



BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ

TIẾNG NÓI CỦA NGƯỜI DÂN VÀ CÁN BỘ ĐỊA PHƯƠNG VỀ CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI GIAI ĐOẠN 2016-2020

TRƯỜNG HỢP TỈNH HÒA BÌNH VÀ QUẢNG TRỊ



Tháng 12/2018

Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP) được thành lập năm 2014 với sự hỗ trợ từ tổ chức Oxfam Việt Nam. Mục tiêu của BTAP là tìm kiếm, thử nghiệm và thúc đẩy việc áp dụng các giải pháp hiệu quả hướng tới công khai minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân trong quy trình ngân sách nhà nước tại Việt Nam, góp phần tạo ra những thay đổi tích cực vì sự phát triển của đất nước.

Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) là một tổ chức phi chính phủ, phi lợi nhuận của Việt Nam thành lập năm 2005, hoạt động vì quyền của các nhóm yếu thế để xây dựng một xã hội công bằng, đoàn kết và phát triển bền vững. CDI hiện đang là tổ chức điều phối của Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP).

Trung tâm Hành động vì sự phát công đồng (ACDC) là một tổ chức phi chính phủ của Việt Nam thành lập từ năm 2011, cam kết đóng góp cho sự hoà nhập đầy đủ và công bằng của người khuyết tật và nhóm yếu thế. ACDC đang là thành viên của BTAP.

Báo cáo đánh giá: Tiếng nói của người dân và cán bộ địa phương về Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng Nông thôn mới giai đoạn 2016 - 2020 Trường hợp tỉnh Hòa Bình và Quảng Trị” do Liên minh minh bạch ngân sách (BTAP) tổ chức thực hiện trong khuôn khổ dự án “Thúc đẩy công khai minh bạch và sự tham gia của người dân trong quản lý ngân sách nhà nước” do tổ chức Oxfam Việt Nam tài trợ. Nội dung của Báo cáo này không phải ảnh hưởng quan điểm của Oxfam tại Việt Nam dưới bất cứ hình thức nào.



Tài liệu lưu hành nội bộ

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo đánh giá: **Tiếng nói của người dân và cán bộ địa phương về Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng Nông thôn mới giai đoạn 2016-2020 - Trường hợp tỉnh Hòa Bình và Quảng Trị** do Liên minh minh bạch ngân sách (BTAP) tổ chức thực hiện trong khuôn khổ dự án “Thúc đẩy công khai minh bạch và sự tham gia của người dân trong quản lý ngân sách nhà nước”. Đây là đánh giá độc lập đầu tiên về Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng Nông thôn mới, cung cấp một góc nhìn mới về Chương trình này.

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành tới tổ chức Oxfam Việt Nam đã hỗ trợ tài chính để chúng tôi thực hiện đánh giá ý nghĩa này.

Chúng tôi cũng xin gửi lời tri ân tới đại diện Văn phòng điều phối Nông thôn mới Trung ương; đại diện một số Bộ, cơ quan Trung ương; một số chuyên gia từ Viện chính sách và chiến lược NN-PTNT; Ban chủ nhiệm đề tài khoa học cấp Bộ về NTM; đại diện một số tổ chức phát triển và chuyên gia độc lập đã đóng góp ý kiến, phản biện về các nội dung trọng tâm của đánh giá.

Nhóm đánh giá gồm có Ông Hoàng Xuân Thành, Giám đốc công ty Tư vấn Trường Xuân (trưởng nhóm nghiên cứu); ông Nguyễn Quang Thương, Điều phối viên BTAP; ông Lưu Trọng Quang; ông Phạm Hải Bình (thành viên nhóm đánh giá); cùng các cán bộ hỗ trợ của Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Trung tâm Hành động vì sự Phát triển Cộng đồng (ACDC). Chúng tôi ghi nhận và đánh giá cao sự tiên phong, tận tâm và nhiệt tình của họ trong suốt quá trình xây dựng-thực hiện và hoàn thành báo cáo đánh giá.

Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn sự phối hợp, hỗ trợ của HĐND tỉnh Quảng Trị và Hội Nông dân tỉnh Hòa Bình trong quá trình khảo sát, đánh giá tại thực địa.

Đặc biệt, chúng tôi xin gửi lời cảm ơn sâu sắc tới hơn 244 cán bộ và người dân tại các địa bàn khảo sát đã nhiệt tình cung cấp thông tin, tích cực tham gia trao đổi thảo luận, đóng góp ý kiến. Tiếng nói của họ là đầu vào quan trọng giúp chúng tôi hoàn thiện báo cáo.

Chúng tôi hy vọng Báo cáo đánh giá này sẽ cung cấp những thông tin hữu ích cho các bên liên quan trong quá trình đánh giá, tổng kết CT MTQG NTM giai đoạn 2016-2020 và xây dựng chương trình cho giai đoạn tiếp theo.

Liên minh minh bạch ngân sách



MỤC LỤC

01	LỜI CẢM ƠN
03	MỤC LỤC
04	TỪ VIẾT TẮT
05	TÓM LƯỢC
09	Chương 1. Giới thiệu
10	Bối cảnh
10	Mục tiêu đánh giá và các câu hỏi chính
11	Khung phân tích và phương pháp đánh giá
13	Khảo sát thực địa
13	Hạn chế của đánh giá
15	Chương 2. Tổng quan về Chương trình Nông thôn mới
16	Chính sách ở cấp Trung ương
17	Chính sách ở cấp tỉnh tại Hòa Bình và Quảng Trị
20	Kết quả thực hiện Chương trình Nông thôn mới tại Hòa Bình và Quảng Trị
25	Chương 3. Sự phù hợp của các tiêu chí Nông thôn mới
26	Nhận xét chung
36	Nhận xét cụ thể cho từng tiêu chí Nông thôn mới
53	Chương 4. Sự tham gia, đóng góp của người dân trong Chương trình Nông thôn mới
54	Lập kế hoạch
55	Công khai, minh bạch thông tin và đảm bảo trách nhiệm giải trình
55	Đóng góp của người dân
61	Giám sát cộng đồng
62	Khảo sát phiếu hỏi về sự hài lòng của người dân ("tiêu chí thứ 20")
65	Chương 5. Huy động và sử dụng nguồn lực trong Chương trình Nông thôn mới
66	Huy động nguồn lực
70	Sử dụng nguồn lực
73	Chương 6. Khuyến nghị
74	Đối với cấp Trung ương
75	Đối với cấp Tỉnh
77	Đối với liên minh minh bạch ngân sách (BTAP)
	PHỤ LỤC
78	Phụ lục 1: Khung câu hỏi đánh giá chính
82	Phụ lục 2: Các chính sách chính của TW và 2 tỉnh Hòa Bình và Quảng Trị về thực hiện CT NTM giai đoạn 2016 - 2020
86	Phụ lục 3: Tỷ lệ xã đạt các tiêu chí NTM tại các tỉnh, huyện khảo sát (tính đến T6/2018)

TỪ VIẾT TẮT

ACDC	Trung tâm Hành động vì sự phát triển cộng đồng
ANTT	An ninh trật tự
ASXH	An sinh xã hội
ATTP	An toàn thực phẩm
BGS	Ban giám sát
BTAP	Liên minh minh bạch ngân sách
CDI	Trung tâm phát triển và hội nhập
CSHT	Cơ sở hạ tầng
CSVCS	Cơ sở vật chất
CT	Chương trình
CT-DA	Chương trình - Dự án
CTMTQG	Chương trình mục tiêu quốc gia
DTTS	Dân tộc thiểu số
ĐBK	Đặc biệt khó khăn
GNBV	Giảm nghèo bền vững
HĐND	Hội đồng nhân dân
HPN	Hội phụ nữ
HTCD	Học tập cộng đồng
HTPTSX	Hỗ trợ phát triển sản xuất
HTX	Hợp tác xã
KT-XH	Kinh tế - xã hội
KH-ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
LKH	Lập kế hoạch
MTTQ	Mặt trận tổ quốc
NCNL	Nâng cao năng lực
NĐ	Nghị định
NN-PTNT	Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
NTM	Nông thôn mới
OCOP	Mỗi xã một sản phẩm
QĐ	Quyết định
TC-KH	Tài chính kế hoạch
TP	Thành phố
TW	Trung ương
THT	Tổ hợp tác
UBND	Ủy ban nhân dân
VSM	Vệ sinh môi trường

Chương trình NTM giai đoạn 2016-2020 đã có nhiều điều chỉnh về cơ chế, chính sách so với giai đoạn trước. Bộ tiêu chí về xây dựng NTM giai đoạn 2016-2020 có sự mở rộng về phạm vi và các nội dung cụ thể so với giai đoạn 2011-2015. TW đã phân biệt chi tiêu của các tiêu chí theo 7 vùng, trong đó phân cấp cho cấp tỉnh được quy định một số tiêu chí. Chương trình mỗi xã một sản phẩm (OCOP) và Đề án hỗ trợ thôn của xã ĐBKK trong xây dựng NTM và giảm nghèo bền vững ban hành gần đây được coi là những điểm mới có tính đột phá so với giai đoạn trước.

Hai tỉnh khảo sát đã đạt được nhiều kết quả tích cực trong thực hiện Chương trình NTM. Tính đến tháng 6/2018, tại Hòa Bình và Quảng Trị đã đạt được các mục tiêu về số xã đạt chuẩn NTM và số tiêu chí bình quân một xã theo đúng tiến độ, không còn xã đạt dưới 5 tiêu chí. Nợ đọng trong các công trình NTM tại 2 tỉnh Hòa Bình và Quảng Trị đã cơ bản được giải quyết. Tại các xã đã và đang về đích NTM, bộ mặt nông thôn có sự cải thiện đáng kể. CT NTM được các cấp ủy đảng, chính quyền và các tổ chức chính trị - xã hội xác định là nhiệm vụ chính trị trọng tâm. Công tác tuyên truyền đến người dân được thực hiện rộng rãi, hầu hết người dân tại các thôn khảo sát đều biết đến chương trình NTM.

Tuy nhiên, kết quả thực hiện Chương trình NTM tại hai tỉnh khảo sát còn những hạn chế đáng kể. Một số tiêu chí NTM đạt được ở mức thấp (như giao thông, trường học, cơ sở vật chất văn hóa, hộ nghèo, tổ chức sản xuất, môi trường và ATTP). Có sự chênh lệch lớn giữa các huyện trong cùng một tỉnh, các xã trong cùng một huyện trong thực hiện NTM. Các xã càng về đích NTM sau càng khó khăn, phong trào xây dựng NTM gần đây có dấu hiệu chững lại.

Có sự khác biệt giữa ý kiến của cán bộ tỉnh/huyện, xã và thôn/người dân về các tiêu chí xây dựng NTM. Cán bộ cấp tỉnh và huyện thường quan tâm đến việc đạt được đồng bộ các tiêu chí gắn với những khó khăn trong huy động nguồn lực; cán bộ cấp xã thường quan tâm đến các tiêu chí xây dựng các công trình CSHT và CSVC và các tiêu chí ở cấp xã; trong khi nhóm nông cốt thôn và người dân chủ yếu quan tâm đến những vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của họ gia

đình như thu nhập, việc làm và CSHT ở từng thôn bản.

Có nhiều nội dung, tiêu chí phụ với nhiều cơ quan quản lý liên quan, các chỉ tiêu ngày càng cao, khó hơn so với giai đoạn trước. Bộ tiêu chí NTM hiện nay có nhiều nội dung, chỉ tiêu phụ với yêu cầu cao hơn giai đoạn trước. Trong đó có những tiêu chí rất rộng, như tiêu chí về văn hóa bao hàm nhiều nội dung của các tiêu chí khác. Vì vậy, ảnh hưởng đến việc giám sát và đánh giá thực hiện các tiêu chí tại địa phương. Số tiêu chí/nội dung TW cho phép UBND các tỉnh quy định cụ thể phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương còn ít, còn nhiều tiêu chí các tỉnh bắt buộc phải áp dụng dù tính khả thi thấp với các địa bàn miền núi khó khăn, như các tiêu chí thu nhập, hộ nghèo. Việc có nhiều cơ quan quản lý theo ngành dọc từ TW đến địa phương trong các tiêu chí cũng gây khó khăn, áp lực cho địa phương trong phân bổ vốn.

Một số tiêu chí chưa hướng đến hiệu quả, kết quả thiết thực với người dân. Hiện nay, các xã có xu hướng ưu tiên thực hiện các tiêu chí thiên về xây dựng CSHT. Trong khi đó, người dân thường quan tâm đến những vấn đề thiết thực với đời sống của họ. Với người dân, các tiêu chí về chợ, lao động có việc làm, HTX, cơ sở vật chất văn hóa, đài truyền thanh... mới chỉ là hình thức, mà quan trọng là người dân tiếp cận thị trường, tiếp cận việc làm có thu nhập thỏa đáng, tiếp cận thông tin... như thế nào. Một số tiêu chí khó đo lường, khó đạt thực chất khía cạnh chất lượng như điện, tổ chức sản xuất, giáo dục và đào tạo, y tế. Trong khi, theo ý kiến của người dân, chất lượng của tiêu chí mới là vấn đề họ thực sự quan tâm.

Mâu thuẫn giữa mục tiêu xây dựng NTM - phân bổ nguồn lực - giảm khoảng cách giữa các địa bàn. Các tiêu chí yêu cầu cao trong khi nguồn lực được phân bổ hàng năm cho các xã còn hạn chế. Do đó, các tỉnh thường dồn nguồn lực đầu tư nhiều hơn cho các xã đăng ký về đích để đạt mục tiêu xây dựng NTM tại địa phương. Điều này, vô hình chung tạo ra khoảng cách ngày càng lớn giữa những xã khó khăn và những xã thuận lợi trong việc thực hiện Chương trình NTM. Theo cán bộ huyện và xã, đối với các địa bàn khó khăn ở vùng miền núi DTTS cần ưu tiên cho giảm nghèo trước khi thực hiện nhiều tiêu chí NTM khác.

TÓM LƯỢC

Đầu tư lớn để đạt tiêu chí theo qui định nhưng hiệu quả sử dụng thực tế của một số công trình không cao. Theo người dân và cán bộ cấp xã, một số công trình đòi hỏi nguồn lực đầu tư lớn nhưng hiệu quả sử dụng không cao (như nhà văn hóa xã, sân vận động, chợ) trong khi ngân sách hạn chế, cần ưu tiên cho các nội dung khác thiết thực hơn. Theo ý kiến của người dân, với những xã sản xuất và thu nhập của người dân còn khó khăn thì nên tập trung đầu tư, phát triển mô hình sản xuất, tạo việc làm. Trong khi đó, nhiều tiêu chí NTM chưa có sự linh hoạt, độ mở để có thể thích ứng với những thay đổi về bối cảnh, rủi ro tại địa phương như qui hoạch đô thị hóa, chủ trương sát nhập các xã/thôn, di chuyển lao động, thiên tai mưa lũ, rủi ro thị trường, hoạt động của doanh nghiệp...

Tâm lý cán bộ cơ sở và người dân một số nơi chưa muốn về đích NTM do việc thực hiện còn hình thức. Cán bộ cơ sở và người dân bày tỏ những lo ngại khi về đích NTM nhưng vẫn còn những tiêu chí chưa thực hiện đầy đủ, những nội dung thiết thực với đời sống mà người dân chưa hài lòng. Việc chưa có những chuyển biến thực sự về sinh kế, đời sống là lý do quan trọng khiến một số người dân chưa muốn xã về đích NTM. Trong khi đó, xã được xét đã về đích NTM sẽ không còn thuộc diện xã ĐBKK, bị giảm nguồn lực hỗ trợ, người dân (không thuộc hộ nghèo, cận nghèo) sẽ không còn được hưởng một số chính sách, chẳng hạn như hỗ trợ thẻ BHYT.

Sự tham gia của người dân trong LKH còn thiếu thực chất, việc thực hiện công khai, minh bạch thông tin về xây dựng NTM còn hạn chế. Quy trình LKH theo phương pháp tham gia đã được thể chế hóa tại Hòa Bình và Quảng Trị nhưng tiếng nói của người nghèo và các nhóm yếu thế, vai trò của các tổ nhóm nông dân và thiết chế cộng đồng trong LKH chưa được chú trọng đúng mức. Việc công khai, minh bạch thông tin về kế hoạch, ngân sách, thời gian thực hiện... chương trình NTM còn hạn chế. Người dân chỉ biết được thông tin của các công trình/hoạt động trong phạm vi cấp thôn. Đánh giá sự hài lòng của người dân hiện nay còn một số điểm chưa phù hợp (về nội dung đánh giá, phương pháp đánh giá, nguồn lực dành cho đánh giá). Vì vậy, chất lượng phần lấy ý kiến hiện cũng chưa phản ánh đúng toàn bộ ý kiến của người dân.

Người dân tham gia, đóng góp chủ yếu vào những công trình ở cấp thôn. Tỷ lệ đóng góp của người dân trong từng công trình ở thôn bản rất cao (đến $\geq 40-50\%$), nhưng tính chung trong tổng vốn huy động từ các nguồn trên địa bàn không cao, thường dưới 10%. Đặc biệt, với những công trình quy mô nhỏ, áp dụng theo cơ chế đặc thù, cộng đồng tự tổ chức thi công, với hình thức “nhà nước và nhân dân cùng làm”, tỷ lệ đóng góp của người dân khá cao. Một số hộ nghèo, cận nghèo gặp khó khăn trong việc đóng góp, đặc biệt ở xã về đích; trong khi chưa có hướng dẫn cụ thể về cơ chế tạo việc làm công trong thực hiện chương trình NTM. Giám sát cộng đồng chưa phát huy hiệu quả với các công trình do xã, huyện làm chủ đầu tư do thiếu cơ chế công khai và minh bạch thông tin, thiếu chế tài, cơ chế phản hồi nhanh chóng và hiệu quả.

Huy động nguồn lực thực hiện Chương trình NTM còn khó khăn. Nguồn lực thực hiện CT NTM được huy động từ nhiều nguồn (TW, địa phương, lồng ghép CT-DA, tín dụng, doanh nghiệp, người dân). Các tính khảo sát phân bổ rất ít ngân sách địa phương trực tiếp cho việc thực hiện CT NTM. Ngân sách sự nghiệp dành cho HTPTSX, tổ chức sản xuất còn thấp, trong khi cải thiện sinh kế, thu nhập là mối quan tâm hàng đầu của người dân. Vốn tín dụng chiếm tỷ lệ rất lớn trong tổng nguồn vốn thực hiện NTM, nhưng đang vượt tính chung cho tất cả các nguồn cho vay, chưa phân tách được nguồn do tác động của các dự án, hoạt động trong chương trình NTM. Việc lồng ghép nguồn lực để thực hiện chương trình còn khó khăn, do chính sách chưa tích hợp, sự khác biệt về cơ chế thanh quyết toán, cơ quan chủ trì của các chính sách.

Vai trò làm chủ đầu tư của thực chất của cấp xã còn hạn chế. Hòa Bình và Quảng Trị đã thực hiện cơ chế đặc thù đối với hầu như toàn bộ các công trình NTM. Tuy nhiên, trong triển khai vẫn còn những khó khăn, vướng mắc liên quan do chưa có sự đồng bộ giữa danh mục công trình áp dụng cơ chế đặc thù, thiết kế mẫu/điển hình, hướng dẫn hồ sơ thẩm định, NCNL tổ chức thực hiện cho cộng đồng... Trong khi đó, những công trình nhỏ và đơn giản do cộng đồng/tổ nhóm tự tổ chức thi công theo cơ chế đặc thù tiết kiệm được chi phí, huy động được nội lực cộng đồng và có chất lượng toàn bộ ý kiến của người dân.

Dựa trên thông tin khảo sát tại Hòa Bình và Quảng Trị, một số thông điệp chính sách phục vụ thảo luận về thiết kế và triển khai thực hiện Chương trình NTM như sau:

1. Tiếp tục nghiên cứu, lấy ý kiến rộng rãi về các phương án sửa đổi thiết kế và triển khai thực hiện bộ tiêu chí NTM trong giai đoạn tới (sau 2020). Qua đánh giá này có thể nêu 3 phương án như sau:

- ▶ **Phương án 1:** Không qui định bộ tiêu chí công nhận đạt chuẩn NTM, chuyển thành các chỉ tiêu giám sát-đánh giá sự tiến bộ, là một phần của các chỉ tiêu phát triển KT-XH của địa phương.
- ▶ **Phương án 2:** Rút gọn bộ tiêu chí, chỉ bao gồm một số tiêu chí cốt lõi liên quan trực tiếp đến đời sống người dân (chẳng hạn: thu nhập, tổ chức sản xuất, hộ nghèo, giáo dục, y tế, cảnh quan môi trường, văn hóa...); còn lại một số tiêu chí khác là phương tiện để đạt các tiêu chí cốt lõi chuyển thành chỉ tiêu giám sát đánh giá sự tiến bộ.
- ▶ **Phương án 3:** Giữ nguyên cách đặt vấn đề, phạm vi rộng của bộ tiêu chí hiện nay, nhưng chia rõ thành các nhóm tiêu chí ưu tiên thực hiện theo từng giai đoạn; trong đó nhóm 1/giai đoạn 1 ưu tiên các tiêu chí cốt lõi nhất liên quan trực tiếp đến đời sống người dân.

Qua tham vấn tại Hòa Bình và Quảng Trị, các cán bộ địa phương nghiêng về lựa chọn phương án 2 hoặc phương án 3, trong đó nhấn mạnh việc ưu tiên thực hiện trước các tiêu chí cốt lõi liên quan trực tiếp đến đời sống người dân ở từng thôn bản.

Dù theo phương án nào, các tiêu chí NTM giai đoạn tới cần được sửa đổi cho phù hợp thực tế, tránh hình thức, hướng đến kết quả, hiệu quả, chất lượng căn cứ với khả năng đo lường tiêu chí. Để mở và phân cấp cho cấp tỉnh qui định cụ thể nhiều hơn đối với các tiêu chí gắn với đời sống, sinh kế người dân; thu gọn đầu mối quản lý đối với từng tiêu chí.

Một số nội dung quan trọng với đời sống người dân, như thích ứng biến đổi khí hậu, an sinh xã hội, văn hóa gắn với phát triển cần được qui định rõ hơn trong các tiêu chí NTM.

Sửa đổi hệ thống biểu mẫu, phương pháp, ngân sách, NCNL giám sát đánh giá hướng đến kết quả đầu ra, trong đó có hướng dẫn về cách tổng hợp nguồn vốn trong chương trình NTM. Sửa đổi thiết kế phiếu, cách tổ chức thực hiện việc đánh giá sự hài lòng của người dân đối với CT NTM, theo hướng đảm bảo đánh giá thực chất, lấy ý kiến của người dân về những vấn đề cụ thể, thiết thực với đời sống, sinh kế của họ ở từng thôn bản. Áp dụng phần mềm, công nghệ số trong thực hiện giám sát, đánh giá các tiêu chí, chỉ tiêu dựa trên kết quả, lấy người dân làm trung tâm trong quá trình thực hiện chương trình.

2. Đảm bảo sự tham gia thực chất, đóng góp tự nguyện của người dân trong Chương trình NTM. Ưu tiên các công trình, dự án là nhu cầu bức thiết của người dân, dựa trên cùng cơ qui trình LKH ở cấp thôn, xã để đảm bảo sự tham gia thực chất của người dân. Mỗi địa phương cần xây dựng một lộ trình thực hiện NTM phù hợp với điều kiện của tỉnh, ưu tiên thực hiện các tiêu chí thiết yếu với đời sống người dân như thu nhập, giảm nghèo, tổ chức sản xuất, cảnh quan môi trường, văn hóa, CSHT thiết yếu ở thôn bản. Với các xã, thôn ĐBKK (vùng miền núi DTTS), cần thực hiện giải pháp “tạo việc làm công” cho người nghèo/có hoàn cảnh khó khăn thông qua các công trình, dự án NTM (liên quan đến điều chỉnh tỷ lệ hỗ trợ, mức hỗ trợ các loại công trình/dự án từ ngân sách).

3. Đổi mới công tác huy động và sử dụng nguồn lực trong Chương trình NTM, đảm bảo công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình. Điều chỉnh hệ số phân bổ, cân đối lại mức độ ưu tiên phân bổ ngân sách cho các xã ĐBKK và xã đăng ký về đích NTM. Tăng đáng kể nguồn vốn sự nghiệp cho hỗ trợ phát triển sản xuất, ngành nghề dịch vụ theo cách tiếp cận dự án tập trung, đồng bộ (nhất là ở địa bàn ĐBKK vùng dân tộc và miền núi). Thực hiện phân cấp, trao quyền thực chất cho cấp xã, thôn và người dân (gắn với điều chỉnh các chính sách hỗ trợ, thu tục hồ sơ theo cơ chế đặc thù, đổi mới phương pháp NCNL cho cán bộ cơ sở/đại diện cộng đồng). Đặc biệt, cần đảm bảo sự công khai, minh bạch về ngân sách, kế hoạch, tiến độ, đảm bảo thông tin hai chiều trong bản thân chương trình NTM để mọi người dân có cơ hội được biết, được bàn, được kiểm tra, giám sát.

BỐI CẢNH

Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng Nông thôn mới (Chương trình NTM) giai đoạn 2016 - 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ Việt Nam phê duyệt theo Quyết định 1600/QĐ-TTg ngày 16 tháng 8 năm 2016. Mục tiêu của Chương trình là “Xây dựng nông thôn mới để nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho người dân; có kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội phù hợp; cơ cấu kinh tế và các hình thức tổ chức sản xuất hợp lý, gắn phát triển nông nghiệp với công nghiệp, dịch vụ; gắn phát triển nông thôn với đô thị; xã hội nông thôn dân chủ, bình đẳng, ổn định, giàu bản sắc văn hóa dân tộc; môi trường sinh thái được bảo vệ; quốc phòng và an ninh, trật tự được giữ vững”. Chương trình lấy chủ thể là người dân, các hoạt động do chính cộng đồng, người dân ở thôn, xã bàn bạc dân chủ để quyết định và tổ chức thực hiện. Nhà nước đóng vai trò định hướng, ban hành các tiêu chí, quy định, chính sách, cơ chế hỗ trợ, đào tạo cán bộ và hướng dẫn thực hiện.

Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN-PTNT)¹, đến hết 31/12/2017 có 3.069 xã (chiếm tỷ lệ 34,4% tổng số xã trong cả nước) đạt chuẩn Nông thôn mới. Diện mạo nông thôn có nhiều thay đổi nhất là hệ thống giao thông nông thôn, kết cấu hạ tầng xã hội; mô hình sản xuất tập trung bước đầu được hình thành, thu nhập và đời sống vật chất, tinh thần của người dân được cải thiện, nhận thức của người dân được thay đổi, phát huy vai trò chủ thể của nhân dân trong xây dựng nông thôn mới.

Tháng 12/2017 Liên minh Minh bạch ngân sách (BTAP) đã thực hiện một đánh giá nhanh về quá trình thực hiện Chương trình NTM tại Hoà Bình. Kết quả sơ bộ cho thấy Chương trình NTM đã đem lại những hiệu quả tích cực đối với đời sống của người dân. Bên cạnh những hiệu quả tích cực thì người dân tại Hoà Bình cũng cho rằng Chương trình còn một số vấn đề như: (i) Một số tiêu chí của Chương trình chưa phù hợp với thực tế địa phương, (ii) Người dân phải đóng góp nhiều nguồn lực cho Chương trình, nguồn lực đóng góp không có

sự phân biệt giữa các nhóm xã hội, (iii) Người dân ít được tham gia vào việc giám sát khi xây dựng các công trình/hạng mục đầu tư từ nguồn vốn của Chương trình.

Nhằm tìm kiếm các bằng chứng xác thực, cụ thể hơn về thiết kế, thực hiện và tác động của Chương trình NTM đối với người dân, BTAP đã thực hiện một cuộc khảo sát tại 2 tỉnh Hoà Bình và Quảng Trị nhằm thu thập ý kiến của người dân và cán bộ địa phương về Chương trình NTM.

Khảo sát này được thực hiện bởi Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Trung tâm Hành động vì sự Phát triển cộng đồng (ACDC) hai thành viên của BTAP, trong khuôn khổ dự án “Thúc đẩy công khai minh bạch, sự tham gia của người dân trong quản lý ngân sách nhà nước” do tổ chức Oxfam Việt Nam tài trợ.

MỤC TIÊU ĐÁNH GIÁ VÀ CÁC CÂU HỎI CHÍNH

Mục tiêu đánh giá

Khảo sát này nhằm thu thập ý kiến phản hồi của người dân và cán bộ địa phương về Chương trình NTM, cụ thể:

- ▶ Rà soát các quy định liên quan đến Chương trình mục tiêu quốc gia nông thôn mới, các báo cáo, nghiên cứu có liên quan.
- ▶ Thu thập các ý kiến phản hồi của người dân và cán bộ địa phương về nội dung, quá trình thực hiện và kết quả của Chương trình.
- ▶ Xác định được khoảng trống, thiếu hụt và khác biệt giữa chính sách và thực tế triển khai Chương trình.
- ▶ Đề xuất những giải pháp chính sách và quá trình thực hiện nhằm nâng cao hiệu quả Chương trình trong thời gian tới, đồng thời cung cấp cơ sở lý luận và thực tiễn phục vụ việc thiết kế Chương trình trong giai đoạn kế tiếp.

Chương 1: GIỚI THIỆU

¹ Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện và dự kiến một số nhiệm vụ trong tầm thực hiện CTMTQG xây dựng NTM năm 2018 (Tài liệu phục vụ hội nghị trực tuyến toàn quốc tổng kết các CTMTQG năm 2017).

Những câu hỏi đánh giá chính:

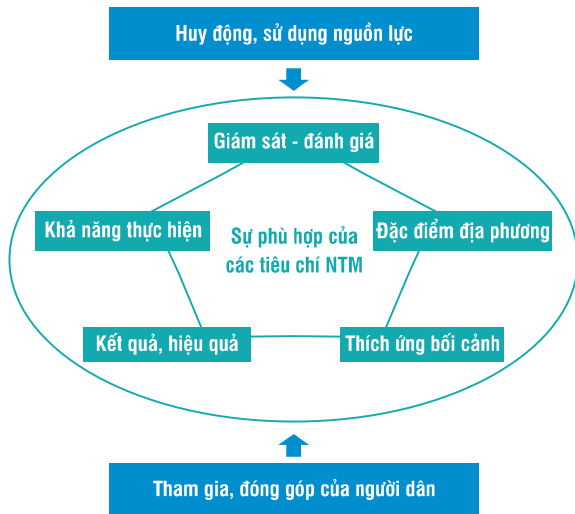
- 1. Sự phù hợp của các tiêu chí NTM** từ góc nhìn của người dân và cán bộ địa phương? Những tiêu chí nào không phù hợp? Những tiêu chí nào cần bổ sung? Nguyên nhân?
- 2. Sự tham gia, đóng góp của người dân** trong xây dựng NTM tại địa phương như thế nào? Những thuận lợi và khó khăn trong quá trình thực hiện?
- 3. Việc huy động và sử dụng các nguồn lực** (nguồn ngân sách nhà nước, nguồn tín dụng, nguồn xã hội hóa, đóng góp của cộng đồng và người dân) công khai, minh bạch và hiệu quả trong chương trình NTM như thế nào?
- 4. Những đề xuất, kiến nghị** về các cơ chế, chính sách; giải pháp huy động, bố trí và sử dụng nguồn lực; giải pháp chi đạo, điều hành, tổ chức thực hiện chương trình từ nay đến năm 2020; về thiết kế chương trình, các tiêu chí NTM giai đoạn sau 2020?

KHUNG PHÂN TÍCH VÀ PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ

Khung phân tích

Đánh giá sự phù hợp của các tiêu chí NTM theo 5 khía cạnh: (i) phù hợp với giám sát - đánh giá; (ii) phù hợp với đặc điểm địa phương; (iii) phù hợp với khả năng thực hiện của địa phương; (iv) phù hợp với định hướng lấy người dân làm trung tâm, tập trung vào kết quả, hiệu quả; (v) thích ứng với bối cảnh thay đổi, bối cảnh rủi ro.

Đánh giá cũng quan tâm đến sự tham gia, đóng góp của người dân (liên quan đến lập kế hoạch, công khai, minh bạch thông tin và trách nhiệm giải trình, mức và cách đóng góp, giám sát cộng đồng, sự hài lòng của người dân) và việc huy động, sử dụng các nguồn lực trong chương trình (liên quan đến các nguồn lực huy động, phân bổ nguồn lực, thực hiện cơ chế phân cấp, trao quyền). (Hình 1).



Hình 1: Khung phân tích

Phương pháp đánh giá

Đánh giá này nhằm góp phần hình thành một cách nhìn mới về Chương trình NTM trong giai đoạn tới qua tiếng nói của người dân và cán bộ địa phương. Do đó, khảo sát thực địa áp dụng phương pháp định tính, trả lời các câu hỏi “tại sao” và “như thế nào”, bao gồm tham vấn, phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm với các bên liên quan ở các cấp: tỉnh, huyện, xã, thôn, người dân nam/nữ, qua đó ghi nhận và tổng hợp ý kiến của người dân và cán bộ địa phương về các câu hỏi đánh giá trọng tâm trong Chương trình NTM. (Phụ lục 1).

- Tham vấn cán bộ cấp tỉnh, huyện: được thực hiện với đại diện các cơ quan cấp tỉnh (HDND tỉnh, Sở KH-ĐT, Sở NN-PTNT - văn phòng điều phối NTM, MTTQ tỉnh), huyện (HDND huyện, Phòng TC-KH, Phòng NN-PTNT, MTTQ huyện). Tổng cộng đã thực hiện

15 cuộc tham vấn với sự tham gia của 61 người; trong đó có 43 nam, 18 nữ; tất cả đều là người Kinh.

- Thảo luận nhóm lãnh đạo UBND và đại diện các ban ngành cấp xã, nhóm nông cốt thôn và người dân. Tổng cộng, đánh giá này đã thực hiện 20 cuộc thảo luận nhóm, với sự tham gia của 148 người; trong đó có 94 nam và 54 nữ, 74 người Kinh và 74 người DTTS.
- Phỏng vấn sâu: được thực hiện với đại diện cơ quan cấp tỉnh, huyện, xã, thôn và hộ gia đình. Tổng cộng, đánh giá này đã thực hiện 35 cuộc phỏng vấn sâu; trong đó có 28 nam, 6 nữ, 22 người Kinh và 13 người DTTS. (Bảng 1)
- Ngoài ra, nhóm đánh giá thăm một số công trình, mô hình trong Chương trình NTM tại các xã, thôn khảo sát.

Bảng 1. Số lượng thảo luận nhóm và phỏng vấn sâu tại các địa bàn khảo sát

	Số cuộc	Số người	Giới tính		Dân tộc	
			Nam	Nữ	Kinh	DTTS
Tham vấn cán bộ cấp tỉnh, huyện	15	61	43	18	61	0
Thảo luận nhóm						
Cấp xã	4	45	30	15	33	12
Cấp thôn	16	103	64	39	41	62
Phỏng vấn sâu						
Cán bộ cấp tỉnh, huyện, xã	17	17	14	3	17	0
Người dân	18	18	15	3	5	13
Tổng cộng		244	166	78	157	87

Các thông tin thu thập từ thực địa được bổ sung, đối chiếu bằng việc tham khảo các tài liệu thứ cấp, gồm các văn bản quy định, các báo cáo nghiên cứu, các báo cáo thực hiện và số liệu thống kê về Chương trình NTM ở TW và địa phương.

Những hội thảo tham vấn, chia sẻ kết quả đánh giá với các bên liên quan cũng là thông tin đầu vào quan trọng đối với báo cáo:

- Hội thảo tham vấn “Đánh giá, tổng kết chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng

nông thôn mới Gợi ý về nội dung và yêu cầu” được tổ chức ngày 17/10/2018 với đại diện các Bộ, ngành TW; văn phòng điều phối Nông thôn mới TW; đại diện lãnh đạo tỉnh Hòa Bình và Quảng Trị; các đối tác phát triển tại Việt Nam. Ý kiến đóng góp của các đại biểu đã giúp xác định các nội dung trọng tâm của đánh giá.

- Hội thảo tham vấn những phát hiện chính của đánh giá được tổ chức tại Hòa Bình (ngày 9/11/2018) và Quảng Trị

(ngày 13/11/2018), với sự tham gia của đại diện các cơ quan cấp tỉnh (HĐND, Sở KH-ĐT, Sở NN-PTNT, MTTQ), cấp huyện (HĐND, phòng TCKH, phòng NN-PTNT, MTTQ), cấp xã và đại diện các thôn tham gia khảo sát.

- ▶ Hội thảo góp ý cho dự thảo báo cáo được tổ chức tại Hà Nội (ngày 14/12/2018) với sự tham gia của các chuyên gia đến từ Bộ NN-PTNT (VP điều phối NTM TW, Viện chính sách và chiến lược NN-PTNT, Ban chủ nhiệm Đề tài khoa học cấp Bộ về NTM), đại diện một số tổ chức phát triển và chuyên gia độc lập.

KHẢO SÁT THỰC ĐỊA

Khảo sát thực địa được thực hiện từ cuối tháng 10 đến đầu tháng 11/2018, tại mỗi tỉnh trong 1 tuần (từ 22 đến 26/10 tại tỉnh Hòa Bình và từ 29/10 đến 2/11 tại tỉnh Quảng Trị). Tại mỗi tỉnh, tiến hành khảo sát tại 2 huyện, gồm một huyện thuận lợi và một huyện khó khăn. Tại mỗi huyện khảo sát tại một xã, bao gồm một xã đang phấn đấu về đích NTM và một xã còn khó khăn trong việc về đích NTM. Tại mỗi xã khảo sát tại 2 thôn, gồm một thôn thuận lợi và một thôn khó khăn. (Bảng 2). Ngoài ra, nhóm đánh giá đã tham vấn đại diện một số huyện, xã khác trong quá trình thực địa.

Bảng 2: Các địa bàn khảo sát

Tỉnh	Huyện	Xã	Số tiêu chí NTM đã hoàn thành của xã	Tỷ lệ hộ nghèo cuối năm 2017 của xã (%)
Hòa Bình	Lương Sơn	Cao Rãm	19/19	7,10
	Mai Châu	Mai Hịch	11/19	10,13
Quảng Trị	Vĩnh Linh	Vĩnh Cháp	15/19	7,32
	Đakrông*	Mò Ó	10/19	28,26

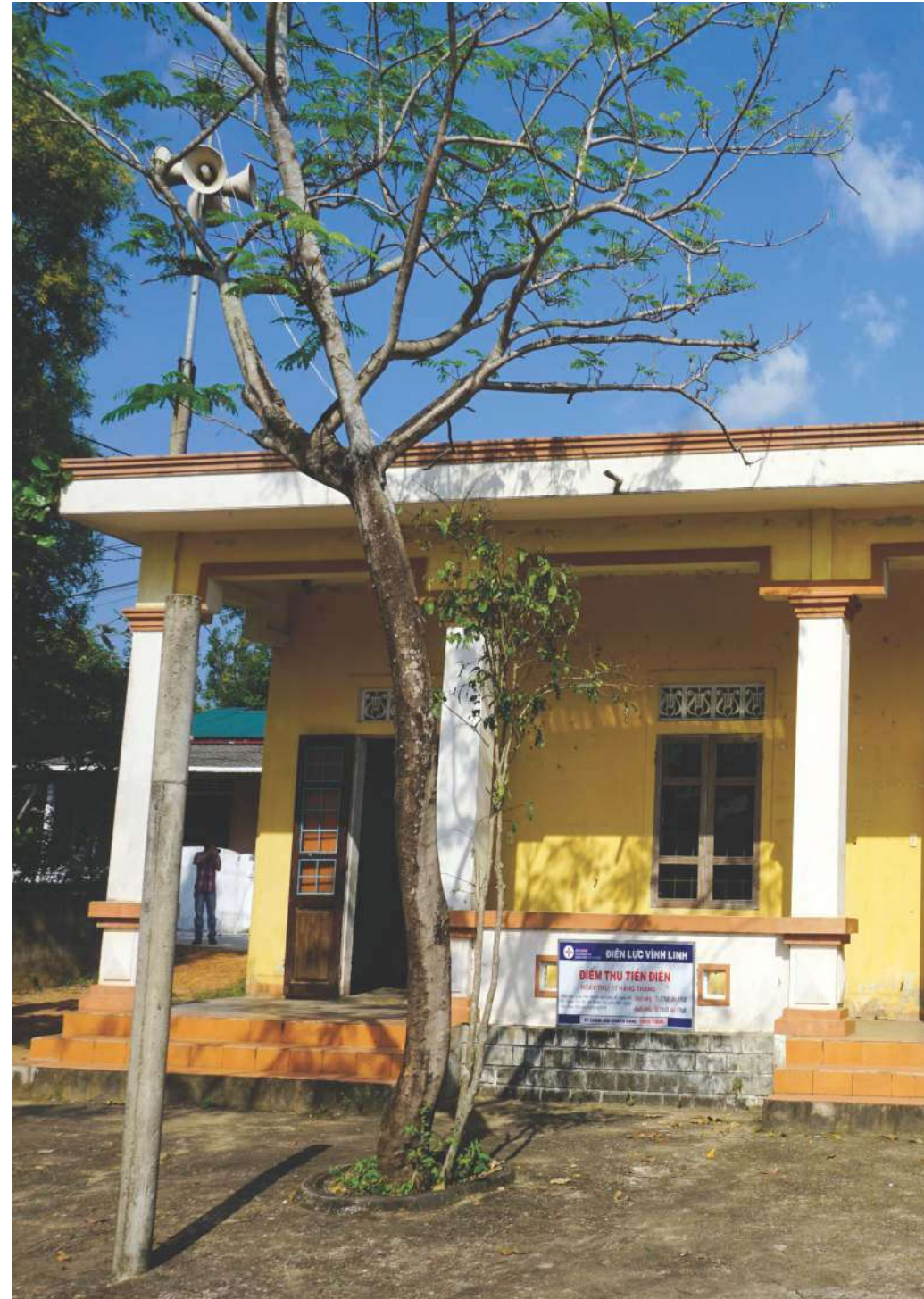
Ghi chú*: huyện Đakrông là huyện nghèo thuộc Chương trình 30a

HẠNH CHẾ CỦA ĐÁNH GIÁ

Trong khuôn khổ thời gian và nguồn lực cho phép, phạm vi của đánh giá này tập trung vào một số khía cạnh cơ bản của chương trình NTM, bao gồm sự phù hợp của các tiêu chí NTM; sự tham gia, đóng góp của người dân; và việc huy động, sử dụng nguồn lực. Còn nhiều vấn đề khác liên quan đến quá trình thực hiện chương trình NTM như hệ thống bộ máy tổ chức, năng lực và sự nhiệt tình/dẫn thân của cán bộ địa phương, vấn đề duy trì và nâng cao sau đạt chuẩn, các yếu tố văn hóa làng xã, thay đổi lối sống, gắn kết cộng đồng, liên kết nông thôn-thành thị... có thể cần được quan tâm sâu hơn trong các nghiên cứu, đánh giá chuyên đề tiếp theo.

Khảo sát thực địa áp dụng phương pháp định tính tại một số địa bàn (2 tỉnh, 4 huyện, 4 xã và 8 thôn). Các phát hiện tại thực địa trước hết phản ánh ý kiến của cán bộ địa phương và

người dân ở các địa bàn được khảo sát, với hiểu biết và mối quan tâm khác nhau về Chương trình NTM. Nhằm đảm bảo các phát hiện có tính bao quát và toàn diện hơn, nhóm đánh giá đã tham vấn đại diện các cơ quan, ban ngành chủ chốt liên quan đến Chương trình NTM ở tất cả các cấp tỉnh, huyện, xã, thôn và người dân; đồng thời có sự kiểm chứng, đối chiếu thông tin qua tham khảo các báo cáo, số liệu liên quan và tổ chức các hội thảo chia sẻ, góp ý cho kết quả khảo sát tại 2 tỉnh Hòa Bình, Quảng Trị và tại Hà Nội. Tuy nhiên, những phát hiện trong đánh giá này mang tính chất khám phá ban đầu tại một số địa bàn điển hình nhằm gợi mở cho việc thiết kế, thực hiện Chương trình NTM trong thời gian tới; do đó trong trường hợp cần thiết có thể cần được kiểm chứng, đánh giá đầy đủ hơn ở phạm vi rộng hơn.

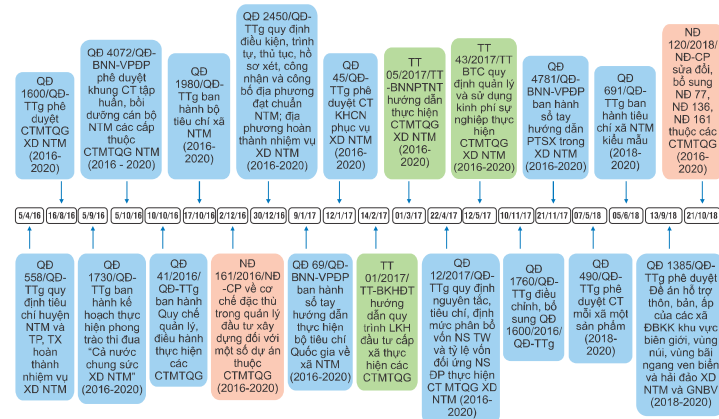


Phần này trình bày khái quát về chương trình NTM, bao gồm rà soát các văn bản chính sách của TW và 2 tỉnh Hòa Bình, Quảng Trị, tổng hợp các kết quả thực hiện chương trình NTM tại 2 tỉnh dựa trên các báo cáo, số liệu thống kê đến thời điểm khảo sát.

CHÍNH SÁCH Ở CẤP TRUNG ƯƠNG

Căn cứ vào các Nghị quyết của Quốc hội², Chính phủ và các bộ, ngành Trung ương (TW) đã ban hành hệ thống văn bản đồng bộ về thực

hiện Chương trình NTM giai đoạn 2016-2020, bao gồm 20 văn bản chính (Hình 2). Ngoài ra có nhiều văn bản hướng dẫn của các Bộ, ngành TW, trong đó quy định các yêu cầu, chỉ tiêu phụ để đạt được tiêu chí NTM đối với các lĩnh vực khác nhau. Nhìn chung, các nội dung của chương trình NTM giai đoạn 2016-2020 đã đi vào chiều sâu, bao quát các khía cạnh kinh tế, xã hội, văn hóa, môi trường. Các tiêu chí NTM đã gắn với các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs). Đồng thời, các hoạt động thông tin, truyền thông, nâng cao năng lực được đẩy mạnh so với giai đoạn trước.



Hình 2: Các văn bản chính ở cấp TW về Chương trình NTM giai đoạn 2016-2020

Giai đoạn 2016-2020, có nhiều bộ tiêu chí NTM được ban hành và có sự điều chỉnh so với giai đoạn trước. Chính phủ đã ban hành bộ tiêu chí quốc gia về xã NTM (Quyết định 1980/QĐ-TTg), bộ tiêu chí xã NTM kiểu mẫu (Quyết định 691/QĐ-TTg), bộ tiêu chí huyện NTM (Quyết định 558/QĐ-TTg), khung tiêu chí NTM cấp thôn (Quyết định 1385/QĐ-TTg).

Đánh giá này tập trung vào bộ tiêu chí quốc gia về xã NTM giai đoạn 2016-2020 theo

Quyết định 1980/QĐ-TTg. Bộ tiêu chí này vẫn bao gồm 19 tiêu chí như giai đoạn 2011-2015, nhưng tên và nội dung của một số tiêu chí có sự thay đổi theo hướng bao quát rộng hơn (giai đoạn 2016-2020 bao gồm 49 nội dung, tăng 10 nội dung so với giai đoạn 2011-2015). TW quy định các chỉ tiêu phân theo 7 vùng, và giao cho cấp tỉnh quy định chi tiêu cụ thể cho 13/49 nội dung (trong 6 tiêu chí) để phù hợp với thực tế của địa phương.

² Nghị quyết 100/2015/QH13 ngày 12/11/2015 của Quốc hội phê duyệt chủ trương đầu tư các CTMTQG giai đoạn 2016-2020; Nghị quyết 32/2016/QH14 ngày 23/11/2016 của Quốc hội về tiếp tục nâng cao hiệu lực, hiệu quả việc thực hiện CTMTQG xây dựng NTM gắn với cơ cấu lại ngành nông nghiệp.

Chương 2: TỔNG QUAN VỀ CHƯƠNG TRÌNH NÔNG THÔN MỚI

Sự tham gia, đóng góp của người dân vào Chương trình NTM được quy định cụ thể hơn. Theo Quyết định 41/2016/QĐ-TTg, Thông tư 01/2017/TT-BKHĐT của Bộ KH-ĐT người dân được tạo điều kiện để tăng cường sự tham gia vào các hoạt động của Chương trình từ việc xác định đối tượng thụ hưởng đến việc lập kế hoạch, triển khai, giám sát và đánh giá kết quả thực hiện, đảm bảo tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong suốt quá trình thực hiện Chương trình. Phần đóng góp của người dân dự kiến chiếm khoảng 10% tổng nguồn lực của Chương trình (Quyết định 1600/QĐ-TTg). Các khoản đóng góp được thực hiện theo hình thức tự nguyện, người dân được bàn bạc và lựa chọn hình thức đóng góp. Đối với các khoản đóng góp bằng hiện vật và ngày công lao động được quy đổi theo đơn giá để ghi nhận vào tổng mức đầu tư của công trình.

Nguồn lực thực hiện Chương trình NTM được huy động từ nhiều nguồn (TW, địa phương, lồng ghép các CT-ĐA, tín dụng, doanh nghiệp, người dân). Về phân bổ nguồn lực, theo Quyết định 12/2017/QĐ-TTg, ngân sách TW phân bổ cho các xã dựa trên hệ số, trong đó ưu tiên cho các xã ĐBKK (xã dưới 5 tiêu chí hệ số 5, xã khác hệ số 4), xã đạt trên 15 tiêu chí (hệ số 1,3). Theo QĐ 1600/QĐ-TTg, giải pháp thực hiện chương trình theo hướng tăng cường phân cấp, trao quyền cho cấp xã và cộng đồng trong xây dựng NTM theo cơ chế đầu tư đặc thù rút gọn (Nghị định 161/2016/NĐ-CP và Nghị định 120/2018/NĐ-CP sửa đổi); bảo đảm tính công khai, minh bạch và trách nhiệm trong suốt quá trình thực hiện Chương trình.

Chương trình mỗi xã một sản phẩm (OCOP) triển khai trong các năm 2018-2020 theo Quyết định 490/QĐ-TTg là chính sách mới so với giai đoạn trước. Mục tiêu của OCOP là phát triển sản phẩm nông nghiệp, phi nông nghiệp, dịch vụ có lợi thế ở mỗi địa phương theo chuỗi giá trị, do các thành phần kinh tế tự nhân (doanh nghiệp, hộ sản xuất) và kinh tế tập thể thực hiện, đóng góp vào xây dựng Nông thôn mới.

Đề án hỗ trợ các thôn thuộc xã ĐBKK thực hiện NTM gắn với giảm nghèo bền vững

theo Quyết định 1385/QĐ-TTg là chính sách mới phù hợp với thực tiễn ở các thôn nghèo vùng DTTS, trong đó tập trung vào HTPTSX, xây dựng công trình thiết yếu ở cấp thôn và nâng cao năng lực cộng đồng. Đây mạnh việc phân cấp, giao cho cộng đồng và người dân tổ chức thực hiện các công trình của thôn có quy mô nhỏ, kỹ thuật không phức tạp. Khuyến khích các địa phương áp dụng hình thức việc làm công³ để tạo điều kiện cho người dân có thêm thu nhập khi tham gia ngày công lao động để thi công công trình.

CHÍNH SÁCH Ở CẤP TỈNH TẠI HÒA BÌNH VÀ QUẢNG TRỊ

Hòa Bình và Quảng Trị đã ban hành các văn bản quy định, hướng dẫn thực hiện CT NTM căn cứ theo các văn bản của TW. Có một số khác biệt giữa văn bản 2 tỉnh cũng như với văn bản của TW như:

- ▶ Về mục tiêu đến năm 2020, Hòa Bình đặt mục tiêu 40% xã đạt chuẩn NTM, cao hơn so với TW (28% đối với vùng Miền núi phía Bắc); còn Quảng Trị đặt mục tiêu 50-55% xã đạt chuẩn NTM, thấp hơn so với TW (59% đối với vùng Bắc Trung Bộ).
- ▶ Về định mức phân bổ vốn, Hòa Bình ưu tiên cho các xã đăng ký về đích NTM; Quảng Trị mặc dù thực hiện theo Quyết định 12/2017/QĐ-TTg của TW nhưng sử dụng ngân sách của tỉnh để hỗ trợ thêm cho các xã trong năm xã đăng ký về đích NTM.
- ▶ Về định mức hỗ trợ, cả Hòa Bình và Quảng Trị đều có sự phân biệt giữa các xã ĐBKK, xã thuộc Chương trình 229 (Hòa Bình), xã biên giới, an toàn khu, xã bãi ngang, ven biển (Quảng Trị) và các xã còn lại. Tuy nhiên, 2 tỉnh không quy định rõ tỷ lệ đối ứng của huyện, xã, người dân (Hòa Bình) hoặc của tỉnh, huyện, xã (Quảng Trị). Mức hỗ trợ của Hòa Bình thấp hơn Quảng Trị ở một số loại công trình (đường xã và đường từ trung tâm xã tới huyện; đường trục chính nội đồng; xây dựng, cải tạo nghĩa trang...).

- ▶ Về định mức HTPTSX, Hòa Bình thực hiện theo các mức hỗ trợ của chính sách khuyến nông (Nghị định 02/2010/NĐ-CP, đã được thay thế bằng Nghị định 83/2018/NĐ-CP). Quảng Trị quy định về mức hỗ trợ phân biệt giữa huyện khó khăn và các huyện khác.
- ▶ Về tiêu chí thực hiện NTM, cả 2 tỉnh đều thực hiện theo các văn bản, hướng dẫn của TW. Hòa Bình quy định chi tiêu phân theo xã khu vực I/II/III còn Quảng Trị phân theo xã khu vực đồng bằng/miền núi.

- ▶ Cả Hòa Bình và Quảng Trị đều ban hành bộ tiêu chí NTM kiểu mẫu/nâng cao (ban hành trước so với văn bản TW). Riêng Hòa Bình còn có thêm bộ tiêu chí khu dân cư NTM kiểu mẫu và vườn kiểu mẫu.
- ▶ Hai tỉnh đều đã có kế hoạch tổ chức tập huấn, bồi dưỡng cho tất cả các cán bộ tham gia thực hiện xây dựng NTM. Riêng Quảng Trị ưu tiên hơn cho các xã về đích NTM giai đoạn 2016-2020.

Tóm tắt các quy định, hướng dẫn chính của 2 tỉnh khảo sát trong Bảng 3 dưới đây (xem danh mục văn bản của 2 tỉnh khảo sát tại Phụ lục 2).

Bảng 3: Tổng quan chính sách liên quan đến CT NTM tại Hòa Bình và Quảng Trị

Nội dung	Hòa Bình	Quảng Trị
Mục tiêu đến 2020	<p>Cao hơn so với với mục tiêu TW đặt ra cho khu vực miền núi phía Bắc</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tỷ lệ xã đạt chuẩn NTM: 40% (theo Nghị quyết 80/2017/NQ-HĐND) so với 28% (theo Quyết định 1600/QĐ-TTg) - Bình quân tiêu chí NTM: 15 tiêu chí/xã, không có xã đạt dưới 10 tiêu chí (theo Nghị quyết 80/2017/NQ-HĐND) so với 13,8 tiêu chí/xã (theo Quyết định 1600/QĐ-TTg) 	<p>Thấp hơn so với với mục tiêu TW đặt ra cho khu vực Bắc Trung Bộ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tỷ lệ xã đạt chuẩn NTM: 50-55% (theo Nghị quyết 30/2017/NQ-HĐND) so với 59% (theo Quyết định 1600/QĐ-TTg) - Không còn xã đồng bằng đạt dưới 16 tiêu chí, không còn xã miền núi đạt dưới 8 tiêu chí (theo Nghị quyết 30/2017/NQ-HĐND) so với 16,5 tiêu chí/xã (theo Quyết định 1600/QĐ-TTg) <p>Nghị quyết 30/2017/NQ-HĐND đã có sự điều chỉnh so Nghị quyết 02/2014/NQ-HĐND (đến 2020 có 50% số xã đạt chuẩn NTM, 58 xã còn lại đạt từ 15 tiêu chí trở lên)</p>
Định mức phân bổ vốn	<ul style="list-style-type: none"> - Thực hiện theo Nghị quyết 80/2017/NQ-HĐND - Ưu tiên cho các xã đăng ký, có khả năng phấn đấu đạt chuẩn NTM; tiếp đến là các xã ĐBKK và xã dưới 10 tiêu chí (ngược so với văn bản của TW) 	<ul style="list-style-type: none"> - Thực hiện theo Quyết định 12/2017/QĐ-TTg của TW. - Có hỗ trợ ngân sách tỉnh cho các xã đăng ký về đích NTM (theo Nghị quyết 30/2017/NQ-HĐND)
Định mức hỗ trợ từ NSNN và đối ứng của địa phương	<p>Nghị quyết 51/2017/NQ-HĐND quy định:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tỷ lệ % hỗ trợ tối đa từ NSNN (TW và tỉnh) để thực hiện xây dựng NTM theo các xã, xóm đặc biệt khó khăn/xã thuộc CT 229 và các xã còn lại. - Không quy định chi tiết tỷ lệ đối ứng của huyện, xã, người dân - Hỗ trợ vật tư để làm đường trục thôn, bản và đường liên thôn bản với mức hỗ trợ chia theo khu vực xã 	<p>Nghị quyết 30/2017/NQ-HĐND quy định:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tỷ lệ %, mức hỗ trợ tối đa từ NSNN (TW) để thực hiện xây dựng NTM theo xã ĐBKK, xã biên giới, xã an toàn khu, xã bãi ngang ven biển theo Quyết định 900/QĐ-TTg, Quyết định 131/QĐ-TTg và các xã còn lại - Tỷ lệ đóng góp của người dân và vốn khác đối với từng công trình, không rõ tỷ lệ đối ứng của tỉnh, huyện, xã
	<p>- Mức hỗ trợ từ NSNN cho các xã đối với một số công trình NTM ở Hòa Bình thấp hơn so với Quảng Trị (đường xã và đường từ trung tâm xã tới huyện; đường trục chính nội đồng; xây dựng, cải tạo nghĩa trang...)</p>	

³ Theo Luật Việc làm (Luật số 38/2013/QH13), việc làm công là việc làm tạm thời có trả công được tạo ra thông qua việc thực hiện các dự án hoặc hoạt động sử dụng vốn nhà nước gắn với các chương trình phát triển kinh tế-xã hội trên địa bàn xã, phường, thị trấn.

Nội dung	Hòa Bình	Quảng Trị
Định mức HTPTSX	- Thực hiện theo Nghị định số 02/2010/ND-CP ngày 08/01/2010 của Chính phủ (quy định tại Nghị quyết 51/2017/NQ-HĐND).	- Thực hiện theo Quyết định 32/2016/QĐ-UBND quy định mức hỗ trợ với một số loại cây, con và có phân biệt giữa huyện khó khăn và huyện khác. - Thu hồi một phần chi phí theo tỷ lệ % nguồn vốn hỗ trợ đối với các sản phẩm đem lại hiệu quả và đối tượng cụ thể.
Bộ tiêu chí NTM giai đoạn 2016-2020	- Quy định chỉ tiêu cho từng xã khu vực I, II, III (theo Quyết định số 816/QĐ-UBND). - Cấp tỉnh đã quy định chỉ tiêu cụ thể một số tiêu chí được TW phân cấp theo Quyết định 1980/QĐ-TTg - Số tay hướng dẫn thực hiện Bộ tiêu chí xã NTM cơ bản áp dụng theo Quyết định 69 với hướng dẫn chi tiết về cách thực hiện, phương pháp đánh giá các tiêu chí. Số tay hướng dẫn của tỉnh Quảng Trị đầy đủ, chi tiết hơn của Hòa Bình; bao gồm cả trình tự, thủ tục, hồ sơ để nghị công nhận đạt chuẩn một số tiêu chí.	- Quy định chỉ tiêu phân theo vùng đồng bằng và miền núi (theo Quyết định số 325/QĐ-UBND).
Thực hiện xã NTM kiểu mẫu/nâng cao	- Ban hành Bộ tiêu chí xã NTM kiểu mẫu/nâng cao trước khi TW ban hành Bộ tiêu chí này - Gồm 19 tiêu chí với các nội dung giống với Bộ tiêu chí xã NTM theo Quyết định 816/QĐ-UBND - Một số tiêu chí không có chỉ tiêu cụ thể, chỉ mang tính chất khuyến khích, chung chung (tổ chức sản xuất, hệ thống chính trị và tiếp cận pháp luật, chỉ tiêu quốc phòng an ninh) - Có nội dung đặt chỉ tiêu khá cao/khó thực hiện: tỷ lệ lao động có việc làm qua đảo tạo ≥ 65% (theo Quyết định 816/QĐ-UBND là ≥ 25%)	- Gồm 12 tiêu chí với hầu hết các nội dung khác so với các nội dung trong Bộ tiêu chí NTM theo Quyết định 325/QĐ-UBND - Có chủ trương thực hiện thí điểm các xã NTM kiểu mẫu. + Mục tiêu đến năm 2020 mỗi huyện có 1-2 xã NTM kiểu mẫu + UBND tỉnh đã phê duyệt danh sách các địa phương chỉ đạo điểm xây dựng xã NTM kiểu mẫu
Bộ tiêu chí khu dân cư NTM kiểu mẫu	- Có bộ tiêu chí khu dân cư nông thôn mới kiểu mẫu và vườn kiểu mẫu giai đoạn 2018-2020 gồm 11 tiêu chí, trong đó có 10 tiêu chí khá giống với tiêu chí NTM và có thêm tiêu chí về vườn hộ gia đình	
Tập huấn, bồi dưỡng cán bộ xây dựng NTM	- Có kế hoạch tổ chức tập huấn, bồi dưỡng cho tất cả các cán bộ tham gia thực hiện xây dựng NTM các cấp	- Ưu tiên tập trung bồi dưỡng cho các xã đang phấn đấu hoàn thành mục tiêu xây dựng nông thôn mới trong giai đoạn 2016 - 2020.

KẾT QUẢ THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH NÔNG THÔN MỚI TẠI HÒA BÌNH VÀ QUẢNG TRỊ

Các tỉnh Hòa Bình và Quảng Trị đã đạt được nhiều kết quả tích cực trong thực hiện Chương trình NTM thời gian qua

Tính đến tháng 6/2018, Chương trình NTM tại Hòa Bình và Quảng Trị đã cơ bản đạt được các mục tiêu theo đúng tiến độ⁴.

- ▶ **Mục tiêu đến năm 2020 mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc TW có ít nhất 1 huyện NTM (Quyết định 1600/QĐ-TTg và Quyết định 558/QĐ-TTg):** Đến nay tỉnh Hòa Bình cơ bản đạt được mục tiêu. Cụ thể, TP Hòa Bình đã hoàn thành các tiêu chí huyện NTM, đang trình Thủ tướng Chính phủ quyết định công nhận; huyện Lương Sơn đang phấn đấu đạt chuẩn NTM năm 2020. Tỉnh Quảng Trị hiện chưa có huyện nào đạt tiêu chí huyện

NTM nhưng tỉnh đang tập trung chỉ đạo huyện Cam Lộ hoàn thành kế hoạch đạt tiêu chí huyện NTM vào năm 2020 (hiện nay 7/8 xã của huyện đạt chuẩn NTM, còn 1 xã phấn đấu đạt vào cuối năm 2018). Huyện Vĩnh Linh cũng đang phấn đấu đạt chuẩn NTM đến năm 2020.

- ▶ **Mục tiêu về số xã, tỷ lệ xã đạt NTM đến năm 2020 (Quyết định 1600/QĐ-TTg):** Tại Hòa Bình, tính đến tháng 6/2018 đã có 51/191 xã đạt chuẩn NTM (chiếm tỷ lệ 26,7%, so với mục tiêu 40% đến năm 2020); bình quân đạt 12,62 tiêu chí/xã (mục tiêu 14,87 tiêu chí/xã đến năm 2020). Tại Quảng Trị, tính đến tháng 6/2018 đã có 42/117 xã được công nhận đạt chuẩn NTM (chiếm 35,9%, so với mục tiêu 50-55% đến năm 2020); bình quân đạt 14,25 tiêu chí/xã (mục tiêu 15 tiêu chí/xã đến năm 2020).
- ▶ **Mục tiêu đến năm 2020 không còn xã dưới 5 tiêu chí (Quyết định 1600/QĐ-TTg):** Tính đến tháng 6/2018, tỉnh Hòa Bình không còn xã đạt dưới 7 tiêu chí, tỉnh Quảng Trị không còn xã đạt dưới 5 tiêu chí.

Bảng 4: Kết quả thực hiện CT NTM tại các địa bàn khảo sát

Tỉnh	Số xã đạt chuẩn NTM		Bình quân số tiêu chí NTM/xã	
	Mục tiêu đến năm 2020	Kết quả đạt được đến tháng 6/2018	Mục tiêu đến năm 2020	Kết quả đạt được đến tháng 6/2018
Tỉnh Hòa Bình	> 76 xã (> 40%)	51 xã (26,7%)	14,87	12,62
Huyện Lương Sơn	19/19 xã (100%)	11 xã (57,9%)	19	16,38
Huyện Mai Châu	7/22 xã (31,82%)	3 xã (13,63%)	14,72	11
Tỉnh Quảng Trị	55-65 xã (50-55%)	42 xã (35,9%)	15	14,25
Huyện Vĩnh Linh	19/19 xã (100%)	14 xã (73,7%)	19	16,47
Huyện Đakrông	2/13 xã (15,4%)	0 xã (0%)	12,7	6,8

Nguồn: Báo cáo sơ kết 3 năm (2016-2018) thực hiện CT MTQG xây dựng NTM tại các tỉnh/huyện khảo sát

⁴ Báo cáo số 222/BC-UBND ngày 31/7/2018 Sơ kết 03 năm (giai đoạn 2016-2018) thực hiện CTMTQG xây dựng NTM tỉnh Hòa Bình, phương hướng và giải pháp thực hiện giai đoạn 2018-2020; Báo cáo số 147/BC-UBND ngày 2/8/2018 Báo cáo sơ kết 3 năm (giai đoạn 2016-2018) thực hiện CTMTQG xây dựng NTM tỉnh Quảng Trị; phương hướng, nhiệm vụ và giải pháp thực hiện giai đoạn 2018-2020.

⁵ Văn bản số 8932/BKHĐT-KTNN ngày 01/11/2017 của Bộ KH-ĐT V/v hướng dẫn tiêu chí xác định nợ đọng xây dựng cơ bản trong Chương trình MTQG xây dựng NTM

⁶ Không tính các khoản nợ đọng “theo kế hoạch” trong từng dự án (tức là đã có kế hoạch phân bổ vốn các năm sau để thanh quyết toán/trả nợ nhà thầu).

Hai tỉnh khảo sát đã cơ bản giải quyết nợ đọng xây dựng cơ bản trong CT NTM. Tại tỉnh Hòa Bình, tính đến tháng 6/2018 các công trình sử dụng nguồn vốn CT NTM không còn nợ đọng xây dựng cơ bản. Tại Quảng Trị, nợ đọng trên địa bàn tỉnh không lớn (tính đến tháng 5/2018 số tiền nợ đọng xây dựng cơ bản là 7.019 triệu đồng). UBND tỉnh đã chỉ đạo các địa phương phải bố trí vốn để xử lý nợ đọng, địa phương còn nợ đọng không được bố trí vốn đối với công trình khởi công mới. Dự kiến đến hết năm 2018 Quảng Trị cơ bản giải quyết xong nợ đọng.

Tại các xã đã và đang về đích NTM, bộ mặt nông thôn có sự cải thiện đáng kể. Theo báo cáo cũng như ý kiến của cán bộ và người dân tại hai tỉnh khảo sát, nhìn chung bộ mặt nông thôn tại các xã có điều kiện thuận lợi, đã và đang về đích NTM có nhiều thay đổi theo hướng đi lên. Kết cấu hạ tầng của xã, thôn ngày càng được đầu tư đồng bộ. Tình hình an ninh trật tự, tiếp cận pháp luật, vệ sinh môi trường... có chuyển biến tích cực. Tại một số địa bàn, người dân ở nhiều thôn đã tích cực tham gia đóng góp trong xây dựng NTM (như tại huyện Vĩnh Linh, Quảng Trị).

CT NTM được sự vào cuộc của tất cả các cơ quan, ban ngành, đoàn thể ở các cấp. CT NTM được các cấp ủy đảng, chính quyền và các tổ chức chính trị - xã hội xác định là nhiệm vụ chính trị trọng tâm, thường xuyên chỉ đạo thực hiện. Hiện nay ở cả hai tỉnh Quảng Trị và Hòa Bình, 100% các huyện đã thành lập và kiện toàn Ban chỉ đạo các CTMTQG cấp huyện và 100% các xã đã thành lập Ban quản lý các CTMTQG cấp xã.

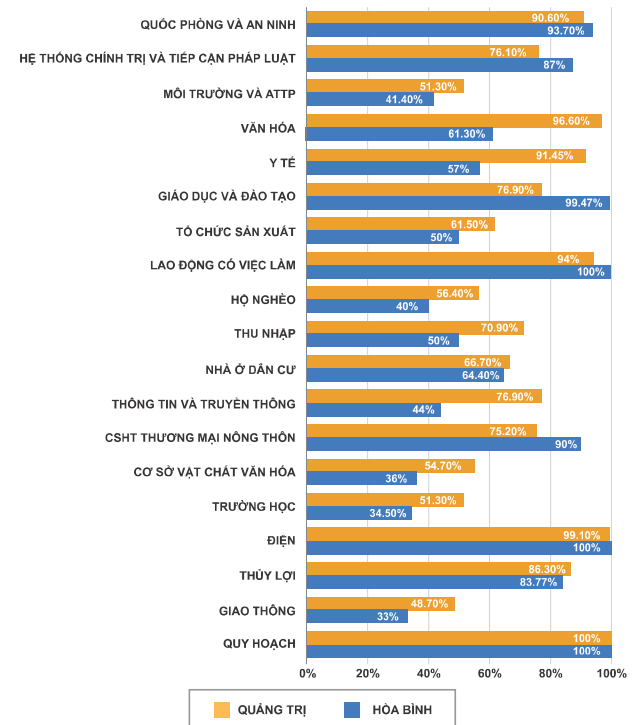
Công tác tuyên truyền về Chương trình NTM đến người dân được thực hiện rộng rãi, qua đa dạng các kênh như phát thanh, truyền hình, báo chí, pa nô khẩu hiệu, họp thôn, họp đoàn thể... Người dân tại các thôn khảo sát đều biết đến Chương trình NTM. Phong trào của hội đoàn thể đã góp phần đáng kể vào việc thực hiện một số tiêu chí NTM. Tại Hòa Bình và Quảng Trị, phong trào “Chung sức xây dựng NTM”, “Toàn dân đoàn kết xây dựng NTM, đô thị văn minh” được MTTQ tỉnh phát động đến tất cả các địa bàn. HPN cũng có các phong trào như “5 không, 3 sạch”, “nhà sạch, vườn đẹp, môi trường trong lành, ngõ xóm văn minh”, duy trì đoạn đường tự quản với bảo vệ hành lang ATGT, trồng hoa, chỉnh trang, vệ sinh đường làng ngõ xóm. Các đoàn thể khác cũng đều thực hiện các chương trình hành động chung tay xây dựng NTM tại địa phương.

Tuy nhiên, kết quả thực hiện Chương trình NTM tại 2 tỉnh Hòa Bình và Quảng Trị còn những hạn chế đáng kể

Một số tiêu chí NTM đạt được ở mức thấp. Tại Hòa Bình, các tiêu chí NTM có tỷ lệ xã đạt ở mức thấp như: giao thông (33%), trường học (34,5%), cơ sở vật chất văn hóa (36%), thông tin truyền thông (44%), thu nhập (50%), hộ nghèo (40%), tổ chức sản xuất (50%), môi trường và an toàn thực phẩm (41,4%). Tại Quảng Trị, các tiêu chí NTM có tỷ lệ xã đạt ở mức thấp là: giao thông (48,7%); trường học (51,3%), cơ sở vật chất văn hóa (54,7%), hộ nghèo (56,4%), môi trường và ATTP (51,3%), (Hình 4). Hai nguyên nhân chủ yếu được cán

bộ các cấp và người dân nêu lên là do thiếu nguồn lực và chỉ tiêu chưa phù hợp với địa phương (xem thêm phần 3). Như việc đạt tiêu chí tổ chức sản xuất, môi trường và ATTP còn nhiều khó khăn do khó hình thành và duy trì mô hình sản xuất liên kết với doanh nghiệp; chưa đảm bảo vệ sinh môi trường trong việc xử lý rác thải, chăn nuôi tại nông hộ, xây nhà vệ sinh đạt chuẩn... nhất là ở những xã thuộc huyện miền núi khó khăn như huyện Mai Châu Hòa Bình (22,27% xã đạt tiêu chí tổ chức sản xuất; 31,82% xã đạt tiêu chí môi trường và ATTP) và huyện Đakrông - Quảng Trị (chưa có xã nào đạt được tiêu chí tổ chức sản xuất, tiêu chí môi trường và ATTP). (Xem Phụ lục 3).

Hình 4: Tỷ lệ xã đạt các tiêu chí NTM tại Hòa Bình và Quảng Trị (tính đến tháng 6/2018)



Nguồn: Báo cáo sơ kết 3 năm (2016-2018) thực hiện CTMTQG xây dựng NTM tại Hòa Bình và Quảng Trị



Hình 3: Các pa nô, khẩu hiệu về xây dựng NTM tại các địa phương

Có sự chênh lệch rất lớn về kết quả thực hiện NTM giữa các huyện trong cùng một tỉnh, các xã trong cùng một huyện. Tại Hòa Bình, trong khi TP. Hòa Bình và các huyện vùng thấp như Lương Sơn, Lạc Thủy đang chờ kết quả công nhận hoặc đã phần đầu gần đạt tiêu chí huyện NTM; chuyển sang giai đoạn xây dựng NTM kiểu mẫu; thì các huyện miền núi như Mai Châu, Đà Bắc còn gặp rất nhiều khó khăn trong xây dựng NTM (Mai Châu mới có 3/22 xã đạt chuẩn NTM, Đà Bắc chưa có xã nào đạt chuẩn NTM). Tương tự, tại Quảng Trị, cũng có sự chênh lệch rất lớn về kết quả thực hiện tại các huyện đồng bằng và các huyện miền núi. Điển hình tại hai huyện khảo sát Vĩnh Linh và Đakrông, trong khi tổng số xã đạt chuẩn NTM của huyện đồng bằng Vĩnh Linh là 14/19 xã (73,7%) thì huyện miền núi Đakrông chưa có xã nào trong tổng số 13 xã của huyện đạt chuẩn NTM; số tiêu chí bình quân của 1 xã thuộc huyện Vĩnh Linh (16,47 tiêu chí/xã) gấp 2,4 lần so với số tiêu chí bình quân của 1 xã thuộc huyện Đakrông (6,8 tiêu chí/xã)⁷.

Trong một huyện cũng có sự khác biệt lớn về kết quả thực hiện NTM giữa các xã, do điều kiện, mặt bằng phát triển KT-XH khác nhau. Như tại huyện Vĩnh Linh (Quảng Trị), trong khi 16/19 xã ở vùng đồng bằng tập trung

người Kinh có nhiều thuận lợi trong phần đầu về đích NTM, thì 3 xã ở vùng miền núi tập trung người DTTS còn rất nhiều khó khăn trong giảm nghèo, tăng thu nhập và thực hiện các tiêu chí NTM khác.

Các xã càng về đích NTM sau càng khó khăn, phong trào xây dựng NTM có biểu hiện chững lại. Theo báo cáo sơ kết 3 năm 2016-2018 thực hiện CTNTM của 2 tỉnh khảo sát, phong trào xây dựng NTM thời gian gần đây có dấu hiệu chững lại, một số xã thuận lợi đã và đang về đích NTM, còn lại là những xã khó khăn. Công tác triển khai thực hiện ở một số địa phương thiếu chủ động, đổi mới, còn trông chờ vào sự chỉ đạo của cấp trên, chưa phát huy tối đa việc huy động các nguồn lực để xây dựng NTM. Việc tham mưu, phối hợp, triển khai thực hiện chương trình giữa các cơ quan còn chậm, nhất là việc xây dựng kế hoạch và phân bổ ngân sách. Tại Quảng Trị, công tác duy trì và nâng cao chất lượng tiêu chí còn hạn chế, đặc biệt là các xã đã đạt chuẩn trong giai đoạn 2014-2016. Tại Hòa Bình, do thiên tai (đặc biệt trong năm 2017) gây thiệt hại lớn về giao thông, thủy lợi, sản xuất của người dân, ảnh hưởng bất lợi đến việc duy trì các tiêu chí về hạ tầng, thu nhập, hộ nghèo, môi trường.

⁷ Nguồn: Báo cáo số 155/BC-UBND ngày 10/7/2018 của UBND huyện Vĩnh Linh Sơ kết thực hiện CT MTQG xây dựng NTM; phương hướng, nhiệm vụ và giải pháp thực hiện giai đoạn 2018-2020; Báo cáo số 229/BC-UBND ngày 04/09/2018 của UBND huyện Đakrông Sơ kết 3 năm thực hiện CTMTQG xây dựng NTM gắn với phong trào thi đua Chung sức xây dựng NTM huyện Đakrông giai đoạn 2016-2020.

