



Ảnh: Đức Trung

## Hợp tác đối tác công - tư trong khu vực nông nghiệp, nông thôn ở Việt Nam

PGS, TS. HOÀNG VĂN HOAN  
ThS NGUYỄN VĂN HIẾN

**H**ình thức hợp tác đối tác công-tư đã được nhiều nước trên thế giới áp dụng phổ biến từ những năm 50 của thế kỷ XX và đã thu được những thành quả đáng kể. Kinh nghiệm thế giới cho thấy, nhờ áp dụng hình thức hợp tác công-tư mà nhiều khó khăn đã được giải quyết như tình trạng ùn tắc giao thông, cung cấp nước, tạo việc làm cho người lao động...

Mô hình hợp tác công tư thông thường được thực hiện trên cơ sở dự án hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư nhân, được thiết lập dựa trên chuyên môn của từng đối tác nhằm đáp ứng tối đa nhu cầu công cộng đã được xác định rõ ràng, từ việc phân chia hợp lý nguồn lực, rủi ro và lợi ích đến các tiêu chuẩn môi trường đã được xác định, và việc phân chia hợp lý trong tất cả các hoạt động sẽ tối đa hóa việc làm bền vững và khả năng thu nhập.

Việt Nam đã có chính sách thực hiện hợp tác đối tác công-tư nhưng chủ yếu

trong lĩnh vực xây dựng cơ sở hạ tầng, điển hình là Quyết định 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 về việc ban hành quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư. Bài viết này đề cập đến sự cần thiết của quan hệ hợp tác đối tác công-tư trong phát triển chuỗi giá trị ngành, đặc biệt là trong khu vực nông nghiệp, nông thôn.

Theo báo cáo "Đánh giá Nghèo Việt Nam 2012" mới đây của Ngân hàng Thế giới: tỉ lệ nghèo ở Việt Nam giảm từ gần 60% xuống 20,7% trong 20 năm qua. Tuy nhiên, bất ổn vĩ mô, những cú sốc bên ngoài và bất bình đẳng đang đặt ra những thách thức mới. Báo cáo này cũng đặc biệt khuyến nghị rằng quan trọng là phải thực hiện mô hình tăng trưởng mang lại lợi ích cho mọi nhóm dân, bằng cách mở rộng đầu tư vào khu vực nông thôn, lĩnh vực sản xuất và các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Từ khi thực hiện chính sách đổi mới nền kinh tế, Nhà nước đã có nhiều chủ trương, chính sách để hỗ trợ các doanh nghiệp

phát triển, cùng những cải cách định hướng thị trường, mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế, khu vực doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV) Việt Nam cũng đã phát triển khá nhanh, nhất là về lượng, đặc biệt là từ khi có Luật doanh nghiệp (năm 1999). Nếu như năm 1992 mới chỉ có 4.086 doanh nghiệp đăng ký thành lập theo Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân (năm 1990), thì đến hết 31/12/2011, cả nước đã có 622.977 doanh nghiệp đăng ký hoạt động theo Luật Doanh nghiệp (2005) trong đó DNNVV chiếm 97% tổng số doanh nghiệp. Tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam thời gian qua chủ yếu dựa vào các yếu tố phát triển theo chiều rộng, năng suất lao động thấp, năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp và toàn nền kinh tế thấp hơn nhiều so với mặt bằng khu vực. Khu vực doanh nghiệp của Việt Nam nói chung, và đặc biệt doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông dân, nông thôn nói riêng đang đứng trước nhiều khó khăn



trong bối cảnh phát triển kinh tế trong nước và thế giới. Việc phải chống chọi với lạm phát, lãi suất cao, tỷ giá biến động mạnh... trong khi năng lực tài chính, nhân lực và khoa học công nghệ của các doanh nghiệp còn hạn chế dẫn đến các doanh nghiệp Việt Nam đang mất dần khả năng cạnh tranh cả trên thị trường quốc tế và thị trường Việt Nam. DNNVV hoạt động chủ yếu trong các ngành có giá trị gia tăng thấp và sử dụng nhiều lao động. Đầu tư của các DNNVV vào các ngành dựa trên tri thức, sử dụng vốn hoặc công nghệ cao còn hạn chế.

Đầu tư của các doanh nghiệp vào khu vực nông thôn hiện nay chủ yếu tập trung vào lĩnh vực nông, lâm nghiệp và thủy sản. Lĩnh vực này tuy có tỷ lệ cơ cấu còn thấp so với các lĩnh vực khác, nhưng thời gian gần đây đã và đang có những hoạt động tương đối sôi nổi, tập trung số lượng lớn các DNNVV. Hoạt động của các DNNVV không chỉ góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn từ thuần nông sang một cơ cấu kinh tế đa dạng hơn, mà còn là nơi tạo ra việc làm cho lao động ở khu vực nông thôn, giúp người dân tăng thu nhập, cải thiện mức sống khi đất đai và điều kiện sản xuất nông nghiệp ngày càng bị thu hẹp lại trong quá trình đô thị hoá. Năm 2005, tỷ lệ doanh nghiệp nông, lâm, thủy sản chỉ chiếm 2,58% thì năm 2009 đã tăng lên 4,17%.

Điều này giải thích ưu thế của khu vực nông thôn về lĩnh vực nông nghiệp, và sự cần thiết đầu tư vào ngành này. Chi tiết được thể hiện ở biểu đồ 1.

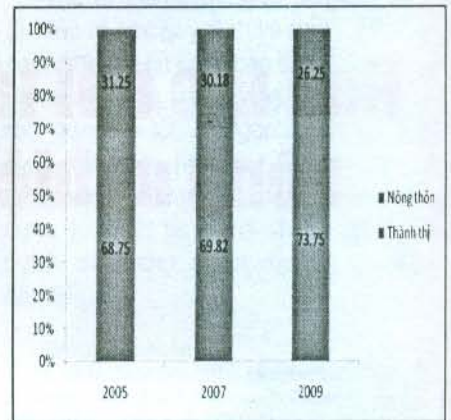
Thế mạnh của nông thôn Việt Nam vẫn là ngành nông nghiệp, đặc biệt là các mặt hàng trong lĩnh vực nông, lâm nghiệp và thủy sản. Các nhà doanh nghiệp xuất khẩu nông, lâm và thủy sản Việt Nam cũng có thể tìm kiếm các cơ hội trong giai đoạn ngắn hạn hiện nay khi đa dạng hóa thị trường và ngay tại thị trường nội địa. Khi thị trường thế giới đang bị suy giảm, một thị trường sẵn có với hơn 86 triệu người là cần thiết để có thể giúp các doanh nghiệp xuất khẩu nông sản giải tỏa lượng hàng tồn dư trong ngắn hạn, duy trì sản xuất và đảm bảo việc làm cho người lao động.

Khi nền kinh tế thế giới vẫn còn nhiều bất ổn, dấu hiệu hồi phục kinh tế giai đoạn tới còn chậm thì dự báo trong thời gian tới, lĩnh vực nông, lâm nghiệp và thủy sản là lĩnh vực mà Việt Nam có thế mạnh nhất để cạnh tranh với thị trường thế giới. Điều này cho thấy rằng nông nghiệp, nông dân, nông thôn Việt Nam vẫn còn rất nhiều tiềm năng, thế mạnh mà khối doanh nghiệp nói chung và DNNVV nói riêng cần tận dụng đầu tư và khai thác hiệu quả tiềm năng và cơ hội. Chi tiết thể hiện ở biểu đồ 2.

Hiện nay, số lượng doanh nghiệp tập trung ở khu vực thành thị chiếm tỷ lệ cao, số lượng doanh nghiệp ở khu vực nông thôn chiếm khoảng trên 30%. Ngoài ra, một cuộc điều tra gần đây của Tổng cục thống kê cho thấy, số lượng doanh nghiệp ở khu

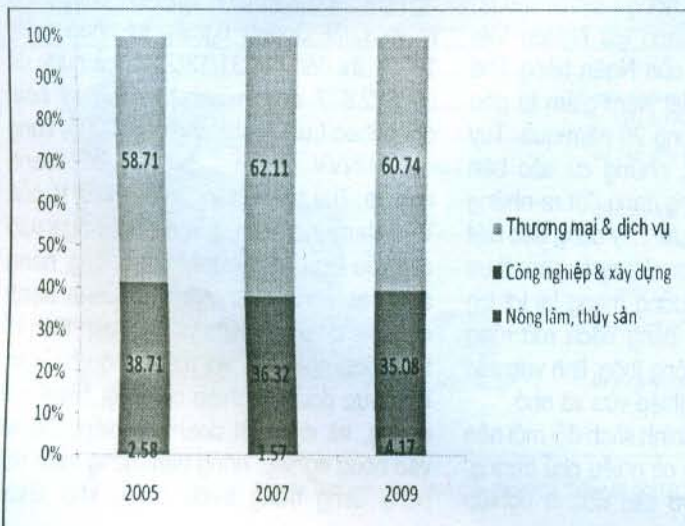
vực nông thôn có chiều hướng giảm dần trong những năm qua. Các doanh nghiệp vẫn tập trung chủ yếu ở khu vực thành thị, vùng ven đô, đồng bằng và những vùng có điều kiện cơ sở hạ tầng thuận lợi. Doanh nghiệp nông thôn thường có quy mô nhỏ hơn và lợi nhuận thấp hơn. Các doanh nghiệp nông, lâm, thủy sản vẫn còn phát triển chậm và số lượng còn rất khiêm tốn so với 2 ngành còn lại. Điều này phản ánh, mặc dù Nhà nước đã thực hiện các chính sách khuyến khích đầu tư khu vực nông thôn song vẫn còn chưa phát huy được tác dụng hoặc mức độ tác động của các chính sách này chưa lớn, chưa thực sự hiệu quả. Chi tiết được thể hiện ở biểu đồ 3.

**Biểu đồ 3: Tỷ lệ doanh nghiệp hoạt động ở khu vực nông thôn và thành thị**

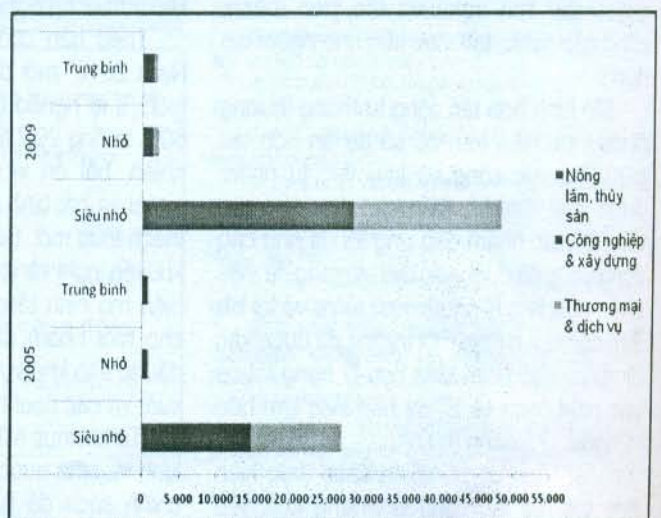


Như trên đã phân tích, mặc dù Việt Nam là một quốc gia có thế mạnh về nông nghiệp tuy nhiên vẫn không có nhiều các

**Biểu đồ 1: Tỷ lệ doanh nghiệp phân theo ngành SXKD một số năm gần đây theo tính toán của Tổng cục thống kê**



**Biểu đồ 2: Số lượng DNNVV nông thôn theo ngành sản xuất chính nguồn Tổng cục thống kê**





DNNVV đầu tư vào các ngành này, nguyên nhân dẫn đến việc doanh nghiệp còn e ngại đầu tư được nhìn nhận có cả khách quan lẫn chủ quan.

Về khách quan, do cơ sở hạ tầng ở nông thôn còn nghèo nàn lạc hậu, nên khi doanh nghiệp về nông thôn, chi phí đầu tư cơ sở hạ tầng ban đầu và chi phí vận chuyển hàng hóa tăng cao; môi trường kinh doanh còn có nhiều điểm chưa thuận lợi...

Về chủ quan, khả năng cạnh tranh của bản thân doanh nghiệp còn yếu, khả năng quản lý nguồn nhân lực và tiếp cận thị trường còn hạn chế; Nhiều địa phương quy hoạch chiến lược phát triển công nghiệp không rõ ràng, chỉ ưa chuộng công nghệ cao, siêu thị, nhà máy điện, xi măng, bất động sản... mà không quan tâm đến ngành công nghiệp chế biến sử dụng nhiều lao động.

Đồng thời, lao động vùng nông thôn tuy dồi dào nhưng ý thức công nghiệp chưa cao, mất nhiều thời gian đào tạo, mức độ gắn kết thấp giữa lao động nông thôn với các doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, sự khó khăn trong tiếp cận vốn vay ngân hàng cũng đang là một thách thức lớn đối với doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn.

Hơn nữa, khả năng tiếp cận thị trường quốc tế của doanh nghiệp nông nghiệp còn yếu do còn thiếu thông tin về thị trường, và các quy định của thương mại quốc tế. Chất lượng sản phẩm nông sản còn thấp so với tiêu chuẩn xuất khẩu, khối lượng sản phẩm sản xuất ra chưa nhiều, thậm chí còn manh mún. Tính đến nay, danh mục sản phẩm nông nghiệp có thương hiệu uy tín trên thị trường quốc tế của Việt Nam còn rất ít.

Về trình độ khoa học, công nghệ của doanh nghiệp nông nghiệp, theo Hiệp hội Giống cây trồng Việt Nam đánh giá: phần lớn còn lạc hậu và tay nghề công nhân thấp. Do vậy chất lượng sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ thấp, khả năng cạnh tranh yếu. Việc thiếu hụt về công nghệ thông tin và khả năng ngoại ngữ cũng là nguyên nhân quan trọng thể hiện doanh nghiệp nông nghiệp chưa thật sự có đủ sức mạnh trước yêu cầu cấp bách của hội nhập.

Vấn đề đặt ra là làm thế nào để doanh nghiệp về với nông nghiệp, nông thôn? mấu chốt của việc phát triển sản xuất, giảm nghèo ở khu vực nông thôn hiện nay là gắn

kết được nông dân, nông sản với doanh nghiệp. Nông dân không thể trụ vững nếu không có doanh nghiệp. Nhưng doanh nghiệp không thể đứng vững nếu không có chính sách trợ giúp từ Nhà nước.

Hiện nay, mặc dù có nhiều chính sách tạo hành lang pháp lý cho doanh nghiệp phát triển nhưng vẫn còn khá nhiều bất cập. Đặc biệt, các chính sách riêng, cụ thể cho từng doanh nghiệp còn hạn chế, do đó chưa khuyến khích, thu hút các doanh nghiệp đầu tư với quy mô lớn vào lĩnh vực này. Hạn chế lớn nhất ảnh hưởng đến phát triển nông nghiệp là thiếu cơ hội và môi trường đầu tư kinh doanh. Chính sách của Nhà nước chậm được cụ thể hóa để áp dụng trong điều kiện của địa phương, do vậy chưa phát huy được hiệu quả.

Do đó, Nhà nước cần có cơ chế, chính sách hỗ trợ tích cực đối với doanh nghiệp trong lĩnh vực nông nghiệp, phải mở ra con đường kết nối nông dân với thị trường. Cụ thể cơ chế chính sách phải tạo ra được sự hấp dẫn thực sự để thu hút các doanh nghiệp, đi kèm đó là các chính sách hỗ trợ, ưu đãi với những điều kiện thuận lợi nhất.

Chính phủ cũng đã có nhiều chính sách hỗ trợ cho các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, thực tế cho thấy những ưu đãi này chưa đủ sức hấp dẫn, nên hiệu quả thu hút doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn còn khiêm tốn.

Do vậy, cần phải xây dựng chính sách hợp tác đối tác công tư để phát triển các cụm liên kết ngành tạo điều kiện cho các DNNVV Việt Nam tham gia và phát triển

mạng lưới liên kết sản xuất, kinh doanh và dịch vụ trong chuỗi giá trị của khu vực nông nghiệp, nông thôn để nâng cao khả năng cạnh tranh, tăng năng suất và chất lượng sản phẩm.

Để đảm bảo thành công của các dự án Hợp tác đối tác công-tư nhằm phát triển các cụm liên kết ngành đối với khu vực nông thôn ở Việt Nam, Chính phủ có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc xây dựng một khung pháp lý thực sự minh bạch, rõ ràng, công bằng, và cam kết đảm bảo một tiến trình phù hợp, lâu dài đối với hợp tác công tư, trong đó việc cam kết đầu tư của khu vực công vào lĩnh vực này cần phải có tỷ lệ cao hơn so với đầu tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng như hiện nay (30%).

Chính sách đầu tư của Nhà nước trong mối quan hệ đối tác công-tư thuộc lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn cần theo phương pháp tiếp cận chuỗi giá trị ngành, chỉ khâu nào yếu cần có chính sách hỗ trợ đầu tư thì mới hỗ trợ đầu tư, không đầu tư tràn lan vì sẽ dẫn đến không hiệu quả trong đầu tư.

Phát triển và liên kết doanh nghiệp trong các cụm liên kết trong chuỗi giá trị là nhằm thúc đẩy và tăng cường mạng lưới liên kết cũng như nỗ lực hợp tác giữa các thành viên khác nhau, đó là các doanh nghiệp, trung tâm nghiên cứu ứng dụng khoa học công nghệ, trường đại học, các cơ quan nhà nước, các định chế tài chính, các tổ chức hiệp hội và hỗ trợ doanh nghiệp trong một không gian kinh tế và địa lý xác định với mục tiêu là tăng cường năng lực cạnh tranh ở cả cấp khu vực và quốc gia.

Việc xúc tiến và phát triển các cụm liên



Thế mạnh của nông thôn Việt Nam vẫn là ngành nông nghiệp, đặc biệt là các mặt hàng trong lĩnh vực nông, lâm nghiệp và thủy sản.  
Ảnh: Đức Trung



kết ngành giữ vị trí trọng tâm trong hệ thống chính sách phát triển kinh tế ở nhiều nước phát triển và đang phát triển. Công cụ này đang ngày càng phổ biến chủ yếu là do nhận thức được rằng cụm liên kết ngành tăng cường lợi thế cạnh tranh của vùng và quốc gia.

Các tổ chức tài trợ quốc tế tham gia rất tích cực vào những sáng kiến cụm liên kết ngành. Một số tổ chức đa phương bao gồm tổ chức Công nghiệp Liên Hợp Quốc (UNIDO), Ngân hàng thế giới (WB), UNCTAD và tổ chức Lao động quốc tế (ILO) đã nhận thấy lợi ích của việc phát triển cụm liên kết ngành cũng như điều chỉnh các chương trình phát triển khu vực tư nhân và DNNVV theo cách tiếp cận phát triển chuỗi giá trị ngành.

Nhận thấy vai trò của Hợp tác Công-tư đối với quá trình phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam, trên cơ sở nghiên cứu tham khảo các thực tiễn tốt quốc tế và điển hình tại địa phương từ năm 2009, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) đã xây dựng cuốn sách Hợp tác Công – Tư vì người nghèo. Đây là một công cụ hỗ trợ các chuyên gia hợp tác công-tư trong việc phổ biến, áp dụng mô hình hợp tác công tư ở các địa phương, trên cơ sở đó tạo thêm cơ hội kinh doanh cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa, việc làm và dịch vụ tốt hơn cho người nghèo, tạo thêm nguồn vốn, kinh nghiệm và kỹ

năng cho việc cung cấp các dịch vụ công cũng như xây dựng kết cấu hạ tầng cho các địa phương nghèo.

Một số biện pháp đồng bộ khi áp dụng hình thức PPP vào Việt Nam để có hiệu quả sẽ là:

**Thứ nhất**, Chính phủ cần tiến hành nghiên cứu để sớm hoàn thành khung pháp lý về PPP, đảm bảo sự rõ ràng về vai trò của Chính phủ, thời hạn chuyển giao, quyền sở hữu dự án tài sản, quy chế ký kết hợp đồng, đấu thầu cạnh tranh, quy chế thanh toán và quản lý phí dịch vụ... trong các dự án PPP; giải quyết được các mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật hiện hành như Nghị định về BOT, Luật Đầu tư chung, Luật Thuế Thu nhập Doanh nghiệp...

**Thứ hai**, nghiên cứu thành lập một 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 vướng mắc liên quan.

**Thứ ba**, đẩy mạnh cải cách hành chính, cơ quan nhà nước chuẩn bị sẵn các điều kiện cần thiết trước khi mời gọi nhà đầu tư cho từng dự án cụ thể. Chẳng hạn như điều kiện đầu tư, chính sách ưu đãi, thuế, kể cả lập báo cáo nghiên cứu khả thi, hợp đồng PPP... Các quy định cụ thể sẽ khiến các dự án trở nên hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư tư nhân, đặc biệt là các nhà đầu tư nước ngoài.

**Thứ tư**, cần có sự hỗ trợ chính trị từ tầm

cao và quản trị tốt, đảm bảo rằng Chính phủ sẽ thực hiện các cam kết của mình dưới hình thức PPP. Hợp đồng ký kết giữa chính quyền và nhà đầu tư cần rõ ràng, minh bạch là điều kiện tiên quyết để chính quyền đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư và là cơ sở cho chính quyền tận dụng hiệu quả nhất tính năng động và cạnh tranh của khu vực tư nhân, góp phần tiết kiệm các chi phí về cơ sở hạ tầng của toàn xã hội. Các dự án đầu tư theo hình thức PPP cần phải đưa các thông tin hướng dẫn lên website để các nhà đầu tư cũng như Chính phủ dễ theo dõi. Các thông tin cần thiết cần được công bố rộng rãi cho dự án PPP như: phân tích kinh tế, thống kê và dự báo thị trường, nghiên cứu khả thi, chuẩn bị thiết kế các công trình, dự thảo các tài liệu pháp lý để tránh các khó khăn và giải quyết các vấn đề có thể dự liệu trước được.

**Thứ năm**, do các dự án hạ tầng chịu nhiều tác động của chính sách cũng như hoàn cảnh xã hội nên các điều khoản trong hợp đồng cần linh hoạt, có biên độ điều chỉnh để tránh thiệt hại cho nhà đầu tư cũng như chính quyền. Việc lựa chọn các dự án PPP phù hợp với năng lực của các nhà đầu tư tư nhân, rà soát các dự án, xem xét phê chuẩn những dự án theo hình thức PPP được đề xuất dựa vào tính khả thi của dự án. Việc chuẩn bị tốt hơn các dự án trước khi đưa ra thị trường, thì thời gian đàm phán cũng như chi phí đấu thầu sẽ giảm đối với các nhà đầu tư tư nhân ■

## Chuẩn bị “khai sinh” ...

(Tiếp theo trang 11)

trương hoàn thiện dự thảo, để trong quý IV/2014, sẽ trình Chính phủ xem xét ban hành. Cùng với xây dựng dự thảo Nghị định, Bộ Tài chính, UBCKNN cũng đang xây dựng thông tư hướng dẫn, để ngay sau khi Nghị định được ban hành, hệ thống văn bản hướng dẫn mang tính kỹ thuật cũng sẽ sớm được ban hành, nhằm đảm bảo tính đồng bộ cho hệ thống pháp lý.

Cùng với tính toán xây dựng phương án chuẩn bị hạ tầng công nghệ, các chương trình đào tạo cho cán bộ quản lý, vận hành thị trường, cũng như các định chế tài chính trung gian và công chứng đầu tư, Bộ Tài chính, UBCKNN cũng đang tập trung xây dựng hệ thống pháp lý liên quan như: hệ thống chuẩn mực kế toán, kiểm

toán hạch toán theo giá thị trường, chứ không hạch toán theo nguyên gốc như hiện tại; quy trình, quy chế phục vụ cho bán khống; hệ thống vay và cho vay chứng khoán (SBL); hệ thống đối tác thanh toán bù trừ trung tâm (CCP); chính sách thuế áp dụng đối với giao dịch trên TTCK phái sinh...

Theo UBCKNN, việc tổ chức TTCK phái sinh gắn liền với quá trình tái cấu trúc TTCK, hợp nhất Sở GDCK Hà Nội và Sở GDCK TPHCM để thành lập Sở GDCK Việt Nam. Thị trường giao dịch chứng khoán phái sinh sẽ là một bộ phận của Sở GDCK Việt Nam. Trung tâm thanh toán bù trừ chứng khoán phái sinh được tổ chức tại Trung tâm Lưu ký chứng khoán Việt Nam,

thực hiện chức năng thanh toán bù trừ cho các giao dịch chứng khoán phái sinh. Thành viên trên TTCK phái sinh bao gồm: các công ty chứng khoán và ngân hàng thương mại đáp ứng đủ điều kiện. Trong đó, không phải tất cả các công ty chứng khoán đang hoạt động hiện nay đều trở thành thành viên của TTCK phái sinh. Do tính chất phức tạp và nhạy cảm của thị trường này, nên về nguyên tắc, khi muốn là thành viên của TTCK phái sinh, các công ty chứng khoán phải thỏa mãn các tiêu chí về vốn pháp định, tỷ lệ an toàn tài chính, số lượng nhân sự hành nghề, được sự chấp thuận của UBCKNN. Riêng các ngân hàng thương mại được phép giao dịch và thanh toán cho các chứng khoán phái sinh dựa trên trái phiếu... ■

KIẾU THỊ TUẤN