

BÀN VỀ HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG TRONG NÔNG NGHIỆP NÔNG THÔN VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG

PGS.TS. Phạm Ngọc Linh, TS Lê Quang Cảnh

Đại học Kinh tế Quốc dân

Nông nghiệp, nông dân và nông thôn là một trong những vấn đề quan trọng của Đảng và Nhà nước trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Đây là cơ sở và là lực lượng cho phát triển kinh tế, ổn định chính trị, xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng, giữ gìn bản sắc văn hóa dân tộc, bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên đất nước. Trong bối cảnh hiện nay khi cuộc khủng hoảng kinh tế chưa có dấu hiệu phục hồi, giá cả lương thực tăng cao, nghèo đói và tái nghèo đói đang có xu hướng gia tăng, diện tích đất nông nghiệp ngày càng bị thu hẹp, ... thì vai trò của nông nghiệp và nông thôn càng trở nên quan trọng. Thực tế ở Việt Nam cho thấy, đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn là con đường ngắn nhất thực hiện xóa đói giảm nghèo, đảm bảo an ninh lương thực, duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế, và giải quyết các vấn đề xã hội.

Đồng bằng sông Hồng (ĐBSH) là vùng có vai trò quan trọng trong sản xuất nông nghiệp của cả nước. Đây là địa bàn có tỷ trọng GDP nông nghiệp cao thứ hai sau đồng bằng sông Cửu Long. Với tầm quan trọng của sản xuất nông nghiệp ở ĐBSH trong phát triển kinh tế xã hội vùng, đầu tư từ Ngân sách Nhà nước vào lĩnh vực này trong những năm qua ngày càng được chú trọng và có xu hướng tăng lên.

Tuy nhiên, thực trạng hoạt động của các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn ở ĐBSH đã cho thấy rằng: việc đầu tư dàn trải, thiếu tập trung, quy mô nhỏ và hiệu quả kinh tế thấp, ... phần nào làm hạn chế vai trò của khu vực kinh tế nông nghiệp, nông thôn đối với các mục tiêu tăng trưởng kinh tế, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của dân cư nông thôn, thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng miền. Do vậy, nâng cao hiệu quả của các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn ở ĐBSH là một đòi hỏi của cả lý luận và thực tiễn trong điều kiện mới; là giải pháp thiết thực nhằm thực hiện chiến lược phát triển kinh tế xã hội của vùng; thực hiện mục tiêu phát triển nông nghiệp, nông dân và nông thôn mà Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương khóa X đề ra đối với vùng nông nghiệp trọng điểm quốc gia.

1 Đặc điểm và vai trò của dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn

Dự án sử dụng nguồn vốn nhà nước để đầu tư vào các công trình, dự án phục vụ sản xuất nông nghiệp, nông thôn không vì mục tiêu lợi nhuận và không có khả năng thu hồi vốn hoặc thu hồi vốn chậm có thể được coi là một dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn. Một dự án đầu tư công trong nông nghiệp mang đầy đủ đặc điểm của một dự án đầu tư công, và bao gồm năm đặc điểm đáng chú ý:

Thứ nhất, nguồn vốn của dự

án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn chủ yếu được cấp từ ngân sách nhà nước, thường được xác định trong dự toán ngân sách nhà nước hàng năm cũng như từng thời kỳ xác định, phụ thuộc vào mục tiêu và quy mô đề ra của chính phủ hoặc các cơ quan quản lý nhà nước. Thứ hai, do đặc thù nguồn vốn nên các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn thường có sự góp mặt của Nhà nước. Trong các dự án này, Nhà nước thường làm chủ đầu tư, quản lý quá trình đầu tư thông qua các cơ quan chức năng của nhà nước ví dụ như Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn hoặc các cơ quan

quản lý nhà nước địa phương. Thứ ba, do chủ đầu tư dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn thường là Nhà nước nên dự án cũng hướng đến những mục tiêu của nhà nước như phát triển bền vững trong khu vực nông nghiệp, nông thôn, xóa đói giảm nghèo và các mục tiêu phát triển nông nghiệp, nông thôn khác nhằm đạt được phúc lợi và công bằng xã hội. Thứ tư, đầu ra của dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn thường là các hàng hoá công cộng, và vì vậy các dự án này hầu như không có khả năng hoàn vốn, quy mô thường lớn và thời hạn thực hiện kéo dài. Tính chất đặc

trung cơ bản nhất của dự án công là tính không cạnh tranh và tính không loại trừ. Tuy nhiên, cần chú ý ngay cả khi chủ đầu tư là doanh nghiệp nhà nước nhưng sản phẩm của dự án là hàng hóa cá nhân thì dự án đó cũng không được tính là dự án công. *Thứ năm*, đối tượng thụ hưởng của dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn thường rộng lớn. Vì đầu ra của dự án đầu tư công trong nông nghiệp là hàng hóa công cộng nên dự án thường có ảnh hưởng lớn đến nhiều đối tượng, chủ yếu là người hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, có liên quan đến nhiều ngành nghề và tầm ảnh hưởng đến vùng dự án thường lớn, khả năng lan tỏa của dự án là rất cao.

Như vậy, căn cứ vào năm đặc điểm trên, có thể nhận dạng được dự án đầu tư nào là đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn. Trong số đó, đặc điểm về nguồn vốn, chủ đầu tư và đối tượng thụ hưởng dự án là những đặc điểm chính, quan trọng nhất trong việc nhận dạng dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn.

Trong nền kinh tế, khu vực kinh tế tư nhân thường không muốn tham gia vào việc cung cấp các hàng hóa công, nhất là trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn do đặc trưng khó thu lại lợi nhuận hoặc thời gian thu hồi vốn dài. Hoạt động đầu tư công của nhà nước nhằm cung cấp những hàng hóa công cộng nên vai trò của hoạt động này đối với nông nghiệp, nông thôn là không thể phủ nhận. Có thể tóm tắt vai trò của đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn qua bốn nội dung sau:

Thứ nhất, các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn thúc đẩy phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn, nâng cao năng suất lao động trong sản xuất và chất lượng nông sản, tăng trưởng kinh tế nông

nghiệp, đảm bảo an ninh lương thực- thực phẩm cho đất nước. Từng bước thực hiện đúng chiến lược phát triển kinh tế- xã hội, thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa- hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn. *Thứ hai*, bởi nông nghiệp, nông thôn vẫn là một khu vực chiếm đa số lực lượng lao động cũng như phần lớn dân số, nên đầu tư công góp phần giải quyết công ăn việc làm, tăng thêm thu nhập của người dân, giải quyết các vấn đề về giáo dục, đào tạo nghề, nâng cao trình độ người dân, giúp người dân có thể tiếp cận được với tiến bộ khoa học kĩ thuật, điều kiện sản xuất, có được điều kiện sinh hoạt, điều kiện sống tốt hơn. *Thứ ba*, nông nghiệp, nông thôn có mối liên quan hữu cơ trực tiếp cũng như gián tiếp với những ngành nghề kinh tế khác như công nghiệp chế biến, du lịch, xuất nhập khẩu... vì thế việc thực hiện các dự án đầu tư công phát triển nông nghiệp, nông thôn góp phần qui định sự phát triển hoặc ảnh hưởng không nhỏ tới các ngành nghề khác. *Thứ tư*, nông nghiệp, nông thôn ở Việt Nam có đặc thù riêng là ngành kinh tế đóng vai trò như là một nhân tố tạo vốn, lao động, thị trường,... tiền đề cho công cuộc công nghiệp hóa- hiện đại hóa đất nước. Vì thế đầu tư công cho nông nghiệp, nông thôn có thể coi là việc đặt nền móng quan trọng cho sự nghiệp công nghiệp hóa- hiện đại hóa đất nước.

Nói tóm lại, các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn là đòi hỏi tất yếu của nền kinh tế trong bối cảnh vai trò của nông nghiệp trong toàn nền kinh tế. Tác động của việc sản xuất hàng hóa công cộng từ các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn không thể đo trực tiếp như đầu tư ở các doanh nghiệp kinh doanh mà phải thông qua lợi ích ở tầm vĩ mô của khu vực nông nghiệp, nông thôn và tác động lan tỏa trong phạm vi cả nền kinh tế.

2. Đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn ở Đồng bằng sông Hồng

2.1. Tình hình đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn

ĐBSH là một trong những vùng kinh tế có tầm quan trọng đặc biệt trong phân công lao động của cả nước. Đây là vùng đất màu mỡ được bồi đắp bởi sông Hồng và sông Thái Bình, vùng có điều kiện tự nhiên rất thích hợp cho kinh tế nông nghiệp, đặc biệt là canh tác lúa nước với sản lượng lúa lớn thứ hai cả nước và năng suất cao nhất cả nước. ĐBSH rộng hơn 1,4 triệu ha chiếm 3,8% diện tích toàn quốc với một vùng biển rộng lớn ở phía Đông và Đông Nam. Số dân của vùng khoảng 19,6 triệu người (2009), chiếm 21,6% số dân cả nước. Hiện tại cũng như trong tương lai, ĐBSH là một trong những vùng đóng vai trò quan trọng trong sự nghiệp phát triển kinh tế- xã hội của đất nước.

ĐBSH là vùng nông nghiệp đang giữ một vị trí quan trọng. Trong năm 2009, toàn ngành nông nghiệp của ĐBSH sản xuất ra 28,4 nghìn tỷ đồng, chiếm khoảng 17,6% tổng giá trị sản xuất nông nghiệp của cả nước. Nếu tính tốc độ tăng trưởng trung bình cho suốt thời kỳ 1993- 2009, tốc độ tăng trưởng của ngành nông nghiệp của vùng ĐBSH đạt 3,7% năm, một tốc độ tăng trưởng khá ấn tượng phản ánh tầm quan trọng của ngành nông nghiệp tại ĐBSH (Niên giám thống kê, 2010). Có được kết quả ấn tượng này không hẳn do vùng ĐBSH có điều kiện tự nhiên và khí hậu phù hợp với sự phát triển nông nghiệp, mà còn do đầu tư công của nhà nước trong khu vực quan trọng này. Nếu tính tổng số vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước cho nông nghiệp, nông thôn vùng ĐBSH suốt từ năm 2000 đến năm 2010, thì con số này đạt 23.386 tỷ đồng. Trong đó, giai đoạn 2000-2005 chỉ có 5.952



tỷ đồng, còn giai đoạn 2006-2010 là 17.434 tỷ đồng, tăng gần gấp 3 lần so với giai đoạn 2000- 2005. Nhờ đó, nông nghiệp vùng ĐBSH đã thực sự trở thành chỗ dựa nền tảng cho công nghiệp và dịch vụ, góp phần quan trọng vào việc bảo đảm ổn định xã hội cho vùng. Cụ thể, nông nghiệp phát triển với nhịp độ khá cao theo hướng tăng năng suất, chất lượng và hiệu quả, đảm bảo vững chắc an ninh lương thực quốc gia; xuất khẩu nông lâm thủy sản tăng nhanh, trình độ khoa học công nghệ được nâng cao; kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội được tăng cường, nhất là thủy lợi, giao thông, góp phần thúc đẩy phát triển sản xuất, từng bước thay đổi bộ mặt nông thôn. Các hình thức tổ chức sản xuất tiếp tục được đổi mới; kinh tế nông thôn phát triển theo hướng tăng công nghiệp, dịch vụ, ngành nghề góp phần tạo việc làm và tăng thu nhập cho cư dân nông thôn. Đời sống vật chất, tinh thần ở các vùng nông thôn vùng ĐBSH ngày càng được cải thiện; xóa đói giảm nghèo đã đạt được những thành tựu to lớn. Năm 2008, thu nhập bình quân đầu người của vùng tăng 2,7 lần so với năm 2002, đặc biệt là về cơ bản đã xóa được đói, tỷ lệ hộ nghèo hạ xuống còn 8,1% vào năm 2008; thành tựu này

được cộng đồng quốc tế đánh giá cao.

Đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn vùng ĐBSH bao gồm các lĩnh vực như: Thủy lợi và đê điều; nông nghiệp; lâm, ngư nghiệp; khoa học công nghệ nông nghiệp và phát triển hạ tầng nông thôn. Trong đó, thủy lợi và đê điều là lĩnh vực được ưu tiên với số vốn đầu tư ngày càng tăng. Các dự án thủy lợi này đã và đang phát huy được hiệu quả lâu dài trong sản xuất nông nghiệp, nông thôn, thông qua việc tăng năng suất cây trồng và cải thiện môi trường. Vốn đầu tư cho khoa học công nghệ nông nghiệp trong vùng cũng có xu hướng tăng. Đây sẽ là xu hướng chủ đạo trong phân bổ vốn nhà nước cho các dự án liên quan tới khoa học công nghệ nông nghiệp (xem số liệu bảng 1).

Từ năm 2006- 2010, trung bình mỗi năm khối lượng vốn đầu tư của nhà nước cho các dự án nông nghiệp, nông thôn ở ĐBSH tăng thêm khoảng 307,2 tỷ đồng. Mặc dù đã có sự gia tăng nhưng lượng vốn đầu tư này vẫn chưa tương xứng với tiềm năng, lợi ích mà nông nghiệp đã mang lại. Khi tỷ lệ trong GDP hàng năm mà nông nghiệp mang lại là khoảng 20% thì vốn đầu tư cho nó chỉ chiếm khoảng 6,5% tổng đầu tư xã hội.

Xét về cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn (xem hình 1), thủy lợi luôn là ngành được ưu tiên đầu tư với số vốn lớn nhất, giai đoạn 2006- 2010 chiếm tới 46%. Các dự án thủy lợi đã giải quyết những vấn đề về tưới tiêu, đê điều cho nông dân và phục vụ sản xuất nông nghiệp. Được ưu tiên thứ hai là các dự án sản xuất nông nghiệp, đó cũng chính là những chương trình giống cây trồng, vật nuôi và những chương trình khuyến nông,... với tỷ trọng đầu tư giai đoạn 2006- 2010 là 18,7%. Đầu tư trong lĩnh vực lâm ngư nghiệp chiếm tỷ trọng 15,4%, khoa học công nghệ đạt 11,8% và phát triển hạ tầng nông thôn chiếm 8,1%. Nhìn chung, cơ cấu vẫn chưa rõ được tính hợp lý bởi lẽ các lĩnh vực như khoa học công nghệ nông nghiệp và hạ tầng nông thôn nên được chú trọng đầu tư nhiều hơn. Điều này góp phần lý giải cho tình trạng ứng dụng khoa học kỹ thuật trong sản xuất nông nghiệp ở ĐBSH vẫn còn thấp, nên năng suất vẫn thấp so với các nước khác trên thế giới, hạ tầng nông thôn còn nhiều yếu kém và thiếu đồng bộ nên không phát huy hiệu quả, chất lượng cuộc sống của cư dân nông thôn còn thấp.

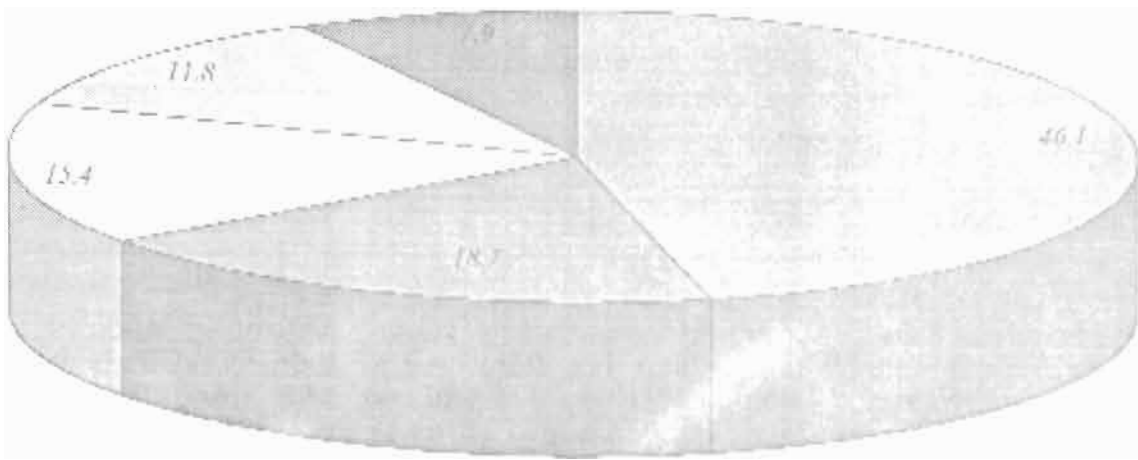
Nguồn vốn của các dự án đầu tư công trong nông

Bảng 1: Mức vốn đầu tư công cho các lĩnh vực nông nghiệp nông thôn vùng ĐBSH
Đơn vị: Tỷ đồng

Năm	2006	2007	2008	2009	2010	T3/2011
Thủy lợi, đê điều	347,2	428,5	534,9	638,4	1462,6	573,7
Nông nghiệp	126,7	169,8	331,2	642,9	109,4	257,6
Lâm, ngư nghiệp	142,8	157,1	251,3	267,3	322,5	151
Khoa học công nghệ nông nghiệp	135,2	141,9	129,5	154,9	312,5	26,3
Phát triển nông thôn	107,3	80,8	84,8	126,6	188	103,8
Tổng	2865,2	2985,1	3339,7	3839,1	4405	1112,4

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Hình 1: Cơ cấu vốn đầu tư công của các dự án trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn ở ĐBSH, trung bình giai đoạn 2006-2010



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

nông nghiệp, nông thôn ở ĐBSH được hình thành từ năm nguồn chính: vốn từ ngân sách nhà nước trung ương, ngân sách nhà nước địa phương, vốn trái phiếu chính phủ, vốn vay từ nước ngoài, và vốn từ các chương trình mục tiêu quốc gia. Việc huy động vốn từ các nguồn này biến động mạnh hàng năm và không thể hiện rõ xu thế. Trong các nguồn này, vốn được phân bổ đầu tư từ ngân sách nhà nước trung ương là nguồn chính và chiếm khoảng 1/3 tổng số vốn đầu tư của nhà nước trong nông nghiệp, nông thôn ở vùng ĐBSH. Nếu tính cả nguồn từ ngân sách nhà nước địa phương, tỷ trọng vốn từ ngân sách nhà nước sẽ chiếm khoảng hơn 40%. Nguồn vốn đi vay từ nước ngoài cũng chiếm khoảng 7%, trong khi đó vốn từ các chương trình mục tiêu quốc gia chiếm

khoảng 20% (xem số liệu bảng 2).

2.2. Những hạn chế trong đầu tư công cho nông nghiệp, nông thôn tại ĐBSH

Không thể phủ nhận rằng hoạt động đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn ở ĐBSH thời gian qua đã đạt được những thành tựu quan trọng nhờ sử dụng các nguồn vốn trong và ngoài nước. Cơ sở hạ tầng nông thôn và các chương trình hỗ trợ đối với sản xuất nông nghiệp không ngừng được đầu tư, nâng cấp và phát triển đã giúp cho ngành nông nghiệp phát triển mạnh mẽ hơn. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đáng khích lệ này, hoạt động đầu tư công nói chung và đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn vùng ĐBSH nói riêng còn tồn tại một số những vướng mắc cần có sự điều chỉnh.

Thứ nhất, tỷ trọng vốn ngân sách nhà nước cho đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn là thấp. Thực tế, nguồn vốn này chỉ đáp ứng được khoảng 17% nhu cầu của khu vực nông nghiệp, nông thôn, và quá thấp để đạt được những mục tiêu phát triển nông nghiệp, nông thôn đã đề ra. Tổng chi ngân sách cho toàn khu vực nông nghiệp, nông thôn chỉ dừng lại ở mức trung bình 5-6%, trong khi khu vực này lại đóng góp đến 20% GDP quốc gia. Nhìn sang các nước châu Á như Hàn Quốc, Malaysia, Philippines... mức đầu tư của họ dành cho nông nghiệp, nông thôn thường trên 20% tổng chi ngân sách (Phạm, 2008). Giai đoạn 2005- 2009, nguồn vốn đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn tăng bình quân 12%/năm nhưng tính đến cuối năm 2009, nguồn đầu tư này cũng chỉ chiếm 1,04%

Bảng 2: Cơ cấu nguồn vốn đầu tư cho các dự án công trong nông nghiệp, nông thôn ở vùng ĐBSH, 2006-2011

Năm	Đơn vị: %					
	2006	2007	2008	2009	2010	T 3/2011
Vốn NSNN TW	32,6	35,8	33,3	29,9	33,8	40,9
Vốn NSNN ĐP	11,4	11,1	10,4	7,6	10,4	2,4
Vốn Trái phiếu CP	21,2	24,7	22,9	22,3	31,8	38,5
Vốn vay nước ngoài	7,8	8,0	6,9	5,0	6,4	10,7
Vốn từ CT-MTQG	26,9	20,4	26,6	35,2	17,6	7,5
Tổng	100	100	100	100	100	100

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Bảng 3: Cơ cấu chi đầu tư và chi thường xuyên của ngành nông nghiệp giai đoạn 2006-2010 vùng Đồng bằng sông Hồng

Năm	2006	2007	2008	2009	2010
Chi đầu tư	83,5	84,7	84,6	84,8	85,7
Chi thường xuyên	16,5	15,3	15,4	15,2	14,3

Nguồn: Bộ Tài chính

GDP (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2011). Nông nghiệp cũng không phải lĩnh vực hấp dẫn đối với các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Rủi ro tiềm ẩn và thiếu tính hấp dẫn trong hoạt động kinh doanh được xem là lực cản lớn nhất trong việc thu hút vốn đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn. Vì thế mà lượng vốn nước ngoài đầu tư vào lĩnh vực này là không đáng kể. Đầu tư trực tiếp nước ngoài vào khu vực này trong năm 2009 chỉ chiếm là 0,59% tổng vốn FDI.

Thứ hai, cơ cấu chi tiêu công trong nông nghiệp, nông thôn có sự không cân đối giữ chi thường xuyên và chi đầu tư. Sự mất cân đối khá nghiêm trọng giữa hai khoản chi này trong những năm vừa qua phần nào được chứng minh qua số liệu trong bảng 3. Xu hướng chủ yếu là tăng trưởng vốn đầu tư, nhưng tốc độ tăng thấp. Chi thường xuyên trong nông nghiệp, nông thôn bao gồm các khoản chi lương, chi vận hành thường xuyên cho các lĩnh vực như: thủy lợi, nông lâm ngư nghiệp, khoa học công nghệ và phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn. Chi đầu tư trong cơ cấu chỉ trung bình chiếm khoảng 80- 85% tổng chi tiêu của ngành nông nghiệp, còn lại là chi thường xuyên chiếm 15- 20%, tỷ trọng chi thường xuyên đã giảm so với mức ổn định 25% giai đoạn 2000- 2005.

Giai đoạn 2006- 2010, mặc dù tỷ lệ chi đầu tư đã có sự gia tăng nhưng lượng gia tăng này nhỏ hơn so với nhu cầu đầu tư ngày càng lớn của ngành

trong khi chi thường xuyên cũng thiếu hụt trầm trọng. Năm 2006, tỷ lệ chi cho đầu tư là 83,5% đến năm 2010 tỷ lệ này chỉ tăng có 2% trong vòng 5 năm, chi thường xuyên thì giảm tỷ trọng liên tục từ 2006-2010. Như vậy, ngân sách cấp không đủ kinh phí cho chi thường xuyên, nhất là chi phí vận hành, bảo dưỡng. Sự mất cân đối liên tục giữa chi vận hành, bảo dưỡng của ngành và sự tích lũy tăng lên của vốn tài sản cố định do lượng vốn đầu tư chủ yếu tập trung vào các công trình xây dựng cơ bản đã dẫn đến hệ quả là các công trình xây dựng nhanh chóng xuống cấp, hiệu quả đầu tư kém. Đây là tình trạng cần được Nhà nước xem xét và điều chỉnh kịp thời để tránh tình trạng gây lãng phí vốn đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn.

Thứ ba, sự phân bổ ngân sách vốn đầu tư trong nội bộ khu vực nông nghiệp, nông thôn chưa hợp lý, có những lĩnh vực chưa được quan tâm đúng mức, và một số lĩnh vực thì khối lượng vốn đầu tư lại quá lớn mà hiệu quả chưa thật rõ rệt. Đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn của vùng tập trung nhiều vào các công trình thủy lợi và đê điều, giai đoạn 2006- 2010 chiếm tỷ lệ 42% trên tổng vốn đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn, trong khi hiệu quả của các công trình lại khá thấp. Công tác thủy lợi mới chỉ chú trọng nhiều đến các công trình thủy lợi phục vụ trồng trọt, chăn nuôi mà chưa chú trọng đến các công trình dân sinh như:

hệ thống nước sạch nông thôn, công trình thủy lợi cho nuôi trồng thủy sản... Hơn nữa, đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn chưa quan tâm đúng mức đến việc đầu tư cho công tác nghiên cứu khoa học, khuyến nông, khuyến ngư trong nông nghiệp. Nguồn lực cho nghiên cứu còn hạn chế. Thêm vào đó, vốn cho khuyến lâm, khuyến ngư còn rất thiếu, không đảm bảo cho sự phát triển của ngành. Chính quyền địa phương và các ban quản lý trung ương cần có sự linh hoạt, hợp tác trong việc điều chuyển một số nguồn vốn đầu tư kém hiệu quả sang các hoạt động đang thiếu hụt vốn. Ngoài ra, mức đầu tư vào cơ sở hạ tầng nông thôn còn thấp trong khi hệ thống cơ sở hạ tầng nông thôn còn rất nhiều yếu kém, không thể đáp ứng được yêu cầu phát triển của nông nghiệp, nông thôn ngày nay. Như vậy, cần phải có sự phân chia hợp lý các nguồn vốn cho các lĩnh vực một cách hợp lý, tạo điều kiện phát triển toàn diện cho nông thôn mới.

Thứ tư, tỷ trọng đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn đã thấp nhưng lại phân bổ dàn trải, thiếu trọng tâm. Tình trạng này đã xảy ra nhiều năm nay nhưng vẫn chưa khắc phục được nên gây thất thoát lớn cho ngân sách và các nguồn vốn đầu tư khác. Tình trạng vốn dàn trải thể hiện ở chỗ các bộ, ban, ngành chịu trách nhiệm phân bổ vốn lại phân bổ không chỉ những dự án đã và đang thực hiện mà phân bổ cho cả những dự án chưa đủ thủ tục đầu tư khiến cho khối lượng vốn

không tập trung, các dự án sắp hoàn thành bị kéo dài, hiệu quả đầu tư không cao. Nhiều dự án đi vào triển khai một cách ồ ạt, có sản phẩm đầu ra nhưng lại không vận hành tốt hoặc đi vào hoạt động một thời gian lại phải ngừng lại. Nhiều trường hợp những công trình đang xây dựng nhưng phải dừng lại nên giá trị đóng góp cho đời sống và giải quyết việc làm cho nông dân không lớn mà còn gây lãng phí tiền của của Nhà nước.

Thứ năm, thất thoát trong đầu tư của các dự án công trong nông nghiệp, nông thôn là khá phổ biến và có xu hướng trầm trọng. Các thất thoát vốn chủ yếu là do những sai phạm về kinh tế do làm trái những quy định của Nhà nước về lãng phí vốn đầu tư, sai phạm về tài chính của các địa phương. Nhiều dự án gây thất thoát, lãng phí do thiết kế chưa hợp lý, chất lượng và công suất sử dụng còn thấp dẫn đến các dự án xây dựng xong, đi vào hoạt động mà không có hiệu quả. Tình trạng đầu tư dàn trải, giải ngân vốn chậm cũng là một nguyên nhân gây thất thoát lãng phí trong các dự án đầu tư công vào nông nghiệp, nông thôn. Một nguyên nhân gây thất thoát lãng phí khác là tình trạng tham ô, bòn rút trong các dự án của các bên dẫn đến các công trình dự án kém chất lượng, tuổi thọ ngắn, gây lãng phí lớn. Vì các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn gắn liền với hoạt động nông nghiệp và phần lớn dân cư trong vùng nên sự thất thoát, lãng phí, không hiệu quả của các dự án này tác động mạnh mẽ tới lòng tin của nhân dân vào các bên liên quan tới quản lý và thực hiện dự án.

Thứ sáu, công tác quản lý đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn ở vùng ĐBSH nói riêng còn có nhiều bất cập và thiếu thống nhất từ trung ương xuống tới địa phương. Phương thức quản lý còn kém hiệu lực, thủ tục

đầu tư phức tạp, việc phân cấp giao quyền tới từng cấp còn chưa triệt để (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2011).

3. Những đề xuất nhằm cải thiện hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn ở ĐBSH

Thực tế đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn ở ĐBSH đã và đang đặt ra những vấn đề cấp bách về quản lý, sử dụng, và hiệu quả đầu tư của nguồn vốn nhà nước. Các nguyên nhân chủ yếu được chỉ ra có thể bao gồm: công tác quy hoạch các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn trong vùng còn nhiều bất cập, chồng chéo; việc sử dụng vốn đầu tư quá dàn trải, thiếu trọng điểm, thiếu tính hướng đích; công tác quản lý, giám sát, thanh tra, kiểm tra,... thực hiện đầu tư trong nông nghiệp, nông thôn chưa được coi trọng đúng mức; và thiếu sự tham gia của các bên, nhất là người dân và chính quyền địa phương, trong việc thiết kế, xây dựng, triển khai dự án đầu tư trong nông nghiệp, nông thôn trong vùng (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2011; Nguyễn và Lê, 2010). Phần này sẽ đề cập một số gợi ý nhằm cải thiện hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn ở ĐBSH.

Thứ nhất, thống nhất quy hoạch sử dụng vốn đầu tư công cho nông nghiệp, nông thôn trên phạm vi cả nước và ở ĐBSH. Để đảm bảo tính thống nhất của quy hoạch từ nhà nước đến địa phương, từ tỉnh đến huyện, quy hoạch phải do nhà nước quản lý, điều phối chung. Quy hoạch phải được điều chỉnh kịp thời, đáp ứng sự thay đổi của nhu cầu thị trường. Phải gắn liền quy hoạch nông nghiệp, nông thôn ở trong vùng với hệ thống quy hoạch liên quan như quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị và phù hợp với quy hoạch phát triển xã hội của cả vùng và quy hoạch chung của đất nước. Chuyển

mạnh từ lối quy hoạch manh mún, hành chính, áp đặt và thiếu khả thi, không tính đến nhu cầu của thị trường sang quy hoạch xuất phát từ thực tế yêu cầu của thị trường, từ đó có bước đi và lộ trình đầu tư có hiệu quả hơn. Để tạo được các nguồn vốn đầu tư công cho nông nghiệp, nông thôn bền vững và đa dạng, công tác quy hoạch cần phải đi trước mang tính hướng dẫn xây dựng các kế hoạch đầu tư phát triển của nông nghiệp, nông thôn trong toàn vùng.

Thứ hai, sử dụng nguồn vốn đầu tư trong nông nghiệp, nông thôn một cách tập trung, không dàn trải, chống thất thoát, thực hiện tiết kiệm, tích cực chống tiêu cực lãng phí. Xử lý kịp thời và nghiêm minh việc sử dụng ngân sách nhà nước cho đầu tư công khu vực nông thôn không hiệu quả. Làm rõ trách nhiệm của từng cá nhân, từng tổ chức trong vùng và thực hiện chế độ trách nhiệm đối với thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước đầu tư công nông nghiệp, nông thôn trong quản lý điều hành ngân sách mà để xảy ra thất thoát và chi tiêu lãng phí, không đúng mục đích. Phải kiên quyết đình hoãn những dự án đầu tư không có hiệu quả, không bố trí nguồn lực cho những dự án không đủ thủ tục đầu tư, không phê duyệt dự án nếu không xác định được nguồn vốn thực hiện cho việc đầu tư mới.

Thứ ba, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán của các cơ quan nhà nước thường xuyên, liên tục hơn để chống thất thoát lãng phí trong đầu tư công trong nông nghiệp. Nghiêm túc chấn chỉnh từ công tác lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch các dự án đầu tư công trong nông nghiệp ở tất cả các cấp. Tổ chức tốt công tác thẩm định

các dự án quy hoạch, nâng cao sự liên kết giữa các vùng trong quy hoạch với nhau để sử dụng nguồn lực một cách hiệu quả. Một kinh nghiệm trong quá trình giám sát và kiểm tra đó là tăng cường sự tham gia của người dân vào các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn trong vùng ĐBSH từ khâu hình thành dự án cho đến kết thúc dự án. Làm được điều này sẽ có hai tác dụng: dự án đến được với người dân và dân giám sát được dự án.

Thứ tư, thực hiện hợp tác đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn nhằm nâng cao nguồn vốn và hiệu quả đầu tư. Nhu cầu đầu tư ngày càng tăng trong bối cảnh hạn chế về ngân sách đã tạo ra nhiều khó khăn cho việc xây dựng các dự án đầu tư. Do đó, thực hiện hợp tác đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn vừa đáp ứng được nhu cầu vốn vừa góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng vốn. Để nâng cao hiệu quả đầu tư công, cần nghiên cứu thực hiện hình thức hợp tác đầu tư công-tư. Đây là hình thức giảm được chi phí thực hiện dự án và chia sẻ rủi ro. Theo kinh nghiệm sử dụng hình thức hợp tác công- tư ở Singapore, mức giảm chi phí thực hiện dự án có thể lên tới 15- 20% (Nguyễn và Lê, 2010). Các lĩnh vực đầu tư khuyến khích phát triển theo hình thức này gồm: Giao thông thủy lợi nội đồng, cấp nước, nghiên cứu khoa học nông nghiệp... Bên cạnh đó, cần chủ động xây dựng quan hệ đối tác với các yếu tố nước ngoài dựa trên lợi

thế của từng tổ chức quốc tế và quốc gia, tổ chức vận động thu hút viện trợ, công nghệ và đầu tư nước ngoài, trên cơ sở đó thu hút thêm vốn đầu tư cho khu vực nông nghiệp, nông thôn. Chú trọng mở rộng hợp tác quốc tế trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học công nghệ nông nghiệp, bởi đây là lĩnh vực các đối tác quốc tế có ưu thế.

Thứ năm, đổi mới quản lý nhà nước về các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn ở vùng ĐBSH theo hướng phân cấp giao quyền cho từng bên tham gia vào dự án. Cần quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của từng bên, tránh tình trạng thành tích ai cũng có công, còn sai phạm lại không có người chịu trách nhiệm. Phương thức quản lý vốn đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn cần tiếp cận với phương thức hoạt động đầu tư theo hướng thị trường.

4. Kết luận

Đầu tư trong nông nghiệp, nông thôn đã và đang góp phần làm tăng các lợi ích kinh tế, tài chính, xã hội và môi trường, đặc biệt là các ngoại ứng tích cực của dự án. Nếu hiệu quả của các dự án công được cải thiện và đạt mức cao sẽ thúc đẩy sản xuất nông nghiệp trong vùng cũng như kinh tế toàn vùng. Ngược lại, hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn không cao sẽ ảnh hưởng bất lợi đến nền kinh tế hiện tại và thậm chí làm tăng gánh nặng cho cả thế hệ mai sau. Vì vậy, việc nghiên cứu đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn ở ĐBSH là việc làm cần thiết

giúp cho các nhà làm chính sách có chiến lược phát triển kinh tế xã hội trong từng thời kỳ đem lại hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất.

Quá trình phát triển kinh tế xã hội vùng ĐBSH gắn với sự phát triển của ngành nông nghiệp mà trong đó các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn trong vùng có một vai trò quan trọng nhất định, đảm bảo thành quả của ngành nông nghiệp trong nền kinh tế vùng. Tuy nhiên, trong thực tế đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn ở vùng ĐBSH đang gặp phải những thách thức nhất định như thiếu tính định hướng, chồng chéo, thiếu giám sát kiểm tra, thiếu sự tham gia và tính bền vững của các dự án đầu tư công. Trên cơ sở phân tích về thực trạng của các dự án đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn, bài viết này đã chỉ ra những hạn chế chính của đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn ở ĐBSH. Bài viết cũng đã gợi ý các giải pháp nhằm khắc phục những hạn chế và giải quyết các yếu tố tác động tiêu cực tới đầu tư công trong nông nghiệp, nông thôn ở vùng ĐBSH. Các ý kiến đề xuất xoay quanh vấn đề quy hoạch, cách thức và lĩnh vực phân bổ vốn đầu tư, công tác kiểm tra giám sát, và khuyến khích sự tham gia của các bên,... nhằm phát huy sức mạnh tổng hợp của đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn vùng ĐBSH, đóng góp vào sự thành công chung của chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của vùng. □

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011). Báo cáo các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn, Hà nội
2. Bộ Tài chính (2007). Báo cáo Kế hoạch Tài chính và Chi tiêu trung hạn giai đoạn 2007- 2009, Hà nội
3. Phạm Bảo Dương (2008). Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng luật Nông nghiệp Việt Nam, Viện Chính sách và Chiến lược phát triển Nông nghiệp- Nông thôn
4. Tổng cục Thống kê (2010). Niên giám thống kê năm 2009, Nhà Xuất bản Thống Kê, Hà Nội
5. Nguyễn Đình Tài, và Lê Thanh Tú (2010). Nâng cao hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam, Tạp chí Tài chính, số 4 (546).