

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ HUY ĐỘNG VÀ SỬ DỤNG VỐN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG HẠ TẦNG NÔNG THÔN MỚI

LÊ SỸ THỌ*

1. Kinh nghiệm một số nước và vùng lãnh thổ trên thế giới

a. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Hàn Quốc vào đầu thập kỷ 60 của thế kỷ XX là một nước nghèo sau chiến tranh, GDP bình quân đầu người chỉ có 85 USD, không đủ lương thực và phần lớn người dân không đủ ăn; 80% hộ nông thôn không có điện thắp sáng và phải dùng đèn dầu, sống trong những căn nhà lợp bằng lá. Sau hai kế hoạch 5 năm tiến hành từ năm 1962 có kết quả, nền kinh tế Hàn Quốc bắt đầu có dấu hiệu cất cánh.

Tổng thống Hàn Quốc khi ấy là Park-Chung-Hy nhận ra rằng viện trợ của Chính phủ cũng là vô nghĩa nếu người dân không nghĩ cách tự cứu lấy mình và khuyến khích người dân tự hợp tác và giúp đỡ nhau là điểm mấu chốt để phát triển nông thôn. Những ý tưởng này là nền tảng của phong trào "Saemaul Undong" (có nghĩa là phong trào đổi mới cộng đồng, vì phong trào bắt đầu từ nông thôn nên "Saemaul Undong" được hiểu là "Phong trào đổi mới nông thôn"), được đích thân Tổng thống Park phát động vào ngày 22/4/1970. Các kinh nghiệm trong huy động và sử dụng vốn đầu tư xây dựng hạ tầng nông thôn (HTNT) ở Hàn Quốc:

- *Tập trung phát huy tinh thần tự lực của cộng đồng.* Hàn Quốc thực hiện Saemaul Undong, trong bối cảnh đất nước còn rất nghèo đặc biệt là ở vùng nông thôn, do đó một trong những yếu tố cơ bản mà tinh thần Saemaul xây dựng đó chính là tinh thần tự lực, theo đó sự tham gia, đóng góp sức người sức của của người dân nông thôn là vô cùng quan trọng. Thực tế khi xây dựng nông thôn mới (XDNTM) ở Hàn Quốc, chính quyền địa phương không có quỹ bồi thường đất và các tài sản khác; tuy nhiên, người dân, các hộ gia đình ở nông thôn đã tự giác bàn bạc, thỏa thuận và tự nguyện hiến đất, tháo dỡ công trình, cây xanh, hy sinh cho phong trào.

- *Thực hiện sự phân biệt trong các chính sách khuyến khích, hỗ trợ của Nhà nước.* Nhà nước cũng thực hiện các biện pháp hỗ trợ, khuyến khích song không cào bằng mà có sự phân biệt. Những đối tượng (vùng, miền, địa phương,...) nào thực hiện tốt sẽ được Nhà nước hỗ trợ nhiều hơn. Trong năm đầu phát động phong trào, Chính phủ cấp miễn phí đồng loạt cho 33.000 xã trong cả nước, mỗi xã 335 bao xi măng. Sang năm thứ 2, chỉ 16.600 xã có

* TS, Học viện Chính trị khu vực I

thành tích tốt được tôn vinh, khen thưởng và được Chính phủ tiếp tục hỗ trợ 500 bao xi măng và 1 tấn thép cho mỗi xã. Cách thức này tạo nên không khí cạnh tranh sôi nổi trong nông thôn cả nước, là yếu tố thúc đẩy đáng kể tới phong trào.

- *Chú trọng công tác giáo dục, tuyên truyền, nâng cao nhận thức của nhân dân.* Hàn Quốc dành nhiều nỗ lực để xây dựng tinh thần Saemaul trong dân chúng dưới nhiều hình thức khác nhau, phong trào được đề cao với 3 thành tố: “Chăm chỉ - Tự lực - Hợp tác”. Để tuyên truyền quảng bá trong cộng đồng, phong trào có biểu trưng (logo), có các khẩu hiệu (slogan), có cờ và bài hát truyền thống. Biểu trưng của phong trào có hình một lá non màu xanh lá cây với 3 thùy tượng trưng cho “Tinh thần Saemaul”. Nhiều bộ phim truyện, vở kịch, chương trình truyền hình điển hình với chủ đề Saemaul Undong được phổ biến rộng rãi.

- *Phát huy dân chủ cơ sở, thực hiện tốt các yêu cầu công khai minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân.* Hàn Quốc tập trung vào các chương trình đơn giản, chi phí thấp với phương châm Nhà nước bỏ ra 1 vật tư, nhân dân bỏ ra 5 - 10 công sức và tiền của. Dân được tự quyết định loại công trình, dự án nào được ưu tiên làm trước. Các chương trình, dự án được dân công khai bàn bạc, quyết định thiết kế, chỉ đạo thi công và dân nghiệm thu công trình. Các cuộc họp bàn thực hiện dự án được tổ chức ở hội trường, đây trở thành địa điểm thực hiện quyền làm chủ của nông dân.

Trong nhiều năm liền, hàng tháng, Tổng thống định kỳ mời hai lãnh đạo phong trào ở cấp làng và một số lãnh đạo địa phương đến tham dự cuộc họp của Hội

đồng Chính phủ để báo cáo về thành công, thất bại, khó khăn và đề xuất của nông dân. Tổng thống, Thủ tướng và các bộ trưởng cũng thường xuyên đến thăm các cộng đồng nông thôn hoặc những điểm thực hiện dự án, đặc biệt trong những ngày nghỉ, lễ tết và tất cả các cuộc thăm làm việc với nông dân đều không báo trước. Quy mô của phong trào vì thế mà ngày càng được mở rộng.

Từ năm 1971 - 1978, Hàn Quốc đã cứng hóa được 43.631 km đường làng nối với đường của xã; cứng hóa đường ngõ xóm 42.220 km; xây dựng được 68.797 cầu (Hàn Quốc là đất nước có nhiều sông suối); kiên cố hóa 7.839 km đê, kè; xây 24.140 hồ chứa nước và 98% hộ có điện thắp sáng.

b. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Tại Trung Quốc, những cải cách thời mở cửa đã phần nào thay đổi nông thôn Trung Quốc, song vẫn còn không ít hạn chế. Xuất phát từ những yêu cầu cấp bách của thực tiễn, tháng 3/2006, Đại hội đại biểu nhân dân toàn Trung Quốc đã thông qua “Chương yếu quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm lần thứ XI”, trong đó nhấn mạnh việc XDNTM xã hội chủ nghĩa (XHCHN).

Đối với XDNTM XHCHN ở Trung Quốc, xây dựng hệ thống HTNT được xem là một nhiệm vụ trọng tâm, cấp bách. Chính phủ đã có nhiều biện pháp trong huy động và sử dụng vốn đầu tư để xây dựng hệ thống HTNT đồng bộ, hiện đại, tạo nền tảng vững chắc cho sự phát triển toàn diện kinh tế - xã hội khu vực nông thôn:

- *Chủ động tìm kiếm các khoản vay ưu đãi quốc tế.* Bên cạnh việc bảo đảm nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN), Trung Quốc tìm kiếm các khoản vay ưu đãi với mức lãi suất thấp từ các tổ chức kinh tế

quốc tế cho các dự án đầu tư xây dựng HTNT, tập trung vào khu vực miền Tây, miền Trung và tập trung vào các dự án HTNT đa năng, có tính đột phá, như: giao thông, viễn thông, mạng lưới điện... theo phương châm “đầu tư lớn hơn, xây dựng sớm hơn, đi tắt đón đầu”.

- *Thực hiện cơ chế chủ động phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương trong phát triển HTNT.* Chính phủ đã chủ động tiến hành phân cấp cho chính quyền cấp dưới và khuyến khích họ tham gia vào quản lý, xây dựng và khai thác HTNT. Chính phủ chỉ quan tâm vào các dự án lớn hiện đại và mang tầm quốc gia, như: điện lưới quốc gia, đường giao thông huyết mạch nối liền các tỉnh, cầu cảng, sân bay,... còn ở nội vùng nông thôn chủ yếu giao cho chính quyền cấp thấp hơn đảm nhận. Do đó, nhiều địa phương đã chủ động dùng vốn ngân sách để đầu tư vào những hạ tầng thiết yếu, trọng điểm của địa phương mình.

Trong đầu tư phát triển HTNT, Trung Quốc hết sức coi trọng mở rộng thị trường giao lưu hàng hóa, nhất là hàng hóa nông sản và đầu tư để hình thành các khu công nghiệp, cụm công nghiệp và khu đô thị nhỏ ở các vùng nông thôn nhằm tạo điều kiện phát triển các ngành công nghiệp, dịch vụ và thu hút lao động dư thừa. Vì vậy, Trung Quốc đã thông qua hoạt động đầu tư xây dựng và các cơ chế, chính sách khuyến khích nhằm nâng cao hiệu quả phân bổ, sử dụng các nguồn lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế nông thôn.

Những cách làm và kết quả đạt được trong huy động và sử dụng vốn đầu tư xây dựng HTNT ở Trung Quốc nói trên đã góp phần làm thay đổi diện mạo nông thôn Trung Quốc và góp phần vào sự tăng trưởng chung của nền kinh tế.

c. Kinh nghiệm của Đài Loan

Đài Loan là một trong những điển hình thành công trong công nghiệp hóa từ một nền kinh tế nông nghiệp. Trong đó, chính sự phát triển hệ thống HTNT hoàn thiện và đồng bộ ở nông thôn đã tạo điều kiện cho sự phát triển nông nghiệp, nông thôn và tạo tiền đề vững chắc cho toàn bộ tiến trình công nghiệp hóa. Với quan điểm lấy nông nghiệp nuôi dưỡng công nghiệp, chính quyền Đài Loan đã chủ trương “*nông thôn Đài Loan nhà nhà có nước máy, thôn thôn có đường nhựa và điện thoại, chú trọng xây dựng khu xã ở khu vực xa xôi, làm cho ăn, ở, mặc, đi lại, giáo dục, y tế của nông dân gần đạt tiêu chuẩn của thành phố*”.

Để thực hiện chủ trương này, chính quyền Đài Loan đã rất coi trọng việc huy động và sử dụng vốn đầu tư xây dựng HTNT theo các nội dung trọng điểm như sau:

- *Bảo đảm hài hòa lợi ích và phúc lợi công cộng cho người dân trong quá trình đầu tư xây dựng HTNT.* Đài Loan đã tập trung một lượng vốn khá lớn để giải quyết mâu thuẫn giữa vấn đề ruộng đất với xây dựng các công trình công cộng và đầu tư HTNT, trong đó chú trọng ưu tiên mở rộng và xây dựng hệ thống giao thông vận tải và mạng lưới điện nông thôn. Đầu những năm 90 của thế kỷ XX, nông thôn Đài Loan đã có nhiều chuyển biến căn bản: mạng lưới giao thông vận tải đã nối liền các thành phố, thị trấn đến các làng xã; mạng lưới điện cao thế, hạ thế được nối về tận làng xã, phục vụ tốt sản xuất và sinh hoạt của cư dân nông thôn. Trên cơ sở đó, Đài Loan đẩy mạnh phát triển hệ thống y tế khám chữa bệnh, trường học, nhà ở, hệ thống cấp thoát nước và phúc lợi xã hội.

- *Bảo đảm tính đồng bộ trong phát triển HTNT.* Đài Loan chú trọng đầu tư

phát triển hệ thống hạ tầng đồng bộ với trọng tâm là hệ thống giao thông vận tải, hạ tầng thông tin nhằm tạo điều kiện phát triển công nghiệp nông thôn, trên cơ sở công nghiệp nông thôn phát triển thúc đẩy HTNT phát triển. Chính quyền Đài Loan đã đầu tư hầu như toàn bộ từ nguồn NSNN cho các công trình hạ tầng kỹ thuật như đường sắt, đường bộ, điện lực, hệ thống cung cấp nước,...

- *Cho phép tư nhân tham gia xây dựng HTNT theo quy hoạch và chính sách của Nhà nước.* Ngoài việc trực tiếp đầu tư, Đài Loan còn cho phép tư nhân xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị với yêu cầu phải bảo đảm đúng quy hoạch và các quy định về hạ tầng khu công nghiệp, khu đô thị theo các tiêu chí của Nhà nước. Rất nhiều khu công nghiệp, khu đô thị ở Đài Loan được xây dựng ở những vùng đất cằn cỗi hoặc đất lấn biển, không những tiết kiệm được quỹ đất nông nghiệp vốn rất khan hiếm mà còn giảm thiểu được các chi phí về đền bù, giải phóng mặt bằng và có điều kiện để xây dựng ngay từ đầu một hệ thống HTNT đồng bộ và hiện đại.

Chú trọng đầu tư phát triển hạ tầng giáo dục, đào tạo và bảo đảm an sinh xã hội ở cơ sở. Chính quyền bảo đảm nguồn NSNN cho phát triển giáo dục - đào tạo, chủ yếu để phát triển các trường công và một phần khuyến khích giúp đỡ phát triển các trường tư. Theo quy định của Đài Loan, tỷ lệ chi NSNN cho giáo dục trong ngân sách các cấp như sau: cấp trung ương không dưới 15%, cấp tỉnh không dưới 25% và cấp huyện, thị không thấp hơn 35%.

Cùng với việc chú trọng phát triển giáo dục - đào tạo, Đài Loan còn chú trọng nâng cao chất lượng dân số, đời sống dân cư bằng hàng loạt các biện pháp trợ cấp hoàn toàn cho hệ thống giáo dục phổ thông, phát triển hệ thống y tế cơ sở.

Nhờ những biện pháp tích cực, có tính trọng điểm và mang tính đột phá trong huy động và sử dụng vốn đầu tư phát triển HTNT như trên, trong những năm qua, HTNT nông thôn ở Đài Loan đã có những bước tiến dài, nông thôn Đài Loan đã có những thay đổi rõ rệt, nhờ đó mà đời sống vật chất và tinh thần của nông dân không ngừng được cải thiện và nâng cao.

2. Một số kinh nghiệm đối với Việt Nam

Một là, để có thể huy động và sử dụng vốn đầu tư xây dựng HTNT mới một cách hiệu quả, việc áp dụng các chính sách động viên, khuyến khích là hết sức cần thiết song cần có sự phân biệt. Các chính sách động viên, hỗ trợ để thu hút các nguồn vốn ngoài NSNN vào xây dựng HTNT mới có vai trò quan trọng mà các nước cũng như các địa phương ở Việt Nam đã và đang thực hiện. Song, các chính sách khuyến khích cần phải có sự phân biệt và không nên cào bằng giữa các địa phương với nhau. Cần có nhiều ưu đãi, khuyến khích hơn cho những địa phương làm tốt hơn. Có như vậy mới tạo được động lực kích thích và thu hút được nguồn vốn đầu tư tại các địa phương khác.

Hai là, tiềm năng huy động vốn từ cộng đồng là rất lớn, do vậy, địa phương cần chủ động, sáng tạo, kết hợp nhiều phương thức để có thể tranh thủ tối đa các nguồn lực. Đó không chỉ là vốn bằng tiền mà còn là ngày công lao động, là đất đai, là tài sản mà giá trị quy đổi ra tiền cũng rất lớn. Vì vậy, các địa phương trong quá trình xây dựng HTNT mới cần kết hợp nhiều cách thức khác nhau để có thể huy động nguồn lực tiềm năng này. Kinh nghiệm quốc tế và trong nước đã cho thấy rõ, để xã hội hóa phải thực hiện tốt cơ chế công khai minh bạch, thực hiện trách nhiệm giải trình,

động viên, thuyết phục để người dân hiểu và ủng hộ, phát huy dân chủ, tích cực kêu gọi sự tham gia trực tiếp của người dân vào quá trình đầu tư xây dựng. Bên cạnh đó, hoạt động tuyên truyền, giáo dục toàn diện về chương trình XDNTM cũng đóng vai trò quan trọng trong việc tạo nền tảng nhận thức, tạo điều kiện thuận lợi cho việc huy động và sử dụng hiệu quả vốn đầu tư xây dựng HTNT mới.

Ba là, tranh thủ tối đa các khoản vay ưu đãi của nước ngoài. Các khoản vay ưu đãi của nước ngoài có ưu điểm là lãi suất thấp, thời gian vay dài, có thể ân hạn, do vậy rất phù hợp với việc đầu tư xây dựng HTNT. Tuy nhiên, các khoản này thường đi kèm với các điều kiện ràng buộc và có thể phát sinh những mặt trái đối với địa phương khi thụ hưởng. Vì vậy, cần có những cơ chế chọn lọc và thu hút hợp lý để có thể tranh thủ tối đa nguồn vốn này.

Bốn là, khuyến khích phương thức tư nhân đầu tư và khai thác, Nhà nước quản lý. Với sự phát triển của nền kinh tế, khu vực kinh tế tư nhân đã ngày càng lớn mạnh với tiềm lực kinh tế đủ lớn để có thể bắt đầu đầu tư cung ứng những hàng hóa, dịch vụ công cộng mang lại lợi nhuận, như nhà ở, trường học, bệnh viện,... Vì vậy, Nhà nước cần có chính sách khuyến khích tư nhân đầu tư vào HTNT theo phương thức tư nhân đầu tư và khai thác, Nhà nước quản lý. Theo cách này, xây dựng HTNT mới sẽ có thêm một nguồn vốn lớn và việc sử dụng nguồn vốn này cũng sẽ hiệu quả hơn so với việc đầu tư từ NSNN.

Năm là, vốn NSNN cần phải được đầu tư có trọng điểm. Cho dù ở quốc gia hay địa phương nào, vốn NSNN vẫn vô cùng quan trọng trong đầu tư xây dựng hạ tầng ở nông thôn. Song nguồn vốn này chỉ có

giới hạn so với nhu cầu vốn lớn của xây dựng HTNT. Do vậy, việc sử dụng nguồn vốn này cần phải có trọng điểm, tập trung vào các hạng mục kết cấu hạ tầng thiết yếu, có tính lan tỏa, tạo động lực và kích thích phát triển các mảng còn lại của hệ thống HTNT cũng như tạo động lực cho sự phát triển toàn diện kinh tế - xã hội nông thôn. Kinh nghiệm các nước và địa phương cho thấy, việc tập trung vốn NSNN vào xây dựng đường giao thông, hệ thống thông tin liên lạc, hệ thống giáo dục - đào tạo, phát triển các cụm công nghiệp, khu đô thị ở vùng nông thôn sẽ mang lại hiệu ứng lan tỏa cao, khiến NSNN thực sự là nguồn vốn "môi" cho phát triển HTNT.

Sáu là, tăng cường phân cấp cho địa phương trong tạo nguồn thu, quyết định đầu tư phát triển hệ thống hạ tầng ở nông thôn. Kinh nghiệm quốc tế và trong nước cho thấy, mỗi địa phương có những lợi thế mang tính đặc thù có thể đem lại cơ hội gia tăng cho quỹ NSNN của địa phương đó, đồng thời, cũng chỉ địa phương mới biết rõ về hiện trạng HTNT của địa phương mình. Do vậy, việc phân cấp cho địa phương trong việc tạo nguồn thu, chủ động trong việc quyết định đầu tư phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật ở địa phương là rất cần thiết, góp phần giảm bớt gánh nặng cho NSNN □

Tài liệu tham khảo:

1. Gu HuanCheng, Ren Guozhu, Lu Mingwei (2007), *Countryside of China*, China International Press, Beijing.
2. Fu and S.Shei (1999), *Agricultures as the foundation for development: the Taiwanese story*, Kluwer academic publisher.
3. Đặng Kim Sơn, Phan Sỹ Hiếu. *Phát triển nông thôn bằng phong trào nông thôn mới (Seamaul Undong) ở Hàn Quốc*. Viện Chính sách và chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn, Hà Nội, 2001.