

HOÀN THIỆN CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG PHỤC VỤ NGÀNH THỦY SẢN XUẤT KHẨU

Ths. Lê Thị Mai Anh*

Thực tiễn xuất khẩu thủy sản trong những năm qua cho thấy hoạt động xuất khẩu của doanh nghiệp thủy sản phụ thuộc vào nhiều nhân tố khác nhau, không chỉ ở khả năng tiêu thụ mà còn phụ thuộc rất lớn ở khâu khai thác, đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, sản xuất nuôi trồng và chế biến thủy sản tạo điều kiện cho hoạt động xuất khẩu của các doanh nghiệp thủy sản ngày càng hiệu quả. Trong đó, hoạt động chi ngân sách nhà nước đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng cho tạo nguồn cung bền vững cho sản xuất thủy sản xuất khẩu đóng vai trò vô cùng quan trọng.

• Từ khóa: thủy sản, cơ sở hạ tầng, chi ngân sách nhà nước.

The reality of seafood export in the recent years shows export activities of seafood enterprises depends on many different factors. They are not only the ability to consume but also the capacity of infrastructure construction, capture, aquaculture, and processing which will create favorable conditions for export activities of seafood enterprises. In particular, State budget spending on infrastructure to create sustainable supply for seafood export plays a pivotal role.

• Keywords: seafood, infrastructure, state budget spending.

Ngày nhận bài: 28/9/2018

Ngày chuyển phân biện: 3/10/2018

Ngày nhận phản biện: 7/10/2018

Ngày chấp nhận đăng: 8/10/2018

Để có được nguồn cung nguyên liệu thủy sản bền vững, đòi hỏi các hoạt động khai thác và nuôi trồng thủy sản phải được coi trọng. Chính vì vậy, việc quan tâm đến cơ sở hạ tầng, dịch vụ tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động khai thác và nuôi trồng thủy sản đóng vai trò vô cùng quan trọng đối với hoạt động xuất khẩu của doanh nghiệp thủy sản.

1. Thực trạng chi ngân sách nhà nước xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ ngành thủy sản xuất khẩu

Trong giai đoạn 2011 - 2015, vốn thực hiện các dự án đầu tư xây dựng cơ bản cho thủy sản

là 1.109.149 triệu đồng, vốn thực hiện quản lý chất lượng nuôi trồng thủy sản là 415.200 triệu đồng cao hơn rất nhiều so với kế hoạch đặt ra, nhờ thu hút được các dòng vốn ngoài nước. Tỷ lệ thực hiện so với kế hoạch đều đạt trên 90% đối với dòng vốn trong nước. Chi ngân sách nhà nước theo các nhiệm vụ cụ thể cho ngành thủy sản chủ yếu tập trung vào chương trình nuôi trồng thủy sản, chương trình phát triển giống thủy sản, chương trình neo đậu và tránh trú bão, chương trình biển Đông, hải đảo. Tỷ lệ thực hiện các dự án so với kế hoạch đều đạt trên 90%.

Ngành đã chú trọng phát huy nội lực trong đầu tư phát triển. Vốn chi ngân sách nhà nước cho phát triển ngành chủ yếu là vốn trong nước chiếm 62,12%, vốn huy động ngoài nước chiếm tỷ trọng 37,88%.

Việc đầu tư đúng hướng đã tạo chuyển biến mạnh mẽ trong sản xuất kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh, mở rộng quy mô sản xuất và thúc đẩy xuất khẩu của các doanh nghiệp thủy sản ở Việt Nam. Giai đoạn 2010-2017, chi ngân sách nhà nước cho lĩnh vực thủy sản chủ yếu được thực hiện thông qua các chương trình, dự án, mục tiêu quốc gia. Cụ thể:

Chi ngân sách nhà nước cho quy hoạch và bảo vệ nguồn lợi để khai thác thủy sản

Căn cứ điều tra nguồn lợi, tổng trữ lượng nguồn lợi hải sản là 5.075.143 tấn và khả năng khai thác tối đa cho phép là 2.147.444 tấn ở vùng

* Học viện Tài chính

biển Việt Nam. Về sản lượng khai thác thủy sản có xu hướng giảm nhẹ trong những năm qua, giảm bình quân 0,1%/năm, giữ ổn định sản lượng khai thác nội địa ở mức 0,2 triệu tấn/năm.

Về đối tượng khai thác được quy hoạch tăng mạnh sản lượng khai thác xa bờ, giảm gần bờ, tăng mạnh đối tượng có giá trị kinh tế cao như cá ngừ, mực các loại, và giảm mạnh sản lượng tôm và cá tạp các loại.

Quy hoạch các khu bảo tồn biển và bảo tồn nội địa, quy hoạch hệ thống khu bảo tồn biển nhằm bảo vệ, bảo tồn nguồn lợi thủy sản, bảo vệ môi trường sinh thái biển, phục vụ mục tiêu phát triển bền vững ngành thủy sản, góp phần phát triển kinh tế biển, cải thiện sinh kế của cộng đồng ngư dân ven biển.

Cùng với hệ thống khu bảo tồn biển, từng bước hình thành hệ thống các khu bảo tồn nhằm bảo vệ, phục hồi, tái tạo nguồn lợi thủy sản nội địa, đặc biệt là các giống loài thủy sản quý hiếm, có giá trị kinh tế và khoa học cao, bảo vệ các hệ sinh thái thủy sinh tại các vùng nước nội địa; khuyến khích sự tham gia của cộng đồng trong việc quản lý, khai thác và sử dụng hợp lý nguồn lợi, bảo đảm cân bằng sinh thái, giữ gìn đa dạng sinh học các vùng nước nội địa ở mức độ cao. Trong giai đoạn 2011 - 2015, tổ chức thiết lập và đưa vào hoạt động 25 khu bảo tồn vùng nước nội địa, trong đó có 01 khu bảo tồn loài liên quốc gia. Giai đoạn 2016 - 2020, tổ chức thiết lập và đưa vào hoạt động 15 khu bảo tồn vùng nước nội địa.

**Bảng: Các dự án sử dụng nguồn vốn
sự nghiệp để bảo vệ nguồn lợi thủy sản**

Đơn vị: Tỷ đồng

Tên dự án	Nguồn vốn	Kinh phí	Giai đoạn
Điều tra nguồn lợi hải sản vùng biển Việt Nam	Sự nghiệp môi trường	100	2016-2020
Điều tra nguồn lợi hải sản ven bờ	Sự nghiệp môi trường	40	2012-2015
Điều tra nguồn lợi thủy sản vùng nội đồng	Sự nghiệp môi trường	50	2012-2015

Tên dự án	Nguồn vốn	Kinh phí	Giai đoạn
Tuyên truyền giáo dục nâng cao nhận thức bảo vệ nguồn lợi	Sự nghiệp môi trường	80	2012-2020
Tái tạo, thả bổ sung giống thủy sản tại một số lưu vực sông và hồ chính	Sự nghiệp kinh tế	50	2012-2020

Nguồn: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

Bảng trên cho thấy từ năm 2012 Chính phủ đã quan tâm điều tra nguồn lợi hải sản, ngăn chặn sự suy giảm nguồn lợi và bảo tồn nguồn lợi thủy sản, đồng thời phục hồi và tái tạo nguồn lợi thủy sản và các hệ sinh thái. Mặc dù vậy, hoạt động khai thác thủy sản phát triển tự phát chưa kiểm soát được; thất thoát sau thu hoạch trong khai thác còn cao; tình trạng đánh bắt bất hợp pháp vẫn còn diễn ra phổ biến: sử dụng các nghề te, xiệp, xung điện, giã cào trong vùng biển ven bờ; ngư cụ kích thước mắt lưới nhỏ hơn quy định, sử dụng nguồn sáng có công suất lớn đã làm suy giảm nguồn lợi thủy sản trên các thủy vực nội địa, vùng biển; việc khai thác, tiêu thụ một số loài nguy cấp, quý hiếm đã làm cho các loài có nguy cơ tuyệt chủng, các hệ sinh thái thủy sinh tại nhiều nơi đang bị phá hủy; sự phát triển của nhiều ngành kinh tế, du lịch cũng tác động đến việc suy giảm nguồn lợi và môi trường sống của các loài thủy sản.

Chi ngân sách nhà nước xây dựng cơ sở hạ tầng cảng cá, khu neo đậu tránh trú bão phục vụ cho khai thác thủy sản

Triển khai thực hiện Quyết định số 1349/QĐ-TTg ngày 9/8/2011 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt điều chỉnh quy hoạch khu neo đậu, tránh trú bão cho tàu cá đến năm 2020, định hướng đến năm 2030. Tổng vốn ngân sách nhà nước hỗ trợ có mục tiêu giai đoạn 2011-2015 là 1.911 tỷ đồng, đạt gần 30% so với nhu cầu (6.393 tỷ đồng) của quy hoạch đến 2015. Lũy kế vốn ngân sách nhà nước đầu tư đến hết 2015 là 2.319,9 tỷ đồng/6.393 tỷ đồng (đạt 36,3%); vốn ngân sách địa phương giải phóng mặt bằng và đầu tư một số hạng mục dịch vụ hậu cần được bố trí khoảng 200 tỷ đồng. Đã hoàn thành 60 khu neo đậu tránh trú bão (Bộ Nông nghiệp và Phát triển

nông thôn quản lý đầu tư 11 khu; tỉnh quản lý đầu tư 49 khu) với công suất khoảng 42.131 tàu neo đậu theo yêu cầu (đạt 50,5% so với quy hoạch), hiện đang thực hiện đầu tư 20 khu neo đậu tránh trú bão (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý đầu tư 02 khu; tỉnh quản lý đầu tư 18 khu) với công suất khoảng 11.100 tàu neo đậu.

Theo quy định, năm 2015 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành Quyết định số 2013/QĐ-TTg ngày 01 tháng 6 năm 2015 về công bố khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá, cả nước có 39 khu, trong đó có 14 khu cấp vùng cho 11.930 tàu cá, 25 khu cấp tỉnh đáp ứng cho 14.200 tàu cá.

Theo Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 12/11/2015 của Chính phủ, đến năm 2020, cả nước có 124 khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá gồm 20 khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá cấp vùng và 104 khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá cấp tỉnh, đáp ứng nhu cầu neo đậu cho khoảng 83.960 tàu cá.

Nhờ vậy, hệ thống cảng cá và khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá giai đoạn 2011 - 2016 đã được quan tâm đầu tư và đưa vào khai thác sử dụng như: Cát Bà - Hải Phòng, Rạch Gốc - Cà Mau, Hòn Tre - Kiên Giang, Sông Dinh, Côn Đảo - Bà Rịa Vũng Tàu; khởi công xây dựng khu neo đậu tránh trú bão Cửa Hội Xuân Phổ - Hà Tĩnh. Hoàn thành các khu neo đậu tránh trú bão cấp tỉnh theo quy hoạch (Tiền Yên, Đầm Hà - Quảng Ninh, Đảo Lý Sơn - Quảng Ngãi, Bình Đại - Bến Tre...).

Năm 2016, vốn ngân sách do Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý (bao gồm vốn ngành 174 tỷ đồng, vốn từ Chương trình mục tiêu phát triển kinh tế thủy sản bền vững 225 tỷ đồng) để đầu tư các khu neo đậu tránh trú bão cấp vùng, cảng cá loại I, hạ tầng thủy lợi phục vụ nuôi trồng thủy sản, hạ tầng vùng sản xuất giống tập trung. Bộ đã ưu tiên vốn để trả nợ xây dựng cơ bản, trả nợ hoàn ứng kế hoạch và các dự án hoàn thành trong năm 2016. Trong năm, đầu tư mới và nâng cấp 02 cảng cá loại I, 06 khu neo đậu tránh trú bão cấp vùng; hoàn thành đầu tư 03 dự án hạ tầng vùng nuôi trồng thủy sản và 01 trung tâm khảo nghiệm, kiểm nghiệm, kiểm định vùng Đồng bằng sông Cửu Long...

Ngoài ra, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cấp về các tỉnh 875 tỷ đồng từ Chương trình phát triển kinh tế thủy sản bền vững để đầu tư các khu neo đậu tránh trú bão cấp tỉnh, hạ tầng nuôi trồng thủy sản, hạ tầng phát triển giống thủy sản. Nhờ vậy, năng lực chứa của cảng cá, bến cá đạt 300 nghìn tàu thuyền/năm; công suất các khu cho tàu, thuyền neo đậu, tránh trú bão tăng thêm 67,5 nghìn lượt tàu thuyền ra, vào.

Chi ngân sách xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển vùng nuôi trồng thủy sản

Trước sự phát triển nhanh của nuôi trồng thủy sản, sau khi kết thúc Chương trình phát triển nuôi trồng thủy sản tại Quyết định 224/1999/QĐ-TTg ngày 8/12/1999, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục phê duyệt Đề án phát triển nuôi trồng thủy sản đến năm 2020 tại Quyết định số 332/QĐ-TTg ngày 3/3/2011. Hàng năm, ngân sách nhà nước hỗ trợ Chương trình khoảng 500 - 600 tỷ đồng để triển khai các dự án cụ thể. Vì vậy, cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển nuôi trồng thủy sản (hệ thống đường, điện, kênh mương, đê bao và cầu cống) đã được đầu tư xây dựng, phục vụ sản xuất trong thời gian vừa qua.

Cùng với sự phát triển hạ tầng nuôi trồng thủy sản, cơ sở hạ tầng giống thủy sản cũng được nhà nước quan tâm đầu tư. Đến nay, đã đầu tư đưa vào sử dụng 5 Trung tâm quốc gia giống thủy sản, 1 vùng sản xuất giống thủy sản tập trung, các Trung tâm giống thủy sản cấp I trực thuộc các tỉnh.

2. Một số hạn chế

Chi ngân sách đầu tư cơ sở hạ tầng phục vụ và hỗ trợ cho các doanh nghiệp thủy sản xuất khẩu như hệ thống vận tải thuận tiện cho lưu thông hàng thủy sản, kho tàng bảo quản, cơ sở chế biến sau thu hoạch, hệ thống cảng tránh trú bão, hậu cần trên biển... đều chưa có hoặc thiếu và có chất lượng kém. Trong quá trình triển khai thực hiện vẫn còn tồn tại một số khó khăn, vướng mắc cần được sửa đổi, bổ sung như:

Một là, cân đối và bố trí kinh phí đối với các công trình đầu tư cơ sở hạ tầng cho ngành thủy sản chưa đúng quy định. Cụ thể, về việc cân đối, bố trí kinh phí đối với các công trình đầu tư cơ sở hạ tầng cho ngành thủy sản chưa được bố trí

theo đúng quy định tại Điều 3 Nghị định 67/2014/NĐ-CP (bổ trí kinh phí hàng năm giai đoạn 2015 - 2020 với mức đầu tư bình quân hàng năm tăng gấp 2 lần so với mức bình quân giai đoạn 2011 - 2014), cụ thể, ngân sách năm 2015 tăng 30,5% so với 2014; năm 2016 giảm 22,5% so với năm 2015.

Hai là, các hạng mục đầu tư từ nguồn vốn ngân sách nhà nước cho cảng cá, khu neo đậu tránh trú bão chưa đồng bộ (chưa quy định đối với các hạng mục như: hệ thống xử lý nước thải; nhà phân loại; nhà điều hành; sân và đường nội bộ; hệ thống đèn chiếu sáng); ngân sách nhà nước đầu tư cho cảng cá, khu neo đậu tránh trú bão, khu nuôi trồng thủy sản tập trung còn hạn chế. Do đó, đã ảnh hưởng tiến độ và khả năng đầu tư xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng nghề cá, khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá, đặc biệt là nơi neo đậu đối với các tàu cá có kích thước lớn, tàu vỏ thép...

Ba là, Nghị định 67/2014/NĐ-CP quy định vốn đối ứng của địa phương nhưng không đạt, đầu tư không đồng bộ, các cảng cá không có mái che và hệ thống xử lý nước thải trong sản xuất, chưa có hạng mục đầu tư đối với nạo vét luồng lạch, đặt phao tiêu biển để tàu cập cảng, tránh trú bão ở các cảng cá loại I và khu neo đậu tránh trú bão cấp vùng.

Bốn là, nguồn vốn để thực hiện đầu tư hạ tầng cho nuôi trồng thủy sản còn dãn trải, chưa tập trung để đáp ứng được trực tiếp sản xuất. Đầu tư mới chú ý đến số lượng mà không quan tâm đến chất lượng và hiệu quả sử dụng các công trình. Thủy lợi cho thủy sản còn rất hạn chế. Điện cung cấp cho nông thôn thường xuyên bị cắt gây rất nhiều khó khăn cho sản xuất thủy sản tập trung. Đây là nguyên nhân chủ yếu làm giảm năng lực sản xuất của các doanh nghiệp thủy sản.

3. Đề xuất một số giải pháp

Thứ nhất, Nhà nước cần tăng cường chi ngân sách cho phát triển thủy sản. Đảm bảo nguồn chi ngân sách nhà nước cho ngành thủy sản được duy trì tỷ lệ hợp lý trong tổng vốn đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách và trái phiếu chính phủ. Tăng cường công khai quá trình phân bổ nguồn vốn

ngân sách nhà nước thông qua các quy định về nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư. Trong điều kiện vốn ngân sách nhà nước còn hạn hẹp thì vấn đề đầu tư trọng điểm vào các dự án mà khu vực tư nhân không có khả năng đảm nhận là rất quan trọng. Ngoài ra, đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước còn phải tuân thủ theo qui định của WTO, tránh các vụ kiện thương mại có thể xảy ra từ các nước đối tác.

Thứ hai, tăng cường quản lý hoạt động đầu tư, tránh đầu tư dàn trải, thất thoát, gây lãng phí. Vì nguồn vốn hạn chế, cho nên mỗi đồng vốn ngân sách cần được sử dụng sao cho hiệu quả nhất. Để tránh việc đầu tư ồ ạt và thiếu thận trọng, Việt Nam cần tiến hành đầu tư theo chương trình cụ thể. Tuy nhiên, do sự phức tạp của sản phẩm thủy sản mà mỗi chương trình lại liên quan đến rất nhiều lĩnh vực khác nhau, cần tiến hành ở những thời điểm khác nhau. Vì thế cần phân bổ các chương trình lớn thành các chương trình nhỏ hay các tổ hợp chương trình hợp lý dựa trên tính chất và đặc điểm của mỗi chương trình.

Thứ ba, tăng cường đầu tư vào cơ sở hạ tầng sản xuất thủy sản chất lượng cao, đầu tư hạ tầng vùng nuôi tập trung, xây dựng hệ thống công trình thủy lợi đầu mối phục vụ nuôi trồng thủy sản, các trung tâm nghề cá lớn tại các vùng biển, các cảng cá, khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá. Hình thành hệ thống cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ, gắn kết với các ngành công nghiệp phụ trợ, dịch vụ hậu cần, nhằm thúc đẩy tăng trưởng, nâng cao hiệu quả sản xuất các lĩnh vực khai thác, nuôi trồng, chế biến thủy sản và tiêu thụ.

Tài liệu tham khảo:

Báo cáo của VASEP 2016.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Tổng kết Nghị định 67/2014/NĐ-CP về một số chính sách phát triển thủy sản.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Báo cáo tổng hợp đề án tái cơ cấu ngành thủy sản theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và tăng trưởng bền vững.

Phạm Ngọc Tuấn (2015), Một số chính sách đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng nghề cá.