

Chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn

Thực trạng và khuyến nghị

1. Chủ trương, chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã quan tâm phát triển nông nghiệp, nông thôn. Năm 2008, Ban Chấp hành Trung ương đã ra Nghị quyết TW 7 (khóa X) số 26-NQ/TW ngày 05/8/2008 về nông nghiệp, nông dân, nông thôn, đề ra những mục tiêu phát triển của ngành nông nghiệp đến năm 2020 cùng với các nhiệm vụ, giải pháp thực hiện. Triển khai Nghị quyết số 26-NQ/TW, Thủ tướng Chính phủ ban hành Nghị quyết số 24/2008/NQ-CP ngày 28/10/2008, trong đó nhấn mạnh sửa đổi văn bản quy phạm pháp luật theo hướng tăng đầu tư phát triển cho khu vực nông nghiệp, nông thôn và thực hiện rà soát các quy định về đầu tư để khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.

Chiến lược phát triển nông nghiệp, nông thôn giai đoạn 2011 - 2020 cũng xác định rõ một trong những mục tiêu đến năm 2020 là “Tạo chuyển biến rõ rệt phát triển kinh tế hợp tác, hiệp hội, phát triển liên kết dọc theo ngành hàng, kết nối giữa sản xuất - chế biến - kinh doanh đồng thời nêu rõ giải pháp tổ chức sản xuất - kinh doanh “gắn chặt nghiên cứu với đào tạo và khuyến nông, hỗ trợ cho nông dân, doanh nghiệp (giảm thuế, cho vay vốn ưu đãi, hỗ trợ chuyển giao khoa học công nghệ, hỗ trợ đào tạo cho những đơn vị áp dụng khoa học - công nghệ mới) để khuyến khích tiếp thu ứng dụng khoa học công nghệ trong sản xuất - kinh doanh”. Quyết định số 899/QĐ-TTg ngày 10/6/2013 phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững đã tạo hành lang pháp lý để tổ chức sản xuất và chế biến sản phẩm có đầu ra ổn định, khuyến khích doanh nghiệp liên kết, ký kết hợp đồng sản xuất, tiêu thụ nông sản với nông dân; phát triển các nhóm nông dân hợp tác tự nguyện, liên kết sản xuất theo chuỗi giá trị. Quyết định số 644/QĐ-TTg năm 2014 phê duyệt Đề án Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa để phát triển cụm liên kết ngành trong chuỗi giá trị khu vực nông nghiệp, nông thôn nhằm hỗ trợ và nâng cao khả năng cạnh tranh cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa tham gia và phát triển mạng lưới liên kết sản xuất - kinh doanh và dịch vụ trong chuỗi giá trị sản phẩm nông nghiệp. Theo đó phần đầu tỷ lệ doanh nghiệp kinh doanh trong một số chuỗi sản phẩm nông nghiệp gia tăng ít nhất là 5% vào năm 2018 so với 2013. Đồng thời tăng cường mối liên kết trong chuỗi cung ứng các sản phẩm nông nghiệp

tiềm năng; nâng cao vai trò và năng lực của các tổ chức hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, các hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành hàng trong việc hỗ trợ các doanh nghiệp trong chuỗi giá trị sản phẩm nông nghiệp...

Nhằm đẩy mạnh khuyến khích và thu hút doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 210/2013/NĐ-CP ngày 19/12/2013 về chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn thay thế Nghị định số 61/2010/NĐ-CP. Một số văn bản khác cũng được ban hành nhằm hướng dẫn thực hiện các quy định trong Nghị định số 210/2013/NĐ-CP như Chỉ thị số 09/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/4/2014; Thông tư số 05/2014/TT-BKHĐT, Thông tư số 14/2014/TT-BNNPTNT, Thông tư số 43/2014/TT-BNNPTNT, Thông tư số 30/2015/TT-BTC. Đây được xem là một bước chuyển tích cực, tạo đột phá để thúc đẩy các doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn với những ưu đãi về đất đai; hỗ trợ đầu tư; đào tạo nguồn nhân lực, phát triển thị trường và áp dụng khoa học - công nghệ.

2. Một số hạn chế, khó khăn trong quá trình thực hiện

Kết quả khảo sát thực tế cho thấy, hầu hết các địa phương đều quán triệt chủ trương của Đảng và Nhà nước về khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn và cụ thể hóa bằng các văn bản của địa phương... Tuy nhiên các văn bản này gần như lặp lại các nội dung trong Nghị định số 210/2013/NĐ-CP, về cơ bản chưa làm rõ được những điểm

khác biệt hay đặc thù riêng cũng như thế mạnh của địa phương để có chính sách khuyến khích trọng tâm, trọng điểm. Bên cạnh đó, cũng có một số địa phương đã có sự chủ động trong điều chỉnh về quy mô, lĩnh vực, sản phẩm cho phù hợp với điều kiện, tập quán canh tác của địa phương và dành ngân sách để hỗ trợ về kinh phí giải phóng mặt bằng, lãi suất ngân hàng, bảo hiểm... Số lượng dự án được hỗ trợ theo Nghị định số 210/2013/NĐ-CP chưa nhiều, các địa phương chỉ tập trung hỗ trợ cho các dự án đăng ký đầu tư trong khi khâu hỗ trợ đất đai, giải phóng mặt bằng, cơ sở hạ tầng chưa thực hiện được.

(i) Về đất đai, các dự án đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn đòi hỏi diện tích sử dụng đất lớn để canh tác trên diện tích rộng, áp dụng khoa học kỹ thuật. Mặc dù Nghị định số 210/2013/NĐ-CP quy định rõ những ưu đãi đất đai cho doanh nghiệp như miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuê mặt nước... nhưng đều rất khó triển khai, do doanh nghiệp khó tiếp cận với quỹ đất sạch. Những vùng, địa bàn kinh tế khó khăn và đặc biệt khó khăn thường có địa hình không thuận tiện, mặc dù nguồn lực đất đai rất sẵn có nhưng hệ thống giao thông, cơ sở hạ tầng chưa phát triển, các dự án chưa có hạ tầng ngoài hàng rào nên không hấp dẫn doanh nghiệp bỏ vốn đầu tư.

Tại nhiều địa phương, quỹ đất sạch gần như không còn để giao cho doanh nghiệp thực hiện các dự án nông nghiệp, hoặc không phù hợp về địa hình. Việc quy hoạch đất cho các dự án nông nghiệp mới chỉ dừng lại ở văn bản, chưa được triển khai do nhiều vướng mắc trong giải phóng mặt bằng (GPMB). Nguồn lực tài chính từ ngân sách địa phương (NSDP) không

đủ khả năng hỗ trợ GPMB cho doanh nghiệp nên để có đất sử dụng, doanh nghiệp (đa phần là doanh nghiệp nhỏ và vừa) đã phải ứng trước một khoản kinh phí lớn để đền bù, giải toả, hỗ trợ di dời... do đó không còn đủ vốn tập trung cho xây dựng hạ tầng nhà xưởng và đầu tư trang thiết bị. Ngoài ra, còn có những vướng mắc liên quan đến vấn đề tích tụ ruộng đất do thủ tục khá phức tạp.

(ii) Về bố trí nguồn vốn hỗ trợ đầu tư, theo Nghị định số 210/2013/NĐ-CP, nguồn vốn hỗ trợ đầu tư bao gồm: Ngân sách trung ương (NSTW) hỗ trợ có mục tiêu cho NSĐP; vốn lồng ghép từ các chương trình dự án và NSĐP; 2 - 5% NSĐP hằng năm của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Khoản 1, Điều 17). Vốn cho các dự án đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn sẽ được bố trí từ các chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình có mục tiêu (đối với các dự án đủ điều kiện nhận hỗ trợ từ NSTW) và từ NSĐP (đối với các dự án còn lại). Trên thực tế, việc triển khai thực hiện Nghị định số 210/2013/NĐ-CP phải được thực hiện song song với các chính sách khuyến khích, ưu đãi đã triển khai trước đó, do đó các địa phương có ngân sách hạn hẹp, phụ thuộc nhiều vào NSTW¹ rất khó thực hiện. Bên cạnh đó, các dự án đầu tư vào nông nghiệp ở hầu hết các địa phương lại chủ yếu có quy mô nhỏ dưới 2 tỷ đồng nên số lượng các dự án nhận được hỗ trợ từ trung ương thường

¹ Trong dự toán ngân sách nhà nước năm 2016 chỉ có 13/63 tỉnh, thành có nguồn thu đủ lớn để điều tiết về trung ương; 50 tỉnh hằng năm phải nhận hỗ trợ từ NSTW.

nhỏ hơn nhiều so với số lượng các dự án nhận hỗ trợ từ địa phương². Điều này cũng dẫn đến sự chậm trễ trong việc ban hành các chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp.

(iii) Về điều kiện hỗ trợ, các điều kiện được hưởng ưu đãi còn khá cao, rất ít doanh nghiệp có thể đạt đến quy mô, công suất theo quy định để được hưởng ưu đãi. Thứ nhất, việc xác định sản phẩm đặc thù quy định trong Nghị định số 210/2013/NĐ-CP sẽ dẫn tới sự giới hạn phạm vi các doanh nghiệp được hỗ trợ, không phát triển được những sản phẩm có thể mạnh đặc thù của địa phương. Thứ hai, điều kiện được hưởng ưu đãi không phù hợp với thực trạng doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp do: (1) Các doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn đa phần có công suất nhỏ, hoạt động còn phân tán nhỏ lẻ, nguồn vốn thấp, không đủ để đầu tư các cơ sở đáp ứng các điều kiện được hỗ trợ; (2) Cơ sở giết mổ thông thường có quy mô nhỏ, chưa tiến đến quy mô xuất khẩu hoặc tạo chuỗi tiêu thụ sản phẩm, do đó không thể đáp ứng được các điều kiện để hưởng ưu đãi. (3) Thủ tục được hưởng ưu đãi còn khá phức tạp

² Năm 2013 - 2014, tỉnh Quảng Nam có 26 doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, trên diện tích 94,72 héc-ta, thu hút khoảng 2.740 lao động với tổng vốn đầu tư 1.288,71 tỷ đồng. Tuy nhiên, chỉ có 4 doanh nghiệp đủ điều kiện hỗ trợ từ NSTW, 22 doanh nghiệp còn lại không đủ điều kiện hỗ trợ từ NSTW. Để thực hiện đúng theo Nghị định số 210/2013/NĐ-CP, NSDP phải hỗ trợ số tiền gần 105 tỷ đồng, nhưng trên thực tế, NSDP không đủ để hỗ trợ ngay một lúc.

(quy trình thực hiện, chi phí thẩm định dự án gây tổn kém). Ví dụ, theo quy định, để được hưởng ưu đãi, dự án phải nằm trong quy hoạch của từng địa phương, song khu vực quy hoạch thường là các vùng còn khó khăn, cơ sở hạ tầng kém, chi phí đầu tư cao nên doanh nghiệp không đầu tư. Trong khi đó, những doanh nghiệp có dự án khả thi, đáp ứng được các điều kiện hỗ trợ nhưng lại không nằm trong quy hoạch thì sẽ phải thực hiện những thủ tục rất phức tạp để bổ sung quy hoạch, gây lãng phí tài chính và thời gian của doanh nghiệp.

(iv) Về đối tượng hỗ trợ, Kết luận số 56-KL/TW ngày 21/3/2013 của Bộ Chính trị về đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết Trung ương 5 khóa IX về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể đã nhìn nhận vai trò quan trọng của kinh tế tập thể trong phát triển kinh tế, chính trị, xã hội và an ninh, quốc phòng. Do đó, cần thiết phải hỗ trợ, thúc đẩy hợp tác xã (HTX), đặc biệt là chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình HTX kiểu mới trong ngành nông nghiệp. Tuy nhiên, Nghị định số 210/2013/NĐ-CP chưa đề cập đối tượng được hưởng ưu đãi là HTX mà mới chỉ tập trung ở một số lĩnh vực, sản phẩm nhất định; trong lĩnh vực sản xuất mới chỉ tập trung vào một số đối tượng cây trồng, chăn nuôi gia súc và nuôi trồng hải sản; trong lĩnh vực chế biến mới tập trung vào cơ sở giết mổ, chế biến dạng sơ chế, bảo quản, chưa mang tính tổng quát để có thể áp dụng hỗ trợ một cách hiệu quả ở tất cả các địa phương. Bên cạnh đó, đối với những lĩnh vực, sản phẩm đã

được quy định, văn bản hướng đến mục tiêu sản xuất quy mô lớn nhưng chưa chú trọng đến ưu tiên áp dụng công nghệ cao trong sản xuất, chưa có các tiêu chí để phân loại các mức ưu đãi phù hợp với từng quy mô dự án để mang lại cơ hội cho tất cả các doanh nghiệp.

3. Một số khuyến nghị

Hoàn thiện cơ chế, chính sách về đất đai đồng bộ, tạo điều kiện cho doanh nghiệp được thuê đất, giao đất phù hợp cho hoạt động sản xuất nông nghiệp theo hướng tạo quỹ đất sạch để cung cấp cho doanh nghiệp thay cho việc doanh nghiệp phải tự đi thỏa thuận với người dân để có đất sử dụng. Cần có chính sách tích tụ ruộng đất, sớm hình thành thị trường đất đai đúng nghĩa nhằm giải quyết khó khăn về mặt bằng sản xuất, tạo điều kiện cho doanh nghiệp có nguồn lực tài chính để đầu tư vào cơ sở hạ tầng nhà xưởng, máy móc thiết bị, nhanh chóng ổn định sản xuất và nắm bắt được cơ hội kinh doanh, đồng thời, giảm bớt các chính sách ưu đãi về đất đai, tăng nguồn thu cho NSNN.

Đối với việc bố trí nguồn vốn ngân sách, cần tiếp tục lồng ghép các chương trình, đồng thời tích cực huy động các nguồn vốn khác, đảm bảo nguyên tắc không áp dụng các chính sách hỗ trợ đại trà, có chính sách ưu đãi chung và chính sách ưu đãi riêng; tập trung tạo quỹ đất sạch ở địa phương cho nông nghiệp. Đối với hoạt động đào tạo, xúc tiến đầu tư, thương mại, có thể sử dụng lồng ghép từ các chương trình có liên quan, hoặc

bổ trí 100% NSDP, hoặc phối hợp với doanh nghiệp để thực hiện (NSDP hỗ trợ một phần). Theo đó, sửa đổi, bổ sung Nghị định số 210/2013/NĐ-CP theo hướng xác định phát triển nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, quy mô lớn hướng đến xuất khẩu đối với các doanh nghiệp lớn; có chính sách hỗ trợ doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ tham gia đầu tư sản xuất nông sản cung cấp cho thị trường nội địa hoặc tham gia vào chuỗi giá trị xuất khẩu; có chính sách đặc thù, cụ thể cho các doanh nghiệp khởi nghiệp nông nghiệp, các doanh nghiệp đầu tư vào các vùng có địa bàn khó khăn, đặc biệt khó khăn. Trên cơ sở đó xây dựng các ưu đãi chung (bảo hiểm nông nghiệp, đào tạo, xúc tiến đầu tư, xúc tiến thương mại,...) và ưu đãi riêng cho doanh nghiệp (chính sách tín dụng, chính sách thuế...) và theo từng giai đoạn (hình thành, đầu tư vào dự án, giai đoạn sản xuất; giai đoạn tiêu thụ sản phẩm).

Về đối tượng hỗ trợ, nên xem xét mở rộng đối tượng là HTX và một số đối tượng cây trồng, vật nuôi. Việc liên kết sản xuất và tiêu thụ cần được bổ sung vào Danh mục lĩnh vực đặc biệt ưu đãi đầu tư trong nông nghiệp và nông thôn để doanh nghiệp liên kết tiêu thụ sản phẩm trong sản xuất nông nghiệp được hưởng các chính sách theo Nghị định số 210/2013/NĐ-CP.

Về điều kiện hỗ trợ, nghiên cứu sửa đổi các tiêu chí về công suất giết mổ của cơ sở giết mổ gia súc, gia cầm; công suất của cơ sở sấy lúa, ngô, khoai sắn, sấy phụ phẩm thủy sản, chế biến cà phê; chế biến ván dăm, tre ép công nghiệp theo hướng

giảm quy mô, công suất hoặc phân theo khu vực để phù hợp với đặc điểm của các địa phương.

Đồng thời cần tăng cường công tác truyền thông thông tin đến doanh nghiệp và người nông dân, thực hiện đơn giản hóa thủ tục, quy trình nhận hỗ trợ. Có chính sách tư vấn hỗ trợ, hướng dẫn doanh nghiệp từ khâu lựa chọn dự án đầu tư đến hoàn tất các thủ tục, từ giai đoạn khởi công đến nghiệm thu dự án; tư vấn, hướng dẫn doanh nghiệp trong việc đề xuất hỗ trợ.

Ban Chính sách tài chính doanh nghiệp

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Kinh tế Trung ương, *Thực trạng, giải pháp phát triển và đẩy mạnh thu hút đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn.*
2. ThS. Lê Thị Mai Liên - ThS. Nguyễn Thị Lê Thu, *Chính sách huy động và quản lý các nguồn lực tài chính xây dựng nông thôn mới.*