

CHƯƠNG TRÌNH NÔNG THÔN MỚI Ở VIỆT NAM MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ KIẾN NGHỊ

ĐỖ KIM CHUNG* & KIM THỊ DUNG **

Qua gần 3 năm thực hiện, chương trình xây dựng nông thôn mới (NTM) của VN vẫn chưa đạt được như kết quả trông đợi. Trên cơ sở đánh giá thực trạng triển khai chương trình NTM, bài viết này chỉ ra những bất cập và đề xuất một số giải pháp về chính sách nhằm hoàn thiện chương trình NTM ở nước ta. Sự chưa phù hợp trong bộ tiêu chí đánh giá, cách tiếp cận “đội ở trên xuống”, sự thiên lệch trong lựa chọn các xã điểm, chất lượng quy hoạch NTM thấp, chưa phát huy thật tốt sự tham gia của dân, chưa chú trọng đầu tư vào phát triển kinh tế, nhân lực và thể chế, thiếu sự kết hợp giữa các cấp và các ngành, trình độ và năng lực quản lý của cán bộ cơ sở còn hạn chế là những nguyên nhân cơ bản làm cho hiệu quả các chương trình phát triển nông thôn thấp. Thực hiện cách tiếp cận có sự tham gia, lấy dân làm trung tâm cho sự phát triển, bổ sung và hoàn thiện bộ tiêu chí đánh giá, ban hành các chính sách hướng dẫn, triển khai xây dựng NTM phù hợp với từng vùng miền, tập trung nhiều hơn vào mục tiêu kinh tế, coi trọng vấn đề xã hội, thực hiện phối kết hợp giữa các cấp và các ngành, lồng ghép hữu cơ các chương trình dự án, phát triển nguồn nhân lực địa phương là những giải pháp quan trọng góp phần triển khai thắng lợi chương trình và đảm bảo cho nông thôn phát triển bền vững.

Từ khóa: Chương trình nông thôn mới, tiêu chí đánh giá, xã điểm, quy hoạch

1. Đặt vấn đề

Chương trình NTM được Bộ Nông nghiệp & Phát triển nông thôn (Bộ NN & PTNT) và Ban Kinh tế Trung ương Đảng khởi xướng vào năm 2001 (*Ban Kinh tế Trung ương Đảng, 2001 [2], Đỗ Kim Chung, 2002 [7]*). Từ 11 xã được chọn làm thí điểm ban đầu, đến nay số xã tham gia vào chương trình đã lên tới hàng nghìn (*Cục Kinh tế hợp tác và phát triển nông thôn, Bộ NN & PTNT, 2011 [4]*). Sau 10 năm thử nghiệm, từ một chương trình của Bộ NN & PTNT đã được phát triển thành chương trình của Chính phủ. Ngày 4/6/2010, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 800/QĐ-TTg về chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng NTM giai đoạn 2010-2020. Các tỉnh trong cả nước đang triển khai thực hiện chương trình nhằm góp phần thực hiện Nghị quyết số 26/NQ-TW ngày 5/8/2008 của Hội nghị lần thứ 7, Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa X) về “*nông nghiệp, nông dân và nông thôn*”. Qua 3 năm triển khai thực hiện Quyết định 800/QĐ-TTg của

Chính phủ, cả nước có 9.050 xã thì chỉ có một xã đạt được tiêu chí NTM (*Ban chỉ đạo chương trình mục tiêu quốc gia NTM, 2012 [1]*). Vấn đề đặt ra là điều gì đã cản trở và ảnh hưởng đến kết quả và hiệu quả của chương trình NTM này? Làm thế nào để xây dựng và triển khai thực hiện tốt chương trình này? Để góp phần trả lời cho câu hỏi đó, bài viết này tập trung thảo luận thực trạng triển khai và một số vấn đề nổi lên khi thực hiện chương trình NTM ở nước ta.

2. Phương pháp nghiên cứu

Các sự kiện, quan điểm về phát triển nông thôn được trình bày trong nghiên cứu này dựa trên các tài liệu tổng kết về xây dựng mô hình NTM ở VN của Ban chỉ đạo chương trình mục tiêu quốc gia NTM, các báo cáo của Bộ NN & PTNT, một số nghiên cứu của các tổ chức và khoa học nước ngoài. Thực tiễn phát triển nông thôn ở VN được tích lũy qua các đợt đi khảo sát, quan sát của nhóm nghiên cứu có mặt từ ngày đầu khi xây dựng thí điểm mô hình NTM ở 11

*GS.TS., **PGS.TS., Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội

Email: dokimchung.hua@gmail.com

kimthidung.hua@gmail.com

xã từ đầu những năm 2002 và khảo sát gần đây ở một số tỉnh thành trong cả nước triển khai chương trình NTM.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Chương trình phát triển nông thôn mới ở VN

Ở VN, Bộ NN & PTNT là cơ quan đầu mối triển khai chương trình mục tiêu quốc gia về NTM giai đoạn 2010-2020 (Thủ tướng Chính phủ, 2010 [13]). Chương trình này gồm 11 nội dung: Quy hoạch xây dựng NTM; phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội; chuyển dịch cơ cấu, phát triển kinh tế, nâng cao thu nhập; giảm nghèo và an sinh xã hội; đổi mới và phát triển các hình thức tổ chức sản xuất có hiệu quả ở nông thôn; phát triển giáo dục - đào tạo; phát triển y tế, chăm sóc sức khỏe cư dân nông thôn; xây dựng đời sống văn hóa, thông tin và truyền thông; cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn; nâng cao chất lượng tổ chức Đảng, chính quyền, đoàn thể chính trị - xã hội trên địa bàn; giữ vững an ninh, trật tự xã hội nông thôn. Với 11 nội dung này, chương trình NTM có 19 tiêu chí để đánh giá^[1]. Việc triển khai chương trình NTM lấy xã làm xuất phát điểm. Các địa phương xây dựng NTM từ xã, nếu đạt tiêu chí đánh giá thì được công nhận là xã NTM, huyện NTM và tỉnh NTM (Thủ tướng Chính phủ, 2009 [11]).

Điều đáng chú ý ở đây là cần làm rõ cụm từ “NTM”. Một số người cho rằng, sự “mới” của nông thôn ở đây là mới về các tiêu chí đánh giá sự phát triển NTM ở xuất phát điểm từ xã. Việc đánh giá nông thôn theo một hệ thống các tiêu chí về kinh tế, chính trị - xã hội, tổ chức là khá toàn diện và được coi là mới. Theo Quyết định 491/ QĐ-Ttg ngày 16/4/ 2009 của Thủ tướng Chính phủ về Bộ tiêu chí quốc gia về NTM có 3 Bộ tiêu chí đánh giá sự phát triển nông thôn bao gồm Bộ tiêu chí cho cấp xã NTM, huyện NTM và tỉnh NTM. Bộ tiêu chí của xã NTM gồm gồm 19 nhóm tiêu chí: Quy hoạch (1 tiêu chí), xây dựng hạ tầng kinh tế - xã hội từng bước hiện đại (8); kinh tế và tổ chức sản xuất (4), văn hóa-xã hội-môi trường (4) và hệ thống chính trị (2). Nếu đạt được 19 tiêu chí đó thì được công nhận là xã NTM. Tiêu chí đánh giá huyện NTM là những huyện phải có 75% số xã đạt tiêu chuẩn xã NTM. Tỉnh NTM phải có 80% số huyện trong tỉnh đạt tiêu chuẩn huyện NTM (Thủ tướng Chính phủ, 2009

[11]). Như vậy, cái “mới” trong chương trình phát triển nông thôn là nhìn nhận sự phát triển nông thôn mang tính tổng hợp và đa ngành và xã phải đạt được 19 tiêu chí trên. Đây là cách nhìn nhận toàn diện và phù hợp. Tuy nhiên, tiếp cận đa ngành và tổng hợp trong phát triển nông thôn đã được nhiều quốc gia áp dụng từ thập kỉ 70 và 80 của thế kỉ trước (Robert Chamber, 1990 [12]). Các nước châu Á, nhất là Đông Á như Hàn Quốc, Đài Loan và Trung Quốc cũng có nhiều kinh nghiệm khác nhau trong chọn điểm xuất phát cho phát triển nông thôn [1].

VN khởi đầu cho phát triển nông thôn từ cấp xã, Hàn Quốc bắt đầu từ làng, còn Trung Quốc lại đi từ hương trấn. Hàn Quốc thực hiện mô hình phát triển làng mới - Saemaul Undong từ những năm 1970 của thế kỉ trước. Đến cuối thập kỉ 70, thu nhập của cư dân nông thôn cao gần bằng thành thị. Hiện nay, Hàn Quốc đã vươn lên trở thành nước có nền kinh tế đứng thứ 12 thế giới. Trung Quốc cũng tiến hành chương trình NTM từ hương trấn. Hàm ý “mới” trong chương trình này của Hàn Quốc và Trung Quốc không phải là tiêu chí đánh giá như ở VN mà là “mới” về cách làm, phương pháp làm và cách tiếp cận (Hoàng Thế Kiệt, 2009 [10]). Cái “mới” trong chương trình phát triển nông thôn Hàn Quốc là ở chỗ Chính phủ tập trung nỗ lực cho phát triển làng như đầu tư hạ tầng, thu hút đầu tư trong nước vào nông nghiệp và nông thôn để cung cấp đầu vào, chế biến và tiêu thụ đầu ra, tạo việc làm, tạo cơ hội để nông dân tự mình đứng lên. Nông dân là người chủ đích thực của sự phát triển (Thanh Huyền, 2011 [15]). Hàm ý “mới” trong phát triển nông thôn ở Trung Quốc thể hiện ở các điểm sau. Thứ nhất, nông thôn đang được phát triển trong bối cảnh mới, cần đầu tư thêm nguồn lực mới cho giải quyết tình hình mới. Thứ hai, nông thôn Trung Quốc phát triển ở giai đoạn mới chuyển từ sản xuất tự cung tự cấp sang giai đoạn phát triển hàng hóa, xuất khẩu và tiêu thụ sản phẩm (Hoàng Thế Kiệt, 2009 [10]). Chiến lược phát triển kinh tế xã hội Trung Quốc là lấy công nghiệp nuôi nông nghiệp, lấy thành thị dẫn dắt nông thôn, thành thị và nông thôn phát triển hài hòa (Đảng Cộng sản Trung quốc, 2007 [5]). Trung Quốc đang cố gắng chuyển đổi phương pháp tiếp cận từ trên xuống sang tiếp cận phát triển có sự tham gia. Kết quả thực hiện chương trình phát triển NTM mà Trung Quốc đang thực hiện là nông thôn phát triển.

Điều đó có nghĩa là nếu đạt được các tiêu chí như VN quy định, thì có nghĩa là địa phương đó có nông thôn phát triển. Như vậy, nông thôn phát triển là kết quả của cách làm mới trong phát triển nông thôn. Cụm từ nông thôn phát triển của Trung Quốc có hàm ý tương đương như cụm từ NTM ở VN (Đỗ Kim Chung, 2011[8]).

3.2 Triển khai thực hiện Chương trình phát triển nông thôn mới ở VN

Năm 2010, cùng với triển khai Quyết định 800CP, Chính phủ đã thành lập Ban chỉ đạo chương trình mục tiêu quốc gia NTM từ trung ương xuống các địa phương với sự tham gia của các cấp, các ngành. Để có cơ sở thực tiễn cho chỉ đạo xây dựng NTM, Ban Bí thư Trung ương Đảng đã chỉ đạo 11 xã điểm^[2], đại diện cho các vùng kinh tế-văn hóa trên cả nước xây dựng thí điểm mô hình NTM. Cũng cần thấy rằng, trong 11 xã điểm của Trung ương, có các xã như Tân Thịnh (Bắc Giang) được lựa chọn ngay từ năm 2002 khi khởi đầu chương trình NTM. Các tỉnh lựa chọn xã điểm của tỉnh, cấp huyện lựa chọn xã điểm cho huyện để tổ chức triển khai. Ban chỉ đạo chương trình mục tiêu quốc gia hướng dẫn các cấp quy trình thực hiện xây dựng NTM như quy hoạch, lập kế hoạch và đề án triển khai. Xã thành lập Ban quản lý chương trình NTM để triển khai, dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Ban chỉ đạo chương trình NTM cấp huyện và tỉnh. Huyện tổ chức mời tư vấn để xây dựng quy hoạch và đề án xây dựng NTM cho xã. Cấp huyện và tỉnh phê duyệt đề án quy hoạch và bố trí nguồn lực để thực hiện. Ủy ban Nhân dân xã, các đoàn thể xã hội các cấp phối hợp thực hiện cùng với các ban ngành chuyên môn triển khai thực hiện xây dựng mô hình nông thôn cấp xã. Tháng 9/2010, Ban chỉ đạo chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng NTM đã tiến hành sơ kết kinh nghiệm triển khai ở 11 xã điểm đầu tiên, làm cơ sở nhân rộng cho cả nước.

3.3. Kết quả thực hiện chương trình

Đến tháng 6/2012, cả nước đã có 65% trong tổng số xã làm thí điểm được phê duyệt quy hoạch NTM. Đồng thời, các địa phương đã giải ngân được hơn 3.300 tỉ đồng, chủ yếu tập trung xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu. Bên cạnh nguồn vốn 220 tỉ đồng đầu tư qua kênh khuyến nông trung ương cho các xã NTM, các địa phương còn dành gần 112 tỉ đồng cho

các mô hình phát triển sản xuất để đẩy mạnh tiêu chí về thu nhập cho các xã (Ban chỉ đạo chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng NTM, 2012 [1]).

Sau gần 3 năm thực hiện, trong 11 xã thí điểm của Trung ương không có xã nào đạt cả 19 tiêu chí. 27,3% số xã điểm (3) đạt 14 tiêu chí, 36,4% số xã (4) đạt trên 10 tiêu chí. Còn 36,4% số xã (4) đạt từ 10 tiêu chí trở xuống, trong đó có xã Thanh Chấn (Điện Biên) đạt 7 tiêu chí. Tính chung các xã thí điểm và trên diện rộng, đến tháng 6/2012, cả nước chỉ có 1 xã (Xuân Định thuộc huyện Xuân Lộc, tỉnh Đồng Nai) công bố đạt được 19 tiêu chí. Tính đến tháng 6/2012, cả nước mới chỉ có 1,2% số xã đạt từ 15-18 tiêu chí, khoảng 3,8% số xã đạt từ 11-14 tiêu chí, 13% số xã đạt từ 7-10 tiêu chí và 82% số xã đạt dưới 7 tiêu chí (Ban chỉ đạo chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng NTM, 2012 [1]).

Chương trình xây dựng NTM đã thành công bước đầu và đạt được một số kết quả quan trọng về kinh tế-xã hội và kinh nghiệm tổ chức chỉ đạo của các ngành, các cấp: Chủ trương lấy xã làm điểm xuất phát để phát triển nông thôn là phù hợp với yêu cầu và điều kiện nước ta hiện nay và đáp ứng được nguyện vọng của dân cư nông thôn. Xã là cấp hành chính cuối cùng, có tư cách pháp lý để triển khai các hoạt động kinh tế-xã hội cho phát triển nông thôn. Đã bước đầu xác định được những cơ chế, chính sách cần đổi mới như phân cấp đầu tư xây dựng cơ bản cho huyện và xã, phát huy dân chủ cơ sở trong xây dựng NTM, chính sách đất đai và phát triển hạ tầng nông thôn và giải pháp cho dồn điền đổi thửa để phát triển sản xuất, cơ chế, chính sách tài chính, cơ chế quản lý xây dựng cơ bản các cơ sở hạ tầng phù hợp với chính quyền cấp xã trong xây dựng NTM.

3.4. Một số vấn đề bất cập

Khi triển khai thực hiện chương trình NTM, một số vấn đề bất cập nổi lên dưới đây đã làm giảm hiệu lực và hiệu quả của các nỗ lực đầu tư của Nhà nước, của xã hội vào phát triển nông thôn.

3.4.1. Chưa thật phù hợp về tiêu chí đánh giá NTM

Các tiêu chí đánh giá thể hiện ở Quyết định 491/QĐ-Ttg ngày 16/4/2009 của Chính phủ chưa thật phù hợp với tình hình thực tế, còn cứng nhắc, không sát với tình hình từng vùng miền, đặc điểm văn hóa -

xã hội của từng cộng đồng cư dân nông thôn. Vì thế, để đạt được đủ 19 tiêu chí là điều khó khả thi. Sự không phù hợp của các tiêu chí đánh giá thể hiện ở chỗ:

(1) Các tiêu chí tập trung nhiều vào kết quả của sự can thiệp hơn là tập trung vào bản chất của quá trình can thiệp, để có sự thay đổi về chất trong quá trình phát triển nông thôn. Do dựa vào 19 tiêu chí nên các hoạt động xây dựng mô hình NTM tập trung nhiều vào các hạng mục công trình vật chất, chủ yếu cho xây dựng mới cơ sở hạ tầng (phần cứng) hơn là đầu tư vào các mục phi vật thể (phần mềm) như các giải pháp phát triển kinh tế, phát triển tổ chức, các vấn đề xã hội, phát triển con người.

(2) Mức độ đánh giá các tiêu chí đó thường không thể hiện mức tối thiểu phải đạt được (thí dụ 70% số km đường ngõ, xóm được cứng hoá, không phải là tối thiểu là 70%) và tính đến địa phương đó đã có hạng mục hay công trình đó hay chưa hơn là phản ánh rằng hạng mục, công trình đó có phát huy tác dụng và đem lại lợi ích kinh tế-xã hội và môi trường cho cư dân nông thôn hay không, liệu người dân đã có được và bao nhiêu dân cư nông thôn có thể tiếp cận được các dịch vụ kinh tế - xã hội và đời sống trong quá trình phát triển. Thí dụ, tiêu chí số 1 về quy hoạch và thực hiện quy hoạch, thì trong nội dung thiếu phần thực hiện quy hoạch. Vì thế, có tới 65% số xã làm thí điểm (của trung ương và các tỉnh của cả nước) đã có quy hoạch được duyệt, nhưng số xã có quy hoạch được thực hiện chỉ chưa đầy 10%, phần lớn là các quy hoạch treo, không khả thi (Đỗ Kim Chung, 2012 [9]).

(3) Một số tiêu chí đánh giá còn cứng nhắc và máy móc, không phù hợp với thực tế vùng miền. Các tiêu chí về giao thông và thủy lợi (Tiêu chí số 2) có thể phù hợp với vùng đồng bằng nhưng không thích ứng với miền núi và vùng sông nước như Đồng bằng sông Cửu Long. Việc cứng hóa đường nội đồng, đường trục thôn xóm là khó khả thi ở vùng miền núi cư dân sống rải rác, thưa thớt, ruộng bậc thang, đất dốc là chính như ở Hà Giang, Lào Cai, Cao Bằng... Tiêu chí số 7 thể hiện một điều là muốn được công nhận là xã NTM thì xã đó phải có chợ. Liệu có cần thiết xã nào cũng phải có chợ? Về lý luận, chúng ta đều biết rằng kết cấu hạ tầng nông thôn là tổng thể các công trình vật chất phục vụ đời

sống kinh tế, xã hội ở nông thôn (điện, đường, trường, trạm, nước sạch, chợ, thông tin, liên lạc) có quan hệ mật thiết với nhau và liên hệ với nhau theo một cơ cấu và tỉ lệ nhất định. Khi có đường tốt rồi không nhất thiết ở xã nào cũng phải có chợ. Thực tế, ở nhiều nơi, chợ khu vực đã tồn tại và phục vụ tốt nhu cầu của người dân ở nhiều xã. Do vậy, không nhất thiết phải mở thêm chợ mới. Tiêu chí số 9- tỉ lệ nhà ở khu dân cư đạt tiêu chuẩn Bộ Xây dựng là còn thể hiện sự máy móc. Theo tiêu chuẩn của Bộ Xây dựng, nhà ở đạt chuẩn phải là nhà đạt 4 cứng (tường cứng, cột cứng, nền cứng và mái cứng). Điều này có thể phù hợp với một số tỉnh Đồng bằng sông Hồng và miền Trung nhưng chưa hẳn đã phù hợp với các vùng mà người dân phải chung sống với lũ (Đồng bằng sông Cửu Long), ở nhà sàn (miền núi phía Bắc), nhà rông hay nhà dài (Tây Nguyên). Tiêu chí này đã bỏ qua đặc điểm văn hóa, đặc trưng dân tộc của cộng đồng cư dân nông thôn, không phù hợp với quan điểm phát triển nông thôn. Thực tế, các địa phương đã phân đầu theo “tiêu chí” này đã làm nhà ở nông thôn bị bê tông hóa, mất đi bản chất nông thôn vốn có của mỗi vùng miền. Tiêu chí về nhà ở khu dân cư phải thể hiện rõ kiến trúc cư dân nông thôn và mức độ tiếp cận tới nhà ở phù hợp của cư dân nông thôn.

(4) Bộ tiêu chí còn phản ánh sự lạc hậu so với sự phát triển công nghệ. Thí dụ, tiêu chí số 8 lạc hậu và không cần thiết, “xã có Internet đến nông thôn” không còn phù hợp với hiện nay khi mà công nghệ viễn thông (3G và điện thoại di động) đã và đang được ứng dụng ở mọi nơi. Tuy nhiên, tỉ lệ số người dân nông thôn tiếp cận đến Internet thì lại là tiêu chí quan trọng. Tiếc là nội dung này không được phản ánh trong tiêu chí.

(5) Nhóm tiêu chí về kinh tế và tổ chức sản xuất chưa thật hợp lý. Thu nhập bình quân đầu người/năm đạt 1,4 lần so với mức bình quân chung của tỉnh (Tiêu chí số 10) là tiêu chí khó thực hiện. Tiêu chí này, yêu cầu các xã phải đạt một mức thu nhập như nhau, trong khi đó, điểm xuất phát và điều kiện kinh tế-tự nhiên xã hội của các xã ở trong một tỉnh lại rất khác nhau. Hơn nữa, nếu thu nhập bình quân đầu người một xã so với bình quân chung tỉnh có nông nghiệp chiếm tỉ trọng thấp trong cơ cấu kinh tế của tỉnh thì xã đó rất khó đạt tiêu chí này vì tình công

ng nghiệp luôn luôn có thu nhập bình quân cao hơn rất nhiều so với thu nhập của cư dân nông thôn ở tỉnh đó. Lẽ ra cần phải có tiêu chí so với điểm xuất phát trước khi triển khai thực hiện chương trình tại xã đó thì vừa thực tiễn và vừa khả thi. Tiêu chí về lao động nông thôn - đạt dưới 30% tỉ lệ lao động trong độ tuổi làm việc trong lĩnh vực nông thôn (Tiêu chí 12) thể hiện sự cứng nhắc và không phản ánh sự chuyển dịch của cơ cấu lao động theo cơ cấu kinh tế của từng vùng, miền. Tiêu chí này có thể đúng ở những nơi có công nghiệp và đô thị phát triển, nhưng không phù hợp với các tỉnh chuyên nông nghiệp, vùng chuyên canh nông nghiệp hàng hóa. Những vùng sản xuất hàng hóa chuyên canh cà phê, cao su, cây ăn quả, có thể tỉ lệ lao động làm nông nghiệp vẫn chiếm tới 60%-70% hoặc hơn thế là điều cần thiết. Hơn nữa, những nơi vùng sâu, vùng xa, các doanh nghiệp chưa thể vào đầu tư, điều kiện kinh tế chưa phát triển, sẽ rất khó chuyển đổi lao động sang các ngành nghề khác... nên tiêu chí này là không khả thi, không cần thiết. Tiêu chí hình thức tổ chức sản xuất (Tiêu chí 13), chỉ thể hiện rằng xã đó có tổ hợp tác hoặc hợp tác xã sinh hoạt có hiệu quả là chưa đủ. Thực ra hình thức tổ chức sản xuất để giúp cho cư dân nông thôn phát triển rất đa dạng bao gồm các tổ chức kinh tế-xã hội, kể cả tổ chức xã hội dân sự của cư dân nông thôn (như hiệp hội, nhóm sở thích, nhóm liên kết...). Vì thế, tiêu chí này cần phải phản ánh hết các hình thức đó, không nên bó hẹp trong việc xem xét rằng xã đó có tổ hợp tác hay hợp tác xã hay không. Các tiêu chí 14 và 15 về giáo dục và y tế nên chỉ rõ mức tối thiểu là bao nhiêu phần trăm số người tham gia bảo hiểm và nên có cả các tiêu chí về mức độ đạt được về trường học, mức độ tiếp cận đến dịch vụ giáo dục, y tế của người dân không nên đơn thuần dựa vào tiêu chí người dân có tham gia bảo hiểm và trạm y tế đạt chuẩn quốc gia hay chưa.

3.4.2. Chưa thật phù hợp về cách tiếp cận khi triển khai chương trình

Khi triển khai thực hiện chương trình NTM, phần lớn các địa phương vẫn áp dụng theo cách tiếp cận truyền thống từ trên xuống. Nghĩa là chương trình được khởi xướng từ bên ngoài là chính, tỉnh, huyện chọn xã điểm, tổ chức mời tư vấn xây dựng đề án và quy hoạch, phê duyệt, cân đối ngân sách, cung cấp

nguồn lực, tổ chức chỉ đạo triển khai. Cách tiếp cận này bộc lộ một số khiếm khuyết sau đây:

- *Có sự thiên lệch đối với các xã khá và giàu khi triển khai mô hình.* Yêu cầu của mô hình điểm thường phải đại diện cho các xã khác, vùng khác trên các phương diện xuất phát điểm, điều kiện kinh tế-xã hội để có thể nhân rộng một cách dễ dàng. Thế nhưng, ở một số địa phương khi triển khai chương trình đã chọn những xã đã được đầu tư, có kinh tế khá hơn, những người dân có trình độ, được lựa chọn cẩn thận, thường là những nông dân khá giả, biết ăn nói và ở cách các trung tâm chỉ đạo vừa phải. Những mô hình NTM như thế được gọi là điển hình tiên tiến, ít đại diện cho số đông các xã nghèo và vùng nghèo. Trong nhiều trường hợp, cán bộ của các xã điểm phải mất nhiều thời gian vào các hoạt động đón tiếp, báo cáo kinh nghiệm, ít có thời gian suy nghĩ để hoàn thiện hơn đời sống kinh tế - xã hội ở địa phương. Đó cũng là lí do mà vì sao các điển hình tiên tiến về phát triển nông thôn lại không được nhân rộng ra. Kết quả triển khai thực hiện ở các mô hình thí điểm này khó được nhân rộng vì các xã cần nhân rộng lại là những xã có điều kiện kinh tế xã hội thấp kém hơn nhiều so với các xã điểm.

- *Chất lượng quy hoạch thấp.* Việc xây dựng đề án và quy hoạch của các xã NTM thường được tiến hành qua các tư vấn từ các đơn vị chuyên môn làm quy hoạch. Một số nơi, các cán bộ xây dựng đề án đã biết vận dụng phương pháp tiếp cận có sự tham gia nên các dự án chương trình ở xã đó là phù hợp. Tuy nhiên, ở khá nhiều xã, các đề án phát triển nông thôn, được viết chung chung, tuân theo một khuôn mẫu, phản ánh quan điểm và cách nhìn của người ngoài hơn là cư dân ở xã đó. Hơn nữa, sức ép đảm bảo phải hoàn thành quy hoạch trong thời gian ngắn nên tính khả thi của đề án NTM được xây dựng thường không cao. Các cán bộ cơ sở không trực tiếp tham gia xây dựng đề án nông thôn. Do đó, họ ít am hiểu giải pháp ghi trong đề án, khi triển khai thực hiện gặp nhiều khó khăn. Mặt khác, một số quy định có tính cứng nhắc, nên nội dung quy hoạch cũng dập theo khuôn mẫu cứng nhắc đó. Theo Thông tư số 31/2009/TT- BXD ngày 10/9/2009 của Bộ Xây dựng, xã NTM phải có 1 chợ, diện tích đất xây dựng từ 3.000 m² trở lên, diện tích xây dựng nhà chợ chính chiếm hơn 40%, diện tích mua bán ngoài trời

tối thiểu 25%, diện tích đường giao thông nội bộ dưới 25% và diện tích sân, cây xanh ít nhất 10% (Bộ Xây dựng, 2009 [3])... với quy định này, các xã khi làm quy hoạch đều phải tính toán các công trình hạng mục đạt chuẩn. Do đó, mức đầu tư kinh phí cho NTM thường quá lớn và dàn trải.

Mặt khác, quy hoạch xây dựng NTM là bao gồm quy hoạch phát triển kinh tế, xã hội, quy hoạch xây dựng, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch khu dân cư. Thế nhưng, hầu hết các đơn vị tư vấn không có kiến thức đa ngành, chưa có kinh nghiệm thực hiện quy hoạch này. Mặt khác, chủ đầu tư là Ban quản lý xã cũng không có cán bộ am hiểu về công việc này. Do đó, chất lượng của quy hoạch thấp.

- *Thiếu vốn đầu tư, chưa phát huy cao độ nội lực của địa phương và của dân.* Nhu cầu của các xã làm mô hình NTM thường lớn, vượt quá khả năng đầu tư của huyện và tỉnh. Các địa phương khi xây dựng đề án, không tính nguồn lực của địa phương, ít chú trọng sự đóng góp của dân, nguồn lực chủ yếu là ngân sách nhà nước. Sự tham gia của người dân mới tập trung ở khâu huy động đóng góp tiền của vào xây dựng hạ tầng. Chưa coi trọng việc huy động đóng góp công sức của người dân vào xây dựng NTM như: tu sửa nhà ở, chuồng trại chăn nuôi, công trình vệ sinh, tham gia thi công các công trình xây dựng trên địa bàn. Nếu tình hình này tiếp tục diễn ra sẽ phát sinh tư tưởng ỷ lại, trông chờ vào Nhà nước là không lành mạnh, không công bằng với các xã chưa được nằm trong diện thí điểm xây dựng mô hình. Các địa phương chủ yếu tập trung vào xây dựng mới công trình, ít quan tâm đến tu sửa, nâng cấp, quản lý và vận hành các công trình đã có. Trong cơ cấu đầu tư công, tập trung quá nhiều vào hạ tầng cơ sở, chưa chú trọng đầu tư vào năng lực và các giải pháp để phát triển kinh tế, tạo việc làm và tăng thu nhập.

- *Chưa có sự phối kết hợp tốt giữa các cấp và các ngành.* Đề án phát triển NTM đã được phê duyệt chưa được cụ thể hóa hữu cơ vào kế hoạch hành động của các ngành, các cấp. Một trong những thách thức lớn nhất hiện nay trong xây dựng NTM là nhận thức của phần đông cán bộ các cấp về nội dung, cách triển khai còn mang tính hành chính, chạy theo phong trào, không lấy cư dân nông thôn làm trung tâm cho phát triển. Một bộ phận cán bộ cơ sở còn ỷ

lại, trông chờ vào sự hỗ trợ của cấp trên (Cục Hợp tác & phát triển nông thôn, 2010 [4])

- *Cán bộ cộng đồng và người dân địa phương thiếu kỹ năng quản lý và giám sát các công trình.* Khi triển khai thực hiện các hoạt động trong đề án phát triển nông thôn ở các xã, các cán bộ địa phương gặp nhiều khó khăn trong quản lý, giám sát các dự án phát triển nông thôn tại địa phương. Nhiều nơi, cũng thành lập ban quản lý để giám sát và kiểm tra. Tuy nhiên, hiệu lực và hiệu quả của ban quản lý này còn thấp.

3.5. Một số kiến nghị

Từ những bất cập nêu trên, đề chương trình phát triển NTM của VN thành công, tác giả xin đề xuất một số kiến nghị sau:

- Về quan điểm, nên đổi mới cách tiếp cận, phương pháp làm và cách làm khi triển khai chương trình. Hàm ý “mới” của mô hình NTM nên là đổi mới cách tiếp cận, cách làm và phương pháp làm, đổi mới công tác kế hoạch, triển khai thực hiện kế hoạch, phù hợp với tiến trình phát triển và đảm bảo sự tham gia của dân trong quá trình phát triển. Sự phát triển nông thôn chỉ bền vững khi những vấn đề của sự phát triển nông thôn xuất phát từ nhu cầu của từng thôn, ấp và từng xã gắn bó hữu cơ với sự phát triển vùng và tỉnh. Phải thực hiện quan điểm “dân cần, dân biết, dân bàn, dân góp, dân làm, dân kiểm tra, dân quản lý và hưởng lợi”, tránh triển khai chương trình theo kiểu phong trào, không chú trọng xây dựng sự bền vững về vật chất, nhân lực, tổ chức và tài chính.

- Cần hoàn thiện Bộ tiêu chí đánh giá NTM. Hệ thống tiêu chí đánh giá nên là tiêu chí hướng dẫn, có tính linh hoạt, phù hợp với từng vùng miền, đặc điểm cư dân và đặc điểm kinh tế-xã hội và văn hóa, đặc trưng nông thôn của mỗi vùng, miền. Cần bổ sung các tiêu chí thể hiện tiếp cận và thụ hưởng của cư dân nông thôn tới quá trình phát triển (tiếp cận tới các dịch vụ, văn hóa, xã hội, y tế, kinh tế và đời sống). Cần chú trọng tiêu chí đánh giá phần mềm trong phát triển nông thôn như cơ chế, các vấn đề xã hội, phát triển con người. Cần hoàn thiện các tiêu chí số 1, 2, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, và 15 theo nội dung đã thảo luận ở trên.

- Cần chọn các xã làm thí điểm mô hình phát triển nông thôn mang tính đại diện cho từng vùng

kinh tế-sinh thái, từng vấn đề trong phát triển nông thôn mà tỉnh đó, huyện đó cần giải quyết và nhân rộng. Cần xóa bỏ tư tưởng địa phương chủ nghĩa, tư tưởng ngoại giao phô trương khi chọn các xã làm mô hình điểm. Các xã điểm về NTM phải đại diện cho sự phát triển của các xã trong huyện, từ đó có cơ sở để nhân rộng.

- Cần có các thông tư hướng dẫn về công tác quy hoạch NTM (đất, giao thông, thủy lợi, cư dân, nhà ở nông thôn, tầng nông thôn) phù hợp với từng vùng miền (nông thôn đồng bằng thuần nông, nông thôn giáp đô thị, nông thôn miền núi, nông thôn vùng đất trũng, vùng cao...) để có kết quả quy hoạch nông thôn phù hợp với từng địa phương, tránh tình trạng dập khuôn máy móc như hiện nay. Cần sớm ban hành bộ thông tư hướng dẫn quy hoạch khu dân cư nông thôn, nhà ở nông thôn phù hợp với từng vùng miền, từng đặc trưng văn hóa của các dân tộc và cụm cư dân nông thôn. Các cán bộ làm tư vấn xây dựng các đề án phát triển nông thôn của các xã điểm cần phải có cách tiếp cận có sự tham gia nhất là sự tham gia đa ngành của các chuyên gia và của người dân trong xây dựng kế hoạch và quy hoạch NTM. Khi nghiệm thu các đề án, phải coi trọng tính khả thi của đề án, đề án có phát huy được sự tham gia của dân trong xây dựng, đóng góp và thực hiện, giám sát, kiểm tra, hưởng lợi và quản lý trong quá trình phát triển nông thôn.

- Cần phát huy cao độ sự tham gia của người dân, đặc biệt là sự đóng góp của cư dân nông thôn vào quá trình phát triển. Các đầu tư công cần hướng vào khuyến khích cho phát triển khu vực tư nhân phát triển. Cần chú trọng đầu tư vào các hoạt động kinh tế, tạo việc làm, tăng thu nhập về nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ và thương mại của cư dân nông thôn. Phân định rõ đầu tư công cho phát triển nông thôn chỉ tập trung vào những lĩnh vực không hấp dẫn kinh tế tư nhân bao gồm cơ sở hạ tầng, khuyến nông, chuyển giao công nghệ, đào tạo nhân lực, phát triển thông tin, khuyến khích thị trường đầu vào và đầu ra. Cần chú trọng đầu tư vào nâng cao năng lực của cán bộ thôn, bản và cấp xã trong quản lý các chương trình dự án phát triển nông thôn.

- Cần thực hiện sự lồng ghép các chương trình dự án đầu tư vào nông thôn để tập trung nguồn lực và nâng cao hiệu quả đầu tư. Cần cụ thể hóa một cách

hữu cơ các chương trình dự án phát triển nông thôn vào kế hoạch hành động của các ngành, các cấp, đảm bảo sự phối kết hợp giữa các cấp và các ngành

- Cần tổ chức tập huấn, đào tạo cán bộ chủ chốt địa phương về quản lý, giám sát các dự án phát triển nông thôn tại địa phương, kỹ năng phát triển cộng đồng để triển khai thực hiện các dự án phát triển nông thôn.

4. Kết luận

Chương trình phát triển nông thôn ở nước ta đã và đang được triển khai trong cả nước. Tuy đã đạt được một số thành tựu đáng kể nhưng chương trình còn có sự bất cập về tiêu chí đánh giá NTM, cách tiếp cận và triển khai thực hiện chương trình. Để thực hiện thành công chương trình NTM, cần hoàn thiện lại bộ tiêu chí đánh giá mang tính hướng dẫn và linh hoạt, phản ánh thực chất của quá trình phát triển nông thôn, phát huy sự tham gia của dân trong tất cả các giai đoạn của quá trình phát triển nông thôn, tiếp tục ban hành hệ thống các chính sách để hướng dẫn, triển khai xây dựng NTM cho phù hợp với từng vùng miền, tập trung nhiều vào mục tiêu kinh tế, chuyển đổi cơ cấu kinh tế để tăng cao thu nhập người dân, thực hiện lồng ghép hữu cơ các chương trình dự án trên địa bàn nông thôn, nâng cao năng lực của cán bộ cơ sở và người dân nông thôn góp phần thực hiện thắng lợi Nghị quyết lần thứ 26 (Khóa X) về nông dân, nông nghiệp và nông thôn■

CHÚ THÍCH

[1] 19 tiêu chí trong Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới:

– Tiêu chí quy hoạch và thực hiện quy hoạch: Đạt quy hoạch sử dụng đất, phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội - môi trường và khu dân cư mới.

– Tiêu chí giao thông: 100% số km đường trục xã, liên xã được nhựa hoá hoặc bê tông hoá đạt chuẩn theo cấp kĩ thuật của Bộ GTVT. 75% số km đường trục thôn, xóm được cứng hoá đạt chuẩn theo cấp kĩ thuật của Bộ GTVT. 70% số km đường ngõ, xóm được cứng hoá. 70% số km đường trục chính nội đồng được cứng hoá, xe cơ giới đi lại phải thuận tiện.

– Tiêu chí thủy lợi. Đạt hệ thống thủy lợi cơ bản đáp ứng yêu cầu sản xuất và dân sinh. 85% số đường mương do xã quản lí được kiên cố hoá.

– Tiêu chí điện: Đạt hệ thống điện đảm bảo yêu cầu kĩ thuật của ngành điện. 98% số hộ sử dụng điện thường xuyên, an toàn từ các nguồn.

– Tiêu chí trường học. 80% số trường học các cấp: mầm non, mẫu giáo, tiểu học, THCS có cơ sở vật chất đạt chuẩn quốc gia.

– Tiêu chí cơ sở vật chất văn hoá: Nhà văn hoá và khu thể thao xã đạt chuẩn của Bộ VH-TT và Du lịch. 100% số thôn có nhà văn hoá và khu thể thao thôn đạt quy định của Bộ VH-TT và Du lịch.

– Tiêu chí chợ nông thôn: xã có chợ đạt chuẩn của Bộ Xây dựng.

– Tiêu chí bưu điện: xã có điểm phục vụ bưu chính viễn thông. Xã có Internet đến nông thôn.

– Tiêu chí nhà ở dân cư: Không có nhà tạm dột nát. 80% nhà ở đạt tiêu chuẩn Bộ Xây dựng.

– Tiêu chí thu nhập: Thu nhập bình quân đầu người/năm đạt 1,4 lần so với mức bình quân chung của tỉnh.

– Tiêu chí tỉ lệ hộ nghèo: Tỉ lệ hộ nghèo dưới mức 6%.

– Tiêu chí cơ cấu lao động: 30% lao động trong độ tuổi làm việc trong lĩnh vực nông thôn, nghề nghiệp.

– Tiêu chí hình thức tổ chức sản xuất: Có tổ hợp tác hoặc hợp tác xã sinh hoạt có hiệu quả.

– Tiêu chí giáo dục: Đạt phổ cập giáo dục trung học. 85% số học sinh tốt nghiệp THCS được tiếp tục học THPT.

– Tiêu chí y tế: Đạt tỉ lệ người dân tham gia các hình thức bảo hiểm y tế. Y tế xã đạt chuẩn quốc gia.

– Tiêu chí văn hoá: Xã có từ 70% số thôn, bản trở lên đạt tiêu chuẩn làng văn hoá theo quy định của Bộ VH-TT&DL. 85% số hộ được sử dụng nước sạch, hợp vệ sinh theo quy chuẩn quốc gia.

– Tiêu chí môi trường: Các cơ sở sản xuất đạt tiêu chuẩn về môi trường. Không có hoạt động suy giảm môi trường và có các hoạt động phát triển môi trường. Nghĩa trang được xây dựng theo quy hoạch. Chất thải, nước thải được thu gom và xử lí theo quy định.

– Hệ thống tổ chức chính trị xã hội vững mạnh: Cán bộ xã đạt chuẩn. Có đủ các tổ chức trong hệ thống chính trị cơ sở theo quy định. Đảng bộ, chính quyền xã đạt tiêu chuẩn “trong sạch, vững mạnh”. Các tổ chức đoàn thể chính trị của xã đều đạt danh hiệu tiên tiến trở lên.

– Tiêu chí an ninh - trật tự xã hội: An ninh xã hội được giữ vững.

Nguồn: Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới

Thủ tướng Chính phủ, 2009

[2] 11 xã điểm bao gồm: Thanh Chấn (huyện Điện Biên, Điện Biên), Tân Thịnh (Lạng Giang, Bắc Giang), Hải Đường (Hải Hậu, Nam Định), Thụy Hương (Chương Mỹ, Hà Nội), Tân Hội (Đức Trọng, Lâm Đồng), Gia Phố (Hương Khê, Hà Tĩnh), Tam Phước (Phù Ninh, Quảng Nam), Tân Thông Hội (quận 7, TP.HCM), Mỹ Long Nam (Cầu Ngang, Trà Vinh), Tân Lập (Đồng Phú, Bình Phước), Định Hòa (Gò Quao, Kiên Giang).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ban chỉ đạo chương trình mục tiêu quốc gia nông thôn mới (2012), *Báo cáo tình hình 2 năm thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới*, Hà Nội

Ban Kinh tế Trung ương Đảng, 2001, *Chỉ thị 49 về xây dựng thí điểm mô hình nông thôn mới*.

Bộ Xây dựng (2009), *Thông tư số 31/2009/TT- Bộ Xây dựng về hướng dẫn xây dựng các công trình xây dựng ở nông thôn*.

Cục Hợp tác & phát triển nông thôn (2010), *Báo cáo tổng kết mô hình phát triển nông thôn mới*.

Cục Kinh tế hợp tác & phát triển nông thôn, BNN & PTNT (2011), *Báo cáo tổng kết mô hình phát triển nông thôn mới*.

Đảng Cộng sản Trung quốc (2007), *Văn kiện đại hội lần thứ 17*, Bắc Kinh.