

Hoàn thiện điều kiện đảm bảo thực hiện thành công Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới

Nguyễn Thị Hoa*

Ngày nhận: 16/9/2015

Ngày nhận ban sửa: 22/9/2015

Ngày duyệt đăng: 25/9/2015

Tóm tắt:

Đảm bảo sự thành công trong thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia nói chung và Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới nói riêng luôn là vấn đề được quan tâm. Chính vì vậy, trong khuôn khổ bài viết này, tác giả muốn gửi tới người đọc những quan điểm cá nhân về: (i) Các điều kiện đảm bảo thực hiện thành công Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới; (ii) Đối chiếu các điều kiện đảm bảo thực hiện thành công Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới vào tỉnh Hòa Bình - một tỉnh có đặc điểm tương đối đại diện cho các vùng miền của đất nước- với mục đích phát hiện những điểm bất cập trong điều kiện cần hoàn thiện; (iii) Trên cơ sở những kết luận về những điểm cần hoàn thiện trong từng nhóm điều kiện của Hòa Bình, bài viết đề xuất định hướng và giải pháp hoàn thiện các điều kiện này nhằm thực hiện thành công Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2011-2020.

Từ khóa: Chương trình mục tiêu quốc gia; xây dựng nông thôn mới; nhóm điều kiện về thể chế; nhóm điều kiện về nguồn lực; nhóm điều kiện về tổ chức thực hiện; nhóm điều kiện về hệ thống công cụ quản lý cấp xã.

Improving conditions for successful implementation of National Target Programs on new rural development

Abstract.

Ensuring the success in the implementation of National Target Programs in general and the National Target Program on new rural development in particular is always a controversial topic. This paper provides some author's viewpoints on the followings: (i) the conditions for successful implementation of the National Target Program on new rural development; (ii) Applying the conditions to the practice in Hoa Binh province to explore shortcomings; (iii) The paper also proposed solutions to improving the conditions for successful implementation of the National Target Program on new rural development for the period 2011-2020.

Keywords: The National Target Program; new rural development; institutional conditions; resources conditions; implementation conditions; system of management tools at commune level.

1. Đặt vấn đề

Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới (NTM) là một Chương trình có tác động toàn diện tới phát triển kinh tế xã hội (KTXH) khu vực nông thôn Việt Nam. Chính vì vậy, để đảm bảo tính thiết thực cũng như hiệu lực của Chương trình, ngay từ khi thiết kế, các nhà hoạch định chính sách đã rất chú trọng đến các điều kiện đảm bảo thực hiện Chương trình như bộ tiêu chí xây dựng nông thôn mới quốc gia, nguồn lực (nguồn tài chính và con người) và tổ chức thực hiện (bộ máy vận hành). Tuy nhiên, sau một thời gian triển khai thì điểm và trên diện rộng, đến tháng 6 năm 2014 các tỉnh thành trên toàn quốc đã triển khai đánh giá, rút kinh nghiệm quá trình xây dựng nông thôn mới ở địa phương. Kết quả cho thấy, bên cạnh những thành tích đã đạt được, việc triển khai thực hiện cũng bộc lộ những hạn chế nguyên nhân chủ yếu do bộ tiêu chí xây dựng nông thôn mới quốc gia chưa phù hợp với các vùng miền khác nhau; nguồn lực thực hiện Chương trình mới chỉ đáp ứng được một phần nhỏ nhu cầu nguồn lực xây dựng nông thôn mới ở các địa phương; Kế hoạch toàn bộ máy thực hiện Chương trình mặc dù được chú trọng nhưng trên thực tế do bộ máy thực hiện chưa được chuyên nghiệp nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến việc tổ chức thực hiện ở địa phương, đặc biệt ở cấp xã. Trước thực tiễn đó, yêu cầu đặt ra cho các nhà hoạch định chính sách nói chung và các nhà nghiên cứu nói riêng cần tiến hành rà soát nhằm xác định lại các điều kiện, đặc biệt đánh giá các điều kiện hiện hành để phát hiện kịp thời những điểm chưa phù hợp với thực tiễn. Do đó, để tiếp tục triển khai có hiệu quả Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2016-2020, trong khuôn khổ bài viết này, tác giả xác định các điều kiện đảm bảo thực hiện thành công Chương trình, tiếp đó đối chiếu với thực tiễn tại một địa phương có tính đại diện cho các vùng miền của Việt Nam nhằm phát hiện kịp thời những bất cập. Trên cơ sở các nhận định từ nghiên cứu điển hình tại địa phương, bài viết đề xuất các kiến nghị giải pháp hoàn thiện các điều kiện này trên phạm vi cả nước.

2. Các điều kiện thực hiện thành công Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới

Cũng như các Chương trình mục tiêu quốc gia khác, điều kiện đảm bảo để thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới (sau đây gọi tắt là Chương trình) gồm có điều kiện về thể chế, nguồn lực và tổ chức thực hiện. Ngoài ra, đặc thù của Chương trình là phải phát huy nội lực trong dân, muốn vậy, cấp xã cần được trang bị hệ thống công cụ quản lý để huy động được nguồn lực, tri

tuệ, công sức của người dân và các thành phần kinh tế trên địa bàn (Nguyễn Thị Hoa, 2014).

Nhóm các điều kiện về thể chế

Mục đích nhóm điều kiện này nhằm tạo ra hình thành hành lang pháp lý để chỉ đạo, triển khai thực hiện chương trình từ trung ương đến địa phương. Do đó, yêu cầu cụ thể đối với nhóm các điều kiện thể chế chính là: (i) Ban hành bộ tiêu chí chuẩn quốc gia về nông thôn mới linh hoạt và phù hợp với điều kiện đặc thù của các địa phương; (ii) Hệ thống cơ chế chính sách đầy đủ và đảm bảo tính phù hợp, khả thi. Trong đó, đầy đủ cơ chế chính sách được hiểu là phải bảo đảm ban hành được các cơ chế chính sách chính như: cơ chế huy động, sử dụng và quản lý nguồn lực; cơ chế huy động sự tham gia của người dân, các cấp chính quyền và hệ thống tổ chức chính trị xã hội; cơ chế vận hành bộ máy thực hiện Chương trình từ cấp trung ương đến địa phương. Ngoài ra, tính đến ban hành các cơ chế chính sách đặc thù phù hợp với điều kiện của địa phương nhằm huy động tối đa nguồn lực cũng như sự tham gia của các bên liên quan thực hiện Chương trình.

Nhóm các điều kiện về nguồn lực

Mục đích của nhóm điều kiện này đảm bảo nguồn lực tài chính thực hiện được các mục tiêu của Chương trình, đào tạo đội ngũ cán bộ - đặc biệt cán bộ cấp xã đủ năng lực đáp ứng yêu cầu thực hiện Chương trình và tổ chức điều hành thực hiện Chương trình. Yêu cầu cụ thể về các điều kiện như sau: (i) xác định các nguồn tài chính có thể huy động với cơ cấu hợp lý và phân bổ, sử dụng các nguồn tài chính hiệu quả, hợp lý, minh bạch và bền vững; (ii) Đội ngũ cán bộ đủ năng lực để triển khai thực hiện Chương trình từ trung ương đến địa phương.

Nhóm các điều kiện về tổ chức thực hiện

Mục đích của nhóm điều kiện này chính là thiết lập hệ thống bộ máy hợp lý để vận hành Chương trình cũng như hệ thống theo dõi và đánh giá Chương trình. Yêu cầu cụ thể như sau: (i) thiết lập bộ máy tổ chức điều hành chuyên nghiệp thống nhất từ trung ương đến địa phương; (ii) xây dựng được hệ thống theo dõi và đánh giá Chương trình dựa trên kết quả.

Nhóm điều kiện về hệ thống công cụ quản lý cấp xã

Hệ thống công cụ quản lý cấp xã có thể chia làm ba nhóm chính: (i) công cụ hoạch định (bao gồm hoạch định cụ thể, kế hoạch, đề án, kế hoạch); (ii) công cụ triển khai thực hiện; và (iii) công cụ theo dõi, đánh giá. Trong đó, nhóm công cụ hoạch định (mà nội dung cốt lõi là lập các loại kế hoạch phát triển kinh tế xã hội ở cấp xã) đóng vai trò quyết định, bởi lẽ

chỉ có các qui hoạch, kế hoạch (KH) tốt thì mới định hướng đúng cho cấp xã trong quá trình triển khai thực hiện Chương trình. Do đó, mục đích của nhóm điều kiện này chính là đảm bảo hệ thống kế hoạch phát triển kinh tế xã hội được sử dụng như một công cụ để huy động sự tham gia và nguồn tài chính thực hiện Chương trình. Chính vì vậy, yêu cầu cụ thể đặt ra hệ thống kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cấp xã đó là: (i) dựa trên kết quả; (ii) có sự tham gia; (iii) gắn với nguồn lực, lồng ghép được với các chương trình dự án; (iv) xuyên suốt từ dài hạn, trung hạn đến kế hoạch thực hiện hàng năm; và (v) gắn với kế hoạch theo dõi đánh giá thực hiện.

Để xem xét mức độ đáp ứng các điều kiện đảm bảo thực hiện thành công Chương trình trên phạm vi cả nước, nghiên cứu tiến hành phân tích tại một địa phương cụ thể là tỉnh Hòa Bình. Lý do lựa chọn Hòa Bình để đánh giá các điều kiện thực hiện Chương trình vì Hòa Bình cũng đang phải đối mặt với những vướng mắc như các địa phương khác trên toàn quốc và Hòa Bình có các xã thuộc nhiều vùng địa lý, trình độ kinh tế xã hội đặc trưng cho các xã ở Việt Nam. Nội dung tiếp theo của bài viết trình bày kết quả đánh giá các điều kiện này ở Hòa Bình.

3. Thực trạng các điều kiện thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng Nông thôn mới ở tỉnh Hòa Bình

3.1. Nhóm các điều kiện về thể chế

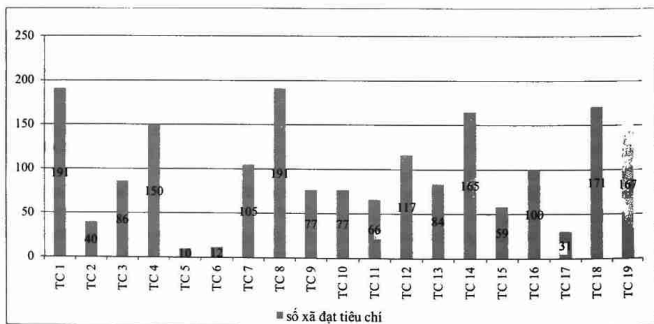
Đến hết năm 2014, tình hình thực hiện bộ tiêu chí bình quân các xã trong tỉnh đạt 10,08 tiêu chí nông thôn mới/xã. Xét theo từng tiêu chí¹, năm tiêu chí có số xã đạt cao nhất, đó là tiêu chí số 1, 8, 18, 19, 14

và năm tiêu chí có số xã đạt thấp nhất là các tiêu chí số 5, 6, 17, 2 và 15 (Hình 1).

Nếu so với cả nước và miền núi phía Bắc, bình quân tiêu chí đạt chuẩn của Hòa Bình là 9,72% cao hơn miền núi phía Bắc nhưng thấp hơn mức chung của cả nước. Cũng như cả nước và vùng miền núi phía Bắc, một số tiêu chí như giao thông, trường học, cơ sở vật chất văn hóa, hộ nghèo, y tế, tỷ lệ xã đạt chuẩn tiêu chí này rất thấp (Bảng 1). Theo kết quả nghiên cứu thực địa, cán bộ Chi đạo cũng như cán bộ trực tiếp thực hiện Chương trình đều cho rằng Bộ 19 tiêu chí là cần thiết (Nguyễn Thị Hoa, 2014). Tuy nhiên, theo hồ sơ dĩ các tiêu chí trên mức độ đạt thấp là do nội dung tiêu chí chưa phù hợp với điều kiện địa phương, cần phải được điều chỉnh thì mới có thể triển khai được trong giai đoạn tới.

Về cơ chế chính sách, bên cạnh các văn bản chính sách của Chính phủ, Hòa Bình đã chủ động ban hành các văn bản cơ chế chính sách chỉ đạo và hướng dẫn thực hiện Chương trình. Điều đó góp phần tháo gỡ kịp thời một số vướng mắc trong quá trình thực hiện tại địa phương, đồng thời thúc đẩy, khuyến khích việc thực hiện Chương trình ngày càng thiết thực và hiệu quả hơn. Tuy nhiên, theo kết quả phỏng vấn sâu đối với một số cán bộ xã trực tiếp thực hiện Chương trình tại các xã được chọn khảo sát thực địa (Nguyễn Thị Hoa, 2014), các ý kiến đều cho rằng việc ban hành chính sách thiếu kịp thời, các chính sách quan trọng để tổ chức thực hiện Chương trình chưa đủ, đặc biệt tính hiệu lực của văn bản còn thấp. Cụ thể, chưa có quy định về cơ chế quản lý đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng

Hình 1: Kết quả thực hiện từng tiêu chí đến thời điểm 2014



Nguồn: Báo cáo kết quả thực hiện Chương trình năm 2014 của Ban chỉ đạo 800 tỉnh Hòa Bình

Bảng 1: Mức độ đạt chuẩn từng tiêu chí của cả nước, miền núi phía Bắc và Hòa Bình

Số xã đạt tiêu chí NTM	2011			2014			Số xã đạt tiêu chí NTM	2011			2014		
	Cả nước	Miền núi phía Bắc	Hòa Bình	Cả nước	Miền núi phía Bắc	Hòa Bình		Cả nước	Miền núi phía Bắc	Hòa Bình	Cả nước	Miền núi phía Bắc	Hòa Bình
TC 1	28.34	33.41	31.41	97.36	99.08	100.00	TC 11	11.92	10.01	6.81	36.66	26.59	34.55
TC 2	3.23	1.07	0.52	23.33	19.75	20.94	TC 12	10.92	4.40	2.09	72.36	60.16	61.26
TC 3	15.69	12.77	1.57	44.71	34.27	45.03	TC 13	41.67	23.09	7.33	65.90	43.00	43.98
TC 4	44.76	28.60	14.14	75.49	54.50	78.95	TC 14	23.97	19.57	69.63	62.13	39.84	86.39
TC 5	12.19	11.48	2.09	30.66	22.29	5.24	TC 15	45.08	39.37	4.71	55.03	40.15	30.89
TC 6	2.30	2.00	0.00	17.89	7.63	6.28	TC 16	33.99	17.70	18.32	56.59	32.91	52.36
TC 7	12.77	8.41	5.24	44.98	32.91	54.97	TC 17	6.67	2.98	1.05	27.04	7.11	10.47
TC 8	48.62	28.74	7.85	86.22	70.07	70.16	TC 18	48.05	49.96	50.26	68.13	63.43	86.39
TC 9	17.88	8.05	3.66	50.48	22.33	40.31	TC 19	76.05	77.05	58.12	91.25	87.10	90.05
TC 10	8.02	5.60	2.09	44.56	24.92	40.31							

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo tổng kết thực hiện Chương trình của Ban chỉ đạo Trung ương và Ban chỉ đạo tỉnh Hòa Bình giai đoạn 2011- 2014

nông thôn mới; (ii) Chưa có quy định cụ thể về cơ chế hỗ trợ đầu tư và quản lý đầu tư trong xây dựng xã nông thôn mới (đặc biệt là đối với các công trình xây dựng do Nhà nước và nhân dân cùng làm, nhân dân thực hiện); (iii) Quy hoạch xây dựng nông thôn mới đã được phê duyệt nhưng trong quá trình triển khai thực hiện quản lý quy hoạch còn khó khăn; (iv) Văn bản hướng dẫn ban hành chậm đã gây lúng túng cho cán bộ xã hoặc chậm trễ trong điều hành thực hiện Chương trình; (v) Cơ chế lồng ghép các nguồn lực từ các chương trình, dự án chưa rõ ràng và chưa quan tâm tới đặc thù từng địa phương.

3.2. Nhóm các điều kiện về nguồn lực

Nguồn lực tài chính

Hàng năm, nguồn vốn thực hiện Chương trình vẫn được huy động từ bốn nguồn cơ bản. Tuy nhiên, quy mô huy động nguồn lực giữa các năm không ổn định, cơ cấu các nguồn lực huy động chưa đạt mục tiêu đề ra. Xét về cơ cấu nguồn lực, nguồn huy động từ ngân sách nhà nước (NSNN) và từ doanh nghiệp đạt thấp so với mục tiêu đề ra. Nguồn vốn tín dụng và huy động từ dân cư có tỷ lệ huy động đạt cao hơn so với mục tiêu đề ra. Nguồn vốn tín dụng chiếm tỷ lệ cao nhất cao hơn so với mục tiêu (30%). Thực trạng cơ cấu huy động vốn này cũng tương đồng với tình trạng chung của cả nước (Hình 2).

Năng lực đội ngũ cán bộ

Việc tổ chức các lớp đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ làm công tác xây dựng nông thôn mới ở các cấp;

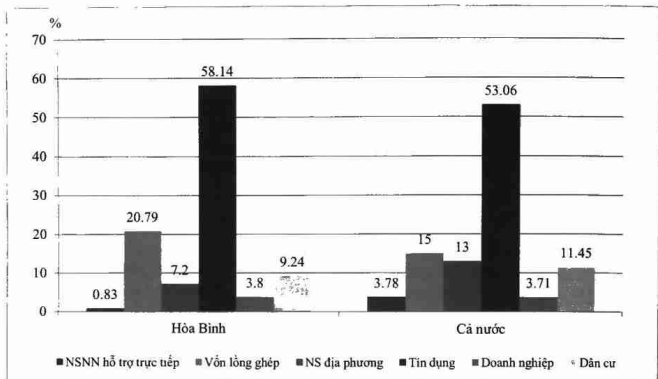
Các lớp đào tạo, bồi dưỡng cán bộ tham gia thực hiện xây dựng nông thôn mới cấp huyện, thành phố và lãnh đạo Ban Chỉ đạo, Ban quản lý cấp xã được thực hiện hàng năm. Tuy nhiên, theo kết quả nghiên cứu của Nguyễn Thị Hoa (2013) và kết quả điều tra thực địa của Nguyễn Thị Hoa (2014) cho thấy các khóa tập huấn chủ yếu tập trung vào phổ biến, hướng dẫn về hệ thống văn bản chính sách thiếu đi các nội dung tập trung nâng cao năng lực của cán bộ đáp ứng yêu cầu thực hiện Chương trình. Chính vì vậy, năng lực đội ngũ cán bộ thực hiện Chương trình yếu kém biểu hiện cụ thể ở một số điểm như: (i) Cán bộ cơ sở còn chưa hiểu đầy đủ về phương pháp tổ chức, cách làm xây dựng nông thôn mới, các chính sách của nhà nước trong việc xây dựng nông thôn mới; (ii) Quy hoạch nông thôn mới mang tính tổng thể, cán bộ xã chưa quen và chưa có kinh nghiệm nên không biết cách làm nên phải thuê tư vấn; (iii) Năng lực tổ chức triển khai thực hiện của cán bộ cấp xã hạn chế dẫn đến thực hiện nhiều nội dung chưa đúng với các yêu cầu đề ra của chương trình.

3.3. Nhóm các điều kiện về tổ chức thực hiện

Thứ nhất, về hệ thống bộ máy điều hành thực hiện Chương trình

Tổ chức bộ máy quản lý và chỉ đạo thực hiện Chương trình từ tỉnh đến cơ sở tiếp tục được củng cố và kiện toàn, có phân công, phân nhiệm cụ thể cho các thành viên Ban Chỉ đạo; có quy chế tổ chức hoạt động, có bộ phận chuyên môn, tham mưu, giúp việc cho Ban Chỉ đạo; Văn phòng điều phối tỉnh

Hình 2: Cơ cấu vốn huy động theo nguồn vốn năm 2014



Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo tổng kết của Ban chỉ đạo tỉnh Hòa Bình giai đoạn 2011- 2014

từng bước thực hiện tốt công tác tham mưu giúp việc cho Ban Chỉ đạo 800 tỉnh. Đối với bộ phận giúp việc Ban Chỉ đạo xây dựng nông thôn mới cấp huyện và cấp xã hiện đang tiếp tục được bố trí kiện toàn. Tuy nhiên, bộ máy giúp việc Ban chỉ đạo các cấp chưa được kiện toàn tổ chức theo hướng hệ thống và chuyên nghiệp nên hiệu quả công tác tham mưu còn hạn chế. Đặc biệt, cấp huyện và xã chưa có cán bộ chuyên trách nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến theo dõi Chương trình.

Thứ hai, về công tác theo dõi và đánh giá thực hiện Chương trình

Với nhận thức luôn coi xây dựng nông thôn mới là nhiệm vụ chính trị trọng tâm nên công tác kiểm tra, giám sát tình hình thực hiện Chương trình luôn được quan tâm. Tuy nhiên việc theo dõi tiến độ triển khai bộ tiêu chí được chú trọng song chưa được lưu trữ bài bản và chuyên nghiệp. Hệ thống theo dõi đánh giá theo kết quả chưa có, hiện nay mới duy trì chế độ báo cáo theo qui định chưa xuất phát từ nhu cầu cần theo dõi của các xã. Việc đánh giá thực hiện Chương trình mới dừng ở mức độ xem kết quả đạt được như thế nào, chưa đánh giá được tác động của Chương trình.

3.4. Nhóm điều kiện về hệ thống công cụ quản lý cấp xã

Hòa Bình là tỉnh đầu tiên thể chế việc lập, thực hiện và theo dõi kế hoạch của xã. Ngày 15/6/2010 Ủy ban Nhân dân tỉnh Hòa Bình đã ban hành Quyết

định số 10/2010/QĐ-UBND về việc lập, thực hiện và theo dõi kế hoạch của xã, phường và thị trấn (gọi là xã) trên địa bàn tỉnh Hòa Bình. Từ đó đến nay toàn tỉnh lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cấp xã theo phương pháp mới có sự tham gia và gắn kết với nguồn lực. Cán bộ các xã trực tiếp lập kế hoạch theo phương pháp này để cho rằng nó thực sự thiết thực trong xây dựng nông thôn mới vì đã thuận lợi hơn trong huy động đóng góp của người dân. Đối với các xã đã được hỗ trợ từ các dự án đổi mới công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm cấp xã đều cho rằng có mối quan hệ chặt chẽ giữa kế hoạch phát triển kinh tế xã hội lập theo phương pháp mới và Đề án xây dựng nông thôn mới. Theo kết quả nghiên cứu thực địa (Vũ Cường, 2013; Nguyễn Thị Hoa, 2014), tuy đã lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội theo phương pháp mới nhưng đây là bản kế hoạch hàng năm nên chưa đáp ứng được yêu cầu kế hoạch xã là một công cụ để điều hành thực hiện Chương trình. Do đó, thời gian tới bên cạnh việc duy trì đổi mới lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm cấp xã Hòa Bình ưu tiên tập trung đổi mới lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trung hạn- Kế hoạch 5 năm.

Như vậy, qua kết quả phân tích thực trạng các điều kiện thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới tại Hòa Bình cho thấy về cơ bản tỉnh đã có đầy đủ cả bốn điều kiện. Tuy nhiên, trong mỗi điều kiện đều bộc lộ những điểm bất cập và đối chiếu với kết quả đánh giá chung của

Ban chỉ đạo Trung ương thực hiện Chương trình (Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2014) đây cũng là những vấn đề các tỉnh khác (chủ yếu tập trung vào các nhóm điều kiện về thể chế, nguồn lực và tổ chức thực hiện) đang phải đối mặt. Riêng đối với điều kiện hệ thống công cụ quản lý cấp xã, hiện nay nhiều địa phương chưa thực hiện đổi mới công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội nên cần bổ sung, trong đó nhấn mạnh đổi mới công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cấp xã hàng năm và 5 năm.

4. Kiến nghị giải pháp hoàn thiện các điều kiện cơ bản thực hiện thành công Chương trình Mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới

4.1. Đối với nhóm điều kiện thể chế

4.1.1. Xây dựng bộ tiêu chí quốc gia cụ thể, linh hoạt phù hợp đặc thù theo vùng miền

Bộ tiêu chí quốc gia với 19 tiêu chí như hiện nay là hợp lý vì đảm bảo đạt được mục tiêu của Chương trình. Tuy nhiên, để đạt yêu cầu linh hoạt, bộ tiêu chí nên chia thành hai nhóm: Nhóm tiêu chí cứng (Quy hoạch; Thu nhập; Hộ nghèo; Giáo dục; Y tế; Hệ thống tổ chức chính trị xã hội vững mạnh và An ninh, trật tự xã hội) qui định áp dụng trên phạm vi cả nước, các địa phương phải đạt mới được công nhận xã đạt chuẩn quốc gia về nông thôn mới; và Nhóm tiêu chí mềm gồm các tiêu chí còn lại được xác định phù hợp với điều kiện đặc thù của vùng miền và không duy nhất một chuẩn. Cụ thể, các địa phương có điều kiện phát triển kinh tế xã hội như Đồng bằng sông Hồng, Đồng Nam Bộ nên xác định chuẩn cao hơn mức chung cả nước. Vùng Trung du miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long có điều kiện phát triển kinh tế xã hội khó khăn nên xác định chuẩn thấp hơn so với mức chung cả nước. Các vùng còn lại xác định chuẩn bằng mức chung cả nước.

Hoàn thiện bộ tiêu chí đảm bảo tính cụ thể trong mỗi tiêu chí. Cụ thể, các tiêu chí thuộc nhóm tiêu chí kinh tế cần được cụ thể hóa như các tiêu chí trong nhóm cơ sở hạ tầng kinh tế và cơ sở hạ tầng xã hội hiện nay. Do đó, việc rà soát toàn bộ tiêu chí là cần thiết nhằm phát hiện những tiêu chí chưa phù hợp cũng như tính đầy đủ về nội dung trong từng tiêu chí để kịp thời chỉnh sửa tên tiêu chí cũng điều chỉnh nội dung tiêu chí sát với mục tiêu chương trình, tạo điều kiện thuận lợi cho địa phương áp dụng.

4.1.2. Cơ chế chính sách thực hiện Chương trình đáp ứng yêu cầu đầy đủ, kịp thời và có tính hiệu lực cao

Các văn bản hướng dẫn thực hiện tiêu chí phải được ban hành đồng thời với quyết định áp dụng bộ

tiêu chí mới. Với cơ chế chính sách trực tiếp liên quan đến nguồn lực, tập trung: (1) Xây dựng và ban hành cơ chế lồng ghép nguồn lực để giải quyết “nút thắt” trong sử dụng nguồn lực ở các địa phương theo hướng rõ ràng và quan tâm đến đặc thù từng địa phương. Việc lồng ghép theo nguyên tắc: đảm bảo mục tiêu của từng chương trình/dự án và tính hiệu quả của việc lồng ghép; việc lồng ghép phải đảm bảo công khai, minh bạch và quyền giám sát của các bên liên quan; (2) Hoàn thiện chính sách tin dụng phục vụ phát triển nông nghiệp theo hướng đồng bộ với các chính sách phát triển nông nghiệp, nông thôn khác để doanh nghiệp và người dân tiếp cận thuận lợi với nguồn vốn phát triển quan trọng này. Đặc biệt chú trọng đến nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức tín dụng và tăng cường nhu cầu thực sự về vốn nhất là nhu cầu vốn của các hộ nông dân, doanh nghiệp; (3) Ban hành mới các cơ chế chính sách huy động nguồn lực đầu tư xây dựng giao thông nông thôn theo hướng nhà nước hỗ trợ, doanh nghiệp và nhân dân đóng góp nguồn lực và tự tổ chức; Lập và cơ chế hoạt động, sử dụng Quỹ xây dựng nông thôn mới ở các địa phương nhằm huy động tối đa nguồn lực ngoài ngân sách nhà nước.

4.2. Đối với nhóm điều kiện về nguồn lực

4.2.1. Việc huy động và sử dụng nguồn tài chính đảm bảo đáp ứng các yêu cầu hiệu quả, hợp lý, minh bạch và bền vững

Yêu cầu hiệu quả thể hiện: (1) Đảm bảo huy động đủ nguồn lực tài chính để thực hiện Chương trình theo bộ tiêu chí quốc gia, nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ chỉ đạo, thực hiện chương trình (đặc biệt là đội ngũ cán bộ cấp cơ sở) và vận hành bộ máy điều hành cũng như kinh phí thực hiện theo dõi, đánh giá Chương trình; (2) Đảm bảo nguồn ngân sách nhà nước đã cam kết với địa phương phải được bố trí đầy đủ và kịp thời để thực hiện Chương trình đúng tiến độ. Yêu cầu minh bạch thể hiện ở giải trình nguồn lực được sử dụng vào đâu và nhằm mục đích gì cho tất cả các bên liên quan thực hiện Chương trình. Điều này chỉ có thể giải quyết được bằng một công cụ quản lý lập kế hoạch, theo dõi và đánh giá theo kết quả.

Yêu cầu bền vững thể hiện: Tiếp tục huy động nguồn lực tài chính từ bốn nguồn chính như hiện nay. Tuy nhiên, để đảm bảo nguồn vốn ổn định lâu dài cần quản trị quan điểm giảm nguồn ngân sách nhà nước và tăng huy động từ các nguồn tín dụng và đóng góp của dân.

Yêu cầu hợp lý thể hiện: (1) Xác định nguồn ngân sách nhà nước có tính chất “mềm” và chỉ sử dụng vào một số trường hợp. Cụ thể ngân sách nhà nước tập

trung ưu tiên đầu tư xây dựng các công trình liên quan trực tiếp đến phát triển sản xuất ở các vùng miền có điều kiện kinh tế cực kỳ khó khăn; Đào tạo nâng cao năng lực cán bộ chỉ đạo, triển khai thực hiện Chương trình; Vận hành bộ máy thực hiện, điều hành Chương trình; Khen thưởng các địa phương sáng tạo, chủ động triển khai Chương trình đạt kết quả tốt; (2) Tỷ lệ huy động nguồn vốn theo cơ cấu linh hoạt và không áp dụng duy nhất một tỷ lệ cho tất cả các địa phương. Xuất phát từ thực trạng huy động vốn thời gian qua cho thấy, nguồn huy động từ vốn tín dụng và huy động đóng góp của dân về cơ bản vượt mức kế hoạch, trong khi nguồn vốn từ ngân sách không đủ như cam kết nên tỷ lệ huy động theo cơ cấu nên được quy định như Bảng 2 (Nguyễn Thị Hoa, 2014).

4.2.2. Đào tạo đội ngũ cán bộ có năng lực đáp ứng yêu cầu chỉ đạo, thực hiện Chương trình

Thứ nhất, xác định nhóm cán bộ và yêu cầu về năng lực đối với từng nhóm cán bộ thực hiện Chương trình

Liên quan đến thực hiện Chương trình, có hai nhóm cán bộ cần đào tạo nâng cao năng lực. Nhóm 1 là nhóm cán bộ chỉ đạo triển khai chương trình xây dựng nông thôn mới, gồm có cán bộ cấp trung ương, cán bộ cấp tỉnh và cán bộ cấp huyện. Nhóm 2 là nhóm cán bộ trực tiếp triển khai thực hiện chương

trình xây dựng nông thôn mới, gồm có các cán bộ xây dựng nông thôn mới ở cấp xã (cán bộ xã và cán bộ thôn). Để thực hiện nhiệm vụ của mình, các cán bộ này đòi hỏi phải có năng lực cá nhân như sau: (i) Nhận thức: Cá nhân có hiểu biết tốt về chủ trương chính sách, cơ chế, tổ chức bộ máy và cách thức triển khai xây dựng nông thôn mới. Hiểu biết tốt nghĩa là phải biết chương trình xây dựng nông thôn mới, thực sự hiểu được tinh thần cốt lõi của chương trình xây dựng nông thôn mới và hiểu đúng chức năng/nhiệm vụ của mình trong chương trình xây dựng nông thôn mới; (ii) Kỹ năng: Cá nhân cần có những kỹ năng cần thiết để thực hiện chức năng/nhiệm vụ của mình trong chương trình xây dựng nông thôn mới; (iii) Thái độ: Cá nhân chủ động, tự tin vận dụng những kỹ năng đã có để thực hiện đúng chức năng/nhiệm vụ trong xây dựng nông thôn mới ở địa phương (Nguyễn Thị Hoa, 2013).

Thứ hai, xác định nội dung đào tạo đáp ứng các yêu cầu năng lực theo các nhóm đối tượng cán bộ

Xuất phát từ yêu cầu về năng lực đã xác định trên đây, nội dung đào tạo phải đảm bảo: (i) giúp họ nhận thức đúng về chủ trương và tinh thần của Chương trình; (ii) trang bị cho họ những kỹ năng cơ bản nhất để có thể thực hiện nhiệm vụ của mình trong Chương trình; (iii) họ tự tin, làm chủ các kỹ năng cơ bản đã được trang bị vào công việc thực tế ở địa

Bảng 2: Đề xuất tỷ lệ huy động nguồn vốn thực hiện Chương trình

Tỷ lệ huy động theo cơ cấu	Điều kiện áp dụng
Tỷ lệ huy động qui định như hiện nay theo cơ cấu 4-3-2-1 (40% từ ngân sách nhà nước, trong đó 17% trực tiếp từ Chương trình nông thôn mới, 23 % từ lồng ghép các Chương trình, dự án khác; 30% từ tín dụng; 20% từ doanh nghiệp, HTX và 10% từ cộng đồng dân cư).	Địa phương có điều kiện phát triển kinh tế khó khăn (điều kiện tự nhiên không thuận lợi, thu nhập người dân còn thấp, các doanh nghiệp chưa phát triển).
Tỷ lệ huy động theo cơ cấu 3,5-3,5-2-1 (35% từ ngân sách nhà nước, trong đó 12% trực tiếp từ Chương trình nông thôn mới, 23 % từ lồng ghép các Chương trình, dự án khác; 35% từ tín dụng, 20% từ doanh nghiệp, HTX và 10% từ cộng đồng dân cư). Việc điều chỉnh tỷ lệ đảm bảo giảm nguồn hỗ trợ trực tiếp từ ngân sách nhà nước và chú trọng sử dụng vốn tín dụng.	Địa phương có điều kiện phát triển kinh tế tương đối thuận lợi (điều kiện tự nhiên thuận lợi, thu nhập người dân mức khá, có nhiều doanh nghiệp hoạt động kinh doanh hiệu quả) nên nhu cầu về vốn phát triển của người dân cũng như doanh nghiệp lớn và vốn tín dụng sẽ đáp ứng tốt nhu cầu này.
Tỷ lệ huy động theo cơ cấu 3-3,5-2-1,5 (30% từ ngân sách nhà nước, trong đó 7% trực tiếp từ Chương trình nông thôn mới, 23 % từ lồng ghép các Chương trình, dự án khác; 3,5% từ tín dụng; 20% từ doanh nghiệp, HTX và 1,5% từ cộng đồng dân cư). Việc điều chỉnh tỷ lệ đảm bảo giảm nguồn hỗ trợ trực tiếp từ ngân sách nhà nước và chú trọng sử dụng vốn tín dụng và tăng vốn đóng góp của dân	Địa phương có điều kiện thuận lợi phát triển kinh tế (điều kiện tự nhiên thuận lợi, thu nhập người dân cao, có nhiều doanh nghiệp hoạt động kinh doanh hiệu quả) nên nhu cầu về vốn phát triển của người dân cũng như doanh nghiệp lớn và vốn tín dụng sẽ đáp ứng tốt nhu cầu này. Khả năng đóng góp của dân cao.

phương. Với mục đích tập trung nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ trực tiếp thực hiện Chương trình (cán bộ cấp xã), nội dung đào tạo gồm có: Vấn đề chung về nông thôn mới và kinh nghiệm xây dựng nông thôn mới; Các văn bản chính sách và qui định trong xây dựng nông thôn mới; Kỹ năng truyền thông; Lập kế hoạch có sự tham gia và gắn kết với nguồn lực; Theo dõi và đánh giá có sự tham gia; và Quản lý tài chính công. Trong đó, hai nội dung đầu tiên nhằm nâng cao hiểu biết của cán bộ cấp xã về Chương trình. Bốn nội dung còn lại nhằm nâng cao kỹ năng và thái độ của cán bộ cấp xã trong thực hiện Chương trình. Tuy nhiên, đối với cán bộ thôn không yêu cầu cao về năng lực quản lý tài chính công nên bỏ qua nội dung này.

Thứ ba, lựa chọn cách thức và phương pháp hợp lý đảm bảo đào tạo bồi dưỡng cán bộ bền vững

Khung chương trình đào tạo cần được xây dựng bởi một tổ chức có năng lực về chuyên môn liên quan đến các nội dung đề xuất ở trên, áp dụng phương pháp tập huấn tích cực- tập huấn có sự tham gia của người học/lấy người học làm trung tâm. Tuy nhiên, phương pháp này sẽ phát huy tác dụng nhất nếu như được kết hợp đồng thời với các phương pháp khác như: thuyết trình, động não, thảo luận nhóm, đặc biệt thực hành và mô phỏng. Ngoài ra, một số chuyên đề nâng cao kỹ năng, nên được tổ chức kết hợp tập huấn lý thuyết với hình thức “cầm tay chỉ việc” để giúp học viên vận dụng tốt hơn các kỹ năng được trang bị, từ đó giúp họ tự tin hơn trong công việc thực tế. Để công tác đào tạo bền vững, các nội dung đào tạo cần được đưa vào chương trình đào tạo bồi dưỡng cán bộ ở các trường Chính trị của Tỉnh/Thành phố. Tuy nhiên, để giảng viên có thể thực hiện đào tạo dưới hình thức “cầm tay chỉ việc”, có kế hoạch bồi dưỡng nâng cao năng lực cho chính đội ngũ giảng viên này.

4.3. Đối với nhóm điều kiện tổ chức thực hiện

4.3.1. Hoàn thiện mô hình tổ chức bộ máy theo hướng chuyên trách chuyên nghiệp

Đối với tổ chức tham mưu, điều phối cấp tỉnh, nên thành lập Văn phòng Điều phối (hoặc là Ban Điều phối) Chương trình tỉnh, là cơ quan độc lập, chuyên trách, đặc biệt là thực hiện chức năng “Điều phối” và trực tiếp tham mưu cho Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh; Về biên chế nên bố trí đủ các vị trí của bộ khung cơ bản tối thiểu của một tổ chức và điều động thêm một số cán bộ ở các Sở, ngành liên quan làm việc chuyên trách do Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh bố trí trong tổng biên chế công chức được cơ quan có thẩm quyền giao; đối với công chức cấp phòng của các Sở, ngành cử đến làm việc chuyên trách. Đối

với cấp huyện, thành lập “Văn phòng Điều phối” hoặc “Ban Điều phối” Chương trình cấp huyện do Phó Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp huyện làm Chánh Văn phòng hoặc Trưởng ban; bố trí các Phó chánh Văn phòng (Phó ban) trong đó có một Phó chánh Văn phòng chuyên trách (hàm Trưởng phòng cấp huyện). Văn phòng Điều phối được điều động, tuyển chọn cán bộ có năng lực, tâm huyết, trách nhiệm từ các phòng, ban chuyên môn cấp huyện về làm việc chuyên trách. Đối với cấp xã bố trí công chức chuyên trách cấp xã phải là lực lượng chuyên trách, hoạt động chuyên nghiệp, ổn định, có năng lực, kinh nghiệm, tâm huyết để theo dõi, tổng hợp Chương trình.

4.3.2. Thực hiện theo dõi và đánh giá theo kết quả đối với chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới

Theo dõi và đánh giá cần được xác định là công tác không thể thiếu trong thực hiện Chương trình. Hệ thống theo dõi, đánh giá được xây dựng phải đảm bảo các yêu cầu sau: chú trọng đánh giá kết quả và tác động của chương trình; Kết quả đánh giá thực hiện Chương trình cần được gắn với kết quả công việc của cá nhân và các cơ quan, đơn vị chịu trách nhiệm thực hiện; Việc tiếp cận thông tin phải dễ dàng đối với tất cả những ai quan tâm đến quá trình thực hiện và kết quả của Chương trình

Để theo dõi và đánh giá chương trình theo kết quả, trước tiên cần xây dựng khung và bộ chỉ số (chỉ số kết quả). Tiếp đó, nhằm đảm bảo thu thập thông tin nhất quán cần thiết để hệ thống biểu mẫu thống nhất từ trung ương đến địa phương. Bộ chỉ số và hệ thống biểu mẫu phải được thiết kế đơn giản và đảm bảo có thể thu thập được cả ở các huyện, xã vùng sâu vùng xa. Trên cơ sở hệ thống cơ sở dữ liệu và thông tin trực tuyến của Chương trình đã được xây dựng trước đây, tiếp tục triển khai đảm bảo thông tin được cập nhật và công khai cho mọi đối tượng quan tâm. Để làm được điều đó, toàn bộ hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi đánh giá thu thập được phải được đưa lên website và được cập nhật bằng một phần mềm quản lý thống nhất toàn quốc cho phép truy cập dễ dàng. Bên cạnh thu thập thông tin phục vụ cho theo dõi đánh giá, hoạt động đánh giá Chương trình được thực hiện ở nhiều cấp nhưng thay đổi theo cơ chế kết hợp đánh giá nội bộ- tự đánh giá và đánh giá độc lập- bằng các cơ quan bên ngoài để tăng cường tính khách quan và tin cậy của thông tin theo dõi và đánh giá, trên cơ sở đó kịp thời điều chỉnh những bất cập trong quá trình thực hiện Chương trình.

Quá trình thực hiện theo dõi đánh giá theo kết quả được hiện theo lộ trình: sau khi xây dựng bộ chỉ số và

hệ thống biểu mẫu, tiến hành thí điểm ở địa phương có điều kiện khác nhau nhằm đúc kết kinh nghiệm, sau đó mới triển khai trên diện rộng. Song song với việc thí điểm, tiếp tục hoàn thiện và nâng cấp hệ thống dữ liệu trên các website trung ương và địa phương. Lộ trình này cần phải được xây dựng cụ thể, chi tiết và tham vấn các bên liên quan. Để làm được điều này đòi hỏi một nguồn lực rất lớn và chắc chắn sử dụng nguồn lực hỗ trợ từ ngân sách nhà nước.

4.4. Hoàn thiện hệ thống kế hoạch cấp xã và đổi mới công tác lập kế hoạch cấp xã

Thứ nhất, bổ sung kế hoạch trung hạn - kế hoạch 5 năm làm cầu nối giữa quy hoạch và kế hoạch hàng năm ở cấp xã

Xây dựng kế hoạch trung hạn làm cầu nối giữa Quy hoạch xây dựng nông thôn mới và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm cấp xã là rất cần thiết vì cho phép tăng thêm tính định hướng chiến lược cho kế hoạch hàng năm, đồng thời vạch ra một lộ trình rõ ràng các giai đoạn để xã phấn đấu thành một xã nông thôn mới hoàn chỉnh theo đúng Quy hoạch. Tuy nhiên, thực tế không yêu cầu các xã phải xây dựng thêm kế hoạch 5 năm mà thực chất chỉ cần hướng dẫn chi tiết cụ thể để Đề án xây dựng nông thôn mới có thể trở thành một văn bản có ý nghĩa giống như kế hoạch 5 năm. Việc chuyển Đề án thành kế hoạch 5 năm có nghĩa là các xã không chỉ

xây dựng Đề án một lần là xong, mà mỗi Đề án sẽ có thời hạn triển khai thực hiện trong 5 năm. Sau mỗi chu kỳ 5 năm, các xã cần đánh giá lại những công việc đã làm được để xây dựng Đề án mới cho 5 năm sau. Có như vậy thì lộ trình xây dựng nông thôn mới mới được theo dõi, đánh giá thường xuyên và tính hướng đích của Chương trình mới được đảm bảo trong suốt quá trình triển khai.

Thứ hai, đổi mới lập kế hoạch cấp xã theo kết quả, huy động sự tham gia và gắn kết với nguồn lực

Việc lập kế hoạch theo kết quả đòi hỏi các xã phải xác định mục tiêu ưu tiên trên cơ sở phân tích khó khăn vướng mắc cần giải quyết và biện pháp cần thực hiện để giải quyết vướng mắc đó. Bên cạnh đó, lập kế hoạch có sự tham gia rộng rãi của tất cả các thành phần kinh tế và người dân khiến cho người dân nhận thức rõ được vai trò là “người chủ sở hữu” và trách nhiệm của mình với sự phát triển và thay đổi bộ mặt nông thôn tại nơi họ sinh sống, điều này phù hợp với tư tưởng cốt lõi, xuyên suốt trong Chương trình. Mặt khác, lập kế hoạch có sự tham gia là phương tiện để huy động nguồn đóng góp, đặc biệt là các nguồn ngoài ngân sách vì các bên tham gia nhìn thấy nhu cầu, nguyện vọng của mình được phản ánh trong bản kế hoạch đó nên họ tích cực và tự nguyện tham gia đóng góp nguồn lực để thực hiện nó. □

Ghi chú:

1. 19 tiêu chí quốc gia về nông thôn mới: TC1: Quy hoạch và thực hiện quy hoạch; TC2: Giao thông; TC3: Thủy lợi; TC4: Điện; TC5: Trường học; TC6: Cơ sở vật chất văn hóa; TC7: Chợ nông thôn; TC8: Bưu điện; TC9: Nhà ở dân cư; TC10: Thu nhập; TC11: Hộ nghèo; TC12: Cơ cấu lao động; TC13: Hình thức tổ chức sản xuất; TC14: Giáo dục; TC15: Y tế; TC16: Văn hóa; TC17: Môi trường; TC18: Hệ thống tổ chức chính trị xã hội vững mạnh; TC19: An ninh, trật tự xã hội.

Tài liệu tham khảo

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2014), *Báo cáo kết quả ba năm thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng Nông thôn mới*.
- Nguyễn Thị Hoa (2013), *Báo cáo xây dựng Khung chương trình đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực cán bộ thực hiện chương trình Mục tiêu Quốc gia về xây dựng Nông thôn mới*, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.
- Nguyễn Thị Hoa (2014), *Hoàn thiện các điều kiện nhằm thực hiện tốt Chương trình Mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới (từ bài học thực tế ở tỉnh Hòa Bình)*, Đề tài nghiên cứu khoa học cơ sở năm 2013.
- Vũ Cương (2013), *Ứng dụng mô hình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cấp xã đổi mới trong Chương trình xây dựng nông thôn mới tại tỉnh Hòa Bình*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ.

Thông tin tác giả:

**Nguyễn Thị Hoa, tiến sĩ*

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Kế hoạch và Phát triển, trường đại học Kinh tế Quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Kinh tế phát triển
- Tạp chí tiêu biểu từng đăng tài công trình: Kinh tế và Phát triển, Quản lý Kinh tế
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: hoantkht@neu.edu.vn hoặc hoaneu73@gmail.com