

CÁCH TIẾP CẬN XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI – CHÌA KHÓA THÀNH CÔNG TRONG 10 NĂM QUA

TSKH Bạch Quốc Khang

Thành viên Ban Chủ nhiệm kiêm Thư ký khoa học Chương trình KH&CN
phục vụ xây dựng NTM giai đoạn 2016-2020

Xây dựng nông thôn mới (NTM) 10 năm qua đã tạo ra những chuyển biến toàn diện, to lớn về diện mạo làng quê, phát triển kinh tế và nâng cao chất lượng cuộc sống người dân. Hiện cả nước đã có 4.665 xã (chiếm 52,4%) đạt chuẩn NTM (8 tỉnh đạt 100% xã NTM), bình quân mỗi xã đạt 15,32 tiêu chí NTM. So với năm 2010, khi bắt đầu thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia (MTQG) xây dựng NTM, nông thôn nước ta không có xã nào đạt đủ 19 tiêu chí NTM; số xã đạt 15-18 tiêu chí chỉ chiếm 0,8%, trong khi đó số xã đạt dưới 5 tiêu chí chiếm tới 44,3%; bình quân cả nước chỉ đạt 4,7 tiêu chí/xã. Đó cũng là lúc diễn ra cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu, Việt Nam bước vào thời kỳ suy thoái kinh tế, việc huy động nguồn lực cho xây dựng NTM gặp nhiều khó khăn. Trong bối cảnh đó, cùng với quyết tâm chính trị cao của Đảng, Nhà nước và nhân dân, cách tiếp cận đúng đắn mà công cụ cơ bản của nó là Bộ tiêu chí NTM phù hợp là chìa khóa làm nên thành công của Chương trình.

Cách tiếp cận xây dựng NTM 10 năm qua

Cách tiếp cận xây dựng NTM của nước ta đặc trưng bởi tính toàn diện, phù hợp và huy động tốt nguồn lực toàn xã hội. Các đặc trưng đó là một tổng thể thống nhất, nhưng cũng có thể điểm danh riêng từng mặt để thấy rõ tính ưu việt của nó. Đó là các đặc trưng:

Cách tiếp cận bao trùm thể hiện ở yêu cầu tổng hợp, toàn diện của nội hàm NTM, theo đúng đường lối của Đảng tại Nghị quyết số 26-NQ/TW khóa X: “xây dựng NTM... là căn bản” để phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn, mọi vấn đề của phát triển nông nghiệp, nông dân, đều gắn bó rất khách quan, mật thiết và biện chứng với phát triển nông thôn.

Cách tiếp cận định lượng yêu cầu phải lượng hóa tối đa và cụ thể các mặt cần đạt được của mô hình NTM thành các chỉ tiêu có thể đong đếm được, tránh sa vào bẫy định tính

chung chung. Nhờ đó, các cấp dễ xác định nguồn vốn cần đầu tư, dễ lập kế hoạch, tổ chức triển khai và đánh giá, kiểm tra mức độ đạt được của mục tiêu. Cách tiếp cận này là sự sáng tạo của Việt Nam, thể hiện tập trung trong Bộ tiêu chí NTM.

Cách tiếp cận dựa vào dân thể hiện ở chủ trương phát huy vai trò chủ thể của người dân và cách vận động người dân tham gia trong mọi lĩnh vực xây dựng NTM: “Dân biết, dân bàn, dân chọn, dân làm, dân đóng góp, dân kiểm tra, dân thụ hưởng” không chỉ trong xây dựng hệ thống hạ tầng thiết yếu, mà còn phát huy vai trò chủ thể của dân trong phát triển kinh tế hộ, hợp tác xã, trong quản lý xã hội, phát triển cộng đồng xây dựng đời sống nông thôn, bảo tồn và phát huy các giá trị văn hóa truyền thống, phát triển các giá trị văn hóa mới, bảo vệ môi trường, tôn tạo cảnh quan nông thôn... Đồng thời cũng yêu cầu phải đánh giá *sự hài lòng của người dân* về

kết quả xây dựng NTM.

Cách tiếp cận hướng về cơ sở thể hiện ở cách chọn địa bàn chính để triển khai Chương trình xây dựng NTM là xã, thôn, bản, ấp, là các địa bàn cơ sở gắn với dân nhất, đưa Chương trình cấp quốc gia thành các chương trình, dự án, phong trào của người dân ở các địa phương, triển khai với sự tham gia, kiểm tra giám sát của người dân, đảm bảo hiệu quả nhất. Đồng thời, văn hóa dân tộc trú ngụ chủ yếu là ở nông thôn, được lưu giữ, bảo tồn và phát huy mạnh nhất ở các làng xã. Ở đó, các mô hình tổ chức, mối quan hệ cộng đồng người dân là bền vững nhất, có điều kiện tốt nhất để mang tải, lưu truyền và phát triển các bản sắc dân tộc.

Cách tiếp cận theo tinh thần thi đua thể hiện ở việc phát động các phong trào thi đua từ cả nước đến các ngành, các đoàn thể, địa phương, phát huy động lực tinh thần và vật chất của



Bộ đội và thanh niên tham gia xây dựng nông thôn mới ở Hà Tĩnh (ảnh Báo Hà Tĩnh).

cả xã hội cho xây dựng NTM. Nhờ đó, Chương trình được triển khai bằng cả hai hệ thống: *Hệ thống chính thức* của các cơ quan nhà nước; và *Hệ thống phi chính thức* với phong trào thi đua rộng khắp trong xã hội. Hai hệ thống này gắn bó, hỗ trợ nhau, tạo ra những nguồn lực tương hỗ, bổ sung nhau. Động lực tinh thần được tạo ra từ thi đua sẽ chuyển thành *nguồn vốn xã hội* tiềm tàng, ngày càng quan trọng cho xây dựng NTM.

Cách tiếp cận dựa vào hệ thống chính trị là đặc thù sức mạnh tổng hợp của Việt Nam, thể hiện ở sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị, từ Trung ương đến cơ sở. Cách tiếp cận này giúp hình thành và vận hành tốt hệ thống chủ trương, đường lối, thể chế của Đảng, Nhà nước gắn với ý nguyện, sự tham gia tích cực, chủ động, hài hòa trách nhiệm và quản lý giám sát của các tổ chức chính trị xã hội chính thức và phi chính thức.

Cách tiếp cận mở - phân cấp thể hiện ở mức độ phân cấp, trao quyền ngang (giữa các bộ, ban, ngành) và dọc (giữa các cấp từ Trung ương đến các địa phương) trong Bộ tiêu chí NTM, trong ban hành cơ chế, chính sách, lồng ghép các nguồn lực... Cách tiếp cận này đã phát huy tối đa tính

tích cực, sáng tạo, chủ động, vượt khó, tinh thần trách nhiệm của cả hệ thống theo chiều ngang và dọc, tạo nên nhiều mô hình NTM phong phú, đa dạng, hiệu quả và được lòng dân.

Cách tiếp cận khoa học thể hiện ở cách tiến hành thận trọng, vừa làm vừa nghiên cứu, đánh giá, rút kinh nghiệm điều chỉnh, tranh thủ nguồn nhân, tài, vật lực khoa học và công nghệ (KH&CN) đầu ngành của cả nước. Trong đó đã tập trung triển khai thực hiện một Chương trình KH&CN liên ngành, trực tiếp phục vụ Chương trình MTQG xây dựng NTM qua 2 giai đoạn (2011-2015) và (2016-2020). Chương trình KH&CN này đã giải quyết được nhiều vấn đề về cơ sở lý luận và thực tiễn; cơ chế, chính sách và giải pháp KH&CN phục vụ phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn; xây dựng được nhiều mô hình trình diễn thiết thực, có tác động lan tỏa rộng lớn trong xây dựng NTM gắn với tái cơ cấu ngành ở các địa phương.

Cách tiếp cận bền vững là cách tiếp cận tổng hợp các cách tiếp cận nêu trên. Đó là cách tiếp cận dựa vào truyền thống đẹp đẽ của văn hóa dân tộc, gắn với không ngừng nâng cao nhận thức, ý thức của các chủ thể,

dựa vào động lực tinh thần thay bớt cho áp lực hành chính; lấy phát triển kinh tế, tạo việc làm, tăng thu nhập, giảm nghèo bền vững làm nền tảng; chú trọng đến bền vững môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu, tôn tạo cảnh quan, nông thôn phát triển hài hòa trong đô thị hóa...

Cách tiếp cận xây dựng NTM không có điểm dừng thể hiện ở yêu cầu thường xuyên tạo ra động lực, mục tiêu phấn đấu không ngừng (nâng cấp chất lượng bộ tiêu chí NTM, xây dựng NTM nâng cao, kiểu mẫu), không ngừng lan tỏa theo chiều rộng và chiều sâu, nâng cao sự hài lòng của người dân. Cách tiếp cận này dựa chủ yếu vào khai thác, phát huy vai trò của các chủ thể ở nông thôn, vào nguồn lực của xã hội, gắn xây dựng NTM với phát triển bền vững nông nghiệp, nông dân, nông thôn.

Cách tiếp cận không bỏ ai ở lại phía sau thể hiện ở yêu cầu cân đối các nguồn lực, lồng ghép các chính sách và tổ chức triển khai hài hòa, hợp lý các hoạt động xây dựng NTM và giảm nghèo bền vững ở tất cả mọi địa bàn nông thôn. Đây là đường lối phát triển nông thôn và là sự quan tâm đặc biệt sâu sắc của Đảng và Nhà nước ta trong xây dựng NTM. Cách tiếp cận này đòi hỏi các cấp, các ngành phải có cơ chế điều tiết nguồn lực hợp lý, sự chỉ đạo sâu sát, giải quyết kịp thời các vấn đề giữa tập trung xây dựng NTM ở các địa bàn thuận lợi để sớm đạt các mục tiêu của Chương trình và ưu tiên lồng ghép các nguồn lực chính sách với xây dựng NTM để hỗ trợ Chương trình giảm nghèo bền vững, nâng cao cuộc sống người dân vùng khó khăn, thu hẹp khoảng cách chênh lệch giữa các xã đạt chuẩn NTM với các xã khó khăn, vùng cao, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

Các cách tiếp cận nêu trên hợp nhất với nhau trong Chương trình MTQG xây dựng NTM (2010-2020). Bên cạnh các ưu điểm, mỗi cách tiếp cận cũng có những nhược điểm, việc vận dụng cục đoạn, thiếu kiểm soát



Người dân tham gia xây dựng giao thông ở xã nông thôn mới.

chính là nguyên nhân của hạn chế, yếu kém trong xây dựng NTM 10 năm qua.

Những yêu cầu cần điều chỉnh trong giai đoạn tới

Trong giai đoạn tới, Chương trình xây dựng NTM chắc chắn sẽ tiếp tục theo lộ trình “không có điểm dừng”, tập trung vào nền tảng *bền vững*, hướng mạnh về *cơ sở*, phát huy vai trò của các *chủ thể*, có cách tiếp cận hợp lý để “*không có ai bị bỏ lại phía sau*”. Về lý thuyết, khi buộc phải phân phối nguồn lực để theo đuổi sự cân bằng giữa nhóm nông thôn đi đầu và đi cuối sẽ làm ảnh hưởng đến tốc độ phát triển kinh tế và xây dựng NTM trước mắt. Nhưng về lâu dài, thực hiện tốt chính sách “*đỡ cuối*” sẽ tạo ra những nền tảng để phát triển toàn diện, bền vững nông thôn trong lâu dài.

Xây dựng định hướng phát triển nông thôn trong tương lai gắn liền với điều chỉnh lại Bộ tiêu chí quốc gia NTM cho phù hợp với bối cảnh và yêu cầu mới. Việc điều chỉnh này cần nhằm hai mục tiêu: khắc phục những điểm còn bất hợp lý của tiêu chí NTM trong giai đoạn trước; tạo cơ sở và động lực để vận hành Chương trình theo yêu cầu mới. Tựu trung, Bộ tiêu chí mới cần:

Khắc phục những bất cập về tính định lượng và sắp xếp nội dung các tiêu chí: trước hết, cần khắc phục tính định lượng cần thiết của một số tiêu chí còn chung chung, thể hiện ở những chỉ tiêu “Đạt” theo chuẩn/

hướng dẫn thứ cấp, trong đó nhiều hướng dẫn khó thực hiện. Sắp xếp lại cho phù hợp các nội dung/chỉ tiêu chi tiết ở một số tiêu chí, mà thực tế vừa qua chúng tỏ là chưa xác đáng. Một số nội dung/chỉ tiêu chưa đặt đúng vị trí, như tỷ lệ lao động có việc làm qua đào tạo bị lẫn giữa các tiêu chí 14 và 12. Có tiêu chí còn chông chéo về nội dung với các tiêu chí khác. Có tiêu chí bị tách ra và đặt vào một nhóm nội dung khác, không có ràng buộc cần thiết về bản chất. Có tiêu chí còn mờ nhạt, chưa đáp ứng yêu cầu mới của xây dựng NTM bền vững. Đồng thời, cần bổ sung, chú trọng đến một số tiêu chí/chỉ tiêu không thể thiếu trong xây dựng NTM như đánh giá yếu tố con người, yếu tố chủ thể của người dân và cộng đồng. Hiện nay yếu tố con người, hộ gia đình trong xây dựng NTM vẫn còn mờ nhạt.

Có sự đồng bộ cao hơn giữa tiêu chí với chất lượng xây dựng NTM: hiện nay, so với mục tiêu chất lượng của mô hình NTM một số tiêu chí còn bất cập, mang tính hình thức, định lượng thô cứng. Sự gắn kết giữa một số tiêu chí với mục tiêu phát triển nông nghiệp, nông thôn còn lỏng lẻo, chưa phản ánh được đầy đủ những vấn đề cần quan tâm ở nông thôn. Vì thế, ở góc độ nào đó chúng chưa trở thành “*Bộ tiêu chí của người dân*”. Việc tạo ra sự đồng bộ cao hơn giữa chỉ tiêu NTM với chất lượng phát triển nông thôn sẽ giúp khắc phục mặt trái của Bộ tiêu chí trong giai đoạn vừa qua là tư duy tiêu chí, nhiệm kỳ và bệnh thành tích trong xây dựng NTM,

sẽ triệt tiêu đáng kể sự “chạy đua”, “chín ép”, kết quả hình thức, thiếu bền vững.

Hàm chứa đầy đủ, cân bằng hơn các tiêu chí/chỉ tiêu phát triển nông thôn bền vững theo cách tiếp cận và cam kết quốc tế: hiện nay, nhiều tiêu chí tập trung vào nguồn lực vật chất (9 tiêu chí), nguồn lực xã hội (8 tiêu chí), nhưng ít tiêu chí tập trung vào nguồn lực con người (4 tiêu chí). Riêng về nguồn lực tự nhiên thì không có tiêu chí riêng nào. Ở góc độ này, có thể coi bộ tiêu chí NTM còn thiếu tính cân bằng và tính bền vững so với khung nguồn lực sinh kế bền vững của UNDP. Đồng thời, từ góc nhìn Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững được ban hành theo Quyết định số 622/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ thì nhiều chỉ tiêu phát triển bền vững của Việt Nam chưa được lồng ghép trong bộ tiêu chí NTM hiện nay, mặc dù chúng ta đã cố gắng đưa được một số nội dung về biến đổi khí hậu, an toàn thực phẩm, dinh dưỡng, bình đẳng giới...

Tăng cường tính mở và độ mềm của Bộ tiêu chí: mặc dù được coi là phù hợp tốt, nhưng độ “mở và mềm” của Bộ tiêu chí còn hạn chế, chưa tạo khung khổ đủ mức linh hoạt giữa các vùng và trong nội vùng. Mức độ phân biệt về định lượng theo vùng miền ở một số chỉ tiêu chưa sát thực chất. Một số tiêu chí có chỉ tiêu định lượng như nhau cho tất cả các vùng miền. Một số chỉ tiêu đặt ra chưa sát với khả năng và nhu cầu của một số vùng. Một số chỉ tiêu tuy có sự khác biệt giữa các vùng, nhưng mức độ khác biệt không lớn, chưa sát thực...

Tăng thêm mức độ phân cấp, trao quyền: hiện nay, sự phân cấp, trao quyền trong xác định tiêu chí NTM chưa đủ mức so với khả năng chủ động, sáng tạo của các địa phương và chưa phù hợp với sự khác biệt đa dạng, khá lớn giữa các vùng miền,

địa phương (mặc dù đã phân cấp cho 13/49 chỉ tiêu thuộc 6/19 tiêu chí xã NTM).

Đảm bảo tính phù hợp cao hơn với các nhóm nông thôn (nhóm đã đạt, sắp đạt và rất khó khăn), không tạo ra áp lực quá cao với nhóm thấp, đồng thời vẫn thường xuyên tạo động lực phấn đấu cho nhóm tiên tiến. Trong 2 giai đoạn vừa qua (2011-2015 và 2016-2020), một số tiêu chí ngày càng cao, có phần duy ý chí, chưa sát thực tế, ở giai đoạn sau khó hơn giai đoạn trước, gây khó khăn, áp lực cho nhiều địa phương, lãng phí các công trình đã đầu tư (theo chuẩn cũ, phải làm lại theo chuẩn mới). Tình trạng các xã khó khăn không thể theo kịp tiêu chí NTM còn là hệ lụy của cơ chế ưu tiên phân bổ nguồn lực cho xây dựng NTM kiểu “nâng đầu đũa cuối”. Cơ chế này là cần thiết để tập trung nguồn lực cho một nhóm xã về đích, nhưng chưa hoàn toàn hợp lý, khiến những địa bàn khó khăn chưa được quan tâm đủ.

Hoàn thiện Bộ tiêu chí NTM cấp thôn, bản gắn với chính sách phát triển đặc thù các vùng khó khăn: xây dựng NTM ở cấp thôn, bản theo Quyết định 1385/QĐ-TTg ngày 21/10/2018 là cách tiếp cận phù hợp, mang tính đặc thù đối với khu vực khó khăn. Trên cơ sở đánh giá kết quả 2 năm thực hiện Quyết định này, cần rà soát, hoàn thiện khung tiêu chí/chỉ tiêu của NTM cấp thôn, bản. Đồng thời, mở rộng ứng dụng rộng rãi hơn cách tiếp cận thôn, bản trên địa bàn cả nước, nhằm phát huy cao nhất vai trò chủ thể, tính chủ động, mức độ tham gia của người dân, cộng đồng và bản sắc làng quê từng vùng miền, tộc người.

Tiếp tục hoàn thiện bộ tiêu chí NTM cấp huyện: hướng hoàn thiện là tạo được động lực lớn hơn cho tất cả các huyện phấn đấu xây dựng NTM cấp huyện. Quyết định 558/QĐ-TTg ngày 5/4/2016 mới chỉ tạo được sự quan tâm thực hiện đối với các huyện có khả năng phấn đấu 100% xã đạt chuẩn NTM trong ngắn hạn. Những

huyện không có khả năng thì không có động lực phấn đấu. Vì vậy, cần bổ sung những quy định, kèm theo là cơ chế, chính sách thúc đẩy tất cả các huyện phát huy vai trò của mình cho xây dựng NTM. Đồng thời, cần khắc phục một số tiêu chí chưa gắn chặt với phát triển kinh tế trên địa bàn huyện.

Cần có những mô hình chuẩn bên cạnh Bộ tiêu chí NTM, giúp thể hiện những nội dung rất khó, hoặc chưa thể đưa vào Bộ tiêu chí NTM: Bộ tiêu chí không thể trở thành vụn vặt, không thể tham vọng, quá mức công kênh. Vì thế, không thể đưa hết được các nội dung, các chỉ tiêu định lượng và yêu cầu chất lượng NTM vào Bộ tiêu chí. Bên cạnh Bộ tiêu chí cần có hệ thống các mô hình NTM làm mẫu cho các loại hình nông thôn ở các vùng, miền, tộc người.

Về các mô hình, Ban Chủ nhiệm Chương trình KH&CN phục vụ xây dựng NTM xin có một số đề xuất như sau:

Đối với khu vực phát triển, chịu tác động mạnh của công nghiệp hóa, đô thị hóa (tình trạng lao động dịch chuyển khỏi nông nghiệp, nông thôn là rõ ràng), các mô hình NTM cần khai thác thế mạnh về nông nghiệp sinh thái, nông nghiệp nghỉ dưỡng, chức năng môi trường, du lịch nông thôn, bảo tồn văn hóa và cảnh quan truyền thống... Đồng thời, chú ý đến xu thế chuyển giao một số chức năng của đô thị cho nông thôn, để đô thị hóa nông thôn chủ động và hài hòa. Chẳng hạn như mô hình NTM ven đô, gắn chặt với quá trình đô thị hóa ở các xã ven đô, các huyện phụ cận thành phố, khai thác thế mạnh và vai trò của nông nghiệp ven đô; mô hình NTM có văn hóa, cảnh quan đặc trưng nông thôn truyền thống gắn với từng vùng, miền; mô hình NTM của các làng nghề truyền thống gắn chặt với phát triển OCOP, bền vững về văn hóa và môi trường; mô hình NTM dựa trên nền tảng ứng dụng công nghệ cao, nông nghiệp thông minh, nông

nghiệp hữu cơ, nông nghiệp sinh thái, nông nghiệp phục vụ du lịch.

Đối với khu vực nông thôn có chức năng nông nghiệp thuần túy, quy mô sản xuất lớn (có điều kiện hình thành các vùng sản xuất chuyên canh lớn, hướng đến xuất khẩu, chịu ảnh hưởng lớn của biến đổi khí hậu), cần hướng đến mô hình NTM dựa trên nền tảng phát triển sản xuất hàng hóa nông nghiệp tập trung quy mô lớn, gắn chặt với liên kết chuỗi giá trị; mô hình NTM gắn với sản xuất nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao trong sản xuất, bảo quản và chế biến; mô hình NTM gắn với phát triển du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng, thúc đẩy phát triển sản phẩm du lịch dựa trên sản phẩm OCOP; mô hình NTM gắn với thích ứng với biến đổi khí hậu, phát triển bền vững.

Khu vực ven biển, miền núi, điều kiện khó khăn, các mô hình xây dựng NTM sẽ rất đa dạng, vừa có những mô hình NTM giống như các vùng khác, nhưng lại có mô hình NTM có quy mô thôn, bản. Cụ thể như: mô hình NTM có văn hóa, cảnh quan đặc trưng nông thôn truyền thống gắn với du lịch sinh thái, văn hóa của các vùng/miền; mô hình NTM mạnh về du lịch nông thôn gắn với phát triển sản phẩm OCOP, nhất là các xã miền núi; mô hình NTM gắn với đánh bắt, nuôi trồng thủy sản bền vững; mô hình NTM dựa trên nền tảng về đồng quản lý tài nguyên ven biển và khai thác du lịch ven biển; mô hình NTM dựa trên nền tảng phát triển sản xuất hàng hóa đặc thù như: nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp sinh thái, nông nghiệp trải nghiệm gắn với du lịch...; mô hình NTM dựa vào cộng đồng; mô hình NTM kiểu mẫu cấp thôn, bản trên nền tảng phát huy các giá trị về văn hóa, sản phẩm OCOP, du lịch cộng đồng, bảo tồn kiến trúc cảnh quan nông thôn... ✍