

Thu hút doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn: Tháo gỡ khó khăn từ góc độ thực thi chính sách

LƯU NGỌC LƯƠNG*
NGUYỄN HỮU NHÃN**

Với quyết tâm xây dựng một Chính phủ kiến tạo, hành động và đồng hành cùng doanh nghiệp, hàng loạt chính sách, chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ra đời như luồng gió mới làm khởi sắc phong trào khởi nghiệp ở nước ta hiện nay. Đối với lĩnh vực đầu tư trong nông nghiệp, nông thôn, nhiều chính sách mới ban hành, trong đó có Nghị định số 57/2018/NĐ-CP, ngày 17/04/2018 về khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn càng khẳng định quyết tâm này. Tuy nhiên, việc thực thi chính sách nêu trên đến nay còn rất nhiều bất cập làm giảm hiệu quả của chính sách. Bài viết tập trung vào đánh giá tình hình và đề xuất giải pháp thúc đẩy thực hiện chính sách trong giai đoạn tới.

CHÍNH SÁCH KHUYẾN KHÍCH DOANH NGHIỆP ĐẦU TƯ VÀO NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN

Chính sách khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp nông thôn đã được đặt nền móng từ Nghị định số 61/NĐ-CP, ngày 04/06/2010, sau đó thay thế bằng Nghị định số 210/2013/NĐ-CP, ngày 19/12/2013. Tuy nhiên, tổng kết của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) cho thấy, nhiều bất cập, như: thủ tục hành chính triển khai dự án đầu tư và nhận hỗ trợ của doanh nghiệp còn phức tạp (16 bước với khoảng 40 văn bản có liên quan, tùy theo từng địa phương và loại dự án); tiếp cận đất đai khó khăn, quy hoạch sử dụng đất thường xuyên thay đổi; các điều kiện hỗ trợ còn khó đáp ứng. Đặc biệt là khó khăn về nguồn vốn, phần lớn các địa phương trông chờ hỗ trợ từ Trung ương, trong khi nguồn ngân sách trung ương còn rất hạn chế.

Từ những bài học kinh nghiệm trong quá trình thực hiện Nghị định số 210, theo Bộ KH&ĐT, mục tiêu Nghị định số 57 đã được xác định là tạo lập được chính sách ưu đãi hơn so lĩnh vực khác để hỗ trợ doanh nghiệp tham gia đầu tư và trở thành hạt nhân cho quá trình tái cơ cấu ngành nông nghiệp; tháo gỡ các

khó khăn trong quá trình tham gia và triển khai dự án đầu tư, đặc biệt là cải cách mạnh mẽ thủ tục hành chính nhằm giảm chi phí của doanh nghiệp (cả chi phí chính thức và không chính thức). So với Nghị định số 210, Nghị định số 57 đã giảm tối đa các hỗ trợ trực tiếp (bằng tiền), điều chỉnh các mức hỗ trợ đủ sức hấp dẫn đối với doanh nghiệp, nhưng phù hợp khả năng cân đối ngân sách nhà nước và cơ chế thị trường, chỉ hỗ trợ một phần trong tổng mức đầu tư nhằm tạo trách nhiệm đầu tư hiệu quả của đồng vốn, ngăn ngừa trục lợi chính sách. Các hỗ trợ trực tiếp chỉ còn tập trung vào một số sản phẩm có tiềm năng, lợi thế và một số khâu quan trọng có tác dụng dẫn dắt trong chuỗi giá trị nông sản.

Về cơ chế hỗ trợ gián tiếp, Nghị định số 57 đã bổ sung các hỗ trợ theo thẩm quyền của Chính phủ được giao tại các luật chuyên ngành; miễn giảm thuế giảm sử dụng đất; miễn giảm một số thủ tục theo pháp luật về xây dựng;

* Vụ Kinh tế nông nghiệp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

** Khoa Kinh tế và Phát triển nông thôn, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

cho phép chủ đầu tư dự án thực hiện song song hoặc lồng ghép các thủ tục về đất đai, môi trường, xây dựng và nhận hỗ trợ... Đối với việc hạn chế “gánh nặng” kiểm tra, thanh tra, Khoản 3, Điều 16, Nghị định số 57 quy định: “Khi chưa hoạt động sản xuất, kinh doanh, cơ quan nhà nước tại địa phương không được thanh tra, kiểm tra, kiểm toán dưới bất kỳ hình thức nào trừ khi có quy định của Luật hoặc có dấu hiệu vi phạm pháp luật rõ ràng”. Đây là nội dung quy định để thể chế hóa chủ trương của Chính phủ về hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp tại Hội quyết số 35/NQ-CP, ngày 16/05/2016.

TỌN TẠI, HẠN CHẾ TRONG TRIỂN KHAI CHÍNH SÁCH

Về yếu tố chủ quan của chính sách
 Với vai trò là văn bản hướng dẫn Luật, dù Chính phủ đã có quyết tâm và cố gắng, nhưng Nghị định số 57 sẽ khó có thể tạo đột phá do bị giới hạn tại khuôn khổ pháp lý do Luật Đất đai và các luật chuyên ngành quy định. Ví dụ, việc tích tụ, tập trung đất đai được coi là giải pháp đột phá cho việc sản xuất, kinh doanh trong lĩnh vực nông nghiệp, nhưng với các hỗ trợ tại Điều 5, 6, 7 của Nghị định, thì chỉ xử lý được phần ngọn, giúp doanh nghiệp giảm bớt khó khăn về tài chính; không thể xử lý được các vướng mắc cốt lõi khi thực hiện tích tụ, tập trung đất đai theo các quy định của Luật Đất đai là vấn đề về khả năng tiếp cận, quyền sở hữu, quyền định đoạt đối với đất nông nghiệp. Ngoài ra, các chính sách về thuế, phí là rất quan trọng, nhưng không được quy định bởi các loại chính sách này được quy định bởi các luật thuế, Luật Phí và Lệ phí quy định.

Một số quy định trình mang tính “nới lỏng” như việc miễn thực hiện thủ tục quyết định chủ trương đầu tư theo quy định tại điểm a, khoản 1, Điều 32, Luật Đầu tư đối với dự án thuộc danh mục khuyến khích đầu tư không mang nhiều ý nghĩa, bởi thủ tục này do cơ quan quản lý kế hoạch đầu tư cấp tỉnh hiện thực hiện rất nhanh chóng (đa số các địa phương 2-3 ngày). Những trường hợp phức tạp kéo dài cơ bản là liên quan đến thủ tục giao đất, cho thuê đất của Nhà nước, thủ tục đánh giá tác động môi trường, phòng cháy chữa cháy... thì Nghị định chưa xử lý được.

Nhiều quy định chỉ mang tính “biểu tượng”, rất khó hiệu quả trong thực hiện:

- Khoản 2, Điều 8, Nghị định quy định “Các công trình xây dựng trên đất (bao gồm cả nhà lưới, nhà kính, nhà màng và công trình thủy lợi) của doanh nghiệp đầu tư được tính là tài sản để thế chấp vay vốn tại các ngân hàng thương mại”, tuy nhiên quy định này không mang lại nhiều lợi ích cho người vay. Nguyên nhân là do việc cho vay còn phụ thuộc vào việc các tổ chức tín dụng định giá tài sản đảm bảo hoặc đánh giá khả năng thu hồi tài sản đảm bảo.

- Khoản 5, Điều 7 quy định “Khuyến khích doanh nghiệp sử dụng đất nông nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản xây dựng các nhà máy chế biến nông sản, kết cấu hạ tầng đi kèm (Kho chứa, trụ sở, đường nội bộ, hệ thống xử lý chất thải)”. Đây là điều doanh nghiệp rất cần, vì dự án nào cũng phải có nhà điều hành, nhà máy chế biến, nhưng đang rất khó khăn trong việc chuyển đổi điều kiện, thủ tục chuyển đổi, thủ tục xây dựng hạ tầng rất phức tạp. Tuy nhiên, chính Điều, khoản này quy định: “Thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất, xây dựng theo quy định của Luật Đất đai và Luật Xây dựng”, nên chưa giải quyết được vấn đề.

- Điểm b, khoản 1 Điều 19 Nghị định quy định: “Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành cơ chế thúc đẩy tập trung đất đai, tạo quỹ đất để thu hút doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn phù hợp với thẩm quyền và các quy định của pháp luật”.

Thực tế nhiều địa phương đã có cơ chế thí điểm thúc đẩy tập trung đất đai, tạo quỹ đất để thu hút doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn (như Thái Bình, Hà Nam...), nhưng đều đang ở dạng thí điểm và cơ sở pháp lý không vững chắc. Vì vậy, khó có thể đảm bảo cả 2 yếu tố: hiệu quả, nhưng lại phải phù hợp hoàn toàn với các quy định của pháp luật.

- Khoản 6, Điều 15 Nghị định quy định: “Nguồn vốn và thủ tục hỗ trợ đầu tư đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (quy định tại khoản 1, Điều 23 Luật Đầu tư) và doanh nghiệp nhà nước thực hiện theo quy định riêng của pháp luật”. Tuy nhiên, đến nay, chưa có văn bản nào quy định cụ thể nội dung hỗ trợ này. Điều này làm giảm hiệu quả của chính sách đối với nhóm nhà đầu tư nước ngoài (có lợi thế về vốn, khoa học công nghệ sản xuất, quản lý) đang mong muốn đầu tư vào nông nghiệp.

Về yếu tố thực thi chính sách

Văn bản hướng dẫn
 Theo Bộ KH&ĐT, đến nay sau hơn 1 năm Nghị định số 57 có hiệu lực, hệ thống văn bản hướng dẫn cấp trung ương đã cơ bản đầy đủ:

- Bộ KH&ĐT có Thông tư số 04/2018/TT-BKHĐT, ngày 06/12/2018 hướng dẫn thực hiện Nghị định.
- Bộ Công Thương có Quyết định số 176/QĐ-BCT, ngày 28/01/2019 về Danh mục sản phẩm cơ khí chế tạo, linh kiện, máy nông nghiệp và sản phẩm phụ trợ phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn.

- Bộ Khoa học và Công nghệ có Thông tư số 02/2019/TT-BKH&CN, ngày 02/06/2019 ban hành Danh mục công nghệ hỗ trợ doanh nghiệp nghiên cứu, chuyển giao, ứng dụng công nghệ công nghệ cao theo Nghị định số 57/2018/NĐ-CP.

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có Thông tư số 37/2018/TT-BNNPTNT, ngày 25/12/2018 về Danh mục sản phẩm nông nghiệp chủ lực quốc gia được hỗ trợ theo Nghị định số 57/2018/NĐ-CP.

Tuy nhiên, vẫn còn thiếu quy định về tiêu chí dự án nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao (do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn soạn thảo).

Đối với cấp địa phương, để thực hiện Nghị định số 57, ngoài việc tuyên truyền việc thực hiện Nghị định, địa phương phải hành 5 chính sách của địa phương mình. Tuy nhiên, theo thông kê của Bộ KH&ĐT, thì việc bổ sung budget dành của địa phương rất chậm: 14/63 tỉnh, thành phố đã ban hành chính sách đặc thù của địa phương về hỗ trợ doanh nghiệp; Chưa tỉnh nào ban hành cơ chế thúc đẩy tập trung đất đai (không tính các cơ chế thí điểm cũ); 1/63 tỉnh ban hành quyết định chủ trương đầu tư về danh mục dự án khuyến khích đầu tư; 5/63 tỉnh ban hành danh mục sản phẩm nông nghiệp chủ lực cấp tỉnh; 01/63 tỉnh ban hành định mức hỗ trợ chi tiết.

Nguồn vốn thực hiện

Nghị định số 57 ra đời trong bối cảnh kế hoạch đầu tư công các cấp đã phân bổ và phê duyệt xong. Do đó, việc thiếu vốn thực hiện chính sách trong giai đoạn 2016-2020 là vấn đề đã được dự báo trước. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã giao Bộ KH&ĐT (Chỉ thị số 09/CT-TTg, ngày 01/04/2019; Quyết định số 1203/QĐ-TTg, ngày 18/09/2018; Nghị quyết số 53/NQ-CP năm 2019) tổng hợp nhu cầu và đề xuất sử dụng các nguồn vốn bổ sung ngoài trung hạn để thực hiện chính sách. Bộ KH&ĐT đã đề nghị Thủ tướng Chính phủ hỗ trợ 1.200 tỷ đồng từ nguồn dự phòng ngân sách trung ương năm 2019 nhằm hỗ trợ các dự án của các địa phương đã đủ điều kiện hỗ trợ theo Nghị định số 57/2018/NĐ-CP, tuy nhiên đến nay, chủ trương này vẫn chưa được chấp thuận.

Tương tự ngân sách trung ương, đến nay, các địa phương cơ bản chưa bố trí được nguồn vốn để thực hiện Nghị định này.

MỘT SỐ GIẢI PHÁP CẦN THỰC HIỆN

Sự ra đời của Nghị định số 57 là tin vui với cộng đồng doanh nghiệp, thể hiện quyết tâm của Chính phủ về thu hút doanh nghiệp vào lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn. Đơn giản thủ tục hành chính và các hỗ trợ trực tiếp bằng tiền cũng sẽ giúp doanh nghiệp giảm bớt chi phí đầu tư khi tham gia lĩnh vực đầu tư còn nhiều rủi ro này. Tuy nhiên, vẫn còn đó nhiều thách thức có thể làm “chùn bước” doanh nghiệp khi quyết định đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp, đòi hỏi Chính phủ và các cơ quan liên quan cần tiếp tục có những điều chỉnh, quyết tâm tháo gỡ mạnh mẽ để tạo ra môi trường thực sự thông thoáng và đủ sức hấp dẫn nhà đầu tư. Đối với việc đưa chính sách vào cuộc sống, cần sự quyết tâm chính trị rất lớn của các cấp chính quyền:

Thứ nhất, Bộ KH&ĐT cần phải tăng cường phổ biến, quán triệt các nội dung của Nghị định cho các cấp chính quyền địa phương và cộng đồng doanh nghiệp.

Thứ hai, phải hoàn thiện các văn bản hướng dẫn theo yêu cầu của Nghị định.

Thứ ba, điều kiện kinh doanh và thủ tục kiểm tra chuyên ngành trong lĩnh vực nông nghiệp vẫn được đánh giá là phức tạp, trì trệ, rất cần rà soát, cắt giảm một cách thực chất, quyết liệt để tạo thuận lợi hơn cho doanh nghiệp.

Thứ tư, các cấp phải quan tâm bố trí nguồn lực để hiện thực các cam kết mạnh mẽ của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về hỗ trợ doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn. Tránh trường hợp như các đại biểu Quốc hội nếu về thực trạng hiện nay là ban hành chính sách nhưng không bố trí được nguồn lực để thực hiện được ví như “một loại quả đẹp, mà không ăn được”. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ (2018). *Nghị định số 57/2018/NĐ-CP, ngày 17/04/2018 về cơ chế, chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn*
2. Chính phủ (2019). *Nghị quyết số 53/NQ-CP, ngày 17/07/2019 về giải pháp khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp hiệu quả, an toàn, bền vững*
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2019). *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội năm 2019, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2020, công bố tháng 10/2019*
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018). *Văn bản số 3406/BKH&ĐT-KTNN, ngày 24/05/2019 báo cáo tình hình thực hiện Nghị định số 57/2018/NĐ-CP*
5. Tổng cục Thống kê (2019). *Niên giám Thống kê năm 2018, Nxb Thống kê*