Cơ chế đối tác công tư trong nông nghiệp Việt Nam

Ngô Thị Phương Thảo*

Tóm tắt: Sự cần thiết của quan hệ đối tác giữa khu vực công và khu vực tư nhân thường được lý giải là do sự thất bại của khu vực công thuần túy và khu vực tư nhân thuần túy trong việc cung cấp hàng hóa. Đối với ngành nông nghiệp Việt Nam, việc thực hiện chiến lược phát triển tới năm 2020 đòi hỏi ngành phải huy động và sử dụng hiệu quả một lượng vốn đầu tư lớn từ nhà nước và toàn xã hội. Vì vậy, khuyến khích đầu tư tư nhân thông qua cơ chế đối tác công tư (PPP) là một giải pháp cần thiết để giải quyết những khó khăn mà ngành nông nghiệp đang và sẽ phải đối mặt.

Từ khóa: Cơ chế đối tác công tư; nông nghiệp; nông thôn; Việt Nam.

1. Mở đầu

Trong chiến lược phát triển nông nghiệp đến năm 2020 và tầm nhìn 2030, Chính phủ đã đặt nông nghiệp làm động lực chính cho sự phát triển kinh tế, đồng thời coi phát triển nông nghiệp bền vững là mục tiêu chiến lược. Kinh nghiệm ở một số nước (như Pakistan, Indonesia, Ấn Độ hay Trung Quốc) cho thấy, để đạt được sự tăng trưởng ổn định và giá trị cao, cần đẩy nhanh việc ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật, tổ chức sản xuất nông nghiệp thông qua các hình thức hợp tác, tổ chức liên kết có sự tham gia của khu vực tư nhân. Ở Việt Nam để đạt được mục tiêu phát triển, đòi hỏi phải hiện đại hóa ngành nông nghiệp dựa trên việc sử dụng hiệu quả một lượng vốn đầu tư lớn từ Nhà nước và huy động các nguồn lực đầu tư từ xã hội. Trong điều kiện nguồn ngân sách Chính phủ hạn hẹp và nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) ưu đãi đang giảm dần do Việt Nam đã trở thành quốc gia có thu nhập trung bình, PPP được xem là một trong các giải pháp hữu hiệu nhằm thu hút khu vực tư nhân tham gia đầu tư và góp phần phát triển nông nghiệp một cách bền vững.

2. PPP trong phát triển nông nghiệp

Từ năm 2005 đến nay, bội chi ngân sách nhà nước của Việt Nam luôn ở mức cao, khoảng 5% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) và nợ công liên tục tăng lên. Tính đến hết năm 2014, tỷ lệ nợ công đã lên tới 60,3% GDP và được dự báo tiếp tục tăng lên trong các năm tới. Nguyên nhân chính dẫn đến bội chi ngân sách và nợ công trong thời gian qua là do nhu cầu vốn đầu tư cho các ngành liên tục tăng (như: gia tăng đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, gia tăng vốn để thực hiện các chính sách an sinh xã hội, giảm nghèo theo các chương trình mục tiêu, gia tang chi thường xuyên do nới rộng quá mức bộ máy công ích, v.v.) Trong khi đó, hiệu quả sử dụng vốn chưa cao; cơ chế phân bổ vốn vẫn theo cơ chế dàn đều mà chưa chú trọng đến tính cấp thiết của hạng mục đầu tư; sự dàn trải, lãng phí trong đầu tư công vẫn

(*) Tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế quốc dân. ĐT: 0988567596. Email: phuongthaoneu@gmail.com

tồn tại, quản lý và giám sát đầu tư công thiếu chặt chẽ. Đây là một gánh nặng rất lớn đối với ngân sách nhà nước và do đó, một nhu cầu cấp thiết đang đặt ra là phải xem xét lại cơ chế chi tiêu công ở Việt Nam, đồng thời tìm kiếm giải pháp tháo gỡ khó khăn về vốn cho các ngành, lĩnh vực trong tương lai, đặc biệt cho ngành nông nghiệp (ngành tạo việc làm cho gần 70% dân số Việt Nam, đóng góp đáng kể vào an ninh lương thực và công cuộc xóa đói giảm nghèo của quốc gia). Theo tính toán, các nguồn vốn đầu tư truyền thống của nhà nước chỉ có thể đáp ứng khoảng 50% - 60% nhu cầu trong ngành nông nghiệp do nguồn thu trong nước khó khăn, ODA đang giảm dần.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy đầu tư theo hình thức đối tác công tư là một cơ chế tốt để khai thác các nguồn vốn đầu tư trực tiếp từ khu vực tư nhân trong và ngoài nước. Đây là những dòng vốn không dẫn đến nợ công do Chính phủ không phải vay hoặc cấp bảo lãnh, rất cần thiết và phù hợp với cam kết kiểm soát nợ công của Chính phủ Việt Nam. Đầu tư theo hình thức đối tác công tư được thúc đẩy trở thành một cơ chế có thể giúp hiện đại hóa ngành nông nghiệp dựa trên việc huy động dòng vốn đầu tư và kiến thức, kỹ năng quản trị từ khu vực tư nhân để giúp khu vực công đổi mới theo định hướng phát triển bền vững và nâng cao hiệu quả. Nhiều chuyên gia nông nghiệp nhận định rằng, đầu tư theo hình thức PPP trong nông nghiệp là cần thiết vì xuất phát từ yêu cầu tăng hiệu quả đầu tư, đặc biệt là đầu tư công. Theo đó, với cùng một lượng vốn đầu tư của Nhà nước, có thể đầu tư được nhiều công trình hơn, hiệu quả đầu tư tăng hơn do có sự tham gia của khu vực tư nhân. Ngoài ra, tổng mức đầu tư, thời gian hoàn thành và chất lượng được đảm bảo do gắn với lợi ích trực tiếp của nhà đầu tư tư nhân, đồng thời khai thác được kinh nghiệm, uy tín và thị trường trong việc định hướng và tạo cơ chế, chính sách để hoạt động đầu tư hiệu quả hơn của tư nhân, phát huy được vai trò của Nhà nước.

Bên cạnh đó, sự phức tạp của quá trình hiện đại hóa ngành nông nghiệp cũng vượt quá khả năng về những gì mà Nhà nước có thể cung cấp, không chỉ về vốn đầu tư mà còn cả về chuyên môn và khả năng ứng phó với những biến động khó lường. Vai trò của Nhà nước cần tập trung vào cung cấp các hàng hóa công chủ yếu và các dịch vụ pháp lý, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho tư nhân đầu tư thực hiện phần còn lại.

So với PPP ở các lĩnh vực khác, PPP trong nông nghiệp có một số đặc thù. Quy mô đầu tư PPP nông nghiệp thường thấp hơn so với các dự án PPP truyền thống và rủi ro có thể được phân bổ rất khác nhau giữa các đối tác theo các giai đoạn khác nhau của chu kỳ dự án. Ví dụ, trong lĩnh vực khoa học công nghệ nông nghiệp, đối tác công có thể chịu trách nhiệm về các rủi ro liên quan đến phát triển công nghệ mới trong suốt giai đoạn đầu của dự án/hợp đồng, đối tác tư nhân sẽ chịu trách nhiệm thương mại hóa công nghệ khi công nghệ đã được phát triển. Trong lĩnh vực phát triển chuỗi giá trị, rủi ro thị trường thường thuộc về đối tác tư nhân chính vì họ chịu trách nhiệm đảm bảo thị trường đầu ra; trong khi đó, rủi ro sản xuất thường được chia sẻ với đối tác công để giảm bớt rủi ro cho nông dân. Chỉ định thầu cũng có thể được sử dụng cho các dự án PPP trong nông nghiệp, nhất là các dự án PPP trong khoa học công nghệ nông nghiệp vì có thể chỉ có một doanh nghiệp/công ty tư nhân có khả năng tiếp cận với một công nghệ, quy trình đặc biệt hoặc vật liệu di truyền nhất định để phát triển các sản phẩm mới.

Hình thức hợp tác PPP trong nông nghiệp nếu được thúc đẩy và thực hiện thành công sẽ giúp Nhà nước tăng nguồn lực đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn trong điều kiện ngân sách có hạn; góp phần nâng cao chất lượng đầu tư của ngành và chất lượng các dịch vụ kỹ thuật trong ngành; khuyến khích đổi mới cả về kỹ thuật và thể chế; cải tiến công tác quản lý tài nguyên thiên nhiên, các chuỗi cung ứng và các rủi ro sản xuất thương mại khác nhau; góp phần thay đổi cơ cấu nhanh chóng hơn ngay từ khâu sản xuất cũng như trong các chuỗi cung ứng; nâng cao hiệu quả sản xuất và kinh doanh của ngành nông nghiệp trong bối cảnh hội nhập.

Theo kết quả nghiên cứu của Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên Hợp Quốc (FAO), PPP thường được áp dụng trong phát triển chuỗi giá trị nông sản nhằm khôi phục các ngành hàng đang bị đình trệ hoặc nhằm thúc đẩy sự phát triển của các ngành hàng có nhiều tiềm năng, nâng cao khả năng tiếp cận thị trường trong nước và xuất khẩu (thông qua việc đạt được chứng nhận chất lượng trong chuỗi như: thực hành sản xuất tốt - GAP, sản phẩm hữu cơ, thương mại công bằng…). PPP cũng thường được sử dụng để thương mại hóa công nghệ mới nhằm nâng cao năng suất và/hoặc khả năng tiếp cận thị trường. PPP có thể được áp dụng trong việc cung cấp các dịch vụ khuyến nông, trong xây dựng và vận hành các công trình cơ sở hạ tầng sản xuất và cơ sở hạ tầng thương mại. Trong phát triển hoạt động kinh doanh và cung cấp dịch vụ tư vấn, PPP thường được sử dụng để phát triển các hệ thống thông tin thị trường; cung cấp các khóa tập huấn về quản lý cho các nhà cung ứng đầu vào nông nghiệp; hỗ trợ nông dân tìm kiếm nguồn tài trợ để có thể tiếp cận với các dịch vụ phát triển kinh doanh, nhằm nâng cao giá trị gia tăng; hỗ trợ các dịch vụ vườn ươm cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong lĩnh vực chế biến nông sản.

Đối với ngành nông nghiệp Việt Nam, hướng tới các mục tiêu chiến lược phát triển đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 đòi hỏi ngành phải huy động và sử dụng hiệu quả một lượng vốn đầu tư lớn từ nhà nước và toàn xã hội. Tuy nhiên, thực tế cho thấy tỷ lệ tổng vốn đầu tư toàn xã hội vào nông - lâm - thủy sản đã giảm từ 9,2%/năm giai đoạn 2000 - 2006 xuống còn 6%/năm giai đoạn 2007 - 2014. Nguồn vốn đầu tư phát triển nông nghiệp ngày càng phải dựa vào khu vực kinh tế nhà nước nhiều hơn, tăng từ 37,9% năm 2008 lên 41,2% năm 2012, khoảng 45,1% năm 2014 (nhóm tác giả tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê). Đặc biệt, trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, gần đây chất lượng và tính bền vững chưa thực sự được đảm bảo, bộc lộ qua chất lượng nông sản pha tạp, kém ổn định; an toàn thực phẩm, giá trị gia tăng thấp; đổi mới về thể chế và công nghệ còn hạn chế. Tăng trưởng nông nghiệp ở mức độ nào đó đã phải trả giá về mặt môi trường, làm mất đi sự đa dạng về sinh học và suy thoái tài nguyên thiên nhiên.

3. Áp dụng PPP trong nông nghiệp ở Việt Nam

Khái niệm PPP mới bắt đầu chính thức được đề cập ở Việt Nam kể từ khi có Quyết định 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ (hiệu lực từ 15/1/2011) về thí điểm quy chế đầu tư theo hình thức đối tác công tư. Theo quyết định đó: "Đầu tư theo hình thức đối tác công tư là việc Nhà nước và Nhà đầu tư cùng phối hợp thực hiện Dự án phát triển kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công trên cơ sở Hợp đồng dự án".

Tuy nhiên, chính sách này chỉ hướng tới lĩnh vực giao thông và xây dựng mà không đề cập cụ thể trong lĩnh vực nông nghiệp và cho tới nay, sau hơn 4 năm thí điểm vẫn chưa có nhiều tiến triển. Đầu tư theo các hình thức xây dựng - vận hành - chuyển giao (BOT), xây dựng chuyển giao (BT), xây dựng - sở hữu - vận hành (BOO) đã có từ cách đây gần 20 năm, nhưng các dự án theo các hình thức này tập trung trong xây dựng cơ sở hạ tầng. Nhiều dự án bị biến tướng, cụ thể các dự án BOT ở Việt Nam được Chính phủ giao cho các doanh nghiệp quốc doanh thực hiện không trên cơ sở đấu thầu, được Nhà nước bảo lãnh vay vốn, một số dự án lớn lại chuyển sang dùng vốn ngân sách.

Trên thế giới, cơ chế PPP cũng mới chỉ được áp dụng cho nông nghiệp trong vài năm trở lại đây nhằm thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển ngành và vẫn còn khá mới mẻ ở nhiều quốc gia. Ở Việt Nam, thực sự chưa có một mô hình nào trong nông nghiệp được công nhận là thực hiện theo đúng hình thức PPP.

Tuy nhiên, trong thời gian qua trong nông nghiệp Việt Nam đã xuất hiện các hình thức hợp tác, trong đó khu vực tư nhân tham gia cùng khu vực nhà nước để đầu tư và cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công ích. Điển hình như hình thức hợp tác giữa Công ty GENTRACO và Công ty Bảo vệ thực vật An Giang với cơ quan nhà nước cấp địa phương trong việc cùng cung cấp các dịch vụ khuyến nông cho các hộ nông dân theo mô hình "cánh đồng liên kết" và "cánh đồng mẫu lớn" để phát triển sản xuất ngành lúa gạo theo hướng xuất khẩu.

Trong lĩnh vực công nghệ, doanh nghiệp tư nhân thực hiện thương mại hóa kết quả nghiên cứu (một số loại giống cây trồng, vật nuôi, thuốc bảo vệ thực vật) với hỗ trợ từ nguồn ngân sách nhà nước. Điển hình là trường hợp của Viện nghiên cứu Cây ăn quả miền Nam (SOFRI) với ba dự án như sau:

Thứ nhất, từ nguồn vốn ngân sách nhà nước (cho loại hình nghiên cứu sản xuất thử nghiệm), Viện đã nghiên cứu và sản xuất thành công thuốc kháng ruồi cho cây ăn trái. Từ năm 2009, Viện ký hợp đồng thương mại hóa kháng ruồi với một công ty kinh doanh thuốc bảo vệ thực vật tại Tiền Giang với số lượng khoảng 50.000kg/năm (với giá khoảng 3.000 VNĐ/kg) để tiêu thụ tại thị trường trong nước, chủ yếu là khu vực Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL). Với nguồn thuốc nguyên liệu do Viện cung cấp, công ty này đóng chai, nhãn mác và thương mại hóa sản phẩm qua hệ thống phân phối của mình (với giá khoảng 17.000 - 18.000 VNĐ/kg). Với số tiền thu được từ thương mại hóa với doanh nghiệp, Viện đã hoàn trả được phần vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước và tiếp tục khai thác sản phẩm.

Thứ hai, từ nguồn vốn ngân sách nhà nước, Viện đã nghiên cứu và lai tạo thành công một giống thanh long mới có năng suất và chất lượng cao hơn. Năm 2012, một doanh nghiệp tư nhân trong nước về sản xuất và xuất khẩu thanh long đã ký hợp đồng mua bản quyền sử dụng loại giống này trong vòng 20 năm với giá trị 2 tỷ VNĐ để sản xuất và xuất khẩu tới một số thị trường nhất định (Châu Âu). SOFRI cũng cung cấp dịch vụ khuyến nông (về kỹ thuật sản xuất) cho các hộ nông dân trồng thanh long theo hợp đồng với doanh nghiệp này.

Thứ ba, cùng là giống thanh long nhưng trong khuôn khổ một dự án ODA kéo dài trong 5 năm (ký từ năm 2013) do cơ quan phát triển Niu Di-lân tài trợ, Viện đã ký hợp đồng

hợp tác với một doanh nghiệp tư nhân của Niu Di-lân để nghiên cứu và phát triển một giống thanh long mới. Nếu thành công, hai đơn vị này sẽ chia sẻ quyền sử dụng loại giống mới này. Thông qua dự án này, SOFRI cũng nhận được các hỗ trợ về kỹ thuật và marketing từ đối tác tư nhân Niu Di-lân.

Trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, hình thức liên kết giữa doanh nghiệp tư nhân và nhà nước xuất hiện ở nhiều loại hình hàng hóa, dịch vụ công như: các công trình thủy điện, công trình thủy lợi, công trình cấp nước sạch nông thôn, đường giao thông nông thôn, công trình vệ sinh môi trường nông thôn (trong đó có xử lý ô nhiễm môi trường làng nghề), v.v.. Điển hình trong số này là mô hình Trạm bơm điện ở một số địa phương của ĐBSCL (ví dụ như An Giang). Trong mô hình này, đối tác công (các cấp chính quyền địa phương và Tổng Công ty Điện lực miền Nam thông qua chi nhánh Công ty điện lực An Giang) đã xây dựng trạm biến thế và hệ thống đường dây tải điện, sau đó chuyển giao cho các tổ nhóm hợp tác khai thác và sử dụng để cung cấp dịch vụ tưới tiêu bằng bơm điện cho các hộ nông nghiệp. Qua 5 năm thực hiện, tỉnh An Giang đã đầu tư được 936 trạm bơm điện, phục vụ tưới, tiêu cho 137.000 ha đất nông nghiệp với tổng kinh phí trên 250 tỷ đồng (chưa tính đầu tư lưới điện). Ví dụ nữa là Dự án cấp nước sạch nông thôn như tại Thị trấn Chũ, tỉnh Bắc Giang, qua 4 năm thực hiện. Dự án đã cấp nước sinh hoạt cho 2.000 khách hàng với 8.000 người sử dụng (bao gồm cả cơ quan nhà nước và đơn vị quân đội). Dự án đã góp phần quan trọng vào việc nâng cao sức khỏe và chất lượng sống cho người dân. Vai trò của đối tác công (UBND tỉnh) là tạo môi trường pháp lý thuận lợi và cơ chế hỗ trợ dự án; chuyển giao tài sản đầu tư ban đầu cho nhà đầu tư (ước tính 1,1 tỷ đồng trong năm 2007) và đảm nhiệm việc kiểm tra chất lượng nước định kỳ. Vai trò của nhà đầu tư là mở rộng dự án trên cơ sở tài sản ban đầu và được quản lý, khai thác dự án trong thời gian trên 49 năm; được thu phí sử dụng nước theo khung giá của Nhà nước. Người sử dụng trả tiền lắp đồng hồ nước, đường ống trong phạm vi hộ sử dụng, trả phí dịch vụ cung cấp nước và được cấp nước sinh hoạt từ dự án.

Thời gian gần đây, Ban quản lý dự án 3PAD Bắc Kạn đã triển khai các mô hình trồng ớt và nuôi thỏ theo hình thức liên kết bốn nhà (nhà nước, nhà khoa học, nhà doanh nghiệp, nhà nông). Cụ thể, Công ty cổ phần Stevia Ventures triển khai mô hình Trồng ớt Mỹ Nhân Vương xuất khẩu trên địa bàn 2 huyện Ba Bể và Na Rì với tổng diện tích trên 50 ha. Thời gian trồng kéo dài khoảng 6 tháng/vụ, năng suất dự kiến đạt từ 25 - 30 tấn/ha. Ký hợp đồng liên kết sản xuất ớt Mỹ Nhân Vương, người dân được Công ty Cổ phần Stevia Venture hỗ trợ toàn bộ cây giống, phân bón, nilon che phủ, thuốc bảo vệ thực vật. Ngoài ra công ty còn trực tiếp tập huấn kỹ thuật trồng chăm sóc, phòng trừ sâu bệnh trong suốt quá trình canh tác. Sản phẩm được công ty thu mua toàn bộ với giá 5.000 đ/kg. Đến thời điểm ớt chín, công ty thông báo ngày thu mua sản phẩm cho người dân, tổ chức thu mua theo kế hoạch, trong đó địa điểm thu mua được bố trí gần vùng sản xuất, thuận tiện cho xe ô tô vào thu mua và cho việc vận chuyển tập kết hàng hóa. Sau 15 ngày thu mua người dân được thanh toán đầy đủ. Trong khi đó, Công ty Cổ phần Thương mại và sản xuất thực phẩm Hà Nội triển khai dự án chăn nuôi thỏ nông hộ tại Ba Bể, Pác Nặm. Dự án có tổng mức đầu tư 7,9 tỷ đồng, trong đó quỹ APIF thuộc Dự án 3PAD hỗ trợ 3,4 tỷ đồng. Các hộ dân tham gia dự án được cung ứng giống thỏ,

được hướng dẫn kĩ thuật chăm sóc thỏ và được Công ty Cổ phần Thương mại thực phẩm Hà Nội bao tiêu toàn bộ sản phẩm để cung cấp nguyên liệu cho công nghiệp chế biến thực phẩm và tinh chế dược liệu.

Các hình thức hợp tác sản xuất có sự tham gia doanh nghiệp, nhà nước và người dân phối hợp cùng thực hiện trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn đã thu được nhiều kết quả đáng ghi nhận. Sản lượng sản xuất tăng từ 2 - 3 lần, thu nhập của người dân tăng 10 - 15%. Đáng chú ý là, sau khi hợp tác, nông dân đã thay đổi cách thức, tập quán canh tác truyền thống theo mô hình sản xuất hiện đại hơn với hiệu quả cao hơn.

Hiện nay, các dự án PPP nông nghiệp đang trong các giai đoạn xây dựng đề xuất triển khai và có nhiều doanh nghiệp cam kết tham gia. Đồng thời, Bộ Nông nghiệp & Phát triển nông thôn đã có nhiều động thái tích cực nhằm thúc đẩy PPP trong các ngành hàng chủ lực, đặc biệt đang quan tâm đến phát triển chuỗi giá trị.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã quyết tâm thúc đẩy PPP trong nông nghiệp thông qua việc thành lập và vận hành Nhóm công tác Đối tác phát triển bền vững nông nghiệp. Nhiều công ty đa quốc gia trong lĩnh vực nông nghiệp đang dành sự quan tâm đặc biệt cho hình thức đầu tư PPP để sản xuất và thúc đẩy kinh doanh một số mặt hàng nông sản chính tại Việt Nam. Trong khuôn khổ sáng kiến "tầm nhìn mới trong nông nghiệp" của Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF), 15 doanh nghiệp nông nghiệp quốc tế đang hợp tác với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn để nhằm nâng cao sản lượng, chất lượng và khả năng cạnh tranh của ngành hàng ưu tiên một cách bền vững cả mặt kinh tế, xã hội và môi trường 6 nhóm ngành hàng (5 chuỗi giá trị và 1 dịch vụ hỗ trợ), bao gồm: cà phê, thủy sản, rau quả, chè, nhóm hàng hóa chung (đậu tương, ngô), và nhóm tài chính vi mô. Các lĩnh vực hoạt động của các nhóm này khá rộng, từ thử nghiệm về tiến bộ kỹ thuật đến thử nghiệm về tổ chức tín dụng, sản xuất, tiêu thụ… Kết quả bước đầu của triển khai thử nghiệm đã đạt được kết quả thành công đáng khích lệ. Nhiều doanh nghiệp đã hỗ trợ tích cực cho nông dân về vốn và kỹ thuật để đẩy mạnh sản xuất nông sản sạch.

Trong ngành hàng kacao, dự án "Hợp tác tăng cường phát triển kacao bền vững ở Việt Nam" đã được ký kết với sự tham gia của một số đối tác công như: Chính phủ Việt Nam (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn), Chính phủ Hà Lan, Tổ chức RaboBank Foundation và các đối tác tư như Công ty Cargill và Công ty Mars nhằm tổ chức đào tạo, tập huấn, xây dựng các điểm trình diễn về sản xuất kacao, quản lý sau thu hoạch và mua sản phẩm cho nông dân. Đóng góp và trách nhiệm của mỗi bên tham gia được quy định chặt chẽ trong các văn bản và hợp đồng đã ký. Tổng vốn đầu tư tài chính cho dự án đã được xác định là 1.379.430 Euros. Các đối tác tư nhân (Mars & Cargill) không đầu tư vốn cổ phần nhưng đã đóng góp bằng hiện vật thông qua cung ứng đào tạo kỹ thuật, mô hình trình diễn và tài sản vật chất. Chính phủ Hà Lan đóng góp 630.000 Euros; RaboBank Foundation đóng góp 300.000 Euros; Chính phủ Việt Nam đóng góp vốn đối ứng 684 triệu đồng (tương đương 24.430 Euros) bằng hiện vật (gồm trang thiết bị, phòng làm việc và hỗ trợ lương cán bộ tham gia dự án); cam kết hỗ trợ chính sách, phê duyệt Quy hoạch và Đề án Phát triển ngành kacao Việt Nam đến năm 2015 và tầm nhìn 2020.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn dự kiến triển khai các dự án ứng dụng công nghệ tưới nhỏ giọt tiết kiệm nước trên địa bàn các tỉnh Tây Nguyên theo hình thức PPP, thí điểm ở tỉnh Đắk Lắk. Cụ thể, các dự án sẽ có sự phối hợp đầu tư của doanh nghiệp - nhà nước và nông dân nhằm đưa ra một giải pháp bền vững cho sự phát triển nền nông nghiệp của tỉnh. Tuy nhiên, trên thực tế, để thu hút được sự tham gia của doanh nghiệp cần phải chỉ rõ những lợi ích của doanh nghiệp khi đầu tư công nghệ này cho người nông dân. Ngoài ra, cần phải chứng minh cho người nông dân thấy được hiệu quả của công nghệ tưới nhỏ giọt. Khi tham gia dự án, doanh nghiệp phải đầu tư nguồn vốn lớn và người nông dân phải sẵn lòng chi trả chi phí dịch vụ tưới khi hệ thống hạ tầng tưới nhỏ giọt được hoàn thành. Đây là một dự án đang được Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thúc đẩy triển khai. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đang dự kiến sẽ kêu gọi thêm các doanh nghiệp bao tiêu đầu ra và cung cấp đầu vào cho sản xuất cà phê để xây dựng dự án PPP phát triển chuỗi giá trị khép kín. Tuy nhiên, dự án đang gặp khó khăn do khi cả doanh nghiệp, cơ quan nhà nước cũng như địa phương vẫn còn lúng túng khi tham gia PPP theo chuỗi giá trị do thiếu một văn bản hướng dẫn cụ thể để triển khai.

Chính phủ Việt Nam và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đang rất quan tâm thu hút các nguồn vốn từ khu vực tư nhân cũng như nguồn lực từ các khu vực ngoài nhà nước khác đầu tư vào các dự án có tính chất công ích nhằm một mặt giảm chi tiêu cho ngân sách nhà nước, mặt khác khai thác được hiệu quả hoạt động của khu vực tư nhân. Vì vậy, bên cạnh các chính sách hỗ trợ trực tiếp đến người nông dân, Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách nhằm hỗ trợ, ưu đãi và khuyến khích các doanh nghiệp tham gia đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp. Đó là: Nghị định 210/2013/NĐ-CP [3], Nghị quyết 01/NQ-CP [5], Quyết định 68/2013/NQ-CP [6], Nghị định 36/2014/NĐ-CP [4], Quyết định 62/2013/QĐ-TTg [7], Nghị định số 55/2015/NĐ-CP ngày 09 tháng 06 năm 2015 (quy định về các chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp với mức vay không thế chấp cho các dự án nông nghiệp liên kết lên tới 70 - 80%). Tuy nhiên, các doanh nghiệp vẫn còn e ngại và gặp nhiều khó khăn khi tham gia đầu tư phát triển nông nghiệp. Các chính sách thu hút đầu tư tư nhân này đã được ban hành trong nhiều năm qua nhưng doanh nghiệp vẫn đang thiếu kênh thông tin để tiếp cận. Một số chính sách hỗ trợ và ưu đãi của ngành nông nghiệp chưa được thực hiện tốt, chủ yếu do thiếu nguồn lực và quy trình thủ tục còn phức tạp. Hơn nữa, Việt Nam vẫn còn rất nhiều vướng mắc trong khâu liên doanh liên kết giữa doanh nghiệp với các bộ, ban, ngành có liên quan và với các địa phương có tiềm năng phát triển nông nghiệp và với bản thân người nông dân. Rất nhiều nhà đầu tư tiềm năng trong và ngoài nước rất quan tâm đến lĩnh vực nông nghiệp, nhưng vẫn chưa lựa chọn được phương thức kinh doanh phù hợp. Có doanh nghiệp đã sẵn sàng đầu tư nhưng vẫn gặp khó khăn trong việc xây dựng vùng nguyên liệu sản xuất ổn định, khó khăn trong tập trung đất đai để thực hiện. Theo báo cáo của Ngân hàng thế giới, hiện tỉ lệ doanh nghiệp tham gia vào lĩnh vực nông nghiệp của Việt Nam còn quá thấp (chỉ chiếm khoảng 3 - 4%). Trong khi đó, hình thức PPP trong nông nghiệp chưa được khai thác hiệu quả. Quyết định 71/2010/QĐ-TTg về thí điểm dự án PPP

và Nghị định 108/2009/NĐ-CP về BOT, BTO, BT chưa mang lại cách hiểu thống nhất về PPP, còn gây nhiều nhầm lẫn về hình thức PPP. Đồng thời, trong hai văn bản pháp luật này thì cơ chế triển khai PPP trong ngành nông nghiệp chưa được đề cập một cách rõ ràng.

Nghị định số 15/2015/NĐ-CP (hiệu lực ngày 10/4/2015) về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (thay thế QĐ 71 và Nghị định 108) và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư vừa mới được ban hành; điều đó đã tạo khung pháp lý tương đối hoàn chỉnh cho PPP và cung cấp cơ sở pháp lý cho việc thực hiện các hình thức PPP trong nông nghiệp Việt Nam. Khung khái niệm về PPP tại Việt Nam hiểu được thống nhất theo Nghị định 15, cụ thể là "Đầu tư theo hình thức đối tác công tư là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để thực hiện, quản lý, vận hành dự án kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công". Trong đó, lĩnh vực đầu tư theo hình thức PPP trong nông nghiệp được đề cập cụ thể như sau: "Công trình kết cấu hạ tầng nông nghiệp, nông thôn và dịch vụ phát triển liên kết sản xuất gắn với chế biến, tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp". Đây là một điểm mới quan trọng trong quy định, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ để thúc đẩy PPP trong nông nghiệp. Hơn nữa, ngoài 3 hình thức hợp đồng trước đây (BOT, BT, BTO) thì Nghị định mới bổ sung thêm 4 hình thức hợp đồng mới gồm: BOO, hợp đồng kinh doanh - quản lý (O&M), hợp đồng xây dựng - chuyển giao - thuê dịch vụ (BTL), hợp đồng xây dựng - thuê dịch vụ - chuyển giao (BLT). Quy trình tuyển chọn nhà đầu tư tư nhân được thắt chặt thông qua hình thức đấu thầu, doanh nghiệp nhà nước chỉ được tham gia các dự án PPP khi liên danh cùng đơn vị tư nhân.

Tuy nhiên, chi tiết những lĩnh vực nhỏ trong từng nhóm lĩnh vực nông nghiệp nói trên chưa được làm rõ. Một số loại hợp đồng chưa có mẫu hướng dẫn thực hiện cụ thể trong nông nghiệp. Nguyên tắc về hiệu quả dự án trong nông nghiệp chưa được nhấn mạnh. Phạm vi đối tượng áp dụng chưa bao gồm được chủ thể có thể đóng vai trò quan trọng trong các dự án PPP (như các hiệp hội, các tổ chức phi chính phủ và các nhà tài trợ). Cách thức xây dựng và đề xuất dự án PPP trong nông nghiệp đang là những câu hỏi lớn cho các bên tham gia.

4. Giải pháp thúc đẩy PPP trong phát triển bền vững nông nghiệp Việt Nam

Trong hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng của toàn ngành kinh tế nói chung và của ngành nông nghiệp nói riêng, bên cạnh vai trò điều hành của Chính phủ, vai trò chủ lực của người sản xuất, cần phải có sự đồng hành quyết định của doanh nghiệp. Doanh nghiệp là tác nhân năng động nhất trong chuỗi giá trị các ngành hàng nông nghiệp và cũng chỉ có chủ thể này mới hội đủ các điều kiện để giải quyết 3 điểm nghẽn lớn nhất của nông nghiệp Việt Nam hiện nay. Đó là nguồn vốn cho đầu tư sản xuất, kết nối thị trường tiêu thụ hàng hóa nông sản và ứng dụng khoa học công nghệ nâng cao giá trị gia tăng và năng lực cạnh tranh cho nông sản.

Việt Nam vừa trở thành thành viên Hiệp định đối tác kinh tế chiến lược xuyên Thái Bình Dương (TPP), điều này mở ra nhiều cơ hội và thách thức lớn trong ngành nông nghiệp. Nông nghiệp, nông dân Việt Nam phải tham gia một sân chơi đầy cạnh tranh. Để giải quyết những hạn chế rủi ro cần gắn kết nông dân theo một mô hình mới, liên kết hợp tác với

doanh nghiệp theo chuỗi giá trị với sự hỗ trợ từ phía nhà nước. Vì vậy, con đường phát huy PPP là hình thức đầu tư chủ yếu và phù hợp trong bối cảnh hiện nay.

Tuy nhiên, đầu tư vào nông nghiệp vẫn là một lĩnh vực nhiều rủi ro, khả năng thu hồi vốn chậm, khiến nhiều doanh nghiệp vẫn chưa mạnh dạn tham gia. Môi trường kinh doanh còn có nhiều điểm chưa thuận lợi, bất cập về đất đai, thuế, tín dụng. Đặc biệt, hệ thống cơ chế chính sách chưa thực sự đồng bộ. Thúc đẩy phát triển nông nghiệp, doanh nghiệp phải đẩy mạnh ứng dụng khoa học và công nghệ cao với chi phí lớn. Đây là một bài toán khó và gây áp lực cho doanh nghiệp khi tham gia.

Để thu hút đầu tư của khu vực tư nhân vào phát triển nông nghiệp, cần có giải pháp sau:

Thứ nhất, Chính phủ và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cần có chính sách phát huy vai trò của Nhà nước, tư nhân (các doanh nghiệp), hợp tác xã, người nông dân bằng việc tạo môi trường thuận lợi thu hút đầu tư. Nhà nước trực tiếp quản lý, thiết lập các quy chuẩn. Ngoài ra, nhà nước công khai quy hoạch và chính sách trực tiếp đến doanh nghiệp và người dân. Chính quyền địa phương ở những khu vực có dự án đầu tư theo PPP cần phối hợp chặt chẽ với doanh nghiệp trong quá trình triển khai, vận động người dân tham gia và ủng hộ doanh nghiệp. Đồng thời, doanh nghiệp tạo điều kiện về việc làm cho lao động ở địa phương thông qua việc đào tạo nghề. Doanh nghiệp và nông dân có cam kết cụ thể bằng văn bản, và dưới sự bảo hộ của chính quyền địa phương (đại diện cho nhà nước).

Thứ hai, tiếp tục hoàn thiện các chính sách khuyến khích cụ thể đối với khu vực tư nhân khi tham gia đầu tư và đẩy nhanh quá trình triển khai; đơn giản hóa quy trình thủ tục khi tham gia đầu tư, không phân biệt đối xử giữa các khu vực công và tư; có chính sách ưu đãi về đất đai, hỗ trợ thuế và tín dụng đủ mạnh để thu hút đầu tư; tiếp tục đầu tư phát triển cơ sơ hạ tầng đầu mối; đầu tư cho nghiên cứu và phát triển, hỗ trợ khoa học công nghệ cho doanh nghiệp; xây dựng quy định về quản lý chất lượng với hàng hóa nông sản; hỗ trợ phát triển thị trường; phát triển thương hiệu quốc gia; tìm đầu ra cho sản phẩm nông nghiệp chất lượng cao. Các chính sách này phải tạo được môi trường pháp lý minh bạch, đủ rộng tạo động lực để các nhà đầu tư tư nhân tham gia đầu tư, đồng thời giúp họ có thể giảm thiểu tối đa những rủi ro liên quan đến đầu tư. Hơn nữa, nhà nước cần cung cấp thông tin cụ thể, minh bạch để doanh nghiệp có thể nhanh chóng tiếp cận được những hỗ trợ và ưu đãi.

Thứ ba, cần sớm ban hành thông tư hướng dẫn Nghị định 15/2015 trong lĩnh vực nông nghiệp làm cơ sở cho việc thực hiện các dự án PPP nông nghiệp. Văn bản hướng dẫn PPP nông nghiệp cần nhấn mạnh những đặc thù của các dự án PPP trong nông nghiệp so với các dự án PPP trong các lĩnh vực khác (như cơ sở hạ tầng), đồng thời cung cấp các hướng dẫn về lập kế hoạch và thực hiện dự án ở cả cấp quốc gia và địa phương. Trong văn bản này, PPP nông nghiệp phải bao hàm được đầy đủ và chi tiết về lĩnh vực đầu tư, dự án đầu tư. Ngoài ra, để thúc đẩy các dự án PPP phát triển chuỗi giá trị trong nông nghiệp được triển khai thuận lợi, hiệu quả, thì văn bản này phải hướng dẫn cụ thể đối với trường hợp nhiều doanh nghiệp cùng tham gia để thành lập một doanh nghiệp dự án.

Thứ tư, nghiên cứu thành lập cơ quan quản lý nhà nước về PPP có đủ năng lực thực hiện đàm phán ký kết các hợp đồng PPP, hỗ trợ địa phương hay giải quyết các vấn đề vướng mắc

có liên quan. Đẩy mạnh cải cách hành chính, chuẩn bị sẵn các điều kiện cần thiết trước khi mời gọi nhà đầu tư cho từng dự án cụ thể (ví dụ như điều kiện đầu tư, các chính sách ưu đãi về thuế, đất đai và lập báo cáo nghiên cứu khả thi, hợp đồng PPP để thu hút các nhà đầu tư, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào nông nghiệp).

5. Kết luận

Phát triển hình thức đầu tư theo cơ chế PPP là giải pháp quan trọng và cần thiết nhằm tăng cường hiệu quả đầu tư, huy động tối đa nguồn lực trong xã hội và vai trò quản lý của nhà nước góp phần thúc đẩy phát triển nông nghiệp bền vững ở Việt Nam theo mục tiêu chiến lược đề ra. Mặc dù đã được triển khai trong thực tế thời gian qua dưới nhiều hình thức khác nhau nhưng do đặc thù sản xuất của ngành nông nghiệp (mức độ rủi ro cao và khả năng thu hồi vốn chậm) nên hình thức này vẫn chưa được triển khai hiệu quả. Trong khi đó cơ chế chính sách chưa rõ ràng và còn chồng chéo, thủ tục hành chính rườm rà, phức tạp. Để thúc đẩy hình thức PPP, khuyến khích đầu tư tư nhân vào lĩnh vực phát triển nông nghiệp trong thời gian tới rất cần các cơ chế chính sách của nhà nước trong việc phân định rõ ràng trách nhiệm và quyền lợi của các bên tham gia, tạo sân chơi cạnh tranh và bình đẳng trong đầu tư phát triển nông nghiệp giữa nhà nước và doanh nghiệp. Hoàn thiện và thống nhất khung pháp lý cơ bản, tạo môi trường thuận lợi tốt nhất cho thu hút đầu tư và triển khai các dự án PPP, góp phần thúc đẩy phát triển bền vững nông nghiệp trong thời gian tới.

Tài liệu tham khảo

[1] Hoàng Văn Hoan, Nguyễn Văn Hiến (2014), "Hợp tác công tư trong khu vực nông nghiệp, nông thôn ở Việt Nam", Tạp chí *Tài chính tiền tệ*, số 7.

[2] Thủ tướng Chính Phủ (2013), Nghị định số 210/2013/NĐ-CP của Chính phủ, 19/12/2013 về chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.

[3] Thủ tướng Chính Phủ (2014), Nghị định số 36/2014/NĐ-CP của Chính phủ, 29/04/2014 về nuôi, chế biến và xuất khẩu sản phẩm cá tra.

[4] Thủ tướng Chính phủ (2014), Nghị quyết số 01/NQ-CP của Chính phủ, 02/01/2014 về nhiệm vụ và các giải pháp để thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế và xã hội và ngân sách nhà nước.

[5] Thủ tướng Chính phủ (2013), Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, 14/11/2013 về chính sách hỗ trợ nhằm giảm tổn thất trong nông nghiệp.

[6] Thủ tướng Chính Phủ (2013), Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, 25/10/2013 về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn.

[7] Trung tâm Tư vấn Chính sách Nông nghiệp, Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp, nông thôn (CAP/IPSARD) (2014), *Báo cáo nghiên cứu: Đối tác công tư cho sự phát triển bền vững của nông nghiệp Việt Nam*, do FAO và IFAD tài trợ.

[8] FAO (2008), *Market oriented agricultural infrastructure: appraisal of public private partnership*. Rome.

[9] Marlo Rankin, Eva Galvez Nogales (2013), *Public-Private Collaboration for Sustainable Development in Vietnamese Agriculture: Insights from International Experience.*