

ĐỔI MỚI KHUYẾN NÔNG:

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GỢI Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

Phạm Bảo Dương*

Bài viết này với mục tiêu tìm hiểu kinh nghiệm của một số quốc gia tiêu biểu, thảo luận thực trạng của hệ thống khuyến nông nhà nước, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp, chính sách nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống khuyến nông. Các giải pháp đề xuất tập trung vào việc rà soát, kiện toàn hệ thống tổ chức; thay đổi phương thức lập kế hoạch; cơ chế cấp phát kinh phí, tiếp tục tăng cường đầu tư; áp dụng các tiến bộ công nghệ mới trong hoạt động khuyến nông; tiếp tục đẩy mạnh xã hội hóa, tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân; chuyển đổi các tổ chức khuyến nông sang hoạt động theo cơ chế tự chủ, gắn với kết quả hoạt động với cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả. Quan trọng hơn cả là giải pháp xây dựng chính sách đãi ngộ hợp lý để tạo động lực, nâng cao hiệu quả hoạt động của đội ngũ cán bộ khuyến nông, đặc biệt ở cấp cơ sở.

Từ khóa: đổi mới, khuyến nông, giải pháp.

1. Mở đầu

Khuyến nông có vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ nông dân đổi mới và phát triển nông nghiệp, giúp người dân tiếp cận và áp dụng tốt các tiến bộ kỹ thuật (TBKT) để nâng cao năng suất lao động, tăng thu nhập, xoá đói, giảm nghèo tiến lên khá và giàu. Các tổ chức khuyến nông đã và đang xây dựng nhiều mô hình chuyển giao, hỗ trợ trên khắp vùng miền của đất nước.

Thực hiện Nghị định số 02/2010/NĐ-CP ngày 08/01/2010 của Chính phủ về khuyến nông- khuyến ngư, hệ thống khuyến nông viên cơ sở, cộng tác viên khuyến nông thôn, bản ra đời. Họ đã trở thành lực lượng nòng cốt, trực tiếp là cầu nối giữa khuyến nông với nông dân. Tuy nhiên, trình độ về chuyên môn nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ khuyến nông cơ sở, cộng tác viên khuyến nông thôn bản không đều; kinh nghiệm, kỹ năng cơ bản trong hoạt động khuyến nông còn hạn chế... vì vậy, việc kiện toàn tổ chức, quản lý, đào tạo, sử dụng và xây dựng nội dung hoạt động cho đội ngũ này hoạt động có nề nếp, hiệu quả và đi đến hiệu quả cao nhất là vấn đề

hết sức khó khăn và bức thiết.

Yêu cầu của nông dân đối với các dịch vụ khuyến nông ngày càng tăng lên cả về số lượng và chất lượng. Trong quá trình phát triển, các trang trại, doanh nghiệp sản xuất nông sản hàng hóa với số lượng lớn sẵn sàng chi trả cho dịch vụ khuyến nông. Nhu cầu khuyến nông của họ ngày càng đa dạng hơn với đòi hỏi về chất lượng tốt hơn. Họ cũng có quyền yêu cầu trách nhiệm cao hơn của các tổ chức khuyến nông trong việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ. Tương tự, các chương trình khuyến nông của Nhà nước cho người nghèo, người sản xuất nhỏ,... cũng có những yêu cầu, đòi hỏi cao hơn.

Trong bối cảnh đó, hệ thống khuyến nông cần phải được đổi mới. Trước tiên, đa dạng hoá các loại hình dịch vụ khuyến nông bằng cách xã hội hoá sự tham gia của các nhà cung cấp dịch vụ khuyến nông là một xu thế khách quan và tất yếu. Từng tổ chức khuyến nông cũng cần được đổi mới theo hướng hiệu quả, tự chủ (về tổ chức, hoạt động, tài chính...) và với trách nhiệm giải trình cao hơn. Để làm được việc đó, triết lý và theo đó, chính sách khuyến nông

Chính phủ cũng cần được đổi mới; thay đổi phương pháp tiếp cận khuyến nông theo hướng từ dưới lên, thay vì truyền tải những TBKT từ trên xuống, hoạt động khuyến nông xuất phát đầu từ nhu cầu của nông dân và quay trở lại phục vụ nông dân. Nhà nước cũng cần tạo môi trường cạnh tranh cho các tổ chức khuyến nông hoạt động, làm rõ cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức khuyến nông và các cơ quan quản lý Nhà nước có liên quan. Tất cả hướng tới mục tiêu cung cấp có hiệu quả các dịch vụ khuyến nông theo nhu cầu của người dân. Câu hỏi đặt ra là làm thế nào để nhanh chóng đạt được mục tiêu trên? Bài viết này trình bày những kinh nghiệm tổ chức công tác khuyến nông của một số quốc gia tiêu biểu, thảo luận thực trạng của hệ thống khuyến nông nhà nước để lấy cơ sở đề xuất một số giải pháp, chính sách nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống khuyến nông theo hướng gần với nhu cầu của người dân.

2. Kinh nghiệm về tổ chức và vận hành của hệ thống khuyến nông một số nước trên thế giới

2.1. Hệ thống khuyến nông Trung Quốc

Tại nước láng giềng có điều kiện tương tự, Trung Quốc coi khuyến nông có vai trò đặc biệt quan trọng trong phát triển nông nghiệp, nông thôn. Hệ thống khuyến nông nhà nước của Trung Quốc được tái thiết lập từ cuối những năm 1970. Đến cuối những năm 1980 ở tất cả các xã, huyện ở các vùng miền (kể cả ở các vùng miền núi) đều đã có các trạm khuyến nông. Có 5 loại hình trạm khuyến nông chủ yếu, phục vụ trong các lĩnh vực trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, cơ khí nông nghiệp và kinh tế nông thôn. Bên cạnh 5 loại hình trạm khuyến nông kể trên, hầu hết các huyện đều thiết lập thêm một số trạm khuyến nông mang tính đặc thù của địa phương như quản lý mùa màng, bảo vệ thực vật, làm vườn, kỹ thuật phân bón và đất đai,... và những trạm khuyến nông chuyên phục vụ cho những nông sản quan trọng của địa phương (Ruifia Hu và cộng sự, 2012).

Hệ thống khuyến nông được tổ chức đồng bộ từ trung ương đến địa phương và với quy mô rất lớn (tổng số cán bộ lên đến hơn 1 triệu người). Hơn 70% quân số này là những cán bộ tốt nghiệp ở các trường cao đẳng chuyên nghiệp hoặc đại học, trong đó, hơn 90% trong số họ làm việc ở các Trạm khuyến nông cấp xã (là chủ yếu) và cấp huyện (Ruifia Hu và cộng sự, 2012).

Vấn đề nổi cộm trong hệ thống khuyến nông của Trung Quốc là tổ chức hệ thống quá công kềnh, số lượng cán bộ khuyến nông làm việc ở cấp trung gian (tỉnh, huyện và xã) quá lớn nhưng họ không gần dân, không sâu sát nắm tâm tư nguyện vọng và nhu cầu của dân về các TBKT mới. Ruifia Hu và cộng sự (2012) cho biết trong tổng số 1,01 triệu cán bộ khuyến nông của Trung Quốc, chỉ có 740.000 khuyến nông viên làm việc ở cấp thôn bản. Bên cạnh đó, phương thức đầu tư không hiệu quả - đầu tư cho khuyến nông tập trung chủ yếu ở cấp trung ương, trong khi 94% số cán bộ khuyến nông cơ sở làm việc tại các địa phương lại nhận được sự đầu tư rất thấp, do đó không tạo được động lực làm việc ở cấp cơ sở.

Các nhà hoạch định chính sách nhận thấy việc cải cách hệ thống khuyến nông là công việc cực kỳ khó khăn và đến nay vẫn chưa có ý tưởng rõ rệt nào để cải thiện hoạt động của hệ thống khuyến nông. Có một vài sáng kiến đã được đưa ra và hiện đang làm thí điểm để cải tổ hệ thống khuyến nông như (Phạm Bảo Dương, 2012):

- Thí điểm cải cách thể chế: Các tiếp cận khuyến nông thay vì là kênh chuyển tải TBKT đến người dân thì nay phải là tổ chức trung gian tìm kiếm TBKT mới theo yêu cầu của người dân. Dịch vụ khuyến nông để tồn tại được và thực sự mang lại hiệu quả cao phải bám sát nhu cầu, đòi hỏi của người dân.

- Thí điểm hệ thống quản lý mới: Có cơ chế để người dân giám sát hoạt động của các cán bộ kỹ thuật làm công tác khuyến nông để họ thực sự là người làm dịch vụ cho dân. Khuyến nông phải xác định rõ khách hàng của họ là nông dân và nông dân sẽ là người chi trả dịch vụ cho họ dựa trên kết quả sản phẩm. Cán bộ khuyến nông phải là người có độ nhạy rất cao với nhu cầu của người dân.

- Thí điểm chính sách mang lại động lực nhiều hơn cho cán bộ nghiên cứu: Trung tâm nghiên cứu chính sách nông nghiệp Trung Quốc đã và đang thí điểm mô hình chính sách này tại hai tỉnh. Ý tưởng của họ là: Hiện tại, Trung Quốc có khoảng 1 triệu cán bộ khuyến nông với 640.000 thôn/bản- mỗi thôn/bản có khoảng 500 nông dân. Nếu một cán bộ khuyến nông được giao chuyên trách cung cấp dịch vụ cho một thôn/bản thì số cán bộ đã có thể giảm xuống được 1/3. Nếu mỗi cán bộ được giao phụ trách 2-3 thôn thì số cán bộ cơ sở có thể còn giảm

được hơn thế nữa. Như vậy, có thể giảm một số lượng lớn cán bộ khuyến nông, chuyên môn hoá để họ thực sự cung cấp dịch vụ theo nhu cầu của khách hàng. Với ba nhân tố: tăng vốn đầu tư của nhà nước cho khuyến nông, kinh phí tiết kiệm được do giảm biên chế và phí dịch vụ do người dân chi trả, chắc chắn hệ thống khuyến nông của Trung Quốc sẽ hoạt động hiệu quả hơn.

Tại tỉnh Hồ Bắc, cũng có một sáng kiến về chính sách khác nhằm cải tổ hệ thống khuyến nông đó là: Các tổ chức khuyến nông được tách ra, độc lập với các cơ quan chính phủ và hoạt động như loại hình doanh nghiệp và như vậy sẽ không có kinh phí thường xuyên cấp cho hoạt động của đơn vị. Các doanh nghiệp khuyến nông này buộc phải tái cơ cấu lại tổ chức, lựa chọn những cán bộ tốt, đủ năng lực, đáp ứng được yêu cầu công việc tiếp tục ở lại làm việc, còn lại sa thải những cán bộ không đáp ứng được yêu cầu. Chính quyền thiết lập Quỹ khuyến nông mà ở đó các công ty khuyến nông đầu thầu các chương trình khuyến nông trọng điểm đồng thời thực hiện các hợp đồng dịch vụ khuyến nông với người dân và thu phí từ hoạt động dịch vụ đó.

Nói tóm lại, hệ thống khuyến nông của Trung Quốc khá đồng bộ, công kênh, hoạt động không hiệu quả và đến nay vẫn chưa có sự đổi mới đáng kể nào. Đổi mới là quá trình khó khăn, đầy thử thách, một số sáng kiến đổi mới đang được triển khai thực hiện và bước đầu đem lại hiệu quả tốt.

2.2. Hệ thống khuyến nông Australia

Với trọng tâm chính là chuyển giao công nghệ dựa trên yêu cầu của sản xuất, các phòng nông nghiệp thuộc các bang nhiều năm đã từng là đơn vị chính cung cấp các dịch vụ khuyến nông. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, dịch vụ khuyến nông công ích ở những lĩnh vực truyền thống đã có sự suy giảm đáng kể. Việc cắt giảm kinh phí cho các hoạt động truyền thống đã tạo áp lực khiến các phòng nông nghiệp cấp bang phải xét lại xem họ sẽ cung cấp những dịch vụ nào.

Gần đây, các cơ quan khuyến nông nhà nước vẫn cung ứng dịch vụ khuyến nông, nhưng trong một số trường hợp họ đã chuyển sang vai trò điều phối các đơn vị cung ứng. Hoạt động khuyến nông của Australia có nhiều đổi mới:

(i) *Thay đổi về cơ chế hoạt động*: Tất cả các phòng nông nghiệp bang định hướng theo nguyên lý cung cấp dịch vụ khuyến nông “dựa trên nhu cầu

khách hàng” và “điều tiết bởi thị trường”. Mô hình liên kết “*Tổ chức cấp kinh phí - Nhà sử dụng - Nhà cung cấp*” được thực hiện ở hầu hết các bang. Các phòng nông nghiệp cũng tạo cơ chế khuyến khích ký kết và “cung ứng” các dịch vụ khuyến nông. Các nhà tư vấn nông nghiệp và các cán bộ hợp đồng có thể được thuê để cung cấp dịch vụ khuyến nông theo yêu cầu nếu như những cá nhân này có thể làm tốt và hiệu quả hơn.

(ii) *Thay đổi về triết lý tiếp cận*: Các đơn vị khuyến nông nhà nước rút lui dần khỏi các hoạt động khuyến nông mà ở đó khu vực tư nhân cung cấp đủ hoặc có tiềm năng. Động thái này nhằm tập trung nguồn lực kinh phí của nhà nước để cung cấp có hiệu quả hơn các dịch vụ khuyến nông công mà ở đó khu vực tư nhân không đảm nhiệm được. Các tổ chức cũng có thể ngừng cung cấp hẳn một số dịch vụ công để chuyển sang cơ chế chi trả đối với dịch vụ “hàng hóa tư nhân” và khuyến khích áp dụng nguyên lý “người sử dụng dịch vụ phải trả tiền”. Điều này đặt khuyến nông vào vị thế “đáp ứng nhu cầu” hơn là “thúc đẩy khoa học”. Cán bộ khuyến nông đóng vai trò là người trợ giúp hơn là các chuyên gia về khoa học & công nghệ.

Ở Australia, việc sử dụng Internet và đĩa CD để công bố các kết quả nghiên cứu được nhiều tổ chức thử nghiệm. Một khối lượng tài liệu nhất định từ các trung tâm thông tin cộng đồng, trung tâm phát triển nông thôn, phòng nông nghiệp bang và các nhà nghiên cứu khu vực tư nhân cũng được tài xuống từ Internet, nhờ đó thời gian khuyến nông được rút ngắn và tạo ra những tác động tích cực (Sally P. Marsh và David J. Pannell. 2000).

(iii) *Tăng số lượng nhà cung cấp dịch vụ khuyến nông*: Sự thay đổi trong tổ chức hoạt động và tiếp cận khuyến nông đã dần mang lại hiệu quả tích cực. Khu vực tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ khuyến nông nhiều hơn, nhanh hơn và đã lấp đầy những khoảng trống sau sự rút lui của khuyến nông nhà nước ở những vùng/lĩnh vực nhất định. Ở Australia, rất nhiều đơn vị tham gia trong môi trường khuyến nông mới đó là các tổ chức của nông dân, hợp tác xã, các công ty giống, phân bón, chính quyền địa phương, các ban marketing, các hiệp hội nghiên cứu và phát triển, các trung tâm nghiên cứu hợp tác và các khoa của các trường đại học. Các tổ chức kinh doanh nông nghiệp cũng đóng vai trò quan trọng cung cấp dịch vụ khuyến nông tới nông dân.

(iv) *Về đầu tư và kinh phí*: Giống như Trung Quốc, Australia thực hiện cơ chế thúc đẩy tự trang trải chi phí trong nghiên cứu và chuyển giao TBKT. Các phòng nông nghiệp bang đang chuyển dần đến tư nhân hóa; ví dụ, áp dụng nguyên lý “người sử dụng dịch vụ phải trả tiền”, đặc biệt với các dịch vụ có lợi ích tư nhân. Xu hướng phát triển chung là khu vực nhà nước bắt đầu thu phí từ việc cung cấp thông tin. Dù vậy, hầu hết các tổ chức vẫn chưa xác định được ở mức thu và căn cứ nào để họ có thể phục hồi chi phí. Các đơn vị cung cấp kinh phí đang tăng sự kiểm soát và hướng dẫn với các kế hoạch nghiên cứu/khuyến nông thông qua việc cấp kinh phí cho các nghiên cứu và khuyến nông dựa trên nhu cầu và đáp ứng được những ưu tiên của Nhà nước (Sally P. Marsh và David J. Pannell. 2000).

2.3 Bài học cho đổi mới hệ thống khuyến nông nước nhà

Thông qua phân tích tổng quan kinh nghiệm tổ chức, vận hành của hệ thống khuyến nông của 2 quốc gia tiêu biểu là Trung Quốc và Australia, có thể rút ra một số bài học để đổi mới hệ thống khuyến nông nước ta như sau:

Thứ nhất, cần thay đổi cách tiếp cận trong cung ứng dịch vụ khuyến nông; chuyển đổi từ cách tiếp cận từ trên xuống sang cách tiếp cận từ dưới lên, đáp ứng cầu dịch vụ khuyến nông của người sản xuất.

Thứ hai, phân định rõ ranh giới dịch vụ công/tư của hoạt động khuyến nông. Các hoạt động khuyến nông cho người nghèo, cho đồng bào dân tộc thiểu số, cho những người sản xuất nhỏ,... có thể xem là những dịch vụ công. Còn lại, các hoạt động khuyến nông cho các doanh nghiệp, trang trại sản xuất hàng hóa lớn là những dịch vụ mà người thụ hưởng phải trả tiền.

Thứ ba, đổi mới hệ thống tổ chức khuyến nông theo hướng bám sát cơ sở, giảm số cán bộ ở cấp trung gian (tỉnh, huyện, xã), tăng cường đội ngũ khuyến nông viên cơ sở. Bên cạnh đó, trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các tổ chức khuyến nông để tăng cường hiệu quả hoạt động. Kiên trì thực hiện chủ trương “xã hội hóa” công tác khuyến nông.

Thứ tư, đổi mới cơ chế cấp phát kinh phí hoạt động theo hướng đầu thầu cạnh tranh các chương trình, dự án khuyến nông của Nhà nước.

Thứ năm, có chế độ đãi ngộ xứng đáng để tăng động lực làm việc cho cán bộ khuyến nông, đặc biệt

ở cấp cơ sở.

3. Tổng quan về hệ thống khuyến nông nhà nước

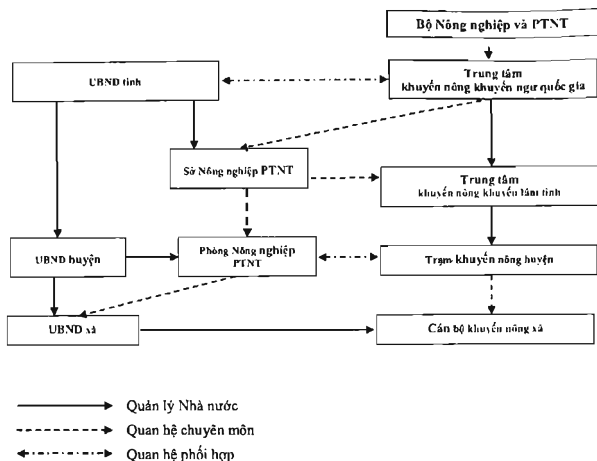
3.1. Tổ chức hệ thống khuyến nông

Tổ chức hệ thống khuyến nông hiện nay được chia theo 4 cấp: trung ương, tỉnh/thành phố, huyện và xã. Ở cấp Trung ương đã thành lập Trung tâm Khuyến nông- Khuyến ngư Quốc gia. Ở 64 tỉnh/thành phố đều đã thành lập Trung tâm Khuyến nông. Hiện nay 585/648 huyện trên cả nước có Trạm khuyến nông huyện (chiếm 90,3%) trực thuộc Trung tâm Khuyến nông tỉnh/thành phố hoặc Ủy ban Nhân dân huyện (Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2009).

Ở cấp xã có cán bộ khuyến nông xã và khuyến nông viên cơ sở do UBND xã quản lý. Hiện nay, 10.306 xã có cán bộ khuyến nông (chiếm 96,6%) nhưng chỉ có 15 tỉnh có khuyến nông viên thôn bản (KNV). Tuy nhiên, đội ngũ KNV này hầu hết là cán bộ kiêm nhiệm các chức danh như trưởng thôn/bản, chỉ huy trưởng phụ nữ, chỉ huy trưởng nông dân. Theo các số liệu khảo sát (Phạm Bảo Dương, 2012), ít nhất 1/3 các cán bộ khuyến nông cơ sở phải kiêm nhiệm, thậm chí có những nơi tỷ lệ này lên tới 56%. Điều bất cập nhất đối với tổ chức mạng lưới KNV thôn/bản là các cán bộ kiêm nhiệm là các chức danh dân bầu theo nhiệm kỳ, rất dễ thay đổi sau các nhiệm kỳ nên rất khó hình thành mạng lưới KNV cấp thôn hoạt động chuyên nghiệp.

Vấn đề lớn nhất ở đây là mô hình tổ chức hệ thống khuyến nông nhà nước chưa được đồng bộ và cơ chế phối hợp chưa rõ ràng. Đa số ở các địa phương, Trạm khuyến nông cấp huyện được tổ chức trực thuộc UBND cấp huyện và nhận sự hướng dẫn chuyên môn của Trung tâm khuyến nông cấp tỉnh. Tuy vậy, ở một số địa phương (đơn cử ở thành phố Hà Nội), các Trạm khuyến nông cấp huyện được tổ chức theo ngành dọc, trực thuộc Trung tâm khuyến nông thành phố; UBND cấp huyện chỉ đóng vai trò hiệp quản đối với công tác tổ chức và hoạt động của các Trạm. Trong khi đó cán bộ khuyến nông và các KNV cấp thôn được bố trí ở tất cả các xã lại do UBND xã quản lý. Mỗi cách thức tổ chức có những ưu, nhược điểm khác nhau, tuy nhiên, sự không thống nhất trong mô hình tổ chức khuyến nông với cơ chế quản lý, phối hợp chưa rõ ràng chắc chắn đã ảnh hưởng tới hiệu quả hoạt động của các tổ chức khuyến nông các cấp.

Hình 1: Sơ đồ tổ chức hệ thống khuyến nông nhà nước



3.2. Kinh phí cho hoạt động khuyến nông

Trong thời gian qua, Chính phủ đã rất quan tâm đến công tác khuyến nông. Mức đầu tư kinh phí từ ngân sách nhà nước cho hoạt động khuyến nông đã tăng liên tục. Từ năm 2000, kinh phí khuyến nông tăng bình quân 12%/năm. Kinh phí chủ yếu được dành cho xây dựng mô hình (chiếm 80,7%). Từ năm 2001, cơ cấu đầu tư cho các hoạt động khuyến nông đã được điều chỉnh theo hướng tăng cường cho công tác đào tạo huấn luyện và thông tin tuyên truyền. Nguồn kinh phí trung ương phân bổ cho các địa phương được tăng dần, đến năm 2009 tỷ lệ này đạt trên 50% (Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2009).

Đầu tư từ ngân sách nhà nước cho công tác khuyến nông thông qua Trung tâm khuyến nông-khuyến ngư quốc gia được phân theo các chương trình: Chương trình khuyến nông trồng trọt; Chương trình khuyến nông chăn nuôi; Chương trình khuyến lâm; Chương trình tập huấn đào tạo; Chương trình thông tin thị trường; Chương trình khuyến công; Hoạt động tăng cường năng lực.

Có hai vấn đề lớn liên quan đến kinh phí cho hoạt động khuyến nông. *Thứ nhất*, kinh phí hoạt động của các tổ chức khuyến nông chủ yếu vẫn do Nhà

nước cấp phát, chủ trương xã hội hóa công tác khuyến nông thực hiện chậm. *Thứ hai*, nguồn kinh phí vẫn được cấp phát chủ yếu theo mô-típ truyền thống đối với các đơn vị hành chính sự nghiệp mà chưa hình thành được cơ chế phân bổ kinh phí theo hình thức đấu thầu cạnh tranh, gắn với kết quả, hiệu quả của sản phẩm cuối cùng. Kinh nghiệm của các nước cho thấy khi các tổ chức khuyến nông tham gia đấu thầu cạnh tranh các nguồn kinh phí hoạt động, với những sản phẩm cụ thể, rõ ràng thì hiệu quả của công tác khuyến nông được nâng lên rõ rệt. Đây cũng là phương thức hiệu quả để xã hội hóa thành công khuyến nông, đa dạng nguồn kinh phí hoạt động, gắn với nhu cầu của người dân theo phương thức “người thụ hưởng dịch vụ phải trả tiền”, nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức khuyến nông.

3.3. Nguồn nhân lực khuyến nông

Sau gần 20 năm hoạt động, đến nay nguồn nhân lực của hệ thống khuyến nông nhà nước đã có bước phát triển. Khuyến nông tỉnh có tổng số 1.625 cán bộ viên chức, trong đó 1.128 người có trình độ đại học và trên đại học; khuyến nông huyện có tổng số 3.219 người, trong đó 2.228 có trình độ đại học và trên đại học; khuyến nông xã có tổng số 10.544

người, trong đó 4.322 có trình độ trung cấp và cấp thôn bản có 5.362 cộng tác viên khuyến nông (Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2009).

Số lượng cán bộ khuyến nông còn rất thiếu, với 21,95 triệu lao động nông nghiệp mà mới có 4.847 cán bộ khuyến nông chuyên trách hưởng lương từ nguồn ngân sách nhà nước, 10.543 cán bộ khuyến nông không chuyên trách và 15.744 cộng tác viên thôn bản là quá thiếu so với nhu cầu (Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2009). Đơn cử, các Trạm khuyến nông huyện chỉ có 5-7 cán bộ nên hoạt động khuyến nông gặp rất nhiều khó khăn, nhất là đối với các huyện miền núi. Ví dụ, trạm Khuyến nông huyện Nghi Lộc, Nghệ An có 7 cán bộ nhưng phải đảm nhiệm địa bàn rất rộng với 30 xã (Phạm Bảo Dương, 2012). Tỷ lệ số hộ nông dân trên một cán bộ chuyên trách khuyến nông ở Việt Nam là 2.245/1 trong khi ở Thái Lan chỉ là 300-500/1. Việc thiếu cán bộ khuyến nông ở tất cả các cấp đã gây không ít khó khăn khi triển khai các hoạt động. Hơn nữa, cán bộ khuyến nông cơ sở phải kiêm nhiệm nhiều công việc khác ngoài chuyên môn vì thiếu biên chế chính thức và muốn tăng thu nhập đảm bảo cuộc sống nên càng làm chất lượng công việc không được như yêu cầu.

Năng lực cán bộ khuyến nông còn nhiều hạn chế, nhất là cán bộ khuyến nông cơ sở. Số liệu khảo sát tại 5 tỉnh (Phạm Bảo Dương, 2012) cho thấy, cán bộ, nhân viên khuyến nông có trình độ đại học chủ yếu làm việc ở cấp tỉnh và cấp huyện. Đối với cán bộ cấp xã chủ yếu là trình độ trung cấp; cán bộ cấp thôn và cộng đồng phần lớn chỉ qua các đào tạo ngắn hạn, còn thiếu các kỹ năng khuyến nông, làm việc với nông dân.

Đào tạo ngắn hạn chuyên môn, nghiệp vụ khuyến nông rất cần thiết để các cán bộ khuyến nông cấp cơ sở có thêm kiến thức về kỹ thuật cũng như phương pháp tuyên truyền, phổ biến tốt TBKT tới người dân. Các chuyên ngành đào tạo ngắn hạn là trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản,... tuy nhiên phần lớn cán bộ khuyến nông chưa được đào tạo chuyên môn về các lĩnh vực kinh tế, kế hoạch và thị trường (100% số cán bộ khuyến nông được phỏng vấn).

Vấn đề lớn nhất ở đây là động lực làm việc của cán bộ khuyến nông, đặc biệt là các khuyến nông viên cấp cơ sở và các cộng tác viên khuyến nông cấp thôn bản. Hơn ai hết, họ là những người trực tiếp triển khai các hoạt động khuyến nông ở cấp cơ sở nhưng chế độ đãi ngộ đối với họ lại quá thấp.

Đơn cử, các cán bộ khuyến nông cấp xã được UBND xã hợp đồng làm việc với mức phụ cấp/tháng bằng một lần mức lương cơ bản (1.050.000VNĐ). Các cộng tác viên khuyến nông cấp thôn bản còn được hưởng mức phụ cấp thấp hơn nhiều. Với chế độ đãi ngộ như vậy, hiển nhiên, công việc khuyến nông của họ chỉ là những việc "phụ", những việc làm thêm để họ cải thiện thu nhập và cũng dễ hiểu khi phần lớn trong số họ là những người làm các công việc khác và kiêm thêm công tác khuyến nông. Có thể nói, không/ít có động lực làm việc là nguyên nhân trực tiếp và là yếu tố có tính quyết định đối với hiệu quả của công tác khuyến nông hiện nay.

3.4. Đánh giá chung về hệ thống tổ chức và cơ chế hoạt động của hệ thống khuyến nông nhà nước hiện nay

Hệ thống khuyến nông đã có những bước phát triển đáng kể những năm qua, đã đóng góp vai trò quan trọng đối với sự phát triển của ngành nông nghiệp. Công tác khuyến nông đã từng bước được đổi mới để phù hợp hơn với xu hướng phát triển của ngành theo xu thế hội nhập kinh tế quốc tế. Trước tiên là việc đã hình thành một hệ thống chuyển giao TBKT nhà nước từ Trung ương đến địa phương với đội ngũ cán bộ đông đảo và có kinh nghiệm; huy động được nhiều tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước tham gia chuyển giao TBKT vào sản xuất. Bên cạnh đó cũng đã phát triển các phương thức, hình thức truyền tải thông tin, đào tạo, tập huấn phong phú và đa dạng hóa, nâng cao khả năng tiếp cận thông tin và kiến thức cho người sử dụng. Đã chuyển giao được nhiều TBKT vào sản xuất, góp phần nâng cao năng suất, chất lượng và thu nhập cho người sản xuất, kinh doanh và dịch vụ. Yếu tố mấu chốt ở đây là cơ chế, chính sách quản lý, phương pháp và phương thức khuyến nông từng bước được đổi mới.

Bên cạnh những tác động tích cực do hoạt động khuyến nông mang lại, một số hạn chế, bất cập cần được cải tiến, đổi mới nhằm nâng cao hơn nữa hoạt động của hệ thống đó là:

- Sự bất cập trong cách tiếp cận: Các hoạt động thường là từ trên xuống mà chưa thực sự xuất phát từ nhu cầu thực tế của người dân. Kết quả là khuyến nông chưa thể đáp ứng tốt được nhu cầu của người nông dân, những thông tin và kỹ thuật mới chưa hoàn toàn phù hợp, không đến được những người

nông dân nghèo tiềm lực.

- Việc phát triển hệ thống không thống nhất, cơ chế quản lý, hoạt động chưa rõ ràng, hiệu quả; nội dung hoạt động mất cân đối, còn nặng nề về triển khai xây dựng mô hình, coi nhẹ công tác huấn luyện, đào tạo và thông tin tuyên truyền, phương pháp chuyển giao chưa phù hợp và chậm đổi mới.

- Các hoạt động khuyến nông mới chỉ làm được trong lĩnh vực nông nghiệp và hoạt động chuyển giao tiến bộ kỹ thuật, ít chú ý đến các yếu tố phi kỹ thuật như tổ chức sản xuất, thị trường, tiếp thị... nhằm bảo đảm cho các tiến bộ kỹ thuật được chuyển giao phát huy hiệu quả và bền vững.

- Đội ngũ cán bộ khuyến nông còn thiếu và yếu so với yêu cầu, chưa cập nhật thường xuyên kiến thức, kỹ năng và thông tin công nghệ mới và thiếu công nghệ thích hợp cho những nhóm khách hàng cụ thể, làm giảm sút hiệu quả công tác chuyển giao TBKT. Động lực làm việc của các cán bộ khuyến nông còn thấp, trực tiếp ảnh hưởng đến hiệu quả của công tác khuyến nông.

- Phương thức cấp phát kinh phí cho hoạt động khuyến nông vẫn theo cách tiếp cận truyền thống đối với các đơn vị hành chính sự nghiệp, chậm được đổi mới theo hướng đấu thầu cạnh tranh, gắn với sản phẩm cuối cùng được người dân chấp nhận và đánh giá. Xã hội hóa công tác khuyến nông còn chậm.

- Cuối cùng, công tác thông tin tuyên truyền về KHCN, tiến bộ kỹ thuật chưa đa dạng về hình thức, phong phú về nội dung và chưa khai thác, sử dụng có hiệu quả các phương tiện thông tin đại chúng hiện có cũng như ứng dụng các kênh thông tin hiện đại như internet, đĩa CD,...

4. Giải pháp đổi mới công tác khuyến nông

Từ nghiên cứu tổng quan kinh nghiệm quốc tế và thực trạng hệ thống khuyến nông ở nước ta hiện nay, có thể rút ra một số bài học về giải pháp đổi mới, nâng cao hiệu quả của hệ thống khuyến nông nhà nước như sau:

Trước tiên, cần rà soát lại hệ thống tổ chức khuyến nông, khuyến ngư nhà nước từ Trung ương đến địa phương để bổ sung đủ cán bộ khuyến nông đặc biệt ở cấp xã, thôn, bản. Tiếp tục nghiên cứu, tổng kết các mô hình tổ chức hệ thống khuyến nông, làm rõ cơ chế phối hợp quản lý giữa cơ quan quản lý chuyên môn ngành dọc với chính quyền và các sở, ban, ngành.

Thứ hai, thay đổi phương thức lập kế hoạch khuyến nông, hình thành các chương trình khuyến nông trọng điểm ở tầm trung và dài hạn; cho quốc gia, từng vùng, từng địa phương; cho các ngành hàng sản phẩm chủ lực. Trên cơ sở xác định rõ sản phẩm cuối cùng, sản phẩm trung gian, đầu vào và hoạt động, chuyển đổi phương thức lập kế hoạch khuyến nông theo hình thức đấu thầu cạnh tranh.

Thứ ba, đầu tư tăng cường trang thiết bị thiết yếu phục vụ công tác chuyển giao tiến bộ kỹ thuật, nhất là các phương tiện nghe, nhìn. Ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin, đặc biệt là internet, đĩa CD để truyền tải kiến thức khoa học, cập nhật thông tin, thị trường. Giai đoạn đầu, có thể hướng hình thức này tới các hợp tác xã nông nghiệp, các câu lạc bộ sản xuất và các Hội nông dân, Hội phụ nữ.

Thứ tư, cần có cơ chế chính sách khuyến khích mạnh mẽ hơn nữa đối với khu vực tư nhân và các tổ chức phi lợi nhuận tham gia vào nghiên cứu và chuyển giao TBKT trong nông nghiệp, thực hiện mạnh mẽ công cuộc "xã hội hóa" công tác khuyến nông. Ở các lĩnh vực nào nếu tư nhân có thể làm tốt thì Nhà nước nên rút khỏi và chỉ đóng vai trò tư vấn hoặc điều phối.

Thứ năm, từng bước chuyển các tổ chức khuyến nông sang hoạt động dịch vụ tư vấn; giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho tổ chức khuyến nông - khuyến ngư và thực hiện công tác khoán chi, khoán thu các hoạt động khuyến nông - khuyến ngư trên cơ sở có định mức kinh tế - kỹ thuật. Ở những nơi đủ điều kiện, từng bước thương mại hóa các sản phẩm nghiên cứu, dịch vụ khuyến nông nhà nước để nâng cao trách nhiệm của các đơn vị khuyến nông cũng như dịch vụ khuyến nông.

Thứ sáu, cần xây dựng chính sách đãi ngộ hợp lý cán bộ khuyến nông để tạo động lực làm việc và nâng cao hiệu quả hoạt động thông qua cải thiện chế độ lương - thưởng, tuyển dụng và đào tạo, quản lý và sử dụng cán bộ, môi trường làm việc; xây dựng cơ chế quản lý hoạt động khuyến nông rõ ràng, khả thi.

5. Kết luận

Trong những năm qua, công tác khuyến nông đã góp phần không nhỏ vào sự phát triển kinh tế - xã hội. Ở mọi vùng nông thôn có thể dễ dàng quan sát các hoạt động khuyến nông đang được triển khai dưới nhiều hình thức: truyền thông, thông tin, đào tạo, huấn luyện, xây dựng các mô hình trình diễn, chuyển giao TBKT, tổ chức hội nghị đầu bờ, tư vấn kỹ thuật... cho

bà con nông dân. Có thể nói khuyến nông đã và đang là người bạn đồng hành tốt của nhà nông.

Hệ thống khuyến nông Việt Nam hiện đang bắt đầu công cuộc chuyển đổi mô hình và phương pháp tiếp cận, dần chuyển sang tiếp cận dựa trên nhu cầu của người dân, ứng dụng các phương pháp khuyến nông và các kỹ năng mới, mở rộng phạm vi tác động và thực hiện "xã hội hoá". Theo cách tư duy mới của Chính phủ, chức năng cung cấp dịch vụ khuyến nông phải tách ra khỏi chức năng quản lý nhà nước. Điều này hoàn toàn phù hợp với xu thế và triết lý tiếp cận đối với công tác khuyến nông ở các nước trên thế giới.

Trên cơ sở phân tích thực trạng, xác định những vấn đề tồn tại và học tập kinh nghiệm của một số

nước trên thế giới, bài viết đã đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động khuyến nông. Các giải pháp đề xuất tập trung vào việc rà soát hệ thống tổ chức; thay đổi phương thức lập kế hoạch, cơ chế cấp phát kinh phí; tiếp tục tăng cường đầu tư, áp dụng các tiến bộ công nghệ mới trong hoạt động khuyến nông, đẩy mạnh xã hội hóa khuyến nông, tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân; chuyển đổi các tổ chức khuyến nông sang hoạt động theo cơ chế tự chủ, gắn kết quả hoạt động với cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả công việc; quan trọng hơn, xây dựng chính sách đãi ngộ hợp lý để tạo động lực, nâng cao hiệu quả hoạt động của đội ngũ cán bộ khuyến nông, đặc biệt ở cấp cơ sở. □

Tài liệu tham khảo:

- Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2009, Báo cáo tổng kết hoạt động khuyến nông-khuyến ngư quốc gia giai đoạn 1993 - 2008 và định hướng hoạt động giai đoạn 2009 - 2020.
- Đinh Phi Hồ, Khuyến nông - "chìa khóa vàng" của nông dân trên con đường hội nhập, Tạp chí Cộng sản, 2008.
- Phạm Bảo Dương, 2012, Chính sách nghiên cứu, chuyển giao và ứng dụng tiến bộ kỹ thuật: Chìa khóa phát triển nông nghiệp thế kỷ XXI. NXB Đại học Nông nghiệp, sách chuyên khảo.
- Ruifa Hu, Jikun Huang & Kevin Z. Chen, 2012, *The public Agricultural Extension System in China: Development and Reform*. Background Paper prepared for the Roundtable Consultation on Agricultural Extension, Beijing, March 15-17, 2012.
- Sally P. Marsh and David J. Pannell "Agricultural extension policy in Australia: the good, the bad and the misguided." *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* (2000): 22.

Renovating agricultural expansion: international experiences and policy implications for Vietnam Abstract

This article aims at exploring experiences from selected countries, discussing the current status of the Government's system of encouraging agricultural expansion in order to propose some solutions and policies to improve the effectiveness of the agricultural expansion activities. The key solutions focus on reviewing and strengthening the organizational system; changing the planning modalities; budget allocation mechanism and increasing investment; applying new technologies in agricultural activities; continuing mobilization of all-sector participation, especially, the involvement of the private sector; changing the agricultural expansion organizations toward autonomous ones. The most important measure refers to the incentive policy in order to create working motivation, enhance staff's working performance, particularly in the grass-root level.

* Thông tin tác giả:

Phạm Bảo Dương, Tiến sĩ, Khoa Kinh tế và PTNT, Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội

Các hướng nghiên cứu chính bao gồm: (1) Kinh tế nông nghiệp và phát triển nông thôn; (2) Thể chế, chính sách và quản lý nhà nước về kinh tế; (3) Giảm nghèo, an sinh xã hội: Nghiên cứu về hiệu quả, chất lượng của việc thực thi các chính sách đầu tư công cho giảm nghèo.

Các tạp chí đã đăng tải: Tạp chí Kinh tế Phát triển, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế

Email: pbduong@hva.edu.vn