

## THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG CHO PHÁT TRIỂN KINH TẾ HUYỆN SƠN ĐỘNG - TỈNH BẮC GIANG

### Real Situation and Solutions for Improvement of Efficiency in Public Investment for Economic Development at Son Dong District - Bac Giang Province

Nguyễn Phương Lê<sup>1</sup>, Trần Thị Như Ngọc<sup>1</sup>, Phạm Thị Thanh Thúy<sup>1</sup>, Chu Quý Minh<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Khoa Kinh tế & PTNT, Đại học Nông nghiệp Hà Nội

<sup>2</sup>UBND huyện Sơn Động, tỉnh Bắc Giang

Địa chỉ email tác giả liên hệ: *lehanoi2005@yahoo.com*

Ngày gửi đăng: 14.01.2010; Ngày chấp nhận: 22.02.2010

#### TÓM TẮT

Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước nhằm phục vụ nhu cầu của xã hội, vì lợi ích chung của cộng đồng. Những năm qua, đầu tư công cho phát triển kinh tế nông thôn đã được Nhà nước ta quan tâm, đặc biệt là đầu tư công cho các vùng nghèo như huyện Sơn Động, tỉnh Bắc Giang. Bằng phương pháp thống kê mô tả và phân tích SWOT, nghiên cứu đã chỉ ra rằng đầu tư công ở Sơn Động chủ yếu tập trung cho phát triển cơ sở hạ tầng và phát triển nông nghiệp, trong khi đó đầu tư cho giáo dục đào tạo nghề, khuyến nông và khuyến công còn yếu. Đầu tư công của huyện còn mang tính manh mún và dàn trải, đó là nguyên nhân chính dẫn đến hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công chưa cao. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả kinh tế và xã hội trong đầu tư công, huyện cần chú trọng tới công tác quy hoạch, đầu tư có trọng điểm, tiếp tục ưu tiên phát triển cơ sở hạ tầng phần cứng (điện, đường, thủy lợi...), đồng thời chú trọng đầu tư cho cơ sở hạ tầng phần mềm (khuyến nông, khuyến công và khuyến thương).

Từ khóa: Đầu tư công, giải pháp, hiệu quả, ngành kinh tế, phát triển kinh tế huyện.

#### SUMMARY

Public investment is a crucial function of the State in economic and social development in order to improve welfare of community. In recent years, public investment for economic development, especially for rural poor districts, has been paid much attention by Vietnamese state. Son Dong district, Bac Giang province is one of the poor locations which has been invested by several development programs from state and NGOs. By employing statistical descriptive method and SWOT matrix analysis, this research indicates that public investment in Son Dong district has focused on infrastructure improvement and agricultural development, whereas investments for vocational training, agricultural extension and industrial extension have been less concentrated. Moreover, public investment is scattered, so it is inefficiently used. Therefore, in order to increase socio-economic efficiency of public investment, planning programs and priority strategies should be carefully made. Simultaneously, public investment must concentrate on developing both hard (electricity, road, irrigation system, etc.) and soft (training, extension, etc.) infrastructure.

Key words: District level, economic development, efficiency, public investment, sectoral economy, solution.

### 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong nền kinh tế thị trường, đầu tư được chia thành đầu tư công và đầu tư tư nhân. Đầu tư công là một lĩnh vực quan trọng thúc đẩy sự phát triển đất nước hướng tới mục tiêu phát triển toàn diện các vùng

miền và tạo công bằng cho mọi người. Có thể nhìn nhận đầu tư công theo nhiều góc độ khác nhau. Tiếp cận từ góc độ chủ thể đầu tư, dự thảo Luật đầu tư công (2007) định nghĩa: *đầu tư công là đầu tư từ nguồn vốn nhà nước vào các ngành, lĩnh vực, nhằm phục vụ mục đích chung, không nhằm mục*

*đích kinh doanh*. Từ góc độ quy mô tác động và hiệu quả của đầu tư, theo kinh tế học vi mô: đầu tư làm gia tăng tư bản xã hội gọi là đầu tư công cộng hay còn gọi là đầu tư công. Xét theo đối tượng thụ hưởng đầu tư, kinh tế công cộng định nghĩa: *các hoạt động sản xuất ra hàng hóa công cộng gọi là đầu tư công, các hoạt động sản xuất ra hàng hóa tư nhân gọi là đầu tư tư nhân* (Nguyễn Văn Song, 2006). Theo cách tiếp cận này, đầu tư công có thể hiểu là những hoạt động đầu tư nhằm phục vụ nhu cầu của xã hội, vì lợi ích chung của cộng đồng, do Nhà nước trực tiếp đảm nhận hay ủy quyền và tạo điều kiện cho khu vực tư nhân thực hiện. Đầu tư công sẽ tạo môi trường thuận lợi, khuyến khích các thành phần kinh tế, đặc biệt là khu vực kinh tế tư nhân phát huy hết khả năng của mình, cùng tham gia vào quá trình phát triển chung của cộng đồng.

Đầu tư công là lĩnh vực nghiên cứu khá mới mẻ nhưng cũng đã thu hút sự quan tâm của nhiều nhà khoa học cũng như các nhà hoạch định chính sách. Nguyễn Hoàng Anh (2008) đã sử dụng phương pháp đánh giá dự án để phân tích hiệu quả đầu tư công ở thành phố Hồ Chí Minh. Tương tự, Hồ Ngọc Hy (2007) đã đánh giá hiệu quả đầu tư công ở tỉnh Quảng Trị, trong khi đó nghiên cứu của Phan Tất Thứ (2008) đã nghiên cứu các phương pháp đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công cộng ở Việt Nam. Tuy nhiên, đến thời điểm này, chưa có một nghiên cứu nào thực sự đi sâu vào đánh giá và đề ra định hướng nhằm tăng hiệu quả đầu tư công cho một huyện nghèo. Đồng thời, cũng chưa có nghiên cứu nào tìm hiểu về đầu tư công của huyện nghèo dưới góc độ các ngành kinh tế.

Huyện Sơn Động, tỉnh Bắc Giang là một trong 62 huyện nghèo nhất của cả nước, đã và đang được thụ hưởng đầu tư công của nhà nước từ nhiều chương trình khác nhau, đặc biệt là chương trình “Giảm nghèo nhanh và bền vững”. Nhờ các chương trình đầu tư công này mà trong thời gian gần đây bộ mặt nông thôn của huyện đã có nhiều đổi mới, cơ sở hạ

tầng được cải thiện, thu nhập của nhiều nhóm cư dân được nâng cao. Mặc dù vậy, đầu tư công ở nhiều ngành, nhiều lĩnh vực còn chưa được sử dụng có hiệu quả. Vì lý do đó, nghiên cứu “*Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công cho phát triển kinh tế huyện Sơn Động - tỉnh Bắc Giang*” là vấn đề mang tính cấp thiết cả về lý luận và thực tiễn.

## 2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

### 2.1. Phương pháp thu thập thông tin

Thông tin thứ cấp về tình hình đầu tư công cho phát triển kinh tế của huyện được thu thập từ UBND huyện, các phòng ban như phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, phòng Công thương... và các đơn vị hoạt động sự nghiệp của huyện.

Thông tin sơ cấp được thu thập bằng phương pháp phỏng vấn trực tiếp, tổ chức hội thảo và thảo luận. Đối tượng cung cấp thông tin bao gồm đơn vị đầu tư (lãnh đạo các cấp: cấp tỉnh 10 người, cấp huyện 30 người, cấp xã 23 người) và người thụ hưởng đầu tư (các đơn vị kinh tế trên địa bàn: 50 hộ nông nghiệp, 20 hộ tiểu thủ công nghiệp, 30 hộ kinh doanh, 30 doanh nghiệp, 15 hợp tác xã và 10 trang trại).

### 2.2. Phương pháp phân tích thông tin

Phương pháp mà nghiên cứu sử dụng là thống kê mô tả và phương pháp phân tích ma trận SWOT. Bên cạnh đó, nghiên cứu sử dụng chỉ tiêu  $H_{lv}(GO)$  nhằm đánh giá hiệu quả đầu tư công cho sự phát triển các ngành kinh tế của huyện.

$$H_{lv}(GO) = \Delta GO / I_v PHTD$$

Trong đó:

$\Delta GO$ : Giá trị sản xuất tăng thêm trong kỳ nghiên cứu của ngành, địa phương.

$I_v PHTD$ : Vốn đầu tư công phát huy tác dụng trong kỳ nghiên cứu của ngành, trong toàn bộ địa phương.

Sự tăng thêm giá trị sản xuất của ngành nói riêng và của toàn huyện nói chung chịu

tác động của nhiều yếu tố, ngoài các yếu tố đầu tư công như đầu tư tư nhân và các điều kiện khách quan khác. Vì vậy, bên cạnh chỉ tiêu Hlv(GO), để đánh giá sát thực hơn hiệu quả kinh tế của đầu tư công, nghiên cứu còn sử dụng các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầu tư trực tiếp của từng ngành như tỷ lệ người dân thụ hưởng chương trình đầu tư... và của toàn huyện như thu nhập bình quân đầu người, tốc độ giảm nghèo của huyện...

### 3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

#### 3.1. Thực trạng đầu tư công cho phát triển kinh tế huyện Sơn Động

##### 3.1.1. Đầu tư công cho phát triển chung của huyện

Sơn Động là một huyện miền núi nghèo của tỉnh Bắc Giang có diện tích tự nhiên 84.577 ha. Mật độ dân số của huyện thấp (86,4 người/km<sup>2</sup>). Nền kinh tế của huyện có xuất phát điểm thấp, do vậy để phát triển kinh tế huyện, đòi hỏi cần có sự giúp đỡ từ nhiều phía trong quá trình phát triển.

Trong những năm gần đây, huyện Sơn Động nhận được rất nhiều nguồn đầu tư từ các cấp chính quyền tỉnh, trung ương. Bắt đầu từ năm 1999, khi Quyết định 135/1998/QĐ-TTg ngày 31/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa được triển khai vào thực tế, nguồn đầu tư vào huyện Sơn Động tăng dần về quy mô theo các năm. Bình quân mỗi năm, nguồn vốn từ chương trình này hỗ trợ cho sự phát triển kinh tế (PTKT) của huyện dao động từ 8,8 tỷ đồng tới 16 tỷ đồng, tùy theo số hạng mục và quy mô của chương trình đầu tư.

Giai đoạn 2003 - 2007, vốn đầu tư vào huyện tăng đột biến nhờ các nguồn đầu tư mới như chương trình hỗ trợ sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo theo Quyết định 134/2004/QĐ-TTg ngày 20/7/2004, chương trình tái định canh định cư, chương trình đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng (CSHT) của

Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JBIC)... đặc biệt là chương trình Giảm nghèo của Ngân hàng Thế giới. Trong thời gian triển khai ở huyện từ năm 2003 đến năm 2008, tổng vốn đầu tư của chương trình này cho huyện đạt hơn 144 tỷ đồng, cao điểm năm 2007, con số này là 31,67 tỷ đồng.

Như vậy, nguồn vốn đầu tư công vào huyện Sơn Động chủ yếu từ các chương trình, dự án của Nhà nước, nguồn vốn đầu tư của nước ngoài vào huyện chủ yếu từ dự án Giảm nghèo của Ngân hàng Thế giới và dự án Hỗ trợ phát triển rừng sản xuất Việt Đức. Nguồn vốn và cơ cấu nguồn vốn đầu tư công cho phát triển kinh tế của huyện giai đoạn 2000 - 2008 được thể hiện ở bảng 1.

Nhìn chung, cơ cấu đầu tư theo nguồn vốn cho sự phát triển kinh tế của huyện có sự biến động khá lớn. Vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN) luôn chiếm tỷ trọng cao (lớn hơn 69% tổng vốn). Tỷ trọng vốn đầu tư từ đóng góp của người dân có sự chuyển biến khá tốt, chứng tỏ khả năng huy động vốn trong dân cho phát triển kinh tế của huyện đang dần tăng.

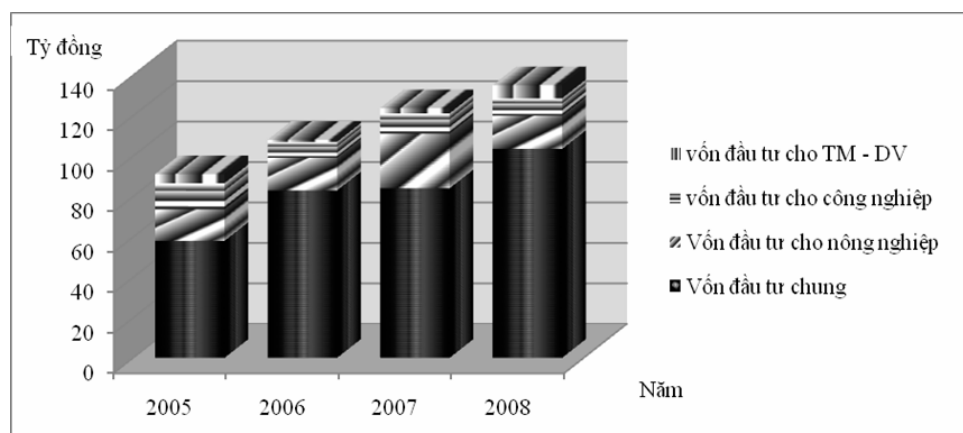
Nếu phân loại theo lĩnh vực đầu tư, các nguồn đầu tư công tập trung chủ yếu cho phát triển CSHT, tiếp theo là cho phát triển ngành nông nghiệp. Tuy nhiên, cơ cấu đầu tư công cho nông nghiệp trong tổng đầu tư phát triển có xu hướng giảm qua các năm. Cùng với xu hướng của ngành nông nghiệp, vốn đầu tư cho các ngành công nghiệp và dịch vụ thương mại cũng giảm dần trong tổng vốn đầu tư (Hình 1).

Trong khi vốn đầu tư cho từng ngành giảm, đầu tư cho sự phát triển kinh tế chung của huyện có xu hướng gia tăng. Đầu tư chung cho phát triển kinh tế được định nghĩa là các hoạt động đầu tư vào công tác quy hoạch, xây dựng CSHT, phát triển giao thông vận tải, thông tin liên lạc, đầu tư cho các hoạt động nâng cao thể chất và trí tuệ cho con người như hoạt động văn hóa, giáo dục, y tế... Tình hình đầu tư công cho sự phát triển kinh tế chung của huyện Sơn Động được thể hiện qua bảng 2.

**Bảng 1. Đầu tư công cho phát triển kinh tế huyện Sơn Động giai đoạn 2000 - 2008**

Chỉ tiêu	ĐVT	Năm					Tốc độ phát triển (%)	
		2000	2005	2006	2007	2008	2005/2000	Bình quân 2005-2008
Tổng số vốn	tỷ đồng	36,32	90,86	107,89	123,55	134,91	120,13	114,08
- Vốn NSNN	tỷ đồng	35,12	63,26	92,17	92,41	123,66	112,49	125,03
Cơ cấu	%	96,70	69,75	85,43	74,79	91,66		
- Vốn dân cư, cá nhân góp	tỷ đồng	1,20	2,64	0,32	3,04	5,90	117,06	130,74
Cơ cấu	%	3,30	2,78	0,30	2,46	4,37		
- Vốn nước ngoài	tỷ đồng	0,00	24,96	15,40	28,10	5,35		59,85
Cơ cấu	%	0,00	27,47	14,27	22,74	3,97		

Nguồn: Phòng Thống kê huyện Sơn Động



**Hình 1. Đầu tư công cho phát triển kinh tế huyện Sơn Động theo lĩnh vực đầu tư**

**Bảng 2. Vốn đầu tư công cho phát triển kinh tế huyện Sơn Động theo nguồn đầu tư**

ĐVT: Tỷ đồng

Chỉ tiêu	Năm				
	2000	2005	2006	2007	2008
I. Tổng vốn đầu tư chung	19,01	57,94	82,90	83,91	103,36
1. Quy hoạch	0,90	10,71	18,90	2,54	6,19
2. Giao thông vận tải - TTLL	11,48	8,47	25,59	48,91	19,04
3. Giáo dục - Đào tạo	4,45	25,80	16,66	17,83	27,47
4. Y tế và cứu trợ xã hội	0,14	1,99	3,03	3,77	46,18
5. Khác	2,04	1,07	18,73	10,86	4,48
II. Vốn đầu tư ngành nông nghiệp	9,09	15,56	16,13	27,07	16,43
1. Nông nghiệp	1,88	10,47	11,01	20,31	9,53
2. Lâm nghiệp	3,21	5,03	5,07	6,76	6,87
3. Nuôi trồng thủy sản	4,00	0,05	0,04	0,00	0,03
III. Vốn đầu tư công ngành công nghiệp	5,81	12,90	7,84	9,95	8,59
IV. Vốn đầu tư ngành xây dựng	32,82	59,06	80,74	103,47	60,54
V. Vốn đầu tư ngành TM - DV	2,42	4,46	1,03	2,63	6,53

Nguồn: Tính toán từ số liệu thống kê huyện Sơn Động

Vốn đầu tư cho sự phát triển kinh tế chung tăng cao trong năm 2006, 2007 và tăng đột biến năm 2008. Sở dĩ có sự thay đổi này là vì tổng nguồn vốn đầu tư của các Chương trình 134, 135 và dự án Giảm nghèo của Ngân hàng Thế giới trên địa bàn huyện tập trung vào những năm 2006, 2007. Năm 2008, khi dự án Giảm nghèo của Ngân hàng Thế giới kết thúc, huyện mất đi một nguồn đầu tư khoảng 25 tỷ/năm, tuy nhiên, đây là năm xảy ra cơn bão số 6 lịch sử, vì thế, nguồn vốn của Nhà nước và các tổ chức đầu tư khác phục hồi cho huyện khiến cho giá trị tổng vốn đầu tư vẫn có xu hướng tăng.

Tóm lại, đầu tư công của huyện vẫn tập trung chủ yếu cho hai lĩnh vực là đầu tư cho giao thông, CSHT khác và thiết bị phục vụ giáo dục đào tạo. Với sự ưu tiên đầu tư này, cho đến nay, giao thông ở các tuyến đường lớn (đường quốc lộ, đường liên huyện, liên xã...) của huyện đã có sự cải thiện rõ rệt. Về giáo dục, hệ thống trường mầm non đã được kiên cố hóa, trường tiểu học, THCS và THPT được đầu tư cao về cơ sở vật chất và thiết bị dạy học ở tất cả các địa phương. Số trường đạt chuẩn quốc gia về cơ sở vật chất các năm 2006, 2007 và 2008 lần lượt là 15, 18 và 23 trường.

### **3.1.2. Đầu tư công cho sự phát triển các ngành kinh tế**

#### **a) Kết quả đầu tư công cho phát triển các ngành kinh tế của huyện**

- Đầu tư công cho phát triển ngành nông nghiệp

Sơn Động là một huyện thuần nông, do vậy đầu tư cho nông nghiệp luôn được quan tâm, ưu tiên, tỷ trọng đầu tư cho nông nghiệp trong tổng đầu tư luôn chiếm vị trí cao. Vốn đầu tư cho nông nghiệp của huyện có xu hướng tăng qua các năm, tập trung cao vào năm 2007. Sự biến động này chủ yếu do sự gia tăng nguồn vốn đầu tư nước ngoài và nguồn đầu tư từ NSNN theo các chương trình xóa đói giảm nghèo trọng điểm.

Tỷ lệ đầu tư cho xây dựng công trình thủy lợi trong tổng đầu tư công cho ngành nông nghiệp của huyện dao động từ 22-24 %. Tuy nhiên, trong hai năm 2006 và 2007, với sự đầu tư tập trung của các dự án thủy lợi, tỷ lệ này đã chiếm hơn 50% tổng đầu tư. Nhìn chung, trong 3 năm 2005 - 2007, tổng đầu tư xây dựng thủy lợi và xây dựng các mô hình luôn chiếm hơn 50% tổng đầu tư cho nông nghiệp. Kinh phí khuyến nông chủ yếu từ nguồn vốn sự nghiệp của Trạm khuyến nông, nguồn vốn này được đầu tư khá đều qua các năm. Riêng giai đoạn 2005 - 2007, có sự đầu tư của nhiều dự án nên nguồn vốn này tăng cao về giá trị tuyệt đối nhưng vẫn chiếm tỷ lệ nhỏ trong cơ cấu đầu tư. Trong cơ cấu đầu tư cho các ngành nông - lâm - ngư nghiệp, đầu tư cho ngành thủy sản chiếm tỷ lệ rất nhỏ, trong khi đó đầu tư cho lâm nghiệp chiếm vị thế cao do lâm nghiệp là một trong những ngành thế mạnh của huyện.

Nguồn vốn đầu tư công trong những năm qua đã đem lại những kết quả mới cho ngành nông nghiệp Sơn Động. Các công trình thủy lợi được đầu tư xây mới và nâng cấp, trung bình mỗi năm có 15 - 16 km kênh mương được cứng hóa, các trạm bơm thủy lợi và các hồ đập phục vụ cung cấp nước cho sản xuất nông nghiệp cũng được đầu tư tu bổ và xây mới, đến 2008, huyện có 16 hồ đập lớn nhỏ được đầu tư. Bên cạnh đó, các chương trình khuyến khích trồng, khoanh nuôi, tái sinh rừng đã góp phần phủ xanh hàng nghìn hecta rừng, đem lại giá trị lớn về môi trường và kinh tế.

- Đầu tư công cho phát triển ngành công nghiệp

Ngành CN - TTCN của huyện chủ yếu là quy mô nhỏ và hoạt động tự phát. Mặc dù huyện có tiềm năng về công nghiệp khai thác khoáng sản như than, quặng đồng và vật liệu xây dựng. Tuy nhiên, hầu hết các công ty khai thác đều thuộc sự quản lý của cấp trung ương và cấp tỉnh, vì thế đóng góp chủ yếu của công nghiệp khai thác là giải quyết

được việc làm cho một bộ phận lao động trong huyện. Đầu tư công cho phát triển công nghiệp của huyện chủ yếu tập trung vào công nghiệp phân phối điện, khí, nước và hoạt động khuyến công dưới hình thức hỗ trợ phát triển ngành nghề TTCN. Trên thực tế, đầu tư cho công nghiệp sản xuất và phân phối điện khí nước của huyện vẫn còn giản đơn, chỉ dừng lại ở xây dựng các công trình điện, các trạm biến áp và các công trình lọc và cấp nước sạch tập trung. Bên cạnh các ngành công nghiệp khai thác, công nghiệp chế biến gỗ cũng là ngành có tiềm năng phát triển ở huyện do tận dụng được thế mạnh nguồn lâm sản dồi dào nhưng ngành công nghiệp này chưa được sự quan tâm đầu tư, nguyên nhân chủ yếu là do nội lực của huyện không đủ mạnh, các đơn vị tư nhân chưa đầu tư để thành lập các công ty chế biến gỗ quy mô lớn, vì thế đầu tư công cho công nghiệp chế biến vẫn còn bỏ ngỏ. Nguồn đầu tư công từ NSNN cho phát triển CN - TTCN của huyện chiếm tỷ lệ từ 95% đến 100% trong tổng đầu tư công cho CN - TTCN.

• Đầu tư công cho phát triển ngành xây dựng

Ngành xây dựng bao gồm hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng thiết bị cho các ngành trong nền kinh tế. Vốn đầu tư xây dựng là tổng hòa các nguồn vốn đầu tư trong công tác xây dựng cơ sở hạ tầng thiết bị cho các ngành. Trong cơ cấu vốn đầu tư công trong ngành xây dựng của huyện, lĩnh vực chiếm ưu thế là lĩnh vực xây dựng hệ thống giao thông và cơ sở vật chất cho ngành giáo dục đào tạo, đứng kế tiếp là đầu tư xây dựng công trình thủy lợi, xây dựng hệ thống cấp nước sạch và các công trình khác.

Sự phân bố nguồn đầu tư thể hiện mức độ ưu tiên cho đầu tư xây dựng cơ bản của huyện trong những năm qua. Trên thực tế, đầu tư cho hệ thống cơ sở vật chất cho giáo dục và giao thông vận tải, cho hệ thống thủy lợi là hướng xây dựng cơ bản đúng với yêu cầu bức thiết của địa phương. Sơn Động là

huyện miền núi cao, địa hình chia cắt, giao thông đi lại bất lợi, các công trình giao thông đã có chủ yếu chỉ phát huy được tác dụng trong mùa khô, về mùa mưa, đường dốc và trơn, giao lưu giữa các vùng vẫn còn khó khăn, cách trở. Bên cạnh đó, trình độ dân trí của huyện còn thấp, để thu hút học sinh tới trường và lực lượng giáo viên về các xã, thôn vùng sâu vùng xa giảng dạy thì cần tăng cường điều kiện cơ sở vật chất cho hệ thống trường học. Mặt khác, sản xuất nông nghiệp của huyện còn lạc hậu, phụ thuộc nhiều vào thời tiết. Khí hậu của huyện khắc nghiệt, thường hạn hán mùa khô và lũ lụt vào mùa mưa, vì vậy, đầu tư xây dựng thủy lợi thực sự là cần thiết và nên được ưu tiên hơn nữa.

• Đầu tư công cho phát triển ngành thương mại - dịch vụ

Thương mại dịch vụ kinh doanh của huyện được nhận định là mới phát triển từ đầu những năm 2000 và trong hai năm trở lại đây mới thực sự có nhiều khởi sắc. Đầu tư công cho phát triển TM - DV của huyện chủ yếu chỉ dừng lại ở trợ cấp thương mại, hỗ trợ vốn giải quyết việc làm và xây dựng hệ thống chợ phục vụ giao lưu mua bán.

Nhìn chung, nguồn đầu tư công cho TM - DV của huyện còn thấp. Hệ thống chợ trên toàn huyện hiện tại là 8 chợ/23 xã, thị trấn. Như vậy, ngoài hình thức tạo điều kiện về mặt bằng và thủ tục kinh doanh cho các đơn vị kinh doanh TM - DV, huyện cần tập trung đầu tư hơn nữa cho hệ thống chợ và hệ thống giao thông phục vụ sự thông thương giữa các vùng.

Bên cạnh đó, xúc tiến thương mại dưới dạng tổ chức các hội chợ giao lưu và công tác khuyến thương chưa được quan tâm, chưa có một lớp quản lý kinh doanh nào được mở ở huyện. Nguyên vọng chung của các đơn vị kinh doanh trên địa bàn là huyện tạo điều kiện mở các lớp học về luật và nâng cao trình độ quản lý kinh doanh.

Thực tiễn nghiên cứu cũng cho thấy, khối lượng và chủng loại hàng hóa được trợ

cước trợ giá của huyện giảm dần qua các năm. Trong cam kết gia nhập Tổ chức WTO, Việt Nam sẽ dần phải cắt giảm và tiến tới xóa bỏ các trợ cấp thuộc chính sách hộ đò, trong đó có chính sách trợ cước trợ giá, vì thế, hướng đầu tư cho phát triển TM - DV cho địa phương cần chuyển dịch theo hướng tăng cường hỗ trợ đào tạo năng lực quản lý kinh doanh cho các đơn vị kinh doanh.

*b) Hiệu quả đầu tư công cho phát triển kinh tế huyện*

Bảng 3 thể hiện hiệu quả đầu tư công cho các ngành kinh tế của huyện qua các năm 2000 - 2008. Sản xuất nông nghiệp bấp bênh, không chỉ phụ thuộc vào nguồn vốn đầu tư mà còn phụ thuộc nhiều vào thời tiết. Giá trị sản xuất nông nghiệp những năm 2000, 2005, 2006 liên tục giảm do ảnh hưởng của điều kiện khí hậu bất lợi, hiệu quả đầu tư vì thế mà cũng bị ảnh hưởng. Nói cách khác, do ảnh hưởng của điều kiện tự nhiên, nguồn đầu tư không phát huy được tác dụng của nó. Năm 2007, sản phẩm quả vải đột ngột được mùa, giá vải tuy bị giảm nhưng tổng giá trị sản xuất thu được từ vải vẫn góp phần làm tăng tổng giá trị sản xuất nông nghiệp của huyện. Chính vì thế, chỉ tiêu Hlv(GO) cũng tăng đột biến, đạt 3,3 (lần).

Qua số liệu bảng 3, ta thấy hiệu quả đầu

tư công cho phát triển công nghiệp của huyện tăng khá. Hệ số Hlv (GO) tăng nhanh qua các năm. Bên cạnh đó, đầu tư cho thương mại dịch vụ kinh doanh thực sự mang lại hiệu quả cao, trung bình một đồng vốn đầu tư bỏ ra thu về 1,1- 1,4 lần mức tăng của của giá trị sản xuất kinh doanh ngành TM - DV.

Như vậy, đầu tư cho ngành TM - DV kinh doanh mang lại hiệu quả kinh tế cao và mức tăng ổn định nhất. Đầu tư cho ngành công nghiệp và xây dựng đứng thứ hai trong hiệu quả kinh tế đầu tư công. Hiệu quả kinh tế nguồn đầu tư công cho ngành nông nghiệp biến động thất thường và phụ thuộc nhiều vào điều kiện tự nhiên cũng như đặc thù sản xuất nông nghiệp của huyện. Do đó, trong định hướng đầu tư huyện nên ưu tiên đầu tư cho ngành TM- DV, phát triển công nghiệp... đồng thời với nó, cần phải chú trọng thu hút vốn đầu tư cho ngành nông nghiệp.

**3.1.3. Tác động của đầu tư công tới phát triển kinh tế huyện**

Nhìn nhận hiệu quả đầu tư không chỉ dựa vào hiệu quả kinh tế, để đánh giá đầy đủ hơn về hiệu quả đầu tư, chúng ta cần xem xét sự thay đổi giá trị sản xuất, quy mô tăng trưởng cùng với các chỉ tiêu kinh tế xã hội để nhận định đầy đủ hơn về hiệu quả đầu tư.

**Bảng 3. Hiệu quả kinh tế của đầu tư công cho phát triển ngành kinh tế huyện**

Ngành	Chỉ tiêu	ĐVT	Năm				
			2000	2005	2006	2007	2008
Nông nghiệp	ΔGO	tỷ đồng	-1,96	-44,39	-0,14	90,52	26,75
	lvPHTD	tỷ đồng	9,09	15,56	16,13	27,07	16,43
	Hlv (GO)	lần	-0,22	-2,85	-0,01	3,34	1,63
Công nghiệp	ΔGO	tỷ đồng	0,31	3,06	1,94	3,11	6,45
	lvPHTD	tỷ đồng	5,81	12,90	7,84	9,95	8,59
	Hlv (GO)	lần	0,05	0,24	0,25	0,31	0,75
Xây dựng	ΔGO	tỷ đồng	2,07	11,58	1,60	5,67	16,21
	lvPHTD	tỷ đồng	32,82	59,06	80,74	103,47	60,54
	Hlv (GO)	lần	0,06	0,20	0,02	0,05	0,27
TM - DV	ΔGO	tỷ đồng	1,08	2,91	1,18	3,84	7,34
	lvPHTD	tỷ đồng	2,42	4,46	1,03	2,63	6,53
	Hlv (GO)	lần	0,45	0,65	1,15	1,46	1,12

Nguồn: Tính toán từ số liệu thống kê huyện Sơn Động

Quy mô đầu tư tăng nhanh qua các năm đã góp phần vào sự khởi sắc kinh tế của huyện, đặc biệt là sự thay đổi lớn về CSHT. Trong vòng 10 năm (2000 - 2008), kết cấu hạ tầng của huyện đã có sự chuyển biến đáng kể. Bộ mặt thị trấn An Châu - trung tâm kinh tế chính trị của huyện đổi khác nhiều, từ những ngôi nhà nhỏ lẻ tẻ, giờ đây, thị trấn đã phát triển với nhiều cửa hàng sản xuất kinh doanh san sát hai bên đường, nhiều nhà cao tầng mọc lên báo hiệu đời sống vật chất của người dân đang được cải thiện dần. Bên cạnh đó, sự ra đời của thị trấn Thanh Sơn và bốn trung tâm cụm xã được đầu tư xây dựng và hoàn thiện năm 2007 đã và đang hứa hẹn sẽ kéo các khu vực kinh tế trong huyện tăng trưởng, đóng góp vào sự tăng trưởng chung toàn nền kinh tế.

Trong giai đoạn 2000 – 2008, tổng giá trị sản xuất của huyện liên tục tăng lên, giá trị sản xuất năm 2005 là 265,306 triệu đồng, đến 2008, con số này là 464,133 tỷ đồng, tăng gấp 2 lần sau 4 năm, tốc độ phát triển bình quân giai đoạn 2005 – 2008 là 111,77%. Cơ cấu kinh tế của huyện chuyển dịch theo hướng tích cực, tăng dần tỷ trọng của ngành công nghiệp - xây dựng và TM - DV trong tổng giá trị sản xuất của huyện.

Về hiệu quả kinh tế - xã hội, giá trị sản xuất bình quân đầu người của huyện liên tục tăng, tỷ lệ hộ nghèo của huyện giảm dần qua các năm. Theo chuẩn nghèo năm 2005, tỷ lệ hộ nghèo của huyện thời điểm 2005 là 68,58%, năm 2006, tỷ lệ hộ nghèo của Sơn Động chiếm tới 60,47%, đến nay tỷ lệ này chỉ còn 49,87%.

Mặc dù đạt được những kết quả nhất định, sản xuất của huyện vẫn còn những khó khăn cần giải quyết, sản xuất nông nghiệp phụ thuộc quá nhiều vào thời tiết, để khắc phục điều này thì công tác dự báo của huyện cần được tăng cường đầu tư, đồng thời hệ thống khuyến nông cần phát huy tốt hơn vai trò của mình trong việc nâng cao trình độ cho người nông dân. Bên cạnh đó, đầu tư xây

dựng CSHT vẫn phải tiếp tục được quan tâm. Đồng thời công tác đầu tư cho phát triển ngành công nghiệp và TM - DV cũng cần được quan tâm, đặc biệt là đầu tư cho hoạt động khuyến công và khuyến thương.

### **3.1.4. Điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức đối với đầu tư công cho phát triển kinh tế huyện Sơn Động**

Phương pháp SWOT được áp dụng để phân tích các điểm mạnh, điểm yếu, những cơ hội và thách thức đối với đầu tư công cho phát triển kinh tế huyện. Hơn nữa, các điểm mạnh, yếu, cơ hội và thách thức được phân tích dựa trên quan điểm của từng đối tượng cụ thể bao gồm những người đầu tư và những người thụ hưởng, trên cơ sở đó các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công được đề xuất một cách chính xác và phù hợp.

Qua phỏng vấn và thảo luận nhóm với lãnh đạo huyện, đại diện các phòng ban của huyện và lãnh đạo xã, cũng như với người thụ hưởng đầu tư như hộ nông dân, hộ kinh doanh, hộ tiểu thủ công nghiệp, các trang trại, hợp tác xã và các doanh nghiệp trên địa bàn huyện, những điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức chủ yếu của đầu tư công ở huyện được trình bày trong bảng 4.

## **3.2. Giải pháp đầu tư công cho phát triển kinh tế huyện Sơn Động**

### **3.2.1. Giải pháp đầu tư công cho phát triển kinh tế xã hội**

\* *Quy hoạch*: Chính quyền cần tham khảo ý kiến cơ quan chuyên môn và người dân trong công tác quy hoạch. Ý kiến càng chi tiết thì định hướng quy hoạch đưa ra càng sát thực và hiệu quả triển khai càng cao.

\* *Giao thông*: Trong 5 năm đầu, tiếp tục ưu tiên đầu tư giao thông. Đầu tư tập trung, dứt điểm, tránh tình trạng dàn trải. Lồng ghép các nguồn vốn đầu tư trên địa bàn để tập trung vốn cho các công trình đầu tư trọng điểm, hết xã này thì tiếp tục đầu tư xã khác.



**Bảng 4. Điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức đối với đầu tư công cho phát triển kinh tế huyện Sơn Động**

Môi trường bên ngoài	Cơ hội (O)	Thách thức (T)
Môi trường bên trong	<p>O1: Chính sách ưu tiên của Đảng, Nhà nước</p> <p>O2: Xã hội quan tâm tới huyện nghèo, nguồn đầu tư tăng dần</p> <p>O3: Ngân sách tỉnh đưa về đúng hạn, giải ngân vốn thuận tiện</p>	<p>T1: Cam kết gia nhập WTO đòi hỏi cắt giảm, tiến tới xóa bỏ các trợ cấp trực tiếp</p> <p>T2: Chủ trương phân cấp quản lý trong đầu tư chưa thực sự đi vào thực tế.</p> <p>T3: Định mức đầu tư thấp</p>
<b>Điểm mạnh (S)</b>	<b>O-S</b>	<b>T-S</b>
<p>S1: Môi trường chính trị ổn định</p> <p>S2: Nhiều chương trình đầu tư trong nước và quốc tế đã và đang thực hiện tại huyện</p> <p>S3: Quy trình bình chọn đối tượng thụ hưởng đầu tư công khai</p> <p>S4: Nhân dân đồng tình ủng hộ</p>	<p>O1+O2_S1+S4: Giữ vững ổn định chính trị và niềm tin của nhân dân để thu hút các nguồn đầu tư vào huyện.</p>	<p>T1 – S1+S3: Thu hút các nhà đầu tư nước ngoài vào huyện</p> <p>T1_S2: Tập trung đầu tư KHKT, CSHT</p> <p>T2_S3: Phân cấp trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư</p> <p>T3_S2+S4: Lồng ghép các nguồn vốn, huy động sự đóng góp của cộng đồng</p>
<b>Điểm yếu (W)</b>	<b>O-W</b>	<b>T-W</b>
<p>W1: Điều kiện tự nhiên có nhiều bất lợi.</p> <p>W2: Xuất phát điểm nền kinh tế thấp, CSHT còn thiếu và yếu, nhu cầu đầu tư nhiều.</p> <p>W4: Vốn đầu tư dàn trải, phân tán</p> <p>W5: Trình độ cán bộ hạn chế, người dân ý lại trông chờ vào đầu tư Nhà nước</p> <p>W6: Phương thức hỗ trợ và tư vấn kỹ thuật, dịch vụ đi kèm đầu tư vốn chưa tốt</p> <p>W7: Thanh tra, kiểm tra chậm, vốn thất thoát</p>	<p>O1+O2_W2+W4: Phân bổ vốn hợp lý, giải quyết lần lượt khó khăn theo hạng mục ưu tiên</p> <p>O1+O2_W3+W5+W6: Ưu tiên đầu tư cho CSHT, GD-ĐT, khuyến công và khuyến nông, có tổ tư vấn sử dụng vốn.</p> <p>O1+O3_W6+W7: Tăng cường sự giám sát cộng đồng, chế tài xử phạt gia tăng theo quy mô sai phạm</p>	<p>T1_W1: Đầu tư cho công tác dự báo. Có kế hoạch đưa vốn vào đầu tư kịp thời, khắc phục thời tiết bất lợi.</p> <p>T1_W3+W5: Ưu tiên đầu tư cho CSHT, GD-ĐT</p> <p>T3_W4+W6: Đầu tư tập trung và có hỗ trợ, tư vấn kỹ thuật, dịch vụ đi kèm với đầu tư vốn để sử dụng hiệu quả nguồn vốn đầu tư.</p>

Nguồn: Kết quả thảo luận nhóm, 2008

\* *Giáo dục, y tế:* Huyện cần chú trọng đầu tư nâng cao chất lượng giáo viên. Ưu đãi, thu hút cán bộ trẻ có năng lực, đồng thời đầu tư cho đào tạo nghề.

\* *Thông tin liên lạc:* Đầu tư phủ sóng điện thoại, truyền thanh truyền hình tới 100% xã thôn trên địa bàn. Tạo điều kiện để doanh nghiệp viễn thông hoạt động thuận lợi. Tăng cường đầu tư về kỹ thuật sản xuất, thị trường giá cả.

### 3.2.2. Giải pháp đầu tư công cho phát triển các ngành kinh tế của huyện

#### a) Đối với ngành nông nghiệp

Ưu tiên đầu tiên cho phát triển ngành nông nghiệp là cần rà soát điều chỉnh quy hoạch sản xuất nông nghiệp, nông thôn giai đoạn 2009 - 2020 trên cơ sở nhu cầu thị trường và lợi thế của huyện. Ưu tiên kế tiếp

là đầu tư cho xây dựng các công trình thủy lợi. Song song với xây mới, cần rà soát, kiểm tra các công trình đã được xây dựng, củng cố lại những công trình hư hỏng, không đạt tiêu chuẩn.

Bên cạnh đó, đầu tư cho công tác khuyến nông, xây dựng và phát triển các mô hình sản xuất đã khẳng định có hiệu quả trên địa bàn là việc làm vô cùng quan trọng. Đồng thời, huyện cần xây dựng các tổ chức kết hợp các đơn vị tư nhân giúp nông dân tiêu thụ sản phẩm.

#### b) Đối với ngành công nghiệp

Xây dựng đề án quy hoạch phát triển ngành nghề tiểu thủ công nghiệp, cụm công nghiệp, dự án phát triển đô thị và diêm dân cư nông thôn là hoạt động cần thiết để phát triển kinh tế huyện theo hướng công nghiệp

hóa. Để làm được như vậy, huyện cần chú trọng cải tạo hệ thống điện phục vụ sản xuất, tạo điều kiện thuận lợi về các dịch vụ công như: công tác giải phóng mặt bằng, đăng ký cấp phép sản xuất kinh doanh... để các đơn vị kinh tế phát triển, yên tâm đầu tư sản xuất.

Huyện cần kết hợp với trung tâm khuyến công của tỉnh, các trung tâm dạy nghề và với các đơn vị sản xuất công nghiệp để tổ chức các lớp học khuyến công ngay tại huyện, góp phần nâng cao kỹ năng tay nghề cho các lao động hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp.

Bên cạnh đó, huyện cần có chính sách ưu đãi nhằm khuyến khích, thu hút các ngân hàng mở chi nhánh ở huyện giúp đa dạng hóa nguồn vốn tín dụng cho các đơn vị kinh tế trên địa bàn.

#### *c) Đối với ngành xây dựng*

Đầu tư công cho ngành xây dựng phải hướng tới chất lượng và sự bền vững của các công trình. Huyện cần xây dựng chế tài xử phạt gia tăng theo quy mô vi phạm đối với các sai phạm trong thực hiện, triển khai các dự án xây dựng. Để đáp ứng được đòi hỏi đó, bên cạnh công tác bồi dưỡng cán bộ quản lý dự án xây dựng huyện cần tăng cường năng lực giám sát của cộng đồng, đồng thời đối ứng vốn để tăng trách nhiệm người dân trong bảo vệ công trình công cộng.

#### *d) Đối với ngành thương mại - dịch vụ*

Đầu tư xây dựng, phát triển chợ và thị trường nông thôn là giải pháp quan trọng nhằm thực hiện tốt việc tiêu thụ hàng hoá nông sản; tạo điều kiện thuận lợi, khuyến khích các doanh nghiệp phát triển kinh doanh thương mại.

Các cơ quan chức năng cần có chính sách ưu tiên đầu tư mở các lớp học về luật và quản lý kinh doanh trên địa bàn huyện nhằm nâng cao trình độ cho các hộ kinh doanh, giúp hộ quản lý hoạt động đơn vị và tiếp cận thị trường tốt hơn. Ngoài ra, việc phổ biến kịp thời các thông tin kinh tế, cơ chế, chính sách sẽ tạo điều kiện cho các

doanh nghiệp, hợp tác xã và hộ kinh doanh trong huyện tiếp cận thông tin, thâm nhập và mở rộng thị trường.

## 4. KẾT LUẬN

Trong những năm qua, vốn đầu tư công cho phát triển kinh tế huyện Sơn Động đã có sự gia tăng lớn về quy mô và đa dạng hơn về nguồn vốn. Trung bình giai đoạn 2005 - 2008, tốc độ gia tăng vốn cho đầu tư công ước đạt hơn 114%. Trong các nguồn đầu tư, nguồn đầu tư thường xuyên nhất đó là vốn cấp từ chương trình 135, trung bình mỗi năm lượng vốn đầu tư cho huyện của chương trình này dao động từ 11 - 15 tỷ đồng. Nguồn vốn lớn nhất mà huyện nhận được trong giai đoạn 2003 - 2007 là nguồn vốn từ chương trình Giảm nghèo do Ngân hàng thế giới thực hiện, ước tính đạt 144 tỷ đồng.

Về cơ bản, lượng vốn đầu tư cho các ngành kinh tế gia tăng về giá trị tuyệt đối qua các năm, tuy nhiên lượng vốn đầu tư công vẫn chủ yếu tập trung vào đầu tư cho ngành nông nghiệp, trong đó tập trung đầu tư cho xây dựng công trình thủy lợi và xây dựng các mô hình.

Hiệu quả kinh tế của nguồn vốn đầu tư cho các ngành cho thấy đầu tư cho TMDV mang lại giá trị sản xuất gia tăng cao nhất, tiếp đến là đầu tư cho công nghiệp. Thực tiễn cho thấy đầu tư cho nông nghiệp khó tính toán hiệu quả kinh tế chính xác bởi ngành nông nghiệp nói chung và nông nghiệp của huyện Sơn Động nói riêng chịu ảnh hưởng rất nhiều bởi yếu tố thời tiết.

Qua nghiên cứu cho thấy, đầu tư công đã góp phần đáng kể trong quá trình tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo của huyện. Tuy nhiên, tổng hợp ý kiến của các nhà đầu tư cũng như những nhóm người được thụ hưởng cho thấy đầu tư công ở huyện vẫn tồn tại những nhược điểm như đầu tư dàn trải, manh mún, vốn đầu tư sử dụng chưa đúng trọng điểm, hiệu quả chương trình đầu tư kém bền vững. Những tồn tại này cần được

khắc phục để tăng cường hiệu quả đầu tư công, góp phần tăng trưởng kinh tế bền vững cho huyện Sơn Động.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Nguyễn Hoàng Anh (2008). Hiệu quả quản lý đầu tư công tại thành phố Hồ Chí Minh: Vấn đề và giải pháp. Luận văn thạc sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh.
- Hồ Ngọc Hy (2007). Hiệu quả vốn đầu tư phát triển ở tỉnh Quảng Trị. *Tạp chí Nghiên cứu kinh tế*, số 350, tr57-63.
- Nguyễn Văn Song (2006). Giáo trình Kinh tế công cộng. NXB. Nông nghiệp, Hà Nội.
- Phan Tất Thứ (2008). Hoàn thiện phương pháp đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công cộng ở Việt Nam. Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
- Dự thảo luật Đầu tư công (2007). Trung tâm thông tin và dự báo Kinh tế - xã hội quốc gia, Bộ Kế hoạch và Đầu tư. <http://ncseif.gov.vn/Default.aspx?mod=News&cat=80&nid=8394>. (22/01/2009).
- UBND huyện Sơn Động (2008). Báo cáo quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế huyện Sơn Động.