
VAI TRÒ CHỦ THỂ CỦA NGƯỜI DÂN TRONG CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI

Diệp Thanh Tùng

Trường Đại học Trà Vinh

Email: dttung@tvu.edu.vn

Nguyễn Thị Thúy Loan

Trường Đại học Trà Vinh

Email: nttloan@tvu.edu.vn

Phùng Thế Vinh

Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội

Email: Vinhpt99@gmail.com

Mã bài: JED-1544

Ngày nhận bài: 27/10/2023

Ngày nhận bài sửa: 20/11/2023

Ngày duyệt đăng: 02/12/2023

DOI: 10.33301/JED.VI.1544

Tóm tắt

Nghiên cứu này đánh giá vai trò chủ thể của người dân trong chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới. Dữ liệu được thu thập từ 508 hộ gia đình được khảo sát tại 07 tỉnh, phân bố theo các vùng kinh tế cả nước. Cho đến nay, kết quả của chương trình gắn liền với những thành tựu nổi bật, làm thay đổi diện mạo nông thôn một cách tích cực trên phạm vi cả nước. Tuy vậy, chương trình cũng bộc lộ những hạn chế, khác biệt giữa các địa phương. Mặc dù sự tham gia của người dân ở mức cao, tuy nhiên, ở một số nhóm tiêu chí, sự tham gia của người dân vẫn chưa thể hiện tính chủ động và vai trò chủ thể của chương trình, nhất là đối với những tiêu chí gắn liền trực tiếp với đời sống của người dân. Trên cơ sở đó, nghiên cứu đề xuất một số hàm ý chính sách đối với việc triển khai giai đoạn tiếp theo, nhằm nâng cao vai trò chủ thể của người dân và sự bền vững của chương trình.

Từ khóa: Sự tham gia, đóng góp, nông thôn mới.

Mã JEL: F63, O18, Q01, Q28.

The Leading Role of People in the National New Rural Development

Abstract

This study assesses the leading role of people in the national target program for new rural development. Data was collected from 508 households surveyed in 07 provinces, distributed by economic regions nationwide. So far, the results of the program are associated with outstanding achievements, positively changing the appearance of rural areas. However, the program also revealed limitations and differences between localities. Although people's participation is at a high level, people's participation still does not demonstrate their proactiveness and leading role in the program, specifically in some criteria directly related to people's livelihood. Hence, the study proposes some policy implications for the implementation of the next phase in order to enhance the leading role of the people and the sustainability of the program.

Keywords: Participation, contribution, new rural.

Codes JEL: F63, O18, Q01, Q28.

1. Đặt vấn đề

Thực hiện Nghị quyết số 26-NQ/TW, Hội nghị lần thứ bảy của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn (Ban Chấp hành Trung ương, 2008), Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các quyết định phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020 với mục tiêu cụ thể đến năm 2020, cả nước có 50% số xã đạt chuẩn nông thôn mới (Thủ tướng Chính phủ, 2010; Thủ tướng Chính phủ, 2016). Sau hơn 9 năm triển khai, Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới đã đạt và vượt các mục tiêu đề ra trước gần 2 năm; góp phần quan trọng vào sự nghiệp phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn và sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong đó, người dân vừa là chủ thể, đối tượng thụ hưởng chính, đồng thời là tác nhân tham gia quan trọng nhất, quyết định sự bền vững của chương trình.

Kết quả của quá trình thực hiện nông thôn mới trong giai đoạn gần đây cho thấy sự tham gia tích cực của cộng đồng dân cư, được thể hiện thông qua các đóng góp được lượng hoá cụ thể. Tại Hội nghị tổng kết 10 năm triển khai nông thôn mới (Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2019), thông tin về đóng góp của người dân đã được tổng hợp và phản ánh qua các chỉ tiêu liên quan đến huy động nguồn lực cho chương trình. Trong giai đoạn từ 2016 đến 2018, nguồn lực mà người dân đóng góp chiếm 6,9%, tức là 56.799 tỷ VND, trong tổng nguồn lực huy động lên đến 820.964 tỷ VND. Ngoài nguồn lực của người dân, đóng góp từ doanh nghiệp chiếm 4,81%, và nếu coi doanh nghiệp là một phần của cộng đồng dân cư, tổng đóng góp của người dân nói chung là 11,71%.

Kế thừa những thành tựu của giai đoạn trước đó, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 263/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021 - 2025. Về cơ cấu vốn để thực hiện chương trình, Quốc hội đã thông qua chủ trương tại Nghị quyết số 25/2021/QH15 ngày 28/7/2021, phân bổ tổng kinh phí tối thiểu là 196.332 tỷ VND (vốn ngân sách trung ương: 39.632 tỷ VND, vốn ngân sách địa phương: 156.700 tỷ VND) cho giai đoạn 2021-2025.

Tổng nguồn vốn cho chương trình là rất lớn, từ đó, đặt ra yêu cầu càng cao đối với nguồn vốn huy động từ người dân. Trong cách tiếp cận xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam, phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” được xác định là cách làm phù hợp và bền vững, không chỉ phản ánh mức độ tham gia của người dân - đặc biệt phù hợp với chương trình xây dựng nông thôn mới - mà còn phản ánh đặc điểm dân chủ trong các chương trình, dự án lớn của quốc gia. Vai trò của người dân không chỉ phản ánh tỷ lệ đóng góp tài chính mà người dân đối ứng trong các chương trình đối tác công-tư, mà cần được hiểu ở phạm vi rộng hơn, bao gồm sự tham gia của người dân trong tiến trình ra quyết định và thực thi quyết định.

Trong phạm vi của nghiên cứu này, chúng tôi tập trung đo lường mức độ tham gia của người dân phản ánh qua các mức độ biết, bàn, làm, kiểm tra, tương ứng với từng nhóm tiêu chí. Từ đó, nghiên cứu đề xuất các hàm ý chính sách nhằm tăng cường sự tham gia và vai trò của thể của người dân trong quá trình triển khai xây dựng nông thôn mới ở giai đoạn tiếp theo.

2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

2.1. Cơ sở lý thuyết

2.1.1. Sự tham gia của người dân

Các nghiên cứu và lý thuyết về sự tham gia cho thấy không có một định nghĩa chung về sự tham gia. Chính sự mơ hồ về các khái niệm tham gia và trao quyền đã gây ra sự nhầm lẫn về kỳ vọng và đánh giá kết quả của các quá trình phát triển có sự tham gia. Tuy nhiên, các quan điểm dường như thống nhất rằng tham gia liên quan đến việc ra quyết định (Claridge, 2004). Dựa trên nhiều quan điểm, White (1981, 3) cho rằng yêu cầu cơ bản của sự tham gia là “sự tham gia chủ động của người dân địa phương trong việc ra quyết định liên quan đến các dự án phát triển hoặc nhằm thực hiện các hoạt động của mình”. Price & Mylius (1991, 6) nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tham gia trong tất cả các giai đoạn và cả mức độ tham gia trong định nghĩa: “Sự tham gia mang ý nghĩa là sự liên quan của những người thụ hưởng trong việc lập kế hoạch, thiết kế, thực hiện và duy trì sự can thiệp phát triển sau đó. Điều đó có nghĩa là mọi người được huy động, quản lý tài nguyên và đưa ra quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của họ”. Ndekha & cộng sự (2003, 326) định nghĩa sự tham gia là: “Một quá trình xã hội, theo đó các nhóm cụ thể có cùng nhu cầu, cùng chung sống

trong một khu vực địa lý xác định, chủ động xác định nhu cầu của họ, đưa ra quyết định và thiết lập các cơ chế để đáp ứng những nhu cầu này”.

Trong số các định nghĩa trên, chúng tôi nhận thấy, định nghĩa sau đây của Kelly (2001) khá gần với bối cảnh của nghiên cứu thực hiện. Theo Kelly (2001, 15): “Tham gia là một loạt các quy trình thông qua đó các cộng đồng địa phương tham gia và đóng vai trò trong các vấn đề ảnh hưởng đến họ. Mức độ mà quyền lực được chia sẻ trong việc ra quyết định khác nhau”.

2.1.2. Mức độ tham gia của người dân

Có nhiều cách tiếp cận khác nhau về các mức độ tham gia. Arnstein (1969) đã giới thiệu khái niệm về Thang tham gia của người dân (A Ladder of Citizen Participation) và được sắp xếp tương tự như các bậc thang, thể hiện mức độ tham gia khác nhau của người dân, cụ thể, mức độ tham gia thay đổi và tiến triển với 8 mức độ khác nhau: từ tham gia thụ động - thông qua vận động (mức 1) hoặc thuyết phục (mức 2) - đến chiếm ưu thế trong quá trình ra quyết định và có quyền kiểm soát. Arnstein (1969) cho rằng dù tiếng nói của người dân được lắng nghe thông qua cung cấp thông tin (mức 3), quá trình tham vấn (mức 4), hay mức cố vấn (mức 5) thì quyền chi phối quá trình ra quyết định vẫn thuộc về các cá nhân có quyền lực. Khi sự tham gia đạt đến mức 6 (cộng tác) trở lên thì tiếng nói của người dân mới có ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định và có thể được ủy quyền (mức 7) hay cao hơn, ở mức chi phối quá trình này (mức 8).

Sử dụng cách tiếp cận khác, Reed & cộng sự (2018) phát triển khái niệm Bánh xe tham gia (wheel of participation), phân loại sự tham gia của các bên có liên quan thành 4 nhóm:

Nhóm giao tiếp một chiều từ trên xuống hoặc các hình thức tham vấn: sự tham gia được khởi xướng và lãnh đạo từ một tổ chức có quyền ra quyết định. Mặc dù tiến trình này có thể có sự tham khảo ý kiến công chúng và các bên liên quan, tổ chức đó vẫn giữ quyền ra quyết định hoặc đơn giản là truyền đạt quyết định họ.

Thảo luận từ trên xuống hoặc hợp tác từ trên xuống: sự tham gia được khởi xướng và lãnh đạo từ một tổ chức có quyền quyết định trong khi các bên liên quan tham gia thảo luận, cho ý kiến nhằm hiểu rõ hơn và khám phá các đề xuất với các bên liên quan trước khi đưa ra quyết định.

Giao tiếp một chiều từ dưới lên hoặc các hình thức tham vấn: sự tham gia được khởi xướng, lãnh đạo bởi các bên liên quan và giao tiếp với các cơ quan ra quyết định thông qua mạng lưới cơ sở và các phương tiện truyền thông xã hội, nhằm thuyết phục các cơ quan mở ra quy trình quyết định dựa trên thảo luận, tham vấn.

Sự thảo luận/hợp tác từ dưới lên hoặc đồng khởi xướng: sự tham gia được khởi xướng và lãnh đạo bởi các bên liên quan dựa trên một quá trình thảo luận hai chiều để đưa ra quyết định.

Có thể thấy rằng, các cách hiểu và tiếp cận khác nhau về sự tham gia dẫn đến mức độ chia sẻ quyền lực giữa các bên có liên quan cũng khác nhau. Hình thức và mức độ tham gia không chỉ phụ thuộc vào bối cảnh của những dự án cụ thể, mà còn thể hiện tư duy trao quyền của tổ chức ra quyết định.

Trong nghiên cứu này, cách tiếp cận sự tham gia với vai trò chủ thể của người dân là đối tượng nghiên cứu chính. Trong bối cảnh của Việt Nam, nông nghiệp, nông thôn, nông dân vẫn là những yếu tố quan trọng cấu thành nền kinh tế của đất nước. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn (Ban Chấp hành Trung ương, 2008) đã nhấn mạnh vai trò chủ thể và trung tâm của nông dân của quá trình phát triển nông nghiệp, kinh tế nông thôn và xây dựng nông thôn mới ở nước ta. Cụ thể, nội dung nhân dân làm chủ được thể hệ rõ qua phương châm «Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra». Phương châm này không chỉ phản ánh mức độ tham gia của người dân - đặc biệt phù hợp với chương trình xây dựng nông thôn mới - mà còn phản ánh đặc điểm dân chủ trong các chương trình, dự án lớn của quốc gia.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Đối với chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1980/QĐ-TTg quy định 19 tiêu chí xây dựng nông thôn mới cấp xã. Thang điểm đánh giá của mỗi tiêu chí là từ 0 đến 5, với 0 là hoàn toàn không tham gia và 5 là mức tham gia cao nhất.

Tuy nhiên, trong 19 tiêu chí, thông qua việc thảo luận với người am hiểu, chúng tôi nhận thấy có một số

tiêu chí nhất định mà người dân không thể tham gia (ở các mức độ khác nhau). Chẳng hạn, đối với tiêu chí đầu tiên về Quy hoạch, người dân chỉ có thể tham gia ở mức được biết hoặc thảo luận, nhưng các nội dung về Quy hoạch do các đơn vị chức năng thực hiện và các cơ quan chức năng của nhà nước đóng vai trò kiểm tra. Tương tự đối với tiêu chí về Điện và Trường học cũng có các đặc điểm tương tự. Trên cơ sở thảo luận ban đầu với đại diện chính quyền địa phương và người dân, chúng tôi đã loại bỏ mức độ làm và kiểm tra đối với tiêu chí 1, 4, và 5 khỏi bảng hỏi dành cho người dân.

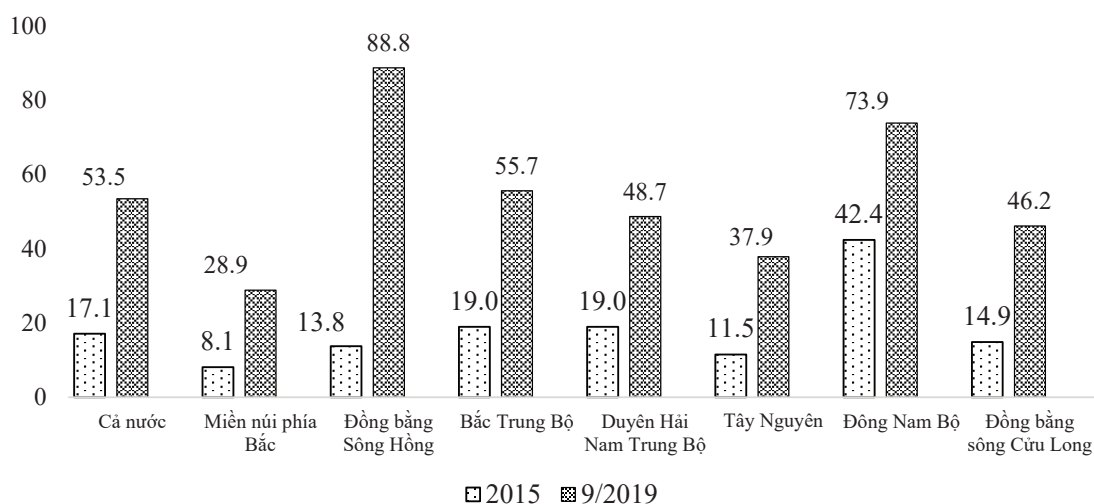
Đối với dữ liệu thứ cấp, nghiên cứu thu thập các thông tin liên quan như kết quả thực hiện tiêu chí nông thôn mới theo vùng, tỉnh, huyện, xã; kết quả đạt chuẩn theo từng tiêu chí nông thôn mới; hiện trạng triển khai,... thông qua các báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Sở Lao động, thương binh và xã hội, Văn phòng điều phối nông thôn mới của các tỉnh được lựa chọn khảo sát; các báo cáo của chương trình thí điểm nông thôn mới, văn bản, chính sách liên quan. Ngoài ra, dữ liệu sơ cấp được thu thập vào năm 2020, thông qua phỏng vấn trực tiếp các chuyên gia, hộ gia đình thông qua bảng câu hỏi soạn sẵn và thảo luận nhóm. Nghiên cứu này lựa chọn 7 tỉnh thuộc 7 vùng kinh tế, xã hội tiến hành khảo sát, bao gồm tỉnh Bắc Giang (khu vực Trung du, miền núi phía bắc), tỉnh Nam Định (Đồng bằng sông Hồng), tỉnh Hà Tĩnh (Bắc Trung Bộ), tỉnh Quảng Nam (Nam Trung Bộ), tỉnh Lâm Đồng (Tây Nguyên), tỉnh Bình Phước (Đông Nam Bộ), tỉnh Kiên Giang (Đồng bằng sông Cửu Long). Các xã được lựa chọn dựa trên các tiêu chí: (i) Mỗi vùng kinh tế, xã hội lựa chọn một tỉnh đại diện và (ii) Mỗi tỉnh sẽ chọn 2 xã đại diện (thuộc cùng một huyện): Xã 1 là xã điểm nông thôn mới do Trung ương lựa chọn để làm xã thí điểm và xã thứ 2 được lựa chọn dựa trên cơ sở số tiêu chí mà xã đạt chuẩn nông thôn mới ở mức thấp hơn. Với quy mô mẫu khảo sát dự kiến là 40 hộ/xã, tổng số hộ tham gia trả lời khảo sát sau khi làm sạch dữ liệu là 508 hộ, được phân bổ theo cấu trúc nêu trên.

3. Kết quả và thảo luận

3.1. Đánh giá kết quả thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới

Đến tháng 10/2019, Việt Nam đã đạt được tiến triển đáng kể trong việc xây dựng nông thôn mới. Hơn 50% xã trên cả nước, tương đương 4.665 xã đã được công nhận đạt chuẩn nông thôn mới. Kết quả này vượt mục tiêu 10 năm của Đảng, Quốc hội và Chính phủ giao, cũng như mục tiêu 5 năm được Thủ tướng Chính phủ đặt ra.

Hình 1. Tỷ lệ xã đạt chuẩn nông thôn mới theo vùng



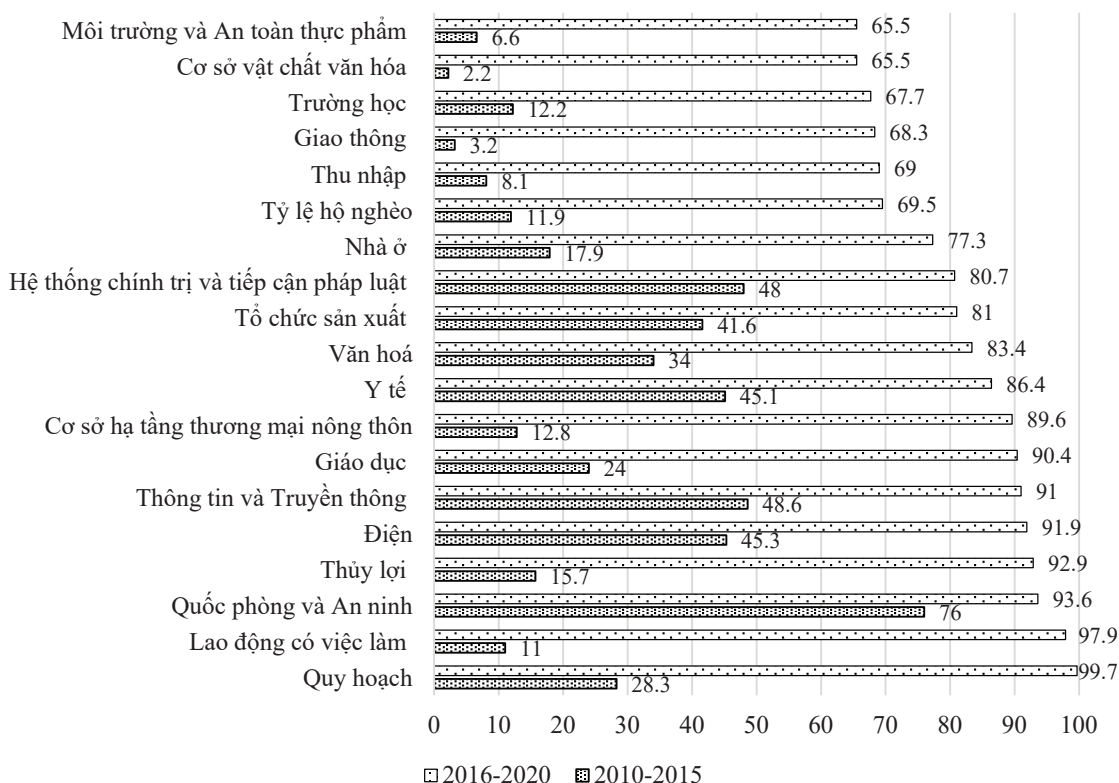
Nguồn: Ban Chỉ Đạo Trung Ương các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 (2019)

Các vùng như Đồng bằng sông Hồng và Miền núi phía Bắc là vùng có tỷ lệ xã đạt chuẩn nông thôn mới vượt mục tiêu đề ra. Nhiều tỉnh, thành phố đã vượt mục tiêu và có 8 đơn vị đạt 100% số xã đạt chuẩn nông thôn mới. Đặc biệt, các khu vực khó khăn như Chương trình 135 và vùng bãi ngang ven biển, hải đảo cũng

đã được công nhận đạt chuẩn nông thôn mới. Cả nước đã có 109 đơn vị cấp huyện được công nhận đạt chuẩn nông thôn mới, trong đó có 4 huyện được chọn thí điểm xây dựng nông thôn mới kiểu mẫu giai đoạn sau năm 2020.

Xét cụ thể về các tiêu chí nông thôn mới, bình quân cả nước đạt 15,32 tiêu chí/xã, hoàn thành vượt mục tiêu 5 năm (2016-2020) được Thủ tướng Chính phủ giao. Trong đó, có 02/7 vùng và 19/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương hoàn thành và vượt mục tiêu 5 năm (2016-2020). Kết quả hình 3 cho thấy, tất cả 19 tiêu chí nông thôn mới trong giai đoạn 2016-2020 đều đạt mức từ 65,5% trở lên và tỷ lệ này tăng vượt trội so với giai đoạn 2010-2015.

Hình 2. Tỷ lệ xã đạt chuẩn theo từng tiêu chí nông thôn mới



Nguồn: Ban Chỉ Đạo Trung Ương các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 (2019).

Tiêu chí Quy hoạch là tiêu chí có tỷ lệ xã đạt chuẩn cao nhất với tỷ lệ 99,7%, tăng 71,4% so với năm 2010 và đã hoàn thành mục tiêu 5 năm đề ra. Đây là tiêu chí cơ sở quan trọng trong quá trình xây dựng nông thôn mới, tạo tiền đề cho việc hoàn thành các tiêu chí còn lại của chương trình. Tiếp đến là tiêu chí lao động có việc làm cũng đạt mức 97,9%, tăng 86,9% so với năm 2010 và vượt 17,9% so với mục tiêu. Chất lượng và cơ cấu lao động ở nông thôn cũng có những chuyển biến tích cực. Theo báo cáo tổng kết của Ban Chỉ Đạo Trung Ương các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020, GDP bình quân trong ngành nông, lâm, thủy sản năm 2018 đạt bình quân 40 triệu đồng/lao động, tăng gấp 2,5 lần so với năm 2010. Số hộ nông thôn tham gia các hoạt động công nghiệp, xây dựng và dịch vụ chiếm 43,1%. Thu nhập từ hoạt động phi nông nghiệp trong cơ cấu thu nhập bình quân của người dân nông thôn tăng lên chiếm 73%.

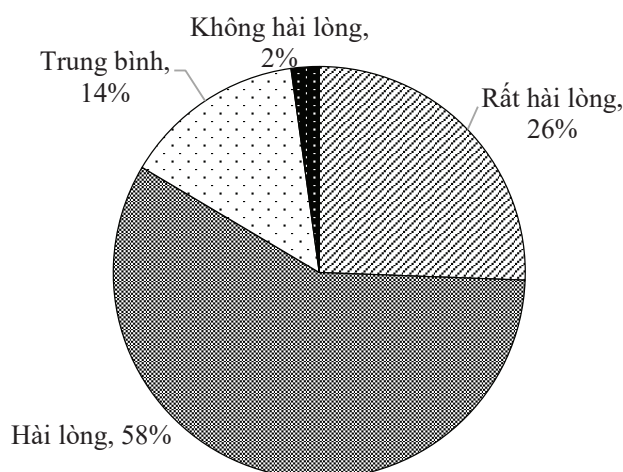
Nổi bật nhất trong giai đoạn 2010-2019, hạ tầng giao thông nông thôn ở Việt Nam đã có bước tiến đáng kể về cả số lượng và chất lượng. Cả nước đã xây dựng mới và nâng cấp hơn 206.743 km đường giao thông, trong đó có 76.414 km đường mới và 130.329 km đường được cải tạo. Đường giao thông ngày càng được nâng cao chất lượng và mở rộng, tạo điều kiện thuận lợi cho vận chuyển hàng hóa và thu hút đầu tư vào khu vực nông thôn. Bên cạnh đó, cơ sở hạ tầng thương mại nông thôn cũng đã được cải thiện cả về số lượng và quy mô. Với hình thức xã hội hóa, nhiều địa phương đã huy động được nhiều nguồn lực từ doanh nghiệp và

người dân để đầu tư xây dựng phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng thương mại nông thôn. Trong giai đoạn từ 2011-2018, cả nước đã xây mới trên 860 chợ, cải tạo nâng cấp trên 1.600 chợ. Đến nay, cả nước có 6.387 chợ nông thôn, trong đó có 223 chợ hạng I chiếm 3,5%; 683 chợ hạng II chiếm 10,7% và 5.428 chợ hạng III và có 61 chợ đầu mối nông sản cấp vùng và cấp tỉnh.

Thu nhập ở nông thôn năm 2018 có tốc độ tăng nhanh hơn thu nhập ở khu vực đô thị, đạt trung bình 35,88 triệu đồng/người, tăng gấp 2,78 lần so với năm 2010. Khoảng cách về thu nhập giữa nông thôn và thành thị giảm từ 2,1 lần năm 2010 xuống còn 1,8 lần năm 2018, trong đó nổi bật là vùng đồng bằng sông Cửu Long (giảm 1,41 lần) và Đông Nam Bộ (giảm 1,57 lần). Tỷ lệ hộ nghèo nông thôn giảm nhanh từ 17,35% năm 2010 (theo tiêu chí cũ) giảm xuống còn 4,8% tính đến tháng 10/2019.

Kết quả khảo sát từ Báo cáo tổng kết chương trình nông thôn mới giai đoạn 2016-2020, cho thấy 84,78% hộ nông thôn hài lòng với xây dựng nông thôn mới, trong đó có 25,06% rất hài lòng và 59,72% hài lòng. Chỉ có 14,29% hộ đạt mức hài lòng trung bình và 0,94% không hài lòng. Trong nhóm đối tượng được khảo sát có đến 50% người dân thuộc các xã khó khăn, điều này cho thấy sự đồng thuận và ủng hộ rất lớn từ nông dân trong quá trình xây dựng nông thôn mới. Ngoài ra, qua kết quả lấy ý từ hơn 100 đơn vị cấp huyện (chiếm 15,1% tổng số đơn vị) cho thấy từ 80-90% số hộ dân nhận thức rõ về chủ trương, nguyên lý, cơ chế hỗ trợ và nội dung xây dựng nông thôn mới.

Hình 3. Mức độ hài lòng của người dân đối với chương trình nông thôn mới



Nguồn: Ban Chỉ Đạo Trung Ương các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 (2019).

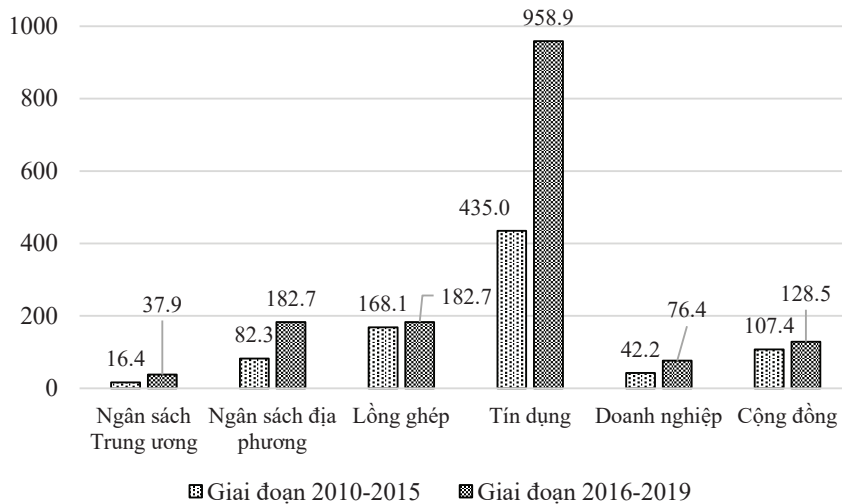
3.2. Mức độ tham gia của người dân trong thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới

Vai trò chủ thể của người dân trong việc xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam được xác định là nguồn nhân lực quan trọng, quyết định sự thành công trong xây dựng nông thôn mới (Đỗ Văn Quân & Nguyễn Tiến Toàn, 2016). Người dân không chỉ là lực lượng nòng cốt tham gia vào quá trình xây dựng nông thôn mới mà còn đóng góp nguồn lực tài chính vào các hoạt động của chương trình. Thống kê trong giai đoạn 10 năm (2010-2019), chương trình nông thôn mới đã huy động được hơn 2.400 nghìn tỷ VND, trong đó giai đoạn từ 2016-2019 với tổng mức huy động gần 1.500 nghìn tỷ VND, tăng 84% so với giai đoạn 2010-2015.

Về tài chính, số liệu từ Ban Chỉ Đạo Trung Ương các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 (2019) cho thấy nguồn vốn từ tín dụng chiếm tỷ trọng cao nhất trong cơ cấu nguồn vốn huy động cho chương trình nông thôn mới trong suốt giai đoạn 10 năm thực hiện chương trình. Nguồn vốn ngân sách Trung ương mặc dù mới bố trí được khoảng 60% so với Nghị quyết của Quốc hội, nhưng đã cao gấp 2,3 lần so với giai đoạn 2010-2015. Vốn đầu tư phát triển được các địa phương tập trung vào một số công trình hạ tầng thiết yếu như giao thông nông thôn (51,2%), trường học (13,8%), cơ sở vật chất văn hóa (13,8%), thủy

lợi (7,7%), công trình nước sạch tập trung (5,6%)...; vốn sự nghiệp ưu tiên hỗ trợ phát triển sản xuất theo chuỗi giá trị (26,8%), đào tạo nghề (11,5%), nâng cao năng lực, truyền thông, giám sát, đánh giá (10,7%), duy tu bảo dưỡng công trình sau đầu tư (8,4%), phát triển giáo dục (7,5%), vệ sinh môi trường (6,9%).

Hình 4. Tỷ lệ đóng góp nguồn lực tài chính cho chương trình nông thôn mới



Nguồn: Ban Chỉ Đạo Trung Ương các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 (2019).

Trong cơ cấu vốn, nguồn vốn đối ứng của địa phương cao gấp 2,2 lần so với giai đoạn 2011-2015, bằng 4,8 lần so với nguồn vốn ngân sách trung ương, cao hơn gấp 2,8 lần so với quy định của Nghị quyết Quốc hội, trong đó, nhiều địa phương khó khăn, không thuộc đối tượng đối ứng ngân sách nhưng đã chủ động cân đối để bố trí nguồn lực đầu tư cho chương trình. Trong giai đoạn 2 (2016-2020), nguồn ngân sách của địa phương hỗ trợ trực tiếp cho chương trình cao hơn nhiều so với nguồn vốn lồng ghép từ các chương trình, dự án; điều này thể hiện các địa phương đều thấy tính hiệu quả rõ rệt của chương trình nên giảm dần việc hỗ trợ thông qua các chương trình dự án khác mà tập trung nguồn lực hỗ trợ trực tiếp cho xây dựng nông thôn mới.

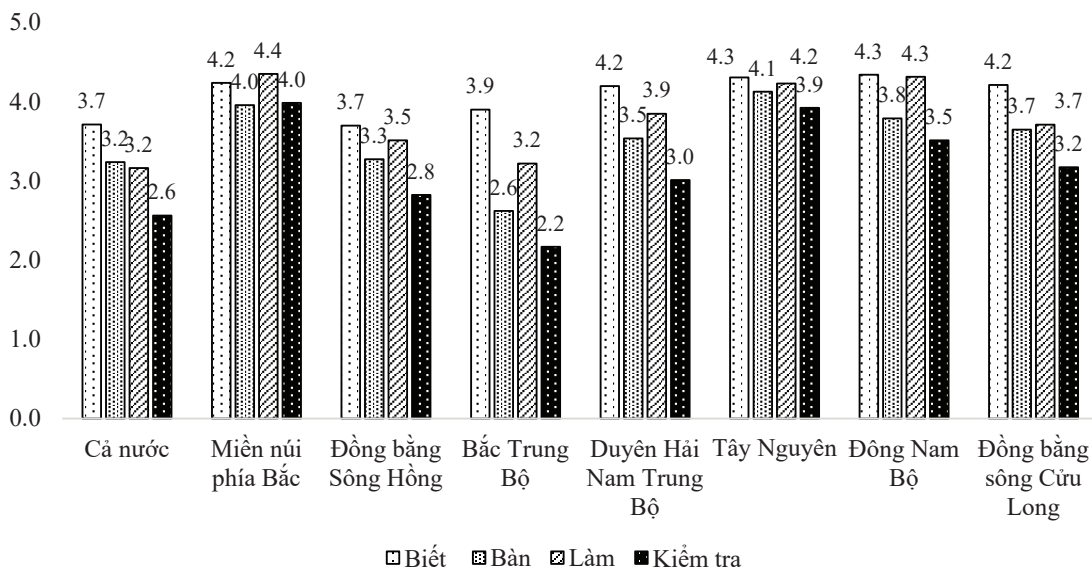
Nguồn vốn tín dụng cao gấp 2,2 lần so với giai đoạn 1, chủ yếu được người dân và doanh nghiệp vay đầu tư phát triển sản xuất quy mô lớn, nông nghiệp công nghệ cao, nuôi trồng thủy, hải sản,... góp phần thúc đẩy tái cơ cấu ngành nông nghiệp ở địa phương. Nguồn vốn huy động từ người dân và cộng đồng chiếm khoảng 8,2% trong cơ cấu tổng nguồn vốn nhưng tăng 1,2 lần so với giai đoạn 1, chủ yếu là do người dân tự nguyện đóng góp để xây dựng nông thôn mới trên địa bàn.

Về mức độ tham gia trong các nhóm tiêu chí cụ thể, kết quả khảo sát cho thấy nhìn chung mức độ tham gia của người dân trong các hoạt động khác biệt giữa các vùng trong cả nước và giảm dần theo hình thức tham gia từ biết, bàn, làm, kiểm tra (số liệu trung bình cả nước). Cụ thể, điểm trung bình của các mức độ từ biết – bàn – làm – kiểm tra tương ứng từ 3,71, 3,24, 3,16, 2,56, xoay quanh giá trị trung bình của thang đo từ 0 (không tham gia) đến 5 (tham gia ở mức cao nhất). Nghiên cứu của Arnstein (1969) về mức độ tham gia cũng cho thấy mức độ tham gia thay đổi và tiến triển từ tham gia thụ động (thông qua vận động hoặc thuyết phục) đến chiếm ưu thế trong quá trình ra quyết định và có quyền kiểm soát. Khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên là khu vực có mức độ tham gia của người dân cao nhất ở cả 4 mức độ biết – bàn – làm – kiểm tra, trung bình dao động từ 3,9 đến 4,4 điểm. Trái lại, Đồng bằng Sông Hồng và Bắc Trung Bộ là 2 khu vực được đánh giá có mức độ tham gia của người dân thấp nhất ở cả 4 mức độ biết – bàn – làm – kiểm tra, trung bình dao động từ 2,2 đến 3,9 điểm.

Bên cạnh đó, kết quả khảo sát cũng cho thấy điểm trung bình của mức độ “Làm” cao hơn mức “Bàn” ở cả 7 vùng kinh tế, xã hội. Điều này có thể thấy người dân được vận động tham gia vào một số hoạt động nhất định của nông thôn mới, thậm chí khi người dân chưa thật sự “Biết” và “Bàn” ở mức độ cao. Kết quả nghiên cứu này phù hợp với bối cảnh thực tiễn ở Việt Nam, hiện nay cách tiếp cận khi triển khai chương trình nông

thôn mới ở các địa phương dường như vẫn chú trọng phương thức từ chính quyền đến người dân (top-down) thay vì cách tiếp cận từ dưới lên (bottom-up), lấy cộng đồng cư dân nông thôn làm chủ thể, trên cơ sở kết hợp với sự chỉ đạo của Nhà nước.

Hình 5. Mức độ tham gia của người dân trong chương trình nông thôn mới phân theo vùng địa lý



Nguồn: Xử lý số liệu từ khảo sát thực tế năm 2020.

Đối với các nhóm tiêu chí cụ thể, số liệu khảo sát cho thấy ở một số vùng nhất định, mức độ Làm cao hơn so với mức độ Bàn. Trong hình 6, đường xu hướng của mức độ Bàn (linear_bàn) và Làm (linear_làm) của người dân trong chương trình nông thôn mới chia đồ thị một cách tương đối theo hai nhóm (điểm giao nhau giữa đường Bàn và Làm). Các tiêu chí có mức độ Làm cao hơn Bàn tập trung ở các tiêu chí chung của xã như quy hoạch, văn hóa, điện, y tế, hệ thống chính trị và pháp luật, quốc phòng và an ninh... Trong khi đó, các tiêu chí có mức độ Bàn cao hơn Làm tập trung ở một số tiêu chí liên quan đến hộ gia đình như thu nhập, lao động việc làm, tổ chức sản xuất.

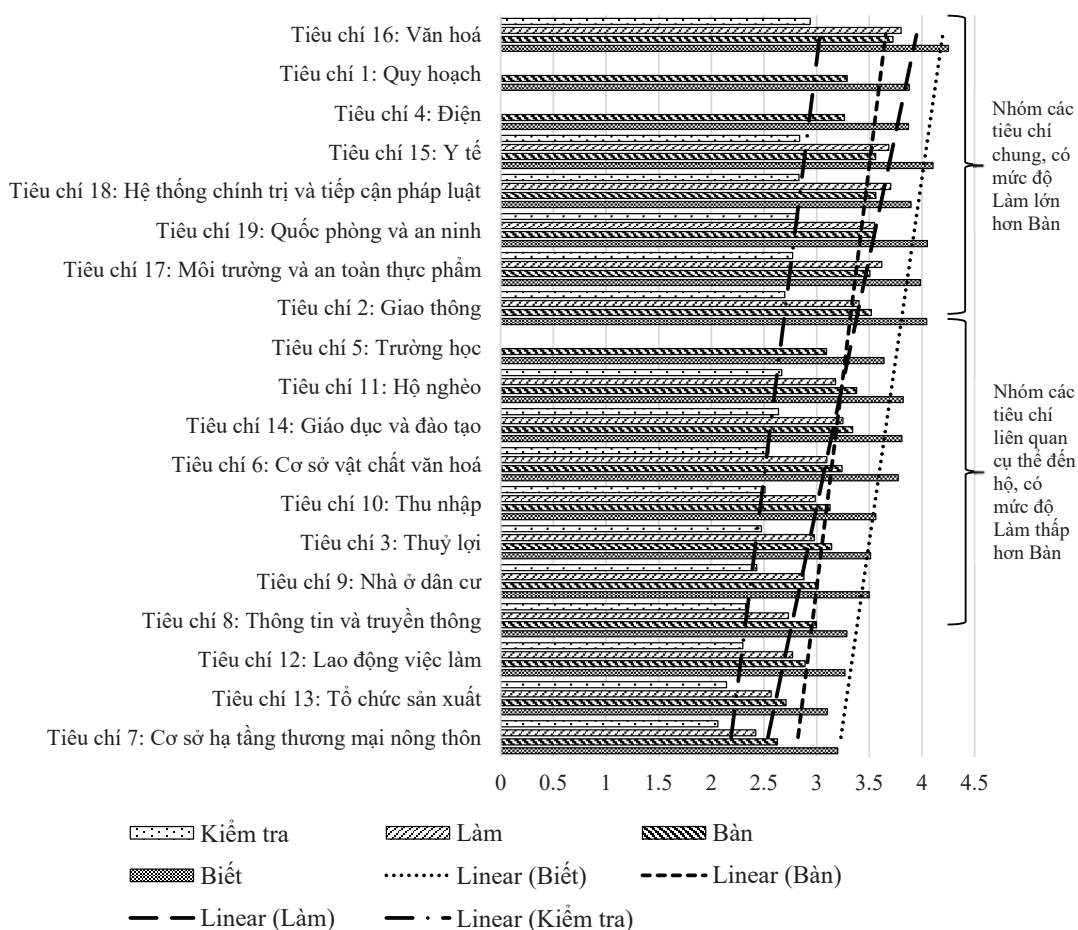
Đặc điểm này, một mặt, thể hiện tính định hướng, chủ đạo của các chính quyền địa phương trong các hoạt động chung của địa phương. Người dân có mức độ Làm cao hơn Bàn thể hiện sự tham gia tương đối thụ động vào các tiêu chí chung của địa phương, người dân thực hiện theo sự tổ chức của chính quyền địa phương.

Mặt khác, các tiêu chí liên quan trực tiếp đến hộ lại có mức độ Bàn cao hơn Làm thể hiện sự tham gia chủ động của người dân trong việc thảo luận, lập kế hoạch, nhưng mức độ triển khai thực hiện của hộ lại thấp hơn. Đặc điểm này đặt ra vấn đề về tính bền vững của chương trình, khi mà các hoạt động liên quan trực tiếp đến hộ lại có mức độ thực hiện thấp hơn.

Khi xem xét sự khác biệt giữa các mức độ tham gia đối với các đặc điểm nhân khẩu học của hộ/chủ hộ, kết quả nghiên cứu cho thấy không có sự khác biệt đạt ý nghĩa thống kê đối với mức độ tham gia giữa điều kiện kinh tế của hộ hoặc tôn giáo của hộ/chủ hộ. Tuy nhiên, kết quả ghi nhận sự khác biệt đạt mức ý nghĩa thống kê đối với mức độ tham gia giữa các hộ người Kinh và các hộ đồng bào dân tộc ít người. Cụ thể, trong tổng số 508 hộ tham gia khảo sát, có 83.86% hộ là dân tộc Kinh và 16.14% hộ thuộc các dân tộc ít người.

Kết quả kiểm định t-test (đạt ý nghĩa thống kê) cho thấy mức độ tham gia trung bình của các dân tộc ít người thấp hơn dân tộc Kinh ở các hình thức tham gia Biết – Bàn – Làm, và không đạt ý nghĩa thống kê đối với hình thức tham gia Kiểm tra. Đặc điểm này nhấn mạnh sự cần thiết chú ý đối với việc triển khai các hoạt động của chương trình nông thôn mới đối với những khu vực có đông đồng bào dân tộc ít người sinh sống, thúc đẩy sự tham gia xây dựng nông thôn mới trong tất cả các cộng đồng, địa phương.

Hình 6. Mức độ tham gia của người dân trong chương trình nông thôn mới phân theo các nhóm tiêu chí



Nguồn: Xử lý số liệu từ khảo sát thực tế năm 2020.

Bảng 1. Khác biệt về mức độ tham gia theo dân tộc của chủ hộ

Dân tộc	Mức độ tham gia trung bình ^(*)			
	Biết	Bàn	Làm	Kiểm tra
Dân tộc Kinh	4,18	3,57	3,91	3,18
Các dân tộc ít người khác	3,72	3,21	3,50	2,98
Giá trị P	0.0001	0.0309	0.0055	0.2785

(*) mức độ tham gia được đo lường từ 0 – 5, với 0 là không tham gia, 5 là mức tham gia cao nhất
 Nguồn: Xử lý số liệu từ khảo sát thực tế năm 2020.

4. Kết luận và hàm ý chính sách

Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới đã đạt được nhiều thành tựu trong quá trình triển khai, làm thay đổi bộ mặt nông thôn theo hướng tích cực, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của người dân. Quyết định số 263/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021 – 2025 (Thủ tướng Chính phủ, 2022) đã khẳng định lại các kết quả đạt được ở giai đoạn trước và đặt mục tiêu, nội dung thực hiện cho giai đoạn 2021 – 2025. Trong đó, đối tượng thực hiện chương trình được xác định là hệ thống chính trị từ trung ương đến cơ sở và toàn xã hội, trong đó, chủ thể là người dân trên địa bàn nông thôn. Vai trò của chủ thể của người dân cũng đã được nhấn mạnh trong quan điểm của đạo của Đảng đối với việc triển khai chương trình, thể hiện qua phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” và “dân hưởng lợi”. Để phát huy vai trò chủ thể này, đồng thời, tăng cường sự tham gia của người

dân ở các mức độ khác nhau của chương trình nông thôn mới, nghiên cứu đề xuất một số quan điểm như sau:

Sự khác biệt về mức độ tham gia của người dân theo các tiêu chí nông thôn mới thể hiện sự đa dạng trong kết quả triển khai. Trong số các tiêu chí xây dựng nông thôn mới, có những tiêu chí thuộc trách nhiệm của nhà nước như đầu tư về hạ tầng giao thông, văn hóa, y tế, giáo dục, quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, những tiêu chí liên quan đến lao động, việc làm và tổ chức sản xuất là những tiêu chí gắn liền, thiết thực với đời sống của người dân và thuộc về trách nhiệm của người dân. Nhà nước bằng tất cả những công cụ chính sách có thể để tạo ra môi trường thuận lợi nhất để người dân có điều kiện phát huy tiềm năng lao động, sản xuất của mình.

Mức độ tham gia của người dân theo các mức biết – bàn – làm – kiểm tra giảm dần đối với hầu như tất cả các tiêu chí và phù hợp với lý thuyết về sự tham gia. Tuy nhiên, thực tiễn từ một số địa phương, người dân có thể có mức độ Làm cao hơn mức độ Bàn, nhất là đối với những tiêu chí chung của địa phương. Đặc điểm này thể hiện sự tham thụ động của người dân trong một số hoạt động của chương trình. Nhằm tăng cường tính bền vững của chương trình, các hoạt động cụ thể cần được thảo luận rộng rãi trong cộng đồng, phát huy tính chủ thể của người dân, đặc biệt cần tăng cường truyền thông và triển khai các hoạt động ở những địa phương có đông đồng bào dân tộc ít người. Chỉ khi các hoạt động được thảo luận và xuất phát từ nhu cầu của người dân thì các mức độ tham gia mới có thể được tăng cường và duy trì các hoạt động nông thôn mới sau khi được triển khai. Ở khía cạnh còn lại, đối với các hoạt động gắn liền với đời sống của người dân như nhu thập, việc làm, tổ chức sản xuất, sự tham gia của người dân ở mức độ Làm tương đối thấp so với Bàn. Chúng tôi tin rằng, việc nhà nước cần hỗ trợ người dân hình thành, phát triển các mô hình sản xuất, tạo thu nhập, việc làm là yếu tố tiên quyết đảm bảo sự phát triển bền vững của chương trình.

Sự khác biệt giữa các vùng miền về mức độ tham gia của người dân trong chương trình phản ánh rõ nét qua sự gắn kết trong cộng đồng. Yếu tố văn hóa gia đình, làng xã, cộng đồng là một trong những nhân tố rất tích cực đối với tham gia của người dân trong chương trình nông thôn mới. Phát huy các truyền thống văn hóa gia đình, dòng tộc là một hình thức để gắn kết cộng đồng tích cực trong xây dựng nông thôn mới.

Trong khi nghiên cứu này chỉ tập trung đánh giá hiện trạng tham gia của người dân trong chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, các nghiên cứu tiềm năng khác cần đánh giá cụ thể về sự phối hợp triển khai giữa Chương trình quốc gia xây dựng nông thôn mới và các Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021 – 2025, Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 – 2030. Các chương trình quốc gia nêu trên có chung mục tiêu nhằm nâng cao đời sống của người dân, phần lớn ở khu vực nông thôn, nhưng trọng tâm, nội dung triển khai có thể có khác biệt. Chính vì vậy, việc đánh giá mối liên hệ giữa các chương trình quốc gia nhằm phối hợp, khai thác tối đa các trọng tâm của từng chương trình, tập trung cho các hoạt động nâng cao đời sống kinh tế, xã hội của người dân là cần thiết, góp phần phát triển bền vững các vùng nông thôn trong cả nước.

Lời thừa nhận/Cảm ơn: Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và Công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 502.99-2020.38. Tác giả xin cảm ơn NAFOSTED, Trường Đại học Trà Vinh và văn phòng nông thôn mới tại các địa phương Bắc Giang, Nam Định, Hà Tĩnh, Quảng Nam, Lâm Đồng, Bình Phước, Kiên Giang đã hỗ trợ để triển khai thực hiện nghiên cứu này.

Tài liệu tham khảo

- Arnstein, S. R. (1969), 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216 - 224. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Ban Chấp hành Trung ương (2008), *Nghị quyết số 26-NQ/TW về nông nghiệp, nông dân, nông thôn*, ban hành ngày 5 tháng 8 năm 2008.
- Ban Chỉ Đạo Trung Ương các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 (2019), *Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 – 2020*, Hà Nội.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2019), 'Báo cáo đề dẫn', *Kỷ yếu Hội thảo Lý luận và thực tiễn trong xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam*, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Khoa học và Công nghệ, Nam Định.
- Claridge, T. (2004), *Designing social capital sensitive participation methodologies*, New Zealand.
- Đỗ Văn Quân & Nguyễn Tiến Toàn (2016), 'Nông dân - chủ thể quan trọng nhất trong quá trình xây dựng nông thôn mới', *tham luận trình bày tại hội thảo Tăng cường sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng nông thôn mới ở An Giang*, Trường Đại học An Giang, ngày 14 tháng 12 năm 2016.
- Kelly, D.(2001), *Community participation in rangeland management: a report for the Rural Industries Research and Development Corporation*, Rural Industries Research and Development Corporation, Australia.
- Ndekha, A., Hansen, E. H., Molgaard, P., Woelk, G., & Furu, P. (2003), 'Community participation as an interactive learning process: experiences from a schistosomiasis control project in Zimbabwe', *Acta Trop*, 85(3), 325-338. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0001-706X\(02\)00256-5](https://doi.org/10.1016/S0001-706X(02)00256-5).
- Price S., & Mylius B. (1991), *Social analysis and community participation: guidelines and activity cycle checklist*, Australian International Development Assistance Bureau, Australia.
- Reed, M. S., Vella, S., Challies, E., de Vente, J., Frewer, L., Hohenwallner-Ries, D., Huber, T., Neumann, R. K., Oughton, E. A., Sidoli del Ceno, J., & van Delden, H. (2018), 'A theory of participation: what makes stakeholder and public engagement in environmental management work?', *Restoration Ecology*, 26(S1), S7-S17. DOI: <https://doi.org/10.1111/rec.12541>.
- Thủ tướng Chính phủ (2010), *Quyết định số 800/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu Quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 – 2020*, ban hành ngày ngày 04 tháng 6 năm 2010.
- Thủ tướng Chính phủ (2016), *Quyết định số 1600/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2016 - 2020*, ban hành ngày ngày 16 tháng 8 năm 2016.
- Thủ tướng Chính phủ (2022), *Quyết định số 263/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021 - 2025*, ban hành ngày ngày 22 tháng 2 năm 2022.
- White, A. (1981), *Community participation in water and sanitation: concepts, strategies and methods*, International Water and Sanitation Centre, Netherlands.