

TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TẠO SỰ LIÊN KẾT ỔN ĐỊNH, HIỆU QUẢ GIỮA “BỐN NHÀ” TRONG PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP

◆ ThS NGUYỄN THỊ THÚY
Trưởng Đại học Ngoại thương

Quyet định số 80/2002/QĐ-TTg, ngày 24-6-2002 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách khuyến khích tiêu thụ nông sản hàng hóa thông qua hợp đồng đã tạo tiền đề cho việc liên kết “bốn nhà” (nhà nông - Nhà nước - nhà doanh nghiệp - nhà khoa học) trong phát triển nền nông nghiệp Việt Nam thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH và hội nhập quốc tế.

Liên kết “bốn nhà” đã mở ra hướng đi tích cực, giúp cho sản xuất nông nghiệp gắn với chế biến và tiêu thụ nông sản, thu hút nhiều doanh nghiệp và nông dân tham gia. Tuy nhiên, mối liên kết “bốn nhà” thời gian qua còn chưa hiệu quả, nặng về hình thức mà chưa đi vào thực chất; vai trò của các “nhà” vẫn chưa được thể hiện rõ, đặc biệt là Nhà nước với vai trò như một “nhạc trưởng” trong mối liên kết. Để khắc phục những hạn chế trên và nhằm khẳng định vai trò của liên kết “bốn nhà” đối với phát triển

nông nghiệp theo hướng CNH, HĐH, Đại hội XI của Đảng đã chỉ rõ: “Thực hiện tốt việc gắn kết chặt chẽ “bốn nhà” (nhà nông, nhà khoa học, nhà doanh nghiệp, nhà nước) và phát triển công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, dịch vụ ở khu vực nông thôn”⁽¹⁾.

1. Vai trò của Nhà nước trong mối liên kết “bốn nhà” hiện nay

Vai trò của Nhà nước là tạo ra một “cơ chế” để vừa khuyến khích, tạo cơ sở và động lực cho các “nhà” có thể phát huy tốt nhất vai trò và khả năng của mình, vừa tạo ra hành lang pháp lý buộc các “nhà” tuân thủ theo đúng pháp luật, tạo sự liên kết giữa các “nhà” mang tính bền vững, lâu dài và hiệu quả.

Về chính sách tiêu thụ nông sản thông qua hợp đồng: Sau Quyết định 80/2002/QĐ-TTg, Thủ tướng Chính phủ ra Chỉ thị số 25/2008/CT-TTg (25-8-2008) *Về việc tăng cường chỉ đạo tiêu thụ nông sản thông qua hợp đồng.* Trong đó có các chính sách liên quan đến sản xuất, chế biến và tiêu thụ nông sản. Ngày 4-6-2010, Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định số 800/QĐ-TTg *Về Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn*

2010-2020, đề ra nhiều nội dung có tác động tích cực tới mối liên kết “bốn nhà”⁽¹⁾.

Về chính sách đất đai: Sau khi Luật Đất đai năm 1993 ra đời, ngày 10-12-2003, Luật Đất đai được sửa đổi, điều chỉnh căn bản các mối quan hệ giữa Nhà nước với các tổ chức, cá nhân về quyền và nghĩa vụ với đất đai; bổ sung thêm một số nội dung, trong đó có nội dung liên quan đến sử dụng đất nông nghiệp, đó là các hộ nông dân có 7 quyền đối với đất đai so với 5 quyền được giao trước đây. Cùng với Luật Đất đai, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt Nghị định 135/2005/NĐ-CP về việc giao khoán đất nông nghiệp, đất rừng sản xuất và mặt nước nuôi trồng thủy sản trong nông trường quốc doanh và lâm trường quốc doanh. Ngoài ra, nhằm khắc phục tình trạng sản xuất nông nghiệp manh mún, nhỏ lẻ, gây khó khăn cho việc đầu tư thâm canh và cơ giới hoá nông nghiệp, Đảng và Nhà nước đã có chủ trương “dồn điền, đổi thửa”. Việc triển khai chủ trương này đã thu được những kết quả tích cực tại một số địa phương.

Chính sách đất nông nghiệp đã tạo điều kiện cho những nông dân có khả năng tiến hành tích tụ và tập trung ruộng đất hướng tới sản xuất hàng hoá. Đây là điều kiện vật chất thuận lợi cho việc thực hiện mối liên kết “bốn nhà”.

⁽¹⁾ Đó là: Quy hoạch sử dụng đất và hạ tầng thiết yếu cho phát triển sản xuất nông nghiệp hàng hóa, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ; chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu sản xuất nông nghiệp theo hướng phát triển sản xuất hàng hóa có hiệu quả kinh tế cao; tăng cường công tác khuyến nông; đẩy nhanh nghiên cứu ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất nông - lâm - ngư nghiệp; phát triển kinh tế hộ, trang trại, hợp tác xã; phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ ở nông thôn; xây dựng cơ chế, chính sách thúc đẩy liên kết kinh tế giữa các loại hình kinh tế ở nông thôn.

Chính sách hỗ trợ đầu tư phát triển nông nghiệp: Để khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn, ngày 4-4-2010, Chính phủ ban hành Nghị định 61/2010/NĐ-CP về *Chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn*, theo đó, các doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn sẽ được hưởng nhiều ưu đãi và hỗ trợ đầu tư bổ sung của Nhà nước về đất đai, đào tạo nhân lực, phát triển thị trường, hỗ trợ dịch vụ tư vấn, áp dụng khoa học - công nghệ...

Thực hiện chính sách của Nhà nước, nguồn đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn từ ngân sách nhà nước tăng về giá trị trong tổng đầu tư của Nhà nước cho nền kinh tế. Nguồn vốn FDI giai đoạn 1988-2008 thu hút được 966 dự án với tổng vốn đầu tư đăng ký trên 4,7 tỷ USD, chiếm 10% số dự án và 3,3% số vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài⁽²⁾.

Đầu tư của Nhà nước cho lĩnh vực khoa học nông nghiệp được chú trọng. Từ năm 2006 đến năm 2010, đầu tư từ ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ nông nghiệp và phát triển nông thôn tăng trung bình 1%/năm. Ngày 15-11-2010, Quốc hội khóa XII đã thông qua nghị quyết, trong đó, vốn ngân sách cho lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn năm 2011 là 68.920 tỷ đồng, tăng 24,4% so với kế hoạch năm 2010⁽³⁾. Với mức đầu tư này, trong thời gian qua, chương trình giống cây trồng và vật nuôi đã thu được nhiều kết quả.

Tín dụng cho phát triển nông nghiệp: Để tăng nguồn vốn tín dụng cho phát triển nông nghiệp, ngày 12-4-2010, Chính phủ ban hành Nghị định 41/2010/NĐ-CP về *Chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn*. Nghị định đề ra các chính sách thông thoáng, phù hợp hơn so với các chính sách tín

dụng dành cho nông nghiệp, nông thôn trước đó, như: mức cho vay không thể chấp tăng lên và mở rộng đối tượng được vay. Chính sách hỗ trợ tín dụng trong những năm qua đã tạo điều kiện cho các hộ nông dân, hợp tác xã và các trang trại khắc phục tình trạng thiếu vốn trong sản xuất kinh doanh.

Mặc dù có sự quan tâm về cơ chế, chính sách và đầu tư cho lĩnh vực nông nghiệp, nông dân, nông thôn, nhưng qua thực tế triển khai hoạt động vẫn còn những hạn chế, bất cập:

Thứ nhất, bên cạnh những chính sách khá tích cực cũng còn không ít chính sách chưa sát thực tế, chồng chéo, thậm chí kìm hãm sản xuất. Chẳng hạn như *chính sách về đất đai*, mặc dù hộ nông dân đã được giao đất sử dụng ổn định, lâu dài với 7 quyền nhưng do diện tích đất nông nghiệp có hạn, số hộ nông dân lại nhiều, đặc biệt là do cách giao đất theo phương thức có tốt, có xấu, có gần, có xa nên đất đai ở nông thôn bị xé nhỏ, phân tán^(*). Đây là một trở ngại rất lớn trong việc hình thành và phát triển kinh tế hộ nông dân sản xuất hàng hoá.

Theo Luật Đất đai năm 2003, quy định mức hạn điền còn cứng nhắc, dẫn đến tình trạng người thì thừa đất, người lại thiếu đất. Mặt khác, với thời hạn sử dụng đất quá ngắn và mức hạn điền quá thấp đã hạn chế nông dân đầu tư vốn lớn lập các trang trại sản xuất nông sản hàng hoá, thực hiện cơ giới hoá, áp dụng công nghệ cao...

Hợp tác xã (HTX) là một mô hình tốt để thực hiện liên kết “bốn nhà”, để hỗ trợ người nghèo, nhưng hiện nay Nhà nước chưa có các chính

sách bảo đảm cho HTX; quyền lợi và trách nhiệm của những người tham gia HTX không rõ ràng, khó khuyến khích được tính năng động, sáng tạo, sự mạnh dạn đầu tư phát triển sản xuất của những người đứng đầu HTX. Mặt khác, HTX tuy là hình thức kinh tế tập thể nhưng vẫn phải chịu thuế giá trị gia tăng 5% đầu ra và thuế thu nhập doanh nghiệp 25% như doanh nghiệp, nên việc hình thành các HTX khó thực hiện.

Về chính sách khuyến khích tiêu thụ nông sản: Trong Quyết định 80/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, các điều khoản mới dừng ở mức độ khuyến khích, động viên mà chưa có chiến lược cũng như chưa “thiết kế” được những mô hình và phương thức cụ thể để thiết lập mối liên kết mang tính bền vững, đảm bảo sự thuận lợi và đem lại lợi ích cho các bên tham gia; cơ sở pháp lý ràng buộc trách nhiệm dân sự giữa các bên tham gia ký kết hợp đồng, đặc biệt là hợp đồng sản xuất và tiêu thụ sản phẩm giữa nhà doanh nghiệp và nhà nông còn thiếu hoặc chưa rõ ràng nên tình trạng phá vỡ hoặc không tuân thủ hợp đồng còn khá phổ biến. Những trường hợp thiệt hại do các nguyên nhân bất khả kháng, Nhà nước cũng chưa có chính sách cụ thể để hỗ trợ thiệt hại cho các bên tham gia.

Thứ hai, về đầu tư, năm 2000, đầu tư cho nông nghiệp có tỷ trọng là 13,85% tổng đầu tư cho xã hội, đến năm 2005 là 7,50%, năm 2008 hạ xuống còn 6,45%, và năm 2009 chỉ còn 6,26%. Trong năm 2011, tổng vốn đầu tư cho ngành nông nghiệp cũng chỉ đáp ứng được 40% nhu cầu. Đầu tư cho nông nghiệp giảm dần theo từng năm, trong khi đó đóng góp cho GDP hằng năm của ngành này luôn ở mức khoảng 20%⁽⁴⁾. Như vậy, đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn của Việt Nam còn rất thấp,

^(*) Ở đồng bằng Bắc Bộ, bình quân mỗi hộ nông dân chỉ được giao từ 2.000 - 4.000m² đất nhưng lại phân tán ở gần chục mảnh khác nhau nên ruộng đất manh mún.

không đáp ứng được yêu cầu phát triển nông nghiệp hàng hoá lớn với chất lượng cao, giá thành hạ.

Thứ ba, công tác tổ chức, triển khai thực hiện cơ chế chính sách của Nhà nước để tăng cường mối liên kết còn chưa được chú trọng và điều chỉnh kịp thời theo tình hình thực tiễn; thực hiện Quyết định 80/2002/QĐ-TTg, Nhà nước còn chưa có sự hỗ trợ về chính sách thuế, vốn tín dụng ưu đãi đầu tư, quỹ hỗ trợ xuất khẩu... Người nông dân không tiếp cận được với nguồn vốn từ ngân hàng do thủ tục vay ngân hàng còn rườm rà.

Thứ tư, kết cấu hạ tầng chưa đáp ứng các yêu cầu phát triển sản xuất nông sản quy mô lớn, nhất là ở các vùng miền núi. Kết cấu hạ tầng tại các vùng nông thôn chậm được xây dựng và nâng cấp, là vấn đề nghiêm trọng cản trở phát triển của địa bàn này.

Thứ năm, sự chỉ đạo, điều hành và vai trò trọng tài của Nhà nước chưa thể hiện rõ. Quyết định 80 chưa phân loại được các hình thức khác nhau trong sản xuất theo hợp đồng. Nhà nước vẫn chưa tạo ra được hành lang pháp lý giải quyết tranh chấp giữa các “nhà”, nhất là hợp đồng sản xuất và tiêu thụ sản phẩm giữa nhà nông và nhà doanh nghiệp. Khi có chuyện “bẻ kèo”, Nhà nước chưa có chế tài xử phạt cụ thể nên bên bị thiệt hại không được đền bù.

Tình trạng tranh mua, tranh bán diễn ra gay gắt trong từng thời vụ, một số doanh nghiệp không ký hợp đồng đầu tư từ đầu vụ sản xuất mà chỉ thực hiện hình thức thu gom; số đông các doanh nghiệp không trực tiếp ký hợp đồng mà phụ thuộc vào thương lái khiến cả doanh nghiệp và người sản xuất phải phụ thuộc mạng lưới này. Đây chính là nhân tố tạo sự không ổn định trong tiêu thụ nông sản của nhà nông và doanh nghiệp nhiều năm qua.

Ngoài ra, một số lãnh đạo địa phương còn hiểu chưa đầy đủ về chính sách liên kết “bốn nhà”, nên chưa có sự hỗ trợ một cách hợp lý; quá trình triển khai các hình thức liên kết chỉ mang tính phong trào, dẫn đến tình trạng “khủng hoảng thừa” do có quá nhiều mô hình cùng sản xuất một loại sản phẩm...

2. Một số giải pháp tăng cường sự liên kết mang tính ổn định và lâu dài giữa “bốn nhà”

- Nhà nước cần xây dựng hành lang pháp lý cho các bên để thực hiện liên kết có hiệu quả trong sản xuất, kinh doanh, nhất là trong sản xuất, chế biến và tiêu thụ nông sản, theo hướng:

Hoàn thiện chính sách tích tụ ruộng đất cho sản xuất nông nghiệp: Nhà nước cần chỉnh sửa, bổ sung pháp luật về đất đai nhằm tạo ra khung pháp lý thống nhất cho quá trình dồn điền, đổi thửa, khắc phục xu hướng chia nhỏ các mảnh ruộng... để nông dân, nhà đầu tư an tâm phát triển trang trại sản xuất nông sản hàng hóa.

Cần có sự điều chỉnh, bổ sung quy định về “đất sử dụng có thời hạn” tại Luật Đất đai năm 2003. Theo Điều 67 Luật Đất đai, thời hạn giao đất, thuê đất đối với các hộ nông dân, cá nhân từ 20 đến 50 năm tùy theo đất trồng cây hàng năm, cây lâu năm, đất rừng còn thời hạn giao đất, thuê đất đối với tổ chức kinh tế là 50 đến 70 năm. Như vậy, việc giao đất và thuê đất đối với cây trồng hàng năm là 20 năm hoặc thấp hơn là quá ngắn đã hạn chế nông dân đầu tư cho sản xuất.

Hoàn thiện hệ thống pháp luật về hợp đồng trong lĩnh vực nông nghiệp: Bộ Luật dân sự và Luật Thương mại cần dành một chương riêng để điều chỉnh quan hệ hợp đồng tiêu thụ nông sản. Cần phải xác định rõ hợp đồng tiêu thụ nông sản là hợp đồng dân sự hay hợp đồng kinh tế; cần phải điều chỉnh cụ thể quyền sở



Đưa cơ giới hóa vào đồng ruộng

hữu nông sản trong trường hợp hai bên cùng đầu tư sản xuất nông sản, vì nông sản được sản xuất theo mô hình liên kết “bốn nhà” là tài sản thuộc quyền sở hữu chung của doanh nghiệp và người sản xuất⁽⁵⁾.

- *Điều chỉnh, bổ sung hoặc ban hành quyết định mới*, thay cho Quyết định 80/2002/QĐ-TTg về chính sách khuyến khích tiêu thụ nông sản hàng hóa thông qua hợp đồng, phù hợp với môi trường kinh doanh đã có nhiều thay đổi; Nhà nước cần xây dựng các loại quỹ bảo hiểm rủi ro để hạn chế thiệt hại cho người sản xuất trong lĩnh vực nông nghiệp.

- Nhà nước cần hướng dẫn và giám sát các bên tham gia thực hiện có hiệu quả các quá trình liên kết. Để hạn chế những hiện tượng ép giá trong thu mua nguyên liệu, cần có sự giám sát, kiểm tra thường xuyên của các cơ quan chức năng, nhất là việc xác định chất lượng sản phẩm hoặc phương thức thu mua nguyên liệu. Chính phủ cần ban hành văn bản quy phạm pháp luật về chế tài xử lý tranh chấp đối với các hợp đồng thu mua nông sản.

- Nhà nước cần chỉ đạo tổng kết kinh nghiệm, nhân rộng điển hình và phát huy sự chủ động, sáng tạo của các chủ thể trong quá trình thực hiện liên kết.

- Thường xuyên chú trọng đến việc đào tạo nhằm nâng cao trình độ quản lý, năng lực tổ chức của cán bộ trong liên kết “bốn nhà” □

(1) ĐCSVN: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội 2011, tr.196.

(2) Võ Huy Dũng: *Bàn về vai trò của nông nghiệp và chính sách phát triển*, Tạp chí *Nghiên cứu Quốc tế*, số 7 (398) - 2011.

(3) <http://www.baomoi.com/>: *Thu hút đầu tư phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn*.

(4) *Tăng cường đầu tư cho nông nghiệp, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế*, Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, ngày 6-1-2012.

(5) Xem thêm Bảo Trung: *Định hướng sửa chữa, bổ sung Quyết định 80/2002/QĐ-TTg ngày 26-2-2002 của Thủ tướng Chính phủ*, Nội san số tháng 1-2011 của Trường Cán bộ quản lý nông nghiệp và phát triển nông thôn 2.