

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ **BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**
VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGUYỄN THỊ NGỌC ANH

**HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG TRONG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP
Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Quản lý kinh tế
Mã số: 9 31 01 10

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ

HÀ NỘI – Năm 2019

Công trình được hoàn thành tại: **Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương**

Người hướng dẫn khoa học:
PGS.TS. Võ Phước Tấn

Phản biện 1: PGS. TS Lê Xuân Đình

Phản biện 2: PGS.TS Nguyễn Quốc Thái

Phản biện 3: PGS.TS Vũ Thị Minh

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Viện họp tại Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương vào hồi:..... giờ.....ngày.....tháng.....năm 2019

Có thể tìm hiểu luận án tại thư viện:
Thư viện Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
Thư viện Quốc Gia, Hà Nội

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài luận án

Sau hơn 30 năm đổi mới nền nông nghiệp ở Việt Nam đã có sự chuyển mình quan trọng. Theo số liệu từ Tổng cục Thống kê năm 2016, ngành nông nghiệp Việt Nam đóng góp khoảng 1/4 tổng GDP, chiếm hơn 1/3 tổng giá trị xuất khẩu và tạo việc làm cho 2/3 lực lượng lao động của cả nước. Nông nghiệp tiếp tục phát triển với tốc độ khá cao; đảm bảo vững chắc an ninh lương thực quốc gia; một số mặt hàng xuất khẩu chiếm vị thế cao trên thị trường thế giới. Kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của khu vực nông thôn được tăng cường. Đời sống vật chất và tinh thần của dân cư ở hầu hết các vùng nông thôn ngày càng được cải thiện đáng kể.

Vì thế, đầu tư cho nông nghiệp là một vấn đề quan trọng trong quá trình phát triển của đất nước, trong đó đầu tư công trong nông nghiệp là một trong những yếu tố đóng vai trò quyết định góp phần giúp tăng trưởng kinh tế xã hội, thúc đẩy và phát triển lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn ở nước ta.

Hiệu quả đầu tư công là vấn đề đang được quan tâm không chỉ ở các quốc gia trên thế giới mà đặc biệt còn được chú trọng hơn ở các nước đang phát triển. Tại Việt Nam hiện nay, hoạt động đầu tư công nói chung cũng như đầu tư công trong nông nghiệp nói riêng được cho là kém hiệu quả và đang ở tình trạng báo động. "Kiểm soát chặt chẽ đầu tư công" là câu nói quen thuộc trong nhiều năm qua của những người quản lý tài chính quốc gia. Tuy nhiên, thực tế lại chưa thấy cải thiện là mấy khi dễ thấy nhất là hàng ngày chúng ta phải chứng kiến hàng loạt công trình dự án đầu tư vốn từ ngân sách Nhà nước đắp chiếu hoặc đưa vào sử dụng không hiệu quả, nhiều hạng mục đầu tư được phê duyệt nhưng chi phí thất thoát, tăng vượt ra xa ngoài kế hoạch so với ngân sách, tiến độ dự án kéo dài, trì trệ... gây bức xúc cho người dân.

Theo số liệu từ Tổng cục thống kê cho thấy giai đoạn 2011 – 2016, so với các nước trong khu vực, ngành Nông nghiệp Việt Nam có tốc độ tăng trưởng thất thường và có xu hướng giảm đi, từ mức 4,02% năm 2011 còn 1,36% năm 2016, đây cũng là mức thấp nhất từ trước đến nay. Điểm % đóng góp vào tăng trưởng nền kinh tế và điểm % đóng góp vào tăng trưởng nền kinh tế của ngành Nông nghiệp đã giảm nhanh trong thời gian gần đây. Đến năm 2016, điểm % đóng góp vào nền kinh tế chỉ còn 0,22, giảm hơn 50% so với năm 2015 và hơn 3 lần so với năm 2011; % đóng góp vào tăng trưởng nền kinh tế ở mức 3,5% trong năm 2016, giảm 60% so với năm 2015 và giảm hơn 4 lần so với năm 2011.

Theo Ngân hàng Thế giới (2017), nông nghiệp Việt Nam đang phải đối mặt nhiều thách thức. Cụ thể, các chuỗi giá trị nông nghiệp còn phân tán và rời rạc, các hoạt động hợp tác tập thể còn rất hạn chế ở cấp nông hộ và sự phối hợp gắn kết theo chiều dọc còn yếu. Những hạn chế này gây cản trở cho các nhà đầu tư tư nhân trong ngành nông nghiệp ở Việt Nam vì chi phí giao dịch cao. Hiện nay, chưa đến 2% giá trị vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) được thực hiện trong lĩnh vực kinh doanh nông nghiệp. Đây là một tỷ lệ rất nhỏ và không mang lại nhiều giá trị gia tăng. Các

nhà đầu tư chỉ đơn thuần mua nguyên liệu thô từ nông dân, sau đó sơ chế và xuất khẩu hàng hóa không có giá trị gia tăng sang thị trường nước ngoài, nơi sản phẩm được hoàn thiện và bán với giá cao hơn nhiều. Nông dân vẫn là những nhà đầu tư tư nhân lớn nhất trong nông nghiệp và phần lớn trong số họ chưa tham gia các chuỗi giá trị nông nghiệp.

Theo Bộ kế hoạch và đầu tư (2017), cả nước hiện có khoảng hơn 49.600 doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, chiếm 8% tổng số doanh nghiệp đang hoạt động, nhưng các doanh nghiệp trực tiếp sản xuất các sản phẩm nông - lâm - thủy sản chỉ chiếm khoảng 1% tổng số doanh nghiệp với số lượng 7.600 doanh nghiệp. Còn lại là các doanh nghiệp trong chuỗi các ngành liên quan nông nghiệp như chế biến, cung cấp nguyên liệu đầu vào, dịch vụ thương mại... Nguồn vốn của doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp chỉ chiếm khoảng 8-10% tổng nguồn vốn của toàn khu vực doanh nghiệp, trong đó vốn của các doanh nghiệp trực tiếp sản xuất chỉ chiếm khoảng 1%. Trong giai đoạn vừa qua, doanh thu của doanh nghiệp trong lĩnh vực nông nghiệp có xu hướng tăng nhẹ, chiếm 15-16% doanh thu của toàn bộ doanh nghiệp trong nền kinh tế nhưng lợi nhuận của các doanh nghiệp nhóm ngành trực tiếp sản xuất lại có xu hướng giảm. Nhìn chung, lợi nhuận bình quân của một doanh nghiệp trong ngành trực tiếp sản xuất nông nghiệp chỉ đạt 1,08 tỷ đồng/năm.

Phát triển là một quá trình với sự tác động của nhiều nhân tố. Các lý thuyết kinh tế học đã chỉ ra vai trò của đầu tư công đối với tăng trưởng và phát triển. Đối với nông nghiệp Việt Nam khi mà sự đầu tư từ khu vực tư nhân còn nhiều hạn chế, thiếu chiều sâu, tập trung vào các lĩnh vực có thể đem lại lợi nhuận lớn thì đầu tư công có vai trò quan trọng quyết định đối với việc phát triển nông nghiệp Việt Nam. Tuy nhiên, đầu tư công cho nông nghiệp trong giai đoạn gần đây đang có xu hướng giảm dần. Không những thế, các khoản mục phân bổ đầu tư giữa các tiểu ngành lại không hợp lý. Điều này đã dẫn tới tình trạng đầu tư trong nông nghiệp vừa thừa vừa thiếu, gây ảnh hưởng tới tốc độ tăng trưởng chung của ngành (Nguyễn Đình Tài, Lê Thanh Tú, 2010). Nguyên nhân khác được đại diện Câu lạc bộ Nông nghiệp công nghệ cao chỉ ra là quá trình tích tụ đất đai diễn ra chậm, manh mún vì vướng các quy định về hạn mức giao đất. Đây là yếu tố cản trở người dân và DN đầu tư dài hạn vào nông nghiệp trong khi 96% diện tích đất nông nghiệp đã được giao cho các hộ gia đình. Bên cạnh đó, do chưa có quy định rõ ràng về việc hỗ trợ doanh nghiệp thuê lại hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp của nông dân nên việc triển khai các dự án đầu tư của doanh nghiệp sản xuất quy mô lớn gặp nhiều khó khăn. Các doanh nghiệp phần lớn có quy mô nhỏ, khó tiếp cận nguồn vốn lớn nên công nghệ lạc hậu, khó cạnh tranh, chi phí sản xuất cao dẫn đến lợi nhuận thấp, không có kinh phí để mở rộng và nghiên cứu công nghệ mới.

Có thể nói những hạn chế trong đầu tư công trong nông nghiệp, những thách thức của nền nông nghiệp Việt Nam trước sức ép của hội nhập, vấn đề phát triển bền vững đang gửi một thông điệp khẩn thiết đến việc hoàn thiện hệ thống thể chế, chính sách về đầu tư công để đầu tư công trong nông nghiệp đem lại những giá trị

thiết thực về kinh tế, tài chính, xã hội, môi trường. Vì vậy, đầu tư công trong nông nghiệp cần được triển khai thực hiện như thế nào cho hiệu quả, cần có những chính sách đầu tư công trong nông nghiệp như thế nào để thực sự tạo ra động lực tăng trưởng, phát triển là một vấn đề lớn cần giải quyết trong quá trình xây dựng nền nông nghiệp Việt Nam hiện đại, xây dựng nông thôn mới.

Đi tìm câu trả lời cho vấn đề làm thế nào để đầu tư công trong nông nghiệp được thực hiện hiệu quả là vấn đề lớn trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta. Trên cơ sở thực tiễn đó, tác giả chọn đề tài “*Hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam*” làm đề tài nghiên cứu cho luận án tiến sỹ.

2. Mục tiêu nghiên cứu

2.1. Mục tiêu tổng quát

Từ nghiên cứu thực trạng hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp tại Việt Nam, tác giả làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp và nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam trong thời kỳ tới, đồng thời đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp tại Việt Nam.

2.2. Mục tiêu cụ thể

- Hệ thống hoá cơ sở lý luận về hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp.
- Đánh giá thực trạng hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp ở Việt Nam, giai đoạn 2008 – 2017.
- Phân tích những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế của đầu tư công trong nông nghiệp ở Việt Nam.
- Đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp.

3. Câu hỏi nghiên cứu

Một là, hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp ở Việt Nam còn bộc lộ những mặt hạn chế nào?

Hai là, những nguyên nhân nào gây ra hạn chế của hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp ở Việt Nam?

Ba là, cần thực hiện giải pháp nào để nâng cao hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp ở Việt Nam?

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu đề tài luận án

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Phạm vi nghiên cứu của đề tài là lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam giai đoạn 2008–2017, được tiếp cận theo nghĩa rộng bao gồm nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản.

5. Phương pháp nghiên cứu đề tài luận án

Đề tài sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau đây:

- Phương pháp tổng hợp: kế thừa lý luận nhằm làm sáng tỏ vai trò của đầu tư công trong nông nghiệp, hệ thống hoá các tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp.

- Phương pháp thống kê, phân tích: được sử dụng để thu thập, phân tích và khai thác thông tin từ các nguồn có sẵn liên quan đến đề tài nghiên cứu, bao gồm các văn kiện của đảng, văn bản luật pháp của nhà nước Trung ương và địa phương, các công trình nghiên cứu khoa học của các tác giả trong và ngoài nước đã được nghiệm thu và công bố; các bài báo khoa học trong nước và quốc tế đăng trên tạp chí chuyên ngành về cơ chế và chính sách đầu tư công trong nông nghiệp.

- Phương pháp chuyên gia, được thực hiện bằng cách nêu câu hỏi trước một nhóm chuyên gia để thu thập thông tin qua phân tích, tranh luận của các chuyên gia có hiểu biết sâu về cơ chế và chính sách đầu tư công trong nông nghiệp, hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp trên các phương diện tiêu chí đánh giá hiệu quả với các loại hội nghị sau: Tọa đàm trao đổi thẳng thắn, thường xuyên giữa các cộng tác viên gần gũi tham gia đề tài. Hội thảo khoa học, đưa ra một số câu hỏi nhất định để thảo luận, tranh luận để thu thập thông tin về đối tượng.

- Phương pháp quy nạp: thông qua khảo sát thực trạng về các hình thức, cơ chế và chính sách đầu tư công trong nông nghiệp, đề tài sẽ đề xuất các giải pháp về chính sách, thể chế nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp.

- Phương pháp phân tích, diễn dịch: nhằm làm sáng tỏ về mặt lý luận về đầu tư công trong nông nghiệp, kế thừa kinh nghiệm của các nước trên thế giới, qua đó vận dụng vào điều kiện thực tiễn tại Việt Nam.

- Phương pháp so sánh, diễn dịch: dựa trên số liệu thống kê thu thập được, luận án sử dụng phương pháp so sánh, diễn dịch nhằm phân tích chi tiết hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp thời gian qua.

- Phương pháp nghiên cứu ứng dụng: dựa trên kết quả đánh giá nguyên nhân ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp, luận án đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp tại Việt Nam trong tương lai.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của nghiên cứu đề tài luận án

Thứ nhất, luận án đã tập hợp đầy đủ và có tính hệ thống những lý luận căn bản nhất về đầu tư công trong nông nghiệp.

Thứ hai, luận án đã phân tích được thực trạng đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp. Phân tích cơ chế chính sách quy hoạch kế hoạch, phân bổ vốn và công tác quản lý, giám sát vốn đầu tư công trong nông nghiệp.

Thứ ba, luận án đã phân tích được thực trạng hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, làm rõ các số liệu về chỉ số ICOR trong NN xét theo lĩnh vực, xét theo lãnh thổ, xét theo cấp quản lý, xét theo chương trình; phân tích mối liên hệ giữa đầu tư công trong NN với tăng trưởng xoá đói giảm nghèo; tình trạng thất thoát lãng phí và nợ đọng của đầu tư công trong NN giai đoạn 2008 – 2017.

Thứ tư, luận án đã đánh giá được hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp giai đoạn 2008 – 2017 xét theo hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội và môi trường đồng thời rút ra được những hạn chế yếu kém và nguyên nhân của những hạn chế này. Cụ thể có hai nguyên nhân chủ yếu làm giảm hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp, đó là nguyên nhân khách quan và chủ quan. Nguyên nhân khách quan đến từ các yếu tố như điều kiện thiên nhiên và ảnh hưởng của môi trường và dịch bệnh. Nguyên nhân chủ quan đến từ các yếu tố như cơ chế chính sách phát triển NN chưa rõ ràng, thiếu tính đột phá; môi trường kinh doanh nông nghiệp chưa hấp dẫn và còn hạn chế; đầu tư từ ngân sách Nhà nước và các thành phần kinh tế vào nông nghiệp, nông dân và nông thôn còn thấp, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển; công tác quy hoạch kết cấu hạ tầng cho các vùng sản xuất nông nghiệp chưa đầy đủ; lập dự toán, phân bổ và giải ngân nguồn vốn không đáp ứng yêu cầu đầu tư gây thất và lãng phí nguồn vốn đầu tư; công tác quản lý, kiểm tra, giám sát đầu tư công vẫn còn nhiều bất cập.

Thứ năm, luận án đã đề xuất được các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp. Hệ thống các giải pháp bao gồm tăng cường đầu tư cho NN như hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật, các chính sách ưu đãi về thuế, miễn giảm thuế về đầu tư công cho nông nghiệp, nông thôn, tăng vốn đầu tư trực tiếp để phát triển nông nghiệp, tập trung vào các chương trình dự án trọng điểm hơn là đầu tư dàn trải... tập trung phát triển nguồn nhân lực, ứng dụng công nghệ cao trong nông nghiệp; Tổ chức bộ máy, nguồn lực thực hiện vốn đầu tư, công khai minh bạch quản lý và sử dụng vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp; Thể chế hoá tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp; Kiểm tra, giám sát chặt chẽ đầu tư công trong nông nghiệp; Khai thác và tạo nguồn duy tu, bảo dưỡng, vận hành các công trình hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp và một số kiến nghị đối với Nhà nước.

7. Kết cấu luận án

Ngoài phần mở đầu và kết luận, luận án bao gồm 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận về hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp.

Chương 2: Thực trạng hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam.

Chương 3: Giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam.

CHƯƠNG 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG TRONG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP

1.1. Đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

1.1.1. Khái niệm nông nghiệp

Trong nghiên cứu này, khái niệm nông nghiệp được tiếp cận theo nghĩa rộng, bao gồm các hoạt động kinh tế: nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, nhưng không bao gồm hoạt động diêm nghiệp.

1.1.2. Đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

Đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp được hiểu là hoạt động đầu tư sử dụng vốn của nhà nước là chủ đạo nhằm thực hiện các chương trình, dự án xây dựng cơ sở hạ tầng trong lĩnh vực nông nghiệp và các chương trình, dự án phục vụ cho phát triển kinh tế nông nghiệp vì lợi ích công cộng.

1.2. Hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

1.2.1. Quan niệm về hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

Hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp chính là lợi ích thu được được chú trọng nhiều hơn ở phương diện kinh tế, xã hội, môi trường hơn là lợi ích thu được từ phương diện tài chính của một quốc gia.

1.2.2. Các tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công

Phần lớn các nghiên cứu đều có chung quan điểm rằng có rất nhiều tiêu chí để đánh giá hiệu quả đầu tư công, nhưng có ba tiêu chí cơ bản nhất để đánh giá hiệu quả đầu tư công nói chung cũng như trong lĩnh vực nông nghiệp nói riêng bao gồm các tiêu chí phản ánh hiệu quả tài chính, các tiêu chí phản ánh hiệu quả kinh tế và các tiêu chí phản ánh hiệu quả xã hội.

1.2.2.1. Các tiêu chí phản ánh hiệu quả kinh tế

- Chỉ tiêu hiệu quả sử dụng vốn ICOR
- Mức độ tác động đến tăng trưởng kinh tế
- Tiêu chí mức độ thất thoát, lãng phí vốn và nợ đọng xây dựng cơ bản

1.2.2.2. Các tiêu chí phản ánh hiệu quả tài chính

- Chỉ tiêu giá trị hiện tại ròng NPV
- Chỉ tiêu tỷ suất nội hoàn IRR (tỷ lệ hoàn vốn nội bộ)
- Chỉ tiêu giá trị hiện tại hàng năm AV
- Chỉ số độ nhạy e

1.2.2.3. Các tiêu chí phản ánh hiệu quả xã hội

- Tăng khả năng tiếp cận dịch vụ cho người nghèo (y tế, giáo dục, tín dụng, giao thông, thông tin liên lạc, điện, nước)
- Tạo việc làm, tăng thu nhập, giảm tỷ lệ hộ nghèo
- Giảm nhẹ các tác động bất lợi đối với môi trường

1.2.3. Các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

1.2.3.1. Các nhân tố khách quan

- Môi trường tự nhiên
- Trình độ phát triển kinh tế, khoa học - kỹ thuật, công nghệ của quốc gia
- Trình độ và tay nghề của người lao động

1.2.3.2. Các nhân tố chủ quan

- Cơ chế, chính sách quản lý về đầu tư công trong nông nghiệp
- Công tác quy hoạch, kế hoạch hóa đầu tư công trong nông nghiệp
- Bố trí, phân bổ vốn đầu tư
- Quản lý và giám sát ĐTC

- Sự công khai, minh bạch hoạt động các dự án đầu tư.

1.3. Kinh nghiệm của các nước về nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp và bài học cho Việt Nam

1.3.1. Kinh nghiệm của một số nước nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

1.3.1.1. Trung Quốc

Trong chiến lược phát triển nông nghiệp của mình, Trung Quốc đặc biệt ưu tiên đầu tư phát triển khoa học - công nghệ nông nghiệp. Bên cạnh khoa học – công nghệ, Trung Quốc tập trung cao độ đầu tư phát triển giao thông, nhờ đó chi phí vận chuyển giảm đáng kể.

1.3.1.2. Ấn Độ

Đối với sản xuất nông nghiệp, chi tiêu của Chính phủ vào lĩnh vực nghiên cứu và phát triển nông nghiệp (R&D) có hiệu quả nhất làm tăng sản lượng nông nghiệp ở Ấn Độ. Đồng thời tăng cường kết cấu hạ tầng trong nông nghiệp.

1.3.1.3. Đài Loan

Trong điều kiện diện tích đất nông nghiệp hạn hẹp, Đài Loan tập trung đầu tư vào khoa học kỹ thuật nông nghiệp.

1.3.2. Một số bài học cho Việt Nam

Thứ nhất, cần có một loạt cơ chế chính sách nhằm giúp nông nghiệp Việt Nam tiếp cận các ứng dụng khoa học, công nghệ tiên tiến trên thế giới, nhân lực từ các nước tiên tiến.

Thứ hai, đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông tại nông thôn là một trong những bước tiến quan trọng nhằm giúp giảm thiểu chi phí vận chuyển từ nơi này sang nơi khác, làm giá nông nghiệp có khả năng cạnh tranh khi xuất khẩu ra các nước trên thế giới.

Thứ ba, thành lập các trung tâm nghiên cứu và phát triển (R&D) nông nghiệp nhằm tăng sản lượng nông nghiệp, giảm thiểu các chi phí đầu vào, đẩy nhanh quá trình dịch chuyển cơ cấu sản xuất.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG TRONG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

2.1. Khái quát thực trạng quản lý đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam

2.1.1. Các chính sách ưu đãi để thu hút đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

Nhìn chung các chính sách mà Chính phủ ban hành và triển khai cho kết quả vô cùng tích cực thể hiện quy mô sản xuất nông nghiệp không ngừng mở rộng, tổng kim ngạch xuất khẩu nông, lâm, thủy sản được cải thiện; hạ tầng nông thôn và các dự án thủy lợi, giao thông, điện, viễn thông... được đầu tư góp phần tạo công ăn việc làm, xoá đói, giảm nghèo và giải quyết được nhiều vấn đề kinh tế - xã hội khác. Tuy chính sách đầu tư công được ban hành trong nông nghiệp đạt được nhiều thành tựu đáng kể nhưng trong quá trình phát triển vẫn còn nhiều vấn đề cần khắc phục.

2.1.2. Quy hoạch, kế hoạch hóa đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

Nhìn chung công tác quy hoạch tuy được nghiên cứu điều chỉnh theo tình hình thực tế, tuy nhiên vẫn còn nhiều bất cập. Bên cạnh đó, công tác quy hoạch còn nhiều yếu kém, thể hiện ở sự phân công, phân cấp chưa rõ ràng, mặc dù đã có khung pháp lý cho việc lập, phê duyệt, quản lý quy hoạch nhưng sự chỉ đạo, hướng dẫn và thực thi vẫn chưa được thống nhất, đồng thời thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình lập công tác quy hoạch, từ đó dẫn đến tình trạng chồng chéo không ăn khớp giữa quy hoạch ngành, vùng và tỉnh.

2.1.3. Thẩm định và phân bổ vốn đầu tư công trong nông nghiệp

Việc thẩm định chương trình, dự án đầu tư công là một khâu quan trọng và bắt buộc phải thực hiện trước khi người có thẩm quyền quyết định đầu tư xem xét, phê duyệt hoặc phê duyệt điều chỉnh chương trình dự án đầu tư công nhằm đảm bảo việc phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch liên quan và đảm bảo tính khả thi, hiệu quả và bền vững trong quá trình tổ chức thực hiện chương trình, dự án đầu tư công.

2.1.4. Quản lý và giám sát đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

Hiện tại, công tác quản lý ĐTC trong nông nghiệp cũng đã tuân thủ theo quy trình. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại những hạn chế, vướng mắc trong từng giai đoạn của công tác quản lý dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp tác động trực tiếp đến hiệu quả đầu tư công nói chung, đặc biệt là quy trình thẩm định dự án.

2.2. Thực trạng quy mô và cơ cấu đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam

2.2.1. Thực trạng qui mô đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam

*** Quy mô đầu tư công trong nông nghiệp**

Quy mô đầu tư công trong nông nghiệp giai đoạn 2008 đến 2017 cho thấy, mặc dù ĐTC trong NN theo giá hiện hành gia tăng vững chắc qua từng năm; tuy nhiên, cũng như tỷ lệ tổng ĐTC/GDP, ĐTC trong NN/GDP đều có xu hướng giảm dần, với tốc độ giảm của ĐTC trong NN/GDP nhanh hơn so với tổng ĐTC/GDP.

Bảng 2.1: Quy mô đầu tư công*Đơn vị tính: %, nghìn tỷ đồng*

Năm	Tổng ĐTC/GDP (%)	ĐTC trong NN/GDP (%)	Tỷ trọng ĐTC trong NN trong tổng ĐTC (%)	Tổng ĐTC trong NN (nghìn tỷ đồng)
2008	14,08	1,44	10,23	81,00
2009	17,34	1,62	9,34	85,00
2010	15,97	1,58	9,92	92,00
2011	13,47	1,38	10,24	98,00
2012	12,53	1,24	9,90	111,00
2013	12,29	0,97	7,91	127,00
2014	12,15	1,01	8,30	135,00
2015	12,39	0,98	7,94	138,00
2016	11,33	0,94	8,30	146,00
2017	11,21	0,88	7,85	154,00

*(Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2018)**** So sánh đầu tư công trong NN với đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài**

Nếu so sánh đầu tư công trong nông nghiệp với đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài cho thấy, trong lĩnh vực nông nghiệp, đầu tư tư nhân luôn chiếm tỷ lệ cao nhất, tiếp đến là ĐTC và cuối cùng là đầu tư nước ngoài. Xét tỷ trọng vốn đầu tư trên GDP thì cả ĐTC, đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực NN đều có xu hướng giảm. Tuy nhiên, tốc độ giảm không giống nhau.

Bảng 2.2: Quy mô ĐTC so sánh với đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực nông nghiệp*Đơn vị tính: %GDP*

Năm	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Đầu tư công	1.44	1.62	1.58	1.38	1.24	0.97	1.01	0.98	0.94	1.16
Đầu tư tư nhân	1.73	1.55	1.95	1.68	1.39	1.22	1.27	1.38	1.23	1.19
Đầu tư nước ngoài	1.22	1.24	1.28	0.94	1.02	0.71	0.84	0.74	0.62	0.57

*(Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2018)***2.2.2. Thực trạng cơ cấu đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam****2.2.2.1. Cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo lĩnh vực**

Xét về cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo lĩnh vực cho thấy ĐTC trong nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy lợi 10 năm qua diễn biến theo xu hướng ngược chiều nhau. Nếu như quy mô và giá trị ĐTC trong lĩnh vực nông nghiệp gia tăng vững chắc qua từng năm thì ở chiều ngược lại, quy mô đầu tư lần tỷ trọng vốn đầu tư trong lĩnh vực thủy lợi lại thể hiện xu hướng giảm. Trong khi đó, ở

lĩnh vực lâm nghiệp, mặc dù quy mô vốn đầu tư tăng nhẹ nhưng tỷ trọng đầu tư chủ yếu theo xu hướng giảm dần.

Bảng 2.3: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp phân theo lĩnh vực

Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng, %

NĂM	Nông nghiệp		Lâm nghiệp		Thủy lợi	
	Quy mô (nghìn tỷ)	Tỷ trọng (%)	Quy mô (nghìn tỷ)	Tỷ trọng (%)	Quy mô (nghìn tỷ)	Tỷ trọng (%)
2008	54,3	67,0	7,6	9,4	19,1	23,6
2009	61,2	72,0	6,0	7,0	17,9	21,0
2010	58,0	63,0	10,1	11,0	23,9	26,0
2011	72,5	74,0	3,9	4,0	21,6	22,0
2012	75,5	68,0	6,7	6,0	28,9	26,0
2013	90,2	71,0	4,1	3,2	32,8	25,8
2014	112,1	83,0	5,1	3,8	17,8	13,2
2015	107,6	78,0	1,8	1,3	28,6	20,7
2016	118,3	81,0	3,7	2,5	24,1	16,5
2017	126,3	82,0	9,9	6,4	17,9	11,6

(Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Bộ NN&PTNN)

2.2.2.2. Cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo hạng mục

Xét về cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo hạng mục cho thấy việc tăng cường đầu tư trạm trại kiểm dịch cũng có ý nghĩa quyết định đến vấn đề chất lượng sản phẩm được sản xuất tại nông thôn. Xét lĩnh vực thủy lợi cũng đặc biệt được chú trọng. Xét lĩnh vực lâm nghiệp, đầu tư vào hệ thống giao thông chiếm tỷ trọng lớn nhất như đường vận chuyển khai thác, kho bãi gỗ, vườn ươm, các công trình phòng chống và bảo vệ rừng, trang thiết bị chống cháy rừng...

Bảng 2.4: Cơ cấu vốn ĐTC trong NN phân theo hạng mục

Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng

Năm	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Nông nghiệp	54.3	61.2	58.0	72.5	75.5	90.2	112.1	107.6	118.3	126.3
a. Hệ thống giao thông nội đồng	32.1	35.5	33.6	41.2	44.8	54.3	69.0	68.1	79.4	85.1
b. Chuồng trại	13.2	15.6	14.1	17.1	15.9	20.0	25.1	23.2	23.0	24.3
c. Kiểm dịch	7.1	8.1	6.3	10.2	10.2	12.2	11.9	12.8	12.8	13.8
d. Khác	1.9	2.0	3.9	4.0	4.6	3.7	6.0	3.6	3.0	3.1
2. Thủy lợi	19.1	17.9	23.9	21.6	28.9	32.8	17.8	28.6	24.1	17.9
a. Đê điều	14.9	13.7	18.4	15.6	22.5	26.5	14.7	23.2	20.4	15.4
b. Thủy nông	2.6	2.5	3.4	2.8	3.2	3.3	2.2	2.7	2.1	1.5

c. Khác	1.6	1.7	2.1	3.2	3.1	2.9	0.9	2.7	1.7	1.0
3.Lâm nghiệp	7.6	6.0	10.1	3.9	6.7	4.1	5.1	1.8	3.7	9.9
a. Hệ thống giao thông lâm nghiệp	3.3	2.7	4.5	1.5	3.1	2.1	2.2	0.7	1.2	3.4
b. Phát triển rừng	2.6	2.1	3.5	1.4	2.4	1.4	1.6	0.5	1.0	2.9
c. Kiểm lâm	0.8	0.7	1.0	0.4	0.8	0.5	0.8	0.3	0.6	1.8
d. Khác	0.9	0.5	1.1	0.7	0.3	0.0	0.5	0.3	0.7	1.8

(Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Bộ NN&PTNN)

2.2.2.3. Cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo vùng lãnh thổ

Xét về cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo vùng lãnh thổ cho thấy ĐTC trong nông nghiệp ở các vùng đồng bằng có giá trị và tỷ trọng lớn hơn nhiều so với các vùng miền núi. Mặc dù, quy mô ĐTC ở tất cả các vùng kinh tế đều gia tăng qua 10 năm; tuy nhiên xét về tỷ trọng thì ngoại trừ Vùng Đồng bằng Sông Cửu Long, tỷ trọng ĐTC trong NN ở các vùng đồng bằng khác có xu hướng giảm trong khi tỷ trọng ĐTC ở các vùng miền núi lại có xu hướng gia tăng.

Bảng 2.5: Cơ cấu vốn ĐTC trong NN phân theo vùng lãnh thổ

Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng

Năm	Trung du và miền núi Bắc Bộ	Bắc Trung Bộ	Đồng bằng Sông Hồng	Duyên hải Nam Trung Bộ	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	Đồng bằng Sông Cửu Long
2008	5,265	15,39	18,63	14,904	4,86	13,77	8,181
2009	8,925	14,705	17,85	18,785	7,48	14,11	3,145
2010	10,12	16,376	20,24	17,48	6,256	15,456	6,072
2011	12,446	17,934	17,64	18,032	7,35	16,758	7,84
2012	13,986	20,535	20,535	19,647	8,547	17,094	10,656
2013	18,415	21,971	22,352	21,336	9,144	19,685	14,097
2014	20,25	24,03	22,95	21,735	12,69	22,005	11,34
2015	20,838	21,666	23,184	24,84	12,696	19,596	15,18
2016	20,732	21,608	24,236	24,09	16,936	20,148	18,25
2017	22,176	22,33	23,254	27,412	18,172	19,404	21,252

(Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2018)

2.2.2.4. Cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo nguồn vốn

Xét về cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo nguồn vốn cho thấy ĐTC bằng nguồn vốn vay chiếm tỷ trọng lớn nhất, tiếp theo là ĐCT bằng vốn NSNN và cuối cùng là bằng nguồn vốn DNNN. Nhìn chung quy mô ĐTC từ nguồn vốn vay và vốn NSNN đều có xu hướng tăng qua từng năm, riêng vốn DNNN lại có

xu hướng giảm trong những năm gần đây. Xét về tỷ trọng, tỷ trọng ĐCT bằng vốn từ NSNN có xu hướng giảm nhẹ, tỷ trọng ĐCT bằng vốn DNNN lại có xu hướng giảm mạnh, ngược lại, tỷ trọng ĐCT bằng vốn vay lại có xu hướng tăng đáng kể.

Bảng 2.6: Cơ cấu vốn ĐCT trong NN phân theo nguồn vốn

Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng

NĂM	Vốn từ NSNN	Vốn vay	Vốn DNNN
2008	34,02	32,805	14,175
2009	36,125	36,04	12,835
2010	41,032	38,64	12,328
2011	39,984	43,904	14,112
2012	42,957	54,279	13,764
2013	48,006	61,976	17,018
2014	49,815	69,795	15,39
2015	48,714	71,898	17,388
2016	48,764	85,994	11,242
2017	53,13	92,708	8,162

(Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2018)

2.2.2.5. Cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo cấp quản lý

Xét về cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo cấp quản lý cho thấy ĐCT trong lĩnh vực NN phân theo cấp Trung Ương và địa phương đều có quy mô tăng dần, tuy nhiên tỷ trọng của ĐCT phân theo cấp Trung Ương lại có xu hướng giảm.

Bảng 2.7: Cơ cấu vốn ĐCT trong NN phân theo cấp quản lý

Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng

NĂM	Trung ương		Địa phương	
	Quy mô	Tỷ trọng	Quy mô	Tỷ trọng
2008	46,332	57,2	34,668	42,8
2009	46,8435	55,11	38,1565	44,89
2010	49,1556	53,43	42,8444	46,57
2011	50,0584	51,08	47,9416	48,92
2012	56,5656	50,96	54,4344	49,04
2013	61,2521	48,23	65,7479	51,77
2014	64,233	47,58	70,767	52,42
2015	65,343	47,35	72,657	52,65
2016	67,5834	46,29	78,4166	53,71
2017	69,531	45,15	84,469	54,85

(Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2018)

2.2.2.6. Cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo cấp quản lý chương trình dự án

Về cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo cấp quản lý chương trình dự án cho thấy quy mô ĐTC phân theo chương trình dự án chiếm tỷ trọng cao nhất, tiếp theo là ĐCT phân theo chương trình đầu tư và hỗ trợ cung cấp sản phẩm, dịch vụ. Nhìn chung tỷ trọng ĐTC phân theo chương trình đầu tư vào dự án đều có ưu hướng tăng đáng kể qua từng năm, tỷ trọng ĐTC phân theo chương trình đầu tư và hỗ trợ cung cấp dịch vụ giảm mạnh qua từng năm, tỷ trọng ĐTC phân theo đầu tư phục vụ các hoạt động của cơ quan Nhà nước thì hầu như không thay đổi.

Bảng 2.8: Cơ cấu vốn ĐTC trong NN phân theo chương trình

Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng

NĂM	Đầu tư chương trình dự án	Đầu tư và hỗ trợ cung cấp SP, DV	Đầu tư phục vụ hoạt động của CQNN	Đầu tư khác
2008	49,41	21,222	8,91	1,458
2009	54,7485	21,369	7,1825	1,7
2010	60,4624	22,31	8,3076	0,92
2011	65,4738	21,6874	10,0548	0,784
2012	75,9795	22,2888	8,0697	4,662
2013	87,9348	23,6474	7,7978	7,62
2014	100,116	22,329	8,505	4,05
2015	101,7612	19,7616	10,8192	5,658
2016	110,4636	20,1188	11,023	4,3946
2017	119,0112	17,3712	16,0468	1,5708

(Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2018)

2.3. Thực trạng hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam

2.3.1. Phân tích các tiêu chí phản ánh hiệu quả kinh tế

2.3.1.1. Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công thông qua các chỉ số ICOR

**Chỉ số ICOR chung của ngành nông nghiệp*

Chỉ số ICOR của cả nền kinh tế và lĩnh vực NN giai đoạn 2013 - 2015 đều có xu hướng giảm, nhưng sang năm 2016 và 2017 đều tăng lên. Đáng lưu ý là tốc độ tăng của ICOR trong lĩnh vực NN nhanh hơn so với tốc độ tăng ICOR chung của nền kinh tế.

Bảng 2.9: Quy mô và tỷ trọng ĐTC trong NN theo cấp quản lý

Năm	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ICOR trong NN	4,61	6,08	7,26	8,28	8,06	4,53	5,15	4,74	5,35	5,98
ICOR chung của nền kinh tế	6,58	8,03	9,18	10,13	9,71	8,08	7,61	6,04	6,28	6,32

(Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2018)

** Chỉ số ICOR trong nông nghiệp xét theo lĩnh vực*

Chỉ số ICOR trong lĩnh vực NN xét theo lĩnh vực lâm nghiệp là cao nhất, tiếp đến là ICOR xét theo lĩnh vực nông nghiệp, và cuối cùng là ICOR xét theo lĩnh vực thủy lợi có chỉ số thấp nhất.

Bảng 2.10: Chỉ số ICOR trong NN xét theo lĩnh vực

Năm	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nông nghiệp	4,79	6,52	7,70	8,39	8,38	6,99	5,56	5,03	5,56	6,23
Lâm nghiệp	5,89	6,44	8,00	9,78	8,94	7,42	6,76	6,12	5,93	5,93
Thủy lợi	4,15	5,47	6,53	7,05	7,13	6,09	4,14	4,37	5,12	4,29

(Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2018)

Chỉ số ICOR trong nông nghiệp xét theo lãnh thổ

ICOR trung bình chung cả nước trong lĩnh vực NN từ 2008 đến 2012 đạt 6.51. ICOR trung bình xét theo lãnh thổ trung du miền núi Bắc Bộ từ năm 2008 đến năm 2017 đạt 7.0, Bắc Trung Bộ đạt trung bình 5.93, Đồng bằng sông Hồng đạt trung bình đạt 5.37, Duyên hải Nam Trung Bộ đạt trung bình 5.82, Tây Nguyên đạt trung bình 7.12, Đông Nam Bộ trung bình đạt 5.51 và đồng bằng sông Cửu Long trung bình đạt 6.98. Nhìn chung thì ĐTC tại vùng đồng bằng hiệu quả hơn ĐTC tại các vùng miền núi.

** Chỉ số ICOR trong nông nghiệp xét theo cấp quản lý*

Chỉ số ICOR trong NN do Trung Ương quản lý từ năm 2008 đến năm 2017 trung bình đạt 6.71, ICOR do địa phương quản lý từ năm 2008 đến năm 2017 trung bình đạt 6.20. Nhìn chung thì tại địa phương, hiệu quả quản lý ĐTC có nhỉnh hơn có nhỉnh hơn nhưng không đáng kể so với cấp Trung Ương.

Bảng 2.11: Chỉ số ICOR trong NN xét theo cấp quản lý

Năm	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Trung ương	5.3	7.5	6.7	9.1	9.1	6.1	6.1	5.6	6.1	5.5
Địa phương	4.3	5.7	8.4	7.6	7.3	7.6	4.9	4.5	4.9	6.8

(Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Bộ NN&PTNN)

** Chỉ số ICOR trong nông nghiệp xét theo chương trình*

Bảng 2.12: Chỉ số ICOR trong NN xét theo chương trình

Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng

Năm	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Đầu tư chương trình dự án	5.23	6.96	8.14	7.83	8.82	7.43	6.00	6.47	6.20	5.67
Đầu tư và hỗ trợ cung cấp	3.99	4.72	6.90	6.59	7.58	5.19	4.76	4.23	3.76	5.43

SP, DV										
Đầu tư khác	4.90	5.63	7.81	8.50	8.49	7.10	7.67	5.14	5.67	6.34

(Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Bộ NN&PTNN)

Trong giai đoạn 2008-2012, ICOR trung bình của chương trình đầu tư và hỗ trợ cung cấp sản phẩm thấp hơn đáng kể so với các chương trình khác. ICOR xét theo đầu tư chương trình dự án từ năm 2008 đến năm 2017 trung bình là 6.35, riêng giai đoạn 2008 đến giai đoạn 2012, ICOR có xu hướng tăng dần, còn giai đoạn 2013 – 2017, ICOR có xu hướng giảm dần. ICOR xét theo đầu tư khác từ năm 2008 đến năm 2017 trung bình là 6.38, riêng giai đoạn 2008 đến giai đoạn 2012, ICOR có xu hướng tăng dần, còn giai đoạn 2013 – 2017, ICOR có xu hướng giảm dần. Như vậy ĐTC trong NN xét theo chương trình đầu tư và hỗ trợ cung cấp sản phẩm đạt hiệu quả nhất.

2.3.1.2. Tác động của đầu tư công trong nông nghiệp đến tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo

Bảng 2.13: ĐTC trong NN với tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo

Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng

Năm	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vốn ĐTC trong NN	81.00	85.0	92.0	98.0	111.0	127.0	135.0	138.0	146.0	154.0
Tỷ trọng ĐTC trong NN/tổng VĐT toàn xã hội trong NN	32.8	36.7	32.9	34.5	34.0	33.5	32.3	31.7	33.7	39.7
Tốc độ tăng trưởng kinh tế	6.23	5.32	6.78	5.89	5.03	5.42	5.98	6.68	6.21	6.81
Tốc độ tăng giá trị sản xuất khu vực NN	4.81	2.14	3.28	3.97	2.86	2.88	3.67	3.94	3.99	4.25
Tỷ lệ hộ nghèo khu vực nông thôn	16.1	17.1	16.7	15.9	14.4	12.7	10.8	9.2	8.8	7.8

(Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Bộ NN&PTNN)

Nhìn chung, vốn ĐTC trong lĩnh vực NN tăng đều qua từng năm. Bên cạnh đó, tốc độ tăng giá trị sản xuất khu vực nông nghiệp cũng tăng qua từng năm. Đáng chú ý là tỷ lệ hộ nghèo khu vực nông thôn có xu hướng giảm.

2.3.1.3. Thực trạng thất thoát, lãng phí và nợ đọng vốn đầu tư công trong nông nghiệp

Tình trạng thất thoát lãng phí vốn ĐTC và nợ vốn đầu tư xây dựng cơ bản đều có xu hướng gia tăng theo hàng năm.

2.4. Đánh giá hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam

2.4.1. Những thành quả chủ yếu

2.4.1.1. Xét theo hiệu quả kinh tế

Một là, những cố gắng siết chặt đầu tư công và tăng cường huy động đầu tư ngoài nhà nước trong các năm qua đã mang lại kết quả thiết thực. Hiệu quả vốn đầu tư đã được cải thiện dù chưa nhiều.

Hai là, tăng cường đầu tư và hỗ trợ các chương trình để sản phẩm đạt hiệu quả.

Ba là, cơ cấu đầu tư công được phân bổ hợp lý hơn và chú trọng vào những ngành có ICOR thấp, ví dụ lĩnh vực thủy lợi đặc biệt được chú trọng.

2.4.1.2. Xét theo hiệu quả xã hội

Lĩnh vực nông nghiệp đã có những đóng góp quan trọng trong sự phát triển kinh tế xã hội. Công tác xóa đói, giảm nghèo đạt được những thành tựu to lớn, bộ mặt mới cho kinh tế nông thôn.

2.4.2. Những hạn chế yếu kém và nguyên nhân

2.4.2.1. Những hạn chế yếu kém

Một là, hiệu quả ĐTC trong nông nghiệp trong hai năm gần đây có dấu hiệu suy giảm.

Hai là, cơ cấu vốn ĐTC không đồng đều giữa các ngành nông, lâm nghiệp và thủy lợi.

Ba là, phân bổ vốn đầu tư công tại các vùng chưa thật sự tạo động lực thúc đẩy tiềm năng phát triển của từng địa phương.

Bốn là, tình trạng thất thoát lãng phí VĐT đối với các dự án chậm tiến độ và sai phạm trong khâu thi công dự án có chiều hướng gia tăng từ năm 2016 đến 2017.

Năm là, nợ VĐT xây dựng cơ bản với con số khá cao trong hai năm 2015 và 2016.

2.4.2.2. Những nguyên nhân làm giảm hiệu quả ĐTC trong nông nghiệp

Nguyên nhân làm giảm hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp bao gồm nguyên nhân khách quan và chủ quan. Trong đó, đặc biệt phải kể đến nguyên nhân chủ quan như:

Một là, cơ chế chính sách về đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp còn một số bất cập.

Hai là, môi trường kinh doanh nông nghiệp không hấp dẫn và còn hạn chế.

Ba là, đầu tư từ ngân sách Nhà nước và các thành phần kinh tế vào nông nghiệp, nông dân, nông thôn còn thấp, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển.

Bốn là, công tác quy hoạch kết cấu hạ tầng cho các vùng sản xuất nông nghiệp chưa đầy đủ.

Năm là, lập dự toán, phân bổ và giải ngân nguồn vốn không đáp ứng yêu cầu đầu tư gây thất và lãng phí nguồn vốn đầu tư.

Sáu là, công tác quản lý, kiểm tra, giám sát đầu tư công còn nhiều bất cập.

Bấy là, nguồn nhân lực vào phát triển khoa học công nghệ còn hạn chế. Sự hạn chế về trình độ người lao động ảnh hưởng nhiều đến việc tiếp cận khoa học - công nghệ.

CHƯƠNG 3

GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG TRONG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

3.1. Bối cảnh và định hướng đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp đến năm 2030

3.1.1. Bối cảnh và những cơ hội, thách thức đối với phát triển nông nghiệp Việt Nam trong thời gian tới

* Cơ hội đối với phát triển nông nghiệp ở Việt Nam trong thời gian tới

Thứ nhất, các cam kết trong Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC), Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Liên minh châu Âu (EVFTA)... cùng với những cơ chế đã và đang trong giai đoạn tiếp tục được ký kết của Chính phủ sẽ giúp đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu ngành Nông nghiệp.

Thứ hai, với việc mở rộng thị trường nội địa gấp nhiều lần, nông sản Việt Nam sẽ có nhiều cơ hội tiếp cận với nhiều phân khúc thị trường hơn, sự phụ thuộc vào thị trường Trung Quốc của nhiều mặt hàng nông sản vì vậy cũng sẽ giảm thiểu.

Thứ ba, trong bối cảnh nhà đầu tư thời cơ với ngành Nông nghiệp, nhưng do những cơ hội mới từ hội nhập, nông nghiệp sẽ đón những dòng đầu tư mới, nhất là đầu tư vào nông nghiệp công nghệ cao, bên cạnh đó công nghiệp sẽ hỗ trợ ngành Nông nghiệp - những lĩnh vực hiện nay còn thiếu nguồn nhân lực đầu tư.

Thứ tư, thúc đẩy cải cách thể chế, môi trường kinh doanh trong nước. Đây là tác động mà các doanh nghiệp, người sản xuất thực sự mong đợi trên cơ sở hệ thống chính sách sẽ được điều chỉnh phù hợp với thông lệ quốc tế.

* Thách thức đối với nông nghiệp trong thời gian tới

Thứ nhất, vấn đề nợ công, nợ xấu và quản trị vĩ mô.

Thứ hai, nội lực của nền kinh tế còn yếu kém, trong khi sức ép cạnh tranh hội nhập đang tăng lên.

Thứ ba, khoa học công nghệ trong nông nghiệp vừa thiếu, vừa lạc hậu.

Thứ tư, tài nguyên thiên nhiên ngày càng khan hiếm, sự cố ô nhiễm môi trường biển khu vực miền Trung là những nhân tố quan trọng gây ra thách thức lớn cho nông nghiệp Việt Nam.

Thứ năm, biến đổi khí hậu đã và đang diễn ra, ảnh hưởng lớn đến nông nghiệp nước ta.

Thứ sáu, đội ngũ khoa học nông nghiệp tuy đông nhưng không mạnh.

3.1.2. Quan điểm đầu công trong lĩnh vực nông nghiệp đến năm 2030

Một là, coi đầu tư công cho nông nghiệp, nông dân, nông thôn là một bộ phận quan trọng trong chiến lược đầu tư phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Hai là, Nhà nước phải đóng vai trò chủ đạo trong đầu tư phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn.

Ba là, phát triển đồng bộ kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội nông thôn gắn với phát triển nhanh kinh tế nông thôn, đẩy mạnh xây dựng nông thôn mới, không ngừng nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nông dân là những nội dung quan

trọng để thực hiện tốt nhất các giải pháp phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn theo Nghị quyết Đại hội XII của Đảng về nông nghiệp, nông dân, nông thôn.

Bốn là, đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống thể chế, chính sách đầu tư công; gắn với việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và phù hợp với thông lệ quốc tế mới để có khả năng huy động, thu hút đầu tư trong và ngoài nước.

3.1.3. Định hướng đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam đến năm 2030

Căn cứ vào Quyết định số 800/QĐ-TTg ngày 4/6/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020 và Quyết định số 124/2012/QĐ-TTg ngày 02 tháng 02 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển ngành nông nghiệp đến năm 2020 và tầm nhìn đến 2030.

3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam đến năm 2030

3.2.1. Hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đầu tư công trong nông nghiệp

Thứ nhất, Bộ Tài chính cần sớm hoàn thiện dự án Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi) theo hướng tăng chi đầu tư cho khu vực nông nghiệp, nông thôn; thực hiện phân bổ ngân sách nhà nước bảo đảm hài hòa lợi ích của các địa phương có điều kiện phát triển công nghiệp với các địa phương thuần nông. Sớm ban hành Luật đầu tư công, mua sắm công, Luật quy hoạch, Luật thủy lợi, Luật thú y, Luật việc làm. Sửa đổi, bổ sung Luật đất đai, Luật hợp tác xã, Luật dạy nghề, Luật thủy sản. Rà soát, sửa đổi, bổ sung những quy định pháp luật về ngân sách nhà nước, đấu thầu, đầu tư, doanh nghiệp, xây dựng, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, bảo hiểm nông nghiệp, dạy nghề, nhà ở, vệ sinh môi trường, hoạt động giám sát.

Thứ hai, tiếp tục thực hiện các chính sách ưu đãi về thu tiền sử dụng đất, về thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp nhằm khuyến khích doanh nghiệp đầu tư, nhất là các dự án đầu tư áp dụng công nghệ cao, công nghệ chế biến nông sản thực phẩm sau thu hoạch, dự án đầu tư vào các vùng khó khăn.

Thứ ba, tiếp tục dành nguồn vốn tín dụng ưu đãi đầu tư cho nông nghiệp, khuyến khích các ngân hàng, tổ chức tín dụng cho vay vốn với cơ chế ưu đãi đối với nông nghiệp, nông thôn.

Thứ tư, chuyển hướng chi tiêu ngân sách, trong đó dành nhiều hơn cho phúc lợi (giáo dục, y tế, nhà ở, an sinh xã hội).

Thứ năm, đổi mới cơ chế, chính sách cần đi đôi với đổi mới tư duy trong việc chỉ đạo, điều hành của các cơ quan, cấp chính quyền như hoàn thiện các quy định về chế tài thưởng, phạt đủ mạnh, đủ sức răn đe đối với các hoạt động vi phạm trong lĩnh vực đầu tư; các cơ quan cần có cơ chế phối hợp chặt chẽ trong việc thẩm tra, cấp giấy chứng nhận đầu tư cho các dự án trọng điểm nhất là các dự án có quy mô lớn; thực hiện các biện pháp thúc đẩy giải ngân, không cấp giấy chứng nhận đầu tư

cho các dự án có công nghệ ứng dụng vào nông nghiệp lạc hậu, dự án tác động xấu đến môi trường; thẩm tra kỹ các dự án sử dụng nhiều đất nông nghiệp được quy hoạch, giao đất có điều kiện theo tiến độ dự án.

Thứ sáu, các địa phương tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính nhất là các thủ tục hành chính từ khâu giới thiệu địa điểm, khâu cấp giấy chứng nhận đầu tư, giao đất, cấp phép xây dựng... tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa cho các nhà đầu tư khi tiến hành đầu tư tại địa phương mình.

Thứ bảy, Nhà nước cần đẩy nhanh tiến độ đền bù, giải phóng mặt bằng tạo thuận lợi cho việc triển khai các dự án đầu tư, tích cực hỗ trợ các doanh nghiệp tư nhân, nhà đầu tư nước ngoài trong việc đền bù giải phóng mặt bằng để nhanh chóng hoàn thành xây dựng cơ bản đưa doanh nghiệp sớm đi vào hoạt động chính.

Thứ tám, xây dựng, sửa đổi, cơ chế vận hành hệ thống thông tin phục vụ theo dõi, kiểm tra và đánh giá các dự án đầu tư công trong nông nghiệp để tạo điều kiện cho các chủ đầu tư và các cấp quản lý trong việc tổng hợp, lập và gửi báo cáo giám sát, đánh giá dự án đầu tư thông qua website về giám sát, đánh giá các dự án đầu tư.

3.2.2. Hoàn thiện công tác quy hoạch, kế hoạch hoá ĐTC trong nông nghiệp

Thứ nhất, quy hoạch nguồn lực phù hợp với các quy hoạch tổng thể ngành, vùng, sản phẩm, thể hiện tầm nhìn chiến lược tổng thể, đồng bộ từ Trung Ương đến từng địa phương.

Thứ hai, công tác quy hoạch nguồn lực phải phù hợp với xu thế phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và yêu cầu hội nhập quốc tế.

Thứ ba, hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất theo hướng tiết kiệm, hiệu quả.

3.2.3. Tăng vốn đầu tư trực tiếp để phát triển nông nghiệp

Cần tăng tỷ trọng vốn ngân sách trong tổng đầu tư xã hội cho nông thôn. Bên cạnh việc tăng nguồn vốn ngân sách cho nông nghiệp cần thu hút nguồn vốn FDI đầu tư vào nông nghiệp.

3.2.4. Hạn chế đầu tư dàn trải đối với các chương trình, dự án

Tăng cường quản lý, tránh đầu tư dàn trải, thất thoát, lãng phí. Nguồn lực hạn chế, nên mỗi đồng vốn ngân sách cần được sử dụng sao cho hiệu quả nhất. Phải tăng trách nhiệm và xử lý nghiêm người quản lý, đối với mọi hành vi đầu tư không hiệu quả, làm thất thoát vốn.

3.2.5. Tổ chức bộ máy, nguồn lực thực hiện vốn đầu tư, công khai minh bạch quản lý và sử dụng vốn đầu tư cho nông nghiệp

Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước, trong đó bố trí nguồn nhân sự chuyên trách của có đủ năng lực tham mưu thực hiện hoạch định đầu tư, tài chính trong lĩnh vực nông nghiệp. Thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư công.

3.2.6. Thể chế hoá tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp

Hầu hết các công trình đầu tư công nói chung và đầu tư công trong nông nghiệp nói riêng hiện nay chưa được đánh giá hiệu quả một cách nghiêm túc. Nguyên nhân của tình trạng này là do thiếu tiêu chí đánh giá một cách chính thống,

công tác kiểm tra giám sát còn bỏ ngõ, công tác quản lý và sử dụng các công trình đầu tư công còn hạn chế. Vì vậy, bên cạnh việc khắc phục các nhược điểm về kiểm tra giám sát, công tác quản lý và sử dụng thì việc thể chế hóa tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công cho nông nghiệp là cần thiết.

3.2.7. Kiểm tra, giám sát chặt chẽ đầu tư công trong nông nghiệp

Như chúng ta đã biết hiện nay nhiều công trình đầu tư công nói chung và đầu tư công trong nông nghiệp nói riêng sau khi đi vào hoạt động chưa lâu đã hư hỏng nặng. Nguyên nhân của tình trạng này phải kể đến công tác kiểm tra, giám sát không chặt chẽ, tạo kẽ hở cho nhà đầu tư và các bên tham gia đục khoét công trình, dự án. Do vậy, cần thay đổi công tác kiểm tra, giám sát mới có thể góp phần nâng cao chất lượng công trình nói riêng, và nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư công nói chung.

3.2.8. Tập trung đẩy mạnh phát triển nguồn nhân lực, ứng dụng công nghệ cao trong nông nghiệp

Triển khai, thực hiện tốt quy hoạch phát triển nguồn nhân lực trong nông nghiệp. Thực hiện chính sách tuyển dụng, bố trí sử dụng hiệu quả lao động trong nông nghiệp đặc biệt là nguồn nhân lực quản lý nhà nước về nông nghiệp và đào tạo nguồn nhân lực có tay nghề, trình độ dân trí tại nông thôn. Đầu tư phát triển giáo dục đặc biệt là cải cách giáo dục bằng mô hình thực hiện các ứng dụng công nghệ thực tiễn tại các trường đại học nông lâm, đại học kinh tế... để đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao phục vụ đầu tư phát triển nông nghiệp.

3.3. Một số kiến nghị

3.3.1. Xây dựng phần mềm hệ thống chuyên nghiệp để đánh giá, thẩm định các chương trình dự án đầu tư công trong nông nghiệp

Chính phủ cần xây dựng một hệ thống đánh giá kết quả các chương trình, dự án sau khi hoàn thành và công bố dữ liệu tài chính một cách công khai và minh bạch, tránh tình trạng lạm dụng chức vụ quyền hạn gây hậu quả thất thoát, lãng phí ảnh hưởng đến hiệu quả kinh tế, xã hội của các chương trình dự án cũng như ảnh hưởng đến hiệu quả chung đối với lĩnh vực nông nghiệp.

3.3.2. Thành lập một tổ chức độc lập chuyên tư vấn, thẩm định các dự án đầu tư công trong nông nghiệp trước khi được Chính Phủ phê duyệt thực hiện các chương trình, dự án đầu tư công

Thành lập một tổ chức độc lập chuyên tư vấn, thẩm định các dự án đầu tư công trong nông nghiệp cũng như việc ứng dụng nghiên cứu các chuẩn mực quốc tế về việc phân tích, thẩm định các dự án đầu tư vừa đảm bảo tính chuyên nghiệp, vừa đảm bảo tính minh bạch, khách quan trong quá trình phân tích thẩm định, tránh được các vấn đề nhạy cảm về các tác động qua lại giữa các lợi ích nhóm và các cá nhân, tập thể nhằm ý lại vào chức vụ, quyền hạn tại các cơ quan có thẩm quyền mà chi phối ảnh hưởng đến mục tiêu, kế hoạch thực hiện dự án.

3.3.3. Thành lập cơ quan chuyên trách, độc lập thực hiện việc kiểm tra, giám sát các dự án đầu tư công trong nông nghiệp

Thành lập cơ quan chuyên trách, độc lập thực hiện việc kiểm tra, giám sát các dự án đầu tư công trong nông nghiệp nhằm nâng cao hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát đầu tư công, góp phần nâng cao hiệu quả kinh tế xã hội đối với các dự án. Vai trò chức năng chính của cơ quan này là thanh tra, kiểm tra giám sát các chương trình, dự án từ khâu phê duyệt chủ trương, quyết định đầu tư đến tổ chức thực hiện và có thẩm quyền kiến nghị xử lý vi phạm trong quá trình giám sát. Đây là một cơ quan đầu mối trực thuộc Quốc hội, thực hiện điều phối và giám sát các cơ quan khác có chức năng kiểm tra giám sát trực thuộc riêng của chủ đầu tư trực tiếp thi công dự án đó.

KẾT LUẬN

Đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp trong giai đoạn gần đây đang có xu hướng giảm dần. Điều này đã dẫn tới tình trạng đầu tư trong nông nghiệp mất cân bằng gây ảnh hưởng tới tốc độ tăng trưởng chung của ngành. Bên cạnh đó, những hạn chế trong đầu tư công trong nông nghiệp, những thách thức cũng như mục tiêu chiến lược phát triển của nền nông nghiệp Việt Nam trước sức ép của hội nhập đòi hỏi việc hoàn thiện hệ thống thể chế, chính sách về đầu tư công trong nông nghiệp sao cho đem lại những giá trị thiết thực về kinh tế, tài chính, xã hội, môi trường.

Thông qua việc sử dụng kết hợp các phương pháp như phương pháp tổng hợp, phương pháp thống kê, phương pháp quy nạp, phương pháp phân tích diễn dịch, luận án đã đạt được mục tiêu nghiên cứu của mình. Các đóng góp của luận án bao gồm: tập hợp đầy đủ và có tính hệ thống những lý luận căn bản nhất về đầu tư công trong nông nghiệp, phân tích được thực trạng đầu tư công và hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, làm rõ các số liệu về chỉ số ICOR trong nông nghiệp, đánh giá được hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp giai đoạn 2008 – 2017 xét theo hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội và môi trường đồng thời rút ra được những hạn chế yếu kém và nguyên nhân của những hạn chế này, hệ thống các giải pháp bao gồm tăng cường đầu tư cho nông nghiệp.

CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Nguyễn Thị Ngọc Nga (2017), “Hiệu quả đầu tư công vào xây dựng hạ tầng, phát triển nông nghiệp và nông thôn: Kinh nghiệm quốc tế và liên hệ đối với Việt Nam”, *Tạp chí Kinh Tế Châu Á Thái Bình Dương*, (504),tr 49-51.

2. Nguyễn Thị Ngọc Nga (2017), “Nâng cao hiệu quả đầu tư công thông qua các quỹ khuyến nông, khuyến ngư và khuyến công cho địa bàn nông thôn”, *Tạp chí Khoa học Phát triển Nông thôn Việt Nam*, (36),tr 24-28.

3. Nguyễn Thị Ngọc Nga (2017), “Đánh giá dịch vụ công trong sản xuất nông nghiệp ở Đồng bằng sông cửu Long”, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*,(676), tr 63-66

4. Nguyễn Thị Ngọc Nga (2017), “Nâng cao hiệu quả chính sách đầu tư công trong phát triển nông nghiệp ở Việt Nam”, *Tạp chí Tài chính*,(10), tr 24-26