

# ĐÓNG GÓP CỦA HỘ NÔNG THÔN VÀO PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI Ở ĐỊA PHƯƠNG

**Hoàng Vũ Quang**

*Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn*

*Email: hoangvuquang@hotmail.com*

Ngày nhận: 15/9/2016

Ngày nhận bản sửa: 8/10/2016

Ngày duyệt đăng: 18/10/2016

## **Tóm tắt:**

*Bài báo trình bày kết quả nghiên cứu về hiện trạng đóng góp của hộ nông thôn, dựa trên kết quả điều tra trực tiếp 400 hộ nông thôn của các xã có điều kiện khác nhau. Nghiên cứu chỉ ra rằng, hộ nông thôn đóng góp nhiều khoản với tổng số tiền đóng góp chiếm khoảng 1,26% thu nhập năm của hộ. Đóng góp của hộ trong xã lớn hơn nguồn thu tại chỗ của xã và là nguồn lực quan trọng đóng góp vào phát triển kinh tế - xã hội nông thôn. Nghiên cứu đã chỉ ra các tồn tại bất cập trong việc huy động, quản lý và sử dụng tiền đóng góp cũng như đưa ra một số khuyến nghị nhằm thực hiện tốt hơn nữa việc huy động, sử dụng tiền hộ nông thôn đóng góp phù hợp với khả năng, nguyện vọng của hộ.*

**Từ khóa:** đóng góp, hộ, kinh tế xã hội, nông thôn.

## **Contribution of rural households to local socio-economic development**

### *Abstract:*

*The paper presented research results on the current contribution of rural households which was based on direct interview of 400 rural households in the communes of different conditions. The study showed that, rural households had several contributions with the annual amount representing about 1.26% of their total annual income. The contribution of the households in a commune was bigger than total income from local sources of commune and was a very important financial source contributing to rural socio-economic development. Several shortcomings in the mobilization, management and use of this contribution were identified. The study also proposed the solutions which aimed at the better implementation of mobilization, management and use of the contribution which is suitable for the affordability and aspiration of rural households.*

*Keywords: contribution, household, socio-economic, rural.*

## **1. Đặt vấn đề**

Người dân nông thôn có nhiều khoản đóng góp cho các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương (IPSARD, 2007; Bùi Bằng Đoàn & Nguyễn Thị Thủy, 2009; Cục Kinh tế hợp tác và Phát triển nông thôn, 2009; Phạm Văn Hùng, 2013). Từ năm 2010, cả nước triển khai thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, trong đó, đóng góp của người dân được xác định là một nguồn vốn có ý nghĩa để thực hiện chương trình. Theo báo cáo của Ban chỉ đạo Trung ương chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới (2015), trong giai đoạn 2010 - 2015, người dân nông thôn đã đóng

góp 107 ngàn tỷ đồng, chiếm 12,62% tổng vốn thực hiện các nội dung xây dựng nông thôn mới. Ngoài đóng góp trực tiếp vào xây dựng nông thôn mới, hộ nông thôn còn có nhiều khoản đóng góp khác vào các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương.

Nhà nước có quy định rõ, việc đóng góp tự nguyện của người dân phải phù hợp với điều kiện kinh tế của họ và dựa trên sự thống nhất của cộng đồng. Một số nghiên cứu trước năm 2010 đã chỉ ra rằng trong thực tế có hiện tượng thu không đúng quy định, thiếu công khai, minh bạch trong việc huy động, quản lý và sử dụng các đóng góp của người

dân, hay có hiện tượng chạy theo thành tích dẫn đến huy động quá mức khả năng của hộ nông thôn, ảnh hưởng đến thu nhập và đời sống của họ, cũng như tạo nên những bức xúc của người dân (IPSARD, 2007; Cục Kinh tế hợp tác và Phát triển nông thôn, 2009; Bùi Bằng Đoàn & Nguyễn Thị Thủy, 2009). Tuy nhiên, từ khi bắt đầu triển khai chương trình xây dựng nông thôn mới thì chưa có nghiên cứu nào đánh giá mức độ đóng góp tự nguyện của người dân nông thôn.

Bài báo này trình bày các khoản đóng góp tự nguyện của người dân nông thôn, tổng số tiền và cơ cấu đóng góp của hộ; vai trò của đóng góp tự nguyện của hộ dân vào phát triển kinh tế - xã hội nông thôn; những vấn đề tồn tại, bất cập trong việc huy động đóng góp của người dân và gợi ý một số giải pháp nhằm hoàn thiện chính sách đảm bảo sự minh bạch, hiệu quả trong việc huy động đóng góp của người dân.

## 2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu được thực hiện trên 10 tỉnh/thành phố là Sơn La, Hà Nội, Nam Định, Quảng Ninh, Nghệ An, Đà Nẵng, Đắk Lắk, Đồng Nai, An Giang và Cần Thơ. Các tỉnh khảo sát đại diện cho các địa bàn có điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế - xã hội khác nhau. Mỗi tỉnh/thành phố chọn 4 xã thuộc 2 huyện. Các xã đại diện có sự khác nhau về đặc điểm kinh tế (xã nông nghiệp, phi nông nghiệp; xã điểm xây dựng nông thôn mới, xã không phải xã điểm xây dựng nông thôn mới; xã nghèo và xã không nghèo), về địa hình (xã đồng bằng, xã trung du/miền núi thấp, xã miền núi cao, xã ven biển, xã ven đô). Mỗi xã phỏng vấn trực tiếp 10 hộ gia đình thuộc 2 thôn, là hộ đại diện cho các nhóm hộ giàu, hộ trung bình, hộ nghèo trong thôn. Lựa chọn ngẫu nhiên 1 - 2 hộ trong mỗi danh sách nhóm hộ của thôn. Tổng cộng, 400 hộ nông thôn đại diện cho các địa bàn, các điều kiện kinh tế - xã hội khác nhau, trong đó 238 hộ (59,5%) có con đi học trong giai đoạn 2011- 2014. Điều tra được tiến hành giữa năm 2014 và thông tin về đóng góp của hộ thu trong giai đoạn 2011- 2013 thông qua phỏng vấn chủ hộ bằng bảng hỏi. Ngoài ra, tổ chức các cuộc tọa đàm, phỏng vấn sâu với các cơ quan quản lý nhà nước các cấp và tọa đàm với nhóm hộ nông dân để thu thập thông tin định tính.

Phương pháp phân tích thống kê mô tả được sử dụng để tính toán, phân tích dữ liệu điều tra từ hộ gia đình nông thôn. Số liệu thứ cấp về thu chi ngân sách, số hộ trong xã do Ủy ban nhân dân các xã cung cấp

được sử dụng để tính toán tổng thu, tổng chi ngân sách xã hàng năm. Trong bài báo này, đóng góp được hiểu là khoản tiền mà hộ gia đình góp có tính chất tự nguyện để thực hiện các công việc chung của địa phương, cộng đồng.

## 3. Kết quả nghiên cứu

### 3.1. Các khoản hộ nông thôn đóng góp

Thực hiện chủ trương xã hội hóa, người dân là chủ thể và nhà nước hỗ trợ, Nhà nước có nhiều quy định cho phép địa phương huy động sự đóng góp tự nguyện của người dân. Việc huy động đóng góp của người dân phải đáp ứng 3 nguyên tắc cơ bản là: tự nguyện; có sự tham gia của người dân; công khai, minh bạch. 3 nguyên tắc này được cụ thể hóa trong Pháp lệnh dân chủ cơ sở (Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 2007) và nhiều văn bản pháp luật khác.

Trong thực tế, hộ nông thôn được huy động đóng góp rất nhiều khoản bởi nhiều cấp chính quyền, tổ chức khác nhau. Chúng tôi phân các khoản đóng góp vào 8 nhóm: các quỹ do trung ương quy định; các quỹ do địa phương (tỉnh, huyện, xã) lập ra; đóng góp cho các đoàn thể chính trị - xã hội; đóng góp cho trường học; đóng góp cho Ủy ban nhân dân xã để xây dựng cơ sở hạ tầng; đóng góp cho thôn; đóng góp từ thiện; đóng góp trong nhóm tự nguyện.

Có 10 quỹ được quy định bởi các văn bản do các cơ quan Trung ương ban hành. Đó là: Quỹ An ninh quốc phòng; Quỹ Phòng chống lụt bão; Quỹ đền ơn đáp nghĩa; Quỹ vì người nghèo; Quỹ bảo trợ trẻ em; Quỹ Khuyến học; Quỹ chăm sóc người cao tuổi; Quỹ chữ thập đỏ; Quỹ chất độc da cam; Quỹ Phòng chống tội phạm. Trong đó Quỹ phòng chống bão lụt là bắt buộc, còn các quỹ khác là vận động, tự nguyện. 3 quỹ được các địa phương thu phổ biến là Quỹ đền ơn đáp nghĩa (95% xã thu), Quỹ vì người nghèo (95% xã thu), Quỹ An ninh quốc phòng (83% xã thu). Các quỹ khác có tỷ lệ xã thu thấp hơn 50%. 90% hộ có đóng góp vào các quỹ do Trung ương quy định. Bình quân một hộ đóng góp 114 ngàn đồng/năm cho các quỹ này.

Ngoài các quỹ do Trung ương quy định thì các xã còn lập thêm nhiều loại quỹ với tên gọi khác nhau, trái quy định pháp luật. 37,5% số xã khảo sát đã lập ra các quỹ mới để huy động người dân đóng góp phục vụ cho hoạt động phát triển kinh tế - xã hội của xã. Bình quân mỗi xã đã lập ra 2,5 quỹ, xã nhiều nhất là 5 quỹ, xã ít nhất là 01 quỹ. Năm 2013, trung bình 1 hộ đóng góp là 74 ngàn đồng/năm cho các quỹ này.

Hội là thành viên các đoàn thể chính trị - xã hội như Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Hội Cựu chiến binh thường có các khoản đóng góp sau: i) hội phí; ii) quỹ hội; iii) đóng góp có tính chất từ thiện. Trong đó, quỹ hội và đóng góp từ thiện là tự nguyện. Năm 2013, trung bình hộ đóng góp cho các hội đoàn thể là 154 ngàn đồng, trong đó đóng góp tự nguyện là 132 ngàn đồng.

Hộ có con đến trường phải đóng rất nhiều khoản, gồm: xây dựng, sửa chữa cơ sở hạ tầng nhà trường (sân trường, tường rào, nhà vệ sinh, sửa chữa lớp học); mua sắm trang thiết bị dạy học và sinh hoạt (phấn, bảng, sách bút, phô tô tài liệu, báo chí, bàn, ghế, điều hoà, máy tính, chăn, gối, mền...); dịch vụ phục vụ sinh hoạt học sinh (trả tiền điện, nước uống, chất đốt, vệ sinh, coi xe, phụ phí, đồng phục...); các loại quỹ (quỹ phụ huynh, quỹ khuyến học, quỹ kế hoạch nhỏ, quỹ lớp, quỹ đội, ủng hộ thiên tai...).

Khảo sát 10 tỉnh cho thấy: trường mầm non trung bình thu 8 khoản (trường ít nhất 4 khoản, nhiều nhất 11 khoản); trường tiểu học trung bình có 10 khoản thu (ít nhất 5 khoản, nhiều nhất 16 khoản); trường trung học cơ sở trung bình có 11 khoản thu (ít nhất 3 khoản, nhiều nhất 16 khoản). Tổng đóng góp trung bình cho giáo dục của một hộ là 463 ngàn đồng/năm (hộ nghèo đóng 312 ngàn đồng). 62,5% hộ cho rằng bậc mầm non đóng góp quá nhiều cho cơ sở vật chất của nhà trường. 41% hộ đánh giá là đóng góp quá nhiều cho cơ sở hạ tầng của các trường phổ thông.

Đóng góp xây dựng công trình cơ sở hạ tầng cấp xã thường xảy ra ở các xã điểm xây dựng nông thôn mới. 14/40 xã khảo sát có huy động người dân đóng góp xây dựng công trình cơ sở hạ tầng cấp xã thì có 13 xã điểm nông thôn mới. Đóng góp này thường có ở các xã có địa bàn thuận lợi, có điều kiện kinh tế hoặc được nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí. Công trình chủ yếu là đường giao thông, trường học, nghĩa trang và cầu. 14,5% hộ trong mẫu khảo sát có đóng góp cho xây dựng công trình cơ sở hạ tầng cấp xã với số tiền trung bình tính trên một hộ có đóng là 468 ngàn đồng (hộ nghèo đóng 190 ngàn đồng, hộ trung bình 298 ngàn đồng, hộ khá, giàu 780 ngàn đồng).

Thôn cũng thường xuyên huy động hộ đóng góp nhằm thực hiện các hoạt động của thôn. Đóng góp của hộ cho thôn được chia thành 2 loại. Đóng góp thường xuyên cho quỹ thôn, quỹ an ninh thôn, quỹ khuyến học của thôn, chiếu sáng thôn,... Đóng góp đột xuất thường cho xây dựng công trình cơ sở hạ

tầng cấp thôn (cầu, đường giao thông, kênh mương tưới tiêu nước, công trình văn hoá,...), các hoạt động văn hóa, thể thao của thôn. Các tỉnh có phong trào xây dựng nông thôn mới mạnh thì thôn huy động đóng góp từ hộ nhiều hơn. Các xã điểm xây dựng nông thôn mới cũng huy động đóng góp cho thôn nhiều hơn ở xã không phải xã điểm nông thôn mới. Trung bình, một hộ đóng cho thôn 454 ngàn đồng/năm (hộ nghèo đóng 257 ngàn đồng).

Ngoài các khoản đóng góp kể trên, hộ nông thôn còn đóng góp một số khoản sau: Đóng góp tự nguyện vào các câu lạc bộ, nhóm tự nguyện của người dân, các hoạt động chung của nhóm hộ, hoạt động của dòng họ... Trung bình hộ đóng 969 ngàn đồng/năm. Các khoản này đều là tự nguyện, có sự bàn bạc thống nhất của người dân; Đóng góp theo đợt quyên góp ủng hộ đợt xuất hỗ trợ đồng bào thiên tai, bệnh hiểm nghèo, lễ hội... Tổng các khoản đóng góp này khoảng 299 ngàn đồng/hộ.

### **3.2. Tổng số tiền đóng góp và ảnh hưởng đến hộ nông thôn**

Trung bình 1 hộ nông thôn một năm đóng 9 khoản với tổng số tiền gần 1,3 triệu đồng, chiếm khoảng 1,26% tổng thu nhập năm của hộ. Hộ càng giàu thì càng đóng góp số tiền lớn, nhưng so với tổng thu nhập thì tỷ lệ giảm dần. Cụ thể, một năm hộ khá, giàu đóng 1,8 triệu đồng (chiếm 1,2% thu nhập), hộ trung bình là 1,2 triệu đồng (chiếm 1,26% thu nhập), hộ nghèo là 551 ngàn đồng (chiếm 1,77% thu nhập).

Hộ nông thôn ở các xã trung du miền núi cao có số tiền đóng thấp nhất (1.012 ngàn đồng), và cao nhất ở xã đồng bằng (2.165 ngàn đồng). Hộ ở xã phi nông nghiệp đóng (1.870 ngàn đồng) cao hơn hộ ở xã nông nghiệp (1.078 ngàn đồng). Về cơ cấu, các khoản đóng góp cho thôn chiếm tỷ trọng lớn nhất là 23,3% tổng đóng góp của hộ, đóng góp cho trường học chiếm 21,8%, đóng góp cho các nhóm tự nguyện chiếm 21,7%; đóng góp cho đoàn thể xã hội chiếm 9,4%; ủng hộ chiếm 9,1%; đóng góp do quỹ Trung ương quy định chiếm 7,9%; đóng góp cho xây dựng cơ sở hạ tầng cấp xã chiếm 5,3%; đóng góp cho các quỹ địa phương lập ra chiếm 1,4%.

Mặc dù tổng đóng góp của hộ nông thôn chỉ chiếm 1,26% thu nhập của hộ, nhưng cũng có ảnh hưởng đến hộ, nhất là hộ nghèo khi đóng góp chiếm đến 1,77% tổng thu nhập của hộ. Ngoài ra, đóng góp cũng có tác động khác đến đời sống của hộ nông thôn như hộ phải đi vay để đóng góp (3% hộ cho rằng họ thường xuyên phải đi vay tiền để đóng góp

**Bảng 1: Số tiền đóng góp của hộ nông thôn năm 2013**

| Đặc điểm                     | Hộ ở xã                  | Tổng số tiền đóng góp<br>(1.000đ) | Thu nhập năm<br>của hộ<br>(triệu đồng) | Tỷ lệ đóng góp<br>so với tổng thu<br>nhập (%) |
|------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Chung                        |                          | 1264                              | 100,4                                  | 1,26                                          |
| Điều kiện<br>kinh tế xã      | Khá, giàu                | 1841                              | 153,9                                  | 1,20                                          |
|                              | Trung bình               | 1186                              | 93,9                                   | 1,26                                          |
|                              | Nghèo                    | 551                               | 31,1                                   | 1,77                                          |
| Đặc điểm địa hình            | Xã ven đô                | 1268                              | 110,6                                  | 1,15                                          |
|                              | Xã ven biển              | 1197                              | 110,7                                  | 1,08                                          |
|                              | Xã đồng bằng             | 2165                              | 107,6                                  | 2,01                                          |
|                              | Xã trung du,<br>miền núi | 1012                              | 74,6                                   | 1,37                                          |
| Hoạt động kinh tế<br>chủ yếu | Xã nông nghiệp           | 1078                              | 86,3                                   | 1,25                                          |
|                              | Xã phi nông<br>nghiệp    | 1870                              | 146,2                                  | 1,28                                          |

*Nguồn: Tính toán từ điều tra 400 hộ năm 2014.*

cho địa phương; 19% hộ thỉnh thoảng đi vay để đóng góp), hoặc phải bán sản phẩm, hàng hoá để có tiền đóng góp (5,3% cho biết đã từng ít nhất một lần bán sản phẩm để đóng góp). Mặc dù tỷ lệ hộ báo cáo các trường hợp này nhỏ nhưng hầu hết rơi vào nhóm hộ nghèo làm cho họ càng khó khăn thêm (có 16,4% hộ nghèo phải thường xuyên và 41,8% hộ nghèo thỉnh thoảng đi vay để đóng góp trong khi nhóm hộ khá, giàu tỷ lệ tương ứng là 0% và 1,9%; 3,6% hộ nghèo phải thường xuyên và 18,2% hộ nghèo thỉnh thoảng bán hàng hoá để đóng góp trong khi tỷ lệ tương ứng ở nhóm hộ khá, giàu là 0% và 1%). Kết quả này cũng tương tự như nghiên cứu của Mekong Economics (2005) như hộ nghèo phải đi vay vốn với lãi suất cao để đóng góp xây dựng đường giao thông.

Có 24,8% số hộ khảo sát cho biết chính quyền xã có hình thức ràng buộc nếu hộ không đóng góp như không cung cấp dịch vụ công (17,5% ý kiến phản ánh), không được bình xét các danh hiệu (14% ý kiến phản ánh), tên hộ không nộp đóng góp được thông báo rộng rãi trong xã (7,8% ý kiến phản ánh). Các biện pháp này ảnh hưởng đến cơ hội tiếp cận với dịch vụ công, uy tín của hộ cũng như thái độ của người dân với chính quyền địa phương (có 18,5% hộ dân có bức xúc với ít nhất một khoản nào đó).

### **3.3. Vai trò của đóng góp của hộ nông thôn trong phát triển kinh tế xã hội địa phương**

Trung bình 1 hộ đóng 1.264 ngàn đồng/năm, trong đó 960 ngàn đồng được sử dụng cho phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương nhưng không được theo dõi trong báo cáo thu chi ngân sách xã. Từ đó, trung bình tại các

xã khảo sát, một xã có 3,145 tỷ đồng người dân đóng góp hàng năm được sử dụng cho mục đích đầu tư phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Số tiền đóng góp này tương đương với 37,6% tổng chi ngân sách hàng năm của 1 xã hay tương đương với 115,7% tổng nguồn thu tại địa bàn xã.

Năm 2011, cả nước có 15,3 triệu hộ nông thôn (Tổng cục Thống kê, 2012). Với mức đóng trung bình 0,96 triệu đồng/hộ thì một năm các hộ nông thôn đã đóng góp khoảng gần 15 ngàn tỷ đồng vào các hoạt động có tính chất phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Nếu so với số tiền ngân sách nhà nước đầu tư cho Chương trình xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 - 2015 là 98,7 ngàn tỷ đồng (trung bình 16,4 ngàn tỷ đồng/năm) thì thấy rằng số tiền hộ nông thôn đóng góp tự nguyện hàng năm là rất lớn, đóng góp quan trọng vào đầu tư phát triển kinh tế - xã hội địa phương.

Mặc dù đóng góp làm giảm thu nhập của hộ, nhưng việc đầu tư vào các công trình công cộng, các hoạt động cộng đồng lại có tác động tích cực lên hoạt động sản xuất, đời sống của hộ nông thôn. Theo nghiên cứu của Mekong Economics (2005), mặc dù với nhiều loại hình đóng góp và mức đóng góp cao, nhưng hầu hết người dân đều hoan nghênh những phát triển quan trọng mà đường giao thông đem lại, khẳng định tác động tích cực của giao thông nông thôn, tầm quan trọng của đường sá đối với sự tăng trưởng kinh tế địa phương và nâng cao mức sống.

Ngoài ra, khi người dân đóng góp cho xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng thì họ cũng tích cực

**Bảng 2: Đóng góp của hộ nông thôn không được theo dõi trong thu ngân sách xã so với thu, chi ngân sách xã năm 2013**

| Đặc điểm địa bàn                   |                    | Thu chi ngân sách xã   |                         |                           | Đóng góp của người dân không được theo dõi trong thu chi ngân sách xã |                                     |                                                    |                                                      |
|------------------------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
|                                    |                    | Tổng chi ngân sách năm | Tổng thu tại địa bàn xã | Cấp bù từ ngân sách huyện | Số tiền đóng góp/hộ                                                   | Số tiền người dân đóng góp của 1 xã | Tỷ lệ đóng góp của người dân/tổng chi ngân sách xã | Tỷ lệ đóng góp của người dân/tổng thu tại địa bàn xã |
|                                    |                    | Triệu đồng             | %                       | %                         | Triệu đồng                                                            | Triệu đồng                          | %                                                  | %                                                    |
| Chung                              |                    | 8.356                  | 32,5                    | 67,5                      | 0,960                                                                 | 3.145                               | 37,6                                               | 115,7                                                |
| Chia theo xã giàu, nghèo           | Xã 135, xã nghèo   | 6.518                  | 22,4                    | 77,6                      | 0,521                                                                 | 1.018                               | 15,6                                               | 69,7                                                 |
|                                    | Xã ngoài 135       | 8.858                  | 34,5                    | 65,5                      | 1,079                                                                 | 3.725                               | 42,1                                               | 121,7                                                |
| Chia theo hoạt động chủ yếu của xã | Xã nông nghiệp     | 7.847                  | 26,8                    | 73,2                      | 0,872                                                                 | 2.026                               | 25,8                                               | 96,3                                                 |
|                                    | Xã phi nông nghiệp | 9.883                  | 46,1                    | 53,9                      | 1,224                                                                 | 6.502                               | 65,8                                               | 142,7                                                |
| Chia theo đặc điểm địa hình xã     | Xã ven đô          | 9.622                  | 39,9                    | 60,1                      | 0,583                                                                 | 1.501                               | 15,6                                               | 39,1                                                 |
|                                    | Xã ven biển        | 8.423                  | 33,6                    | 66,4                      | 0,989                                                                 | 4.630                               | 55,0                                               | 163,6                                                |
|                                    | Xã đồng bằng       | 7.752                  | 11,3                    | 88,7                      | 2,223                                                                 | 4.098                               | 52,9                                               | 467,7                                                |
|                                    | Xã trung du        | 6.532                  | 26,9                    | 73,1                      | 0,735                                                                 | 1.640                               | 25,1                                               | 93,5                                                 |

Nguồn: Tính toán của tác giả từ điều tra hộ và báo cáo thu chi ngân sách xã, 2014.

Ghi chú: Số tiền đóng góp/hộ trong Bảng 2 không bao gồm: i) tiền đóng góp cho xây dựng cơ sở hạ tầng cấp xã (vì khoản thu này đã được theo dõi thu trong ngân sách xã) và ii) tiền đóng góp của hộ cho các nhóm tự nguyện (vì chủ yếu được dành cho sinh hoạt trong nội bộ nhóm).

tham gia bàn bạc, quyết định, tổ chức và giám sát thực hiện nên chất lượng công trình tăng lên và giảm giá thành công trình nhiều lần. Trách nhiệm của cộng đồng trong việc quản lý, sử dụng công trình cũng tăng lên (Nguyễn Tiến Định & cộng sự, 2010).

### 3.4. Những vấn đề tồn tại

Nhìn chung, việc huy động, quản lý và sử dụng các khoản đóng góp của hộ nông thôn đúng theo quy định của Nhà nước và được người dân đồng thuận, hài lòng. Tuy nhiên, vẫn còn một số tồn tại, bất cập về quy định và tổ chức thực hiện, dẫn đến còn có hiện tượng người dân chưa hài lòng về việc thu, sử dụng khoản đóng góp. Một số tồn tại, bất cập chủ yếu sau:

*Thứ nhất*, các địa phương (cấp xã, thôn) thực hiện không đúng quy định của Nhà nước: phần lớn các khoản thu quy định là tự nguyện nhưng các địa phương thường đưa ra mức vận động tối thiểu để thu theo mức này; giao chỉ tiêu thu của cấp trên cho cấp dưới, phổ biến là cấp xã giao cho cấp thôn và thường

áp dụng với các quỹ do Trung ương quy định; gây huy động đóng góp với việc cung cấp các dịch vụ công mà người dân được hưởng; thu của những đối tượng chính sách, hộ nghèo thuộc diện được miễn giảm; huy động ở mức cao, dân phải đi vay để đóng góp; chưa nộp thì tính nợ, tính lãi... gây nên bức xúc trong nhân dân; có nơi không lấy ý kiến người dân, hoặc lấy ý kiến ít hơn 50% số hộ trong thôn, xã. Một số xã, thôn lập các quỹ không đúng quy định. Các cách làm này vi phạm Pháp lệnh dân chủ cơ sở, Chỉ thị số 24/2007/CT-TTg (Thủ tướng Chính phủ, 2007), Quyết định số 800/2010/QĐ-TTg (Thủ tướng Chính phủ, 2010), Quyết định số 498/2013/QĐ-TTg (Thủ tướng Chính phủ, 2013).

*Thứ hai*, quy định hiện hành chưa phù hợp. Theo quy định hiện hành, chỉ cần có ý kiến đồng ý của hơn 50% cử tri hoặc đại diện cử tri của hộ gia đình thì quyết định về khoản đóng góp ở thôn, xã có hiệu lực là mức thấp, dẫn đến tình huống có thể gần 50% số hộ không đồng ý với khoản đóng góp nhưng vẫn phải nộp.

*Thứ ba*, thiếu các quy định xác định trách nhiệm của chính quyền cấp trên với cấp dưới trong việc huy động, sử dụng các khoản đóng góp. Nhiều nơi, chính quyền cấp trên chỉ biết về các sai phạm của cấp dưới trong huy động, quản lý và sử dụng các khoản đóng góp của dân khi báo chí nêu. Thiếu sự kiểm tra, giám sát của cấp trên đối với cấp dưới. Vai trò, trách nhiệm của chính quyền cấp huyện với các khoản thu đóng góp của nhân dân do Ủy ban nhân dân xã thu chưa rõ ràng, đặc biệt là đối với các khoản thu do cấp xã tự lập ra. Tương tự, quy định về vai trò, trách nhiệm của chính quyền cấp xã với các khoản thu mà thôn huy động của người dân không rõ ràng. Theo quy định tại Thông tư số 04/2012/TT-BNV (Bộ Nội vụ, 2012), thôn không bắt buộc phải trình xã phê duyệt các khoản thu của thôn mà chỉ cần báo cáo với Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã. Vì vậy, có nơi thôn báo cáo xã và xã ra quyết định cho phép thu, nhưng có nơi thôn báo cáo xã nhưng xã không ra quyết định (Hoàng Vũ Quang & cộng sự, 2014).

*Thứ tư*, nguồn lực được cung cấp không tương ứng với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dẫn đến chính quyền địa phương buộc phải huy động đóng góp của nhân dân, đặc biệt là hoạt động xây dựng công trình cơ sở hạ tầng cho xã, thôn, nâng cao chất lượng giáo dục và chuẩn hoá trường học, văn hoá - xã hội của xã. Sức ép hoàn thành chỉ tiêu xây dựng nông thôn mới cũng tạo áp lực cho chính quyền cơ sở trong việc huy động đóng góp của người dân.

*Thứ năm*, tâm lý e sợ của người dân cũng là một nguyên nhân mà đôi khi họ phải đóng góp mà mình không muốn. Hiện tượng này đặc biệt phổ biến với cha mẹ học sinh khi phải đóng góp cho trường học, thường có tâm lý e ngại, sợ ảnh hưởng đến việc học hành của con cái nên thường đồng ý với đề xuất các khoản thu, mức thu mà nhà trường đề xuất.

*Thứ sáu*, chưa có quy định về thành lập và hoạt động của các quỹ phát triển cộng đồng nên các thôn thường huy động sự đóng góp của người dân theo từng sự việc cụ thể. Do đó, nhiều khoản đóng góp có số tiền rất nhỏ. Việc có một quỹ phát triển của thôn giúp thôn có thể có ngân sách thường xuyên chi cho các hoạt động thường xuyên của thôn.

#### **4. Đề xuất giải pháp huy động và quản lý các khoản đóng góp**

Đóng góp của người dân là nguồn lực quan trọng vào phát triển kinh tế - xã hội nông thôn, nâng cao vai trò, trách nhiệm của chủ thể trong quá trình phát triển nông thôn. Để việc huy động phù hợp với khả năng đóng góp của người dân nông thôn và quản lý

minh bạch, sử dụng đúng tiền đóng góp, một số giải pháp cần được thực hiện: có quy định cấm cấp xã huy động đóng góp của hộ nông thôn cho các hoạt động ở cấp xã; có quy định gắn trách nhiệm của cơ quan cấp trên đối với các khoản thu ở cấp dưới. Ủy ban nhân dân xã có trách nhiệm đối với các khoản thu của thôn; sửa đổi lại quy định về lấy ý kiến người dân đối với các khoản đóng góp. Đối với các khoản đóng góp phục vụ cộng đồng trong đó có cả người đóng góp hưởng lợi thì thôn chỉ được huy động khi có hơn 70% số hộ trong thôn đồng ý; ban hành tài liệu hướng dẫn một cách thống nhất về huy động, quản lý, sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân; tăng cường công tác kiểm tra việc thu, sử dụng các khoản đóng góp; tăng cường thông tin, tuyên truyền về đóng góp để người dân nắm được quy định của Nhà nước, đồng thời thiết lập các kênh thông tin để người dân kịp thời phản ánh tình trạng tiêu cực trong việc huy động đóng góp ở các địa phương cho cơ quan có trách nhiệm; tăng cường hỗ trợ cho các xã nghèo, các xã “cận nghèo”, để giảm việc huy động đóng góp từ người dân; sửa đổi quy định nhà nước về việc giao công trình cơ sở hạ tầng cấp thôn cho cộng đồng làm chủ đầu tư và tự tổ chức triển khai; ban hành quy định và hỗ trợ thành lập, hoạt động các quỹ phát triển cộng đồng ở thôn, xã để có thể huy động đóng góp từ nhiều nguồn khác nhau và giảm thiểu việc thu các khoản tiền nhỏ từ hộ dân.

#### **5. Kết luận**

Huy động đóng góp của người dân vào các hoạt động đầu tư phát triển nông thôn là chủ trương được Đảng và Nhà nước khuyến khích tạo điều kiện. Nhiều văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành nhằm đảm bảo việc huy động đóng góp của người dân tuân thủ 3 nguyên tắc cơ bản là tự nguyện, có sự tham gia của người dân và công khai, minh bạch.

Hộ dân nông thôn đóng góp rất nhiều khoản, được phân chia thành 9 nhóm khoản đóng góp gồm đóng góp cho các quỹ do Trung ương có văn bản quy định, cho các tổ chức chính trị - xã hội, cho các quỹ do địa phương tự thành lập, cho chính quyền xã để xây dựng công trình cơ sở hạ tầng, cho thôn, cho nhà trường, cho từ thiện và cho các nhóm tự nguyện của người dân.

Trung bình một hộ dân nông thôn đóng góp một năm gần 1,3 triệu đồng, chiếm khoảng 1,26% tổng thu nhập năm của hộ. Số tiền đóng góp rất khác nhau tùy thuộc vào điều kiện kinh tế của hộ, vào địa bàn sinh sống, hoạt động sản xuất kinh doanh và xã có

triển khai xây dựng nông thôn mới không. Các hộ càng giàu thì số tiền đóng góp càng lớn, nhưng tính trên tổng thu nhập của hộ thì tỷ lệ càng giảm dần. Hộ khá, giàu đóng góp khoảng 1,8 triệu đồng/năm, chiếm 1,2% tổng thu nhập năm của hộ trong khi hộ nghèo chỉ đóng khoảng 551 ngàn đồng nhưng chiếm đến 1,77% thu nhập của họ.

Mặc dù làm giảm thu nhập của hộ, nhưng đa số các hộ đều hài lòng với các khoản đóng góp vì đóng góp giúp đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, cải thiện điều kiện sống của hộ. Đóng góp của hộ dân cao hơn tổng thu ngân sách xã từ nguồn tại chỗ. Trên phạm vi cả nước, đóng góp của hộ nông thôn vào khoảng 15 ngàn tỷ đồng/năm, là nguồn bổ sung quan trọng

vào đầu tư phát triển kinh tế - xã hội nông thôn.

Tuy nhiên, việc huy động đóng góp của hộ nông thôn còn có vấn đề tồn tại, bất cập. Nguyên nhân chủ yếu là do thực hiện không đúng quy định của chính quyền cơ sở. Ngoài ra còn do quy định chưa chặt chẽ, thiếu quy định. Bổ sung các quy định về nâng cao trách nhiệm của chính quyền các cấp, thông tin truyền thông, có tài liệu hướng dẫn, tăng cường kiểm tra giám sát và tăng đầu tư cho khu vực nông thôn là các giải pháp làm giảm việc huy động đóng góp của người dân và đảm bảo việc huy động đóng góp đúng quy định, phù hợp với khả năng và nguyện vọng của người dân.

### Tài liệu tham khảo

- Ban chỉ đạo Trung ương chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới (2015), *Báo cáo tổng kết 5 năm thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020, phương hướng nhiệm vụ giai đoạn 2016 - 2020*, Báo cáo ngày 08 tháng 12 năm 2015.
- Bộ Nội Vụ (2012), *Thông tư số 04/2012/TT-BNV hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố*, Ban hành ngày 31 tháng 8 năm 2012.
- Bùi Bằng Đoàn & Nguyễn Thị Thủy (2009), 'Các khoản đóng góp của hộ nông dân huyện Kim Thành, tỉnh Hải Dương- Thực trạng và giải pháp', *Tạp chí Khoa học và Phát triển 2009: Tập 7*, số 3: 368 - 376 Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội.
- Cục Kinh tế hợp tác và Phát triển nông thôn (2009), *Báo cáo khảo sát thực trạng đóng góp của hộ nông thôn*.
- Hoàng Vũ Quang, Đặng Đức Chiến, Đào Đức Huân, Nguyễn Tiến Định, Phạm Thế Bảo, Tạ Văn Tường, Nguyễn Danh Xương, Nguyễn Anh Chi, Lê Thị Phi Vân, Nguyễn Thị Mỹ (2014), *Nghiên cứu đóng góp của hộ nông thôn vào các hoạt động kinh tế xã hội địa phương*, Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.
- IPSARD (Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển nông nghiệp nông thôn) (2007), *Báo cáo đề xuất một số chính sách khoan sức dân, tiếp sức dân*.
- Mekong Economics (2005), *Sự tham gia của cộng đồng trong giao thông nông thôn- Những vấn đề về đóng góp và tham gia ở Việt nam*, Báo cáo cuối cùng cho Chương trình tiếp cận cộng đồng Đông Nam Á, SEACAP 15.
- Nguyễn Tiến Định, Hoàng Vũ Quang, Vũ Trọng Bình, Nguyễn Mạnh Cường, Đào Đức Huân, Nguyễn Ngọc Luân, Đỗ Công Hưng, Trần Nhật Lệnh, Phạm Văn Dũng (2010), *Nghiên cứu cơ sở khoa học đề xuất chính sách huy động nội lực từ người dân vùng miền núi phía Bắc tham gia xây dựng nông thôn mới*, Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp Viện của Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn.
- Tổng cục Thống kê (2012), *Kết quả tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2011*, Nhà xuất bản Thống kê, 2012.
- Thủ tướng Chính phủ (2007), *Chỉ thị số 24/2007/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường chấn chỉnh việc thực hiện các quy định của pháp luật về phí, lệ phí, chính sách huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân*, Ban hành ngày 01 tháng 11 năm 2007.
- Thủ tướng Chính phủ (2010), *Quyết định số 800/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020*, Ban hành ngày 04 tháng 6 năm 2010.
- Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quyết định số 498/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ bổ sung cơ chế đầu tư chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020*, Ban hành ngày 21/3/2013.
- Ủy ban thường vụ Quốc hội (2007), *Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn*, Ban hành ngày 20 tháng 4 năm 2007.