

HỢP TÁC CÔNG - TƯ TRONG XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI Ở VIỆT NAM

Phạm Bảo Dương*, Nguyễn Thị Thanh Minh**

Xây dựng nông thôn mới là cuộc vận động lớn của cả hệ thống chính trị. Hợp tác công - tư với các phương thức đa dạng là cơ chế hữu hiệu để góp phần thực hiện thành công Chương trình xây dựng nông thôn mới. Bài viết chỉ rõ, hợp tác công - tư có thể được triển khai dưới ba phương thức chủ yếu; đó là: sự tham gia của khu vực tư nhân, đối tác công - tư (PPP) và hợp tác công - tư (PPC). Các yếu tố ảnh hưởng bao gồm khung khổ pháp lý; cơ chế, chính sách khuyến khích hợp tác công - tư; nhận thức của các bên liên quan về mô hình hợp tác công - tư; nguồn lực, khả năng tiếp cận nguồn lực của khu vực tư nhân; sự điều hành, năng lực triển khai của các cơ quan thực thi chính sách và giám sát, kiểm tra đánh giá từ cấp trên. Bài viết cũng đề xuất năm giải pháp then chốt để thúc đẩy hợp tác công - tư trong xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam.

Từ khóa: Đối tác công - tư, hợp tác công - tư, nông thôn mới, sự tham gia.

1. Giới thiệu

Trong suốt lịch sử phát triển đất nước, nông nghiệp- nông thôn luôn được xác định là khu vực chiến lược, là mặt trận hàng đầu. Thực tiễn phát triển thăng trầm của kinh tế thế giới và ở Việt Nam những năm qua đã minh chứng rõ nét về vai trò hết sức quan trọng của khu vực này. Thể chế hóa Nghị quyết số 26-NQ/TƯ của Trung ương Đảng về nông nghiệp, nông dân, nông thôn, Chính phủ và các Bộ, Ngành đã ban hành hàng loạt các chính sách phát triển nông thôn mà điển hình nhất là phong trào xây dựng nông thôn mới. Đây là cuộc vận động rộng lớn, trong đó, với sự hỗ trợ của Nhà nước, của các tổ chức kinh tế trong và ngoài nước, cộng đồng dân cư ở nông thôn đồng lòng xây dựng xã, thôn và gia đình của mình khang trang, sạch đẹp; nếp sống có văn hoá; môi trường và an ninh nông thôn đảm bảo tốt; phát triển sản xuất toàn diện (nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ) để thu nhập, đời sống vật chất, tinh thần được nâng cao. Cuộc vận động lớn này muốn thực hiện thành công đòi hỏi sự nỗ lực vượt trội của cả hệ thống chính trị đồng thời huy động được cao nhất các nguồn lực của toàn xã hội. Trong hoàn cảnh các nguồn lực cho xây dựng nông thôn mới còn hạn chế, chúng ta cần thúc đẩy mô hình hợp tác công-tư (Public-Private Cooperation - PPC) để phát triển nông nghiệp, nông thôn.

Mục tiêu của bài viết này nhằm luận bàn một số vấn đề lý luận và thực tiễn về hợp tác công-tư trong tiến trình xây dựng nông thôn mới ở nước ta, trong đó tập trung thảo luận các khái niệm liên quan đến nông thôn mới, hợp tác công-tư và các yếu tố ảnh hưởng đến quan hệ hợp tác này, đồng thời cũng chỉ rõ một số lĩnh vực tiềm năng cho PPC trong tiến trình xây dựng nông thôn mới ở nước ta.

Đây là nghiên cứu tổng quan, hệ thống hóa các tài liệu nghiên cứu về các vấn đề lý luận và thực tiễn để tăng cường hợp tác công - tư trong xây dựng nông thôn mới. Thông tin được sử dụng trong bài viết bao gồm các số liệu đã được công bố; các báo cáo của các Bộ, ngành, địa phương; các văn bản chính sách và kinh nghiệm của các nước liên quan đến chủ đề nghiên cứu.

2. Hợp tác công - tư

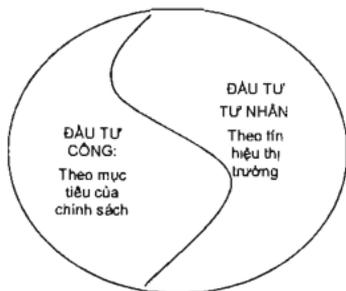
Bản chất của hợp tác là sự kết hợp sức mạnh của các bên liên quan để tạo nên sức mạnh lớn hơn, nhằm thực hiện những công việc mà mỗi bên riêng rẽ sẽ gặp khó khăn, thậm chí không thể thực hiện được, hoặc thực hiện kém hiệu quả so với có hợp tác.

Về cơ bản, nền kinh tế được phân định thành hai khu vực: Khu vực công và khu vực tư. Khu vực công (public sector), đại diện chủ yếu là nhà nước, có nhiệm vụ cung cấp các hàng hóa công (cơ sở hạ

tăng thiết yếu...) và dịch vụ công để tạo điều kiện cho khu vực tư nhân phát triển. Khu vực tư (private sector) bao gồm các tổ chức của kinh tế tư nhân trong nền kinh tế. Trên cơ sở khả năng tiếp cận được hàng hóa công và dịch vụ công do khu vực công cung cấp, khu vực tư thực hiện đầu tư trong nền kinh tế theo tín hiệu của thị trường. Nền kinh tế phát triển là nền kinh tế có khu vực công luôn làm hậu thuẫn cho khu vực tư nhân phát triển (Đỗ Kim Chung, 2014).

Tuy nhiên, vấn đề là các chính phủ thường không đủ nguồn tài chính, chưa phát huy được sức mạnh của toàn bộ nền kinh tế trong đầu tư để cung cấp các hàng hóa công và dịch vụ công nên hiệu quả đầu tư

Hình 1: Sơ đồ Hợp tác công – tư



công thường thấp. Trước tình trạng đó, hợp tác công - tư (PPC) đã ra đời và được các chính phủ đã quan tâm, vận dụng như là một công cụ chính sách đầu tư để “xã hội hóa” đầu tư công nhằm cung cấp hàng hóa công và dịch vụ công một cách hiệu quả. Nhà nước phối hợp với tư nhân, với công đồng hoặc các đối tác khác để thực hiện nhiệm vụ này. Một cách khái quát, khi thực hiện hợp tác công - tư thường hướng tới các mục tiêu sau (Đỗ Kim Chung, 2014):

- Tăng lợi ích của các bên liên quan, góp phần làm tăng lợi ích của toàn xã hội. Cụ thể, góp phần tăng cường nguồn vốn đầu tư, hiệu quả quản lý và xã hội hóa việc cung cấp hàng hóa công và dịch vụ công, thực hiện được các mục tiêu phát triển của đất nước. Đối với khu vực tư, giúp tối đa hóa lợi ích, tăng cường năng lực cạnh tranh, đa dạng và tăng chất lượng sản phẩm và dịch vụ, tăng lòng tin cho người tiêu dùng.

- Tối ưu hóa sự phân phối nguồn lực với cơ chế thị trường cạnh tranh.

- Cải thiện phúc lợi công cộng.

Có nhiều khái niệm liên quan đến hợp tác công - tư, cụ thể:

Thuật ngữ “xã hội hóa” được dùng khá phổ biến mang tính khái quát với ý nghĩa là sự huy động các nguồn lực từ các tổ chức, cá nhân trong toàn xã hội tham gia, đầu tư để phục vụ cho mục tiêu phát triển đã định. Các thuật ngữ: xã hội hóa đầu tư, xã hội hóa công tác khuyến nông, xã hội hóa y tế,... được dùng với ngụ ý này.

“Sự tham gia” có ý chỉ nội dung, mức độ sự tham gia của các bên liên quan trong thực thi một chính sách, chương trình, dự án nhất định. Thông thường chính phủ là người khởi xướng chính sách và mong muốn có sự tham gia ở nội dung nào đó, với mức độ nào đó của cá nhân, tổ chức hoặc cộng đồng để tăng hiệu lực và hiệu quả của chính sách. Mức độ tham gia khác nhau thể hiện từ việc được thông báo, xác định nhu cầu, lập kế hoạch, hưởng lợi, giám sát, vận hành, duy tu, bảo dưỡng,... Tăng cường sự tham gia của người dân, cộng đồng trong xây dựng nông thôn mới, trong các chương trình/dự án giảm nghèo,... được sử dụng với hàm ý này.

Đối tác công - tư (từ tiếng Anh là Public Private Partnership-PPP) là đầu tư dự án theo hình thức hợp đồng có hiệu lực pháp lý được ký kết giữa một bên là cơ quan nhà nước có thẩm quyền đại diện cho khu vực công và một bên là thực thể của khu vực tư nhân. Thông qua hợp đồng dự án, khu vực tư nhân cung cấp những công trình kết cấu hạ tầng và dịch vụ công mà trước đây thường được thực hiện bởi khu vực công; chịu chia sẻ những rủi ro liên quan đến việc thực hiện dự án; đổi lại, họ nhận được những lợi nhuận hợp lý từ việc kinh doanh công trình kết cấu hạ tầng và cung cấp dịch vụ công thông qua các nguồn thu khác nhau của dự án (Dự thảo sửa đổi Quyết định 71/2010/QĐ-TTg).

PPP không phải là tư nhân hóa, mà là công - tư phối hợp thực hiện dự án, cùng chia sẻ trách nhiệm, lợi ích và rủi ro, nó giúp cải thiện chất lượng các dịch vụ công. Để thực hiện PPP, Nhà nước sẽ thiết lập các tiêu chuẩn về cung cấp dịch vụ và tư nhân được khuyến khích cung cấp bằng cơ chế thanh toán theo chất lượng dịch vụ được thực hiện qua hợp đồng, trên nguyên tắc chuyển rủi ro cho người quản lý tốt hơn rủi ro đó; tư nhân sẽ đóng góp không chỉ là vốn mà cả công nghệ và kinh nghiệm quản lý (Đỗ Kim Chung, 2014) PPP thường được thực hiện theo ba phương thức cơ bản sau: Xây dựng- Kinh doanh- Chuyển giao (Build-Operation-Transfer-BOT), Xây dựng- Chuyển giao - Kinh doanh (Build- Transfer-Operation -BTO), Xây dựng-chuyển giao (Build-Transfer -BT).

Hợp tác công - tư (Public Private Cooperation-PPC): Thực chất PPC là quá trình liên kết hợp tác

giữa khu vực công và khu vực tư để cung cấp hàng hóa hay dịch vụ. Với nghĩa rộng hơn PPP, quan hệ trong PPC không nhất thiết phải thông qua hợp đồng, nó được sử dụng một cách mềm dẻo, linh hoạt hơn và thường ở những lĩnh vực ít sinh lợi nhuận, khó kiểm soát hơn.

Về bản chất PPP và PPC đều có sự tham gia của cả hai khu vực, cùng đảm bảo lợi ích của các bên. PPP liên quan đến hợp đồng giữa cấp có thẩm quyền của khu vực công với một hay một số nhà đầu tư tư nhân, trong đó nhà đầu tư tư nhân cung cấp dịch vụ công hay công trình dự án và gánh vác phần lớn rủi ro về kinh doanh, kỹ thuật, tài chính có thể xảy ra trong dự án.

Trong phần tiếp theo bài viết này sẽ tập trung thảo luận: (i) sự tham gia, (ii) đối tác công - tư và (iii) hợp tác công - tư trong các nội dung của Chương trình nông thôn mới.

3. Chương trình xây dựng nông thôn mới

3.1. Mục tiêu xây dựng nông thôn mới

Theo Quyết định số 800/QĐ-TTg ngày 4/6/2010, mục tiêu của xây dựng nông thôn mới (NTM) là: "Xây dựng nông thôn mới có kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội hiện đại, cơ cấu kinh tế và các hình thức tổ chức sản xuất hợp lý, gắn nông nghiệp với phát triển nhanh công nghiệp và dịch vụ; gắn phát triển nông thôn với đô thị theo quy hoạch; xã hội nông thôn ổn định, giàu bản sắc văn hóa dân tộc; dân trí được nâng cao; môi trường sinh thái được bảo vệ; an ninh trật tự được giữ vững; đời sống vật chất và tinh thần của người dân ngày càng được nâng cao, theo định hướng xã hội chủ nghĩa". Trên cơ sở đó, mô hình nông thôn mới được Thủ tướng Chính phủ quy định tại Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 16/4/2009 bao gồm 19 tiêu chí và được chia thành 5 nhóm: Nhóm tiêu chí về quy hoạch; về hạ tầng kinh tế - xã hội; kinh tế và tổ chức sản xuất; văn hóa - xã hội - môi trường và hệ thống chính trị. Các tiêu chí cụ thể bao gồm: Quy hoạch và thực hiện quy hoạch, giao thông, thủy lợi, điện, trường học, cơ sở vật chất văn hóa, chợ nông thôn, bưu điện, nhà ở dân cư, thu nhập bình quân đầu người/năm, tỷ lệ hộ nghèo, cơ cấu lao động, hình thức tổ chức sản xuất, giáo dục, y tế, văn hóa, môi trường, hệ thống tổ chức chính trị xã hội vững mạnh và an ninh, trật tự xã hội. Trong 19 tiêu chí lớn sẽ có những chỉ tiêu cụ thể, tổng cộng gồm 39 chỉ tiêu để đánh giá về xã đạt chuẩn nông thôn mới.

3.2. Các nguyên tắc xây dựng mô hình nông thôn mới

Thứ nhất, các nội dung hoạt động của chương

trình xây dựng nông thôn mới phải hướng tới mục tiêu thực hiện 19 tiêu chí của Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới ban hành tại Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 16/4/2009 của Thủ tướng Chính phủ.

Thứ hai, phát huy vai trò chủ thể của công đồng dân cư địa phương là chính, Nhà nước đóng vai trò định hướng, ban hành các tiêu chí, quy chuẩn, chính sách, cơ chế hỗ trợ, đào tạo cán bộ và hướng dẫn thực hiện. Các hoạt động cụ thể do chính công đồng người dân ở thôn, xã bàn bạc dân chủ để quyết định và tổ chức thực hiện.

Thứ ba, kế thừa và lồng ghép các chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình hỗ trợ có mục tiêu, các chương trình, dự án khác đang triển khai trên địa bàn nông thôn.

Thứ tư, thực hiện chương trình xây dựng nông thôn mới phải gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, có quy hoạch và cơ chế đảm bảo thực hiện các quy hoạch xây dựng nông thôn mới đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Thứ năm, công khai, minh bạch về quản lý, sử dụng các nguồn lực, tăng cường phân cấp, trao quyền cho cấp xã quản lý và tổ chức thực hiện các công trình, dự án của chương trình xây dựng nông thôn mới, phát huy vai trò làm chủ của người dân và cộng đồng, thực hiện dân chủ cơ sở trong quá trình lập kế hoạch, tổ chức thực hiện và giám sát, đánh giá.

Thứ sáu, xây dựng nông thôn mới là nhiệm vụ của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội, các cấp ủy Đảng, chính quyền đóng vai trò chỉ đạo, điều hành quá trình xây dựng quy hoạch, đề án, kế hoạch và tổ chức thực hiện. Mặt trận tổ quốc và các tổ chức chính trị, xã hội vận động mọi tầng lớp nhân dân phát huy vai trò chủ thể trong xây dựng nông thôn mới (Hồ Hải Yến, 2013).

3.3. Kinh nghiệm của Hàn Quốc về thúc đẩy hợp tác công - tư trong phát triển nông thôn

Hàn Quốc phát triển nông thôn từ việc nâng cao vai trò của nông dân dưới sự giúp đỡ, định hướng của Nhà nước thông qua mô hình "Làng mới" (Saema-ul Undong).

Những năm đầu thập niên 60 của thế kỷ XX, Hàn Quốc vẫn là một nước chậm phát triển, khoảng 2/3 dân số sống ở nông thôn và nông nghiệp là hoạt động kinh tế chính. Nông dân sống trong cảnh nghèo nàn, an phận thủ thường, thiếu tinh thần trách nhiệm. Sau đó, Chính phủ đã nhận thấy cần có chính sách mới để khơi dậy được niềm tin, tinh tích cực đối với phát triển nông thôn, khơi dậy tính độc lập,

hăng say lao động của nông dân ở khu vực nông thôn và nâng cao vai trò của họ trong cuộc sống. Phong trào làng mới nhân mạnh đến yếu tố quan trọng nhất tạo động lực cho phát triển là “*phát triển tinh thần của người nông dân*”, lấy kích thích vật chất nhỏ để kích thích tinh thần và qua đó phát huy nội lực tiềm tàng to lớn của nông dân (Hồ Hải Yến, 2013).

Các hoạt động của mô hình làng mới

Phối hợp chặt chẽ giữa các Bộ, tổ chức từ cơ sở đến Trung ương. Cấp được coi trọng nhất vẫn là cấp cơ sở và việc đầu tiên là bầu ra một tổ chức cấp cơ sở gọi là “Ủy ban Phát triển làng mới”. Ủy ban này có khoảng 5 – 10 người, đại diện cho cộng đồng ở làng và chịu trách nhiệm lập kế hoạch, thực thi các tiêu dự án phát triển nông thôn cho làng mình.

Đào tạo cán bộ các cấp theo mô hình, gắn cả nước với phong trào phát triển nông thôn. Chính phủ mở các khóa đào tạo ngắn hạn khoảng từ một đến hai tuần, nội dung tùy theo nhu cầu từng giai đoạn của sự phát triển, đào tạo chủ yếu là học theo các mô hình, rút kinh nghiệm từ các mô hình.

Phát huy dân chủ, đưa nông dân tham gia vào quá trình ra quyết định. Nông dân đều tự ra quyết định lựa chọn thứ tự ưu tiên cho mỗi hoạt động, và tự chịu trách nhiệm trong việc lựa chọn, đồng thời thực thi và quản lý, giám sát công trình. Đề tập hợp hay huy động nhanh, thuận lợi trong sinh hoạt cộng đồng, các làng đã xây dựng hội trường làng của mình. Đây còn tạo điều kiện cho dân làng gần gũi nhau hơn, có tinh thần đoàn kết hơn khi tham gia sinh hoạt cộng đồng.

Tạo ra một không khí thi đua, tinh thần hăng hái trong làng, xã. Đây là nét nổi bật trong phong trào “Làng mới” của Hàn Quốc. Hàng năm có đánh giá hiệu quả tham gia chương trình và đánh giá một cách nghiêm túc, công khai. Nơi nào thực hiện thành công từng giai đoạn của dự án mới được hỗ trợ chương trình khác. Địa phương nào cũng muốn vươn lên thành điển hình tốt, họ tự hào về sự thay đổi và giàu có của làng mình, tình trạng kẻ khai xã nghèo để được hưởng sự hỗ trợ, đầu tư của Nhà nước cũng tự nó mất đi trong các làng.

Nhà nước và nhân dân cùng làm. Nhà nước hỗ trợ vật tư, nhân dân đóng góp công sức. Sự giúp đỡ và hỗ trợ của Nhà nước được giảm dần khi quy mô của địa phương và sự tham gia của nhân dân tăng lên. Nông dân chủ động ra quyết định trình tự công việc, chọn thiết kế, chỉ đạo thi công, xây lắp, giám sát công trình và nghiệm thu (Hồ Hải Yến, 2013).

Kết quả đạt được từ phong trào “Làng mới”

Sau hơn 30 năm thực hiện phong trào “Làng mới”, cuộc sống vật chất và môi sinh của người dân nông thôn đã được cải thiện đáng kể. Sản xuất mang tính thương mại nhưng cái được lớn nhất là những người nông dân nghèo đói đã bắt đầu trở nên tự tin hơn, khu vực nông thôn trở thành xã hội năng động, có khả năng tích lũy, tái đầu tư và nhờ đó mà có khả năng tự phát triển. Thông qua phong trào lao động, nông dân đã được đào tạo cơ bản, hình thành ở họ tác phong công nghiệp, điều này đã đáp ứng được nhu cầu sử dụng lao động cho ngành công nghiệp đòi hỏi kỹ thuật cao hơn.

Đầu tư phát triển nông thôn là quá trình lâu dài và tốn kém, để tìm ra biện pháp phát triển vừa rút ngắn được khoảng cách thời gian, vừa giảm áp lực lên nguồn kinh phí hạn hẹp thì mô hình “Làng mới” Saemaul là một trong số những mô hình phát triển nông thôn phù hợp với tình hình thực tế tại nước ta, cần được nghiên cứu và áp dụng một cách có chọn lọc. Nói một cách khác, trong hoàn cảnh các nguồn lực xây dựng cho NTM còn hạn chế, cần thúc đẩy mô hình hợp tác công – tư để phát triển nông nghiệp, nông thôn.

3.4. Các lĩnh vực hợp tác công – tư trong xây dựng nông thôn mới

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 800/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu Quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 – 2020. Chương trình tổng thể về phát triển kinh tế - xã hội, chính trị và an ninh quốc phòng này gồm 11 nội dung như sau:

- (i) Quy hoạch xây dựng nông thôn mới;
- (ii) Phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội bao gồm: Hoàn thiện đường giao thông (các trục đường xã được nhựa hóa hoặc bê tông hóa; các trục đường thôn, xóm cơ bản cứng hóa); hoàn thiện hệ thống các công trình đảm bảo cung cấp điện; hoàn thiện hệ thống các công trình phục vụ nhu cầu về hoạt động văn hóa thể thao, y tế, giáo dục; trụ sở xã và các công trình phụ trợ; hệ thống thủy lợi trên địa bàn xã;
- (iii) Chuyển dịch cơ cấu, phát triển kinh tế, nâng cao thu nhập bao gồm: Chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu sản xuất nông nghiệp; khuyến nông; cơ giới hóa nông nghiệp, giảm tồn thất sau thu hoạch trong sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp; bảo tồn và phát triển làng nghề truyền thống; đào tạo nghề cho lao động nông thôn...;
- (iv) Giảm nghèo và an sinh xã hội;
- (v) Đổi mới và phát triển các hình thức tổ chức sản xuất có hiệu quả ở nông thôn;
- (vi) Phát triển giáo dục - đào tạo ở nông thôn;

(vii) Phát triển y tế, chăm sóc sức khỏe cư dân nông thôn;

(viii) Xây dựng đời sống văn hóa, thông tin và truyền thông nông thôn;

(ix) Cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn: Xây dựng các công trình bảo vệ môi trường nông thôn trên địa bàn xã, thôn theo quy hoạch, gồm: xây dựng, cải tạo nâng cấp hệ thống tiêu thoát nước trong thôn, xóm; xây dựng các điểm thu gom, xử lý rác thải ở các xã; chỉnh trang, cải tạo nghĩa trang; cải tạo, xây dựng các ao, hồ sinh thái trong khu dân cư, phát triển cây xanh ở các công trình công cộng;...

(x) Nâng cao chất lượng tổ chức Đảng, chính quyền, đoàn thể chính trị - xã hội trên địa bàn;

(xi) Giữ vững an ninh, trật tự xã hội nông thôn.

Trên thực tế, người dân và cộng đồng đã và đang tích cực tham gia vào cuộc vận động xây dựng nông thôn mới trên khắp cả nước. Có rất nhiều mô hình điển hình huy động sự tham gia của người dân, cá nhân, doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế và cộng đồng tham gia từng phần hoặc toàn bộ các nội dung của Chương trình nông thôn mới. Ở một số địa phương các mô hình hợp tác công - tư (PPC) đã được triển khai; hợp tác, liên kết giữa người dân, cộng đồng với các cơ quan, tổ chức của Nhà nước để triển khai các hoạt động của Chương trình. Tuy nhiên, cho đến nay hầu như chưa xuất hiện mô hình đối tác công tư (PPP) trong xây dựng các công trình hạ tầng nông thôn mới.

Từ các phân tích ở trên, có thể thấy rằng, các cá nhân, cộng đồng, các tổ chức kinh tế cần được tham gia đầy đủ ở tất cả các khâu: từ xác định nhu cầu, lập kế hoạch, tổ chức thực hiện, giám sát, đánh giá, hướng lợi, vận hành, duy tu, bảo dưỡng ở cả 11 nội dung thực hiện của Chương trình nông thôn mới. Tương tự, hợp tác công-tư cũng có thể được triển khai thực hiện ở các nội dung này. Lĩnh vực thi điểm đầu tư theo hình thức đối tác công-tư được quy định tại Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ bao gồm: Đường bộ, cầu đường bộ, hầm đường bộ, bến phà đường bộ, đường sắt, cầu đường sắt, hầm đường sắt, giao thông đô thị, cảng hàng không, cảng biển, cảng sông, hệ thống cung cấp nước sạch, nhà máy điện, y tế (hệ thống), môi trường (nhà máy xử lý chất thải) và các dự án phát triển kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Với yêu cầu chặt chẽ, thông qua hợp đồng, phương thức đối tác công - tư có thể triển khai thực hiện ở các nội dung như phát triển hạ tầng kinh

tế - xã hội, giáo dục - đào tạo, y tế, các công trình văn hóa, thông tin và truyền thông, các công trình cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn.

4. Các yếu tố ảnh hưởng tới hợp tác công - tư trong xây dựng nông thôn mới

Khung khổ pháp lý, cơ chế, chính sách khuyến khích hợp tác công - tư

Đây là yếu tố quan trọng, ảnh hưởng lớn nhất tới sự thành công của mô hình hợp tác công-tư trong quá trình xây dựng nông thôn mới. Mô hình PPP hiện nay đang được thực hiện theo Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/ 11/ 2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thi điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư đã bỏ lộ nhiều bất cập, hạn chế và đang được Bộ Kế hoạch và Đầu tư cùng các Bộ, Ngành liên quan nghiên cứu, chỉnh sửa theo hướng quy định rõ ràng hơn trách nhiệm của các bên liên quan cũng như mở rộng phạm vi thực hiện PPP. Tuy nhiên, rất nhiều nội dung xây dựng nông thôn mới chưa được đề cập trong Quyết định trên cũng như trong Dự thảo sửa đổi.

Bên cạnh đó, cũng cần có quy định pháp lý cụ thể về nội dung, hình thức, mức độ sự tham gia của các bên liên quan, đặc biệt là của các tổ chức, cá nhân và cộng đồng trong quá trình triển khai thực hiện chương trình nông thôn mới để có chế tài thực hiện.

Nhận thức của các bên liên quan về mô hình hợp tác công - tư

Yếu tố thứ hai ảnh hưởng rất lớn đến sự thành công của các mô hình hợp tác là nhận thức của các bên liên quan về mô hình này. Trong khi trên thế giới, các mô hình PPP, PPC đã và đang ngày càng được áp dụng rộng rãi thì ở Việt Nam các thuật ngữ này dường như còn khá mới mẻ đối với rất nhiều người, kể cả các cán bộ ban hành và thực thi chính sách cũng như đối với người dân, doanh nghiệp và cộng đồng. Như trên đã đề cập, cần sớm chỉnh sửa, bổ sung, hoàn thiện các quy định của pháp luật liên quan đến các mô hình PPP, PPC, sự tham gia,... và tích cực tuyên truyền, phổ biến nâng cao nhận thức của cả hệ thống chính trị đối với các mô hình này để trên cơ sở đó thu hút các đối tác tư nhân mạnh dạn tham gia cùng Nhà nước trong triển khai xây dựng các mô hình nông thôn mới.

Nguồn lực, khả năng tiếp cận nguồn lực của khu vực tư nhân

Ảnh hưởng không nhỏ đến sự tham gia của khu vực tư nhân trong các mô hình hợp tác công - tư chính là nguồn lực và khả năng tiếp cận các nguồn lực của họ. Nguồn lực bao gồm: nguồn lực kinh tế như điều kiện về đất đai, vốn... và nguồn lao động.

Điều rõ ràng là, chỉ khi khu vực tư nhân nhận thức được lợi ích của sự hợp tác, sẵn sàng khi có cơ hội tiếp cận với các nguồn lực thì họ mới có thể hợp tác cùng với khu vực công trong các nỗ lực xây dựng nông thôn mới.

Sự điều hành triển khai của các cơ quan thực thi chính sách

Chính quyền các cấp từ cấp tỉnh tới cấp cơ sở đều có tác động không nhỏ đối với việc thu hút khu vực tư nhân tham gia hợp tác. Ở đầu chính quyền các cấp nhận thức được vị trí và vai trò quan trọng, không thể thiếu được của khu vực tư nhân thì ở đó cơ chế đối tác Nhà nước – tư nhân được tôn trọng và khu vực tư nhân mới cảm thấy thực sự được làm chủ và tham gia hữu hiệu vào các chương trình phát triển nông thôn (Phạm Bảo Dương, 2010).

Năng lực cán bộ thực thi chính sách

Cán bộ thực thi chính sách ở các cấp, đặc biệt là cấp cơ sở, là người trực tiếp đàm phán với khu vực tư nhân nên kiến thức, kỹ năng của họ đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy các cá nhân, tổ chức kinh tế và cộng đồng người dân tham gia các chương trình, dự án xây dựng nông thôn mới.

Sự giám sát, kiểm tra đánh giá từ cấp trên

Việc giám sát, kiểm tra, đánh giá từ cấp trên một cách thường xuyên đảm bảo cho khu vực tư nhân tham gia một cách hữu hiệu trong các hình thức hợp tác công - tư theo nguyên tắc *dân biết, dân bàn, dân kiểm tra và thực hiện* theo các quy định của Quy chế dân chủ ở cơ sở.

Đặc biệt đối với các dự án PPP trong xây dựng nông thôn mới, để triển khai được tốt, cần nắm được những nội dung cơ bản như: Xác định thẩm quyền của cơ quan thay mặt chính quyền đàm phán, ký kết hợp đồng PPP, xây dựng và công bố các danh mục dự án PPP, lựa chọn nhà đầu tư, cấp giấy chứng nhận đầu tư và thực hiện dự án (Đỗ Kim Chung, 2014).

5. Giải pháp thúc đẩy hợp tác công - tư trong xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam

Xây dựng nông thôn mới ở nước ta là cuộc vận động lớn của cả hệ thống chính trị. Để thực hiện cuộc vận động này đòi hỏi sự vào cuộc của toàn xã hội trong việc xác định mục tiêu, nội dung, phương thức thực hiện ở từng làng, xã. Vì yêu cầu nguồn lực để thực hiện chương trình là khổng lồ, đòi hỏi sự chung tay của cả Nhà nước, các tổ chức kinh tế, cá nhân và cộng đồng nên hợp tác công - tư là phương thức hữu hiệu để thực hiện quyết sách quan trọng này, và do đó cần thực hiện một số giải pháp trọng tâm như sau:

Thứ nhất, bổ sung và hoàn thiện các quy định của pháp luật về hợp tác công - tư, đặc biệt trong lĩnh vực xây dựng nông thôn mới. Hiện nay, Chính phủ đang xem xét, sửa đổi Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thi điểm đầu tư theo hình thức đối tác công – tư nhưng trong nội dung dự thảo sửa đổi vẫn chưa mạnh dạn đưa một số công trình thuộc chương trình nông thôn mới vào danh mục kêu gọi đối tác công - tư (như đã phân tích ở trên). Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Xây dựng và các Bộ, ngành liên quan cần tiếp tục nghiên cứu, đề xuất danh mục cho phù hợp.

Thứ hai, xây dựng và thực thi các chính sách ưu đãi khu vực tư nhân tham gia đầu tư xây dựng nông thôn mới. Cần có chính sách ưu đãi về đất đai, vốn, đào tạo, ... để thu hút khu vực tư nhân tham gia phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn mới. Bên cạnh đó, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cần ban hành thông tư quy định nội dung, mức độ, hình thức phát huy sự tham gia của các tổ chức, cá nhân, cộng đồng trong quá trình xây dựng nông thôn mới ở cơ sở.

Thứ ba, hợp tác công - tư với các hình thức hợp tác đa dạng là mô hình ưu việt làm tăng tính làm chủ của khu vực tư nhân, làm tăng phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, nhận thức của xã hội đối với hợp tác công - tư còn hạn chế, cần có các biện pháp giáo dục, tuyên truyền phù hợp để thay đổi nhận thức của cả cán bộ (đặc biệt ở cấp cơ sở), các tổ chức kinh tế và người dân, để họ thấy rõ lợi ích của các phương thức hợp tác, trên cơ sở đó, huy động khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn vào các hoạt động xây dựng nông thôn mới.

Thứ tư, cần xây dựng và thực thi nghiêm các quy định của pháp luật để đảm bảo quyền sở hữu tài sản, quyền lợi của các nhà đầu tư tư nhân khi tham gia hợp tác công - tư trong quá trình xây dựng nông thôn mới. Chỉ khi nhà đầu tư yên tâm về quyền tài sản, quyền hưởng lợi từ sự đầu tư (những lợi ích cụ thể họ được hưởng), quyền làm chủ cộng đồng, bảo vệ những tài sản do chính công sức, tiền của mà họ đóng góp thì họ mới yên tâm và hăng hái tham gia vào cuộc vận động lớn này.

Thứ năm, tăng cường năng lực của các cơ quan công quyền, đặc biệt của chính quyền cấp cơ sở, của các Ban chỉ đạo xây dựng Chương trình nông thôn mới các cấp để các cơ quan này có đủ năng lực xác định các dự án PPP, PPC, tiến hành các thủ tục lựa chọn được đối tác tư nhân tiềm năng, đàm phán và thực hiện cùng nhau một cách hiệu quả. Nội dung nâng cao năng lực nên tập trung vào các kiến thức về hợp tác công - tư, quản lý dự án và thông tin cá

chính sách phát triển nông nghiệp, nông thôn.

6. Kết luận

Xây dựng nông thôn mới với các mục tiêu như đã nêu ở trên cần huy động tổng hợp mọi nguồn lực của toàn xã hội, trong đó phương châm chủ đạo là phát huy nội lực, khai thác tiềm năng tại chỗ từ nhân dân hay nói theo cách khác, đầu tư của khu vực tư nhân kết hợp với nguồn ngân sách của Nhà nước. Hợp tác công - tư với các phương thức hợp tác đa dạng là cơ chế hữu hiệu để góp phần thực hiện thành công chương trình xây dựng nông thôn mới. Hợp

tác công - tư có thể được triển khai dưới 3 phương thức chủ yếu: sự tham gia của khu vực tư nhân, đối tác công - tư (PPP) và hợp tác công - tư (PPC). Bài viết đã nêu và thảo luận các cơ sở lý luận và thực tiễn về hợp tác công - tư, xác định 11 nội dung trong các lĩnh vực hợp tác (theo Quyết định số 800/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu Quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 – 2020), 6 yếu tố ảnh hưởng cũng như đề xuất 5 giải pháp then chốt để góp phần xây dựng nông thôn mới. □

Tài liệu tham khảo:

- Đỗ Kim Chung (2014), *Giáo trình Chính sách công*, Dự thảo, Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội.
- Hồ Hải Yến (2013), 'Giải pháp thúc đẩy hợp tác công - tư trong xây dựng nông thôn mới tại xã Gia Phú, huyện Hương Khê, tỉnh Hà Tĩnh', Khóa luận tốt nghiệp, Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội.
- Phạm Bảo Dương (2010), 'Một vài suy nghĩ đổi mới cơ chế chính sách xóa đói giảm nghèo', *Tạp chí Kinh tế và dự báo*, tháng 8/2010.

Public – Private Cooperation in new rural development in Vietnam

Abstract:

Developing new rural areas is a big movement of the whole political system. Public – Private Cooperation which consists of diverse cooperation modalities is an effective mechanism to successfully implement Program of New Rural Development. This paper indicates that the Public – Private Cooperation can be carried out in three major modalities: (i) Private Sector Participation; (ii) Public – Private Partnership (PPP) and (iii) Public – Private Cooperation (PPC). Factors affecting the Public – Private Cooperation include legal framework, policies and mechanism conducive for the Public – Private Cooperation, the perceptions of all stakeholders involved the models of Public – Private Cooperation, resources and the accessibilities to resources of the private sector, capabilities of policy executing agencies and the monitoring and evaluation from upper levels. The paper also proposes five key measures to spur the Public – Private Cooperation in developing rural areas in Vietnam.

Thông tin tác giả:

***Phạm Bảo Dương**, Phó giáo sư, tiến sĩ

- Nơi công tác: Khoa Kinh tế và PTNT, Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội
- Hướng nghiên cứu chính: chính sách, giải pháp quản lý nhà nước đối với phát triển nông nghiệp-nông thôn và xóa đói giảm nghèo.
- Một số tạp chí đã đăng tài công trình nghiên cứu: *World Development, Savings and Development, Kinh tế và phát triển, Phát triển Kinh tế, Nghiên cứu Kinh tế.*

Email: phuckun@yahoo.com

****Nguyễn Thị Thanh Minh**, thạc sĩ

- Nơi công tác: Khoa Quản trị Kinh doanh, Trường Cao đẳng Kinh tế- Kỹ thuật TW.
- Hướng nghiên cứu chính: Chính sách phát triển, quản trị kinh doanh hợp tác xã.
- Tạp chí đã đăng tài công trình nghiên cứu: *Tạp chí Kinh tế và Phát triển.*