

Một số kết quả đạt được sau 20 năm thực hiện Chương trình 135 và những vấn đề đặt ra

NGUYỄN THỊ THUẬN*

Kể từ khi thực hiện đường lối đổi mới (năm 1986) đến nay, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều chủ trương, chính sách ưu tiên phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi⁽¹⁾. Để tiếp tục phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi, ngày 31-7-1998, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục ban hành Quyết định số 135/QĐ-TTg về Phê duyệt Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa (gọi tắt là Chương trình 135). Sự ra đời của Chương trình 135 đã thể hiện chủ trương, đường lối nhất quán của Đảng và Nhà nước ta trong phát triển kinh tế - xã hội, xóa đói, giảm nghèo, chăm lo đời sống nhân dân, bảo đảm tiến bộ công bằng xã hội ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi.

Một số kết quả và hạn chế sau 20 năm thực hiện Chương trình 135

Với mục tiêu "nâng cao nhanh đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào các dân tộc ở các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa; tạo điều kiện để đưa nông thôn các vùng này thoát khỏi tình trạng nghèo nàn, lạc hậu, chậm phát triển, hòa nhập vào sự phát triển chung của cả nước; góp phần bảo đảm trật tự an toàn xã hội, an ninh quốc phòng"⁽²⁾, Chương trình 135 giai đoạn I (1999 - 2005) được bắt đầu từ 1.000 xã nghèo nhất của Việt Nam

và dần mở rộng ra 2.362 xã nghèo.

Sau 7 năm triển khai thực hiện, tính đến năm 2005, Chương trình 135 đã xây dựng được 20.026 công trình hạ tầng, hoàn thành 300 trung tâm cụm, xã đưa vào sử dụng, hoàn thành trên 50.000km đường các loại, 96% số xã có đường ô-tô đến trung tâm xã. Tính "từ năm 1999 - 2001, nguồn lực được phân bổ để đầu tư là 2.570 tỷ đồng; từ năm 2002 - 2005 là 4.225,7 tỷ đồng"⁽³⁾. Các hợp phần được đầu tư chủ yếu, như xây dựng cơ sở cụm xã, nông nghiệp, tập huấn cán bộ xã, định

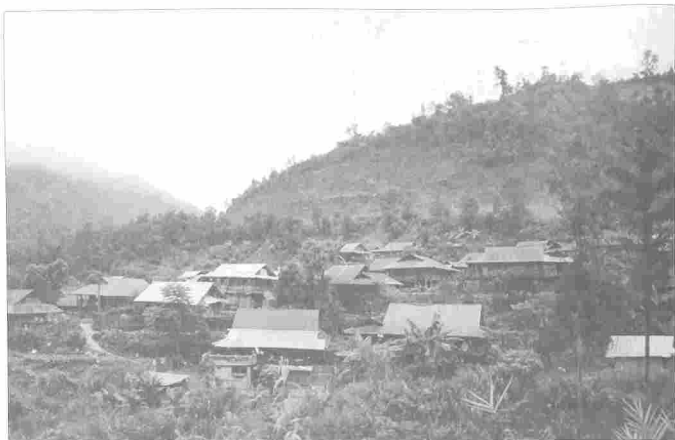
canh, định cư... Trong đó, có 56% số xã đã có đủ 7 loại công trình, bảo đảm đủ điều kiện

* TS, Học viện Dân tộc

(1) Nghị quyết số 22/NQ-TW, ngày 27-11-1989, của Bộ Chính trị Về một số chủ trương, chính sách lớn phát triển kinh tế - xã hội miền núi; Quyết định số 72/QĐ-HĐBT, ngày 13-3-1990, của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) về một số chủ trương, biện pháp, tiếp tục phát triển kinh tế - xã hội miền núi...

(2) Quyết định số 135/1998/QĐ-TTg, ngày 31-7-1998, của Thủ tướng Chính phủ về Phê duyệt Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa

(3) Xem trang sau



Chương trình 135 đã và đang mang lại hiệu quả thiết thực, góp phần làm thay đổi diện mạo nông thôn miền núi tỉnh Lai Châu.

NGUỒN: BAO LAI CHAU VN

thoát nghèo về kết cấu hạ tầng để chuyển sang giai đoạn ổn định và phát triển.

Tiếp nối thành công của giai đoạn I, Chương trình 135 giai đoạn II được triển khai thực hiện từ năm 2006 - 2010, với mục tiêu tổng quát là “tạo sự chuyển biến nhanh về sản xuất, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp theo hướng sản xuất gắn với thị trường; cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào các dân tộc ở các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn một cách bền vững, giảm khoảng cách phát triển giữa các dân tộc và giữa các vùng trong cả nước. Phần đầu đến năm 2010, trên

địa bàn cơ bản không còn hộ đói, giảm hộ nghèo xuống còn dưới 30% theo chuẩn nghèo quy định tại Quyết định số 170/2005/QĐ-TTg, ngày 8-7-2005, của Thủ tướng Chính phủ⁽⁴⁾.

Theo đó, Chương trình được triển khai thực hiện trên 1.848 xã và 3.274 thôn đặc biệt khó khăn thuộc các xã khu vực II. Theo báo cáo của Ủy ban Tài chính và Ngân sách Quốc hội, đến hết năm 2009, Chương trình 135 giai đoạn II đã đạt được một số chỉ tiêu đáng ghi nhận. Theo đó, 100% người dân có nhu cầu trợ giúp pháp lý được trợ giúp miễn phí; tỷ lệ hộ nghèo giảm xuống còn 31,2%. Chương

trình đã hỗ trợ 14.000 tỷ đồng cho các địa phương; xây dựng 4.125 mô hình phát triển nông nghiệp, ngư nghiệp; xây dựng trên 12.000 dự án đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực cán bộ cơ sở. Ủy ban Dân

(3) Chương trình phát triển của Liên hợp quốc (UNDP): *Rà soát tổng quan các chương trình, dự án giảm nghèo ở Việt Nam*, Hà Nội, tháng 9-2009

(4) Quyết định số 07/QĐ-TTg, ngày 10-1-2006, của Thủ tướng Chính phủ về *Phê duyệt Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi giai đoạn 2006 - 2010* (Chương trình 135 giai đoạn II)

tộc đã tập huấn cho 3.500 lượt cán bộ tham gia quản lý Chương trình 135 từ cấp tỉnh đến cấp huyện. Tính trung bình, mỗi địa phương đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý hành chính, kinh tế, giám sát dự án cho 178 lượt cán bộ xã, thôn, bản; thành lập 1.500 câu lạc bộ trợ giúp pháp lý cho các xã.

Trong giai đoạn III, Chương trình 135 được chia làm 2 giai đoạn: 2011 - 2015 và 2016 - 2020. *Giai đoạn 2011 - 2015*, Chương trình được phê duyệt tại Quyết định số 551/QĐ-TTg, ngày 4-4-2013, của Thủ tướng Chính phủ và được thiết kế có nhiều đổi mới với hướng đầu tư trực tiếp tới người dân. Theo đó, Chương trình 135 có sự thay đổi so với hai giai đoạn trước, không chỉ bao gồm đầu tư, hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội mà còn tập trung vào giảm nghèo ở các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng sản xuất hàng hóa, tăng thu nhập, cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào các dân tộc; giảm chênh lệch về khoảng cách phát triển giữa các dân tộc và các vùng trong cả nước theo tinh thần Nghị quyết số 80/NQ-CP, ngày 19-5-2011, của Chính phủ về Định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ 2011 - 2020.

Mục tiêu chung của chương trình đến năm 2015 là "tỷ lệ

hộ nghèo giảm 4%/năm; thu nhập bình quân đầu người đạt 50% mức bình quân chung khu vực nông thôn của cả nước; 85% số thôn có đường cho xe cơ giới, trong đó 35% số xã và 50% thôn có đường giao thông đạt chuẩn; 95% trung tâm xã và trên 60% thôn có điện; các công trình thủy lợi nhỏ được đầu tư đáp ứng 50% nhu cầu tưới tiêu cho diện tích cây hằng năm; trên 50% trạm y tế xã được chuẩn hóa; các công trình hạ tầng giáo dục, văn hóa... được quan tâm đầu tư để đạt các mục tiêu của Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững"⁽⁵⁾.

Trong giai đoạn 2011 - 2015, Chương trình 135 tập trung ưu tiên đầu tư, hỗ trợ hai nội dung chính là kết cấu hạ tầng và phát triển sản xuất. Sau 5 năm thực hiện, "98% trung tâm xã và 70% thôn đã có điện, so với mục tiêu là 95% trung tâm xã và trên 60% thôn có điện. 58,94 xã có hệ thống thủy lợi nhỏ đáp ứng yêu cầu sản xuất và đời sống, so với mục tiêu là 50%"⁽⁶⁾.

Giai đoạn 2016 - 2020, Chương trình 135 là dự án 2 trong Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững theo Quyết định 1722/QĐ-TTg, ngày 2-9-2016, của Thủ tướng Chính phủ về việc Phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 - 2020.

Chương trình đề ra các mục tiêu: 1- Góp phần giảm tỷ lệ hộ nghèo của cả nước bình quân 1% - 1,5%/năm (riêng các huyện nghèo, xã nghèo giảm 4%/năm; hộ nghèo dân tộc thiểu số giảm 3% - 4%/năm) theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020; 2- Cải thiện sinh kế và nâng cao chất lượng cuộc sống của người nghèo, bảo đảm thu nhập bình quân đầu người của hộ nghèo cả nước cuối năm 2020 tăng lên 1,5 lần so với cuối năm 2015 (riêng hộ nghèo ở các huyện nghèo, xã nghèo, thôn, bản đặc biệt khó khăn, hộ nghèo dân tộc thiểu số tăng gấp 2 lần); 3- Thực hiện đồng bộ, có hiệu quả cơ chế, chính sách giảm nghèo để cải thiện điều kiện sống và tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản của người nghèo; 4- Kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ở các huyện nghèo, xã nghèo, thôn,

(5) Quyết định số 551/QĐ-TTg, ngày 4-4-2013, của Thủ tướng Chính phủ *Phê duyệt Chương trình 135 về hỗ trợ đầu tư kết cấu hạ tầng, hỗ trợ phát triển sản xuất cho các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, các thôn bản đặc biệt khó khăn*

(6) Ủy ban Dân tộc - Văn phòng Chương trình 135, *Báo cáo kết quả thực hiện Chương trình 135 giai đoạn 2011 - 2015; nhiệm vụ, giải pháp giai đoạn 2016 - 2020*, Hà Nội, 2016



bản đặc biệt khó khăn được tập trung đầu tư đồng bộ theo tiêu chí nông thôn mới, trước hết là kết cấu hạ tầng thiết yếu, như giao thông, trường học, trạm y tế, thủy lợi nhỏ, nước sinh hoạt; tạo điều kiện để người dân tham gia thực hiện các hoạt động của Chương trình nhằm tăng thu nhập thông qua cơ chế tạo việc làm nhằm phát huy hiệu quả các công trình kết cấu hạ tầng thiết yếu được đầu tư, góp phần giảm thiểu rủi ro thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu, cải thiện tiếp cận thị trường.

Theo báo cáo của Ủy ban Dân tộc, năm 2017, “ngân sách Trung ương là 3.769.753 triệu đồng, ngân sách địa phương tự cân đối là 225.920 triệu đồng. Hỗ trợ 44 tỉnh từ nguồn ngân sách Trung ương và 6 tỉnh sử dụng nguồn ngân sách địa phương. Kết cấu hạ tầng đầu tư cho hơn 2.500 công trình, bao gồm: 1.105 công trình chuyển tiếp và hơn 1.300 công trình khởi công mới, đạt 90% kế hoạch đề ra. Hỗ trợ phát triển sản xuất 554.348 hộ, chủ yếu là hỗ trợ giống cây, giống con, phân bón, vật tư và một số mô hình phát triển sản xuất. Nâng cao năng lực cho cộng đồng và cán bộ cơ sở thực hiện được hơn 470 lớp tập huấn đối với cán bộ xã và cán bộ cộng đồng”⁽⁷⁾.

Sau 20 năm triển khai thực hiện, mặc dù đã đạt được

những kết quả đáng ghi nhận, nhưng bên cạnh đó, Chương trình 135 vẫn còn những hạn chế nhất định. Chẳng hạn như, giai đoạn 2011 - 2015 đề ra mục tiêu giảm nghèo 4%/năm nhưng mới chỉ đạt 3,5%/năm. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới (WB) ngày 5-4-2018, “Việt Nam vẫn còn 9 triệu người nghèo. 72% trong số đó là người dân tộc thiểu số và phần lớn họ sống tại vùng cao. Họ có thu nhập từ lương nên vấn đề không phải là tạo việc làm, mà là chất lượng việc làm”⁽⁸⁾.

Bên cạnh đó, việc phân cấp cho các xã làm chủ đầu tư để “xã có công trình, dân có thêm việc làm, nâng cao thu nhập” chưa đạt yêu cầu. Việc thực hiện dự án hỗ trợ phát triển sản xuất còn lúng túng, mang tính bình quân, chia đều, sai đối tượng, không bảo đảm tính thời vụ. Công tác tuyên truyền sâu rộng đến các đối tượng thụ hưởng chính sách hỗ trợ của Nhà nước còn nhiều hạn chế. Việc khảo sát, xét duyệt đối tượng thụ hưởng chưa chặt chẽ. Các ngành chức năng và chủ đầu tư chưa phối hợp chặt chẽ trong việc đánh giá hiệu quả sau đầu tư đối với một số loại cây trồng, vật nuôi để nhân rộng. Chất lượng đào tạo nghề cho thanh niên dân tộc thiểu số đạt hiệu quả chưa cao, phần lớn lao động sau khi học nghề xong không tìm được việc làm hoặc

có việc làm nhưng doanh nghiệp phải đào tạo lại...

Những hạn chế trên được xác định có nhiều nguyên nhân, như vùng dân tộc thiểu số và miền núi có địa bàn hiểm trở; xuất phát điểm về kinh tế còn thấp, phát triển không đồng đều; dân cư thưa thớt, trình độ dân trí còn thấp; giao thông đi lại khó khăn. Nguồn lực bố trí thường chỉ đáp ứng được khoảng 40% - 60% kế hoạch và chưa kịp thời, đồng bộ đã ảnh hưởng nhiều đến kết quả thực hiện.

Bên cạnh đó, đội ngũ cán bộ ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi còn thiếu về số lượng, yếu về năng lực tổ chức chỉ đạo thực hiện của cán bộ cấp cơ sở trong các công trình do xã làm chủ đầu tư cũng là vấn đề nan giải đặt ra. Hầu hết số cán bộ này trình độ, năng lực còn hạn chế, ảnh hưởng lớn đến việc lập dự án, triển khai thực hiện các chính sách, chế độ. Đây là bất cập lớn trong xây dựng, quản lý các dự án, công trình đầu tư; hướng dẫn, lãnh

(7) Ủy ban Dân tộc: Báo cáo về kết quả thực hiện Chương trình 135 năm 2017 thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 - 2020

(8) Xem: <https://www.worldbank.org/vi/news/press-release/2018/04/05/vietnam-continues-to-reduce-poverty-according-to-world-bank-report>

đạo, chỉ đạo, động viên nhân dân thay đổi tập quán canh tác, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi, mô hình sản xuất. Hơn nữa, tính chủ động của đồng bào các dân tộc chưa cao...

Một số giải pháp

Một là, tiếp tục triển khai thực hiện có hiệu quả các chính sách về phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi, nhất là Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững theo Quyết định số 1722/QĐ-TTg, ngày 2-9-2016, của Thủ tướng Chính phủ về việc *Phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 - 2020*. Theo đó, các bộ, ngành, địa phương cần coi phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số, nhất là các vùng đặc biệt khó khăn là nhiệm vụ chính trị trọng tâm nhằm tạo chuyển biến rõ rệt trong thời gian tới.

Hai là, cần đổi bố trí đủ nguồn lực thực hiện các chính sách đầu tư phát triển kinh tế - xã hội thuộc Chương trình 135 trong thời gian còn lại của giai đoạn để bảo đảm tiến độ tổ chức thực hiện. Theo đó, trong kế hoạch vốn giao hàng năm, cần giao chi tiết cho từng hợp phần, bảo đảm sự thống nhất ngay từ đầu. Chính phủ sớm có Quyết định ban hành tiêu chí xã, thôn hoàn thành Chương

trình 135. Bên cạnh đó, Ủy ban Dân tộc cần có hướng dẫn về nhân rộng các mô hình hay, hiệu quả trong thực hiện Chương trình 135, đồng thời có chính sách khích lệ đối với xã hoàn thành sớm mục tiêu Chương trình 135.

Ba là, tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ nhằm nâng cao năng lực cho cán bộ cấp cơ sở, bởi từ giai đoạn II đến nay, Chương trình 135 có quy định phải tăng cường việc phân cấp cho xã làm chủ đầu tư. Tuy nhiên hiện nay, trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ này còn hạn chế, vì vậy, các địa phương cần chủ động xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ cấp xã trong cả nhiệm kỳ. Bên cạnh đó, cần gắn bồi dưỡng về chính trị - chuyên môn với giáo dục phẩm chất, ý thức tinh thần trách nhiệm của cán bộ cấp cơ sở.

Bốn là, việc phát triển cộng đồng thông qua phương pháp thực hành công tác xã hội đã và đang được vận dụng và triển khai tại nhiều địa bàn trên cả nước nhằm phát huy tính chủ động của người dân trong khâu lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội tại chính địa phương trong phát triển bền vững. Tuy nhiên, giai đoạn 2018 - 2020 của Chương trình 135, cần phát triển cộng đồng ra sao, hay làm thế nào để tăng cường sự tham gia của cộng đồng, người nghèo,

phụ nữ trong công tác lập kế hoạch và thực hiện nhằm phát huy nội lực, cũng như sự chủ động của cộng đồng trong phát triển kinh tế để vùng dân tộc thiểu số thoát khỏi đói nghèo đang là câu hỏi lớn được đặt ra.

Năm là, tăng cường hợp tác để huy động tổng hợp các nguồn lực, sự hỗ trợ, giúp đỡ của các tổ chức quốc tế, các doanh nghiệp cho sự việc phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và miền núi.

Có thể thấy, sau 20 năm và qua 3 giai đoạn triển khai thực hiện, với sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị từ Trung ương đến địa phương và được đồng bào các dân tộc thiểu số hưởng ứng, tích cực, Chương trình 135 đã thu được những kết quả đáng khích lệ, góp phần không nhỏ trong việc xây dựng đồng bộ kết cấu hạ tầng, hỗ trợ phát triển sản xuất, xóa đói, giảm nghèo ở các thôn, bản, xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và miền núi. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được vẫn còn những hạn chế, yếu kém nhất định. Vì vậy, để phát huy những kết quả đạt được, khắc phục những hạn chế nhằm thực hiện thắng lợi của Chương trình trong những năm tiếp theo, các ngành, các cấp cần tiến hành thực hiện tốt và đồng bộ những giải pháp trên!