGOs thực hiện thường giống nhau, có thể thành công tại địa phương này nhưng lại ít thành công ở nơi khác. Hoạt động của INGOs dựa vào đội ngũ cán bộ địa phương tuy dễ triển khai, song cung cách quan liêu của một cá nhân nào đó cũng làm giảm hiệu quả dự án. Việc đánh giá mức độ tác động tích cực từ các dự án của INGOs ở vùng DTTS và miền núi có lúc gặp khó khăn bởi có những dự án bằng vốn vay ODA và vốn đầu tư của Nhà nước Việt Nam cùng triển khai với mục tiêu không mấy khác biệt.

Tài liệu tham khảo

1. ActionAid, “*Báo cáo thường niên 2005-2018*”, trên trang: <https://vietnam.actionaid.org/vi> (Truy cập ngày 13/3/2020).
2. ActionAid (2005), “*Báo cáo thường niên*”, trên trang: <https://vietnam.actionaid.org/vi> (Truy cập ngày 13/3/2020).
3. ActionAid (2014), “*Báo cáo thường niên*”, trên trang: <https://vietnam.actionaid.org/vi> (Truy cập ngày 13/3/2020).
4. Lại Lâm Anh - Nguyễn Thanh Đức (2017), “Các INGOs hoạt động trong lĩnh vực y tế ở Việt Nam”, *Tạp chí Những vấn đề kinh tế và chính trị thế giới*, Số 5, tr. 67-74.
5. Nguyễn Quỳnh Anh (2018), *Hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài trong lĩnh vực nâng cao nhận thức về biến đổi khí hậu tại Việt Nam (1994 - 2017)*, Luận văn Thạc sĩ quốc tế học, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

6. Ban Điều phối viện trợ nhân dân (2001 - 2017), *Báo cáo thống kê viện trợ phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam*, Hà Nội.

7. Lan Chi (2016), “*Các tổ chức phi chính phủ nước ngoài đóng góp cho phát triển vùng dân tộc thiểu số và miền núi*”, trên trang: <http://comingo.gov.vn/chitiet/thong-tin-hoat-dong/cac-to-chuc-phi-chinh-phu-nuoc-ngoai-dong-gop-cho-phat-trien-vung-dan-toc-thieu-so-va-mien-nui-2016-2-28-23-14-451> (Truy cập ngày 15/8/2019).

8. ChildFund Việt Nam, “*Khung mô tả chương trình sự tham gia của trẻ em và bảo vệ trẻ em, 2015-2018*”, trên trang <http://childfund.org.vn/vi/an-pham-file/1044> (Truy cập ngày 16/3/2020).

9. Đinh Quý Độ (Chủ biên, 2012), *Các tổ chức phi chính phủ quốc tế: Vấn đề nổi bật, xu hướng cơ bản và tác động chủ yếu*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.

10. Liên Hoàng (2018), “*Quỹ từ thiện Atlantic Việt Nam*”, trên trang: <https://www.atlanticphilanthropies.org/> (Truy cập ngày 15/3/2020).

11. Đỗ Phương Huyền (2018), *Hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo khu vực Tây Bắc Việt Nam (1996 - 2015)*, Luận văn Thạc sĩ quốc tế học, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

12. Nguyễn Đức Nhật và cộng sự (2015), *Nghiên cứu các mô hình giảm nghèo của các đối tác quốc tế ở Việt Nam*, Báo cáo, MOLISA, Irish Aid, UNDP.

13. Khôi Nguyên (2019), “*Bảo tồn và phát triển các nghề truyền thống vùng dân tộc thiểu số: Cần đòn bẩy mạnh mẽ*”, trên trang <https://baomoi.com/bao-ton-va-phat-trien-cac-nghe-truyen-thong-vung-dan-toc-thieu-so-can-don-bay-manh-me/c/31644053.epi> (Truy cập ngày 15/3/2020).

14. Đôn Tuấn Phong (2018), *Vốn viện trợ của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài trong phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ chuyên ngành Kinh tế phát triển, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.