

## HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN SẢN XUẤT TRONG CHƯƠNG TRÌNH 135 GIAI ĐOẠN 2016 - 2020

**Đoàn Thị Hân**

*Trưởng Đại học Lâm nghiệp*

### TÓM TẮT

Chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020, là một dự án thành phần của Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững 2016 - 2020. Với mục tiêu thúc đẩy giảm nghèo nhanh, và bền vững tại các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, và thôn bản đặc biệt khó khăn, Chương trình 135 gồm ba tiểu dự án tập trung vào các nội dung: xây dựng cơ sở hạ tầng cấp xã và thôn bản; hỗ trợ phát triển sản xuất tăng thu nhập; và nâng cao năng lực cho cán bộ xã và cộng đồng. Nguồn vốn thực hiện Chương trình 135 được phân bổ cho các xã căn cứ vào điều kiện kinh tế - xã hội, tiến độ và kết quả thực hiện Chương trình 135 những năm trước. Trong đó, nội dung về hỗ trợ phát triển sản xuất tăng thu nhập được phân bổ tối thiểu 35% tổng vốn. Hỗ trợ phát triển sản xuất tăng thu nhập khuyến khích hỗ trợ theo tổ nhóm sản xuất cả trong nông nghiệp và phi nông nghiệp. Nội dung hỗ trợ thay đổi theo từng loại hoạt động sản xuất nhưng xóa bỏ cơ chế cho không, tăng cường đóng góp của người hưởng lợi trong các hoạt động. Trong nội dung nghiên cứu này, tác giả sẽ trình bày những nội dung cơ bản của hỗ trợ phát triển sản xuất nâng cao thu nhập trong Chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020. Từ đó tìm hiểu những khó khăn, hạn chế trong giai đoạn trước, đề xuất các giải pháp để thực hiện thuận lợi hơn trong giai đoạn 2016 - 2020 và những năm tiếp theo.

**Từ khóa:** Chương trình 135, giảm nghèo bền vững, hỗ trợ phát triển sản xuất.

### I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Sau ba giai đoạn thực hiện Chương trình 135 (Từ 1999 đến nay), đời sống của người dân các xã đặc biệt khó khăn (ĐBK), xã biên giới, xã an toàn khu, và thôn bản ĐBK đã có sự cải thiện đáng kể, kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội đã có những thay đổi cơ bản và tích cực. Nhưng theo đánh giá khi kết thúc các giai đoạn, tốc độ giảm nghèo của địa bàn này chậm hơn rất nhiều so với trung bình và khoảng cách về mức sống giữa dân tộc Kinh và các nhóm dân tộc thiểu số ngày càng rộng theo thời gian. Tình trạng nghèo ở các xã ĐBK, xã biên giới, xã an toàn khu, và thôn bản ĐBK đặt ra yêu cầu cấp thiết phải tiếp tục nỗ lực giảm nghèo, nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực cho giảm nghèo.

Trong những năm gần đây, do ngân sách nhà nước (NSNN) có hạn, các nguồn lực tài chính sẵn có để hỗ trợ giảm nghèo từ đối tác phát triển cũng đã giảm, các nguồn hỗ trợ của một số tổ chức nước ngoài đã rút ra khỏi Việt Nam. Khó khăn trong huy động nguồn lực đặt ra yêu cầu ngày càng cấp thiết phải nâng cao

hiệu quả sử dụng nguồn lực cho giảm nghèo.

Để thúc đẩy giảm nghèo cho đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) đã được thể chế hóa thành rất nhiều các chương trình, chính sách trong thời gian vừa qua. Trong số 16 chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2011 - 2015 thì hơn một nửa có liên quan đến đồng bào DTTS và vùng DTTS. Điều này đã dẫn đến sự chồng chéo ở mức độ đáng kể giữa các chương trình và chính sách, dẫn đến hạn chế trong hiệu quả của các nguồn lực sử dụng. Tuy nhiên, trong giai đoạn 2016 - 2020 chỉ còn hai chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) về nông thôn mới và giảm nghèo bền vững. Trong bối cảnh đó, giảm nghèo cho đồng bào DTTS là ưu tiên quan trọng của Chính phủ Việt nam trong Kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội (KTXH) giai đoạn 2016 - 2020. Một trong những nội dung hỗ trợ quan trọng và có sự thay đổi về cách thức hỗ trợ của chương trình này là phát triển sản xuất:

Hỗ trợ phát triển sản xuất đồng, lâm nghiệp, thủy sản theo hướng sản xuất hàng hóa gắn với quy hoạch sản xuất; khai thác tiềm

năng, thể mạnh của địa phương; góp phần giảm rủi ro thiên tai, thích ứng biến đổi khí hậu; góp phần tăng thu nhập và nâng cao đời sống cho người dân trên địa bàn.

Hỗ trợ đa dạng các hình thức sinh kế phi nông nghiệp, ngành nghề dịch vụ, phù hợp với điều kiện cụ thể của địa bàn.

Nhân rộng các mô hình giảm nghèo hiệu quả; tạo điều kiện cho người nghèo tiếp cận các chính sách, nguồn lực, thị trường.

Trong phạm vi bài nghiên cứu "*Hỗ trợ phát triển sản xuất trong chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020*" tác giả sẽ trình bày tình hình thực hiện chương trình 135 giai đoạn 4 trong thời gian vừa qua, tổng hợp các chính sách hỗ trợ có liên quan đến hoạt động hỗ trợ phát triển sản xuất và phân nội dung hỗ trợ phát triển sản xuất thuộc chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020 từ đó tìm ra các giải pháp để thực hiện tốt nội dung này.

## 2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

### 2.1. Nội dung nghiên cứu

- Tình hình thực hiện chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020 trong thời gian vừa qua.

- Một số chính sách, chương trình chính liên quan đến hỗ trợ sản xuất đối với hộ nghèo đang được ban hành và áp dụng trong giai đoạn 2011 - 2018.

- Nội dung hỗ trợ phát triển sản xuất thuộc chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020.

- Một số giải pháp góp phần thực hiện hiệu quả hỗ trợ phát triển sản xuất (PTSX) trong chương trình 135.

### 2.2. Phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp thu thập số liệu, tài liệu: Sử dụng số liệu thứ cấp được thu thập qua các báo cáo của các Bộ, các cuộc hội thảo liên quan đến nội dung chương trình giảm nghèo, các địa phương...

- Phương pháp xử lý số liệu: phần mềm Excel.

- Phương pháp phân tích tài liệu, số liệu: Sử dụng các phương pháp thống kê mô tả, thống kê so sánh.

## 3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

### 3.1. Tình hình thực hiện chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020 trong thời gian vừa qua

Căn cứ Quyết định số 1722/QĐ-TTG ngày 02 tháng 09 năm 2016, Chương trình 135 giai đoạn IV được thực hiện trên địa bàn 50 tỉnh, 354/567 huyện với tổng số 1.946 xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu và 3.274 thôn bản ĐBKK của 1.140 xã khu vực II.

Để thúc đẩy phát triển KTXH, giảm nghèo nhanh và bền vững tại các xã ĐBKK, xã biên giới, xã an toàn khu, thôn bản ĐBKK, Chương trình được xây dựng trên cơ sở nhu cầu của người dân và cộng đồng, phù hợp với đặc điểm kinh tế - xã hội của từng địa phương. Gồm 3 tiểu dự án, 1 trong 3 tiểu dự án đó là Hỗ trợ phát triển sản xuất tăng thu nhập, khuyến khích hỗ trợ theo tổ nhóm sinh kế cả trong nông nghiệp và phi nông nghiệp.

Các điều kiện và nguyên tắc hỗ trợ các địa phương phải: Đảm bảo công khai, dân chủ, bình đẳng giới, có sự tham gia và cam kết của người dân trong việc xây dựng và thực hiện dự án; Đa dạng hóa và lồng ghép các nguồn lực thực hiện Chương trình; đầu tư trước cho các xã, thôn khó khăn nhất, có đông đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống, ưu tiên hỗ trợ hộ nghèo dân tộc thiểu số, phụ nữ trên địa bàn; Thực hiện phân cấp xã làm chủ đầu tư các dự án, trao quyền tự chủ cho cộng đồng, phát huy tinh thần tự lực tự cường của người dân và cộng đồng, hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo, thời gian triển khai dự án tối đa không quá 3 năm, phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và xây dựng nông thôn mới của địa phương.

Đối với nội dung hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế, được xác định chi tiết trong từng nội dung, từng lĩnh vực.

Theo báo cáo tại Hội thảo chia sẻ kết quả Báo cáo đánh giá giữa kỳ Chương trình 135 giai đoạn 2016-2020. Trong 2 năm thực hiện

Chương trình 135 năm 2016 - 2017, ngân sách trung ương bố trí 7.812,644 tỷ đồng (vốn đầu tư phát triển: 5.788,934 tỷ đồng và vốn sự nghiệp: 2.023,71 tỷ đồng) thực hiện dự án Chương trình 135. Đã hỗ trợ đầu tư khoảng gần 2.000 công trình, kết cấu hạ tầng thiết yếu (tập trung đầu tư cho các công trình giao thông, thủy lợi, công trình nhà sinh hoạt cộng đồng, công trình y tế, nước sinh hoạt, công trình điện, chợ...); duy tu bảo dưỡng 318 công trình, trong đó đã đẩy mạnh phân cấp cho các xã làm chủ đầu tư và tổ nhóm cộng đồng thôn, bản thực hiện công tác duy tu bảo dưỡng. Về kết quả hỗ trợ phát triển sản xuất đa dạng hóa sinh kế, nhân rộng mô hình giảm nghèo, nâng cao năng lực cho cộng đồng và cán bộ cơ sở: trong 02 năm ngân sách Trung ương đã bố trí 1.541,025 tỷ đồng hỗ trợ phát triển sản xuất trên địa bàn các thôn, bản đặc biệt khó khăn, các xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc và miền núi, xã biên giới, xã an toàn khu.

Theo báo cáo tại Hội thảo chia sẻ kết quả Báo cáo đánh giá giữa kỳ Chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020: Qua 3 năm triển khai Chương trình, Chương trình 135 giai đoạn 2016-2020 đã góp phần quan trọng trong cuộc giảm nghèo. Tính đến cuối năm 2018, tỷ lệ hộ nghèo bình quân cả nước còn 5,35%, năm 2017 là 6,72%, bình quân tỷ lệ hộ nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu vùng dân tộc thiểu số và miền núi giảm khoảng 3 - 4% so với cuối năm 2016, hộ nghèo dân tộc thiểu số năm 2017 giảm gần 92.000 hộ so với năm 2016. Bình quân cả nước giảm 1,51%/năm giai đoạn 2016-2018, vượt so với mục tiêu đề ra là từ 1 - 1,5%/năm; đã có 8/64 huyện thoát nghèo theo Nghị quyết 30a; 14 huyện hưởng cơ chế theo Nghị quyết 30a thoát khỏi tình trạng khó khăn; có 19/291 xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo ra khỏi chương trình; 21/2.139 xã thuộc Chương trình 135 hoàn thành tiêu chí Nông thôn mới.

Tuy nhiên, trong thời gian vừa qua kết quả thực hiện Chương trình 135 vẫn còn một số những khó khăn, tồn tại như:

Kết quả giảm nghèo chưa vững chắc, chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, nhóm dân cư chưa được thu hẹp, nhất là khu vực miền núi phía Bắc.

Mặc dù tỷ lệ nghèo đã giảm nhanh ở các huyện nghèo, xã đặc biệt khó khăn, vùng đồng bào dân tộc, nhưng nhiều nơi tỷ lệ nghèo vẫn còn trên 50%.

Số hộ nghèo là dân tộc thiểu số chiếm gần 50% tổng số hộ nghèo trong cả nước, thu nhập bình quân của hộ dân tộc thiểu số chỉ bằng 1/6 mức thu nhập bình quân của cả nước.

### **3.2. Các chính sách, chương trình chính liên quan đến hỗ trợ sản xuất đối với hộ nghèo thời gian vừa qua**

Theo báo cáo về kết quả giám sát thực hiện chương trình giảm nghèo, từ trước năm 2016, có nhiều các chương trình mục tiêu quốc gia thực hiện ở các địa phương trên cả nước. Tuy nhiên, từ sau năm 2016, các chương trình mục tiêu quốc gia đã được xác định lại và còn duy trì 2 chương trình MTQG Giảm nghèo bền vững và xây dựng nông thôn mới.

Năm 2012, Việt Nam có khoảng trên 70 văn bản dưới luật liên quan đến chính sách giảm nghèo quy định trong 02 nghị quyết của Chính phủ, 10 nghị định, trên 30 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và khoảng hơn 30 thông tư, thông tư liên tịch của các Bộ, ngành. Trong đó, có 33 chính sách về hỗ trợ phát triển sản xuất, 14 chính sách về hỗ trợ phát triển sinh kế và 41 chính sách về hỗ trợ nâng cao các mặt đời sống. Hơn nữa, quy trình hỗ trợ của mỗi chính sách, chương trình lại khác nhau nên trong quá trình thực hiện các công việc để hỗ trợ cũng gặp phải khó khăn vì đội ngũ cán bộ thì mỏng, mỗi xã chỉ có 1 cán bộ kế toán là chính phải đảm nhiệm nhiều nội dung nên dễ nhầm lẫn.

Một số các chính sách, chương trình chính liên quan đến hỗ trợ sản xuất với hộ nghèo đang được ban hành và áp dụng trong giai đoạn 2011 - 2018 thể hiện qua bảng 1.

**Bảng 1. Một số chính sách, chương trình chính liên quan đến hỗ trợ sản xuất**

TT	Các chính sách, chương trình	Năm quyết định	Đối tượng	Nội dung chủ yếu
1	Dự án 3 nhân rộng mô hình giảm nghèo thuộc Nghị quyết 80	2012	Người nghèo, hộ nghèo, trụ tiên chủ hộ là nữ và hộ nghèo dân tộc thiểu số	Hỗ trợ sản xuất, nhân rộng mô hình giảm nghèo, liên kết sản xuất.
2	Chương trình 135 giai đoạn III	2013	Hộ nghèo, cận nghèo, nhóm hộ (bao gồm hộ nghèo, cận nghèo và tới đa 20% hộ không phải hộ nghèo, cận nghèo)	Hỗ trợ phát triển sản xuất, cơ sở hạ tầng, nâng cao năng lực cán bộ chỉ đạo sản xuất, cán bộ khuyến nông cấp cơ sở
3	Chính sách hỗ trợ đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt theo quyết định 755	2013	Hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo và hộ nghèo sinh sống bằng nghề nông, lâm nghiệp chưa có hoặc chưa đủ đất ở, đất sản xuất.	Hỗ trợ đất sản xuất, chuyển đổi nghề nếu không còn qui đất, vay vốn tin dụng để chuyển đổi nghề, hỗ trợ đất ở...
4	Chính sách hỗ trợ đất sản xuất và việc làm cho đồng bào DTTS vùng đồng bằng Sông Cửu Long	2013	Hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo.	Hỗ trợ về đất ở, Hỗ trợ vay vốn để tạo việc làm, phát triển sản xuất
5	Chính sách vay vốn hỗ trợ đất sản xuất, chuyển đổi nghề (theo quyết định 775)	2014	Hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo và hộ nghèo sinh sống bằng nghề nông, lâm nghiệp chưa có hoặc chưa đủ đất ở, đất sản xuất.	Mức vay 15 triệu/hộ. Thời hạn 5 năm. Lãi suất 0,1%/tháng cho hỗ trợ đất sản xuất, chuyển đổi nghề, xuất khẩu lao động.
6	Chính sách vay vốn cho chương trình 30a	2014	Hộ nghèo	Cho vay hỗ trợ sản xuất. Mức vay 10 triệu/hộ. Lãi suất bằng 50% lãi suất cho hộ nghèo vay theo Nghị định 78. Thời gian 3 năm.
7	Nghị định 75 về chính sách bảo vệ và phát triển rừng gắn với giảm nghèo	2015	Hộ gia đình đồng bào dân tộc thiểu số, hộ gia đình người Kinh nghèo có thực hiện một trong các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng. Công đồng dân cư thôn được giao rừng	Hỗ trợ khoán bảo vệ rừng, Hỗ trợ bảo vệ rừng và khoanh nuôi tái sinh có trồng rừng bổ sung, Hỗ trợ trồng rừng sản xuất và phát triển lâm sản ngoài gỗ, Hỗ trợ trồng rừng phòng hộ, Trợ cấp gạo trồng rừng thay thế nương rẫy, Hỗ trợ vay tin dụng phát triển trồng rừng và phát triển chăn nuôi
8	Thông tư số 15/2017/TT-BTC	2017	Người lao động thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo, người dân, nhóm hộ và cộng đồng dân cư trên địa bàn huyện nghèo, xã ĐBKK vùng bãi ngang, xã ĐBKK và thôn ĐBKK thuộc Chương trình 135.	Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo trên địa bàn huyện nghèo, xã ĐBKK thuộc chương trình 30a, xã và thôn ĐBKK thuộc chương trình 135
9	Thông tư 18/2017/TT-BNNPTNT về hướng dẫn một số nội dung thực hiện hỗ trợ PTSX, đa dạng hóa sinh kế và dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo thuộc chương trình GNBV	2017	Người lao động thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo (Điều 2 Quyết định số 28/2015/QĐ-TTg)	Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, các thôn, bản đặc biệt khó khăn...
10	Quyết định số 1385/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ	2018	Thôn, bản, ấp của các xã ĐBKK khu vực biên giới, vùng núi, vùng bãi ngang ven biển và hải đảo XDNTM và giảm nghèo bền vững giai đoạn 2018 - 2020	Hỗ trợ phát triển sản xuất, xây dựng các công trình thiết yếu phục vụ cho đời sống người dân, hỗ trợ nâng cao năng lực cán bộ...

Nguồn. Tổng hợp

Các thông tin về các chương trình chính sách trong bảng 1 ở trên cũng cho thấy rõ vấn đề về sự chông chéo của các chính sách giảm nghèo. Do có nhiều chính sách đã dẫn đến nguồn lực hỗ trợ bị xé lẻ và gây nhiều khó khăn trong việc thực hiện các chương trình, dự án giảm nghèo, gây lãng phí nguồn lực.

Do các hộ nghèo, vùng nghèo nhận được đầu tư hỗ trợ từ nhiều chính sách khác nhau, các chính sách này lại không nhất quán hỗ trợ về mức đầu tư, qui trình lập kế hoạch và thời gian hỗ trợ, đầu tư. Vì vậy mà các nguồn lực giảm nghèo đã bị chia lẻ, các hộ được nhận nhiều hỗ trợ khác nhau song mỗi lần được hỗ trợ một khoản nhỏ, do vậy các hộ này đã không đủ để có một kế hoạch sản xuất đồng bộ, với qui mô lớn hơn để tạo sức bật thoát nghèo.

Vấn đề chông chéo về chính sách trên một số khía cạnh như sau: Chông chéo về mặt nội dung, đối tượng, địa bàn, thiếu nhất quán về qui trình, mức chi, thanh quyết toán cho cùng một lĩnh vực trên cùng một địa bàn, thiếu cơ chế phối kết hợp lồng ghép.

Trong giai đoạn 2011 - 2015, Báo cáo rà soát giảm nghèo của Quốc hội cũng nêu rõ "chính sách giảm nghèo còn chông chéo, manh mún, chậm ban hành văn bản hướng dẫn, sửa đổi không kịp thời và một số chính sách mang tính chất cho không đã ảnh hưởng đến hiệu quả của công tác giảm nghèo, hạn chế tính sáng tạo, chủ động của các địa phương trong tổ chức thực hiện chính sách.

Đến giai đoạn 2016 - 2020 đã tích hợp thống nhất thành một chương trình, thống nhất về nội dung và cơ chế thực hiện, khắc phục tính y lại của một bộ phận người nghèo. Điều này không ngoại lệ với nội dung về hỗ trợ phát triển sản xuất.

### **3.3. Nội dung hỗ trợ phát triển sản xuất thuộc chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020**

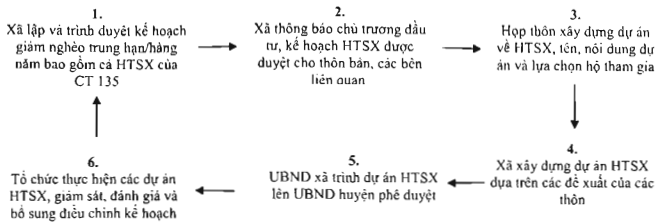
#### **3.3.1. Kết quả thực hiện**

Trong giai đoạn 2016 - 2020 nội dung hỗ trợ phát triển sản xuất phải đảm bảo công khai, dân chủ, bình đẳng giới, có sự tham gia và cam kết của người dân trong việc xây dựng và thực hiện dự án từ khi lựa chọn đối tượng phù hợp được hỗ trợ đến việc quyết định nội dung dự án xin hỗ trợ là gì, các dự án lựa chọn mô hình mang tính đặc thù, phù hợp với lợi thế của từng vùng miền và hộ nghèo, hộ cận nghèo tham gia dự án phải có đơn đăng ký thoát nghèo, thoát cận nghèo, đặc biệt là không gây ô nhiễm môi trường. Đây là điểm mới trong giai đoạn này so với các giai đoạn trước đó.

Phương thức hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo thực hiện theo dự án ngoại trừ hoạt động hỗ trợ phát triển sản xuất thông qua khoản, chăm sóc bảo vệ rừng, giao rừng, giao đất để trồng rừng sản xuất trên địa bàn các huyện nghèo. Nội dung chính sách hỗ trợ: tập huấn, chuyển giao kỹ thuật; giống cây trồng, vật nuôi; thiết bị, vật tư, dụng cụ sản xuất; phân bón, thức ăn, thuốc bảo vệ thực vật, thú y; hỗ trợ làm chuồng trại, cải tạo đất sản xuất, tạo ruộng bậc thang, nương xếp đá; nhà xưởng; máy móc thiết bị; vật tư sản xuất; dạy nghề, hướng nghiệp, tiếp cận thị trường, tạo việc làm; hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm...

Nhân rộng các mô hình giảm nghèo có hiệu quả, mô hình liên kết phát triển sản xuất, phát triển ngành nghề, chế biến, tiêu thụ sản phẩm giữa hộ nghèo, cận nghèo, cộng đồng với doanh nghiệp; mô hình giảm nghèo gắn với an ninh quốc phòng; ưu tiên nhân rộng các mô hình giảm nghèo liên quan đến sinh kế phù hợp với từng vùng, nhóm dân cư;

Trình tự thực hiện xây dựng dự án hỗ trợ phát triển sản xuất:



Cách thức tổ chức: Khác với quy trình triển khai Chương trình 135 các giai đoạn trước đây, trong đó Nhà nước đầu tư và tổ chức hầu hết các hoạt động của Chương trình, cộng đồng chỉ đóng vai trò hưởng lợi, Chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020 được xây dựng trên quan

điểm dẫn xóa bỏ cơ chế cho không, tăng cường đóng góp của cộng đồng trong các hoạt động. Cả Nhà nước và cộng đồng đều phải có trách nhiệm trong quá trình thực hiện các nội dung của Chương trình. Cụ thể về thực hiện trong giai đoạn này thể hiện qua bảng 2.

**Bảng 2. Vai trò của nhà nước và cộng đồng trong Chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020**

Vai trò của Nhà nước	Vai trò của cộng đồng
- Hỗ trợ kinh phí	- Tham gia các hoạt động của Chương trình
- Huy động nguồn lực	- Đóng góp sức người, sức của thực hiện nội dung
- Chỉ đạo, hướng dẫn, hỗ trợ kỹ thuật.	- Thu hưởng kết quả thực hiện chương trình

*Nguồn: Tổng hợp*

Hỗ trợ phát triển sản xuất trong chương trình 135 giai đoạn 2016-2020, từ NSNN là rất lớn. Theo nguồn thông tin từ Thông tấn xã Việt Nam, cụ thể nguồn hỗ trợ như sau:

- Số địa phương được đầu tư: ngân sách trung ương hỗ trợ đầu tư 2.240 xã của 44 tỉnh; ngân sách địa phương đầu tư 35 xã của 4 tỉnh/thành phố: Quảng Ninh, Hà Nội, Khánh Hòa, Bà Rịa - Vũng Tàu. Các tỉnh có nhiều xã khó khăn được đưa vào diện đầu tư của Chương trình 135 là Cao Bằng 148 xã, Hà Giang 141 xã; Lào Cai 113 xã; Thanh Hóa 115 xã; Lạng Sơn 111; Sơn La 102 xã; Điện Biên 98 xã...

- Tổng vốn đầu tư 21.000 tỷ đồng.  
- Mục đích sử dụng vốn: Nguồn vốn này hỗ trợ người dân về giống cây con phát triển sản xuất, nâng cao năng lực cho cán bộ cơ sở và người dân về quản lý thực hiện Chương trình và các chính sách dân tộc, xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu.

Trước đó, năm 2014 và 2015, Chương trình 135 đầu tư cho 2.331 xã (ngân sách trung ương đầu tư 2.295 xã, ngân sách địa phương đầu tư 36 xã), 3.509 thôn, bản đặc biệt khó khăn (ngân sách trung ương đầu tư 3.448 thôn, bản; ngân sách địa phương đầu tư 61 thôn, bản) với tổng số vốn từ ngân sách nhà nước là 7.790 tỷ đồng. Trong hai năm 2014 - 2015, việc phân bổ vốn của Chương trình 135 từ ngân sách Trung ương cho các xã đặc biệt khó khăn, xã an toàn khu, xã biên giới các thôn bản đặc biệt khó khăn mang tính cào bằng dẫn đến sự không công bằng giữa các vùng miền có điều kiện, kinh tế xã hội khác nhau.

Theo Văn phòng Điều phối Chương trình 135, giai đoạn 2016 - 2020 có 7 tiêu chí để xác định việc phân bổ vốn, gồm: Tiêu chí đối với các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu; tiêu chí về thôn đặc biệt khó khăn; tiêu chí về dân số (số nhân khẩu); tiêu chí về tỷ lệ hộ nghèo, số hộ nghèo của tỉnh; tiêu chí về

số xã thôn hoàn thành mục tiêu; tiêu chí về tỷ lệ giải ngân; tiêu chí về chấp hành chế độ báo cáo để có thể giám sát sự không công bằng do phân bổ vốn đồng đều giữa các địa phương như trước đây và phương thức hỗ trợ theo dự án.

Theo Ủy ban dân tộc, đến thời điểm năm 2018, tỷ lệ hộ nghèo, cận nghèo, nhất là hộ đồng bào DTTS giảm nhanh theo từng giai đoạn. Có được kết quả trên, một trong những nội dung quan trọng là do làm tốt công tác phát triển sản xuất. Các mô hình sản xuất hiệu quả, năng suất cao được quảng bá và là mô hình cho các địa phương khác học tập kinh nghiệm. Các hoạt động khuyến nông khuyến lâm, kết hợp với hỗ trợ giống cây trồng vật nuôi; chính sách cho vay vốn ưu đãi phát triển sản xuất đã góp phần thay đổi nhận thức của một bộ phận lớn đồng bào các dân tộc, giúp nhiều hộ vươn lên thoát nghèo, nhiều hộ có thu nhập cao đều được quan tâm. Một số mô hình phát triển sản xuất, sau khi được hỗ trợ đã được nhân rộng:

Tỉnh Tuyên Quang có 6 các dự án phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo về trồng bưởi hữu cơ: nhóm 7 hộ nghèo và cận nghèo (2 mô hình) tại thôn Dồn; nhóm 6 hộ nghèo và cận nghèo tại thôn Dồn và thôn Mói; nhóm 6 hộ nghèo và cận nghèo tại thôn Cò và thôn Mói; nhóm 5 hộ nghèo và cận nghèo tại thôn Cò; nhóm 6 hộ nghèo và cận nghèo tại thôn Cò - xã Minh Thanh, huyện Sơn Dương, tỉnh Tuyên Quang và nhóm 5 hộ nghèo và cận nghèo tại thôn Tân An, xã Đông Thọ, huyện Sơn Dương, tỉnh Tuyên Quang

Tỉnh Bắc Giang có 5 các dự án phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo về trồng bưởi hữu cơ: nhóm 14 hộ nghèo và cận nghèo; nhóm 10 hộ nghèo và cận nghèo; nhóm 11 hộ nghèo và cận nghèo tại thôn Ao Tuấn; nhóm 7 hộ nghèo và cận nghèo tại thôn Cồn Trang; nhóm 9 hộ nghèo và cận nghèo tại thôn Cồn Trang và thôn Ao Tuấn xã Canh Nậu, huyện Yên Thế, tỉnh Bắc Giang.

Tỉnh Bình Thuận (triển khai trong năm 2018) có 2 các dự án phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm

nghèo các xã đặc biệt khó khăn dự án 2 (Chương trình 135); với nguồn kinh phí được giao là 595 triệu đồng, trong năm 2018 triển khai thực hiện 02 mô hình nuôi trâu, bò sinh sản tại xã Phan Lâm, huyện Bắc Bình và xã Đức Bình, huyện Tân Linh.

Tỉnh Thái Nguyên thực hiện mô hình tổ hợp tác chăn nuôi dê có sinh sản bán chăn thả tại xã Văn Lăng, huyện Đồng Hỷ với 44 hộ dân chủ yếu là đồng bào dân tộc Mông của 5 bản vùng cao tham gia. Người dân được hỗ trợ 132 con dê cái giống, các hộ dân đối ứng 44 dê đực giống và làm chuồng nuôi.

Đa số các địa phương đều có các phương án xác định mức hỗ trợ thực hiện dự án hỗ trợ phát triển sản xuất thuộc chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020 trên địa bàn. Một số địa phương đã ban hành các quy định về mức hỗ trợ thực hiện Dự án (phương án) hỗ trợ phát triển sản xuất thuộc chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020 trên địa bàn.

Quảng Ninh (Quyết định số 2599/2016/QĐ-UBND về việc ban hành quy định mức hỗ trợ thực hiện dự án (phương án) hỗ trợ phát triển sản xuất thuộc chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020 trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh, văn bản số 5565/UBND-NLN3 về việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 111/2018/NQ-HĐND ngày 13/7/2018 của HĐND tỉnh về quy định mức chi hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2018 - 2020)... Một số kết quả hỗ trợ phát triển sản xuất trong hơn 2 năm qua ở các địa phương như sau:

Yên Bái: Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo (hỗ trợ con giống đại gia súc 733 con; gia súc, gia cầm 143.134 con; hỗ trợ giống cây: Cây lương thực 132.402 kg hạt giống; cây ăn quả 22.482 cây; cây công nghiệp 90.065.992 cây; hỗ trợ làm chuồng trại chăn nuôi: 1.993 chuồng; hỗ trợ mua thức ăn công nghiệp: 14 tấn; hỗ trợ mua máy móc, công cụ sản xuất: 6.988 cái; hỗ trợ mua phân bón các loại: 26.988 tấn; hỗ trợ xây dựng mô hình phát triển sản xuất (5 mô hình...), với kinh phí 85,898 tỷ đồng.

Theo Ban Dân tộc tỉnh Tuyên Quang: năm 2016, tổng kế hoạch vốn được giao từ chương trình 135 cho tỉnh là 109.8 tỷ đồng, trong đó vốn hỗ trợ sản xuất là 22,23 tỷ đồng. Từ 22,23 tỷ đồng tỉnh đã hỗ trợ sản xuất cho 5.199 lượt hộ nghèo, cận nghèo, bình quân mỗi hộ nghèo được hỗ trợ trên 4,2 triệu đồng/năm. Mỗi địa phương sử dụng vốn hỗ trợ với các hình thức khác nhau: Xã Trung Minh (Yên Sơn) được phân bổ 250 triệu đồng, xã đã hỗ trợ 50 con lợn giống cho 50 hộ nghèo, cận nghèo theo hình thức mỗi hộ được hỗ trợ 1 con; xã Đồng Quý huyện Sơn Dương, vốn hỗ trợ sản xuất là 217 triệu đồng hỗ trợ cho 55 hộ nghèo, cận nghèo mỗi hộ 1 con lợn giống; xã Vân Sơn được hỗ trợ sản xuất là 135 triệu đồng để mua lợn giống cho 36 hộ nghèo.

Ngoài ra, cũng có một số mô hình, dự án hỗ trợ phát triển sản xuất (PTSX) chưa phù hợp, không phát huy hiệu quả kinh tế, gây lãng phí nguồn lực đầu tư của Nhà nước như mô hình hỗ trợ nuôi lợn ở bản Phé, xã Phú Xuân (Quan Hóa - Thanh Hóa). Theo đó, năm 2015 - 2017, các hộ nghèo và cận nghèo ở bản Phé được hỗ trợ từ 1 - 2 con lợn giống. Nhưng hiện nay mô hình này kém hiệu quả, không được người dân nhân ra diện rộng, nhiều hộ gia đình không duy trì được.

### 3.3.2. Những hạn chế và nguyên nhân

Bên cạnh những kết quả tích cực do hỗ trợ cho phát triển sản xuất từ chương trình 135 giai đoạn 4 mang lại cho các hộ nghèo, trong quá trình thực hiện cũng có những hạn chế như:

- Việc lựa chọn địa bàn ở một số mô hình chưa được phù hợp, học tập mô hình nhưng lựa chọn không phù hợp với tình hình địa phương, chưa căn cứ vào nhu cầu của người dân theo đúng quy trình thực hiện để lấy ý kiến, đặc biệt là quy hoạch sản xuất và tổ chức lại sản xuất nên khả năng nhân rộng chưa cao.

- Còn lúng túng trong việc xây dựng, nhân rộng mô hình, kể cả trong triển khai thực hiện.

- Kết quả thực hiện các dự án hỗ trợ phát triển sản xuất chưa thực sự mang lại sự thay đổi tích cực để thực hiện mục tiêu về giảm nghèo của một số địa phương.

- Quá trình hoạt động của các hộ được hỗ trợ không theo đúng trình tự, hướng dẫn về quy trình sản xuất của các loại cây, con được lựa chọn trong quá trình thực hiện các dự án sản xuất.

- Nguồn vốn hỗ trợ ít, trong khi đối tượng cần hỗ trợ nhiều nên chưa đáp ứng nhu cầu thực tế của người dân. Ngân sách của các địa phương còn hạn hẹp nên không hỗ trợ thêm cho các hộ dân trong việc thực hiện các chương trình để đạt hiệu quả cao.

*Những hạn chế đó xuất phát từ những nguyên nhân sau:*

- Do công tác triển khai thực hiện ở một số địa phương còn nhiều lúng túng từ khâu lập kế hoạch, phân bổ vốn, tổ chức thực hiện, kiểm tra, giám sát. Ngoài ra, việc lồng ghép dự án hỗ trợ PTSX thuộc Chương trình 135 với hợp phần hỗ trợ PTSX của các chương trình khác và một số đề án chưa nhiều, chưa phát huy hiệu quả. Nhiều xã chưa xác định được cây, con có thể mạnh trên địa bàn nên trong quá trình hỗ trợ mang tính dàn trải, nhỏ lẻ, cào bằng, chưa ưu tiên lựa chọn hộ có năng lực để làm điểm nhân rộng mô hình.

- Việc lựa chọn nội dung, hình thức hỗ trợ chưa sát với thực tế điều kiện đất đai, thời tiết, tập quán cộng đồng... dẫn đến một số mô hình hiệu quả thấp.

- Do trình độ của cán bộ chuyên môn còn hạn chế. Cán bộ chuyên môn chưa làm tốt chức năng tham mưu cho chính quyền địa phương trong việc thực hiện dự án.

- Do nhận thức của một số hộ nghèo về vấn đề thoát nghèo chưa hình thành, còn mơ hồ. Khi được hỗ trợ để phát triển sản xuất để nâng cao thu nhập nhưng do lười lao động, không có ý thức tham gia vào dự án hỗ trợ. Những hộ này gần như họ không nhận thức được vấn đề nghèo, không cho rằng mình đang nghèo và nhu cầu của họ chỉ ở mức ăn, ở và mặc. Và những nhu cầu này, những sự hỗ trợ của nhà nước, các tổ chức phi chính phủ đã đáp ứng được nhu cầu của họ nên họ không có mong muốn thay đổi.

- Do đa số đối tượng thực hiện chính sách



thiếu kiến thức, kinh nghiệm sản xuất nên khó khăn trong chuyển giao tiến bộ kỹ thuật vào sản xuất. Ngoài ra, cán bộ chuyên môn hỗ trợ ở các địa phương chưa sát sao trong việc theo dõi, giám sát về chuyên môn khi các hộ thực hiện các nội dung trong quá trình thực hiện dự án hỗ trợ phát triển sản xuất.

- Do nguồn vốn hỗ trợ từ các chương trình, dự án trong và ngoài nước hỗ trợ cho PT SX ở các đối tượng thuộc hộ nghèo vẫn còn nhỏ lẻ nên khó đầu tư các dự án quy mô, hay tham gia vào các chuỗi giá trị.

### **3.4. Một số giải pháp góp phần thực hiện hiệu quả hỗ trợ PT SX trong chương trình 135**

- Để việc thực hiện các nguồn vốn hỗ trợ PT SX theo Nghị quyết 30a, Chương trình 135, Chương trình Mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới thật sự phát huy hiệu quả, thiết thực, khi triển khai mô hình, dự án các cấp ủy, chính quyền địa phương cần nghiên cứu đánh giá kỹ yếu tố thị trường, có sự liên kết với doanh nghiệp để tìm đầu ra cho sản phẩm; các địa phương cần xác định được cây, con chủ lực có thể mạnh để có hướng đầu tư, tránh tình trạng đầu tư dàn trải; tăng cường kiểm tra, giám sát, chuyên gia các tiến bộ khoa học - kỹ thuật vào sản xuất... Có như vậy thì việc triển khai mô hình, dự án mới thực sự hiệu quả, góp phần nâng cao đời sống, xóa đói, giảm nghèo bền vững cho người dân.

- Gắn kết nội dung hỗ trợ phát triển sản xuất ở hai chương trình xây dựng nông thôn mới và giảm nghèo bền vững để tạo ra sự đột phá trong quá trình thực hiện

- Xác định các đối tượng hộ nghèo có các nhận thức khác nhau về vấn đề nghèo đói. Từng hộ thuộc cộng đồng nào (cộng đồng yếu kém, cộng đồng thức tỉnh, cộng đồng tăng năng lực, cộng đồng tự quản) để có những biện pháp tác động phù hợp với đặc điểm của từng cộng đồng.

- Cần nâng cao trình độ cho cán bộ chuyên môn, tăng cường theo dõi, giám sát quá trình thực hiện các hoạt động sản xuất của hộ nghèo để đảm bảo thực hiện theo đúng quy trình, kỹ thuật, giảm những thiệt hại trong quá trình sử

dụng vốn hỗ trợ của các chính sách.

- Cần rà soát các chương trình, dự án hỗ trợ cho PT SX cho cùng đối tượng để có kế hoạch phù hợp cả về quy mô, nội dung và hình thức hỗ trợ cho phù hợp, vốn tập trung hơn để khắc phục được những hạn chế của đầu tư nhỏ lẻ.

### **4. KẾT LUẬN**

Trong nội dung nghiên cứu này, tác giả đã trình bày tình hình thực hiện chương trình 135 giai đoạn 4 năm 2016 - 2020 và những kết quả đã đạt được tính đến năm 2018. Ngoài ra, tác giả trình bày những vấn đề về hỗ trợ phát triển sản xuất trong chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020. Nội dung hỗ trợ PT SX trong giai đoạn này có sự thay đổi lớn so với những giai đoạn trước, không hỗ trợ cho riêng biệt từng hộ mà hỗ trợ theo dự án phù hợp với đặc điểm và nhu cầu của các địa phương. Trong thời gian vừa qua khi thực hiện chính sách, đã mang lại những thay đổi tích cực trong giảm tỷ lệ hộ nghèo, nâng cao thu nhập. Tuy nhiên, cũng bộc lộ những hạn chế trong quá trình thực hiện, đặc biệt nhận thức của một bộ phận hộ nghèo vẫn chưa được thay đổi. Vì vậy, cần xác định các đối tượng được hỗ trợ thuộc cộng đồng nào để có các phương án tác động phù hợp. Trong nội dung nghiên cứu, tác giả cũng đã đề xuất được một số giải pháp góp phần thực hiện hiệu quả hỗ trợ PT SX trong chương trình 135.

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Chính phủ (2014), *Báo cáo giảm nghèo năm 2014 và kế hoạch năm 2015 của Ban chỉ đạo Trung ương về giảm nghèo bền vững giai đoạn 2011-2020*;
2. Ngô Thế Hiền, Tạ Hữu Nghĩa, Phạm Thị Mỹ Dung, Nguyễn Tiên Tươi (2013), *Báo cáo đánh giá các mô hình phát triển sản xuất giảm nghèo bền vững và xây dựng cơ chế quản lý trong xây dựng và nhân rộng mô hình*.
3. Nguyễn Thị Yên Mai (2011), *Các nhân tố ảnh hưởng tình trạng nghèo ở các xã vùng biên giới trên địa bàn tỉnh Tây Ninh*, Luận văn thạc sĩ kinh tế học, Đại học Mở TP Hồ Chí Minh.
4. Oxfam (2013), *Mô hình giảm nghèo tại một số cộng đồng DTTS điển hình ở Việt Nam*, nghiên cứu trường hợp tại Hà Giang, Nghệ An và Đắk Nông.
5. Thủ tướng chính phủ (2016), *Quyết định số 1722 ngày 02 tháng 9 năm 2016 về phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 - 2020*.

## **SUPPORT FOR PRODUCTION DEVELOPMENT IN THE PROGRAM 135 IN THE PERIOD 2016 - 2020**

**Doan Thi Han**

*Vietnam National University of Forestry*

### **SUMMARY**

Program 135 in the period 2016 - 2020, is a component project of the National Program for Sustainable Poverty Reduction in the period 2016 - 2020. With the goal of promoting fast and sustainable poverty reduction in extremely difficult communes, border communes, zones safety communes and extremely difficult villages, Program 135 consists of three sub-projects, focusing on the contents of commune and village infrastructure building; supporting production development to increase income, and improve capacity for commune officials and community. Funds for implementation of Program 135 are allocated to communes based on socio-economic conditions, progress and results of implementation Program 135 in previous years. In particular, the content of supporting product development to increase income is allocated at least 35% of the total capital, production development supporting to increase income encourage support by production groups both in agriculture and non-agriculture. The content of support changes according to each type of production activities, but deleting the zero mechanism, enhancing the contribution of beneficiaries in activities. In this research, the author will show the basic contents of supporting product development to increase income in Program 135 in the period 2016 - 2020. From there, learning difficulties and limitations in the previous period, propose solutions to facilitate implementation in the period of 2016 - 2020 and the following years.

**Keywords: Program 135, supporting production development, sustainable poverty reduction.**

Ngày nhận bài : 21/02/2019

Ngày phản biện : 23/5/2019

Ngày quyết định đăng : 30/5/2019