

NÂNG CAO VAI TRÒ CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP CƠ SỞ TRONG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH PHÁT BỀN VỮNG Ở HUYỆN BA TƠ, TỈNH QUẢNG NGÃI

Lê Văn Hà

Viện Khoa học xã hội

Tóm tắt: Chính quyền cấp cơ sở có tác động và ảnh hưởng quan trọng lên hiệu quả trong việc thực thi chính sách phát bền vững kết luận được thừa nhận rộng rãi. Tuy nhiên, việc đánh giá tính bền vững chủ yếu tập trung ở cấp độ vĩ mô, dựa vào các chỉ số vĩ mô và ít khi đề cập đến vai trò của chính quyền cấp cơ sở. Từ cách tiếp cận sinh kế bền vững, bài báo này kiểm tra vai trò của chính quyền cấp cơ sở ở huyện Ba Tơ trong thực thi chính sách phát triển sinh kế bền vững thông qua nghiên cứu trường hợp tại xã Ba Đình. Kết quả nghiên cứu cho thấy chính quyền cấp cơ sở đã có vai trò tích cực vào phát triển bền vững chung của xã như xóa đói, giảm nghèo, tái cấu trúc nông nghiệp và phát triển nông thôn mới, phát triển rừng. Song, những kết quả đạt được vẫn còn khá khiêm tốn và quá trình chuyển đổi sinh kế theo hướng bền vững còn khá chậm, mô hình sinh kế của các hộ gia đình còn thiếu tính bền vững, thiếu hoặc chậm áp dụng mô hình sinh kế có tính bền vững và hiệu quả cao.

Từ khóa: Chính sách, phát triển bền vững, tiếp cận sinh kế bền vững, Ba Tơ.

Nhận bài ngày 2.10.2020; gửi phản biện, chỉnh sửa và duyệt đăng ngày 26.10.2020
Liên hệ tác giả: Lê Văn Hà; Email: Levanhakhxh@gmail.com

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Chính quyền cấp cơ sở là đơn vị quản lý hành chính thấp nhất trong hệ thống phân cấp quản lý ở nước ta và là một đầu mối quan trọng trong thực thi chủ trương của Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước. Bởi vì, chính quyền địa phương có thể tương tác trực tiếp tương với người dân, nắm bắt tốt nhất tâm tư, nguyện vọng của nhân dân. Trong đó, phát triển bền vững là một chủ trương lớn, thể hiện quan điểm nhất quán của Đảng và Nhà nước trong phát triển đất nước.

Chính quyền cấp cơ sở thường có năng lực để thúc đẩy sự tham gia của người dân vào tất cả các lĩnh vực của xã hội và đưa ra các sáng kiến phát triển kinh tế là bao trùm, bền vững và nâng cao đời sống của người dân. Chính quyền cấp cơ sở cũng là đơn vị khởi xướng, thúc đẩy, dẫn dắt các thực hành sử dụng hợp lý tài nguyên và đề xuất, mở rộng các mô hình sinh

kế hiệu quả cho các cộng đồng địa phương (Tạ Huy Du, 2016). Chính quyền cấp cơ sở lãnh đạo và phối hợp với các tổ chức trong hệ thống chính trị cấp cơ sở trong lập kế hoạch và thực hiện các giải pháp phát triển địa phương. Trong nhiều trường hợp, chính quyền cấp cơ sở đã thực hiện và tạo ra sự tiến bộ trên nhiều lĩnh vực phát triển của địa phương như xóa đói, giảm nghèo, đảm bảo an ninh trật tự... nhưng trong nhiều trường hợp, chính quyền địa phương thực hiện chưa tốt như bảo vệ môi trường, phát triển du lịch (Hồ Việt Hạnh và cộng sự, 2020).

Phát triển bền vững là mục tiêu dài hạn và đích hướng tới mà Đảng và Nhà nước ta đã cam kết, chính phủ cụ thể hóa trong kế hoạch hành động quốc gia thực hiện chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững với 17 mục tiêu chính¹. Trong đó, quan điểm của kế hoạch hành động đã chỉ rõ phát triển bền vững không chỉ giúp tăng trưởng kinh tế, mà còn phải phát triển bao trùm, cung cấp các hỗ trợ và cơ hội cho tất cả mọi người, đặc biệt là những người bị lề hóa, người phụ nữ đặc biệt, người dân tộc thiểu số, người bản địa, người nghèo và người khuyết tật. Phát triển kinh tế cũng phải đảm bảo bền vững về môi trường và đảm bảo thế hệ tương lai có các cơ hội sử dụng tài nguyên và môi trường giống như hệ hiện nay đang sống.

Do đó, vai trò của chính quyền địa phương trong phát triển bền vững trong bối cảnh toàn cầu hóa sản xuất, thương mại hóa, biến đổi khí hậu toàn cầu và tác động của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4, đòi hỏi chính quyền địa phương phải mở rộng hơn nữa vai trò và nâng cao năng lực trong phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường. Trong đó, trọng tâm của phát triển bền vững ở khu vực nông thôn là phát triển sinh kế bền vững và giảm nghèo (Sati, 2014). Tiếp cận sinh kế bền vững cung cấp khung phương pháp luận hướng tập trung vào con người và các sinh kế, phân tích định tính hơn về các dữ liệu thu thập được ở cấp hộ gia đình, cộng đồng, cấp độ cơ sở hơn là các cấp độ vĩ mô. Tiếp cận này cũng cung cấp một phương tiện liên kết các khía cạnh kinh tế-xã hội và môi trường ở cấp độ vi mô. Ở cấp độ này, câu hỏi về tính bền vững môi trường đặt trọng tâm vào các hoạt động sinh kế của các hộ gia đình sẽ duy trì, nâng cao hay làm cạn kiệt và suy thoái cơ sở tài nguyên địa phương. Tiếp cận sinh kế bền vững đòi hỏi sự hài hòa giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường. Vì vậy, các hoạt động sinh kế bền vững có thể đóng góp vào giảm phá rừng, giảm xói mòn đất, nâng cao tính đa dạng sinh học và phát triển bền vững (Chambers và Conway, 2009).

Ba Tơ là một huyện miền núi có vai trò quan trọng về mặt sinh thái và môi trường không chỉ đối với tỉnh Quảng Ngãi, mà cả vùng Nam Trung Bộ. Do đó, sự phát triển bền vững của huyện đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển của tỉnh và của vùng Nam Trung Bộ. Ý nghĩa quan trọng về khía cạnh môi trường mang tính khu vực của Ba Tơ thể hiện ở các yếu tố như là vùng đầu nguồn của các con sông lớn, nơi lưu giữ các nguồn gen thực vật động vật đa dạng, giàu đa dạng sinh học, điều hòa khí hậu. Tuy nhiên, trong những năm gần đây với sự gia tăng dân số nhanh, nguồn cung cấp đất hạn chế đã dẫn tới tình trạng chuyển đổi tự

¹ Quyết định về việc ban hành kế hoạch hành động quốc gia thực hiện chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững.

phát và xâm lấn đất rừng tự nhiên hoặc rừng của các lâm trường để chuyển sang trồng keo. Đã có những bằng chứng khoa học chỉ ra sự suy giảm đáng kể nguồn tài nguyên thiên nhiên. Ngược lại, cũng có bằng chứng về phát triển kinh tế, giảm nghèo và bảo vệ môi trường như tỷ lệ che phủ rừng của huyện đã tăng từ mức dưới 45% lên 70% (năm 2019), tỷ lệ hộ nghèo đã giảm đáng kể². Điều này chứng tỏ những nỗ lực và đóng góp của chính quyền địa phương trong thực hiện chính sách phát triển bền vững, nhưng đồng thời chỉ ra những hạn chế cần tiếp tục khắc phục trong thời gian tới.

Bài báo này sẽ tập trung kiểm tra vai trò của chính quyền địa phương trong phát triển bền vững, nhưng thay vì tiếp cận theo các chiều cạnh kinh tế, xã hội và môi trường, bài báo sẽ tiếp cận sinh kế bền vững. Hơn nữa, thay vì kiểm tra và đo lường vai trò của chính quyền cấp cơ sở thông qua 5 bước thực hiện chính sách theo tiếp cận phân tích chính sách công, chúng tôi sẽ kiểm tra vai trò của chính quyền cấp cơ sở thông qua kiểm tra kết quả thực tiễn dựa vào kết quả xây dựng sinh kế bền vững ở của hộ gia đình.

2. NỘI DUNG

2.1 Khái niệm sinh kế, sinh kế bền vững và tiếp cận sinh kế bền vững cho phát triển bền vững khu vực miền núi

Nghiên cứu này sử dụng cách tiếp cận sinh kế bền vững để xem xét tác động của thể chế (chính quyền địa phương) lên phát triển bền vững địa phương

Tiếp cận sinh kế bền vững là một ví dụ về tiếp cận đa nguồn vốn nơi sự bền vững được xem như là một thuật ngữ về việc sử dụng hợp lý và tối ưu các nguồn vốn (tự nhiên, tài chính, xã hội, vật chất, con người) để tạo ra các mô hình sinh kế bền vững. Hiện có rất nhiều quan niệm khác nhau, nhưng tựu chung lại, khái niệm sinh kế bền vững được kết hợp từ hai từ sinh kế và bền vững. Trong đó, sinh kế có thể hiểu đơn giản như là một phương thức sinh tồn của con người (Ví dụ như săn bắt, hái lượm, trồng trọt, chăn nuôi, làm thuê). Theo nghĩa rộng hơn, “*Sinh kế bao gồm bao gồm các năng lực, các tài sản (bao gồm các nguồn tài nguyên vật chất và nguồn tài nguyên của xã hội) và các hoạt động đòi hỏi để sinh sống. Một sinh kế là bền vững khi sinh kế đó có thể ứng phó và khôi phục lại sau các cú sốc hoặc các áp lực và tiếp tục duy trì hoặc nâng cao các năng lực và tài sản cả trong hiện tại và tương lai*” (Scoones, 1998).

Theo Owusu (2009), sinh kế bền vững (Sustainable livelihood): “*Sinh kế là bền vững khi nó có thể ứng phó và khôi phục trở về trạng thái ban đầu trước các áp lực và cú sốc và duy trì hoặc nâng cao năng lực và các tài sản của nó cả hiện tại và tương lai, trong khi không làm suy yếu cơ sở/nền tảng tài nguyên thiên nhiên*”.

Từ các quan niệm về sinh kế có thể thấy rằng, sinh kế bền vững là hoạt động kiếm sống của con người thông qua việc sử dụng hợp lý các nguồn lực (con người, tự nhiên, vật chất, tài chính, xã hội) để tạo ra sinh kế ổn định cũng như có khả năng thích ứng cao với các tác

² UBND huyện Ba Tơ (2018), Báo cáo kết quả tái cơ cấu nông nghiệp huyện Ba Tơ giai đoạn 2013-2017.

động tiêu cực từ môi trường, duy trì nguồn tài nguyên và môi trường và các nguồn lực phát triển khác trong cả hiện tại và tương lai.

Nhìn chung, tiếp cận sinh kế bền vững thường tập trung vào các vấn đề như bối cảnh (các áp lực từ môi trường như biến đổi khí hậu, thảm họa, đại dịch, khủng hoảng kinh tế toàn cầu, toàn cầu hóa), các nguồn vốn, các quá trình (các thể chế, chính sách), các chiến lược sinh kế và các kết quả sinh kế (các mô hình sinh kế). Các khuyến nghị chính sách của tiếp cận sinh kế thường tập trung đề nghị đa dạng hóa sinh kế, cải thiện sinh kế hoặc nâng cao năng lực sinh kế (tập chung vào củng cố các nguồn vốn sinh kế - vốn con người, vốn vật chất, vốn tài chính).

Các nguồn vốn sinh kế là khái niệm quan trọng và nhân tố quyết định đến lựa chọn chiến lược sinh kế, mô hình sinh kế của hộ gia đình. Các nguồn vốn sinh kế thường chia làm 5 loại chính: vốn tự nhiên (đất đai, rừng, nước, đa dạng sinh học); vốn xã hội (mối quan hệ xã hội); vốn con người (số lượng, kỹ năng và khả năng); vốn vật chất (cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển như đường giao thông, điện, viễn thông...); vốn tài chính (vốn vay, vốn tiết kiệm hoặc nguồn vốn đầu tư của nhà nước, tổ chức).

Tiếp cận sinh kế bền vững tập trung vào xem xét các chiến lược sinh kế và các nhân tố quyết định các chiến lược sinh kế của các hộ gia đình. Về bản chất, chiến lược sinh kế các hoạt động và các lựa chọn mà người dân đưa ra để đạt được các mục tiêu sinh kế mà họ mong muốn. Như vậy, chiến lược sinh kế bao gồm các lựa chọn sản xuất, các chiến lược đầu tư, các lựa chọn tái sản xuất... Những lựa chọn này phản ánh theo cách mà người dân kết hợp và sử dụng các tài sản của họ.

Trong tiếp cận sinh kế bền vững, một bộ phận rất quan trọng là các thể chế, gồm luật, chính sách, các tổ chức (nhà nước, tổ chức phi chính phủ) tác động đến sinh kế của cộng đồng địa phương. Các kiểu can thiệp thể chế vào sinh kế thường theo chiều hướng bảo vệ sinh kế, thúc đẩy chuyển đổi sinh kế, cải thiện sinh kế, hoặc khôi phục sinh kế (livelihood recovery) và đa dạng hóa sinh kế. Trong đó, đa dạng hóa sinh kế và chuyển đổi sinh kế là các biện pháp hay được sử dụng. Đa dạng sinh kế đóng vai trò chính trong thúc đẩy khôi phục kinh tế và giảm khả năng dễ bị tổn thương sinh kế của các hộ gia đình hoặc cộng đồng. Đa dạng giống như một chiến lược sinh kế được chuẩn bị kỹ lưỡng. Trong đó, một số thành viên của hộ gia đình có thể thực hiện một vài hoạt động sinh kế (nông nghiệp, làm thuê, buôn bán) hoặc trồng trọt nhiều loại cây trồng với các mức chịu đựng với thời tiết cực đoan khác nhau, để cải thiện các cơ hội sống sót của cây trồng có thể tạo ra nguồn lương thực để sử dụng và bán. Trong khi, chuyển đổi sinh kế là thay đổi hoạt động sinh kế, các mối quan hệ xã hội bằng việc thực thi các chính sách, luật pháp, thể chế, các thực hành xã hội và thái độ mang tính văn hóa... Thay thế sinh kế thường tập trung vào các can thiệp nhằm giảm bớt sự phổ biến của các hoạt động gây thiệt hại môi trường bằng cách thay thế chúng bằng các hoạt động sinh kế tác động thấp hơn mà cung cấp các lợi ích ít nhất là ngang bằng. Các tác động sinh kế có thể dẫn tới thay đổi hành vi, thay đổi các thực hành truyền thống hoặc các cách thực hành khác, ví dụ thay đổi các kỹ thuật canh tác (cày bừa bằng máy, bón phân), các mô hình chăn thả động vật (từ thả rông sang nuôi nhốt), hoặc thay đổi thể chế bao gồm thay đổi

trong cách đưa ra quyết định dựa vào luật pháp. Các thay đổi như vậy đã cung cấp cho các cộng đồng phụ thuộc tài nguyên với an ninh và khuyến khích gắn kết vào các thực hành quản lý bền vững. Ví dụ điển hình cho các chính sách tác động để thúc đẩy chuyển đổi sinh kế ở khu vực miền núi ở nước từ phương thức sinh kế truyền thống (sinh kế dựa vào tự nhiên) của đồng bào dân tộc sang phương thức mới (trồng trọt, chăn nuôi, các hoạt động dịch vụ). Tuy nhiên, khi đối mặt với các vấn đề cấp bách và khan hiếm tài nguyên, nguồn lực, họ có thể buộc phải chấp nhận các chiến lược đôi pho gây thiệt hại, như chăn thả quá mức, phá rừng và chuyển đổi rừng tự nhiên sang rừng trồng. Vì vậy, các biện pháp can thiệp sinh kế bền vững đòi hỏi phải tiếp cận tổng thể. Trong đó nhiều chiều cạnh – văn hóa, xã hội, kinh tế, chính trị - được tính đến trong phân tích để hiểu hơn về tính phức tạp của các sinh kế, đặc biệt là sinh kế miền núi. Do đó, tiếp cận sinh kế bền vững cho khu vực miền núi không chỉ áp dụng cho vấn đề đói nghèo, phúc lợi, sức khỏe, mà còn được ứng dụng cho các vấn đề sinh kế khác, suy thoái môi trường, biến đổi khí hậu, di động và di cư, chất lượng không gian (Biggs và cộng sự, 2015).

- Tiếp cận sinh kế bền vững cho phát triển miền núi

Miền núi thường là vùng có tính đa dạng cao, dồi dào về tài nguyên, nhưng lại rất nhạy cảm về khía cạnh sinh thái. Trong khi đó, tính bền vững của các hệ sinh thái miền núi là yếu tố quyết định cho sinh kế của người dân miền núi và ngược lại, sinh kế bền vững của người dân miền núi cũng tác động đến tới tính bền vững của hệ sinh thái (Sati, 2014). Khu vực miền núi thường là vùng giàu tài nguyên đa dạng sinh học, năng lượng, khoáng sản, nước và các tài nguyên cho phát triển nông nghiệp (khí hậu, thổ nhưỡng). Tuy nhiên, sự chia cắt mạnh về địa hình tạo ra sự nhạy cảm của miền núi đối với các hoạt động phát triển kinh tế và gây ra những khó khăn cho phép sử dụng miền núi một cách tối ưu (Jansen và cộng sự, 2015). Chính vì vậy, bất kỳ sự tác vào hệ sinh thái miền núi (nếu không cân nhắc kỹ lưỡng và đảm bảo tính khoa học) thì tất yếu sẽ dẫn tới những tác động sức tiêu cực (suy giảm sinh thái, suy giảm rừng, xói mòn, mất đa dạng sinh học). Hơn nữa, những suy giảm của hệ sinh thái miền núi còn tác động lớn đến các hệ sinh thái đồng bằng. Bởi vì, hầu hết những con sông miền núi phụ thuộc vào rừng và hệ sinh thái rừng. Gần đây, nhiều nhà khoa học cũng có những cảnh báo rằng sự phát triển miền núi nên xem xét một cách cẩn trọng về tính bền vững của các hệ sinh thái chi phối nó (Jansen và cộng sự, 2015; Biggs và cộng sự, 2015). Những yếu tố nêu trên đặt các giới hạn cho hoạt động phát triển kinh tế ở miền núi. Trong các tiếp cận phát triển miền núi, tư duy truyền thống về phát triển sinh kế miền núi thường hướng tới sự cân bằng giữa sản xuất lương thực với bảo vệ hệ sinh thái giống như sự cạnh tranh hai vấn đề cấp bách: nhiều lương thực hơn tương ứng với cần nhiều đất đai tự nhiên, do đó sẽ làm giảm đa dạng sinh học và ngược lại (Biggs và cộng sự, 2015). Tư duy sinh kế bền vững hiện đại đòi hỏi sự hài hòa giữa phát triển kinh tế (sinh kế) với bảo vệ môi trường. Đây là một yêu cầu bắt buộc để đạt được sự phát triển bền vững. Nó cũng yêu cầu kết hợp tri thức và công nghệ để tăng năng suất, mở rộng hoạt động sản xuất và xây dựng các liên kết giữa người nông dân với người nông dân, giữa người nông dân với doanh nghiệp và gắn kết chặt chẽ với thị trường.

Nói chung, hoạt động sinh kế ở khu vực miền núi thường phụ thuộc vào các hoạt động nghiệp và lâm nghiệp. Trong khi, để sử dụng tối ưu các nguồn tài nguyên dồi dào của miền núi cần phải kết hợp nhiều hoạt động sinh kế khác nhau và kiến tạo các hoạt động sinh kế mới (du lịch, dịch vụ hệ sinh thái) để tăng thêm thu nhập cho người dân. Các hoạt động sinh kế truyền thống của người dân miền núi thường kết hợp nhiều hoạt động khác nhau như kết hợp các hoạt động nông nghiệp, chăn nuôi, thu lượm các sản phẩm từ rừng và chế biến lâm sản để duy trì kinh tế gia đình. Tuy vậy, các hình thức sinh kế này chủ yếu theo mô hình nhỏ lẻ, tự cung, tự cấp, dựa vào khai thác tự nhiên là chính, nên thiếu tính bền vững.

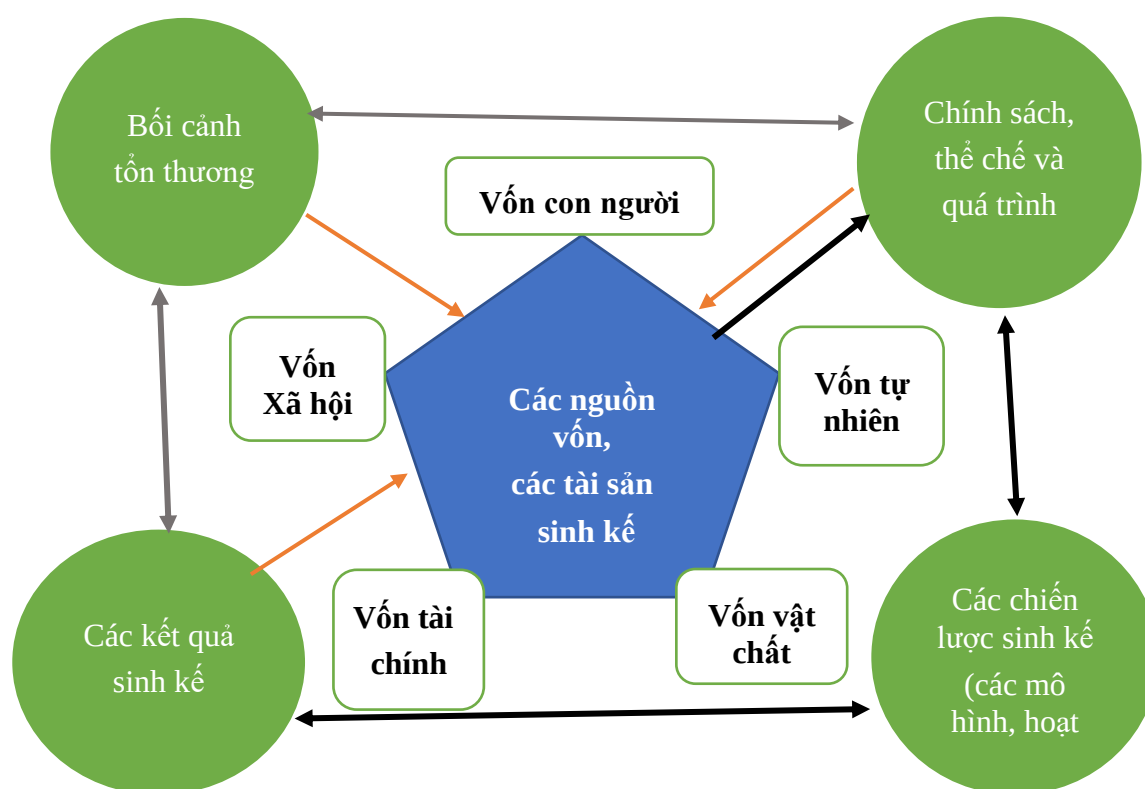
Sinh kế bền vững là tiếp cận mở, đòi hỏi kết hợp chặt chẽ giữa các hình thức sinh kế dựa trên tri thức khoa học công nghệ để tạo ra hệ thống tuần hoàn theo nguyên lý kinh tế sinh thái. Về mặt nguyên tắc, sinh kế bền vững cần đòi hỏi phải đảm bảo 4 chiều cạnh của tính bền vững: 1) bền vững môi trường: bền vững môi trường đạt được khi năng suất của các tài nguyên hỗ trợ cuộc sống được nâng cao cho thế hệ tương lai; 2) tính bền vững về kinh tế cho người nghèo đạt được nếu nó là mức cơ sở về phúc lợi xã hội có thể được suy trì; 3) bền vững về xã hội đạt được khi loại trừ xã hội được giảm tối thiểu; 4) bền vững về thể chế đòi hỏi cấu trúc và quá trình chi phối có năng lực để thực hiện các chức năng của họ trong dài hạn (Chowdhury, 2014). Do đó, các mô hình sinh kế bền vững áp dụng cho miền núi cần dựa dựa vào cả tri thức khoa học và công nghệ để xây dựng mô hình sinh kế bền vững phù hợp cho miền núi, như các mô hình hệ kinh tế sinh thái: mô hình kết hợp giữa trồng rừng-chăn nuôi-trồng trọt, mô hình kết hợp giữa chăn nuôi-trồng trọt-nuôi trồng thủy sản, kết hợp giữa trồng rừng-trồng cây dược phẩm dưới tán rừng-chăn nuôi, mô hình kết hợp giữa trồng trọt-du lịch.

2.2 Vai trò của chính quyền cấp cơ sở trong phát triển sinh kế bền vững

Một trong những nhiệm vụ cơ bản của chính quyền địa phương cấp xã là tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn xã. Quyết định những vấn đề của xã trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo qui định của Luật này và qui định khác của pháp luật có liên quan. Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền. Chịu trách nhiệm, quyền hạn do cơ quan cấp trên ủy quyền; chịu trách nhiệm trước chính quyền địa phương cấp huyện về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở cấp xã; Quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, huy động các nguồn lực xã hội để xây dựng và phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn xã. Phát triển bền vững là một mục tiêu quan trọng, yêu cầu xuyên suốt trong quá trình phát triển đất nước. Mục tiêu này cũng thể hiện rõ trong các Nghị quyết của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, chương trình, kế hoạch hành động của Chính phủ, của các địa phương. Trong đó, vai trò của chính quyền địa phương thường thể hiện trên các khía cạnh như cung cấp cơ sở hạ tầng như đường giao thông, cung cấp nước sạch, quản lý chất thải, công nghệ thông tin và truyền thông, đảm bảo an ninh trật tự... Chính quyền địa phương cũng cần đáp ứng các nhu cầu cơ bản của công dân về y tế, giáo dục, dịch vụ giao thông địa phương, văn hóa và giải trí, chăm sóc trẻ em và

các dịch vụ công khác. Nói chung, tất cả các dịch vụ này đều cần thiết để nuôi dưỡng và xây dựng lực lượng lao động có sức khỏe, có kỹ năng và đáng tin cậy.

Về khía cạnh lý luận, các nhà khoa học thường nhấn mạnh và đánh giá cao vai trò của chính quyền địa phương, nhưng ở nhiều nơi trên thế giới, chính quyền địa phương (cấp cơ sở) đang được kỳ vọng sẽ cung cấp vai trò mới phát triển bền vững địa phương. Vì các cơ quan công quyền gắn bó mật thiết với người dân, với khả năng có thể nắm bắt trực tiếp các tài sản, các lợi thế, bất lợi thế, thiếu hụt và các vấn đề của cộng đồng mà họ quản lý. Do vậy, chính quyền cấp cơ sở được xác định là cơ quan phù hợp nhất để huy động, kêu gọi các bên liên quan đến phát triển kinh tế địa phương tham gia vào quá trình phát triển địa phương. Chính quyền địa phương cũng là cơ quan khởi xướng và dẫn dắt các quá trình, đưa các kinh nghiệm và bài học tốt vào áp dụng. Chính quyền địa phương nhận diện, thiết kế các chiến lược và thực hiện các sáng kiến phát triển bền vững. Phát triển sinh kế bền vững là một trong những nhiệm vụ mà chính quyền địa phương phải thực hiện để thúc đẩy quá trình phát triển bền vững của địa phương.



Hình 1. Sơ đồ mối quan hệ giữa các yếu tố trong tiếp cận sinh kế bền vững

Thông qua thực hiện chính sách phát triển bền vững, chính quyền địa phương có thể tác động trực tiếp các các tài sản sinh kế (tác động vào vốn con người, vốn tài chính, vốn vật chất, vốn xã hội) để nâng cao chất lượng các nguồn vốn hoặc tác động trực tiếp làm giảm bối cảnh tổn thương hoặc tác động trực tiếp vào các chiến lược sinh kế của hộ thông qua các sáng kiến và hỗ trợ người dân chuyển đổi sinh kế (hình 1). Dĩ nhiên, phát triển sinh kế là

một phần của nỗ lực tổng thể cần thiết để kiến tạo tạo sinh kế bền vững và thúc đẩy sự phát triển bền vững. Các kế hoạch và các chính sách phát triển bền vững thường đòi hỏi sự phát triển tổng thể như phát triển các mạng lưới năng lượng, đường cao tốc, đường sắt, các mạng lưới viễn thông, y tế, giáo dục. Như vậy, thúc đẩy phát triển sinh kế bền vững chính là chìa khóa để chính quyền địa phương (cấp cơ sở) phát triển bền vững.

2.3. Phương pháp nghiên cứu và dữ liệu

2.3.1. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu này sử dụng phương pháp phân tích thống kê như thống kê mô tả, phân tích thành phần chính và phân tích cụm. Trong đó, phân tích thành phần chính để chỉ ra tầm quan trọng hay đóng góp của các hoạt động sinh kế đối với hộ gia đình và phân tích cụm để nhóm sinh kế của các hộ gia đình thành các kiểu hoạt động sinh kế chính và xem xét các mô hình sinh kế của hộ gia đình hiện nay dưới tiếp cận sinh kế bền vững.

2.3.2. Dữ liệu

Nghiên cứu tiến hành điều tra bằng bảng hỏi bán cấu trúc về sinh kế hộ gia đình đối với 80 hộ gia đình và phỏng vấn sâu các bộ xã, người dân tại xã Ba Đình, huyện Ba Tơ để cung cấp dữ liệu đầu vào cho nghiên cứu. Ngoài ra, nghiên cứu cũng sử dụng nguồn số liệu thống kê hàng năm, các báo cáo phát triển các lĩnh vực để có cái nhìn đa chiều và liên tục về vai trò của chính quyền cấp cơ sở đối với phát triển sinh kế bền vững của hộ gia đình.

2.4. Kết quả nghiên cứu

2.4.1. Các mô hình sinh kế chính

Ba Tơ là một huyện miền núi thuộc tỉnh Quảng Ngãi với 2/3 diện tích là đồi, núi, không có nhiều thuận lợi cho phát triển nông nghiệp Ba Tơ cũng là huyện có tỷ lệ đồng bào dân tộc thiểu số chiếm hơn 80% và tỷ lệ hộ nghèo còn tương đối cao so với trung bình cả nước. Tuy nhiên, nhờ hưởng lợi từ nhiều chương trình, dự án lớn như chương trình giảm nghèo Tây Nguyên, chính sách giảm nghèo nhanh và bền vững theo Nghị định 30a, chương trình nông thôn mới, đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp... nên quá trình chuyển đổi sinh kế của các địa phương trong huyện diễn ra nhanh chóng. Theo đó, chuyển đổi cơ cấu cây trồng đã dần chuyển dịch theo hướng dựa vào lợi thế từng vùng, gắn với thị trường tiêu thụ; sản xuất tập trung theo hướng sản xuất hàng hóa, xây dựng mô hình cánh đồng lớn cho vùng nguyên liệu mía, tiêu, chuối... áp dụng khoa học công nghệ và tổ chức sản xuất theo chuỗi giá trị để nâng cao hiệu quả. Nhiều mô hình sinh kế mới đã được đưa vào áp dụng tại các địa phương như mía thay cho lúa ở vùng khô hạn; mô hình trồng lạ, ngô ở bãi bồi ven sông; mô hình trồng lạc, ngô ở bãi bồi ven sông, kết hợp trồng keo lá tràm; mô hình chăn nuôi trâu, bò, lợn; mô hình trồng cây gỗ lớn; mô hình trồng rừng kết hợp với trồng cây dược liệu dưới tán rừng³.

Để mạnh hơn quá trình chuyển đổi, chính quyền cấp xã, thôn đã tăng cường hoạt động tuyên truyền, phổ biến chính sách và liên tục mở các lớp tập huấn về kỹ thuật trồng trọt, chăn

³ UBND huyện Ba Tơ (2018), Báo cáo kết quả tái cơ cấu nông nghiệp huyện Ba Tơ giai đoạn 2013-2017.

nuôi. Cũng theo báo cáo của UBND huyện Ba Tơ, việc ứng dụng cơ giới hóa đã được áp dụng như chế biến sản phẩm nông nghiệp sau thu hoạch để phục vụ cho đời sống hàng ngày (máy xay xát gạo), cơ giới hóa sản xuất trong khâu thu hoạch (trồng lúa), thu hoạch bằng máy đạt 5.363,44ha, đạt 85,36% diện tích thu hoạch (máy gặt đeo vai, gặt đập liên hợp, máy tuốt lúa gắn với động cơ, cơ giới hóa sản xuất trong khâu làm đất (lúa, mía). Tuy nhiên, số liệu thống kê cũng cho thấy số lượng trâu, bò, lợn và gia cầm tăng rất chậm, thậm chí ở nhiều xã còn giảm đáng kể do thiếu khu vực chăn thả và dịch bệnh. Trâu là vật nuôi truyền thống của đồng bào dân tộc Hrê ở huyện Ba Tơ nhưng số gia đình nuôi con vật này đã giảm đáng kể, số hộ nuôi nhiều hơn 5 con hiện nay không nhiều (chỉ chiếm hơn 3,8% tổng số hộ điều tra), chủ yếu từ 1-2 con. Trong đó, có trên 52% số hộ điều tra không chăn nuôi trâu (42/80 số hộ điều tra) (bảng 1). Điều này cũng phản ánh thực trạng xu thế cơ giới hóa sản xuất nông nghiệp đang ngày tăng lên và phù hợp báo cáo của chính quyền địa phương.

Bảng 1. Số lượng đại gia súc (trâu)/hộ

	Số lượng	Phần trăm (%)
Không có	42	52.5
Từ 2 đến 3 con	29	36.3
Từ 4 đến 5 con	6	7.5
Từ 6-8 con	1	1.3
Lớn hơn 8 con	2	2.5
Total	80	100.0

Nguồn: Kết quả điều tra thực địa tháng 6/2020 của tác giả.

Các sinh kế và lựa chọn sinh kế các hộ gia đình tại khu vực nghiên cứu cũng có nhiều thay đổi từ phụ thuộc vào cây lúa sang phụ thuộc vào cây keo và hoạt động liên quan tới trồng keo. Kết quả phân nhóm ở bảng 2, chúng tôi tạm phân thành 4 kiểu sinh kế chính của các hộ theo tỷ trọng đóng góp thu nhập: kiểu trồng trọt và làm thuê liên quan tới rừng; kiểu hỗn hợp (gồm nhiều hoạt động sinh kế: trồng trọt, chăn nuôi, buôn bán, dịch vụ, lương, phụ cấp); kiểu buôn bán và làm thuê liên quan tới rừng, trồng trọt; kiểu cuối là trồng trọt, lương, phụ cấp. Thực tế, nguồn thu nhập của các hộ chủ yếu dựa vào rừng và làm thuê từ rừng, chỉ có 1 vài hộ có đủ năng lực để đầu tư máy móc để chuyển sang làm các dịch vụ nông nghiệp

như cày, bừa và gặt thuê, chuyên trở keo. Ngoài ra, một số hộ đã di cư sang tỉnh khác như là một chiến lược để cải thiện sinh kế. Các hoạt động sinh kế họ tham gia như làm công nhân, làm thuê (hái cà phê ở các tỉnh Tây Nguyên)... Trong khi đó, các hoạt động sinh kế liên quan tới chăn nuôi và trồng trọt phát triển rất chậm.

Số lượng các hoạt động sinh kế của các hộ chủ yếu từ 3-4 hoạt động, số hộ có 6-7 hoạt động sinh kế chỉ chiếm chưa đến 10% số hộ điều tra.

Bảng 2. Các hoạt động sinh kế chính

Kiểu thu nhập	Tỷ lệ đóng góp vào tổng thu nhập (%)			
	1 n=44	2 n=13	3 n=10	4 n=13
Lúa	> 20%	3-8%	5-15%	20-100%
Mía	0	2-60%	0	0
Trồng rừng	0	2-61%	0	0
Chăn nuôi	0	0-25%	1-25%	0
Buôn bán	0	6-25%	37%-100%	0
Làm thuê rừng	>70%	>16-50%	16-100%	0
Làm thuê khác	0	0	0	0
Máy gặt	0	0	0	0
Lái xe trở keo	0	0-76%	0	0
Lương phụ cấp	0	18-65%	0	40-85%
Loại hình sinh kế	Trồng trọt làm thuê liên quan tới rừng	Hỗn hợp (trồng trọt, chăn nuôi, làm thuê)	Buôn bán-làm thuê liên quan tới rừng	Trồng trọt-lương, phụ cấp

Nguồn: Kết quả xử lý dữ liệu điều tra của tác giả.

Như vậy, rừng và hoạt động thu nhập liên quan tới trồng rừng là nguồn thu nhập chính và cũng là mô hình sinh kế phổ biến nhất. Trong đó có 46% số hộ có tỷ trọng thu nhập từ làm thuê keo hơn 70%, 12% số hộ có tỷ trọng 50-70% và 11% không có thu nhập liên quan tới hoạt động này. Tuy nhiên, hoạt động trồng keo thường được đánh giá là không bền vững dưới lăng kính của khoa học bền vững bởi vì, các hộ gia đình chủ yếu trồng keo lá chàm với chu kỳ trồng/thu hoạch ngắn, chỉ từ 3-5 năm. Hơn nữa, người dân trồng và khác keo theo phương thức giống như canh tác nương rẫy, nhưng đất bị khai thác kiệt quệ mà không được bồi hoàn giống như chu kỳ luân canh của canh tác rẫy với chu kỳ dài hạn (rừng keo sau thu

hoạch sẽ dễ khô và đốt). Các khu vực trồng keo cũng thường bị cắt xẻ địa hình để làm đường dẫn cho xe trở keo nên vô tình đã tạo cơ hội cho các rãnh xói mòn phát triển vào mùa mưa. Có thể khẳng định rằng, cây keo hiện đang là cây xói đồi giảm nghèo ở khu vực miền núi của các tỉnh miền Trung, vì nó vừa giúp tăng thu nhập, vừa tăng thêm việc làm ở địa phương. Nhưng, việc trồng keo ồ ạt, không theo qui hoạch cũng dẫn tới những hệ lụy đối môi trường của huyện Ba Tư như suy giảm và mất đa dạng sinh học, giảm chất lượng dịch vụ hệ sinh thái (nước, đất và mối quan hệ sinh thái), xung đột xã hội liên quan đến lấn chiếm đất rừng phòng hộ và đất lâm trường.

Bảng 3. Diện tích đất trồng keo trung bình hộ

		Số lượng	Phần trăm (%)
	Không có	8	10.0
	Từ 1 đến 2 ha	18	22.5
	Từ 2 đến 3 ha	34	42.5
	Từ 3 đến 4 ha	12	15.0
	Lớn hơn 4 ha	8	10.0
	Total	80	100.0

Nguồn: Kết quả xử lý dữ liệu điều tra của tác giả.

Các mô hình trồng rừng gỗ lớn, khôi phục và trồng rừng bằng các cây bản địa, cây có giá trị kinh tế cao đã được các nhà khoa học và nhà nước khuyến khích, tuyên truyền nhưng kết quả chuyển biến rất chậm. Keo vẫn là cây trồng và hoạt động chiếm ưu thế trong mô hình sinh kế của các hộ dân. Gần đây, mía là một cây trồng cũng được đưa vào để thay thế cho cây lúa và keo ở vùng thấp, nhưng nhiều hộ ở khu vực nghiên cứu cũng bỏ mía để chuyển sang trồng keo.

2.4.2. Các yếu tố quyết định đến sinh kế

Các nghiên lý thuyết và thực nghiệm đã chỉ ra mối quan hệ giữa sinh kế và các yếu tố như vốn con người, các tài sản (đất đai), vốn tài chính (tiếp cận nguồn vốn, khoản tiết kiệm), vốn vật chất (hạ tầng kỹ thuật, máy móc, thiết bị sản xuất), các sách và luật pháp... Qua kết quả nghiên cứu, chúng tôi cho rằng, ngoài các yếu tố trên, chính sách và chính quyền cấp cơ sở có vai trò quan trọng. Trên thực tế, các hộ quyết định các hoạt động sinh kế chủ yếu dựa vào hiệu quả về kinh tế nhưng chưa chú ý tới hiệu quả về môi trường dài hạn. Một số mô hình sinh kế bền vững như mô hình trồng cây gỗ lớn, trồng cây gỗ bản địa và trồng xen giữa rừng và cây dược liệu được đánh giá là hiệu quả nhưng chưa được phổ biến rộng rãi và chậm nhân rộng. Để tác động lên hành vi của các gia đình cần có chính sách mạnh mẽ hơn, song cũng cần sự năng động hơn nữa của chính quyền địa phương trong tuyên truyền, vận động

người dân và vai trò trung gian để kết nối giữa người nông dân với nhà khoa học, người nông dân với doanh nghiệp và người nông dân với người nông dân để hình thành thị trường sản xuất và tiêu thụ các sản phẩm tạo ra từ các mô hình mới.

3. KẾT LUẬN

Các điều kiện địa lý của huyện Ba Tơ là rất đa dạng và dễ bị tổn thương do cấu trúc địa hình. Sự phân hóa sâu sắc địa hình, độ phì nhiêu của đất đai thấp, các điều kiện tưới tiêu không thuận lợi, tối thiểu hóa phạm vi cho hiện đại hóa nông nghiệp là một trở ngại lớn cho phát triển sinh kế bền vững của huyện. Tuy nhiên, vẫn có nhiều mô hình tiềm năng có thể áp dụng cho miền núi như mô hình kết hợp trồng rừng-chăn nuôi-trồng trọt, trồng rừng-trồng cây dược liệu-chăn nuôi, trồng rừng gỗ lớn, chăn nuôi tập trung và trồng cây ăn quả. Trong phạm vi của cây trồng hàng năm, xem xét tiềm năng của Ba Tơ đối với các cây trồng hàng năm, cây ăn quả, nuôi bò thịt, trồng chè, cây dược phẩm/cây thuốc, nuôi ong, thuốc nhuộm tự nhiên, khôi phục rừng để khai thác hoạt động mới như du lịch, dịch vụ hệ sinh thái có thể duy trì tính bền vững sinh kế, tính bền vững của huyện Ba Tơ và đảm bảo an ninh lương thực ở miền núi là cần thiết. Tuy nhiên, sự phát triển sinh kế ở khu vực nghiên cứu dường như tập trung vào cây keo (tỷ trọng thu nhập từ trồng keo và hoạt động liên quan tới keo chiếm tỷ trọng cao ở hầu hết các hộ điều tra như phân tích ở trên) đã cho thấy sự không bền vững của mô hình sinh kế của các hộ, kéo theo tính không bền vững của hệ sinh thái. Kết quả này phản ánh một số hạn chế nhất định của chính quyền cơ sở trong thực thi chính sách phát triển bền vững. Nhận định này cũng được ủng hộ bởi quan điểm của chính quyền địa phương khi đánh giá về kết quả tái cơ cấu nông nghiệp huyện Ba Tơ giai đoạn 2013-2017.

Chúng tôi cho rằng, để nâng cao hơn nữa hiệu quả thực thi chính sách phát triển bền vững ở huyện Ba Tơ, tỉnh Quảng Ngãi thì cần phải nâng cao hơn nữa năng lực thực thi chính sách phát triển bền vững của chính quyền cấp cơ sở. Tiếp cận phát triển sinh kế bền vững cho hộ gia đình và cộng đồng là cách tiếp cận hợp lý để kiến tạo và thực thi chính sách phát triển bền vững ở khu vực miền núi. Trong phát triển sinh kế bền vững cho miền núi cần tập trung vào xây dựng mô hình sinh kế bền vững kết hợp phát triển rừng, khôi phục đa dạng sinh học, phát triển các động sinh kế mới có giá trị kinh tế cao và bền vững như du lịch sinh thái, cây dược phẩm, cây ăn quả, chăn nuôi, cây gỗ bản địa, cây hàng năm. Trong đó, chính quyền cấp cơ sở (cấp xã) cần xây dựng năng lực trong điều hành, tạo môi trường kết nối giữa người nông dân với doanh nghiệp, người nông dân với người nông dân và người nông dân với nhà khoa học nhằm kết nối người nông dân với thị trường khoa học công nghệ, thị trường tiêu thụ sản phẩm.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Biggs et al. (2015), Sustainable development and the water–energy–food nexus: A perspective on livelihoods, *Environmental Science & Policy*, Vol.54, pp.389-397.
2. Chambers, R and Conway, G.R. (1991), Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century, *IDS Discussion Paper* 296.

3. Chowdhury, T.A (2014), Development of a Multidimensional sustainable livelihoods model for rural Bangladesh, *Proceedings of the Australian Academy of Business and Social Sciences Conference 2014 (in partnership with The Journal of Developing Areas)*.
4. Tạ Huy Du. (2016), Phát huy vai trò của hệ thống chính trị cơ sở đối với công tác bảo đảm an ninh trật tự tại địa bàn tỉnh Tây Bắc hiện nay. *Lý luận chính trị và Truyền thông*, tr.65-76.
5. Hồ Việt Hạnh, Lê Văn Hà và Nguyễn Danh Cường (2020), Vai trò của hệ thống chính trị cấp cơ sở trong phổ biến, tuyên truyền chính sách phát triển du lịch ở tỉnh Quảng Nam. *Tạp chí Khoa học xã hội miền Trung*, số 4.
6. Sati (2014), *Towards Sustainable Livelihoods and Ecosystems in Mountain Regions*, Springer International Publishing Switzerland.
7. Jansen et al. (2006), Policies for sustainable development in the hillside areas of Honduras: a quantitative livelihoods approach, *Agricultural Economics* 34, 141-153.
8. Scoones, I (2009), Livelihoods perspectives and rural development, *The Journal of Peasant Studies*, 36:1, pp.171-196.
9. Lê Minh Trân (2016), Sinh kế bền vững cho đồng bằng sông Cửu Long, *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, 2/tháng 7, pp.13-15.

ENHANCING THE ROLE OF COMMUNE GOVERNMENT IN IMPLEMENTING THE POLICY OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN BA TO DISTRICT, QUANG NGAI PROVINCE

Abstracts : *The commune government have influenced on the effectiveness of the implementation of the sustainable development policy concluded widely. However, sustainability assessment is mainly focused on the macro level, based on macro indicators and rarely refers to the role of the commune government. From the sustainable livelihoods approach, this paper examines the role of The commune government in Ba To district in implementing policies for sustainable livelihood development through a case study in Ba Dinh commune. The results show that the The commune government has played an active role in the overall sustainable development of the commune such as hunger eradication, poverty reduction, agricultural restructuring and new rural development, and forest development. However, the results achieved are still quite modest and the process of transforming livelihoods towards sustainability is still slow, the livelihood models of households are still unsustainable, lack or slow to apply the model which is sustainable and highly effective livelihoods.*

Keywords: *Policy, sustainable development, sustainable livelihood, Ba To.*