

## TÓM LƯỢC KIẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH THúc ĐẨY HỢP TÁC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN

Quan hệ đối tác công – tư (PPP) là thuật ngữ chỉ “quan hệ đối tác Nhà nước - tư nhân” bao gồm một loạt các mối quan hệ có thể có giữa các tổ chức Nhà nước và tổ chức tư nhân liên quan đến lĩnh vực cơ sở hạ tầng và các lĩnh vực dịch vụ khác<sup>1</sup>. PPP là một nội dung đặc biệt của hợp tác công – tư (PCC) và khác so với các hình thức khác có sự tham gia của tư nhân ở chỗ bên cạnh yếu tố tư nhân tham gia thực hiện đầu tư và cung cấp tài chính, khu vực tư nhân còn tham gia cung cấp dịch vụ và khu vực Nhà nước chuyển một phần nhất định rủi ro sang khu vực tư nhân<sup>2</sup>.

*Phạm vi tóm lược chính sách này tập trung vào kiến nghị chính sách và giải pháp nhằm thúc đẩy hoạt động các nhóm PPP ngành hàng nông nghiệp trong khuôn khổ Ban Điều phối phát triển nông nghiệp bền vững (PSAV) nói riêng và khuyến nghị thúc đẩy PPP trong lĩnh vực nông nghiệp. ■*

### NỘI DUNG CHÍNH:

#### 1. Chính sách và thực tiễn về PPP trong lĩnh vực nông nghiệp

- Chính sách về hỗ trợ PPP
- Thực trạng các nhóm PPP ngành hàng nông nghiệp

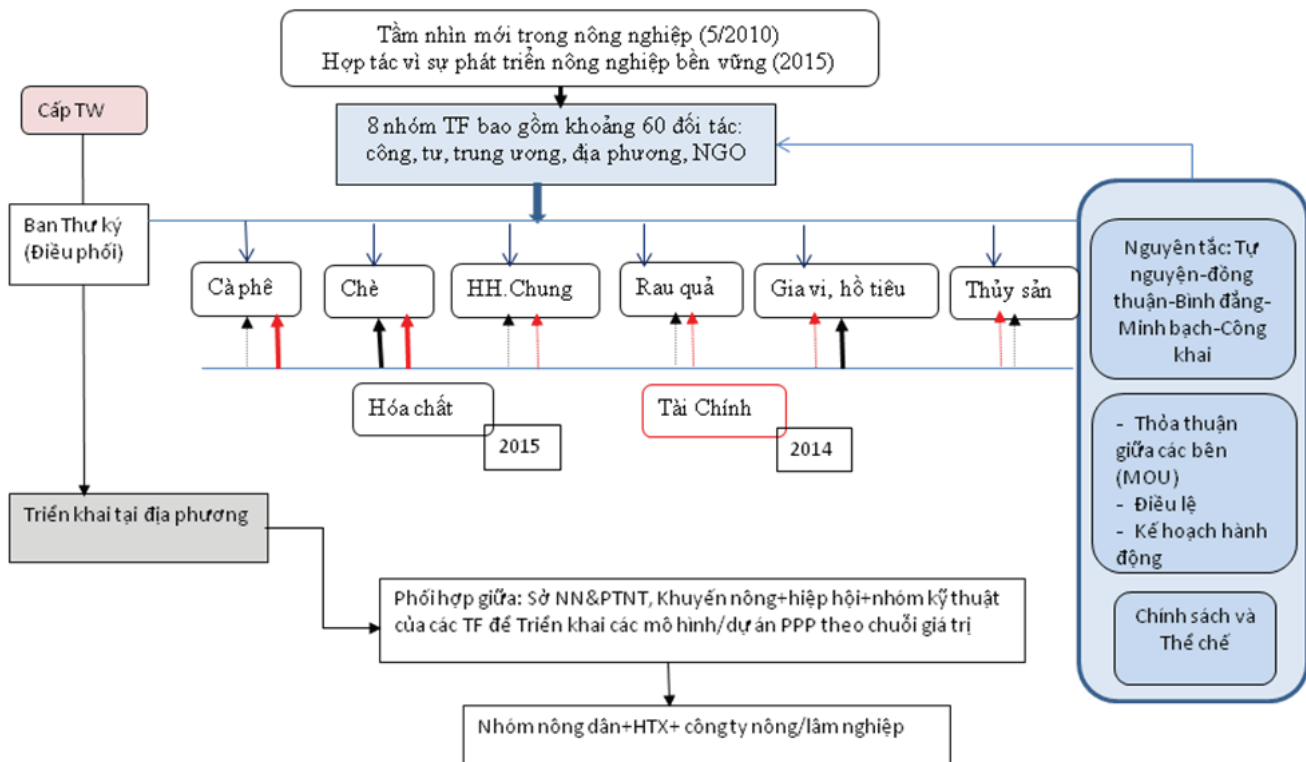
#### 2. Kiến nghị

- Tổ chức và phát triển PPP trong nông nghiệp
- Hoàn thiện chính sách về PPP

## I. CHÍNH SÁCH VÀ THỰC TIỄN VỀ PPP TRONG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP

### 1.1. Tổ chức và hoạt động các nhóm PPP ngành hàng nông nghiệp giai đoạn 2010-2015

Từ năm 2010, hưởng ứng “Tầm nhìn mới trong nông nghiệp” đến cuối 2015, Bộ Nông nghiệp và PTNT cùng với khoảng hơn 60 đối tác (bao gồm cả khối công, tư, INGO, hiệp hội ngành hàng) đã thành lập được 8 nhóm công tác (TF) “Đối tác công tư” (PPP) triển khai trên phạm vi rộng với các ngành hàng nông sản chủ lực như cà phê, chè, thủy sản, rau quả... .



<sup>1</sup> Sổ tay hướng dẫn về PPP do Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) phát hành năm 2008

<sup>2</sup> FAO, 2008; IMF, 2004

# Tóm lược Chính sách

## 1.2. Kết quả hoạt động của 8 nhóm PPP ngành hàng

<p>PPP cà phê: Cục Trồng trọt và Công ty Nestle Việt Nam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 195 khu thử nghiệm, sẽ tăng thêm 56 khu nữa với quy mô lớn hơn vào năm 2017 (hơn 3 ha mỗi khu vực)</li> <li>- 195 trường nhóm được đào tạo ToT</li> <li>- 4500 nông dân cà phê được đào tạo FFS</li> <li>- Tăng năng suất của nông dân từ 12% lên 17%, thu nhập ròng tăng khoảng 14%</li> <li>- Giảm 63% lượng phát thải các bon; giảm 30% công trình thủy lợi</li> </ul> <p>Vẫn đang tiếp tục nghiên cứu về tiếp cận tài chính cho nông dân PPP</p>	<p>PPP chè: Cục Trồng trọt và Công ty Unilever VN: Liên kết hệ Nông dân quy mô nhỏ vào chuỗi cung ứng Chè Chất lượng tại Việt Nam (pha 1):- Số nhà máy được chứng nhận: 19; Số nông dân được đào tạo/chứng nhận: 4125/2801;</p> <p>Sản lượng được chứng nhận: 12706 MT; Diện tích được chứng nhận: 3931ha; Nông dân trường nhóm được đào tạo: 395;</p> <p>Pha 2: Số lượng nông dân được đào tạo sau dự án: 16750 (trong đó có 6750 nông dân được chứng nhận RA); Sản lượng chè bền vững sau dự án đạt: 24,750 tấn (trong đó có 15,000 tấn được chứng nhận RA); Diện tích đào tạo: 5700 ha; Sản lượng tăng: 15 – 20%</p>	<p>PPP rau quả: Vụ Kế hoạch và Công ty PepsiCo Việt Nam: Mô hình PPP khoai tây của PepsiCo đã triển khai theo chuỗi cung ứng ổn định theo hợp đồng với nông dân.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Năng suất khoai tây vào khoảng 20 tấn/ha, tăng gấp đôi so với năm 2011</li> <li>- Thu nhập nông dân tăng khoảng 3000\$/ha (dựa trên giá thị trường)</li> <li>- Áp dụng 5 giống khoai tây mới</li> <li>- Đào tạo 400 hộ</li> <li>- Dự kiến xuất khẩu khoảng 500 tấn vào năm 2017</li> </ul>	<p>PPP hàng hóa chung: Vụ Hợp tác Quốc tế và Tập đoàn Bungee:</p> <p>Tập trung vào 2 mô hình: (1) Tăng cường sản xuất bền vững, nâng sản lượng ngô và đậu tương lên 50% trong vòng từ 3-5 năm. Tập trung vào các vấn đề ưu tiên: thông qua mô hình canh tác, ứng dụng giống mới, công nghệ sinh học, quản lý rủi ro thông qua bảo hiểm.</p> <p>Monsanto đang triển khai một số khu thử nghiệm ở Thanh Hóa với diện tích hơn 50ha, áp dụng đối với 3 giống ngô mới, tăng 7% năng suất và giảm chi phí lao động.</p> <p>(2) Mô hình chuyển đổi lúa sang ngô tại miền núi phía Bắc: Lào Cai, Yên Bái, Hà Giang, Sơn La và Cao Bằng của Công ty Syngenta</p>
<p>PPP Thủy sản: Tổng Cục Thủy sản và Công ty Metro Cash and Carry VN (hiện tại là công ty MM Mega Market): 27 trang trại thủy sản được chứng nhận và đào tạo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 84.306 m2 được chứng nhận</li> <li>- 4.000 tấn mỗi năm được chứng nhận</li> <li>- Áp dụng Metro GAP</li> <li>- 6 loại cá được chứng nhận</li> </ul>	<p>PPP gia vị và hồ tiêu: Vụ Hợp tác Quốc tế và Công ty IDH: Nhóm công tác Hồ tiêu đang hoạt động tốt; kết quả và tác động sẽ sớm được cập nhật</p> <p>Nhóm công tác Hồ tiêu đang xây dựng một số đề xuất để thu hút thêm nhiều thành viên.</p>	<p>PPP hóa chất nông nghiệp: Cục Bảo vệ Thực vật và IDH, CropLife: Mục tiêu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Phối hợp với Cục BTVT triển khai các hoạt động về Quản lý hóa chất nông nghiệp trong chương trình phát triển hồ tiêu và chè bền vững</li> <li>- Phối hợp với cơ quan Nhà nước thực hiện sáng kiến kiểm soát Hóa chất nông nghiệp thông qua mô hình Agri-team và cải tiến hệ thống quản lý sử dụng và mua bán hóa chất nông nghiệp.</li> </ul>	<p>PPP tài chính nông nghiệp: Vụ Hợp tác Quốc tế và IFC nhằm kết nối các nhóm ngành hàng tiếp cận với nguồn tín dụng đáp ứng theo yêu cầu một cách hiệu quả theo cam kết hoạt động của nhóm.</p> <p>Đã xây dựng mô hình thí điểm tín dụng cà phê...</p>

## 1.3 Đánh giá chung hoạt động các nhóm PPP ngành hàng nông nghiệp giai đoạn 2010-2015

### a. Thành công

Xây dựng và phát triển mô hình PPP trong lĩnh vực nông nghiệp của Việt Nam được Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF) đánh giá như hình mẫu để giới thiệu tại diễn đàn với những thành công ban đầu.

Nhiều chuyên gia kinh tế, nhiều CEO của các tập đoàn quốc tế đánh giá cao định hướng phát triển của PPP trong nông nghiệp. PPP như khởi điểm để dẫn nguồn đầu tư FDI cho nông nghiệp.

### b. Hưởng lợi đối với các tác nhân trong mô hình PPP

#### Khối Nhà nước

Triển khai các mô hình PPP trong lĩnh vực nông nghiệp giai đoạn 2010-2015, các cơ quan trực tiếp tham gia đã thu nhận được những kết quả rõ rệt. Trong các chuỗi giá trị, cùng với hệ thống doanh nghiệp, các cơ quan nhà nước đã xây dựng đội ngũ phục vụ cho phát triển ngành trên cơ sở: (i) tiếp cận các TBKT tiên tiến nhất từ các tập đoàn, doanh nghiệp quốc tế chuyển giao; (ii) tiếp cận với nguồn thông tin thị trường, các dự báo thị trường được hỗ trợ từ doanh nghiệp, nơi có giao dịch hàng ngày với các thị trường thế giới.

#### Khối tư

Tham gia PPP, doanh nghiệp có cơ hội được tham gia thảo luận, tham vấn trong quá trình định hướng phát triển ngành, trên cơ sở đó cũng định hướng chiến lược phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Gắn kết trong các mô hình PPP, doanh nghiệp được hỗ trợ tiếp cận với các cơ quan nhà nước tháo gỡ các khó khăn vướng mắc trong quá trình triển khai sản xuất và thương mại (thủ tục thuế, các vấn đề liên quan đến giấy phép kinh

#### Nông dân

Tham gia các mô hình PPP, nông dân thuộc các nhóm PPP/HTX PPP có cơ hội được học các phương pháp canh tác tiên tiến từ các chuyên gia của doanh nghiệp. Nông dân được tiếp cận thị trường, được tham gia sản xuất theo hợp đồng với doanh nghiệp (với giá sản phẩm được định từ

Điều đáng ghi nhận nhất là các cơ quan tham gia trong mô hình PPP, đội ngũ cán bộ đang dần thay đổi cách tiếp cận và giải quyết các vấn đề từ thị trường, phát triển sản xuất...phương thức tác phong làm việc công nghiệp do ảnh hưởng từ các doanh nghiệp quốc tế.

Tăng thêm nguồn lực (tài chính, kiến thức và con người) trong phát triển sản xuất và gắn kết nông sản Việt Nam với chuỗi cung ứng toàn cầu.

doanh, xuất nhập khẩu, đất đai...)

Điều kiện hỗ trợ doanh nghiệp xây dựng được vùng nguyên liệu chuẩn theo quy định của công ty phù hợp với những thị trường riêng của mình trong chuỗi cung ứng toàn cầu

Cũng chính tham gia PPP, doanh nghiệp có điều kiện trình diễn các sản phẩm (phân bón, giống...) đến nông dân

đầu vụ), được cung cấp vật tư đầu vào theo hợp đồng...tạo niềm tin trong sản xuất.

Với cách đào tạo nông dân chuyên nghiệp (chuyên môn, tác phong công nghiệp, tôn trọng hợp đồng...) họ tự tin trong phát triển sản xuất. Cuộc sống ổn định hơn.

## c. Về lý luận

Đã đúc rút các bài học kinh nghiệm (cả thành công và chưa thành công) của các mô hình/dự án PPP của các TF làm cơ sở cho công tác hoạch định chính sách khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp và phát triển nông thôn theo phương thức PPP. Đã đưa ra bản chất của mối quan hệ đối tác công tư đối với lĩnh vực nông nghiệp hỗ trợ công tác điều hành, cải cách thủ tục hành chính và cải thiện hệ thống pháp lý phù hợp hiệu quả.

## d. Sự bất cập giữa môi trường đầu tư và năng lực thực thi

### Môi trường triển khai:

Những vấn đề chính đã được đề cập và xây dựng hình thành môi trường, điều kiện tốt để triển khai hệ thống PPP

### Công:

Chính sách về phía cơ quan Nhà nước: Đất đai, thuế, giấy phép

Bộ máy tổ chức và văn bản pháp lý: đã hình thành và khá đầy đủ. Các TF đều có văn bản thỏa thuận phù hợp với mô hình triển khai (điển hình như TF cà phê)

Nhận thức về PPP và sự sẵn sàng tham gia của các cơ quan.

Nhà nước: cần có bộ phận PPPnn ở cấp t nh;cần có cơ chế đ c thù cho từng chuỗi giá trị; cần hướng dẫn khối tư nhân tiếp cận được cách xử lý phù hợp; cần nâng cao năng lực cho nông dân, HTX theo định hướng thị trường, thúc đẩy FOS

Tư: cần ứng dụng TBKT, sản phẩm đ c thù, nguồn tài chính và k năng quản lý chuỗi giá trị

### Khối tư:

Thể hiện rõ vai trò dẫn dắt trong các mô hình PPP theo chuỗi giá trị.

### Năng lực thực thi

Kết quả nghiên cứu khảo sát một số mô hình đang triển khai tại địa phương, một số vấn đề nảy sinh và trở thành yếu tố cản trở sự phát triển, mở rộng của mô hình. Đây cũng chính là lý do mà sau 5 năm triển khai phương thức PPP trong lĩnh vực nông nghiệp, với sự quyết tâm của các cả ngành, từ cấp trung ương đến địa phương, sự chung tay góp sức của nhiều tập đoàn lớn, doanh nghiệp quốc tế và trong nước, song mô hình/dự án PPP vẫn chưa đạt được kết quả như mong đợi. Một số lý do chính:

#### \*) Về công tác tổ chức:

- Thể chế chậm và không rõ ràng. Không duy trì được các nguyên tắc/thỏa thuận (các cơ quan Chính phủ), đ c biệt trong nguyên tắc quản lý và phân bổ vốn các mô hình PPP. Chính vì quy trình này khi triển khai đã ảnh hưởng tiến độ, uy tín của tác nhân tham gia trong mô hình. Đ c biệt, đối với nông dân, sự mất niềm tin vào mô hình họ đang tham gia là yếu tố khó khăn khi muốn mở rộng mô hình

- Hệ thống tổ chức phức tạp, chế độ quản lý tập thể không hiệu quả, chồng chéo. Liên kết PPP không bền vững, gắn bó một cách máy móc, hình thức. Đây cũng là nguyên nhân ảnh hưởng đến kết quả, thậm chí có mô hình không thể triển khai được (hệ thống HTX tín dụng)

- Hệ thống giám sát/đánh giá thiếu và chưa thống nhất

- Cơ quan điều phối chưa triển khai làm giảm hiệu quả phối hợp giữa các TF và sự triển khai của một số TF được xây dựng để kết nối với tất cả các TF ngành hàng khác như nhóm hóa chất nông nghiệp và tài chính

#### \*) Về vai trò của các tác nhân trong mô hình

##### Khối công:

- Các cơ quan Nhà nước hiện tại vẫn đóng vai trò như cầu nối doanh nghiệp, các nhà tài trợ với nông dân mà chưa thực sự trở thành đối tác với cơ chế đồng đầu tư.

- Một số thủ tục hành chính ảnh hưởng đến tiến độ và phương thức kinh doanh của doanh nghiệp:

Quy trình đăng ký, khảo nghiệm và công nhận giống mới còn chưa linh hoạt gây khó khăn cho doanh nghiệp khi nhập/chuyển vùng sinh thái/tiếp thu giống mới từ hệ thống quốc tế của công ty...(Trường hợp Monsanto)

Chưa cập nhật các TBKT, danh mục hóa chất nông

nghiệp cần sử dụng khi phát triển sản xuất (trường hợp PepsiCo)

Chưa đồng bộ trong công tác lập kế hoạch, thống nhất nguồn tài liệu tập huấn cho nông dân gây lãng phí tài nguyên chung

Trong quản lý kinh phí triển khai mô hình/chương trình: do không đồng bộ hệ thống tài chính giữa doanh nghiệp và các cơ quan Nhà nước, do đó giải ngân không đồng bộ, chậm trễ, ảnh hưởng đến tiến độ dự án, ảnh hưởng đến uy tín công ty khi triển khai dự án tại địa phương (trường hợp TF cà phê và TTKNQG).

Doanh nghiệp:

- Bị giới hạn sự mở rộng và áp dụng TBKT tiên tiến nhất vì chính sách đất đai, lao động, giấy phép (công nhận giống, xuất nhập khẩu...)

- Doanh nghiệp nước ngoài tuy chủ động, nhưng chưa thực sự quyết liệt mà vẫn triển khai trong giới hạn vì cộng đồng

- Các doanh nghiệp Việt Nam còn ít tham gia và tham gia không ổn định

Nông dân

- HTX / nhóm nông dân yếu và chưa tự nguyện/sẵn sàng tham gia. Chưa chủ động, còn tâm lý chờ đợi

) Công tác điều phối chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển

- Vai trò của tổ chức điều phối rất quan trọng, nhưng 5 năm (2010-2015) vẫn chủ yếu phụ thuộc vào các chủ trì của các TF. Nhóm nào có lãnh đạo chủ động, dẫn dắt (TF cà phê) sẽ kiểm soát được quá trình triển khai theo cam kết, kết hoạch.

- Đối với các nhóm có tác động chung đến cả lĩnh vực như hóa chất, tài chính thì công tác điều phối càng quan trọng và tác động trực tiếp đến hiệu quả của mô hình/dự án

- Đối với mỗi nhóm công tác, chưa thấy có sự hoạt động của nhóm mà chủ yếu là phía công ty (có đầu tư) triển khai như dạng một dự án PPP.

#### \*) Liên kết giữa các bên lỏng lẻo, gắn kết máy móc

- Việc kết nối doanh nghiệp trong và ngoài nước tham gia mở rộng mô hình còn hạn chế, hầu hết mới chỉ là mô hình điểm. Sự tham gia của khối công chưa như mong đợi. Ngoài ra, năng lực và kinh nghiệm hình thức đẩy dự án còn hạn chế, đồng thời cũng chưa hình thành được mạng lưới chuyên gia trong vấn đề này.

## II. KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH VÀ GIẢI PHÁP THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN PPP TRONG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP

### 2.1. Cơ cấu lại và thành lập mới các nhóm công tác PPP ngành hàng để phát huy hiệu quả Phát huy vai trò, chức năng, vị trí của các tác nhân trong PPP

#### a) Khối công

- Cần trở thành đối tác thực sự trong PPP với cơ chế đồng đầu tư
- Đồng bộ trong phương thức triển khai: lập kế hoạch, giải ngân, chuyển giao TBKT
- Định hướng phát triển năng lực các đối tác thực thi như HTX nông nghiệp, doanh nghiệp nông nghiệp cổ phần
- Chia sẻ thông tin, định hướng chiến lược phát triển ngành, kinh tế xã hội đến các đối tác
- Chỉ đạo và thống nhất công tác quy hoạch để phát triển, tạo điều kiện cho doanh nghiệp ổn định vùng nguyên liệu chuẩn cho doanh nghiệp. Đồng thời hỗ trợ doanh nghiệp ổn định vùng để ứng dụng các TBKT như phương làm đất canh tác phù hợp (cách trồng khoai tây của PepsiCo).
- Đẩy mạnh công tác cổ phần hóa doanh nghiệp, tạo điều kiện phát huy vai trò làm chủ của người lao động trong phát triển kinh tế địa phương

#### b) Khối tư

- Phát huy vai trò dẫn dắt trong phát triển chuỗi giá trị.  
Có cơ chế chia sẻ thông tin thị trường, phân tích dự báo thị trường ngành hàng hỗ trợ các cơ quan Chính phủ trong công tác hoạch định chính sách, phát triển thị trường và thương mại nông sản.
- Thúc đẩy và kết nối nông dân Việt Nam vào chuỗi cung ứng toàn cầu nhằm nâng cao thu nhập ổn định
- Tiếp tục phát huy vai trò vì cộng đồng của doanh nghiệp, hỗ trợ nông dân Việt Nam, doanh nghiệp nông nghiệp vừa và nhỏ chuyên nghiệp và thích ứng với cơ chế thị trường hơn

#### c) Hợp tác xã nông nghiệp, doanh nghiệp nông nghiệp

- Nâng cao nhận thức về cơ chế phát triển mới, chủ động, sáng tạo tiếp thu kiến thức khoa học và kinh tế trong sản xuất
- Phát huy tinh thần làm chủ, phát triển nhóm/hợp tác xã nông nghiệp để nâng cao sức mạnh cộng đồng, hiệu quả hơn trong sản xuất và kết nối thị trường ■

### 2.2. Đổi mới thể chế, khung pháp lý tạo môi trường kinh doanh thuận lợi hơn

- Đổi mới và nâng cao hiệu quả phương thức đầu tư công
- Xây dựng cơ chế và nâng cao năng lực giám sát, điều hành
- Xây dựng hệ thống giám sát, đánh giá phù hợp  
Cơ chế đối thoại linh hoạt, kịp thời và phù hợp  
Nhóm giải pháp

#### Đối với nhà nước

- Đầu tư hạ tầng nông nghiệp. Hỗ trợ doanh nghiệp về đất đai để xây dựng vùng nguyên liệu ổn định, có điều kiện áp dụng cơ khí hóa và các TBKT tiên tiến nhất
- Cải cách hành chính; Cải thiện và đổi mới chính sách hỗ trợ doanh nghiệp: thuế, đất đai,
- Thúc đẩy xây dựng VĂN HÓA NÔNG DÂN, từng bước thành nông dân chuyên nghiệp thích ứng với phương thức làm việc công nghiệp

#### Đối với doanh nghiệp

- Đầu tư kỹ thuật canh tác tiên tiến, tăng năng suất, hạ giá thành sản phẩm
- Đào tạo, nâng cao năng lực toàn diện của nông dân
- Phát huy vai trò phát triển cộng đồng giá trị xã hội của doanh nghiệp

#### Đối với nông dân và hợp tác xã

- HTX: Nâng cao năng lực, đặc biệt là năng lực quản trị doanh nghiệp, lập kế hoạch và giám sát, đánh giá, điều chỉnh kế hoạch
- Nông dân: xây dựng văn hóa nông dân, tiến lên công nhân nông nghiệp chuyên nghiệp làm việc theo cơ chế hợp đồng
- Công ty: cổ phần hóa 100%, được quyết định phương án và chính sách phát triển dưới sự giám sát của Nhà nước ■

### Lời cảm ơn

**Chúng tôi xin chân thành cảm ơn Vụ Hợp tác Quốc tế, văn phòng Chương trình Hỗ trợ Quốc tế (ISG), Văn phòng Ban điều phối Nông nghiệp bền vững (PSAV, Bộ Nông nghiệp và PTNT, Đại sứ quán Canada và các cơ quan khác, các chuyên gia, các doanh nghiệp đã tạo điều kiện và hỗ trợ kỹ thuật để thực hiện Tóm lược chính sách này.**

### Tài liệu tham khảo

1. Dự án ARP-TPA, Bộ Nông nghiệp và PTNT (2016). Báo cáo nghiên cứu "Chính sách và giải pháp thúc đẩy truy xuất nguồn gốc thịt lợn theo chuỗi giá trị" của nhóm nghiên cứu: Đào Đức Huấn, Phạm Duy Khánh.
2. Võ Ngân Giang, Văn phòng FAO Việt Nam (2016). Nhu cầu thực phẩm toàn cầu gia tăng và kinh nghiệm truy xuất nguồn gốc.
3. Nguyễn Tiến Định, Ipsard/Mard (2016). Conduct needs assessment of the poultry farm database and identification (ID) code system. OSRO/VIE/402/USA. FAO.
4. Stefano Marangon, Lebona Bonfanti, Nicola Ferrè. (2014). Đánh giá nhanh về tính khả thi của Hệ thống truy xuất nguồn gốc gà thịt thương phẩm ở TP Hồ Chí Minh. FAO.