ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP, HIỆU LỰC THỰC THI CỦA CÁC CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA THỰC HIỆN TẠI VÙNG TÂY BẮC GIAI ĐOẠN 2001 - 2015

Trần Thị Thanh Tú*, Nguyễn Quốc Việt**

Ngày nhận: 8/4/2015
Ngày nhận bản sửa: 15/9/2015
Ngày duyệt đăng: 25/01/2016

Tóm tắt:

Bài viết này là một phần kết quả nghiên cứu của Đề tài "Nghiên cứu rà soát và đánh giá sự phù hợp, hiệu lực thực thi của các Chương trình Mục tiêu Quốc Gia thực hiện tại vùng Tây Bắc giai đoạn 2001 – 2015". Nhóm tác giả đã tìm hiểu về phương pháp thường được vận dụng trong những nghiên cứu đánh giá tác động và thực thi của các Chương trình, Dự án phát triển ở Việt Nam và quốc tế, qua đó đề xuất vận dụng mô hình đánh giá chất lượng dịch vụ 5 khoảng cách (5 GAPs), với nhiều ưu điểm nổi bật. Bộ tiêu chí đánh giá thiết kế, hiệu lực thực thi và tác động của các Chương trình mục tiêu quốc gia đã được xây dựng dựa theo chuỗi phân tích chính sách công: xác định đầu vào, các hoạt động, xác định đầu ra, đánh giá phản hồi và đánh giá tác động. Từ đó, nhóm nghiên cứu đã đề xuất các khuyến nghị chính sách tập trung vào việc tích hợp Chương trình mục tiêu quốc gia về Giảm nghèo bền vững và Nông thôn mới trong giai đoạn tới nhằm tăng cường tác động lan tỏa và hiệu lực thực thi của các chương trình này.

Từ khóa: Chương trình mục tiêu quốc gia, Xóa đói giảm nghèo, Nông thôn mới

Evaluation of appropriateness and effectiveness of the national target programs in the North West of Vietnam, during 2001-2015

Abstract:

This paper is extracted from the research results of the Project "Review and evaluate the appropriateness and effectiveness of National Targeted Programs in the North East area of Vietnam in the period of 2001-2015". The authors reviewed the research methodologies applying in the public policy assessments of National and International Development Program in Vietnam and internationally. Then, the authors propose an analytical framework, called as 5 Gaps model, applying in the public services. The criteria using in the assessment of designing, implementing and impacts of National Targeted Programs have been developed based on the public policy assessment framework including input, output, react and impact. Finally, this paper suggests some policy recommendations focusing on consolidation of New Rural Program and Sustainable Poor Reduction Program in the coming phases to improve the spillover impacts and effectiveness of these Programs.

Keywords: National target program; poverty reduction; new rural program.

1. Giới thiệu

Trong những năm qua, Chính phủ đã thực hiện nhiều chương trình, dự án đầu tư phát triển ở vùng Tây Bắc, đã thành lập Ban chỉ đạo Tây Bắc để xây dựng các chính sách phát triển kinh tế xã hội nhằm thúc đẩy phát triển toàn diện kinh tế xã hội toàn vùng. Có thể kể đến là các chương trình gắn với xóa đói, giảm nghèo (Chương trình 135 theo Quyết định số 135/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ), Chương trình hỗ trợ các huyện nghèo (theo Nghị quyết số 30A/NQ-CP của Chính phủ triển khai trên 44 huyện nghèo của vùng Tây Bắc), Chương trình hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn (Chương trình 134 theo Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ),

ngoài ra còn có các chương trình phát triển kết cấu hạ tầng và giao thông nội vùng, chương trình xây dựng bản làng văn hóa… (Đỗ Hoài Nam, 2005). Mặc dù vậy, Tây Bắc vẫn đang là vùng hết sức khó khăn vào loại nhất cả nước, nhiều báo cáo về thực thi các chương trình cho thấy vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại. Do đó, một công trình nghiên cứu, rà soát tổng thể về các Chương trình mục tiêu quốc gia nhằm đánh giá sự phù hợp và hiệu lực thực thi của chúng tại vùng Tây Bắc là rất cần thiết.

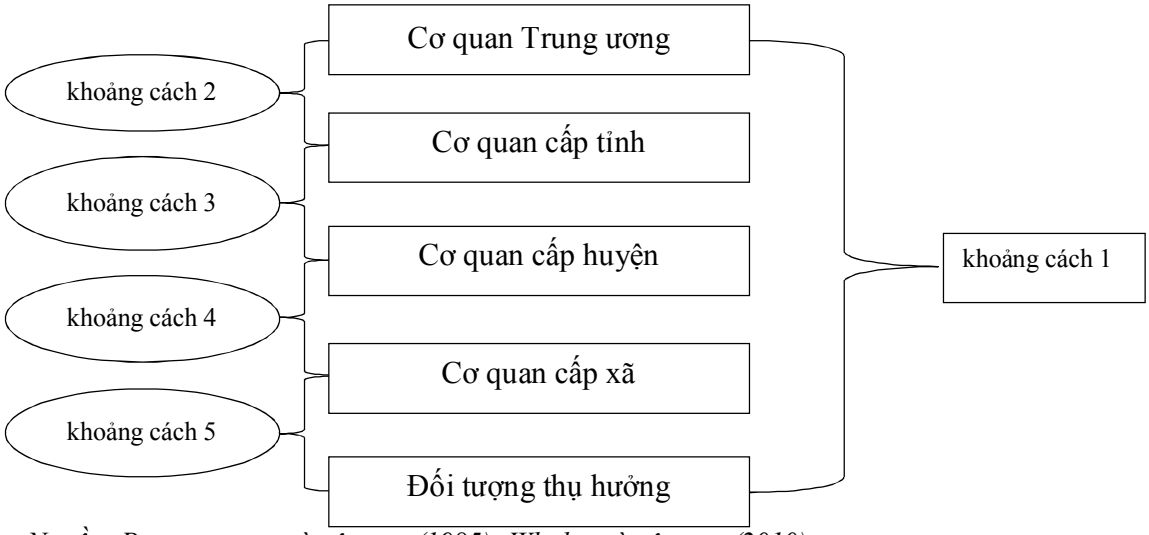
Trong phạm vi bài viết này, nhóm tác giả vận dụng mô hình 5 GAPs được giới thiệu bởi Parasuman và cộng sự (1985) để đánh giá sự phù hợp và hiệu lực thực thi của các Chương trình mục tiêu quốc gia, tập trung vào chương trình xóa đói giảm nghèo và chương trình nông thôn mới. Ưu điểm của mô hình là cho phép đánh giá một cách toàn diện các khoảng cách/chênh lệch giữa các cấp thực hiện chương trình. Theo tìm hiểu của nhóm tác giả, thông thường việc tổ chức đánh giá được thực hiện bởi các chủ thể khác nhau: (i) Chính cơ quan tổ chức thực hiện các chương trình, dự án đánh giá dưới dạng đánh giá nội bộ, (ii) Các cơ quan quản lý, giám sát chương trình, dự án đánh giá trên giác độ quản lý, (iii) Đánh giá của đối tượng thụ hưởng dưới giác độ cảm nhận định tính và (iv) Đánh giá độc lập của bên thứ ba. Mỗi một cách thức đánh giá có những ưu, nhược điểm khác nhau, với những mục đích khác nhau. Nhưng nổi trội hơn cả, việc tổ chức rà soát, đánh giá các chương trình, dự án bởi một bên thứ ba sẽ đảm bảo được: (1) Tính độc lập, khách quan, (2) Thu thập được thông tin đa chiều, đa dạng từ các bên có liên quan đến chương trình, dự án và (3) Tính trung thực, khoa học của các đề xuất, khuyến nghị.

Phát huy các ưu điểm của phương pháp phân tích đó, nghiên cứu này đảm bảo đánh giá một cách khách quan các Chương trình mục tiêu quốc gia đã và đang có hiệu lực tại vùng Tây Bắc. Qua đó bài viết đề xuất những giải pháp điều chỉnh trong cả thiết kế lẫn thực thi các chương trình mục tiêu quốc gia theo hướng phù hợp với điều kiện đặc thù của địa phương. Các nội dung trình bày được bố cục như sau trong phần còn lại của bài viết: Mục 2 mô tả về mô hình 5 GAPs và dữ liệu điều tra thực tế: Mục 3 trình bày các kết quả nghiên cứu: Mục 4 kết luận và đề xuất một số giải pháp nâng cao tính phù hợp trong thiết kế và cải thiện hiệu lực thực thi các Chương trình mục tiêu quốc gia.

2. Mô hình 5 GAPs và dữ liệu điều tra thực tế

Parasuraman và cộng sự (1985) đã đề xuất mô hình 5 GAPs sử dụng trong đánh giá chất lượng dịch vụ trong lĩnh vực ngân hàng. Nó đo lường chất lượng dịch vụ bằng cách xác định sự khác biệt giữa mong muốn của khách hàng và sự cảm nhận về dịch vụ của khách hàng. Mô hình này sau đó đã được nhiều nghiên cứu điều chỉnh và phát triển (Parasuraman và cộng sự, 1991; Cronin & Taylor, 1992; Stafford, 1996; Bahia & Nantel, 2000; Aldligan & Buttle, 2002; Tsoukatos & Mastrojianni, 2010). Cho tới nay hầu hết các nghiên cứu phát triển mô hình đều tập trung trong lĩnh vực tài chính ngân hàng, chưa có nghiên cứu nào mở rộng sang lĩnh vực dịch vụ công. Mặc dù vậy phương pháp đánh giá này có những ưu điểm vượt trội và hoàn toàn có thể áp dụng trong lĩnh vực dịch vụ công. Trong đánh giá các chương trình, có một phương pháp khác khá tương đồng, thể hiện

Hình 1: Khoảng cách trong đánh giá Chương trình mục tiêu quốc gia



Nguồn: Parasuraman và cộng sự (1985); Wholey và cộng sự (2010)

Bảng 1: Số lượng phỏng vấn sâu ở Hà Giang và Lai Châu

Đối tượng phỏng vấn	Cán bộ cấp tỉnh	Cán bộ cấp huyện	Cán bộ cấp xã	Người dân
Số lượng	20	45	62	120

Nguồn: Kết quả phỏng vấn sâu của nhóm nghiên cứu ở Hà Giang (tháng 9/2014) và Lai Châu (tháng 12/2014)

được sự tương tác giữa các chủ thể ở các cấp độ thực hiện chương trình, được gọi là mô hình logic (Wholey và cộng sự, 2010). Lấy ý tưởng cơ bản từ mô hình 5 GAPs, kết hợp với những gợi ý từ mô hình logic, bài viết này sẽ mở rộng phương pháp 5 GAPs trong lĩnh vực công để có thể đánh giá thực trạng thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia ở các cấp độ khác nhau, từ khâu thiết kế - triển khai thực hiện - phản hồi của đối tượng thụ hưởng.

Nhờ vậy, bài viết sẽ khắc phục được những hạn chế của các báo cáo đánh giá đối với các Chương trình mục tiêu quốc gia trước đây, vốn dĩ chỉ tập trung đo lường các chỉ tiêu đạt được so với kế hoạch ban đầu đã đặt ra. Thậm chí với các phương pháp tiếp cận và đánh giá truyền thống được sử dụng khá phổ biến hiện nay, kể cả với Chương trình mục tiêu quốc gia và các dự án phát triển của các tổ chức quốc tế, các mục tiêu đầu ra có thể đạt được thông qua các kiểm đếm (hoặc là bằng các tính toán định lượng), nhưng chưa chắc đã phản ánh được đúng nhu cầu và nguyện vọng của đối tượng thụ hưởng. Hơn nữa, quá trình phân tích sẽ cho phép xem xét các ưu/khuyết điểm trong quá trình xây dựng và triển khai các Chương trình mục tiêu quốc gia từ bên trong chứ không đơn thuần so sánh một vài các chỉ tiêu trước và sau khi thực hiện.

Phương pháp thu thập dữ liệu

Các thông tin thu thập được chủ yếu thông qua khảo sát thực tế ở cấp trung ương và 02 tỉnh là Hà Giang và Lai Châu. Nội dung các câu hỏi tập trung vào công tác thiết kế và thực thi các Chương trình mục tiêu quốc gia từ trung ương tới địa phương. Khi đến mỗi tỉnh, nhóm phỏng vấn đại diện của Ban Dân tộc, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn – là những cơ quan đảm nhận trách nhiệm chính trong việc thực thi các Chương trình mục tiêu quốc gia. Tại mỗi tỉnh, đoàn khảo sát lựa chọn hai huyện, tiếp đó lựa chọn hai xã ở mỗi huyện điển hình về vấn đề nghèo đói và nông thôn mới. Các cuộc phỏng vấn chuyên gia và phỏng vấn nhóm người dân được thực hiện tập trung vào các câu hỏi liên quan đến nguyện vọng, nhu cầu, khó khăn và thuận lợi trong quá trình thực hiện các chương trình.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Đánh giá Khoảng cách 1 - tính phù hợp của các Chương trình mục tiêu quốc gia giữa thiết kế của Chương trình với nhu cầu và điều kiện thực tế của địa phương

Khoảng cách 1 là khoảng cách bao trùm của mô hình 5 GAPs, thể hiện tính phù hợp của các chương trình. Đối tượng nghiên cứu tập trung vào chương trình xoá đói giảm nghèo và chương trình nông thôn mới. Các thông tin được đối chiếu qua quá trình hoạch định chính sách công: Đầu vào, triển khai, đầu ra, phản hồi gắn liền với các đặc trưng đã đề cập trên.

Kết quả phân tích cho thấy các chương trình đều có những điểm phù hợp nhất định. Ví dụ, chương trình nông thôn mới tại Lai Châu được đánh giá tính phù hợp ở 2 khía cạnh: (1) có khả năng đáp ứng các yêu cầu trong xây dựng, quản lý nông thôn mới và (2) người dân có nhu cầu thực sự với nhiều tiêu chí nông thôn mới. Tuy nhiên, trên thực tế, việc thiết kế các kế hoạch đầu vào cũng còn gặp nhiều vấn đề. Một trong những yêu cầu quan trọng nhất là sự tham gia của người dân trong xây dựng kế hoạch, tức là cần phải quy hoạch từ dưới lên. Thế nhưng ở nhiều địa phương, việc thực hiện quy hoạch từ xã lên là chưa phù hợp, ngoài ra chưa có sự thống nhất giữa các cơ quan chủ quản, sự phối kết hợp của các cơ quan thực hiện.

Bên cạnh đó, đầu vào của chương trình Nông thôn mới và Xóa đói giảm nghèo ở địa phương vẫn gặp những vấn đề lớn về nguồn vốn và mức hỗ trợ. Kết quả khảo sát cho thấy, tại Hà Giang, vốn nhà nước đáp ứng chỉ được 10%, bình quân một xã là 200 tỷ, vốn tín dụng đóng góp 30% và 23% là vốn lồng ghép. Do đó, tỷ lệ 1/2/3/4 (đóng góp cộng đồng/vốn đầu tư doanh nghiệp/vốn tín dụng/hỗ trợ từ Nhà nước) là không thể đáp ứng được với điều kiện kinh tế Hà Giang hiện nay. Trong khi đó, lãnh đạo tỉnh cũng đưa ra ý kiến về việc bình quân, dàn trải của vốn. Việc huy động nguồn vốn đối ứng từ các cấp và nhân dân để thực hiện các hạng mục gặp nhiều khó khăn. Cùng lúc, người dân kỳ vọng mức hỗ trợ cao hơn, ví dụ trường hợp hộ thuộc diện đặc biệt khó khăn nhận mức hỗ trợ quá thấp (mỗi hộ 400 nghìn/hộ/năm). Đối với đối tượng dân tộc thiểu số ít

Bảng 2: Sự chồng chéo về nội dung giữa một số Chương trình mục tiêu quốc gia theo nội dung thực hiện

	Hạ tầng nông thôn	Hỗ trợ sản xuất	Hỗ trợ nhà ở	Cấp nước sinh hoạt	Tín dụng ưu đãi	Hỗ trợ Giáo dục	Dạy nghề	Hỗ trợ Y tế	Hỗ trợ pháp lý	Nâng cao năng lực	Giám sát, đánh giá
Chương trình Giảm nghèo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Chương trình Việc làm					x		x			x	x
Chương trình 135-3	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Chương trình Nước sạch	x			x						x	x
Chương trình Vệ sinh an toàn thực phẩm	x									x	x
Chương trình Văn hóa	x								x	x	x
Chương trình 61 huyện nghèo	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x

Nguồn: Tổng hợp kết quả nghiên cứu của nhóm tác giả

người, càng cần sự quan tâm, tạo điều kiện khi thực tế đời sống của họ còn nhiều thiếu thốn.

Tìm hiểu về quá trình triển khai xây dựng các chương trình mục tiêu quốc gia, qua khảo cứu sơ bộ các tài liệu nghiên cứu, báo cáo đánh giá trước đây, nhóm nghiên cứu đã tổng hợp một số Chương trình mục tiêu quốc gia có sự trùng lắp ở một số nội dung thực hiện (Bảng 1). Khi được hỏi về sự kế thừa, phối kết hợp lồng ghép các Chương trình mục tiêu quốc gia khác trong cùng tỉnh hoặc giữa các Chương trình mục tiêu quốc gia ở các giai đoạn khác nhau, lãnh đạo tỉnh Hà Giang cùng các Sở/ban/ngành nhận định sự khó khăn trong cơ chế lồng ghép hiện nay. Với trường hợp của Lai Châu, các cấu phần của chương trình mục tiêu quốc gia vẫn bị trùng lặp. Ví dụ, chương trình nước sạch, chương trình xoá đói giảm nghèo… gặp mâu thuẫn về văn phản pháp lý, khả năng quyết toán, đối tượng phân bổ chồng chéo. Đó là còn chưa kể những tiêu cực về mặt lợi ích. Công tác phân bổ vốn là cả một vấn đề, ví dụ một công trình nhưng có nhiều nguồn vốn. Điều này cũng gây khó khăn lớn cho quyết toán. Lãnh đạo tỉnh Lai Châu mong muốn và có những hướng dẫn cụ thể về lồng ghép các chương trình mục tiêu quốc gia. Tuy nhiên, mấu chốt của việc lồng ghép có hiệu quả hay không ở độ đơn giản hoá của mục tiêu. Hiện tại, các mục tiêu của các Chương trình mục tiêu quốc gia là khá lớn. Mặt khác, mỗi chương trình hiện tại lại thuộc một bộ, mỗi bộ có một hướng dẫn khác nhau, một quy trình khác nhau, gây khó khăn cho quá trình lồng ghép.

Kết quả của quá trình phỏng vấn sâu cũng cho thấy những điểm chưa phù hợp của kết quả đầu ra các Chương trình mục tiêu quốc gia. Đầu tiên là có nhiều tiêu chí đặt ra quá cao. Chẳng hạn như, tiêu chí 7 của Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng Nông thôn mới, yêu cầu mỗi xã phải có 1 chợ là không phù hợp. Bởi lẽ với điều kiện địa lý phân tách của tỉnh, địa bàn tỉnh Hà Giang và Lai Châu không cho phép mỗi xã một chợ, chợ có thể xuất hiện ở đâu thuận tiện việc đi lại cho bà con. Hoặc, tiêu chí số 11, xóa đói giảm nghèo, được coi là khá khó, nhất là khi thay đổi chuẩn nghèo, và khó nhất ở những xã tái định cư của thủy điện. Thực tế, nhiều hộ nông dân khi tái định cư, ra khỏi vùng khó khăn, hết tiền hỗ trợ lại tái nghèo. Những năm gần đây, mặc dù đã có những hỗ trợ và chịu tác động của nhiều chương trình mục tiêu quốc gia trên địa bàn tỉnh, song tỷ lệ hộ nghèo của tỉnh Lai Châu, Hà Giang cũng như các địa phương khác thuộc vùng Tây Bắc vẫn ở mức cao. Như vậy, để đảm bảo sự phù hợp trong các tiêu chí Nông thôn mới hay điều kiện đặt ra của chương trình xóa đói giảm nghèo, cần xem xét sự phù hợp của các tiêu chí Nông thôn mới ở các tỉnh Tây Bắc.

Trong quá trình triển khai các Chương trình mục tiêu quốc gia Tây Bắc, cơ chế phản hồi, đánh giá các đối tượng liên quan được xác định là một nhiệm vụ cơ bản. Tại Bắc Quang (Hà Giang), thực trạng hỗ trợ có thu hồi gặp vấn đề, thu hồi khó khăn tại huyện Bắc Quang đã được phản ánh. Song, việc phối kết hợp và phân cấp trách nhiệm giữa các cấp ban ngành chưa thực sự rõ ràng, vì vậy chưa thể đảm bảo tính công khai, minh bạch về quản lý, sử dụng

nguồn lực.

Tóm lược lại, các chương trình mục tiêu quốc gia triển khai tại tỉnh Hà Giang, Lai Châu cơ bản là phù hợp, tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế tỉnh. Đặc biệt là chương trình xây dựng Nông thôn mới và giảm nghèo bền vững, trực tiếp ảnh hưởng đến đời sống người dân. Tuy nhiên, một số chỉ tiêu chưa phù hợp với điều kiện thực tế địa phương. Bởi lẽ, xuất phát điểm của địa phương còn thấp, trong khi nguồn vốn và nhân lực chưa đáp ứng kịp thời nhu cầu đổi mới địa phương. Việc thực hiện các chương trình còn chồng chéo, trùng lắp. Đáng lưu ý, cách thức xác định các mục tiêu nên thực hiện từ dưới lên, thay vì từ trên (cấp xã) xuống như hiện tại.

3.2. Đánh giá các khoảng cách 1,2,3,4 - hiệu lực thực thi của các Chương trình mục tiêu quốc gia

Bốn khoảng cách còn lại trong mô hình 5 GAP sẽ được phân tích gồm: (i) Khoảng cách/chênh lệch trong chỉ đạo của cấp Trung ương đến địa phương, (ii) Khoảng cách/chênh lệch trong triển khai từ địa phương đến người dân, (iii) khoảng cách/ chênh lệch trong việc phối kết hợp giữa các bộ, ban ngành có liên quan, (iv) Khoảng cách/chêch lệch giữa kết quả mong muốn và kết quả thực hiện của các Chương trình mục tiêu quốc gia.

Kết quả khảo sát của nhóm cho thấy, nguồn cán bộ địa phương còn nhiều hạn chế. Cán bộ cấp huyện, cấp tỉnh còn chưa được phổ biến nhiều quy định mới, chẳng hạn như cách thức thành lập tổ hợp tác xã. Đây là thực trạng chung của nhiều huyện thuộc tỉnh Hà Giang, Lai Châu. Vẫn diễn ra tình trạng "tập huấn kỹ thuật không biết chữ - phải điểm chỉ". Rõ ràng, tồn tại sự chênh lệch giữa chỉ đạo của các cấp Trung ương đến địa phương. Để tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các địa phương trong việc chủ động sử dụng những biện pháp phù hợp với tình hình và đặc điểm của mình, quy trình xây dựng Chương trình Mục tiêu quốc gia cần được đổi mới theo hướng linh hoạt hơn.

Mâu thuẫn trong triển khai từ địa phương đến người dân tập trung vào các vấn đề chủ yếu sau: cách thức thực hiện của ban chỉ đạo cấp xã và sự tiếp nhận của người dân; sự kỳ vọng về tác động của chương trình giữa ban chỉ đạo cấp xã và người dân. Trong quá trình triển khai Chương trình mục tiêu quốc gia, để đưa các hoạt động trên giấy tờ vào thực tế, ban chỉ đạo chương trình cấp xã tiến hành một chuỗi các hoạt động tuyên truyền, hướng dẫn, tổ chức thực hiện và có thể bao gồm kiểm tra giám sát, mà đối tượng hướng đến là người dân. Sự chênh lệch phát sinh khi người dân chưa được trang bị đầy đủ khả năng, nhận thức để lĩnh hội thông tin; hoặc mức độ tham gia và hưởng ứng các hành động của ban chỉ đạo cấp xã. Tình trạng này thể hiện phần lớn trong các công tác tuyên truyền. Việc treo băng rôn, khẩu hiệu tại các làng bản không mang lại hiệu quả truyền thông khi mà đại bộ phận dân cư là dân tộc thiểu số, tỷ lệ người biết chữ không cao. Một số phương án truyền thông khác như tổ chức các buổi văn nghệ, chiếu phim lưu động tỏ ra thành công ở một số xã như Việt Lâm, Linh Hồ (huyện Vị Xuyên) tuy nhiên lại chưa áp dụng rộng rãi. Nếu như sự chênh lệch trên là không lớn thì chênh lệch trong mục tiêu chương trình của ban chỉ đạo cấp xã và động cơ tham gia của người dân Tây Bắc lại là vấn đề đáng quan tâm. Thực trạng khá phổ biến tại không ít các xã trên địa bàn tỉnh Hà Giang, đó là "không muốn thoát nghèo" hoặc "chỉ người thân của cán bộ xã mới được công nhận hộ nghèo", để được nhận trợ cấp bằng tiền mặt, hiện vật hoặc được tiếp cận với các nguồn vốn ưu đãi hơn. Tình trạng này đặc biệt nghiêm trọng khi thực hiện các hình thức trợ cấp trực tiếp và một số chương trình phúc lợi xã hội khác.

Một thực tế khác, kết quả phỏng vấn tại Hà Giang và Lai Châu đều cho thấy sự chênh lệch trong việc phối kết hợp giữa các bộ, ban ngành có liên quan. Thông thường, mỗi chương trình sẽ do một ban quyết định với các cán bộ chuyên trách riêng. Song, cũng chính từ thực tế này dẫn đến tình trạng chồng chéo giữa các chương trình. Có chương trình không rõ đơn vị trách nhiệm. Trong khi đó, tồn tại một chương trình dưới sự giám sát của nhiều cơ quan. Để đảm bảo nguyên tắc xây dựng Nông thôn mới, mỗi địa phương cần thành lập hệ thống chuyên trách các cấp, tăng cường trao quyền cho các xã. Tuy nhiên, các xã đang thiếu nguồn nhân lực, việc phân quyền ồ ạt có thể dẫn đến những hậu quả không nhỏ.

Chênh lệch giữa kết quả mong muốn và kết quả thực hiện của các Chương trình mục tiêu quốc gia tại các địa phương thuộc Tây Bắc được xem xét trên khía cạnh thời gian thực hiện và sự cải thiện thông qua việc đạt được các chỉ tiêu đặt ra. Một ví dụ thực tế, tính đến năm 2014, bình quân các xã trong toàn tỉnh Hà Giang đạt 6,2/19 tiêu chí trong xây dựng Nông thôn mới. Trong đó chỉ có 3/205 xã được UBND tỉnh xét duyệt và công nhận xã đạt Nông thôn mới. Như vậy, việc đặt ra chỉ tiêu 20% số xã đạt Nông thôn mới năm 2015 và tiến đến là 50% số xã đạt chỉ tiêu trên vào năm 2020 là khó khăn. Trong khi đó, việc bình xét hộ nghèo luôn là vấn đề nan

giải tại đa số các địa phương, các tỉnh miền núi phía Bắc cũng gặp trở ngại trong vấn đề này. Cách xác định nghèo đa chiều rất khó khăn do việc họp thôn để xác định hộ nghèo bị chi phối bởi tâm lý bình xét, hộ nào tích cực trong thôn thì được chọn còn hộ nào không tích cực thì không được bình chọn. Xã cho rằng dân chủ quá cũng không thể thực hiện được, vì vậy tình huống này cần phải có cách thức linh hoạt để những hộ đó được chọn vào nhóm hộ nghèo. *Giải thích cho sự chênh lệch này có thể bắt nguồn từ hai nguyên nhân chính: một số chỉ tiêu trung ương đề ra cao so với khả năng thực hiện của địa phương; mặt khác, cách thức triển khai địa phương chênh lệch so với kỳ vọng của cơ quan trung ương.*

4. Kết luận và khuyến nghị

Dựa trên cơ sở đánh giá và phân tích ở trên, nhóm nghiên cứu đề xuất các giải pháp đối với từng nhóm chủ thể như sau:

Nhóm giải pháp với chính quyền trung ương, bộ ban ngành có liên quan

Thứ nhất, cần rà soát, thiết kế lại các tiêu chí trong bộ tiêu chí xây dựng Nông thôn mới sao cho phù hợp về thời điểm, mục tiêu với từng địa phương, có định hướng phù hợp với điều kiện thực tế, nhất là với các vùng khó khăn, vùng đặc thù, nhưng không hạ thấp tiêu chuẩn của các tiêu chí, đặc biệt là đối với các tiêu chí quan trọng như thu nhập, giảm hộ nghèo… để đảm bảo Chương trình được thực hiện mang hiệu quả thực chất cho đời sống của người dân, phù hợp với thực tiễn của các địa phương và nhu cầu phát triển của từng vùng. Trên cơ sở đó, có thể đặt ra những chỉ tiêu đạt chuẩn bắt buộc và những chỉ tiêu linh hoạt phù hợp với điều kiện đặc thù kinh tế. Về chương trình giảm nghèo bền vững, cần có các biện pháp và cơ chế cụ thể để xác định hộ nghèo, tránh tình trạng xác định hộ nghèo theo cảm tính như hiện nay ở nhiều địa phương.

Thứ hai, cần làm rõ sự phân quyền trong quá trình thực hiện các Chương trình mục tiêu quốc gia, đồng thời vẫn có sự linh hoạt cho các tỉnh có điều kiện đặc thù. Các nhiệm vụ cụ thể nên giao các Bộ, ngành chịu trách nhiệm, nhưng cần có cơ chế báo cáo cho một cơ quan chủ trì – chịu trách nhiệm điều phối chung.

Thứ ba, cần huy động đa dạng các nguồn lực thực hiện, không ỷ lại vào ngân sách nhà nước. Theo đó, việc tổ chức tuyên dương những doanh nghiệp tích cực trong xây dựng nông thôn mới, những cá nhân, đoàn thể làm tốt là những hành động thiết thực và nên phát huy. Tạo cơ chế khuyến khích hỗ trợ các doanh nghiệp nhỏ và vừa, nhằm tạo công ăn việc làm một cách bền vững cho người dân.

Nhóm giải pháp với chính quyền địa phương

Một là, cần tăng cường tuyên truyền để người dân hiểu rõ những lợi ích của Chương trình mục tiêu quốc gia và có thái độ tích cực xây dựng, tham gia chương trình. Có thể thực hiện giải pháp này thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Ngoài ra, tổ chức các cuộc thi, giao lưu học hỏi giữa các địa phương cũng là các giải pháp mang tính thiết thực.

Hai là, cần nâng cao năng lực chuyên môn cán bộ phụ trách, đặc biệt là cán bộ cấp xã, phổ biến các quy định, chính sách mới, cách lập và triển khai kế hoạch. Trong điều kiện cần thiết, có thể huy động sự giúp đỡ của huyện hoặc tổ chức tư vấn chuyên nghiệp.

Ba là, cần có kế hoạch huy động và sử dụng nguồn thu cụ thể, rõ ràng và đề cao tính hiệu quả.

Năm là, cần xây dựng một cơ chế phản hồi tốt hơn, phân công phụ trách, nắm chắc tình hình nhằm tham mưu xử lý kịp thời những vấn đề phát sinh từ cơ sở.

Nhóm giải pháp với người dân

Mục tiêu cuối cùng của Chương trình mục tiêu quốc gia nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho người dân. Mọi việc làm đều phải hướng vào mục tiêu này, trong đó người dân phải là chủ thể. Người dân cần nhận thức đúng đắn vai trò chủ thể, năng động, tránh ỷ lại; đổi mới và thích ứng với cơ chế thị trường, mạnh dạn trong đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế hộ, kinh tế trang trại, phát triển doanh nghiệp; chủ động trong xây dựng đời sống văn hóa mới, phát huy tinh thần khởi nghiệp.

Người dân cũng nên chủ động đóng góp ý kiến phản hồi, ý tưởng sáng tạo để góp phần rà soát, tích cực đóng góp ý kiến và tiếp nhận chương trình, không ngừng nâng cao hiểu biết cá nhân và tinh thần tập thể.

Nhóm giải pháp với doanh nghiệp

Doanh nghiệp có quyền và nghĩa vụ đóng góp các ý kiến và kế hoạch, quy hoạch của quy trình xây dựng các Chương trình mục tiêu quốc gia, hưởng lợi từ các chương trình này. Đồng thời, doanh nghiệp cũng chính là chủ thể chủ động đóng góp để cùng tạo điều kiện vật chất xây dựng nông thôn mới, góp phần giảm nghèo bền vững tại địa phương. Sự liên kết giữa doanh nghiệp sản xuất và cung ứng sản phẩm nông nghiệp (chè) trên địa bàn tỉnh Lai Châu là một ví dụ điển hình về vai trò của doanh nghiệp.

Các đối tượng khác có liên quan: nhà tài trợ, nhà nghiên cứu

Nghiên cứu, đề xuất các giải pháp khoa học - công nghệ cái cách năng suất và tiến bộ công nghệ là một giải pháp quan trọng. Các nhà nghiên cứu nên tham vấn cho chính phủ và các cơ quan ban ngành về chương trình mục tiêu quốc gia một cách khách quan, trung thực. Đây là một biện pháp tốt đối với những trường hợp nhiều tính đặc thù về kinh tế như Lai Châu, Hà Giang nói riêng, các địa phương vùng Tây Bắc nói chung. Các nhà nghiên cứu có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc phát triển các nghiên cứu ứng dụng, nhằm gia tăng giá trị kinh tế cho các sản phẩm đặc thù của Tây Bắc, phát triển thị trường nhằm khai thác tối đa tiềm năng của Tây Bắc, là cơ sở để người dân vùng Tây Bắc có thể thoát nghèo một cách bền vững.❐

Tài liệu tham khảo

Aldligan, A. & Buttle, F. (2002), 'SYSTRA-SQ: A New Measure of Bank Service Quality', *International Journal of service Industry Management*, *13*(4), 362-381.

Bahia, K., & Nantel, J. (2000), 'A reliable and valid measurement scale for the perceived service quality of banks', *International journal of bank marketing*, *18*(2), 84-91.

Cronin, J., & Taylor, A. (1992), 'Measuring service quality: A re-examination and extension', *Journal of Marketing, 56*(3), 55-65.

Đỗ Hoài Nam (2005), 'Điều tra tổng hợp vùng kinh tế - lãnh thổ Tây Bắc và xây dựng các luận chứng khoa học phát triển kinh tế - xã hội bền vững Tây Bắc đến 2010 và 2020', Đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước giai đoạn 2004-2005.

Parasuraman, A. , Berry, L. L., & Zeithaml, V. A. (1991), 'Understanding customer expectation of service', *Sloan Management Review, 32*(3), 39-48.

Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1985), 'A conceptual model of service quality and its implications for future research', *Journal of Marketing*, 49, 41-50.

Stafford, R.M. (1996), 'Demographic discriminators of service quality in the banking industry', *Journal of services marketing*, *10*(4), 6-22.

Tsoukatos, E., & Mastrojianni, E. (2010), 'Key determinants of service quality in retail banking', *EuroMed Journal of Business*, *5*(1), 85-100.

Wholey, J. S., Hatry, H. P., & Newcomer, K. E. (2010), *Handbook of practical program evaluation* (Vol. 19), John Wiley & Sons.

Thông tin tác giả:

***Trần Thị Thanh Tú,** Phó giáo sư, tiến sỹ*

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Tài chính - Ngân hàng, trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Cơ cấu vốn, Tái cấu trúc ngân hàng, Quản trị rủi ro trong ngân hàng.

- Một số Tạp chí đã đăng tải công trình nghiên cứu: Tạp chí Kinh tế và Phát triển, Tạp chí Phát triển Kinh tế, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, Accounting & Finance Research Journal, SIU Journal of Management, Journal of Asian Social Science, Journal of International Finance Research, Tạp chí Thị trường Tài chính - Tiền tệ, Tạp chí Tài chính, Tạp chí Ngân hàng.

- Địa chỉ Email: tuttt@vnu.edu.vn

***Nguyễn Quốc Việt,** Tiến sỹ Kinh tế Luật*

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Kinh tế Phát triển, trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Kinh tế thể chế; Môi trường đầu tư; Tham nhũng và tăng trưởng; Phát triển bền vững

- Một số Tạp chí đã đăng tải công trình nghiên cứu: Tạp chí Khoa học Xã hội, Tạp chí Nghiên cứu và Bình luận Đông Bắc Á và Nhật Bản, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp Quốc hội, Chuyên san Kinh tế và Kinh doanh, Tạp chí Nghiên cứu Trung Quốc, Tạp chí Quản lý Kinh tế…