

Chính sách phát triển nông thôn mới

Tác giả: TS. Jan Rudengre, CTA MSCP-TA

Ngày: 8 tháng 1 năm 2008

Bối cảnh

Việt Nam đang đạt được sự phát triển chưa từng có trong lịch sử với mức tăng trưởng kinh tế nhanh và mạnh mẽ, đi cùng với đó là tốc độ đô thị hoá nhanh và sự bất bình đẳng đặc biệt giữa khu vực nông thôn và thành thị. Tuy nhiên, với hơn 73% dân số sống ở vùng nông thôn, sự phát triển trong quá khứ và hiện tại ở mức độ nào đó đã mang lại lợi ích cho những người dân nông thôn bởi vì tỉ lệ nghèo đói đã giảm xuống. Thậm chí mức độ phát triển cũng diễn ra không đồng đều ngay trong chính khu vực nông thôn, đặc biệt là khu vực miền núi. Sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, và thủy sản ở khu vực nông thôn Việt Nam đang phải đối mặt với những thách thức khác, ví dụ như các thách thức gặp phải khi Việt Nam trở thành thành viên chính thức của Tổ chức thương mại Thế giới (WTO).

Những khó khăn vĩ mô đang cản trở sự phát triển khu vực nông thôn nơi mà tỷ lệ nghèo đói và tỷ lệ thất nghiệp nông thôn cao, ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, diện tích đất nông nghiệp giảm do quá trình công nghiệp hoá và hiện đại hoá, dịch vụ nông thôn không phát triển kể cả giáo dục, y tế, sự hạn chế trong việc huy động các nguồn lực tài chính địa phương và hệ thống quản lý tài chính và chính sách tài chính cho phát triển nông thôn coi người nông dân là trọng tâm còn bất hợp lý. Đất đai nhỏ lẻ manh mún đang cản trở các cơ hội tăng thu nhập thông qua quá trình chuyên môn hoá. Phân loại đất đai phức tạp và phương thức sản xuất kém hiệu quả đã hạn chế sự phát triển của ngành lâm nghiệp.

Các vấn đề về chính sách và thể chế

Phương pháp tiếp cận chính sách

Phát triển nông thôn là một vấn đề phức tạp vì nó sẽ liên quan đến nhiều ngành, nhiều chính sách và hoạt động có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến khu vực nông thôn và đời sống của người dân nông thôn. Do đó, Bộ NN&PTNT có trách nhiệm quản lý nhà nước, các quan điểm và sự hợp tác chặt chẽ với các bộ ngành và các cơ quan nhà nước khác trong suốt quá trình hoạch định chính sách phát triển nông thôn.

Ngoài ra quá trình phát triển nông thôn rất phức tạp, không chỉ xét về khía cạnh các vấn đề của ngành mà còn phức tạp vì liên quan đến nhiều đối tượng. Sự tham gia này không chỉ liên quan đến hàng triệu người nông dân, mà còn liên quan đến nhiều hộ phi nông nghiệp, các tổ chức xã hội và các tổ chức đoàn thể, các hợp tác xã, khu vực tư nhân, cơ quan Trung ương và địa phương, các đơn vị thuộc lĩnh vực công và các nhà cung cấp dịch vụ... Người dân là trọng tâm của phát triển nông thôn. Do đó, nếu không tập trung vào cải thiện đời sống cho người dân trên phạm vi rộng thì phát triển nông thôn sẽ không còn ý nghĩa nữa. Thế nên, đối với người dân nông thôn, để tham gia tích cực vào quá trình phát triển, họ cần được trao quyền và được quản lý các nguồn lực của chính bản thân họ. Nên chăng, tập trung vào con người còn có nghĩa là cung cấp nhiều hơn cơ sở hạ tầng. Trên thực tế, các nội dung 'phần mềm' như là trao quyền, thông tin, kiến thức, kỹ năng... là quan trọng hơn và nếu không có những nội dung này thiết yếu này, thì việc cải thiện cơ sở hạ tầng chỉ có nghĩa là tăng mức khai thác người dân nông thôn hơn là sự phát triển. Vì vậy, người dân phải là trọng tâm

của chính sách, họ thực sự phải được tham gia vào chính quá trình phát triển nông thôn, khuyến khích sở hữu và phân quyền cho địa phương, đó chính là điều kiện tiên quyết

Chính sách dựa trên thực tế

Khi lập kế hoạch, xây dựng và hoạch định một chính sách phát triển nông thôn, số liệu rõ ràng và đáng tin cậy về thực trạng là rất quan trọng kể cả đánh giá tác động của chính sách hiện hành và trong quá khứ. Điều này cũng hàm ý về vai trò và chức năng quản lý nhà nước khác nhau tập trung vào hoạch định, thực hiện, giám sát chính sách. Cũng cần phân chia rõ ràng lao động giữa cấp Trung ương, cấp tỉnh và cấp cơ sở, nơi mà Chính phủ và Bộ NN&PTNT sẽ giám sát chặt chẽ các cơ quan địa phương, đầu tư quốc tế/tư nhân nhằm hướng đến việc giảm nghèo đói và rút ngắn khoảng cách giữa nông thôn và thành thị.

Quản trị và tài chính

Các cơ quan chính quyền địa phương có vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ phát triển nông thôn. Liên hệ chặt chẽ giữa người dân nông thôn và các cơ quan quản lý sẽ thúc đẩy sự ảnh hưởng và tính thực tiễn của các sáng kiến phát triển. Chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm trước tiên và cao nhất trước người dân, điều này sẽ được thực hiện thông qua một xã hội dân sự mạnh và năng động. Chính quyền địa phương hiệu quả là rất quan trọng trong việc huy động nguồn lực và khuyến khích đầu tư cho khu vực nông thôn. Phân cấp tài chính, bao gồm cả các chính sách tài chính hiệu quả là một phần không thể thiếu trong quá trình tăng cường cho các cơ quan chính quyền địa phương. Cung cấp tài chính cho phát triển nông thôn sẽ dựa vào khu vực tư nhân và các hợp tác xã. Tại khu vực này, đầu tư trực tiếp nước ngoài sẽ đóng một vai trò quan trọng không chỉ tăng nguồn tài chính mà còn giới thiệu công nghệ và kinh nghiệm quản lý mới.

Chính sách dựa trên kịch bản

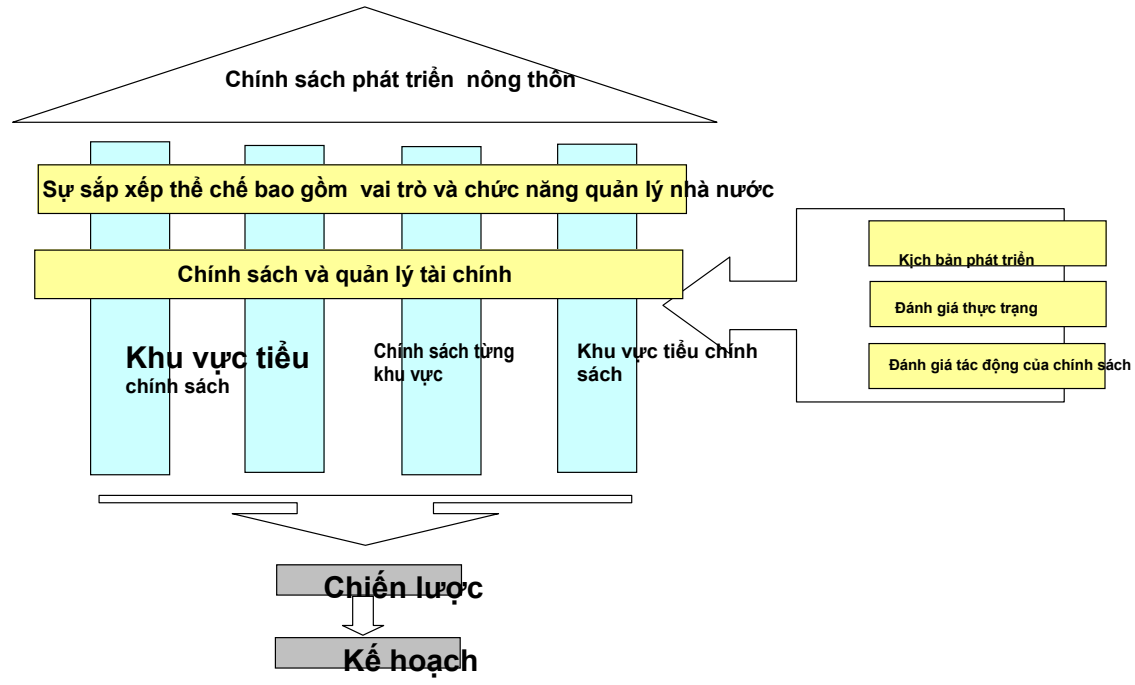
Phát triển nông thôn chỉ có thể thực hiện hiệu quả một cách dài hạn nếu phạm vi khuôn khổ và chính sách rõ ràng được thực hiện trên phạm vi cả nước. Là thành viên chính thức của WTO, đòi hỏi Việt Nam phải hoà hợp với các hiệp định quốc tế và phải điều chỉnh để trở thành thành viên năng động của nền kinh tế toàn cầu. Khi tiến hành điều chỉnh cho phù hợp với một nền kinh tế mở, nhiều nhóm trong xã hội có khả năng sẽ không được hưởng lợi từ lợi ích kinh tế, những nhóm như thế tập trung đặc biệt ở các khu vực nông thôn. Điều quan trọng là, công cuộc triển nông thôn mới phải nỗ lực giảm thiểu các tác động tiêu cực của quá trình toàn cầu hóa đến những nhóm người dân dễ bị tổn thương.

Sự hội nhập của Việt Nam vào nền kinh tế thế giới đòi hỏi phải có sự chuẩn bị để ứng phó với những diễn biến khác nhau có thể xảy ra. Một công cụ hữu hiệu cho lĩnh vực này là xây dựng các kịch bản phát triển khác nhau mà Việt Nam sẽ đối mặt trong trung và ngắn hạn. Các kịch bản này là đầu vào cần thiết cho chính sách phát triển nông thôn mới khi nó nêu bật những khu vực quan trọng mà chính sách phát triển nông thôn mới sẽ hướng tới. Thay vì phát triển nông thôn mới dựa trên các kế hoạch, mà sẽ thông qua các kịch bản khác nhau làm cơ sở cơ sở cho xây dựng chiến lược và quy hoạch

Khung chính sách phát triển nông thôn

Một chính sách phát triển nông thôn có thể được khái niệm hoá như là một chiếc ô vĩ mô của những sáng kiến khác nhau của chính phủ, từ những chính sách cụ thể này, các chính sách, chiến lược, và kế hoạch cho các khu vực khác nhau được xây dựng như trong Biểu đồ 1 dưới đây. Phần cần thiết trong Khung là cơ sở nền tảng mà các kịch bản và thông tin về thực trạng và đánh giá tác động chính sách cung cấp cho xây dựng chính sách.

Biểu đồ 1: Khung phát triển nông thôn



Đối thoại chính sách phát triển nông thôn

Nhóm hỗ trợ quốc tế (ISG) đã thành lập nhóm Công tác chuyên đề nhằm hỗ trợ cho quá trình xây dựng chính sách phát triển nông thôn mới, với mục đích là huy động sự đóng góp của cộng đồng quốc tế dưới hình thức tổ chức các buổi đối thoại, chia sẻ kinh nghiệm và cung cấp chuyên gia. Đầu tháng 11 năm 2007, ISG đã tổ chức Hội nghị toàn thể với chủ đề "Phát triển nông thôn công bằng và bền vững". Hội nghị này là một phần trong quá trình thúc đẩy các đối thoại về xây dựng các chính sách phát triển nông thôn.

Tại Hội nghị này, các đại biểu đã đưa ra một vài quan sát và những kiến nghị quan trọng cho Bộ NN&PTNT xem xét khi xây dựng chính sách phát triển nông thôn mới như đã tóm tắt ở phần trên.. Những khuyến nghị này có thể xem như là đầu vào quan trọng cho các khu vực tiểu chính sách khác nhau được chỉ ra tại Biểu đồ 1.

Về phát triển nông thôn tại Việt Nam

- Phát triển nông thôn nên có các tiêu chí về quy hoạch phát triển nông thôn, vệ sinh môi trường nông thôn và văn hoá (tiếp cận các phương tiện thông tin đại chúng)
- Dự báo quy hoạch dân số, bao gồm cả việc quy hoạch làng xã nhằm tránh tình trạng giảm dân số đặc biệt ở vùng sâu vùng xa.
- Năng lực sản xuất của người nông dân vẫn còn thấp và cần được nâng cao. Nên tăng cường sự hỗ trợ của chính phủ, xác định nhu cầu của người nông dân và khả năng thực sự hiện nay của họ dựa trên các buổi đối thoại và các nghiên cứu
- Xây dựng các mô hình phát triển nông thôn để tăng cường sự phối hợp hiệu quả giữa các bên tham gia đặc biệt là khu vực tư nhân.
- Vai trò của khu vực tư nhân cần được tăng cường hơn nữa.
- Vai trò của các tổ chức dân sự trong phát triển nông thôn nên được đánh giá đúng trên cơ sở sự đóng góp hiện tại và sự tham gia của họ vào các hoạt động liên quan đến phát triển nông thôn.

Về tầm nhìn chiến lược phát triển khu vực nông thôn

- Cơ sở hạ tầng nông thôn vẫn chưa đủ. Vấn đề này cần sự hỗ trợ/giúp đỡ lớn của các tổ chức và các nhà tài trợ quốc tế
- Công nghiệp hoá nên gắn kết với quá trình hiện đại hoá điều kiện sống và cải thiện sinh kế tại khu vực nông thôn.
- Tăng cường phát triển ngành chăn nuôi
- Chiến lược phát triển nông thôn mới sẽ là bước khởi đầu cho sự phát triển kinh tế nông thôn tổng hợp, có sự liên kết với phát triển kinh tế nông thôn và thành thị.
- Biến đổi khí hậu sẽ có tác động lớn đến phát triển nông nghiệp và nông thôn. Vấn đề này cần được cân nhắc khi nghiên cứu các giải pháp trong tầm nhìn chiến lược.
- Chiến lược phát triển nông thôn nên bao gồm cả nội dung phát triển thị trường lao động cho người dân nông thôn
- Các vấn đề như giới, dân tộc thiểu số, HIV, môi trường, an toàn thực phẩm cũng được đề nghị xem xét trong quá trình xây dựng chiến lược. Kinh nghiệm từ chương trình 135 cho thấy chiến lược cần được linh hoạt đối với các khu vực dân tộc thiểu số (đói nghèo, giáo dục, bệnh tật, nước sạch).
- Phương pháp tiếp cận cũng sẽ được cải thiện, với sự tham gia nhiều hơn của các bên liên quan: quá trình ra quyết định, xây dựng và quản lý công trình, tập trung duy tu bảo dưỡng, và có tiến hành nghiên cứu/khảo sát trước.

- Quá trình xây dựng và thực hiện chiến lược sẽ huy động sự tham gia phối hợp của các bộ/ngành khác nhau, công đồng quốc tế, doanh nghiệp, cá nhân và địa phương..

Về tài chính cho phát triển nông thôn

- Ngân sách nhà nước cho phát triển nông thôn vẫn còn ít. Bộ NN&PTNT nên yêu cầu chính phủ (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch & Đầu tư) cân nhắc việc phân bổ tài chính nhiều hơn và kêu gọi sự hỗ trợ hơn nữa từ các nhà tài trợ
- Duy tu và bảo dưỡng công trình là một nội dung quan trọng. Hiện nay rất nhiều công trình đang xuống cấp nghiêm trọng. Cần phải có nhiều đầu tư và quan tâm hơn nữa đối với nội dung này.
- Tài chính cho công tác nghiên cứu, phát triển và marketing vẫn chưa được chính phủ quan tâm hợp lý.
- Lập kế hoạch tài chính cho chiến lược phát triển nông thôn cần được chuẩn bị trước để đảm bảo sự huy động cần thiết các nguồn lực cho triển khai chiến lược.
- Nghị định 154 mới ban hành có nội dung miễn thuế lợi phí, sẽ có những lo ngại cho các hoạt động duy tu bảo dưỡng. Yêu cầu Bộ nông nghiệp và PTNT, các tổ chức quốc tế/ nhà tài trợ phải tìm ra giải pháp để cải thiện tình hình. .

Tài liệu tham khảo:

- Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, 2006 – 2010, Chính phủ Việt Nam, Hà Nội tháng 7 năm 2006
- Tài liệu chung: Khái niệm liên kết tài trợ đối với phát triển kinh tế nông thôn, Diễn đàn các nhà tài trợ quốc tế cho phát triển kinh tế nông thôn.
- Nông nghiệp tương lai: Bài tường thuật của chính sách nông nghiệp ở Châu Á: Vai trò nào đối với các bộ nông nghiệp. Bản thuyết trình cho hội thảo consortium nông nghiệp trong tương lai, Học viện nghiên cứu phát triển, tháng 3 năm 2006.
- Phát triển nông nghiệp, Báo cáo phát triển nông nghiệp thế giới năm 2008, Ngân hàng thế giới.
- Kế hoạch phát triển nông nghiệp và nông thôn 2006-2010, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Hà Nội tháng 7 năm 2005.
- Cách tiếp cận rộng vào các khu vực trong phát triển nông nghiệp và nông thôn, Báo cáo tổng hợp, Diễn đàn các nhà tài trợ quốc tế cho phát triển kinh tế nông thôn và Học viện nghiên cứu phát triển, Bản dự thảo 2007.
- Biên bản và Báo cáo đánh giá Hội nghị Toàn thể ISG năm 2007. (Văn phòng ISG)