

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP KHUYẾN KHÍCH CƠ CHẾ HỢP TÁC CÔNG TƯ TRONG LĨNH VỰC THỦY LỢI

Nguyễn Thị Ánh Tuyết, Nguyễn Văn Chiến

Trung tâm Đào tạo và Hợp tác quốc tế

Tóm tắt: Cơ chế hợp tác công tư (PPP) trong lĩnh vực nông nghiệp nói chung và thủy lợi nói riêng được xem là một giải pháp quan trọng hiện nay nhằm huy động nguồn lực đầu tư, giảm gánh nặng ngân sách nhà nước và hướng đến phát triển bền vững. Thực tế cho thấy nhu cầu đầu tư vào lĩnh vực thủy lợi hiện nay là rất lớn mà ngân sách nhà nước và các nguồn tài chính ưu đãi đang bị cắt giảm không thể đáp ứng được. Bên cạnh đó, những hạn chế nội tại của lĩnh vực đầu tư, khai thác và vận hành công trình thủy lợi hiện nay cũng đặt ra nhu cầu phải cấu trúc lại để hoạt động hiệu quả hơn. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã và đang quan tâm và thúc đẩy phát triển cơ chế PPP trong lĩnh vực nông nghiệp, thủy lợi. Các văn bản pháp lý, cơ chế chính sách được xây dựng và cụ thể hóa theo hướng khuyến khích sự tham gia của các tổ chức, cá nhân đầu tư vào lĩnh vực này. Mặc dù vậy, những hạn chế về cơ sở pháp lý, cơ chế hợp tác giữa các bên, nhận thức và môi trường đầu tư vẫn là rào cản quá trình áp dụng cơ chế PPP trong lĩnh vực thủy lợi. Những kết quả bước đầu trong áp dụng cơ chế PPP mới chỉ dừng lại ở một số dự án phát triển cơ sở hạ tầng mà chưa hướng đến sự đa dạng các lĩnh vực trong chuỗi sản xuất nông nghiệp. Bài viết phân tích những khía cạnh trong việc thực thi chính sách PPP trong lĩnh vực thủy lợi, chỉ ra những kết quả, hạn chế, khó khăn hiện đang gặp phải cũng như đưa ra đề xuất, kiến nghị để thúc đẩy hơn nữa cơ chế PPP trong thời gian tới.

Summary: Nowadays, Public Private Partnership (PPP) mechanisms in the agricultural sector in general and irrigation in particular are considered as an important solution to mobilize investment resources, reduce state budget burdens, sustainable development. In reality, the demand for investment in irrigation is very high. However, the state budget and financially disadvantaged funds are being cut down, so it can not response. In addition, the intrinsic limitation of the investment sector, exploitation and operation of irrigation works today also require the demand for refactoring to make the function more effectively. In recent years, Vietnam has been interested in and promoted the development of PPP in agriculture and irrigation. The legal documents, mechanisms and policies have been formulated and concretized in the direction of encouraging the participation of organizations and individuals investing in this field. Nevertheless, limitations on the legal basis, cooperation mechanisms between parties, awareness and investment environment remain a barrier to the application of the PPP mechanism in the field of irrigation. The initial results of the PPP application are limited to a number of infrastructure development projects that are not geared towards diversification in the agricultural production chain. The document analyzes the aspects of the implementation of PPP policy in the field of irrigation; point out the results, limitations, difficulties that are currently encountered; bring out the proposal/recommendation to promote the PPP mechanism in the future.

1. SỰ CẦN THIẾT THÚC ĐẨY CƠ CHẾ HỢP TÁC CÔNG TƯ TRONG LĨNH VỰC THỦY LỢI

Hệ thống thủy lợi có vai trò đặc biệt quan trọng và có ảnh hưởng lớn đến hoạt động sản xuất

nông nghiệp ở nước ta. Cho đến nay, ở nhiều nơi, các công trình thủy lợi đã xuống cấp sau thời gian sử dụng và bị ảnh hưởng bởi BĐKH, thiên tai. Tuy nhiên, nguồn lực đầu tư từ phía nhà nước rất hạn chế. Các vấn đề phát sinh trong quá trình sử dụng nguồn lực nếu chỉ để các doanh nghiệp/công ty nhà nước xây dựng, khai thác và quản lý do thiếu ngân sách chỉ đủ trang trải cho chi thường xuyên mà không có

Ngày nhận bài: 18/7/2018

Ngày thông qua phản biện: 10/9/2018

Ngày duyệt đăng: 25/9/2018

đủ kinh phí chi cho bảo dưỡng, bảo trì và xây dựng mới. Hiện nay, trên 90% doanh nghiệp khai thác các công trình thủy lợi trên cả nước vẫn đang hoạt động theo theo phương thức “giao kế hoạch”. Và chưa tính phần ngân sách địa phương có thu điều tiết về ngân sách trung ương tăng thêm cho các đơn vị quản lý khai thác công trình thủy lợi, một năm, ngân sách Trung ương cũng đã phải tiêu tốn trên 4000 ngàn tỷ đồng chỉ để cấp bù thủy lợi phí nhưng thực chất là để nuôi bộ máy quản lý vận hành các công trình thủy lợi từ Trung ương đến địa phương vừa công kênh, vừa kém hiệu quả¹. Theo nhiều chuyên gia, đã đến lúc phải quyết liệt tư nhân hóa hoạt động này để cắt giảm chi tiêu công. Thế nhưng, “biến” nước trở thành hàng hóa, huy động được sự tham gia của người dân, doanh nghiệp vào đầu tư khai thác các công trình thủy lợi vẫn đang là dấu hỏi cấp thiết đối với ngành này.

Bên cạnh đó, các nguồn vốn đầu tư ODA đang ngày càng giảm. Thủy lợi phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn là lĩnh vực đang cần đầu tư hạ tầng rất lớn, nhưng nguồn vốn ODA đầu tư cho lĩnh vực thủy lợi ngày càng bị suy giảm. Các hệ thống hạ tầng thủy lợi lớn đã và đang được đầu tư rất tốt, nhưng đối với hệ thống hạ tầng nhỏ như kênh mương nội đồng hay các trạm bơm để bơm nước từ các hồ đập đến khu vực sản xuất nông nghiệp ... còn thiếu rất nhiều.

Theo đó, việc phải huy động vốn từ khu vực tư nhân và người sử dụng nước để làm tăng, làm đa dạng nguồn lực đầu tư là một việc làm cần thiết và tất yếu hiện nay.

Trước yêu cầu đổi mới nền kinh tế, đặc biệt là đổi mới nền nông nghiệp theo hướng hiện đại, gắn với chuỗi sản xuất đòi hỏi thủy lợi phải có tầm nhìn đa chiều, huy động được nguồn lực

và tìm động lực mới cho thủy lợi. Quá trình chuyển đổi cơ cấu cây trồng, tái cơ cấu ngành nông nghiệp và phát triển sản xuất theo hướng chuỗi giá trị nên cần có sự đầu tư đồng bộ các khâu: đầu vào, quá trình sản xuất và đầu ra sản phẩm. Sản xuất nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao đang thu hút sự quan tâm của nhiều doanh nghiệp, cá nhân do những ưu đãi, thay đổi chính sách về ruộng đất (được phép tích tụ, dồn điền đổi thửa) nên việc đầu tư cơ sở hạ tầng cho sản xuất trong đó có thủy lợi đồng bộ với các khâu/quá trình sản xuất khác là rất cần thiết.

Nhìn chung các công trình thủy lợi, nhất là thủy lợi nội đồng rất cần đầu tư, nâng cấp để đáp ứng yêu cầu phát triển sản xuất theo hướng hiện đại, hàng hóa và phù hợp với tiêu chí xây dựng nông thôn mới.

Do vậy, cần nhận diện thực trạng cơ chế chính sách, những tiềm năng và thực tế triển khai chính sách thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức, cá nhân trong đầu tư, xây dựng và khai thác công trình thủy lợi theo cơ chế PPP để qua đó đề xuất các giải pháp nhằm huy động nguồn lực tiềm năng, to lớn này vào phát triển lĩnh vực thủy lợi phục vụ phát triển nông nghiệp bền vững.

2. NHỮNG TIỀN ĐỀ PHÁP LÝ VỀ PPP TRONG THỦY LỢI

Thời gian qua, khung pháp lý về áp dụng thúc đẩy các hình thức hợp tác công tư trong lĩnh vực nông nghiệp nói chung và thủy lợi nói riêng đã được cải thiện đáng kể.

Luật Thủy lợi mới được thông qua cũng nhấn mạnh việc Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện đầu tư xây dựng hoặc hợp tác đầu tư xây dựng công trình thủy lợi theo hình thức đối tác công tư. Theo Luật Thủy lợi, Nhà nước đầu tư cho công trình lớn, quan trọng đặc biệt và ở những nơi đặc biệt, nơi có điều kiện khó khăn. Người sử dụng dịch vụ thủy lợi có trách nhiệm đầu tư, quản lý, khai thác công trình thủy lợi quy mô nhỏ, thủy lợi nội đồng. Nhà nước có

¹Bộ NN&PTNT (2014). Đề án Nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi hiện có (Quyết định số 784/QĐ-BNN-TCTL ngày 21/4/2014 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn)

chính sách hỗ trợ phù hợp cho từng đối tượng, trong từng trường hợp cụ thể.

Cùng với các quy định của pháp luật về thu hút đầu tư theo hình thức đối tác công tư đã được Chính phủ quy định, thì tại Điều 15 của Luật Thủy lợi quy định, Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện cho tổ chức, cá nhân thực hiện đầu tư xây dựng hoặc hợp tác đầu tư xây dựng công trình thủy lợi theo hình thức đối tác công tư. Nhà nước khuyến khích thực hiện xã hội hóa nhằm đa dạng hóa nguồn lực để duy trì, phát triển, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng thủy lợi.

Văn bản pháp lý được coi là cao nhất tính đến thời điểm này là Nghị định 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP hiện là cơ sở pháp lý quan trọng nhất đối với việc hình thành và vận hành các dự án PPP nói chung và trong nông nghiệp nông thôn nói riêng. Nghị định đã quy định chi tiết về lĩnh vực, điều kiện, thủ tục thực hiện dự án đầu tư theo hình thức PPP cũng như cơ chế quản lý và sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án, các chính sách ưu đãi, bảo đảm đầu tư và trách nhiệm quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư theo hình thức PPP.

Bên cạnh các văn bản pháp quy có phạm vi điều chỉnh chung nói trên còn có một số văn bản có phạm vi điều chỉnh riêng đối với ngành NN&PTNT, đặc biệt là Quyết định 899/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao GTGT và phát triển bền vững của Thủ tướng Chính phủ. Quyết định đã nêu rất rõ định hướng thu hút đầu tư tư nhân, đẩy mạnh phát triển PPP và cơ chế đồng quản lý, phát huy vai trò của các tổ chức cộng đồng nhằm thực hiện các mục tiêu của Đề án.

Ngoài các văn bản pháp quy như đã đề cập, có một số chính sách cần được đề cập có liên quan đến việc đề xuất các chính sách thúc đẩy PPP trong nông nghiệp bao gồm Quyết định 62/2013/QĐ-TTg về các chính sách khuyến

khích nhằm phát triển liên kết, Nghị định 210/2013/NĐ-CP về các chính sách thu hút doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp nông thôn và Nghị định 55/2015/NĐ-CP về cho vay tín dụng ưu đãi phục vụ phát triển nông nghiệp nông thôn.

Trong lĩnh vực thủy lợi, năm 2017, Văn phòng Chính phủ có công văn 1559/TTg-ĐMDN ngày 12/10/2017 về nghiên cứu, đề xuất nghiên cứu mô hình hoạt động của các công ty quản lý, khai thác công trình thủy lợi cho phù hợp với điều kiện mới.

Trước đó, tại cuộc họp Ban Chỉ đạo các Chương trình MTQG giai đoạn 2016-2020, đã Thông báo số 32/TB-VPCP ngày 24/01/2017 về kết luận của Phó Thủ tướng Chính phủ Vương Đình Huệ, trong đó có nhiệm vụ giải pháp về đa dạng hóa các nguồn vốn; huy động vốn đầu tư của doanh nghiệp; tăng cường các hình thức xã hội hóa để thu hút vào cơ sở hạ tầng nông thôn, nước sạch...

Bộ NN&PTNT đã ban hành Thông tư 05/2017/TT-BNNPTNT ngày 01 tháng 3 năm 2017 hướng dẫn một số nội dung thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2016-2020 cũng đề cập đến nguyên tắc đầu tư cơ sở hạ tầng phục vụ nông thôn mới, trong đó có lĩnh vực thủy lợi nội đồng, cấp nước sinh hoạt cho dân cư theo các hình thức xã hội hóa và đối tác công tư cho những khu vực có điều kiện KT-XH thuận lợi.

Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định 129/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng thủy lợi do Nhà nước đầu tư, quản lý.

Ở góc độ nghiên cứu, chuyển giao, Bộ Khoa học và Công nghệ đã ban hành Quyết định 5171/QĐ-BNN-KHCN ngày 11/12/2017 về Kế hoạch nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ phục vụ cơ cấu lại ngành nông nghiệp gắn với xây dựng nông thôn mới giai

đoạn 2018-2025, trong đó có nhấn mạnh các nghiên cứu về cơ chế chính sách huy động các nguồn lực đầu tư tư nhân/doanh nghiệp, mô hình hợp tác công tư trong đầu tư, quản lý và khai thác các công trình thủy lợi gắn với xây dựng nông thôn mới và cơ cấu lại ngành nông nghiệp.

Một văn bản gần đây nhất của Bộ NN&PTNT về cơ chế PPP, đó là Thông tư số 14/2017/TT-BNNPTNT ngày 05 tháng 7 năm 2017 về Hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong nông nghiệp, nông thôn.

Nghị định 15/2015/NĐ-CP đã cho phép áp dụng 07 loại hợp đồng của hình thức đầu tư PPP, nhưng là những hợp đồng xây dựng công trình kết cấu hạ tầng, chỉ phù hợp với các dự án có cấu phần xây dựng, chưa phù hợp với các dự án dịch vụ công và dịch vụ phát triển liên kết sản xuất gắn với chế biến và tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp hay dịch vụ phát triển sản xuất theo chuỗi giá trị trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn. Vì thế, việc triển khai dự án PPP trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn với các dự án dịch vụ bị hạn chế vì không có hình thức hợp đồng tương ứng để ký kết và thực hiện dự án.

Như vậy, những tiền đề cơ sở pháp lý cho PPP cho thấy sự quan tâm của Đảng và Nhà nước đối với cơ chế đầu tư này. Đây là dấu hiệu tích cực để đưa các chính sách về PPP vào thực tiễn của ngành thủy lợi.

3. THỰC TẾ TRIỂN KHAI CÁC DỰ ÁN PPP TRONG LĨNH VỰC THỦY LỢI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

3.1. Nhu cầu đầu tư cho lĩnh vực thủy lợi

Nguồn vốn đầu tư cho nông nghiệp từ ngân sách còn ít, chỉ chiếm khoảng 6% trong tổng vốn đầu tư kinh tế, xã hội; vốn ODA, lũy kế đến nay là 5,5 tỷ USD, chiếm 7% trong tổng vốn ODA vào Việt Nam. Nguồn vốn tiếp theo

là vốn FDI đầu tư vào nông nghiệp, tích lũy hiện nay là 3,72 tỷ USD, chỉ chiếm 1,5% tổng vốn FDI vào Việt Nam; còn tài chính vi mô bao gồm các quỹ, hiệp hội..., đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn mới chỉ chiếm 4% GDP.

Dù nông nghiệp là ngành xuất khẩu chủ lực của Việt Nam nhưng hiện chỉ có khoảng 3.500 doanh nghiệp tham gia vào hoạt động đầu tư trong lĩnh vực này, chiếm chưa tới 1% tổng số doanh nghiệp cả nước.

Mặc dù, theo Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế, vốn đầu tư ngân sách nhà nước cho nông nghiệp, nông thôn được chính phủ phê duyệt giai đoạn 2016 – 2020 là 480.000 tỷ đồng, gấp đôi so với giai đoạn 5 năm trước nhưng mới chỉ đáp ứng được khoảng 66% so với nhu cầu đầu tư.

Lĩnh vực thủy lợi có thể xem là một trong những lĩnh vực sử dụng nguồn vốn lớn nhất để đầu tư trong lĩnh vực NN&PTNT. Chỉ tính trong giai đoạn năm 2011 - 2014, tổng vốn đầu tư cho thủy lợi là hơn 28.800 tỷ đồng, chiếm tỷ trọng hơn 79% đầu tư toàn ngành². Số vốn này được phân bổ đầu tư cho thủy lợi theo hướng đa chức năng để phục vụ nuôi trồng thủy sản, trồng trọt, chăn nuôi, cung cấp nước cho dân sinh và sản xuất công nghiệp. Trong đó, nuôi trồng thủy sản được ưu tiên đầu tư phát triển bên cạnh việc xây dựng các dự án công trình thủy lợi đầu mối, hệ thống đê điều và an toàn hồ chứa. Bên cạnh đó, nguồn vốn cũng được sử dụng cho việc nâng cấp, duy tu, bảo dưỡng công trình; phát triển thủy lợi nhỏ kết hợp với thủy điện ở khu vực miền núi; hỗ trợ áp dụng các phương pháp tưới tiết kiệm nước và nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác các công trình thủy lợi.

Theo Đề án tái cơ cấu ngành thủy lợi giai đoạn 2016-2020, ngành NN&PTNT sẽ tiếp tục đầu tư vào các công trình thủy lợi đa mục tiêu

² Theo số liệu tổng hợp của Bộ KH&ĐT tổng hợp giai đoạn 2011-2014

chuyển tiếp từ giai đoạn trước, đồng thời nâng cấp các hệ thống thủy lợi liên tỉnh, đảm bảo an toàn các hồ chứa nước lớn, có tập trung dân cư. Ưu tiên đầu tư thủy lợi phục vụ nuôi trồng thủy sản ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long, Nam Trung bộ; tưới cây công nghiệp ở Tây Nguyên, Đông Nam bộ và Trung du miền núi phía Bắc.

Trong điều kiện biến đổi khí hậu đang và sẽ diễn ra phức ở nước ta hiện nay thì nhu cầu đầu tư cho lĩnh vực thủy lợi vẫn tiếp tục đặt ra, đặc biệt là hệ thống thủy lợi ven biển, các khu vực dễ bị tổn thương bởi biến đổi khí hậu, và các công trình ứng phó với hạn hán.

Mặc dù chiếm tỷ lệ cao trong cơ cấu đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp, song nguồn lực đầu tư từ ngân sách nhà nước mới chỉ đáp ứng được một phần nhu cầu thực tế, trong khi các nguồn vốn vay ưu đãi ODA từ các tổ chức quốc tế, nhà tài trợ sẽ giảm dần và chuyển sang dạng vốn vay thương mại.

Thực tế hiện nay cho thấy, với nguồn lực đầu tư của nhà nước và các nguồn vốn đã có nhưng hệ thống công trình thủy lợi hiện chỉ được thiết kế để phục vụ cho nền sản xuất nông nghiệp nhỏ lẻ, chưa đáp ứng được yêu cầu phục vụ nền nông nghiệp đa dạng, hiện đại. Các hệ thống chủ yếu tập trung cung cấp nước cho cây lúa, phần lớn các cây trồng cạn chưa được tưới hoặc tưới bằng các biện pháp lạc hậu và lãng phí nước³. Chưa kể, việc xây dựng một số cơ sở hạ tầng đô thị, công nghiệp, giao thông thiếu đồng bộ với quy hoạch thủy lợi đã làm cản trở việc thoát lũ, gây thêm áp lực cho các hệ thống công trình thủy lợi.

Trong thời gian tới, nhà nước sẽ chỉ có thể đầu tư vào các hạng mục thủy lợi chính, các công trình đầu mối và kênh mương chính, còn kênh mương nội đồng thì kêu gọi đầu tư của doanh

nh nghiệp và đóng góp của người dân. Tương tự, một số hạng mục công trình lớn khác cũng cần có sự tham gia của các doanh nghiệp, nhà đầu tư và xã hội hóa từ người dân.

Do vậy, triển khai PPP vào nông nghiệp nói chung và lĩnh vực thủy lợi nói riêng chính là chìa khóa để giải bài toán nguồn vốn đầu tư cho nông nghiệp, tận dụng lợi thế về vốn, trình độ, năng lực quản trị và cả thế mạnh về chuỗi cung ứng của các tập đoàn hàng đầu thế giới cũng như Việt Nam trong lĩnh vực nông nghiệp.

3.2. Triển khai PPP trong lĩnh vực thủy lợi: những kết quả bước đầu

Bộ NN&PTNT là cơ quan trung ương sớm thành lập và kiện toàn bộ máy chuyên môn về PPP. Cụ thể là, ngay sau khi Chính phủ ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP thì ngành nông nghiệp thực hiện chỉ đạo của Chính phủ về triển khai hình thức đầu tư PPP. Tiếp theo, Bộ NN&PTNT ban hành quyết định về Kế hoạch truyền thông về mô hình PPP năm 2015 và giai đoạn 2015 - 2020 nhằm nâng cao nhận thức, tạo sự đồng thuận, ủng hộ của toàn ngành cũng như cộng đồng doanh nghiệp và toàn xã hội về PPP trong lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn; đồng thời, coi trọng việc quảng bá môi trường đầu tư và thu hút đầu tư theo hình thức PPP trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn một cách hiệu quả. Bộ NN&PTNT cũng đã cam kết cung cấp thông tin tới nhà đầu tư và các đối tác liên quan về các cơ hội hợp tác đầu tư PPP trong lĩnh vực này.

Một trong những kết quả bước đầu là Bộ NN&PTNT đã phê duyệt 21 dự án nằm trong kế hoạch đầu tư theo hình thức PPP giai đoạn 2016 -2020. Trong đó, có 04 dự án thủy lợi; 10 dự án thủy sản; 02 dự án lâm nghiệp; 50 dự án cấp nước và xử lý chất thải. Tổng mức đầu tư khoảng 6.880 tỷ đồng. trong đó dự kiến vốn

³ Bộ NN&PTNT (2014). Đề án Nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi hiện có (Quyết định số 784/QĐ-BNN-TCTL ngày 21/4/2014 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn)

Cũng trong Danh mục dự án PPP ưu tiên triển khai giai đoạn 2016 - 2020 đã được Bộ Kế

hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) trình Thủ tướng Chính phủ, Bộ NN&PTNT có 01 dự án ưu tiên đặc biệt cấp quốc gia là Dự án Hồ chứa nước Đồng Điền, thực hiện theo hình thức hợp đồng BOT, tổng mức đầu tư dự kiến 6.481 tỷ đồng; 02 dự án ưu tiên cấp quốc gia gồm Dự án Hệ thống cấp nước nông thôn 10 xã huyện Ý Yên, tỉnh Nam Định có tổng mức đầu tư 251 tỷ đồng và Dự án Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng vùng sản xuất ương san giống và nuôi trồng thủy sản nước lợ đảm bảo an toàn vệ sinh thực phẩm vùng ven biển huyện Kim Sơn có tổng mức đầu tư gần 200 tỷ đồng.

Ngoài những dự án có cấu phần xây dựng này, Bộ NN&PTNT cũng đang đề xuất các giải pháp để đẩy mạnh áp dụng hình thức đầu tư PPP trong cung cấp dịch vụ phát triển liên kết sản xuất gắn với chế biến, tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp.

3.3. Những thách thức cần tháo gỡ để thúc đẩy cơ chế PPP

Mặc dù đã có nhiều cố gắng trong việc cải thiện hệ thống pháp lý, cải thiện điều kiện và môi trường khuyến khích cơ chế PPP vào lĩnh vực thủy lợi và đã có những kết quả bước đầu. Tuy nhiên, để có thể huy động được nguồn lực rất lớn này hiện còn gặp nhiều rào cản, khó khăn.

Thứ nhất, cơ sở pháp lý về PPP chưa hoàn chỉnh

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 như đã nêu. Bản thân 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.

Chính vì vậy, 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. Chẳng hạn, 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).

Thứ hai, PPP mới chỉ áp dụng trong lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng thủy lợi

Thực tế các dự án PPP đã và đang triển khai trong lĩnh vực thủy lợi (như đã đề cập ở nội dung bên trên) cho thấy hầu hết tập trung vào các dự án phát triển cơ sở hạ tầng. Để tháo gỡ những khó khăn và hạn chế trong khuyến khích cơ chế PPP nói trên, Bộ NN&PTNT gần đây đã ban hành Thông tư số 14/2017/TT-BNNPTNT ngày 05 tháng 7 năm 2017 về Hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác

công tư trong nông nghiệp, nông thôn (tại Điều 4) chỉ rõ, các **lĩnh vực đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong nông nghiệp, nông thôn: (1)** Dự án xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình kết cấu hạ tầng nông nghiệp, nông thôn gồm 09 nhóm: a) Công trình hoặc hạng mục công trình thuộc hệ thống thủy lợi phục vụ sản xuất nông nghiệp hoặc kết hợp phục vụ sản xuất nông nghiệp với công nghiệp, dịch vụ và đời sống dân sinh; b) Công trình hoặc hạng mục công trình cấp nước sinh hoạt cho người dân nông thôn; c) Công trình hoặc hạng mục công trình kết cấu hạ tầng phục vụ nuôi trồng thủy sản, khai thác thủy sản và hạ tầng nghề cá khác; d) Công trình hoặc hạng mục công trình kết cấu hạ tầng phục vụ sản xuất trồng trọt, chăn nuôi; đ) Công trình hoặc hạng mục công trình kết cấu hạ tầng phục vụ bảo vệ và phát triển rừng; e) Công trình hoặc hạng mục công trình kết cấu hạ tầng phục vụ sản xuất, chế biến muối; g) Công trình kho dự trữ, bảo quản sản phẩm nông nghiệp; h) Công trình hoặc hạng mục công trình kết cấu hạ tầng khu, vùng nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao; i) Công trình hoặc hạng mục công trình thuộc cơ sở kiểm dịch, khảo nghiệm, kiểm nghiệm, kiểm định và chứng nhận chất lượng nông lâm thủy sản; k) Công trình thoát nước, thu gom và xử lý nước thải, chất thải, ô nhiễm môi trường nông thôn và (2) Dự án DVC gồm ít nhất 2 dịch vụ trong các nhóm dịch vụ quy định tại Khoản 5 Điều 3 Thông tư này, trong đó phải có dịch vụ bao tiêu sản phẩm nông nghiệp.

Như vậy, với những chính sách mới này, PPP sẽ có điều kiện được áp dụng và triển khai đa dạng hơn trong các lĩnh vực bên cạnh những lĩnh vực thuận lợi áp dụng như phát triển cơ sở hạ tầng trong lĩnh vực thủy lợi mà còn hướng đến các khâu, lĩnh vực khác trong chuỗi giá trị sản xuất nông nghiệp, trong đó có các hợp đồng dịch vụ thủy lợi.

Nhìn chung, hành lang pháp lý mặc dù đã được cải thiện rất nhiều để triển khai thực hiện

đầu tư theo hình thức PPP nhằm tạo sự thống nhất, cách hiểu, cơ chế và điều kiện áp dụng, nhất là các văn bản hướng dẫn về tài chính, sử dụng nguồn vốn (hỗ trợ chuẩn bị dự án, vốn ngân sách nhà nước thực hiện dự án...) để việc triển khai thuận tiện hơn.

Thứ ba, yếu tố sinh lời và lợi ích của nhà đầu tư chưa thấy rõ

Các dự án có sự phối hợp đầu tư của doanh nghiệp - nhà nước và nông dân cần thấy rõ lợi ích của các bên tham gia. 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. Chẳng hạn, Bộ NN&PTNT 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. Theo đó, 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 khai⁴.

Thực tế cho thấy, các dự án đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn thường có khả năng sinh lời thấp, thời gian thu hồi vốn kéo dài nên thường kém hấp dẫn đối với nhà đầu tư hơn so

⁴ Ngô Thị Phương Thảo (2016). Cơ chế đối tác công tư trong nông nghiệp Việt Nam. Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 6(103) - 2016

với các ngành khác. Chính vì vậy, cho đến nay chưa có nhiều nhà đầu tư quan tâm, hiểu và chủ động đề xuất, tham gia, thực hiện các dự án PPP trong các lĩnh vực thuộc ngành. Các dự án PPP mới ở dạng thăm dò và thực hiện ở một số lĩnh vực dễ mang lại lợi ích cho các nhà đầu tư.

Trong thời gian ngắn tới, khi khuôn khổ pháp lý đã đầy đủ, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT) sẽ chia sẻ lợi nhuận, rủi ro cùng với doanh nghiệp thông qua việc đóng góp khoảng 30% vốn vào sáu dự án thí điểm, 70% còn lại từ các đối tác của dự án. Đây cũng là một giải pháp chia sẻ với các nhà đầu tư từ phía nhà nước để khuyến khích nhiều hơn nữa sự tham gia của các đối tác ngoài nhà nước trong các dự án phát triển thủy lợi nói riêng và nông nghiệp nói chung.

Thứ tư, những hạn chế năng lực vận hành, hỗ trợ cơ chế PPP

Có thể khẳng định rằng, PPP là hình thức đầu tư mới được áp dụng ở Việt Nam không lâu. Mặc dù Bộ NN&PTNT là đơn vị sớm hình thành đơn vị nghiên cứu, tư vấn hỗ trợ về PPP song vẫn chưa có nhiều cán bộ chuyên trách hoặc còn thiếu hiểu biết chuyên sâu về PPP nên năng lực đề xuất dự án còn hạn chế, việc tổ chức triển khai còn bỡ ngỡ, lung túng. Không chỉ ở cấp trung ương, bộ, ngành mà ở các địa phương lĩnh vực PPP lại càng mới mẻ đối với chính quyền địa phương, các đơn vị có liên quan. Chính vì thế, một trong những giải pháp để thúc đẩy PPP phát triển trong thời gian tới là tập trung vào việc nâng cao năng lực các cơ quan tư vấn chuyên môn, cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực PPP trong các bộ, ngành và địa phương. Có như vậy, việc thể chế hóa và triển khai các chính sách PPP mới thực sự nhanh và hiệu quả.

4. KHUYẾN NGHỊ CÁC GIẢI PHÁP THÚC ĐẨY CƠ CHẾ PPP TRONG LĨNH VỰC THỦY LỢI

Từ thực trạng triển khai, những khó khăn, hạn chế nảy sinh trong quá trình triển khai cơ chế

PPP trong lĩnh vực thủy lợi như đã đề cập cho thấy cần có hệ thống các giải pháp đồng bộ hơn nữa để thúc đẩy giải pháp huy động nguồn lực quan trọng này phục vụ phát triển thủy lợi nói riêng và lĩnh vực NN&PTNT nói riêng theo hướng bền vững. Dưới đây là một số đề xuất giải pháp:

Một là, hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về PPP, chỉ rõ vai trò của các bên, các điều kiện, quy định trách nhiệm, quyền lợi giữa các bên tham gia để thấy được lợi ích của mình. Có sự minh bạch, rõ ràng và phù hợp với lợi ích sẽ thúc đẩy và tạo động lực tham gia của các bên.

Hai là, đẩy mạnh công tác cải tiến, cắt giảm các thủ tục hành chính trong đầu tư, tạo môi trường kinh doanh (thuế, mặt bằng, vốn,...) phù hợp với lợi ích các bên trong cơ chế PPP.

Ba là, tiếp tục các giải pháp về truyền thông, cung cấp thông tin và kêu gọi sự tham gia của các đối tác trong hợp tác PPP trong vấn đề chuỗi sản xuất vì đây là lĩnh vực thu hồi vốn chậm, đầu tư lớn và rủi ro nhiều.

Bốn là, tiến hành các nghiên cứu, đánh giá các dự án đã triển khai về hiệu quả cũng như những vấn đề nảy sinh để điều chỉnh phù hợp, đặc biệt là nghiên cứu rút kinh nghiệm từ các dự án gần đây trong ngành cũng như kinh nghiệm từ các dự án của ngành/lĩnh vực khác. Bên cạnh đó, các nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về PPP trong thủy lợi cần được nghiên cứu để áp dụng vào Việt Nam. Thông qua các hoạt động nghiên cứu còn góp phần tăng cường năng lực các cơ quan nghiên cứu, tư vấn chính sách, thông qua đó hỗ trợ tích cực cho các cơ quan quản lý nhà nước và xây dựng văn bản pháp luật về PPP.

Năm là, nâng cao năng lực tổ chức, vận hành về PPP cho ngành nông nghiệp. Thành lập các đơn vị tư vấn, chuyên trách về PPP để hướng dẫn, hỗ trợ các nhà đầu tư kết nối thực hiện các dự án, hoạt động liên kết...

5. KẾT LUẬN

Có thể khẳng định rằng, hình thức hợp tác PPP trong nông nghiệp nói chung và trong lĩnh vực thủy lợi nói riêng 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 nước...

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.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2014). Đề án Nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi hiện có (Quyết định số 784/QĐ-BNN-TCTL ngày 21/4/2014 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn)
- [2] Luật Thủy lợi (Luật số 08/2017/QH14, ngày 19/6/2017)
- [3] Ngô Thị Phương Thảo (2016). Cơ chế đối tác công tư trong nông nghiệp Việt Nam. Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 6(103) - 2016
- [4] *Nghị định số 15/2015/NĐ-CP* của Chính phủ : Về đầu tư theo hình thức đối tác công tư
- [5] Thông tư số 14/2017/TT-BNNPTNT ngày 05 tháng 7 năm 2017 về Hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong nông nghiệp, nông thôn.