

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGUYỄN THỊ NGỌC NGÀ

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

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI – 2019

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGUYỄN THỊ NGỌC NGÀ

**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

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS VÕ PHƯỚC TẤN

HÀ NỘI – 2019

LỜI CẢM ƠN

Trong quá trình học tập, nghiên cứu và thực hiện luận án này, tôi đã nhận được sự giúp đỡ tận tình của gia đình, đồng nghiệp, quý thầy cô và Ban lãnh đạo Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương; Trung tâm tư vấn, đào tạo và thông tin tư liệu.

Trước hết, NCS trân trọng cảm ơn PGS. TS Võ Phước Tấn, người thầy đã trực tiếp hướng dẫn và giúp đỡ tôi trong suốt quá trình nghiên cứu và thực hiện hoàn thành luận án. Đồng thời, tác giả trân trọng cảm ơn các nhà khoa học tại Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, Bộ môn Quản lý kinh tế và các cán bộ Trung tâm tư vấn, đào tạo và thông tin tư liệu đã tạo một môi trường nghiên cứu đầy tính khoa học và thuận lợi để tác giả hoàn thành luận án của mình.

Hà Nội, ngày 15 tháng 2 năm 2019

Tác giả

Nguyễn Thị Ngọc Nga

LỜI CAM ĐOAN

Tôi đã đọc và hiểu về các hành vi vi phạm sự trung thực trong học thuật. Với danh dự và trách nhiệm cá nhân, tôi cam đoan rằng đề tài luận án này là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Những phần sử dụng tài liệu tham khảo trong luận án đã được nêu rõ trong phần tài liệu tham khảo. Các số liệu, kết quả trình bày trong luận án là hoàn toàn trung thực, nếu sai tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm và chịu mọi hình thức kỷ luật của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

Hà Nội, ngày 15 tháng 2 năm 2019

Tác giả

Nguyễn Thị Ngọc Nga

MỤC LỤC

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT	iv
DANH MỤC BẢNG BIỂU	v
1. Tính cấp thiết của đề tài luận án	1
2. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố liên quan đến vấn đề hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp	5
2.1. Các công trình nghiên cứu đã công bố ở nước ngoài	5
2.2. Các công trình nghiên cứu đã công bố ở Việt Nam.....	8
2.3. Những mặt hạn chế của các công trình nghiên cứu	11
3. Mục tiêu nghiên cứu	12
3.1. Mục tiêu tổng quát	12
3.2. Mục tiêu cụ thể.....	12
5. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu đề tài luận án	13
5.1. Đối tượng nghiên cứu.....	13
5.2. Phạm vi nghiên cứu.....	13
6. Phương pháp nghiên cứu	13
6.1. Phương pháp nghiên cứu	13
7. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án.....	15
8. Kết cấu luận án.....	17
CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG TRONG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP.....	18
1.1. Đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp	18
1.1.1. Khái niệm nông nghiệp và đặc điểm của kinh tế nông nghiệp	18
1.1.1.1. Khái niệm nông nghiệp	18
1.1.1.2. Đặc điểm của kinh tế nông nghiệp	19
1.1.2. Đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp	22
1.1.2.1. Khái niệm đầu tư công trong nông nghiệp.....	22
1.1.2.2. Đặc điểm đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp	25
1.1.2.3. Vai trò đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp	28
1.2. Hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp	33
1.2.1. Quan niệm về hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp	33
1.2.1.1. Quan niệm về hiệu quả đầu tư công.....	33
Thực tế cho thấy các loại hiệu quả là một phạm trù được sử dụng rộng rãi trong tất cả các lĩnh vực kinh tế, kỹ thuật, xã hội. Hiệu quả là quan hệ nhân quả của một hoạt động hoặc một quá trình trong không gian và thời gian xác định.....	33
1.2.1.2. Các phương diện hiệu quả đầu tư công	37
1.2.2. Các tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công	39
1.2.2.1. Các tiêu chí phản ánh hiệu quả kinh tế	39
1.2.2.2. Các tiêu chí phản ánh hiệu quả tài chính.....	42
1.2.2.3. Các tiêu chí phản ánh hiệu quả xã hội.....	47

1.2.3. Các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp.....	49
1.2.3.1. Các nhân tố khách quan	49
1.2.3.2. Các nhân tố chủ quan	53
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.....	57
1.3.1. Kinh nghiệm của một số nước nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp.....	57
1.3.1.1. Hàn Quốc.....	57
1.3.1.2. Ấn Độ	58
1.3.1.3. Malaysia	59
1.3.2. Một số bài học cho Việt Nam	60
CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG TRONG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM	62
2.1. Khái quát thực trạng quản lý đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam	62
2.1.1. Các chính sách ưu đãi để thu hút ĐTC trong lĩnh vực nông nghiệp.....	62
2.1.2. Quy hoạch, kế hoạch đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp	66
2.1.3. Thẩm định và phân bổ vốn đầu tư công trong nông nghiệp	69
2.1.4. Quản lý và giám sát đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp	70
2.2. Thực trạng quy mô và cơ cấu đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam	73
2.2.1. Thực trạng qui mô đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam	73
2.2.2. Thực trạng cơ cấu ĐTC trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam	76
2.2.2.1. Cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo lĩnh vực	76
2.3. Thực trạng hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam.....	87
2.4. Đánh giá hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam.....	98
2.4.1. Những thành quả chủ yếu	98
2.4.1.1. Xét theo hiệu quả kinh tế.....	98
2.4.1.2. Xét theo hiệu quả xã hội.....	101
2.4.2. Những hạn chế yếu kém và nguyên nhân	105
2.4.2.1. Những hạn chế yếu kém.....	105
2.4.2.2. Những nguyên nhân của hạn chế, yếu kém.....	109
CHƯƠNG 3: GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG TRONG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM.....	119
3.1. Bối cảnh và định hướng đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp đến năm 2030	119
3.1.1. Bối cảnh và những cơ hội, thách thức đối với phát triển nông nghiệp Việt Nam đến năm 2030	119
3.1.2. Quan điểm đầu công trong lĩnh vực nông nghiệp đến năm 2030	125

3.1.3. Định hướng đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam đến năm 2030	127
3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt nam đến năm 2030	131
3.2.1. Hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đầu tư công trong nông nghiệp	131
3.2.2. Hoàn thiện công tác quy hoạch, kế hoạch hoá đầu tư công trong nông nghiệp	135
3.2.3. Tăng vốn đầu tư trực tiếp để phát triển nông nghiệp	137
3.2.4. Hạn chế đầu tư dàn trải đối với các chương trình, dự án	139
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	139
3.2.6. Thể chế hoá tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp	140
3.2.7. Kiểm tra, giám sát chặt chẽ đầu tư công trong nông nghiệp	141
3.2.8. Khai thác và tạo nguồn duy tu, bảo dưỡng, vận hành các công trình hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp	143
3.2.9. Tập trung đẩy mạnh phát triển nguồn nhân lực, ứng dụng công nghệ cao trong nông nghiệp	145
3.3. Một số kiến nghị	146
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	146
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	147
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	148
KẾT LUẬN	149
CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ	151
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	152

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

Chữ viết tắt	Chữ tiếng Việt
ĐTC	Đầu tư công
UBND	Ủy ban nhân dân
NN	Nông nghiệp
ĐTPT	Đầu tư phát triển
CSHT	Cơ sở hạ tầng
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
Bộ NN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
NN&NT	Nông nghiệp và nông thôn
BOT	Hợp đồng xây dựng – vận hành - chuyển giao
BTO	Hợp đồng xây dựng – chuyển giao – kinh doanh
BT	Hợp đồng xây dựng – chuyển giao
PPP	Mô hình hợp tác công tư
ODA	Vốn hỗ trợ phát triển chính thức từ nước ngoài
WTO	Tổ chức thương mại thế giới
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
NHNN	Ngân hàng Nhà nước
NHCSXH	Ngân hàng Chính sách xã hội
KT- QP	Kinh tế - Quốc phòng
WB	Ngân hàng Thế giới
ADB	Ngân hàng phát triển Châu Á
Bộ KH&ĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
VĐT	Vốn đầu tư
TPP	Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương
EVFTA	Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - liên minh Châu Âu
ASEAN (AEC)	Cộng đồng kinh tế Đông Nam Á
IMF	Quỹ Tiền tệ quốc tế

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 2.1: Quy mô đầu tư công.....	73
Bảng 2.2: Quy mô ĐTC so sánh với đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực nông nghiệp	75
Bảng 2.3: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp phân theo lĩnh vực.....	77
Bảng 2.4: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp phân theo hạng mục	79
Bảng 2.5: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp phân theo vùng lãnh thổ.....	83
Bảng 2.6: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp phân theo nguồn vốn.....	84
Bảng 2.7: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp phân theo cấp quản lý.....	85
Bảng 2.8: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp phân theo chương trình	86
Bảng 2.9: Quy mô và tỷ trọng ĐTC trong NN theo cấp quản lý	88
Bảng 2.10: Chỉ số ICOR trong nông nghiệp xét theo lĩnh vực	88
Bảng 2.11: Chỉ số ICOR trong nông nghiệp xét theo lãnh thổ	90
Bảng 2.12: Chỉ số ICOR trong nông nghiệp xét theo cấp quản lý.....	90
Bảng 2.13: Chỉ số ICOR trong nông nghiệp xét theo chương trình.....	91
Bảng 2.14: ĐTC trong nông nghiệp với tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo.....	92
Bảng 2.15: Tình trạng thất thoát và nợ đọng của ĐTC trong nông nghiệp.....	93

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài luận án

Phát triển kinh tế nông nghiệp là vấn đề luôn nhận được sự quan tâm của các quốc gia trên thế giới. Vào giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hóa, nông nghiệp đã tạo ra nguồn tích lũy đầu tiên, quan trọng cho sự phát triển kinh tế, cung cấp nguồn nhân lực cho công nghiệp.

Cùng với quá trình phát triển của đất nước, nền nông nghiệp và đời sống người nông dân Việt Nam đã có sự chuyển mình quan trọng. 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, (Tổng cục Thống kê, 2016). Nông nghiệp tiếp tục phát triển với tốc độ khá cao theo hướng sản xuất hàng hoá, nâng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả; 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; bộ mặt nhiều vùng nông thôn thay đổi. 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 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.

Việt Nam là một đất nước nông nghiệp. Lực lượng lao động tham gia lĩnh vực nông nghiệp chiếm tỉ trọng lớn trong cơ cấu nguồn nhân lực của cả nước (trên 50% tổng số lao động trong độ tuổi lao động,). Diện tích đất dành cho sản xuất nông nghiệp ở nước ta là rất lớn (theo Tổng cục Thống kê, năm 2009 là 100,5 nghìn ha, năm 2010 là 100,7 nghìn ha, năm 2011 là 100,8 nghìn ha). 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. Đây là mức thấp kỷ lục trong vòng 30 năm qua. Sự suy giảm tốc độ tăng trưởng của ngành Nông nghiệp đã làm giảm tốc độ tăng trưởng chung của nền kinh tế, năm 2016, tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế chỉ đạt 6,21% (không đạt mục tiêu kế hoạch đề ra là 6,7%).

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 sĩ.

2. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố liên quan đến vấn đề hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

2.1. Các công trình nghiên cứu đã công bố ở nước ngoài

Đầu tư công nói chung, đầu tư công trong nông nghiệp nói riêng đóng vai trò rất quan trọng thúc đẩy nông nghiệp nông thôn phát triển. Thuộc nhóm nghiên cứu này đáng chú ý có công trình của Dhawan và Yadav (1997): “*Public investment in Indian agriculture trends and determinants*” trên Economic and Political Weekly, phân tích xu hướng đầu tư công trong nông nghiệp của Ấn Độ và những nhân tố quyết định. Theo tác giả, một vấn đề cần quan tâm chính là mặc dù con số tuyệt đối đầu tư cho nông nghiệp vẫn tăng hàng năm song so với các lĩnh vực khác, đầu tư công cho nông nghiệp đang có xu hướng giảm. Điều căn bản là đầu tư công trong nông nghiệp là trách nhiệm chính của chính phủ khi mà nông nghiệp không phải là địa vực kinh tế hấp dẫn của khu vực tư nhân. Vì vậy, chính phủ cần tái cơ cấu đầu tư công để tạo ra sự đầu tư hợp lý hơn về nông nghiệp, bởi một thực tế rõ ràng đầu tư cho nông nghiệp là yếu tố quyết định cho tăng trưởng bền vững, an ninh lương thực.

Cùng hướng này có nghiên cứu của Gulati, Ashok và Shashanka Bhide (1995): “*What do reformers have for agriculture*” trên tạp chí Economic and Political Weekly, cũng cùng chung nỗi lo lắng về tỷ lệ đầu tư công cho nông nghiệp giảm của Ấn Độ và một số quốc gia trên thế giới. Các tác giả cho rằng đầu tư công có vai trò quyết định đối với việc tạo vốn (capital formation) cho nông nghiệp, không chỉ có ý nghĩa cho giai đoạn hiện tại mà quan trọng là thu hút và duy trì được sự đầu tư từ khu vực ngoài nhà nước cho nông nghiệp. Các tác giả đưa ra cảnh báo: nếu xu hướng đầu tư công trong nông nghiệp không có sự thay đổi thì viễn cảnh về một nền nông nghiệp trong tương lai sẽ vô cùng ảm đạm và các mục tiêu an sinh xã hội quốc gia không thể được hiện thực hóa.

Tiếp tục khẳng định vai trò của đầu tư công trong nông nghiệp, nghiên cứu của Mitch Renkow (2010): “*Priorities for Public Investment in Agriculture*

and Rural Areas”, Viện nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế, đánh giá kết quả đầu ra và tác động của chương trình ưu tiên đầu tư công cho nông nghiệp và khu vực nông thôn. Kết quả cho thấy đầu tư công đem lại kết quả lớn góp phần cải thiện thu nhập và giảm đói nghèo ở nông thôn Ấn Độ, Trung Quốc Đông Nam Á và Trung Đông. Đặc biệt là những khoản đầu tư công vào phát triển cơ sở hạ tầng, đường giao thông, nghiên cứu khoa học nông nghiệp và triển khai (R & D), và giáo dục nông thôn...mang lại lợi ích rất lớn đối với giảm nghèo và tăng thu nhập. Từ đó các tác giả đi đến kết luận đầu tư công trong nông nghiệp và cơ sở hạ tầng nông thôn là một động lực quan trọng của tăng trưởng nông nghiệp và có một ảnh hưởng đáng kể đến kết quả nghèo ở các nước đang phát triển.

Nghiên cứu của Lydia Zepeda (2001): *“Agricultural Investment, Production Capacity and Productivity”*, tài liệu nghiên cứu của FAO, phân tích một số vấn đề liên quan đến các khía cạnh khác nhau của đầu tư nông nghiệp, năng suất nông nghiệp và các yếu tố quyết định đến phát triển nông nghiệp ở các nước đang phát triển. Kết quả chỉ ra rằng đầu tư thúc đẩy phát triển nông nghiệp, bên cạnh vốn vật chất, vốn con người cũng đóng một vai trò rất quan trọng. Vốn con người vừa là yếu tố đầu vào quan trọng của sản xuất, đồng thời vừa là nhân tố kết hợp các yếu tố đầu vào. Chính vì vậy, đầu tư nhằm tăng năng lực sản xuất và năng suất nông nghiệp, bên cạnh vốn vật chất, cần phải tính đến cả việc tích lũy vốn con người.

Xem xét vai trò của đầu tư công đối với phát triển nông nghiệp ở góc độ liên kết liên ngành có nghiên cứu của Harish Mani, G Bhalachandran, và V Pandit (2011): *“Public Investment in Agricultural and GDP Growth: Another Look at the Inter-sectoral Linkages and Policy Implications”*, tài liệu nghiên cứu của CDE, phân tích tác động của đầu tư công đến tăng trưởng kinh tế thông qua xem xét mối liên kết liên ngành. Nghiên cứu cho thấy đầu tư công ảnh hưởng không chỉ đến tăng trưởng ổn định của ngành nông nghiệp, mà còn ảnh

hưởng đến hiệu suất tổng thể của nền kinh tế. Hơn nữa đầu tư công trong nông nghiệp góp phần khuyến khích, thúc đẩy đầu tư của khu vực tư nhân vào phát triển nông nghiệp nông thôn.

Liên quan đến các khoản chi đầu tư ngân sách nhà nước cho nông nghiệp có nghiên cứu của Steven Haggblade (2007): “*Returns to Investment in Agriculture*”, đại học Michigan, lại phân tích so sánh đầu tư công trong nông nghiệp với trợ cấp nông nghiệp, trong trường hợp của Zambia. Nghiên cứu cho thấy việc Chính phủ chi ngân sách cho nông nghiệp là cần thiết để đảm bảo tăng trưởng kinh tế nhanh chóng và giảm nghèo ở Zambia. Tuy nhiên, đồng vốn đầu tư sẽ hiệu quả hơn nếu như nhà nước tập trung đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn, nghiên cứu công nghệ nông nghiệp, tổ chức thị trường các yếu tố đầu vào và tiêu thụ sản phẩm...thay vì trợ cấp ngân sách cho nông nghiệp như: hỗ trợ phân bón, cây trồng. Từ đó nghiên cứu đề xuất cần thiết phải định hướng lại chi tiêu công của ngân sách nhà nước chuyển từ trợ cấp cho nông nghiệp sang tăng cường đầu tư vào các dự án phát triển nông nghiệp. Có như vậy, nông nghiệp Zambia mới phát triển nhanh chóng và bền vững.

Cùng hướng nghiên cứu này, Raghbendra Jha (2007): “*Investment and Subsidies in Indian Agriculture*”, tài liệu nghiên cứu của ASARC, đánh giá đầu tư công và trợ cấp cho nông nghiệp ở Ấn độ trong giai đoạn từ 1991 trở lại đây. Nghiên cứu chỉ ra rằng trong giai đoạn vừa qua, đầu tư công cho nông nghiệp có sự suy giảm, trong khi đó trợ cấp cho nông nghiệp lại gia tăng. Đồng thời tương ứng với nó là nông nghiệp Ấn Độ có sự tăng trưởng trì trệ hơn so với giai đoạn trước đây. Điều đó gợi ý cho thấy ở Ấn Độ, đầu tư công đem lại hiệu quả cao hơn so với trợ cấp trong nông nghiệp. Đó cũng chính là gợi ý chính sách mà nghiên cứu này đề xuất.

Một nghiên cứu khác của Govereh, JJ Shawa, E Malawo và TS Jayne (2006): “*Raising the productivity of public investment in Zambia's agricultural sector*” tài liệu nghiên cứu của FSRP, cho thấy đầu tư và hỗ trợ cho nông

ng nghiệp nông thôn là cách thức hiệu quả nhất để xóa đói giảm nghèo và tăng trưởng lĩnh vực nông nghiệp ở Zambia. Tuy nhiên việc gia tăng đầu tư công trong nông nghiệp ở Zambia gặp nhiều khó khăn do thiếu nguồn lực đầu tư công. Vì vậy, để nâng cao mức đầu tư trong nông nghiệp, đòi hỏi cần phải bổ sung bằng môi trường chính sách và liên kết, hợp tác công tư trong đầu tư phát triển nông nghiệp nông thôn. Có như vậy, mới nâng cao hiệu suất đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Zambia.

2.2. Các công trình nghiên cứu đã công bố ở Việt Nam

** Các nghiên cứu về thu hút và sử dụng vốn đầu tư công trong nông nghiệp*

Nghiên cứu của Hà Thị Thu (2014): “*Thu hút và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) vào phát triển nông nghiệp và nông thôn tại Việt Nam: nghiên cứu tại vùng duyên hải miền Trung*”, hệ thống hoá cơ sở lý luận và đưa ra khung lý thuyết nghiên cứu thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA nói chung và ODA đối với nông nghiệp và nông thôn nói riêng. Phân tích đánh giá thực trạng thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA đối với lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn nói chung cũng như vùng duyên hải miền Trung nói riêng giai đoạn 1993-2012. Từ đó đề xuất các định hướng và hệ thống giải pháp chủ yếu nhằm tăng cường thu hút, nâng cao hiệu quả nguồn vốn ODA vào phát triển nông nghiệp, nông thôn Việt Nam những năm tiếp theo.

Công trình của Chu Tiến Quang (2005): “*Huy động và sử dụng các nguồn lực trong phát triển kinh tế nông thôn: Thực trạng và giải pháp*”, nghiên cứu, tổng hợp, khảo sát thực tiễn về tình hình huy động và sử dụng nguồn lực đất đai, lao động và vốn phục vụ cho phát triển sản xuất nông nghiệp và kinh tế nông thôn những gần đây trên quy mô cả nước nói chung và trên địa bàn tỉnh Quảng Nam nói riêng. Từ đó, đề xuất quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả huy động, phân bổ và sử dụng các nguồn lực cho công nghiệp hóa và hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn.

Công trình của Nguyễn Thanh Nuôi (1996): *“Giải pháp huy động vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế địa phương bằng tín dụng nhà nước”*, phân tích thực trạng phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế và vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - hoạt động tín dụng nhà nước qua các thời kỳ. Từ đó đề ra những giải pháp chủ yếu về huy động vốn tín dụng nhà nước để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng.

Nghiên cứu của Ngô Thị Năm (2002): *“Giải pháp huy động vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế trên địa bàn thành phố Hà Nội”*, xem xét vấn đề huy động vốn và phân cấp quản lý đầu tư giữa trung ương và địa phương để giải quyết vấn đề xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế. Đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp huy động vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Nghiên cứu của Nguyễn Ninh Tuấn (2008): *“Định hướng đổi mới tư duy phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp ở nước ta trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá”*, phân tích thực trạng đầu tư đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển sản xuất nông nghiệp từ nguồn vốn ngân sách nhà nước ở Việt Nam thời gian qua. Từ đó đề xuất các định hướng và giải pháp chủ yếu đổi mới đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển sản xuất nông nghiệp từ nguồn vốn ngân sách nhà nước.

** Các nghiên cứu về hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp*

Nghiên cứu của Trần Viết Nguyên (2015): *“Nâng cao hiệu quả vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp tỉnh Thừa Thiên Huế”*, đã hệ thống hoá, làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn, kinh nghiệm rút ra từ hiệu quả vốn đầu tư cho nông nghiệp, xác định phương pháp nghiên cứu và khung phân tích hiệu quả vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp; phân tích các nhân tố ảnh hưởng hiệu quả vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp tỉnh thừa thiên Huế; đề xuất các giải pháp tập trung nguồn lực cho phát triển nông nghiệp, huy động, sử dụng vốn

đầu tư cho phát triển nông nghiệp và tổ chức quản lý vốn đầu tư cho nông nghiệp tỉnh Thừa Thiên Huế.

Nghiên cứu của Phạm Minh Hoá (2017): “*Nâng cao hiệu quả đầu tư công tại Việt Nam*”, đánh giá hiệu quả đầu tư công tại Việt Nam giai đoạn 2000 – 2015 thông qua các chỉ tiêu hiệu quả được xem xét dưới góc độ thực hiện các mục tiêu tăng trưởng kinh tế, giảm nghèo. Từ đó đề xuất giải pháp, kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công tại Việt Nam.

Nghiên cứu của Viện quản lý kinh tế trung ương (2008): “*Nâng cao hiệu quả đầu tư công và đầu tư của doanh nghiệp nhà nước*”, đánh giá thực trạng hiệu quả đầu tư công đầu tư của doanh nghiệp nhà nước. Từ đó đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công của chính phủ và đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước Việt Nam. Trên cơ sở đó đưa ra các biện pháp nhằm giảm khối lượng đầu tư công, nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư...

Nghiên cứu của Nguyễn Hồng Thắng (2009): “*Nâng cao chất lượng đầu tư công*”, phân tích thực trạng đầu tư công ở Việt Nam trong thời gian qua, chỉ ra những yếu kém, hạn chế, gây nhiều thiệt hại của hoạt động này đối với nền kinh tế và đời sống xã hội của đất nước. Từ đó tác giả đưa ra những kiến nghị để nâng cao chất lượng đầu tư công ở nước ta trong thời gian tới. Trong đó, một giải pháp quan trọng là xác định lại vai trò của nhà nước, khuyến khích khu vực tự hợp tác với nhà nước trong việc phát triển kết cấu hạ tầng.

Nghiên cứu của Vũ Tuấn Anh (2011): “*Đầu tư công - Thực trạng và tái cơ cấu*”, Nxb Từ điển Bách khoa, phân tích thực trạng đầu tư công ở Việt Nam trong 10 năm qua. Đánh giá những hạn chế trong chính sách và cơ chế quản lý đầu tư công trong mô hình tăng trưởng kinh tế hiện nay. Từ đó các tác giả đưa ra một số giải pháp nhằm đổi mới chính sách đầu tư công trong mô hình tăng trưởng kinh tế giai đoạn tới. Đặc biệt, tháng 3/2010, Chính phủ đã đưa ra dự thảo Luật đầu tư công cho Việt Nam. Trong đó quy định về đầu tư công; quyền

hạn và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan đến đầu tư công; quy định về quản lý Nhà nước đối với đầu tư công.

2.3. Những mặt hạn chế của các công trình nghiên cứu

Các nghiên cứu trước đây có một số điểm chung là xác định các phương pháp nghiên cứu rõ ràng, phân tích thực trạng tình hình đầu tư công trong một thời kỳ nhất định, làm sáng tỏ các lý luận và thực tiễn, tìm ra các nguyên nhân, từ đó đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu vẫn còn tồn tại một số thiếu sót như:

Thiếu một quan niệm rõ ràng, chưa bóc tách giữa đầu tư công, dịch vụ công và đầu tư tư nhân, dịch vụ của tư nhân; giữa đầu tư công trong ngành nông nghiệp và ngành ngoài nông nghiệp.

Các khía cạnh về đầu tư công mới chỉ dừng ở một khía cạnh nào đó như nông nghiệp thuần túy, chưa tính đến lâm nghiệp và thủy sản, chưa xem xét nghiên cứu thấu đáo đầu tư công, dịch vụ công cho vùng sản xuất nông nghiệp chậm phát triển và vùng có lợi thế phát triển nông nghiệp. Đồng thời mới chỉ đứng ở góc độ tổng quan, chưa phản ánh cụ thể các tác động có thể có, chưa chỉ ra vướng mắc trong quá trình đầu tư từ khi thiết lập mục tiêu đầu tư, triển khai đầu tư, cũng như đánh giá kết quả hiệu quả.

Thiếu thước đo đầy đủ để đánh giá tác động của đầu tư công lên tăng trưởng nông nghiệp. Vì thế, hiệu quả đầu tư công hiện còn chưa được xác định rõ ràng.

Các nghiên cứu thường được tiếp cận ở một góc độ nhất định như kinh tế học, xã hội học mà chưa có sự tiếp cận liên ngành, toàn diện hơn về hiệu quả đầu tư công. Bởi lẽ, lĩnh vực này liên quan đến các khía cạnh về chính sách, năng lực thể chế, kinh tế, xã hội. Các nguyên nhân vì sao đầu tư công chưa hiệu quả chưa được chỉ ra cụ thể, phương hướng giải quyết còn chung chung.

3. Mục tiêu nghiên cứu

3.1. Mục tiêu tổng quát

Thông qua nghiên cứu thực trạng hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp tại Việt Nam, tác giả làm rõ những thành công, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế của đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, qua đó đề xuất các giải pháp và kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam.

3.2. Mục tiêu cụ thể

Từ mục tiêu tổng quát, luận án hướng đến giải quyết các mục tiêu cụ thể sau:

Một là, đánh giá thực trạng công tác quản lý đầu tư công, quy mô và cơ cấu đầu tư, hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp ở Việt Nam giai đoạn 2008 – 2017.

Hai là, phân tích những thành công, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế của đầu tư công trong nông nghiệp ở Việt Nam.

Ba là, đề xuất các giải pháp và kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp ở Việt Nam.

4. Câu hỏi nghiên cứu

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

Hai là, những nguyên nhân nào gây ra hạn chế, yếu kém 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?

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

5.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp và giải pháp để nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam.

5.2. Phạm vi nghiên cứu

Phạm vi không gian: Đề tài nghiên cứu hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản trên phạm vi toàn bộ các tỉnh thành của Việt Nam

Phạm vi thời gian: Luận án phân tích hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp giai đoạn 2008–2017.

Phạm vi khảo sát số liệu: ngoài số liệu tổng hợp từ Bộ NN&PTNT, tác giả sử dụng số liệu từ khảo sát trực tiếp 72 cán bộ quản lý các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam.

6. Phương pháp nghiên cứu

6.1. Phương pháp nghiên cứu

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

- Phương pháp tổng hợp: 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. Qua đó, 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, tổng

hợp kinh nghiệm của các nước trên thế giới nhằm 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 khảo sát ý kiến chuyên gia: thông qua việc xây dựng bảng câu hỏi và khảo sát trực tiếp để thu thập ý kiến từ các chuyên gia là những người quản lý các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, tác giả tổng hợp các số liệu, đối chiếu, so sánh và phân tích để rút ra những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế về hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam.

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

6.2. Quy trình nghiên cứu

Quy trình nghiên cứu bao gồm 2 giai đoạn: nghiên cứu sơ bộ và nghiên cứu chính thức.

Giai đoạn nghiên cứu sơ bộ: trong giai đoạn này, tác giả tổng hợp các vấn đề lý luận về đầu tư và hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp, hệ thống hóa các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầu tư, tổng luận các nghiên cứu liên quan đến đề tài, khảo sát thực trạng đầu tư công trong nông nghiệp, qua đó xây dựng sơ bộ bảng câu hỏi khảo sát. Thông qua tham vấn ý kiến của 15 chuyên gia trong lĩnh vực đầu tư công, các bảng câu hỏi được điều chỉnh lại để hoàn thiện thành bảng câu hỏi chính thức. Bảng câu hỏi chính thức bao gồm 5 câu hỏi đóng và một câu hỏi mở về sự cần thiết - vai trò và hiệu quả của dự án đầu tư công, 18 câu hỏi đóng và một câu hỏi mở về các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả của dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp.

Giai đoạn nghiên cứu chính thức: bảng câu hỏi chính thức được gửi trực tiếp đến 72 nhà quản lý các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, bao gồm kế toán trưởng và giám đốc tài chính dự án. Số lượng bảng câu hỏi phát ra, thu về và hợp lệ đều là 72 bảng. Phương pháp khảo sát là phương pháp thuận tiện, trong đó tác giả đối thoại trực tiếp với người được khảo sát để thu thập thông tin. Sau đó, tác giả tổng hợp số liệu và tính ra tần suất các câu trả lời giống nhau cho từng tiêu chí. Kết quả khảo sát là cơ sở để tác giả phân tích và đánh giá về những yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp.

7. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

Luận án có những đóng góp mới sau:

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. Cụ thể là luận án đã làm rõ được khái niệm đầu tư công; đặc điểm của đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp; vai trò của đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp; hệ thống hoá các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầu tư công; tổng hợp các kinh nghiệm quốc tế về giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp, từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. Những vấn đề về lý luận về đầu tư công được giải quyết trong luận án là mang tính hệ thống, toàn diện và khoa học, đã hình thành khung lý thuyết đầy đủ và cần thiết cho nghiên cứu thực trạng hiệu quả 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. Dựa vào số liệu thực tế được tổng hợp của tác giả và Bộ NN&PTNN từ giai đoạn 2008 - 2017, phản ánh thực trạng cơ cấu vốn đầu tư công trong lĩnh vực NN phân theo lĩnh vực, phân theo hạng mục, phân theo vùng lãnh thổ, phân theo nguồn vốn, phân theo cấp quản lý, phân theo các chương trình, dự án.

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.

8. 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 và đặc điểm của kinh tế nông nghiệp*

1.1.1.1. *Khái niệm nông nghiệp*

Khái niệm nông nghiệp có thể được tiếp cận theo nghĩa hẹp hoặc nghĩa rộng, tùy thuộc vào mục đích và phạm vi nghiên cứu.

Tiếp cận theo nghĩa hẹp, Mai Thanh Cúc và cộng sự (2005) cho rằng “Nông nghiệp là ngành sản xuất ra của cải vật chất mà con người phải dựa vào quy luật sinh trưởng của cây trồng, vật nuôi để tạo ra sản phẩm như lương thực, thực phẩm... để thoả mãn các nhu cầu của mình”.

Cũng theo nghĩa hẹp, trong nghiên cứu của Chu Tiến Quang (2005), nông nghiệp là ngành sản xuất vật chất cơ bản của xã hội, sử dụng đất đai để trồng trọt và chăn nuôi, khai thác cây trồng và vật nuôi làm tư liệu và nguyên liệu lao động chủ yếu để tạo ra lương thực và nguyên vật liệu cho ngành công nghiệp.

Vậy theo nghĩa hẹp, nông nghiệp được hiểu là ngành sản xuất ra của cải vật chất cơ bản của xã hội, chủ yếu là trồng trọt, chăn nuôi... nhằm tạo ra lương thực cũng như nguyên vật liệu cho ngành công nghiệp.

Theo nghĩa rộng hơn, Phạm Ngọc Dũng (2011) định nghĩa “Nông nghiệp là một trong những ngành kinh tế quan trọng và phức tạp. Nó không chỉ là một ngành kinh tế đơn thuần mà còn là hệ thống sinh học – kỹ thuật, bởi vì một mặt cơ sở để phát triển nông nghiệp là việc sử dụng tiềm năng sinh học – cây trồng, vật nuôi. Nông nghiệp hiểu theo nghĩa rộng không chỉ có ngành trồng trọt, ngành chăn nuôi, ngành dịch vụ mà còn bao gồm cả ngành lâm nghiệp và ngành thủy sản”.

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 và thủy sản.

Như vậy, nông nghiệp là ngành sản xuất phụ thuộc rất nhiều vào tự nhiên. Những điều kiện tự nhiên như đất đai, nhiệt độ, độ ẩm, lượng mưa, bức xạ mặt trời... trực tiếp ảnh hưởng đến năng suất, sản lượng cây trồng vật nuôi. Nông nghiệp cũng là ngành sản xuất có năng suất lao động rất thấp, vì đây là ngành sản xuất phụ thuộc rất nhiều vào tự nhiên; là ngành sản xuất mà việc ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ gặp rất nhiều khó khăn. Ngoài ra sản xuất nông nghiệp, ở nước ta thường gắn liền với những phương pháp canh tác, lề thói, tập quán... đã có từ hàng nghìn năm nay. Ở các nước nghèo, nông nghiệp thường chiếm tỷ trọng rất lớn trong GDP và thu hút một bộ phận lao động xã hội quan trọng.

Với khoảng 70% dân số là nông dân, vấn đề nông nghiệp, nông dân, nông thôn ở Việt Nam luôn được Đảng và Nhà nước hết sức coi trọng trong các giai đoạn phát triển của Việt Nam. Điều đó không chỉ bởi nông dân là một lực lượng quan trọng của cách mạng và hiện còn đang chiếm tỷ lệ lớn trong dân số, mà chính nông nghiệp, nông dân Việt Nam luôn khẳng định vai trò đóng góp hết sức to lớn trong sự nghiệp phát triển kinh tế của đất nước. Nông nghiệp đã mở đường trong quá trình đổi mới, tạo nền tảng, động lực cho tăng trưởng kinh tế và là nhân tố quan trọng bảo đảm sự ổn định kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước. Đến nay mặc dù sau 25 năm đổi mới, kinh tế nước ta đã phát triển khá tích cực, song sản phẩm nông nghiệp vẫn là những sản phẩm chủ yếu thể hiện sự hội nhập của nền kinh tế Việt Nam với thế giới.

1.1.1.2. Đặc điểm của kinh tế nông nghiệp

Thứ nhất, kinh tế nông nghiệp thường gắn liền với khai thác tiềm năng của đất đai. Sử dụng đất đai để trồng trọt và chăn nuôi, khai thác cây trồng và vật nuôi làm tư liệu và nguyên liệu lao động chủ yếu để tạo ra lương thực và nguyên vật liệu cho ngành công nghiệp

Thứ hai, kinh tế nông nghiệp là nền kinh tế xã hội mang tính thời vụ, lệ thuộc vào điều tự nhiên, vừa cải tạo để thích ứng hài hoà với tự nhiên.

Để khai hoang, mở mang sản xuất, người dân nông thôn thường dựa vào những khu vực đất đai màu mỡ dọc theo các triền sông, vùng đồng bằng hay trong các thung lũng và các dải đồng bằng có điều kiện thuận lợi cho sản xuất nông nghiệp, đánh cá, chăn nuôi, hay những khu vực đồi, rừng sẵn có những sản vật tự nhiên. Đây cũng là những nơi có tài nguyên thiên nhiên phong phú, có nguồn nước và khí hậu thích hợp cho sản xuất và đời sống của họ. Do địa hình và khí hậu thời tiết ở mỗi vùng miền là khác nhau nên trồng trọt, chăn nuôi, đánh bắt hải sản... hoàn toàn bị lệ thuộc vào các điều kiện tự nhiên và hoạt động sản xuất phải theo thời vụ. Bên cạnh việc lợi dụng các yếu tố, điều kiện thuận lợi của tự nhiên, người nông dân cũng luôn phải tìm cách cải tạo các yếu tố tự nhiên, thích ứng và ứng phó với những tác động bất lợi của tự nhiên (gió bão, tố, lốc, lũ lụt, hạn hán, hỏa hoạn, dịch bệnh,...) để bảo vệ sản xuất và cuộc sống. Ở những vùng đồng bằng, hầu như các làng đều phải “đắp đê để bảo vệ khu đất cư trú và đất trồng trọt trước những cơn lũ của các dòng sông và xây dựng những hệ thống thủy lợi nhỏ để tưới tiêu cho đồng ruộng”. Sản xuất càng phát triển thì việc cải tạo đất đai, tưới tiêu nước, bảo vệ rừng, phòng chống thiên tai...

Thứ ba, kinh tế nông nghiệp là nền kinh tế xã hội ít nhiều mang tính phân tán

Sự phát triển các nghề tiểu thủ công nghiệp và thương nghiệp đã tác động không ít đến cấu trúc của nền kinh tế xã hội tại nông thôn, tập quán sản xuất của dân cư nông thôn. Vị trí của các nghề phi nông nghiệp có phần được coi trọng, thậm chí ngày càng được đề cao. Tuy vậy, ngay cả ở những làng nghề, phường nghề hay các làng buôn, phường buôn phát triển nhất thì nông nghiệp vẫn tồn tại như là “cơ sở quan trọng của cuộc sống dân làng” và phương thức ứng xử nông nghiệp hầu như vẫn rất nặng nề, chi phối mọi nếp nghĩ và

hành động của dân cư. Đa số các làng nghề, phường nghề và thợ thủ công vẫn giữ lại nghề nông và ruộng đất của họ. Nhiều người làm nghề thủ công hay chuyên nghiệp sau một thời gian tích lũy vốn liếng lại trở về làng mua ruộng đất, củng cố thêm “nghề gốc” nông nghiệp vốn có của họ. Còn đa số những người làm nghề thủ công hay buôn bán nhỏ lẻ vẫn là những người thường xuyên làm nông nghiệp và thu nhập chủ yếu từ nông nghiệp.

Thứ tư, kinh tế nông nghiệp là nền kinh tế xã hội sản xuất nhỏ, tích lũy thấp.

Các hoạt động sản xuất của dân cư tại nông thôn chủ yếu dựa vào những tri thức truyền thống, vào tập quán, kinh nghiệm và thói quen sản xuất của mỗi làng, mỗi cộng đồng hay hộ gia đình. Không ít những tri thức, kinh nghiệm sản xuất tương thích với nền sản xuất nhỏ, dựa vào tự nhiên đã được đúc kết, lưu truyền và trở thành “kế mầu sinh” bền chặt của họ từ đời này sang đời sau. Đặc biệt là những tri thức, kinh nghiệm về canh tác cây trồng, chọn giống gia súc, gia cầm, về thời vụ sản xuất và các điều kiện tự nhiên của sản xuất. Còn trong lĩnh vực tiểu thủ công nghiệp thì kinh nghiệm sản xuất là một yếu tố không thể thiếu, và thường trở thành những bí quyết của mỗi làng, mỗi hộ gia đình và mỗi cá nhân. Sự hình thành và tồn tại lâu dài của các làng nghề truyền thống chính là dựa vào những bí quyết và kinh nghiệm của sản xuất đã được bảo lưu trước đó. Đa số người dân nông thôn họ tiết kiệm chi tiêu vào việc tiêu dùng, vì đồng tiền kiếm được vô cùng khó khăn và số lượng nhỏ, làm ra được bao nhiêu thì hầu hết chi tiêu cho cuộc sống mưu sinh hàng ngày nên việc tích lũy là rất thấp và hầu như là không có.

Thứ năm, kinh tế nông nghiệp đang trong quá trình chuyển đổi cơ cấu theo hướng nền kinh tế hàng hoá, có sự phân hoá về lãnh thổ và tạo ra nhiều vùng sản xuất chuyên môn hoá.

Sau Nghị quyết 10 của Bộ chính trị và nhiều chính sách mới được ban hành tạo cho nông nghiệp đạt được những thành tựu to lớn góp phần từng bước

chuyển đổi nền nông nghiệp tự cấp tự túc sang sản xuất hàng hoá. Sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp nói riêng và nông thôn nói chung tạo điều kiện cho sản xuất đời sống nhân dân được cải thiện. Mặt khác sự chuyển dịch cơ cấu ngành, theo vùng, lãnh thổ, theo các thành phần kinh tế, theo cơ cấu kỹ thuật – công nghệ hướng tới nền sản xuất hàng hoá cũng đạt được nhiều tiến bộ đáng kể.

1.1.2. Đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

1.1.2.1. Khái niệm đầu tư công trong nông nghiệp

*** Khái niệm đầu tư**

Theo Nguyễn Thị Minh Châu (2007), đầu tư chỉ bao gồm những hoạt động sử dụng các nguồn lực ở hiện tại nhằm đem lại cho nền kinh tế - xã hội những kết quả trong tương lai lớn hơn các nguồn lực đã sử dụng để đạt được các kết quả đó.

Theo Nguyễn Bạch Nguyệt, Từ Quang Phương (2007), đầu tư là sự hy sinh các nguồn lực ở hiện tại để tiến hành các hoạt động nào đó nhằm thu về cho người đầu tư các kết quả nhất định trong tương lai lớn hơn các nguồn lực đã bỏ ra để đạt được các kết quả đó. Nguồn lực có thể là tiền, là tài nguyên thiên nhiên, là sức lao động và trí tuệ. Các kết quả đạt được có thể là sự tăng thêm các tài sản tài chính, tài sản vật chất, tài sản trí tuệ và nguồn lực.

Như vậy, đầu tư được hiểu là hoạt động sử dụng các nguồn lực tài chính, nguồn lực vật chất, nguồn lực lao động và trí tuệ để sản xuất sản phẩm trong một thời gian tương đối dài nhằm thu về lợi nhuận và lợi ích kinh tế xã hội.

*** Khái niệm đầu tư công**

Hiện nay tùy vào cách tiếp cận mà còn tồn tại nhiều quan niệm khác nhau về đầu tư công.

- Tiếp cận theo chủ sở hữu vốn

Theo cách tiếp cận này, đầu tư công được coi là đầu tư của khu vực Nhà Nước hay mọi hoạt động sử dụng nguồn lực của nhà nước để đầu tư đều được

coi là đầu tư công. Theo đó, đầu tư của Chính phủ và đầu tư của doanh nghiệp nhà nước được coi là đầu tư công. Theo quan niệm này, rất khó để giải thích được các dự án đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT, PPP... có phải là đầu tư công hay không.

Theo Nguyễn Minh Phong (2012), đầu tư công được hiểu là đầu tư của khu vực nhà nước, không chỉ bao gồm đầu tư từ nguồn ngân sách của chính phủ mà còn của chính quyền địa phương, đầu tư từ nguồn trái phiếu chính phủ, tín dụng đầu tư qua kênh ngân hàng phát triển, và kể cả đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước.

Theo Nguyễn Thanh Tùng (2012), việc gia tăng vốn xã hội được gọi là đầu tư công. Việc tăng vốn xã hội thuộc chức năng của Chính phủ, vì vậy đầu tư công thường được đồng nhất với đầu tư mà chính phủ thực hiện. Đầu tư công bao gồm: Đầu tư từ ngân sách (phân cho các Bộ ngành Trung ương, các địa phương); Đầu tư theo các chương trình hỗ trợ có mục tiêu (thường là các chương trình mục tiêu trung và dài hạn), cũng được thông qua trong kế hoạch ngân sách hằng năm, tín dụng đầu tư (vốn cho vay) của Nhà nước có mức độ ưu đãi nhất định; Đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước, mà phần vốn quan trọng của doanh nghiệp có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước.

- Tiếp cận theo mục tiêu

Theo Nguyễn Trọng Thản (2011), khái niệm “đầu tư công” còn được hiểu là việc sử dụng nguồn vốn Nhà nước để đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội không nhằm mục đích kinh doanh như: Chương trình mục tiêu, dự án phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế, xã hội, môi trường, quốc phòng, an ninh; các dự án đầu tư không có điều kiện xã hội hoá thuộc các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, y tế, khoa học, giáo dục, đào tạo; dự án phục vụ hoạt động của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, kể cả việc mua sắm, sửa chữa tài sản cố định bằng vốn sự nghiệp; Các dự án đầu tư của cộng đồng dân cư, tổ

chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp được hỗ trợ từ vốn nhà nước theo quy định của pháp luật; dự án đầu tư công khác theo quyết định của Chính phủ.

- Tiếp cận theo sự kết hợp giữa chủ sở hữu vốn và mục tiêu

Luật Đầu tư công vừa được Quốc hội thông qua năm 2014 định nghĩa: Đầu tư công là hoạt động đầu tư của nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.

Nguồn vốn để tài trợ cho các hoạt động đầu tư công bao gồm:

Vốn ngân sách Nhà nước (NSNN): NSNN là hệ thống quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình phân phối các nguồn tài chính của xã hội để tạo lập và sử dụng quỹ tiền tệ nhà nước nhằm thực hiện các chức năng của nhà nước. NSNN được hình thành từ các khoản thu thuế, phí và lệ phí. Trong đó thuế là khoản thu chiếm tỷ trọng lớn nhất tại hầu hết các quốc gia trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị. Khoản thu này được xây dựng trên cơ sở trao đổi nghĩa vụ giữa công dân với Nhà nước.

Vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ, vốn trái phiếu chính quyền địa phương và tín dụng Nhà nước: Vốn tín dụng Nhà nước là các khoản nợ phát sinh từ các khoản vay trong nước, nước ngoài, được phát hành, ký kết nhân danh Nhà nước, nhân danh Chính phủ hoặc các khoản vay khác do Bộ tài chính ký kết, phát hành, uỷ quyền phát hành theo quy định của Pháp luật.

Vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn đầu tư từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, các khoản vốn vay của ngân sách địa phương để đầu tư. ODA là nguồn vốn hỗ trợ chính thức từ bên ngoài bao gồm các khoản viện trợ và cho vay với điều kiện ưu đãi. ODA được hiểu là nguồn vốn dành cho các nước đang và kém phát

triển được các cơ quan chính thức hoặc cơ quan thừa hành của Chính phủ hoặc các tổ chức liên Chính phủ, các tổ chức phi Chính phủ tài trợ.

Ở Việt Nam, đầu tư của khu vực nhà nước hiện chiếm khoảng gần 40% tổng đầu tư của xã hội, 60% còn lại là của khu vực kinh tế ngoài nhà nước (tư nhân trong nước) và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Vai trò của khu vực kinh tế trong nước đang ngày càng lớn mạnh và hiện đã là một đối trọng thực sự của khu vực kinh tế nhà nước. Trong khi đó, khu vực đầu tư nước ngoài, sau một thời kỳ mở rộng vào giữa thập niên 1990, đã thu hẹp đáng kể sau khủng hoảng Đông Á 1997 và đã hồi phục mạnh mẽ trở lại sau khi Việt Nam gia nhập WTO 2007 (Tổng cục thống kê Việt Nam).

Tóm lại, đầu tư công là hoạt động đầu tư của nhà nước nhằm thực hiện các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích công cộng. Vốn đầu tư công không chỉ từ ngân sách nhà nước mà có thể huy động thêm từ các nguồn khác như trái phiếu chính phủ, vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước.

** Khái niệm đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp*

Qua tổng hợp các khái niệm về đầu tư công và lĩnh vực nông nghiệp, căn cứ vào mục tiêu và phạm vi nghiên cứu, tác giả tiếp cận cách hiểu về đầu tư công trong nông nghiệp như sau: “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”

1.1.2.2. Đặc điểm đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

Nông nghiệp là một ngành kinh tế đặc thù với những đặc điểm riêng biệt nên đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp cũng có những đặc trưng riêng.

Thứ nhất, đầu tư công luôn gắn với chủ thể là Nhà Nước.

Ở Việt Nam, đầu tư của khu vực Nhà nước hiện chiếm khoảng 40% tổng đầu tư của toàn xã hội, 60% còn lại là khu vực kinh tế Nhà Nước (tư nhân trong nước) và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (Tổng cục thống kê Việt Nam, 2016). Vì thế vai trò của Nhà Nước luôn giữ một vị trí quan trọng trong mọi hoạt động của nền kinh tế.

Nguồn vốn được sử dụng để thực hiện các dự án phát triển kinh tế xã hội nông thôn do Nhà Nước quyết định. Theo luật đầu tư công 2014, Nhà Nước quản lý hoạt động đầu tư công bao gồm lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư; lập, thẩm định, quyết định chương trình, dự án đầu tư công; lập, thẩm định, quyết định, giao, triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư công; quản lý, sử dụng vốn đầu tư công; theo dõi và đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công. Vì thế, đầu tư công luôn có chủ thể Nhà Nước xuất hiện.

Thứ hai, đầu tư công hướng tới mục tiêu công cộng hơn là mục tiêu lợi nhuận.

Đầu tư công là một trong những chính sách phát triển kinh tế - xã hội rất quan trọng của bất cứ Nhà nước nào, đặc biệt có ý nghĩa đối với những quốc gia đang trong giai đoạn chuyển đổi và phát triển kinh tế thị trường như Việt Nam. Tuy nhiên, việc xác định các mục tiêu và định hướng phát triển đầu tư công theo hướng nào, quy mô đến đâu là phù hợp, có đáp ứng được yêu cầu phát triển trong thực tế hay không thì tùy thuộc rất lớn vào quyết định của các nhà hoạch định chính sách trong từng hoàn cảnh, từng thời điểm của mỗi quốc gia.

Chính sách phát triển đầu tư công trong thời gian qua chủ yếu theo hướng đáp ứng các mục tiêu công cộng hơn là mục tiêu lợi nhuận, đặc biệt là đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp tại Việt Nam.

Trong giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế, sự phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn là điều kiện nền tảng để đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa, bảo đảm phát triển kinh tế - xã hội bền vững, ổn định. Vì thế vai trò của Nhà Nước là phát triển cơ sở hạ

tăng công cộng tại nông thôn, đầu tư vào giáo dục, y tế... là cơ sở nền tảng để tối đa hoá phúc lợi xã hội, từng bước nâng cao chất lượng đời sống của người dân tại nông thôn.

Thứ ba, đầu tư công là hoạt động chứa đựng nhiều rủi ro.

Thời gian kể từ giai đoạn bắt đầu thực hiện đầu tư cho đến khi nhận được kết quả đem lại lợi ích kinh tế xã hội phải kéo dài trong một khoảng thời gian nhất định. Do đó hoạt động đầu tư thường chịu nhiều ảnh hưởng của điều kiện khách quan như thiên tai, dịch bệnh...những thay đổi về kinh tế, chính trị, xã hội.

Ngoài ra hoạt động đầu tư cần nguồn chi phí khá lớn, nguồn vốn phải nằm ứ đọng trong suốt quá trình đầu tư, nếu như hiệu quả mang lại không có thì Nhà Nước sẽ bị thiệt hại một khoản chi phí, đồng thời còn ảnh hưởng đến đời sống của người dân tại nông thôn.

Thứ tư, đầu tư công được thực hiện trong khuôn khổ được pháp luật quy định.

Để đảm bảo hoạt động đầu tư công đúng mục đích, công khai, minh bạch, hiệu quả thì phải được tổ chức thực hiện trong khuôn khổ pháp lý chặt chẽ và phải có sự đảm bảo đúng mục tiêu, tiến độ, chất lượng, tiết kiệm, công khai minh bạch và thống nhất quản lý Nhà nước với sự phân cấp quản lý phù hợp.

Thứ năm, đầu tư công mang tính kinh tế gắn chặt với tính xã hội.

Thời gian kể từ khi bắt đầu thực hiện đầu tư cho đến khi các kết quả của công cuộc đầu tư phát huy tác dụng, đem lại lợi ích kinh tế, xã hội phải kéo dài trong một khoảng thời gian nhất định (nhiều năm, nhiều tháng). Do đó hoạt động đầu tư thường chịu ảnh hưởng của những thay đổi kinh tế, chính trị xã hội và chứa đựng nhiều rủi ro.

Thứ sáu, đầu tư công mang tính liên ngành, liên vùng trải rộng theo các địa bàn với các điều kiện địa hình khác nhau đòi hỏi một lượng vốn lớn và dễ bị tổn thất do thiên tai gây ra. Những đặc thù này đòi hỏi Chính phủ phải lưu tâm tới tính đồng bộ của các công trình đầu tư công để đảm bảo đạt được hiệu quả mong muốn, ngược lại sẽ gây ra hiệu quả thấp, tốn kém và tác dụng thấp.

1.1.2.3. Vai trò đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp

* Vai trò của ĐTC trong nông nghiệp đối với tăng trưởng kinh tế

- Tác động chung đến tăng trưởng kinh tế

Các nghiên cứu thực nghiệm về tác động của đầu tư nói chung và đầu tư công nói riêng đối với tăng trưởng kinh tế của các nền kinh tế trên thế giới được thực hiện khá phổ biến, nhưng khi tranh luận thì có hai quan điểm: quan điểm thứ nhất cho rằng đầu tư công trong nông nghiệp có tác động tích cực tới tăng trưởng kinh tế, quan điểm thứ hai thì cho rằng đầu tư công trong nông nghiệp không có nhiều tác động tới tăng trưởng kinh tế.

Trong một số nghiên cứu của các tác giả cho thấy đầu tư công có tác động dương đối với tăng trưởng kinh tế như Clive Harris (2003), Satish & Pragya Shah (2009), David Osborne, Ted Gaebler (1997).

Để xem xét mối quan hệ của ĐTC đến tăng trưởng kinh tế, trên cơ sở mô hình tăng trưởng kinh tế tân cổ điển, với giả định vốn đầu tư công và tư nhân được bổ sung cho nhau, Edward Anderson, Paolo de Renzio và Stephanie Levy (2006) đã xây dựng hàm sản xuất: $Y = A * f(K, G, N, L)$, trong đó:

- Y: Đầu ra của nền kinh tế
- A: Năng suất tổng hợp (TFP)
- K: Vốn tư nhân
- G: Vốn ĐTC
- N: Tài nguyên thiên nhiên
- L: Lao động

Khi sử dụng mô hình theo cách này, việc tăng vốn đầu tư công làm tăng đầu ra của nền kinh tế, tăng năng suất của các nhân tố trong hàm sản xuất, trong đó bao gồm cả lao động.

Các nghiên cứu khác chỉ ra rằng ở các nước đang phát triển thường có nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu, nếu để thị trường tự thân vận động thì không thể phát triển công nghiệp mạnh mẽ được. Khu vực công nghiệp là khu vực có

thể tăng năng suất lao động nhanh nhất, hấp thụ nhanh nhất các thành tựu khoa học kỹ thuật công nghệ, khi công nghiệp phát triển sẽ kéo theo nông nghiệp phát triển vì công nghiệp sẽ cung cấp máy móc thiết bị, tiến bộ khoa học kỹ thuật cho nông nghiệp, qua đó làm tăng năng suất nông nghiệp.

Một số nghiên cứu khác lại cho thấy đầu tư công tác động âm đến tăng trưởng như nghiên cứu của Tewoda Mogues, Marc J. Cohen, Regina Birnert và cộng sự (2009): hay nghiên cứu Mona Hammami, Jean-Francois Ruhashyankiko & Etienne B. Yehoue (2006), nhưng có một số nghiên cứu vẫn chưa tìm thấy mối quan hệ giữa đầu tư công và tăng trưởng kinh tế như Mona Hammami, Jean-Francois Ruhashyankiko & Etienne B. Yehoue (2006)

Bên cạnh đó, nghiên cứu của Gareth D. Myles (1995) cho kết quả đầu tư công có tác động âm đến tăng trưởng trong ngắn hạn nhưng lại có tác động dương trong dài hạn.

Ngoài ra, Falconer P.K (1998) chỉ ra đầu tư công chỉ có tác động dương đến tăng trưởng trong ngắn hạn nhưng lại không có tác động trong dài hạn; kết luận ngược lại được tìm thấy trong nghiên cứu của James Edwin Kee và John Forrer (2002) khi khẳng định đầu tư công không có tác động đến tăng trưởng trong ngắn hạn nhưng lại có tác động dương trong dài hạn.

Quan điểm của các nhà kinh tế ủng hộ thị trường tự do cho rằng Nhà nước không nên can thiệp vào nền kinh tế trong quá trình phân bổ nguồn lực như vốn và lao động... mà sự vận động của thị trường sẽ thực hiện tốt hơn vai trò này. Trường phái này khẳng định một trong những ưu điểm của nền kinh tế thị trường đó là sự phân bổ nguồn lực một cách tự động hay qua bàn tay vô hình của thị trường. Vai trò của Nhà nước trong trường hợp này là chỉ cần cung cấp các hàng hoá công cần thiết cho nền kinh tế phát triển như cơ sở hạ tầng kỹ thuật, cơ sở hạ tầng xã hội mà nếu để thị trường tự thân vận động thì không thể đáp ứng được (Nguyễn Thị Cành, Trần Hùng Sơn, 2009).

Tại Việt Nam, có một số nghiên cứu định tính về đầu tư công và hiệu

quả của đầu tư công. Tuy nhiên, nghiên cứu định lượng về tác động của đầu tư công đối với tăng trưởng kinh tế rất hạn chế. Nghiên cứu của Sử Đình Thành (2011), cho kết quả đầu tư công có mối quan hệ dương với tăng trưởng kinh tế Việt Nam, Nguyễn Đức Thành (2008), nghiên cứu cho trường hợp TP.HCM thì cho kết quả rằng đầu tư công không có quan hệ với tăng trưởng kinh tế.

Dù là các quan điểm khác nhau về đầu tư công và tăng trưởng kinh tế nhưng đa số các quan điểm lại cho rằng vai trò của Nhà nước cung cấp cung cấp các hàng hoá công là vô cùng cần thiết cho nền kinh tế. Việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng, mạng lưới thông tin liên lạc, giáo dục, y tế, môi trường... có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế, tạo nên sự đột phá giữa các ngành kinh tế, công nghiệp phát triển kéo theo nông nghiệp cũng sẽ phát triển.

- Tác động riêng đến khu vực nông nghiệp, nông thôn

Trong nghiên cứu về Công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông thôn tại Việt Nam, Nguyễn Kế Tuấn (2007) đã chỉ ra vai trò của đầu tư công trong khu vực nông nghiệp, nông thôn góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong lĩnh vực nông nghiệp.

Các dự án đầu tư cho thuỷ lợi, hệ thống điện, đường giao thông, trường học, trạm xá, hệ thống thông tin liên lạc, hệ thống cung cấp nước sạch, hoàn thiện cơ sở hạ tầng nông thôn, phục vụ sản xuất... đều tạo tiền đề chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, xã hội.

- Tác động đến ngành công nghiệp, dịch vụ

Nông nghiệp là thị trường tiêu thụ lớn của ngành công nghiệp và các dịch vụ. Ở hầu hết các nước đang phát triển, sản phẩm công nghiệp, bao gồm tư liệu tiêu dùng và tư liệu sản xuất được tiêu thụ chủ yếu dựa vào thị trường trong nước mà trước hết là khu vực nông nghiệp. Sự thay đổi về cầu trong khu vực nông nghiệp sẽ có tác động trực tiếp đến sản lượng ở khu vực phi nông nghiệp. Đầu tư công trong nông nghiệp góp phần phát triển mạnh mẽ nông nghiệp, nâng cao thu nhập cho dân cư nông nghiệp, làm tăng sức mua từ khu

vực nông thôn sẽ làm cho cầu về sản phẩm công nghiệp tăng, thúc đẩy công nghiệp phát triển, từng bước nâng cao chất lượng để có thể cạnh tranh với thị trường thế giới.

Khu vực nông nghiệp cung cấp nguồn nguyên liệu to lớn cho công nghiệp, đặc biệt là công nghiệp chế biến, công nghiệp nhẹ phục vụ tiêu dùng trong nước và xuất khẩu. Thông qua công nghiệp chế biến, giá trị của sản phẩm nông nghiệp nâng lên nhiều lần, nâng cao khả năng cạnh tranh của nông sản hàng hoá, mở rộng thị trường.

Khu vực nông nghiệp cung cấp lực lượng lao động cho ngành công nghiệp. Trong giai đoạn đầu của công nghiệp hoá, phần lớn người dân sống bằng nông nghiệp và tập trung sống ở khu vực nông thôn. Vì thế khu vực nông nghiệp, nông thôn thực sự là nguồn dự trữ nhân lực dồi dào cho sự phát triển công nghiệp và đô thị. Quá trình nông nghiệp hoá và đô thị hoá, một mặt tạo ra nhu cầu lớn về lao động, mặt khác đó mà năng suất lao động nông nghiệp không ngừng tăng lên, lực lượng lao động từ nông nghiệp được giải phóng ngày càng nhiều. Số lao động này dịch chuyển, bổ sung cho phát triển công nghiệp và đô thị, góp phần thúc đẩy quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

** Vai trò của ĐTC trong nông nghiệp đối với xóa đói giảm nghèo*

Trong nghiên cứu về Phát triển nông nghiệp và nông thôn bền vững - giải pháp xóa – xói nghèo và bảo vệ môi trường của Phạm Doãn (2005) đã chỉ ra vai trò của đầu tư công trong nông nghiệp đối với công cuộc xoá đói giảm nghèo, giúp người dân có khả năng tiếp cận các dịch vụ cho người nghèo, tay nghề lao động ngày một nâng cao, trình độ dân trí của người nông dân được cải thiện.

Đầu tư công trong nông nghiệp giúp nâng cao tay nghề lao động kỹ thuật, nâng cao dân trí của người dân. Cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật đã trở thành một yếu tố của lực lượng sản xuất. Để tăng trưởng kinh tế và đổi mới cơ cấu kinh tế nông thôn, sản xuất nông nghiệp cũng bắt đầu từ khoa học kỹ thuật. Đầu tư khoa học kỹ thuật là phương hướng đầu tư đem lại hiệu quả sớm cho

nông nghiệp. Tuy nhiên yếu tố này còn tùy thuộc vào trình độ dân trí của người dân, bộ phận cấu thành của lực lượng sản xuất nông nghiệp. Vì thế việc đầu tư cho các nghiên cứu, thuê hoặc cử chuyên gia đào tạo, tập huấn, chuyển giao công nghệ đến nông dân sẽ giúp người dân nâng cao tay nghề, mở mang tri thức, tiếp cận được với nền khoa học công nghệ mới.

Đầu tư công trong nông nghiệp tăng khả năng tiếp cận dịch vụ cho người nghèo như tín dụng, y tế, giáo dục, giao thông, thông tin liên lạc, điện, nước... Các dự án đầu tư công sẽ thu hút một lực lượng lao động nhàn rỗi, không có việc làm, hoặc các lực lượng lao động muốn có thêm việc làm để tăng đồng lương nuôi sống gia đình, từ đó giảm thiểu tỷ lệ thất nghiệp và tăng thu nhập cho người nông dân.

**** Vai trò của ĐTC trong nông nghiệp đến đến an ninh lương thực, ổn định kinh tế xã hội***

Trong nghiên cứu về tác động của đầu tư công đối với kinh tế vĩ mô của Nguyễn Đình Tài, Lê Thanh Tú (2010), có bằng chứng cho thấy đầu tư công trong nông nghiệp có tác động tích cực đến an ninh lương thực và ổn định xã hội. Điển hình là ở hầu hết các quốc gia cho dù có nền công nghiệp phát triển hiện đại như Australia Philipin, Thái Lan... đều chú trọng đầu tư trong nông nghiệp.

Nông nghiệp cung cấp một lượng lương thực, thực phẩm vô cùng to lớn cho xã hội. Nhu cầu ăn là nhu cầu cơ bản, hàng đầu của con người. Xã hội có thể thiếu nhiều loại sản phẩm nhưng không thể thiếu lương thực, thực phẩm cho xã hội. Vì thế, lương thực, thực phẩm là yếu tố đầu tiên, có tính chất quyết định sự tồn tại phát triển của con người và phát triển kinh tế – xã hội của đất nước. Xã hội càng phát triển, đời sống của con người ngày càng được nâng cao thì nhu cầu của con người về lương thực, thực phẩm cũng ngày càng tăng cả về số lượng, chất lượng và chủng loại.

Ở những nước còn nghèo và nước đang phát triển, đại bộ phận sống bằng nghề nông. Tuy nhiên ở những nước có nền công nghiệp phát triển cao, mặc dù

tỷ trọng GDP nông nghiệp không lớn, nhưng khối lượng nông sản của các nước này khá lớn và không ngừng tăng, đảm bảo cung cấp đủ cho đời sống cho con người những sản phẩm cần thiết đó là lương thực, thực phẩm.

Nông nghiệp là ngành sản xuất vật chất cơ bản, giữ vai trò to lớn trong việc phát triển kinh tế ở hầu hết cả nước, nhất là ở các nước đang phát triển. Bảo đảm nhu cầu về lương thực, thực phẩm không chỉ là yêu cầu duy nhất của nông nghiệp, mà còn là cơ sở phát triển các mặt khác của đời sống kinh tế – xã hội.

Ngoài ra đầu tư công vào nông nghiệp là cơ sở ổn định kinh tế, chính trị, xã hội. Thực tiễn lịch sử các nước trên thế giới đã chứng minh, chỉ có thể phát triển kinh tế một cách nhanh chóng, chừng nào quốc gia đó đã có an ninh lương thực. Nếu không đảm bảo an ninh lương thực thì khó có sự ổn định chính trị và thiếu sự đảm bảo cơ sở pháp lý, kinh tế cho sự phát triển, từ đó sẽ làm cho các nhà kinh doanh không yên tâm bỏ vốn vào đầu tư dài hạn.

Tóm lại, đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp là cần thiết cho sự phát triển của mỗi một quốc gia và có vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế, xã hội của một đất nước, bởi vì nó là một bộ phận của đầu tư phát triển, góp phần hình thành tài sản vật chất, làm gia tăng tiềm lực sản xuất kinh doanh và các hoạt động xã hội khác, là điều kiện chủ yếu để tạo việc làm, nâng cao đời sống của nhân dân.

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

1.2.1.1. Quan niệm về hiệu quả đầu tư công

Thực tế cho thấy các loại hiệu quả là một phạm trù được sử dụng rộng rãi trong tất cả các lĩnh vực kinh tế, kỹ thuật, xã hội. Hiệu quả là quan hệ nhân quả của một hoạt động hoặc một quá trình trong không gian và thời gian xác định.

** Quan niệm về hiệu quả và hiệu quả đầu tư*

Hiệu quả là một phạm trù kinh tế chung nhất, liên quan trực tiếp đến nền kinh tế sản xuất hàng hoá. Hiệu quả được xem xét dưới nhiều góc độ và quan điểm khác nhau.

- Theo cách tiếp cận hệ thống, hiệu quả phản ánh mối quan hệ giữa đầu vào- đầu ra của một quá trình với những điều kiện ban đầu xác định. Mối tương quan đó có thể được đo lường theo các đơn vị khác nhau: theo đơn vị vật lý gọi là hiệu quả kỹ thuật, theo đơn vị giá trị tiền tệ gọi là hiệu quả kinh tế, theo đơn vị giá trị xã hội gọi là hiệu quả xã hội.

- Theo quan điểm của kinh tế học, hiệu quả đầu tư trong nền kinh tế là mối quan hệ so sánh giữa các lợi ích trực tiếp và gián tiếp mà nền kinh tế - xã hội thu được so với các chi phí trực tiếp và gián tiếp mà nền kinh tế - xã hội phải bỏ ra trong quá trình thực hiện.

Các lợi ích ở đây bao gồm lợi ích mà nhà đầu tư, người lao động, địa phương và nền kinh tế được hưởng. Những lợi ích này có thể được xem xét về mặt định tính như sự đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, chống ô nhiễm môi trường, môi sinh... hoặc đo lường bằng các tính toán định lượng như tăng trưởng GDP, tăng thu ngân sách, mức tăng năng suất lao động xã hội, mức tăng thu ngoại tệ, mức gia tăng số người có việc làm...

Còn các chi phí mà xã hội gánh chịu bao gồm chi phí của nhà đầu tư, của địa phương, của ngành và đất nước, là toàn bộ tài nguyên thiên nhiên, của cải vật chất, sức lao động, môi trường, môi sinh mà xã hội phải bỏ ra trong quá trình thực hiện đầu tư dự án.

Khái niệm hiệu quả được sử dụng trong 3 trường hợp sau:

+ Hiệu quả phân bổ nguồn lực (hiệu quả phân bổ tài nguyên): là giá trị sản phẩm thu thêm trên một đơn vị chi phí đầu tư thêm, thực chất nó là hiệu quả kỹ thuật có tính đến các yếu tố giá sản phẩm và giá đầu vào. Nó phản ánh tính tối ưu của sản lượng đầu ra khi sử dụng đầu vào có giới hạn.

+ Hiệu quả sản xuất: phản ánh tính tối ưu của quá trình biến đổi các yếu tố đầu vào để sản xuất ra 1 đơn vị đầu ra.

+ Hiệu quả phân phối phản ánh tính tối ưu trong quá trình phân phối sản phẩm, được xác định thông qua quyết định tối ưu của người tiêu dùng và được đo bằng độ thỏa dụng của họ.

Ngày nay, trong đánh giá dự án, quan điểm hiệu quả cần được xem xét trên 3 phương diện, đó là: hiệu quả tài chính, hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội. Sự phân biệt này dựa trên lập trường của chủ đầu tư, được xác định trên cơ sở các lợi ích và chi phí của dự án và được phản ánh thông qua các chỉ tiêu đánh giá khác nhau.

Từ Quang Phương, Phạm Văn Hùng (2013) định nghĩa hiệu quả đầu tư là phạm trù kinh tế biểu hiện mối quan hệ so sánh giữa các kết quả kinh tế - xã hội đạt được của hoạt động đầu tư với các chi phí bỏ ra để có các kết quả đó trong một thời kỳ nhất định. Để đáp ứng nhu cầu quản lý và nghiên cứu có thể phân hiệu quả đầu tư thành các tiêu thức sau đây:

- Theo lĩnh vực hoạt động xã hội: có hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội, hiệu quả kỹ thuật...
- Theo phạm vi tác động của hiệu quả: có hiệu quả của dự án, của từng ngành, từng địa phương và toàn bộ nền kinh tế quốc dân.
- Theo phạm vi lợi ích: có hiệu quả tài chính, hiệu quả kinh tế - xã hội. Hiệu quả tài chính là hiệu quả kinh tế được xem xét trong phạm vi tài chính. Hiệu quả kinh tế - xã hội là hiệu quả tổng hợp được xem xét trong phạm vi toàn bộ nền kinh tế.
- Theo mức độ phát sinh trực tiếp hay gián tiếp: có hiệu quả trực tiếp và hiệu quả gián tiếp.
- Theo cách tính toán: có hiệu quả tuyệt đối và hiệu quả tương đối. Hiệu quả tuyệt đối là hiệu quả được tính bằng hiệu số giữa kết quả và chi phí. Hiệu quả tương đối là hiệu quả được tính bằng tỷ số giữa kết quả và chi phí.

Như vậy, có nhiều quan niệm khác nhau về hiệu quả và hiệu quả đầu tư, tuy nhiên theo cách hiểu phổ biến nhất, “hiệu quả đầu tư phản ánh mối quan hệ giữa những lợi ích thu được do dự án đầu tư đem lại với toàn bộ chi phí đã bỏ ra để thực hiện dự án đó. Những lợi ích thu được bao gồm lợi ích kinh tế xã hội, lợi ích của chủ đầu tư và lợi ích cho người sử dụng”

** Quan niệm về hiệu quả đầu tư công*

Theo Sử Đình Thành & Bùi Thị Mai Hoài (2009), hiệu quả đầu tư công là khoản lợi nhuận thu được sau khi đã trừ đi tất cả các khoản chi phí đã bỏ ra (chi phí trên một đơn vị sản phẩm được tạo ra). Điều này gây ra sự nhầm lẫn giữa hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế, nó chỉ bao gồm hai phạm trù cơ bản là thu và chi, không bao hàm các yếu tố về thời gian... và chưa đủ cơ sở để kết luận rằng một dự án thực sự có hiệu quả hay không.

Theo Nguyễn Ninh Tuấn (2013), hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp được xem xét trên nhiều phương diện: hiệu quả tài chính, hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội, môi trường... Dựa trên các các phương diện này, có những mặt có thể đo lường được bằng số lượng cụ thể, nhưng cũng có những mặt không thể đo lường được.

Như vậy, hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp phản ánh mối quan hệ giữa những lợi ích thu được và chi phí bỏ ra để thực hiện một dự án công trong lĩnh vực nông nghiệp. Những lợi ích của dự án công thường được xét về phương diện kinh tế, xã hội, môi trường nhiều hơn là phương diện kinh tế.

Tuy nhiên cũng cần phân biệt hiệu quả đầu tư công khác hiệu quả đầu tư tư nhân như thế nào. Đầu tư công sử dụng vốn của Nhà nước (bao gồm cả vốn của ngân sách Nhà nước, vốn tín dụng Nhà nước và cả vốn của doanh nghiệp Nhà nước) để đầu tư vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển xã hội không vì mục tiêu lợi nhuận hoặc không có khả năng hoàn vốn trực tiếp. Đầu tư tư nhân là hình thức cá nhân hay một doanh nghiệp sở hữu tư nhân, sử dụng

phối hợp các nguồn lực trong một thời gian nhất định nhằm thu được lợi ích về kinh tế. Vì thế, về mặt lợi nhuận tài chính, hiệu quả đầu tư tư nhân thông thường sẽ được chú trọng và mang lại hiệu quả hơn so với đầu tư công vì nguồn vốn do chính tư nhân trực tiếp bỏ ra. Tuy nhiên, xét về mặt lợi ích xã hội, môi trường, đôi khi quá chú trọng vào hiệu quả tài chính mà tư nhân có thể bất chấp lợi ích riêng của mình mà tạo ra các rủi ro về sức khoẻ cho con người, xả độc thải ra môi trường.

Hiệu quả đầu tư công có những đặc điểm sau đây:

Thứ nhất, hiệu quả kinh tế - xã hội được coi trọng hơn hiệu quả tài chính, bởi vì chương trình đầu tư của Nhà nước là một công cụ vĩ mô của Chính phủ. Nếu hiệu quả tài chính ưu tiên hơn, thì dự án đó nên đưa vào khu vực tư nhân. Khi đó, chủ đầu tư tư nhân có thể đánh giá, chịu trách nhiệm và đảm bảo tốt hơn về hiệu quả tài chính.

Thứ hai, nhiều dự án không thể tính hiệu quả trực tiếp được. Việc sử dụng các chỉ tiêu kinh tế như chỉ tiêu lợi nhuận, thời hạn thu hồi vốn đầu tư của dự án, hệ số hoàn vốn nội bộ, điểm hoà vốn... để phân tích kinh tế hầu như không thực hiện được. Hiệu quả kinh tế của các dự án đầu tư loại này nằm trong hiệu quả chung về kinh tế quốc phòng, xã hội.

Thứ ba, một số dự án khác có thể sử dụng một số chỉ tiêu nhất định để phân tích, nhưng bên cạnh các yếu tố kinh tế, dự án lại chịu tác động của nhiều yếu tố mang tính chủ quan mệnh lệnh như các dự án trọng điểm quốc gia mang yếu tố phi kinh tế không thể lượng hoá được.

1.2.1.2. Các phương diện hiệu quả đầu tư công

Tùy vào mục đích và phạm vi nghiên cứu mà hiệu quả đầu tư công có thể được xét trên ba phương diện khác nhau: tài chính, kinh tế, xã hội.

- Xét phương diện tài chính

Hiệu quả tài chính là hiệu quả của dự án được đánh giá dựa trên góc độ của chủ đầu tư thông qua các chỉ tiêu về mặt tài chính. Hiệu quả tài chính được

xem xét cho từng dự án đầu tư. Nếu các chỉ tiêu này đảm bảo yêu cầu về mặt tài chính thì xem như dự án mang tính khả thi và ngược lại.

Các chỉ tiêu tài chính phổ biến bao gồm: tiêu chuẩn giá trị hiện tại ròng (NPV), chỉ tiêu giá trị hiện tại hàng năm (AV), tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR), tỷ số lợi ích (BCR), chỉ số độ nhạy (e).

- Xét phương diện kinh tế

Hiệu quả kinh tế là hiệu quả của dự án được đánh giá dựa trên góc độ của nền kinh tế và được phản ánh thông qua các chỉ tiêu về mặt kinh tế làm cơ sở cho việc tính toán.

Trong thực tế, một dự án có hiệu quả tài chính cao chưa chắc đã đem lại hiệu quả kinh tế lớn. Đó là lý do khi đánh giá hiệu quả của dự án đầu tư công, Nhà Nước xem xét đến hiệu quả kinh tế để biết được sự đóng góp của dự án đó đối với nền kinh tế. Khi một nguồn lực được bỏ ra để sử dụng cho một dự án này sẽ làm giảm nguồn lực để sử dụng cho các dự án khác. Vì thế phải lựa chọn dự án sao cho đạt hiệu quả kinh tế quốc dân cao nhất.

- Xét phương diện xã hội

Hiệu quả xã hội là hiệu quả của dự án được đánh giá dựa trên góc độ xã hội, nó phản ánh sự đóng góp của dự án đối với toàn xã hội thông qua các lợi ích xã hội mà dự án mang lại như tốc độ tăng trưởng GDP của nền nông nghiệp, có bao nhiêu việc làm do dự án tạo ra, đời sống người nông dân có được cải thiện hay không, có làm tăng năng suất của giống cây trồng và vật nuôi hay không... và hàng loạt các lợi ích khác như môi trường sinh thái được cải thiện, sự phát triển đồng đều và mức sống của các vùng miền...

Giống như các dự án đầu tư nói chung, tính hiệu quả của các dự án đầu tư công trong nông nghiệp- nông thôn cũng được xét trên 3 phương diện: hiệu quả tài chính, hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội.

Các dự án phát triển nông nghiệp, nông thôn cần hướng đồng thời vào ba mục tiêu sau: một là đảm bảo lợi ích tài chính (tăng thu nhập, hiệu quả sử dụng

nguồn lực...); hai là đảm bảo mục tiêu xã hội (tạo việc làm, phát triển đồng đều giữa các vùng, các cộng đồng, các tầng lớp cư dân, giữ gìn bản sắc văn hoá...); ba là sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên, hạn chế suy thoái môi trường...

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

Phần lớn các nghiên cứu, chẳng hạn nghiên cứu của Tăng Văn Khiên - Nguyễn Văn Trãi (2010), Nguyễn Ngọc Mai (2013) 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*

Hệ số ICOR (Incremental Capital-Output Ratio) là tỷ lệ vốn đầu tư so với tốc độ tăng trưởng (còn gọi là hệ số sử dụng vốn hay hệ số đầu tư tăng trưởng). Hệ số ICOR cho biết để có một đồng tăng trưởng (GDP) thì phải cần bao nhiêu đồng vốn đầu tư.

$$ICOR = (K_t - K_{t-1}) / (Y_t - Y_{t-1})$$

Trong đó:

K: vốn

Y: sản lượng

t: kỳ báo cáo

t-1: kỳ trước

ICOR phụ thuộc vào nguồn dự trữ và công nghệ sản xuất. Hệ số ICOR càng cao thì hiệu quả đầu tư càng thấp và ngược lại. Về mặt ý nghĩa kinh tế, hệ số ICOR tính cho một giai đoạn sẽ phản ánh chính xác hơn việc tính ICOR cho hàng năm, vì trong một thời gian ngắn (một năm) có một lượng đầu tư chưa phát huy tác dụng và cũng không phản ánh được nếu đầu tư dàn trải (đầu tư xây

dựng xong thì để đó không triển khai tiếp tục). Vì thế, các chỉ tiêu về vốn đầu tư (K) và tổng sản phẩm trong nước (Y) để tính hệ số ICOR phải được tính theo cùng một loại giá: giá thực tế hoặc giá so sánh. Khi tính theo giá thực tế phải tính theo giá thực tế của cùng một năm, cụ thể phải chuyển GDP của năm trước năm nghiên cứu về giá thực tế của năm nghiên cứu.

** Mức độ tác động đến tăng trưởng kinh tế*

Theo Bách khoa toàn thư, tăng trưởng kinh tế là sự gia tăng của tổng sản phẩm quốc nội (GDP) hoặc tổng sản lượng quốc gia (GNP) trong một thời gian nhất định.

Tổng sản phẩm quốc nội (Gross Domestic Products, GDP) hay tổng sản phẩm trong nước là giá trị tính bằng tiền của tất cả sản phẩm và dịch vụ cuối cùng được sản xuất, tạo ra trong phạm vi một nền kinh tế trong một thời gian nhất định (thường là một năm tài chính).

Tổng sản phẩm quốc gia (Gross National Products, GNP) là giá trị tính bằng tiền của tất cả sản phẩm và dịch vụ cuối cùng được tạo ra bởi công dân một nước trong một thời gian nhất định (thường là một năm). Tổng sản phẩm quốc dân bằng tổng sản phẩm quốc nội cộng với thu nhập ròng.

Tổng sản phẩm bình quân đầu người là tổng sản phẩm quốc nội chia cho dân số. Tổng thu nhập bình quân đầu người là tổng sản phẩm quốc gia chia cho dân số.

Sự tăng trưởng kinh tế phụ thuộc vào 2 quá trình: sự tích lũy tài sản (như vốn, lao động và đất đai) và đầu tư những tài sản này có năng suất hơn. Tiết kiệm và đầu tư là trọng tâm, nhưng đầu tư phải hiệu quả thì mới đẩy mạnh tăng trưởng. Chính sách chính phủ, thể chế, sự ổn định chính trị và kinh tế, đặc điểm địa lý, nguồn tài nguyên thiên nhiên, và trình độ y tế và giáo dục, tất cả đều đóng vai trò nhất định ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế.

** Tiêu chí mức độ thất thoát, lãng phí vốn và nợ động xây dựng cơ bản*

Mức độ thất thoát gây lãng phí vốn trong vốn đầu tư công có thể xuất hiện ở tất cả các khâu của quy trình đầu tư từ quy hoạch, kế hoạch, chủ trương của Chính phủ, chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư, cấp phát vốn đầu tư... đến khâu nghiệm thu, bàn giao đưa công trình vào sử dụng và quyết toán vốn đầu tư.

Giai đoạn chuẩn bị đầu tư

Thất thoát, lãng phí trước hết từ công tác lập kế hoạch và quy hoạch: ví dụ chiến lược đưa ra thiếu tầm nhìn dài hạn, không theo sát thực tế tình hình kinh tế xã hội tại các vùng miền; không đồng bộ giữa các cấp bộ, ngành, địa phương; thiếu sự kết hợp giữa công tác quy hoạch và triển khai. Hoặc khâu lựa chọn địa điểm xây dựng không chính xác dẫn đến việc dự án sau khi thực hiện xong hoạt động kém hiệu quả.

Thất thoát, lãng phí từ việc phân tích hiệu quả đầu tư do chưa phân tích kỹ trước khi quyết định đầu tư, xác định quy mô dự án quá lớn so với nhu cầu thực tế, sử dụng các phương án kỹ thuật công nghệ không phù hợp, thiếu thực tế đẩy nguồn vốn tăng cao, làm đội giá các dự án đầu tư.

Giai đoạn thực hiện đầu tư

+ *Khâu khảo sát thiết kế*: Khảo sát không đảm bảo chất lượng, chưa sát với thực tế hoặc không đúng với những tiêu chuẩn, quy chuẩn dẫn đến việc phải khảo sát lại hoặc phải thay đổi, bổ sung, điều chỉnh thiết kế, phương án triển khai nhiều lần, kéo theo là làm thay đổi dự toán, làm chậm tiến độ thi công... gây lãng phí thời gian và tiền bạc.

+ *Khâu lựa chọn nhà thầu*

Thông đồng, dàn xếp trong đấu thầu, nâng giá để trục lợi.

Nhà thầu bỏ giá thầu thấp dưới giá thành công trình để trúng thầu, sau đó hai bên thông đồng làm hồ sơ nâng khống khối lượng công việc phát sinh để tăng kinh phí.

+ *Khâu thi công công trình*

Thất thoát, lãng phí trong khâu thi công xảy ra do nhà thầu thi công không đảm bảo khối lượng theo thiết kế được phê duyệt, xuất hiện tình trạng nâng giá vật liệu đầu vào.

+ *Khâu bố trí và sử dụng vốn*

Bố trí kế hoạch đầu tư phân tán, dàn trải tiến độ dẫn đến tình trạng kéo dài thời gian thi công các công trình.

Tiến độ giải ngân vốn chậm do thiếu nguồn vốn làm tăng chi phí chờ, hoặc vốn phải đi vay vì ngân sách Nhà Nước không đáp ứng kịp thời trong khi chi phí lãi vay lại tăng cao.

Giai đoạn kết thúc đưa dự án vào khai thác, sử dụng.

Trong quá trình nghiệm thu, thanh toán khối lượng hoàn thành, việc thông đồng kê khai khống khối lượng mà thực tế không có hoặc do việc tính toán khối lượng bị nhầm lẫn, sai sót so với đơn giá định mức của Nhà Nước hoặc địa phương.

1.2.2.2. *Các tiêu chí phản ánh hiệu quả tài chính*

Trong việc phân bổ nguồn vốn và đánh giá hiệu quả tài chính của dự án, các nhà đầu tư thường sử dụng rất nhiều các tiêu chí khác nhau để đánh giá, tuy nhiên, phổ biến nhất là chỉ tiêu NPV và IRR. Mỗi chỉ tiêu đánh giá đều có những ưu, nhược điểm riêng của nó. Đối với những dự án đầu tư công của Nhà Nước, những người làm dự án còn quan tâm đến NPV, IRR kinh tế. Có nghĩa là lượng hoá các đại lượng kinh tế để tính hiệu quả của dự án đối với nền kinh tế. Ví dụ như khi đầu tư vào giáo dục, xây dựng một trường học tại nông thôn có thể lỗ về mặt tài chính nhưng nếu tính toán các giá trị kinh tế khác có được từ ngôi trường vào NPV kinh tế thì dự án mang tính khả thi.

* *Chỉ tiêu giá trị hiện tại ròng NPV*

NPV (Net present value) là giá trị tại thời điểm hiện tại của toàn bộ dòng tiền dự án trong tương lai được chiết khấu về hiện tại.

NPV = giá trị hiện tại của dòng tiền vào (thu) - giá trị hiện tại của dòng tiền ra (chi).

$$NPV = \sum_{t=1}^n (B_t - C_t) \cdot (1 + IRR)^{-t} = 0$$

Trong đó:

T = thời gian tính toán hay còn gọi là đời sống kinh tế của dự án

B_t: lợi nhuận gia tăng năm thứ t

C_t: chi phí năm thứ t

IRR(%): tỷ suất nội hoàn

Nếu NPV dương thì dự án có khả thi. Bởi vì trong đó suất chiết khấu đã là chi phí cơ hội của dự án, nếu đã khấu trừ chi phí cơ hội mà vẫn có lời thì dự án có lợi tức kinh tế. Vì thế, khi đánh giá dự án bằng NPV cần quan tâm đến giá trị của suất chiết khấu. Suất chiết khấu thường bằng với lãi suất của cơ hội đầu tư tốt nhất mà nhà đầu tư đạt được nếu không đầu tư vào dự án đang được đánh giá.

Thông thường NPV không chỉ được coi là chỉ số mà còn được xem là phương pháp tốt nhất để đánh giá khả năng sinh lời của phương án hay dự án vì nó cho biết mức lãi ròng của dự án sau khi đã thu hồi vốn đầu tư ban đầu và trang trải tất cả chi phí (bao gồm cả lạm phát).

Tuy nhiên phương pháp NPV này có nhược điểm là đòi hỏi tính toán chính xác chi phí (máy móc thiết bị, lao động, nguyên vật liệu...) điều này thường khó thực hiện đối với các dự án đầu tư có đời sống lâu dài vì theo thời gian rất dễ bị thay đổi và khó ước lượng. Vì thế, trên thực tế khi triển khai, người ta phát triển chi phí vốn thành tỉ suất chiết khấu hay còn gọi là tỉ suất sinh lợi tối thiểu chấp nhận được do nhà đầu tư kỳ vọng trên cơ sở cân nhắc tính toán đến các yếu tố tác động vào dự án đầu tư.

Một nhược điểm khác nữa của NPV đó là không cho biết khả năng sinh lợi tính theo tỉ lệ %, làm ảnh hưởng đến việc lựa chọn cơ hội đầu tư giữa dự án này so với dự án khác.

** Chỉ tiêu tỷ suất nội hoàn IRR (tỷ lệ hoàn vốn nội bộ)*

IRR (internal rate of return) là suất sinh lợi của chính bản thân dự án, IRR là nghiệm của phương trình $NPV=0$. Nếu IRR lớn hơn giá trị suất chiết khấu (chi phí cơ hội) thì dự án mang tính khả thi hay IRR càng cao thì khả năng thực thi dự án là càng cao. IRR còn được sử dụng để đo lường, sắp xếp các dự án có triển vọng theo thứ tự, từ đó có thể dễ dàng hơn trong việc cân nhắc nên thực hiện dự án nào. Nếu giả định rằng tất cả các yếu tố khác của các dự án là như nhau thì dự án nào có tỉ suất hoàn vốn nội bộ cao nhất thì dự án đó có thể được ưu tiên thực hiện đầu tiên.

Phương pháp IRR có ưu điểm là dễ tính toán vì không phụ thuộc chi phí vốn, rất thuận tiện cho việc so sánh cơ hội đầu tư vì cho biết khả năng sinh lời dưới dạng %. IRR là cho nhà đầu tư biết được chi phí sử dụng vốn cao nhất có thể chấp nhận được, từ đó tính toán phân bổ nguồn vốn sao cho hợp lý và hiệu quả.

Nhược điểm của IRR là không được tính toán trên cơ sở chi phí sử dụng vốn do đó sẽ có thể dẫn tới nhận định sai về khả năng sinh lời của dự án. Nhà đầu tư sẽ không biết được mình có bao nhiêu tiền trong tay. Thông qua chỉ tiêu IRR, nhà đầu tư có thể quyết định có nên tập trung toàn lực cho một dự án cụ thể, hay dàn trải cho các dự án khác.

Tóm lại, IRR đơn giản hoá dự án thành một con số duy nhất, từ đó nhà đầu tư có thể xác định được liệu dự án này có hiệu quả kinh tế, có khả năng đem lại lợi nhuận hay không. Đối với các dự án dài hạn có dòng tiền khác nhau và tỷ lệ chiết khấu khác nhau, các dự án có dòng tiền không ổn định, thì IRR không phải là chỉ số tốt mà NPV mới chính là sự lựa chọn đúng đắn. Vì vậy, khi so sánh hiệu quả của các dự án, cần xem xét bản chất của ngành nghề mà Chính Phủ đầu tư và chi phí vốn bỏ ra ban đầu để có những so sánh kết luận

chính xác. Và để khắc phục những hạn chế của chỉ tiêu IRR thì ta dùng NPV và ngược lại.

** Chỉ tiêu giá trị hiện tại hàng năm AV*

Giá trị hiện tại hàng năm (annual value) là giá trị hiện tại thuần được phân phối đều trong thời kỳ phân tích từ năm thứ nhất đến năm thứ n.

Chỉ tiêu AV cho biết được:

- + Dự án nào có AV lớn hơn là dự án đáng giá về mặt tài chính.
- + Trong trường hợp có các dự án loại bỏ nhau, thì dự án nào có AV lớn nhất là dự án tốt nhất về mặt tài chính.
- + Nếu các dự án có thu nhập như nhau thì dự án nào có chi phí hiện tại hàng năm (AVC) nhỏ nhất là dự án đáng giá nhất về tài chính.

Ưu điểm của chỉ tiêu giá trị hiện tại hàng năm là nó có thể so sánh giữa các dự án có tuổi thọ khác nhau, có nhiều lần mà nguồn vốn đầu tư bổ sung không giống nhau.

Nhược điểm của chỉ tiêu này là kết quả tính toán phụ thuộc nhiều vào tỷ suất chiết khấu được lựa chọn để tính toán và cũng không cho biết hiệu quả sử dụng một đồng vốn (GS.TS Bùi Xuân Phong).

** Chỉ tiêu tỷ số lợi ích- chi phí BCR*

Tỷ số lợi ích – chi phí (Benefit – Cost Ratio) được tính bằng tỷ số giá trị hiện tại của thu nhập và giá trị hiện tại của chi phí với tỷ suất chiết khấu nhất định.

$$BCR = \frac{\sum_{t=1}^n B_t \cdot (1+i)^{-t}}{\sum_{t=1}^n C_t \cdot (1+i)^{-t}}$$

Nếu dự án có BCR lớn hơn hoặc bằng 1 thì dự án đó có hiệu quả về mặt tài chính. Trong trường hợp có nhiều dự án loại bỏ nhau thì BCR là một tiêu chuẩn để xếp hạng theo nguyên tắc dự án nào có BCR lớn hơn thì dự án đó có

hiệu quả về mặt tài chính nhiều hơn. Mặt khác, BCR lớn hay nhỏ còn tùy thuộc vào quan niệm về lợi ích và chi phí của người đánh giá. Cho nên khi sử dụng chỉ tiêu BCR để lựa chọn dự án phải biết rõ quan niệm của người đánh giá về lợi ích và chi phí tài chính.

Tỷ số BCR thường được áp dụng ở các dự án đầu tư công do tính đặc thù ở các dự án này là lợi nhuận thu được rất thấp, thời gian hoàn vốn rất dài nhưng lợi ích mang lại là khá lớn.

BCR có ưu điểm nổi bật là cho biết hiệu quả của một đồng vốn bỏ ra. Nhưng nó cũng có hạn chế là phụ thuộc vào tỷ lệ chiết khấu lựa chọn để tính toán. Thông thường dự án có NPV lớn thì BCR nhỏ và ngược lại. Vì thế đây là chỉ tiêu đánh giá tương đối dễ dẫn đến sai lầm khi lựa chọn các dự án loại bỏ nhau. Chính vì vậy khi sử dụng chỉ tiêu BCR cần phải kết hợp với chỉ tiêu NPV và các chỉ tiêu khác nữa để có quyết định chính xác vì đối với những dự án loại trừ thì BCR cao không có nghĩa là NPV cũng cao.

** Chỉ số độ nhạy e*

Để đánh giá được độ an toàn của các kết quả tính toán trước sự biến đổi của các yếu tố khách quan có thể xảy ra trong quá trình thực hiện dự án, cần phải tiến hành phân tích độ nhạy của dự án.

Phân tích độ nhạy của dự án là xem xét sự thay đổi các chỉ tiêu hiệu quả tài chính của dự án (NPV, IRR, thời gian thu hồi vốn, điểm hoà vốn...) khi các yếu tố có liên quan đến các chỉ tiêu đó thay đổi (giá cả, sản lượng, chi phí...). Hay nói một cách khác, phân tích độ nhạy nhằm xác định hiệu quả của dự án trong điều kiện biến động của yếu tố có liên quan đến chỉ tiêu hiệu quả tài chính, từ đó có biện pháp quản lý chúng trong quá trình thực hiện dự án.

Mặt khác phân tích độ nhạy của dự án còn cho phép lựa chọn được những dự án có độ an toàn hơn cho những kết quả dự tính. Dự án có độ an toàn cao là những dự án vẫn đạt được hiệu quả khi những yếu tố tác động đến nó thay đổi theo những chiều hướng không có lợi.

Chỉ số nhạy cảm e thường có dấu âm. Trị tuyệt đối của chỉ số nhạy cảm càng lớn phản ánh dự án nhạy cảm lớn đối với các đại lượng đầu vào.

Theo Nguyễn Bạch Nguyệt (2012), phân tích độ nhạy cảm của dự án có thể được thực hiện theo nhiều phương pháp khác nhau:

Phương pháp 1: xác định các đại lượng đầu vào không an toàn (là các yếu tố có liên quan đến các chỉ tiêu tài chính có thể thay đổi. Phân tích ảnh hưởng của từng yếu tố để tìm ra những yếu tố nào gây nên sự nhạy cảm lớn đến các chỉ tiêu tài chính cần xem xét.

Phương pháp 2: phân tích ảnh hưởng đồng thời của nhiều yếu tố (trong các tình huống tốt xấu khác nhau) đến chỉ tiêu hiệu quả tài chính xem xét để đánh giá độ an toàn của dự án.

Phương pháp 3: cho các yếu tố có liên quan đến chỉ tiêu hiệu quả tài chính thay đổi trong giới hạn thị trường, nhà đầu tư dự án chấp nhận được. Mỗi một sự thay đổi ta có một phương án. Lần lượt cho các yếu tố thay đổi ta có hàng loạt các phương án. Căn cứ vào điều kiện cụ thể của thị trường, của nhà đầu tư dự án để lựa chọn phương pháp nào là có lợi nhất.

Phương pháp 4: sử dụng độ lệch chuẩn, hệ số biến thiên để phân tích độ nhạy.

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)

Con người là tài nguyên lớn nhất của một quốc gia, việc cải thiện sức khỏe cộng đồng là một trong những tiêu chí trong công cuộc xây dựng nông thôn mới đạt chuẩn. Vì thế các dự án đầu tư công khi đầu tư vào nông thôn như xây dựng bệnh viện, trạm y tế làng, xã phải được trang bị cơ sở vật chất, máy móc đạt chuẩn an toàn, tiếp cận các công nghệ khám chữa bệnh tiên tiến tại các tỉnh thành phố để khi có các trường hợp cấp bách cũng có thể đảm bảo tính mạng và sức khỏe của người dân trước khi chuyển đi nơi khác hoặc

giảm bớt tình trạng thuyền chuyển bệnh nhân đến các tỉnh, thành phố lớn khi điều kiện máy móc thiết bị tại địa phương không cho phép.

Bên cạnh đó việc phát triển hạ tầng giao thông, mạng lưới công nghệ thông tin liên lạc sẽ giúp cho người dân tiếp cận được những kiến thức mới được cập nhật thường xuyên, từ đó khơi gợi tinh thần học hỏi và sáng tạo của người dân địa phương, giúp họ tiếp cận gần hơn với công nghệ mới để có thể ứng dụng vào quá trình sản xuất được hiệu quả hơn.

** Tạo việc làm, tăng thu nhập, giảm tỷ lệ hộ nghèo*

Tác động của đầu tư công đối với giảm nghèo được thể hiện rõ nét nhất trong khu vực nông nghiệp, nông thôn. Chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp là mục tiêu quan trọng trong tăng trưởng vì người nghèo của nông dân, nông thôn. Theo các nghiên cứu, nội dung xã hội trong phát triển nông nghiệp bền vững rất lớn. Theo FAO, trên thế giới có khoảng 2,6 tỷ người sống phụ thuộc vào nông nghiệp để mưu sinh, một phần lớn trong số họ sống ở các trang trại nhỏ và các vùng nông thôn với thu nhập trên dưới 1USD mỗi ngày. Ở Việt Nam, phần lớn hộ nghèo sống trong khu vực nông thôn với công việc chính là sản xuất nông nghiệp. Chìa khoá giảm nghèo là lao động nông nghiệp được tăng thu nhập do tăng sản lượng và chất lượng nông nghiệp, đồng thời giảm chi phí đầu vào bằng các chế phẩm sinh học và nông nghiệp sinh thái. Theo Jan - Erik Lane (1997), cứ tăng 10% sản lượng nông nghiệp thì có thể giảm 7% nghèo đói ở châu Phi, và hơn 5% ở châu Á. Vì thế, Đầu tư công trực tiếp vào nông nghiệp làm tăng thu nhập cho người nông dân thông qua tăng năng suất sản xuất nông nghiệp. Và khi năng suất lao động tăng đồng nghĩa với việc người lao động trong khu vực nông nghiệp sẽ có mức thu nhập cao hơn, góp phần giảm nghèo. Năng suất lao động phụ thuộc vào nhiều yếu tố như: Khoa học công nghệ, cơ sở hạ tầng, giáo dục đào tạo, đầu tư cho sản xuất nông nghiệp. Đầu tư công giúp cơ sở hạ tầng, giao thông tốt hơn. Điều này tạo điều kiện thuận lợi cho người nông dân có thể tiếp cận tốt hơn thị trường tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp.

** Giảm nhẹ các tác động bất lợi đối với môi trường*

Đầu tư công vào lĩnh vực nông nghiệp đặc biệt là nông nghiệp xanh, sử dụng các tập quán canh tác và công nghệ làm giảm nhẹ tác động bất lợi đối với môi trường bằng các cách như khôi phục và nâng cao độ phì của đất thông qua việc tăng sử dụng chất dinh dưỡng đầu vào của tự nhiên và sản xuất bền vững, luân canh cây trồng đảm bảo đa dạng sinh học, lồng ghép sản xuất cây trồng với sản xuất vật nuôi, giảm xói mòn đất và hiệu quả sử dụng nước bằng cách áp dụng làm đất tối thiểu và kỹ thuật trồng cây che phủ, giảm sử dụng thuốc trừ sâu và thuốc diệt cỏ hoá chất thay bằng biện pháp diệt sâu bệnh bằng biện pháp sinh học kết hợp với phương thức quản lý, giảm sự hư hỏng thực phẩm và mất mát bằng cách mở rộng việc sử dụng kỹ thuật bảo quản sau thu hoạch và cơ sở chế biến.

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

a) Môi trường tự nhiên

** Thời tiết khí hậu*

Trên thực tiễn, Việt Nam là một quốc gia nông nghiệp đang phát triển. Việt Nam nằm trong vòng đai nội chí tuyến Bắc bán cầu, khí hậu nước ta cơ bản là nhiệt đới và nhiệt độ có sự phân hóa khác nhau giữa các vùng. Từ đèo Hải Vân trở ra chịu ảnh hưởng của khối không khí lạnh nên hàng năm có một mùa đông lạnh và một mùa hè nóng. Từ đèo Hải Vân trở vào nóng quanh năm với một mùa khô và một mùa mưa.

Khí hậu nước ta lại có sự phân hoá đa dạng theo chiều Bắc - Nam, theo mùa và theo độ cao. Ở miền Bắc có khí hậu nhiệt đới, ẩm, gió mùa với một mùa Đông lạnh. Ở vùng núi cao có sương giá và rét đậm. Ở miền Nam khí hậu nhiệt đới điển hình với một mùa khô và mùa mưa. Ở miền Trung là nơi giao thoa khí hậu giữa 2 miền Nam-Bắc.

Do tính chất biến động và sự phân hoá về khí hậu đã dẫn đến các hiện tượng thiên nhiên như bão, lũ, khô hạn, nước nhiễm mặn... Độ ẩm không khí lớn cũng là điều kiện để sâu bệnh lây lan, phát triển.

Theo Ủy ban liên chính phủ về biến đổi khí hậu năm 2015, qua phân tích và phỏng đoán các tác động của nước biển dâng đã công nhận ba vùng châu thổ được xếp trong nhóm cực kỳ nguy cấp do biến đổi khí hậu là: vùng hạ lưu sông Mekong (Việt Nam), sông Ganges - Brahmaputra (Bangladesh) và sông Nile (Ai Cập). Nghiên cứu của Ngân hàng thế giới cũng cho thấy, Việt Nam nằm trong nhóm 5 quốc gia chịu ảnh hưởng lớn nhất do biến đổi khí hậu. Tại Việt Nam, hai vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng đồng bằng sông Cửu Long chịu ảnh hưởng nặng nhất. Khi nước biển dâng cao 1 m, ước chừng 5,3% diện tích tự nhiên, 10,8% dân số, 10,2% GDP, 10,9% vùng đô thị, 7,2% diện tích nông nghiệp và 28,9% vùng đất thấp sẽ bị ảnh hưởng. Rủi ro ở lớn nằm ở đồng bằng sông Cửu Long, bao gồm cả hạn hán và lũ lụt, sẽ gia tăng với các trận mưa có cường độ cao và các ngày hạn kéo dài.

** Đặc điểm địa hình*

Mỗi quốc gia đều có đặc trưng về địa hình đa dạng và có sự phân hoá khác nhau về diện tích giữa đồi núi và đồng bằng. Địa hình luôn biến đổi do sự biến đổi của khí hậu và chịu tác động bởi sự khai phá của con người. Tại Việt Nam, đồi núi là bộ phận quan trọng nhất tạo nên cấu trúc địa hình của cả nước. Đồi núi chiếm $\frac{3}{4}$ diện tích lãnh thổ, chủ yếu là đồi núi thấp. Địa hình thấp dưới 1000m chiếm tới 85%. Núi cao trên 2000 m chiếm 1%. Đồng bằng chiếm $\frac{1}{4}$ diện tích lãnh thổ, có hai đồng bằng lớn là đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long.

Tính chất địa hình nhỏ và hẹp, nhiều đồi núi, sông ngòi là lý do dẫn đến chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng tăng cao trong lĩnh vực nông nghiệp.

** Điều kiện thổ nhưỡng*

Khí hậu, sinh vật, địa hình, thời gian, con người là những yếu tố hình thành đất. Mỗi loại đất đều có những đặc tính sinh, lý, hoá học riêng biệt trong khi đó mục đích sử dụng đất cũng đòi hỏi những yêu cầu sử dụng đất cụ thể. Đất đai ảnh hưởng rất lớn đến quy mô, cơ cấu, năng suất, phân bố cây trồng và vật nuôi. Ví dụ độ phì nhiêu của đất là một trong những tiêu chí quyết định đến sản lượng cao hay thấp hay độ dày của tầng đất và tính chất đất ảnh hưởng đến sự sinh trưởng của cây trồng. Nếu nhiều vùng đất khô cằn, nhiễm mặn, nhiễm phèn, xói mòn, bạc màu... sẽ làm cho năng suất nông nghiệp thấp. Do vậy yếu tố thổ nhưỡng ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả sản xuất nông nghiệp

** Nguồn nước*

Nằm trong vùng nhiệt đới, vì vậy nước ta có nguồn nước khá dồi dào. Lượng mưa trung bình năm khá lớn càng làm cho nguồn nước trên các sông thêm phong phú. Ở nước ta, mặc dù tài nguyên nước phong phú do cấu tạo mạng lưới sông ngòi dày đặc nhưng phân bố không đều cả về thời gian và không gian. Lưu lượng nước, tốc độ dòng chảy, chế độ thủy triều... là các nhân tố ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng sản xuất nông nghiệp tại Việt Nam.

b) Trình độ phát triển kinh tế, khoa học - kỹ thuật, công nghệ của quốc gia

Kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã được khẳng định tại Đại hội Đảng lần thứ IX. Theo chỉ tiêu GDP bình quân đầu người, năm 2016 Việt Nam mới đạt 415 USD (giá hiện hành), bằng 1/86 của Mỹ, 1/80 của Nhật Bản, 1/50 của Singapore, 1/30 của Đài Loan, 1/21 của Hàn Quốc, 1/9 của Malaysia, 1/4,5 của Thái Lan, 1/2 của Trung Quốc và bằng khoảng 1/3 mức của các nước đang phát triển nói chung. Nếu tính GDP/người theo sức mua tương đương cùng năm 2016, Việt Nam đạt mức 1.996 USD, bằng 1/17 của Mỹ, 1/13 của Nhật Bản, 1/12 của Singapore, 1/9 của Hàn Quốc, 1/4,5 của Malaysia, 1/3 của Thái Lan và 1/2 của Trung Quốc. Giá nhân công ở Việt Nam hiện còn rất thấp. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, với mức thu nhập bình quân 1 lao động của khu vực nhà nước (trong tất cả các ngành kinh

tế, năm 2016) chừng 1.000.000 đồng/tháng, ước tính tương đương với khoảng 0,4 USD/giờ, một mức thấp so với thế giới và khu vực. Các bằng chứng cho thấy ICOR càng thấp thì hiệu quả đầu tư càng cao và ngược lại. Theo IMF (2016), ở các nước OECD (các nước có nền kinh tế công nghiệp phát triển), chỉ số này thường trong khoảng 3,5–4,0 tức là để kinh tế kỳ này tăng 1% so với kỳ trước thì cần tăng vốn đầu tư trong kỳ này lên 3,5-4% so với kỳ trước, ở mức 3,0 là đầu tư có hiệu quả và nền kinh tế phát triển theo hướng bền vững. Theo Ngân hàng Thế giới, đối với một số nước đang phát triển như Việt Nam, Thái Lan, Indonesia, ICOR trung bình lớn hơn 5,2.

Sản xuất nhỏ lẻ, trình độ công nghệ lạc hậu, năng suất và chất lượng sản phẩm thấp... khiến việc phát triển nông nghiệp gặp nhiều khó khăn. Theo kết quả nghiên cứu của Bộ NN&PTNT năm 2017 cho thấy, nếu ứng dụng khoa học và công nghệ tốt sẽ góp phần giúp ngành Nông nghiệp tăng trưởng từ 30 đến 40% tùy từng lĩnh vực nhưng tiếc là việc ứng dụng này còn nhiều hạn chế, khó khăn. Hiện nay việc chuyển giao, ứng dụng khoa học, công nghệ vào thực tiễn sản xuất thiếu đồng bộ từ khâu thiết kế, thi công, đào tạo lao động đến vận hành, quản lý hệ thống chưa đáp ứng yêu cầu, thậm chí không phát huy hiệu quả. Không ít người dân và doanh nghiệp vẫn sử dụng công nghệ lạc hậu, chất lượng sản phẩm thấp, khó cạnh tranh với các nước cùng xuất khẩu mặt hàng nông sản. Thực trạng này là do trình độ của người nông dân, năng lực quản lý, tài chính của cơ sở sản xuất thủy sản, nhất là của hộ gia đình hạn chế, chưa đủ điều kiện để đầu tư dây chuyền sản xuất đồng bộ. Nhiều thiết bị, công nghệ hiện đại được đầu tư nhưng chưa khai thác hiệu quả như: sử dụng máy PCR trong chẩn đoán sớm các loại bệnh thủy sản, sử dụng máy dò ngang trong việc dò tìm và đánh giá đàn cá...

c) Trình độ và tay nghề của người lao động

Theo Nguyễn Đức Thành (2008), trình độ và tay nghề của người lao động cũng là một trong những yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư trong

nông nghiệp. Tại Việt Nam khi so sánh trình độ tay nghề của người lao động với một số nước trong vùng có cùng điểm xuất phát từ một nước nông nghiệp khi bắt đầu tiến hành công nghiệp hoá thì Việt Nam hiện tại còn thua kém các nước phát triển ở thời điểm hơn 50 năm về trước. Nông dân đạt trình độ tay nghề giỏi ở nước ta chỉ chiếm khoảng 10%, trung bình 20%, còn lại là yếu kém. Trong khi đó, kỹ thuật canh tác, sản xuất nông nghiệp lại rất tùy tiện, ít tuân thủ các quy định và quy trình sản xuất nông nghiệp an toàn, nguồn lao động nông nghiệp qua đào tạo chỉ chiếm 24%, khu vực nông thôn nơi trực tiếp sản xuất chỉ có 13%. Theo Hội nông dân Việt Nam, hiện tại có sự chuyển dịch lớn nguồn lao động từ khu vực nông nghiệp (và dịch vụ chất lượng thấp) sang khu vực công nghiệp và dịch vụ có giá trị gia tăng cao. Thế nhưng trên thực tế, việc di chuyển lao động từ khu vực công nghiệp và dịch vụ có năng suất lao động cao hơn hiện vẫn diễn ra rất chậm, do không chỉ sức hút của khu vực hiện đại yếu, mà tình trạng thất nghiệp cao (trên 6% ở khu vực đô thị và khu vực nông thôn mới sử dụng 75% thời gian làm việc) đang là một cản trở không nhỏ. Trong khi đó, cơ cấu đầu tư lại có phần chệch hướng sang phía những ngành thâm dụng vốn hơn là những ngành thâm dụng lao động, nhất là với khu vực các DNNN (Tổng cục thống kê Việt Nam, 2016).

1.2.3.2. Các nhân tố chủ quan

** Cơ chế, chính sách quản lý về đầu tư công trong nông nghiệp*

ĐTC trong lĩnh vực nông nghiệp là hoạt động đầu tư mà chủ thể tham gia chủ yếu là Nhà Nước và không vì mục tiêu lợi nhuận. Mục tiêu chủ yếu là hướng tới mục tiêu chung của toàn xã hội, đặc biệt là lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn còn nghèo khó và chưa phát triển nhằm cải thiện đời sống người dân nông thôn, nâng cao trình độ dân trí, tạo công ăn việc làm, giảm tỷ lệ thất nghiệp, tăng sản lượng GDP trong nông nghiệp, góp phần tăng thu nhập cho người nông dân, giúp cho cuộc sống của họ được ấm no. Vì thế, xây dựng một hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách chặt chẽ, ngày càng hoàn chỉnh, công

khai và minh bạch dành cho đầu tư công trong nông nghiệp và nông thôn là một yêu cầu quan trọng để đảm bảo cho hoạt động ĐTC được thực hiện một cách hiệu quả, từ đó nâng cao hiệu quả bộ máy quản lý các dự án đầu tư công, giảm bớt tình trạng lãng phí, tham nhũng.

Cơ chế, chính sách về quản lý đầu tư công trong nông nghiệp còn phụ thuộc vào thể chế chính trị của một quốc gia.

Theo Phạm Thị Túy (2014), thể chế xác lập và định hình khung khổ chung cho mọi hoạt động kinh tế, chính trị, xã hội, theo đó những nền tảng xã hội căn bản này vận hành hiệu quả hay không phụ thuộc quyết định bởi chất lượng và hiệu lực thể chế, hay nói cách khác đó là sự phù hợp của thể chế.

Thể chế được coi là phù hợp cho một quốc gia bao gồm một hệ thống pháp luật đáng tin cậy, ghi nhận và bảo hộ các quyền và lợi ích chính đáng của các chủ thể xã hội, một cơ chế giữ gìn công lý đáng tin cậy giúp giải quyết các tranh chấp cũng như một chính quyền minh bạch, đáng tin cậy, mọi hành vi can thiệp, điều tiết của Nhà nước tổ chức và vận hành xã hội, có tính tiên liệu và khả thi.

North (1990) đã nghiên cứu thực tế ở những thể chế dân chủ phát triển và đã đi đến kết luận là thể chế dân chủ đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì một chính quyền tốt, hạn chế tham nhũng; thúc đẩy phát triển kinh tế hiệu quả; đảm bảo môi trường kinh tế tự do hơn, thu hút tất cả các nhà đầu tư vào tất cả các lĩnh vực. Những thể chế tiến bộ này đã tạo ra điều kiện cho các doanh nghiệp phát triển, tạo ra những sản phẩm có thương hiệu nổi tiếng và cũng tạo nên thương hiệu quốc gia. Và chính giá trị của thương hiệu quốc gia đã làm tăng giá trị GDP của quốc gia. Một cuộc khảo sát được thực hiện bởi Simon Anholt trên phạm vi 29 nước ở các châu lục khác nhau, kết quả là: có 18 nước có giá trị thương hiệu quốc gia cao hơn GDP, trong đó Đan Mạch là nước có giá trị thương hiệu quốc gia cao hơn giá trị GDP tới 320%; Ý và Đức là

167%; Hoa Kỳ là 152%; Nhật Bản là 133%; và 10 nước có giá trị thương hiệu quốc gia thấp hơn GDP trong đó: Ba Lan là 18%, Brazil là 30%, Trung Quốc là 43%.

Dựa trên những kết quả nghiên cứu này có thể nhận thấy rằng, một quốc gia có được một thể chế hữu hiệu, tất yếu quốc gia đó sẽ có được nền tảng kinh tế, chính trị, xã hội mạnh, bền vững và những điều này sẽ tạo nên thương hiệu quốc gia - giá trị riêng của quốc gia đó, điều đó cũng đồng nghĩa rằng tại quốc gia đó một chính quyền tốt được duy trì và tham nhũng được kiểm soát không chỉ riêng trong lĩnh vực đầu tư công.

** Công tác quy hoạch, kế hoạch hóa đầu tư công trong nông nghiệp*

Theo Nguyễn Bạch Nguyệt – Từ Quang Phương (2007), nghiên cứu về quy hoạch và kế hoạch hoá ĐTC không những là một trong những căn cứ phát hiện cơ hội đầu tư còn có ý nghĩa quan trọng quyết định đến chất lượng và hiệu quả của dự án đầu tư. Những định hướng này đảm bảo các dự án được lựa chọn trên những ưu tiên để phát triển kinh tế xã hội trong lĩnh vực nông nghiệp. Về nguyên tắc, trong hoạt động đầu tư công tác quy hoạch cần đi trước một bước làm cơ sở cho công tác lập dự án. Nếu công tác quy hoạch không đạt chất lượng sẽ là nguyên nhân đầu tiên dẫn đến khâu lập dự án yếu, khi triển khai sẽ thoát ly khỏi quy hoạch ban đầu dẫn đến những dự án trong quá trình triển khai thực hiện phải dời đi, dời lại gây tổn thất, lãng phí, hiệu quả đầu tư thấp. Vì vậy, để đảm bảo hiệu quả hoạt động đầu tư, góp phần giảm bớt thất thoát lãng phí trong hoạt động đầu tư công thì ngay trong quá trình lập dự án cần quan tâm đến công tác quy hoạch bao gồm cả quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội, đảm bảo an sinh xã hội, quy hoạch phát triển ngành nghề trọng điểm trong nông nghiệp trong nông nghiệp có tính chất lan toả thúc đẩy kinh tế phát triển, quy hoạch phát triển lĩnh vực kết cấu hạ tầng...

** Bố trí, phân bổ vốn đầu tư*

Theo QĐ 40/2015/QĐ-TTg về việc ban hành các tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách Nhà Nước giai đoạn 2016 – 2020 cho

thấy tầm quan trọng của việc bố trí, phân bổ vốn đầu tư ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công trong tất cả các lĩnh vực nói chung và nông nghiệp, nông thôn nói riêng.

Vốn đầu tư công vào nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy lợi và thủy sản như các dự án thủy lợi, hạ tầng phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp và phát triển rừng bền vững; phát triển thủy sản; phát triển giống cây trồng, vật nuôi; các dự án phòng, tránh thiên tai, bão lụt, hạn hán được định nghĩa là không có khả năng vốn. Nếu đầu tư dàn trải hàng loạt không kiểm soát được nguồn tài chính, xét trong dài hạn, nếu các dự án này sử dụng nguồn vốn Nhà Nước từ các khoản vay nợ nước ngoài sẽ tạo ra rủi ro, không những các dự án chờ đợi nguồn bơm vốn để tiếp tục triển khai làm kéo dài tiến độ phát sinh chi phí mà còn ảnh hưởng đến thanh khoản tài chính của Chính Phủ.

** Quản lý và giám sát ĐTC*

Quản lý và giám sát ĐTC gồm hai yếu tố quan trọng đó là năng lực, trình độ quản lý của các cơ quan, cán bộ làm công tác quản lý đầu tư và công tác kiểm tra, giám sát đầu tư công.

Cán bộ không có năng lực, trình độ quản lý yếu kém, phẩm chất đạo đức không tốt làm cho chất lượng các dự án khi triển khai không đảm bảo, từ đó làm giảm hiệu quả khi đầu tư. Vì thế, việc nâng cao năng lực chuyên môn và phẩm chất đạo đức của các cán bộ quản lý là vấn đề thiết yếu mang tính liên tục.

Kiểm tra, giám sát là hoạt động thường xuyên không thể thiếu của quy trình đầu tư nói chung và đầu tư công nói riêng. Trong quá trình kiểm tra giám sát, nếu phát hiện sai phạm có thể xử lý, điều các sai phạm chi kịp thời, góp phần ngăn chặn tình trạng lãng phí, tham nhũng tại các dự án đầu tư, đảm bảo dự án ĐTC được thực hiện thực sự nghiêm túc, hiệu quả, đi đúng kế hoạch, định hướng chiến lược của Chính Phủ, giảm thiểu các tổn thất lớn cho nền kinh tế và xã hội.

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

Công khai, minh bạch trong hoạt động của các dự án đầu tư sẽ góp phần hạn chế tình trạng tham nhũng tại các dự án đầu tư công, ngăn chặn ý tưởng, tư duy xấu của các cán bộ quản lý muốn trục lợi riêng cho cá nhân, tạo điều kiện và thu hút cho các chủ thể khác tham gia vào dự án. Nội dung công khai bao gồm cơ chế, chính sách, quy định về hoạt động quản lý trong đầu tư công, phân bổ nguồn vốn, báo cáo tiến độ thực hiện dự án, đánh giá hiệu quả trong từng quá trình triển khai.

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. Hàn Quốc

Tại Hàn Quốc, hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp nhìn chung thấp hơn lĩnh vực công nghiệp cũng như khu vực tư nhân, điều này thể hiện qua chỉ số ICOR trung bình trong giai đoạn 2010 – 2017 của khu vực công trong lĩnh vực nông nghiệp là 5,7 trong khi chỉ số này của khu vực công trong lĩnh vực công nghiệp là 4,5 và khu vực tư nhân là 3,8. Tuy nhiên, theo IMF (2018), khoảng cách về hiệu quả đầu tư giữa các khu vực này đang ngày càng thu hẹp đáng kể. Để nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, Hàn Quốc đã triển khai các giải pháp sau:

Thứ nhất, công tác quy hoạch các dự án công được đặt trong tổng thể các quy hoạch chung và rất dài hạn.

Quy hoạch được triển khai đầy đủ từ quy hoạch tổng thể đến quy hoạch cụ thể. Tất cả các khâu của công tác quy hoạch từ lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, công bố quy hoạch, thực hiện quy hoạch đều được kiểm tra, giám sát, có ý kiến đóng góp rộng rãi của cộng đồng. Công tác quy hoạch đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp có tính thống nhất và liên kết chặt chẽ với công tác quy hoạch đầu tư của các khu vực khác cho phép khai thác tối đa lợi

thể so sánh của từng vùng, miền, ngành. Đồng thời, với quy hoạch ổn định và tầm nhìn dài hơi tới 30 năm cho phép các khâu chuẩn bị dự án, chương trình đầu tư công được thực hiện bài bản và đồng bộ, giúp tránh sự chồng lấn và manh mún.

Thứ hai, hoạt động kiểm tra, giám sát đầu tư công trong nông nghiệp thực hiện chặt chẽ

Luật Đầu tư công của Hàn Quốc có quy định rõ về việc công bố công khai nội dung quyết định đầu tư, chương trình kế hoạch đầu tư. Ngoài ra, có các quy định về hoạt động giám sát và trách nhiệm cụ thể trong giám sát. Hoạt động kiểm tra giám sát do 2 tổ chức độc lập thực hiện. Đó là các cơ quan quản lý nhà nước và các tổ chức giám sát tư vấn độc lập. Vai trò chức năng chính của cơ quan quản lý nhà nước 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. Tổ chức tư vấn độc lập có chức năng thẩm định, tư vấn các dự án đầu tư công trong nông nghiệp trước khi được Chính Phủ phê duyệt. Hoạt động của cơ quan này đảm bảo tính chuyên nghiệp, 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.

1.3.1.2. Ấn Độ

Ấn Độ có chính sách khá rõ ràng về đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, đó là định hướng vào các dự án công trọng điểm về phát triển cơ sở hạ tầng và các chương trình giúp tăng cường tính liên kết chuỗi sản xuất – phân phối – tiêu thụ trong lĩnh vực nông nghiệp, chẳng hạn các chương trình hướng đến mục tiêu tăng khả năng áp dụng khoa học, công nghệ vào nông nghiệp.

Trong giai đoạn 2010 – 2016, Ấn Độ đã đầu tư bình quân khoảng 25,5 tỷ USD mỗi năm vào các dự án công trong lĩnh vực nông nghiệp với mục tiêu nâng cao hiệu quả sản xuất hàng hoá, tăng cường kết cấu hạ tầng trong nông nghiệp.

Về thủy lợi, Chính phủ đã đưa ra kế hoạch phát triển các nguồn nước, lập quỹ hỗ trợ phát triển nguồn nước cho 100 khu vực được ưu tiên. Các lĩnh vực bảo quản, chế biến, tiếp thị sau thu hoạch... cũng được tăng cường đầu tư. Chính phủ cho xây dựng các kho lạnh để bảo quản 1,2 triệu tấn sản phẩm.

Về nông nghiệp, Chính phủ đã dành một khoản ngân sách 16 tỉ USD/năm để thực hiện các biện pháp giảm thiệt hại sau thu hoạch. Ngoài ra, chính phủ cũng đầu tư khoảng 3 tỉ USD/năm để phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn, qua đó sẽ tạo thêm nhiều việc làm.

Một trong những chính sách ưu tiên hàng đầu và được thực hiện ổn định trong nhiều thập kỷ qua trong đầu tư phát triển nền kinh tế - xã hội nói chung và trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất và dịch vụ nông nghiệp của Ấn Độ là việc ban hành chính sách ưu tiên, mở rộng các hình thức sở hữu tài sản có nguồn gốc sở hữu của nhà nước cho các thành phần kinh tế tư nhân và đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển sản xuất và dịch vụ nông nghiệp, đặc biệt là đầu tư CSHT về: năng lượng, giao thông vận tải, cấp và thoát nước, thông tin liên lạc.

1.3.1.3. Malaysia

Trong giai đoạn 2000 – 2010, đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp của Malaysia có hiệu quả khá thấp. Tuy nhiên, kể từ sau năm 2010, với Luật giám sát đầu tư công đi vào hiệu lực, hiệu quả đầu tư công của Malaysia đã được cải thiện đáng kể. Theo IMF (2018), hệ số ICOR trong lĩnh vực nông nghiệp của Malaysia đã giảm mạnh từ 6,25 năm 2005 xuống chỉ còn 4,84 năm 2015. Có được kết quả này là do chính phủ đã triển khai và thực hiện triệt để các giải pháp sau:

Một là, có cơ quan độc lập về thẩm định và giám sát các dự án đầu tư công. Luật giám sát đầu tư công của Malaysia quy định rõ, mọi dự án đầu tư công đều phải được thẩm định bởi ít nhất một cơ quan tư vấn độc lập. Thông thường, cơ quan tư vấn độc lập thuộc khu vực tư nhân hoặc có thể là cơ quan

nước ngoài. Để được thực hiện chức năng này, các cơ quan tư vấn độc lập phải đăng ký với một ủy ban đặc biệt của nhà nước gọi là Ủy ban điều phối đầu tư công. Các công ty tư vấn giám sát định kỳ báo cáo kết quả và chịu trách nhiệm về tính trung thực cũng hiệu quả trước Ủy ban này

Hai là, tăng cường phối hợp giữa đầu tư công và đầu tư tư nhân.

Chính phủ Malaysia có các chính sách để thu hút khu vực tư nhân cùng nhà nước liên kết, phối hợp đầu tư vào các dự án trọng điểm về phát triển cơ sở hạ tầng, đặc biệt trong lĩnh vực nông nghiệp. Nếu như trong giai đoạn 2000 – 2010, các dự án đầu tư công trong nông nghiệp có cơ cấu vốn bình quân là nhà nước 89% và vốn khác 11% thì đến giai đoạn 2011 – 2016, cơ cấu vốn đã thay đổi rõ rệt, với vốn có nguồn gốc nhà nước là 76%, còn lại thuộc khu vực khác. Việc tăng cường thu hút khu vực tư nhân cùng tham gia phát triển các dự án phục vụ công ích đã giúp tăng thêm nguồn lực tài chính để thực hiện được nhiều hơn các dự án lớn về phát triển cơ sở hạ tầng và các dự án hỗ trợ sản xuất hàng hóa nông nghiệp. Đồng thời, thông qua cơ chế này, các dự án đầu tư công còn được hưởng lợi từ sự giám sát trực tiếp của khu vực tư nhân, giúp các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp có tính minh bạch và hiệu quả cao hơn.

1.3.2. Một số bài học cho Việt Nam

Qua kinh nghiệm của các nước trên thế giới, Việt Nam có thể tận dụng một số bài học hữu ích để nâng cao hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp như sau:

Thứ nhất, công tác quy hoạch về đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp cần được xây dựng trong tổng thể quy hoạch chung về phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và hướng đến tầm nhìn dài hạn. Quy hoạch cần thực hiện thống nhất và đồng bộ từ trung ương đến địa phương, có thể điều chỉnh định kỳ quy hoạch chi tiết nhưng về nguyên tắc không phá vỡ quy hoạch chung của cả nước.

Thứ hai, tăng cường công tác thẩm định dự án đầu tư công thông qua các tổ chức tư vấn độc lập, tăng cường hiệu quả hoạt động của các tổ chức này

thông qua các cơ chế giải trình tính minh bạch và chịu trách nhiệm trước pháp luật và xã hội về những kết quả hoạt động của mình.

Thứ ba, có cơ chế thanh tra, giám sát chặt chẽ và thường xuyên việc triển khai các dự án công trong lĩnh vực nông nghiệp, đặc biệt trong khâu sử dụng vốn. Tăng cường hiệu quả hoạt động và trách nhiệm của cơ quan thanh tra, giám sát. Áp dụng các chuẩn mực quốc tế trong hoạt động giám sát như: chuẩn hóa các quy trình giám sát, xây dựng các chỉ số đo lường hiệu quả của dự án đầu tư công, tăng cường vai trò của cơ quan giám sát.

Thứ tư, tăng cường phối hợp đầu tư giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân nhằm khai thác tối đa mọi nguồn lực của xã hội vào các dự án trọng điểm phục vụ mục tiêu quốc kế dân sinh trong lĩnh vực nông nghiệp. Thông qua việc phối hợp đầu tư giữa các khu vực này để hình thành cơ chế giám sát tự nhiên lẫn nhau, giúp việc phân bổ, khai thác và sử dụng nguồn vốn trong các dự án đầu tư công có hiệu quả cao hơn.

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

Chính sách đầu tư công nói chung, đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật được ban hành làm cơ sở để các nhà đầu tư thực thi. Các chính sách này bao gồm: chính sách ưu đãi để thu hút các thành phần kinh tế đầu tư vào dự án công trong lĩnh vực NN; quy hoạch, kế hoạch hóa đầu tư công trong lĩnh vực NN; xét duyệt và phân bổ vốn đầu tư công trong lĩnh vực NN; quản lý và giám sát dự án đầu tư công trong lĩnh vực NN. Đối tượng mà Nhà Nước ban hành chính sách quản lý đầu tư công là các tổ chức Nhà Nước, doanh nghiệp tư nhân, nhà đầu tư nước ngoài, các tổ chức viện trợ của nước ngoài muốn đầu tư vào các dự án công trong lĩnh vực NN tại Việt Nam.

2.1.1. Các chính sách ưu đãi để thu hút ĐTC trong lĩnh vực nông nghiệp

Một mặt, chính sách đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp là một bộ phận của chính sách đầu tư công nói chung. Mặt khác, lĩnh vực nông nghiệp mang tính đặc thù nên việc có các văn bản pháp luật riêng để điều chỉnh lĩnh vực này là cần thiết. Các chính sách ưu đãi để thu hút các thành phần kinh tế tham gia đầu tư vào các dự án công bao gồm:

- Nhóm chính sách thuế, phí sử dụng đất: Chính Phủ ban hành Nghị định 129/2003/NĐ-CP ngày 03/01/2003 về việc miễn giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp; Nghị định 61/2010/NĐ-CP ngày 04/06/2010 về việc khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào dự án công trong lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn trong đó có miễn giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp; Nghị định 20/2011/NĐ-CP ngày 23/03/2011 về việc miễn giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp trong giai đoạn 2011-2020.

- Nhóm các chính sách tín dụng thương mại đối với đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp: Quyết định 67/1999 về chính sách tín dụng ngân hàng phục vụ phát triển nông nghiệp; Nghị định 41/2010/NĐ-CP được ban hành ngày 12/04/2010 quy định cụ thể các đối tượng vay vốn để phát triển nông nghiệp, nông thôn và cho phép các tổ chức tín dụng cho vay không có tài sản đảm bảo lên đến 500 triệu đồng cho một số đối tượng đầu tư vào dự án công trong nông nghiệp; Quyết định 497/QĐ-TTg ngày 17/04/2019 về việc hỗ trợ lãi suất vốn vay mua máy móc, thiết bị, vật tư phục vụ sản xuất nông nghiệp kèm Thông tư 02/2010/TT-NHNN ngày 22/01/2010 quy định chi tiết việc hỗ trợ lãi suất vay vốn; Quyết định 63/2010/QĐ-TTg ngày 15/10/2010 về chính sách hỗ trợ giảm tổn thất sau thu hoạch đối với các dự án đầu tư công về nông sản, thủy sản; Thông tư 22/2012/TT-NHNN hướng dẫn chính sách hỗ trợ nhằm giảm thiệt hại sau khi thu hoạch đối với dự án công về cung cấp và hỗ trợ dịch vụ trong sản xuất nông sản, thủy sản... mục tiêu đến năm 2020 giảm tối thiểu 50% tổn thất đối với thủy sản, nông sản.

- Các chính sách về bảo hiểm nông nghiệp: Thông tư số 121/2011/TT-BTC có hiệu lực ngày 01/10/2011 hướng dẫn thi hành Quyết định 315/QĐ-TTg ngày 01/03/2011 về việc Nhà nước sẽ hỗ trợ phí bảo hiểm cho các dự án đầu tư công về cung cấp sản phẩm và hỗ trợ dịch vụ trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản.

- Nhóm chính sách thuế, phí khác: Chính Phủ áp dụng thuế suất ưu đãi, miễn thuế, giảm thuế có thời hạn cho các dự án đầu tư công vào các địa bàn kinh tế đặc biệt khó khăn, các dự án đầu tư vào kết cấu hạ tầng đặc biệt quan trọng, miễn thuế thu nhập từ các hoạt động chăn nuôi, trồng trọt nuôi trồng thủy sản, dịch vụ kỹ thuật phục vụ trực tiếp vào sản xuất nông nghiệp.

Nhìn chung các chính sách mà Chính phủ ban hành và triển khai cho kết quả vô cùng tích cực: tổng vốn đầu tư vào tam nông liên tục tăng gần 30.000 tỷ đồng từ năm 2011 đến 2016, trong đó số vốn đầu tư khu vực kinh tế Nhà nước

vào nông nghiệp cũng tăng lên trên 8000 tỷ đồng từ năm 2011 đến 2016 (Niên giám thống kê Việt Nam 2011- NXB thống kê); 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. Nguồn lực đầu tư vào tam nông có tăng nhưng chỉ mới đáp ứng khoảng 50% - 60% nhu cầu. Theo số liệu của Cục đầu tư nước ngoài, Bộ Kế hoạch và đầu tư, vốn đầu tư nước ngoài vào các dự án công trong lĩnh vực nông nghiệp đạt gần 3.3 tỷ USD vào năm 2012 nhưng những năm gần đây các nhà đầu tư nước ngoài vẫn chưa thực sự quan tâm vào lĩnh vực nông nghiệp, tỷ trọng vốn đầu tư bị giảm sút. Chính sách thuế mặc dù đã thúc đẩy nông nghiệp theo hướng chuyên môn hoá nhưng thiếu định hướng, thiếu sự nhất quán và gắn kết giữa chính sách thuế và các chính sách kinh tế khác dẫn đến sản xuất hàng hoá nông nghiệp tại địa phương còn mang tính manh mún, tự phát. Chính sách hỗ trợ lãi suất vay vốn tín dụng vẫn còn nhiều rườm rà về thủ tục, yêu cầu thế chấp tài sản, phương án sản xuất kinh doanh khả thi... còn khá khó khăn đối với người nhà đầu tư, bên cạnh đó thủ tục giải ngân vẫn còn chậm chạp.

Trong thời gian qua, Chính phủ đã ban hành chính sách đầu tư công với hệ thống quy phạm pháp luật là một trong công cụ quan trọng để bảo đảm việc quản lý đầu tư công được công khai, minh bạch, góp phần tích cực vào việc chống thất thoát, lãng phí. Đồng thời, cũng là căn cứ pháp lý để tăng cường công tác phòng chống tham nhũng, khắc phục tình trạng cửa quyền, nhũng nhiễu trong quản lý đầu tư công trong nông nghiệp. Tuy nhiên vẫn còn tồn tại một số mặt hạn chế như:

Để thi hành luật, Chính phủ ban hành rất nhiều các Nghị định hướng dẫn kéo dài trong một thời gian dài, điều này đã ảnh hưởng nhất định đến việc phổ biến, tập huấn và áp dụng thống nhất các quy định liên quan đến đầu tư công trong cả nước. Ngoài ra thủ tục hỏi đáp hướng dẫn chủ yếu được trả lời, trao đổi bằng văn bản mất khá nhiều thời gian. Vấn đề này đã tạo ra một quy trình hành chính, mất nhiều thời gian để thống nhất thực hiện cho đúng quy định của pháp luật.

Một số nơi chấp hành các quy định pháp luật về đầu tư công chưa nghiêm, chưa thực hiện đầy đủ các quy định về phê duyệt chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn, bố trí vốn không phù hợp với các nguyên tắc, tiêu chí Quốc hội, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đã đề ra, nên phải điều chỉnh kế hoạch giao vốn nhiều lần và kéo dài thời gian giao vốn; theo dõi, đánh giá, kiểm tra kế hoạch, chương trình, dự án thực hiện chưa sát sao, chưa đầy đủ.

Sự chồng chéo của pháp luật và các văn bản pháp lý được xem là rào cản lớn nhất trong việc cải tiến các thủ tục của công tác đầu tư xây dựng. Hiện nay, liên quan đến hoạt động đầu tư xây dựng, riêng Bộ Xây dựng đã là cơ quan soạn thảo và chỉ đạo, theo dõi thực hiện 4 luật: Luật Xây dựng, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Kinh doanh Bất động sản, Luật Nhà ở. Bộ Kế hoạch và Đầu tư soạn thảo và chỉ đạo Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư và Luật Đầu tư công. Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan soạn thảo Luật Đất đai, Luật Bảo vệ Tài nguyên môi trường. Bộ Công an phụ trách Luật Phòng cháy chữa cháy... Như vậy, điều chỉnh hoạt động đầu tư xây dựng có tới cả chục luật, nhưng điều quan trọng là cùng một vấn đề nhưng giữa các luật có sự khác biệt trong quy định dẫn tới nhiều khó khăn cho các đơn vị thực thi...

Việc phân cấp quản lý Nhà nước đối với quản lý đầu tư công chưa đi kèm với những chế tài đủ mạnh nhằm bảo đảm kỷ luật thông tin phục vụ giám sát, đánh giá đầu tư dẫn đến tình trạng báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư còn

chậm, hoặc báo cáo đã gửi vẫn có những nội dung thiếu phù hợp do chưa hiểu đúng và chưa nắm được vấn đề.

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

Chính sách quy hoạch, kế hoạch hoá đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp được ban hành cụ thể như sau: Quyết định số 2238/QĐ-BNN-KH ngày 20/08/2010 quy định về quản lý quy hoạch nông nghiệp và phát triển nông thôn Việt Nam; Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07/09/2006 của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội; Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 16 tháng 04 năm 2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới.

Định hướng giai đoạn 2017 – 2020 cơ cấu lại nông nghiệp theo lĩnh vực, sản phẩm. Cụ thể, tiến hành rà soát quy hoạch, chiến lược phát triển, kế hoạch sản xuất theo lợi thế và nhu cầu thị trường để phân loại thành 3 cấp sản phẩm:

Nhóm sản phẩm chủ lực quốc gia (những sản phẩm có kim ngạch xuất khẩu từ 1 tỷ USD trở lên và thịt lợn, thịt gia cầm), tiến hành rà soát quy hoạch, chiến lược, kế hoạch và xây dựng vùng sản xuất hàng hóa tập trung, quy mô lớn, tổ chức hợp tác, liên kết theo chuỗi giá trị và ứng dụng khoa học công nghệ tiên tiến.

Nhóm sản phẩm chủ lực cấp tỉnh, các địa phương căn cứ lợi thế và nhu cầu thị trường, có chính sách và giải pháp mở rộng quy mô, sức cạnh tranh để bổ sung vào nhóm sản phẩm chủ lực quốc gia.

Nhóm sản phẩm là đặc sản địa phương, có quy mô nhỏ, gắn với chỉ dẫn địa lý cụ thể, sẽ được xây dựng và phát triển cùng với xây dựng nông thôn mới ở huyện, xã theo mô hình “Mỗi xã một sản phẩm”.

Trong lĩnh vực trồng trọt, tiếp tục rà soát điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch chuyển đổi cơ cấu cây trồng, sản phẩm phù hợp với lợi thế, nhu cầu thị trường và thích ứng với biến đổi khí hậu từng vùng, miền. Phát triển các vùng sản xuất nông nghiệp hàng hóa tập trung, quy mô lớn, tổ chức sản xuất theo chuỗi đối

với các sản phẩm chủ lực quốc gia; đồng thời, khuyến khích phát triển nông nghiệp sạch, nông nghiệp hữu cơ. Tăng cường ứng dụng khoa học công nghệ, sử dụng giống năng suất và chất lượng cao, thích ứng với biến đổi khí hậu, ứng dụng cơ giới hóa, thực hiện các quy trình kỹ thuật tiên tiến, biện pháp thâm canh bền vững. Chuyển mạnh đất lúa năng suất và hiệu quả thấp sang các cây trồng khác có thị trường và hiệu quả hơn, hoặc nuôi trồng thủy sản phù hợp với sinh thái của địa phương.

Về lĩnh vực chăn nuôi, rà soát chiến lược phát triển ngành với từng đối tượng nuôi cụ thể để điều chỉnh quy mô phù hợp với nhu cầu thị trường; phát triển các vùng chăn nuôi tập trung, quy mô lớn đối với các sản phẩm chủ lực; đồng thời duy trì và phát triển chăn nuôi nông hộ theo phương thức chăn nuôi tiên tiến, kết hợp với phát triển chăn nuôi hữu cơ, sinh thái. Tập trung cải tạo giống theo hướng tăng tỷ lệ giống tiến bộ kỹ thuật, có năng suất, chất lượng cao phù hợp với thị hiếu. Phát triển sản xuất liên kết theo chuỗi giá trị, gắn với xây dựng thương hiệu sản phẩm; tổ chức lại hệ thống giết mổ bảo đảm an toàn vệ sinh thực phẩm và bảo vệ môi trường; giám sát và kiểm soát dịch bệnh hiệu quả, quản lý chặt chẽ việc sử dụng thuốc thú y và các chất phụ gia trong chăn nuôi, chấm dứt tình trạng sử dụng chất cấm trong chăn nuôi. Phấn đấu đạt tốc độ tăng giá trị sản xuất chăn nuôi từ 4,5-5%/năm; tốc độ tăng thu nhập từ sản xuất chăn nuôi đạt tối thiểu 5%/năm.

Về lĩnh vực thủy sản, đẩy mạnh khai thác xa bờ, đầu tư hiện đại hóa trang thiết bị chế biến, bảo quản trên tàu nhằm giảm tổn thất sau thu hoạch; tổ chức lại sản xuất trên biển theo mô hình hợp tác, liên kết chuỗi giữa khai thác – cung ứng dịch vụ hậu cần và thu mua trên biển – chế biến thủy sản, gắn với bảo vệ và phát triển nguồn lợi. Phát triển nuôi trồng thủy sản theo hướng hiệu quả, bền vững; đa dạng hóa đối tượng và phương thức nuôi phù hợp với lợi thế so sánh của từng vùng, địa phương; tổ chức liên kết sản xuất theo chuỗi, từ cung ứng giống, vật tư đầu vào, kỹ thuật, nuôi đến chế biến thủy sản; phát triển mạnh

nuôi thâm canh ứng dụng công nghệ cao, quy trình thực hành nuôi tốt, an toàn sinh học, bảo vệ môi trường sinh thái. Nuôi trồng thủy sản có chứng nhận với các sản phẩm chủ lực (tôm, cá tra, nhuyễn thể...); phát triển một số sản phẩm nuôi có tiềm năng (cá quả, rô phi, thác lác...), phát triển nuôi biển (tôm hùm, cá biển, rong biển). Phấn đấu đạt tốc độ tăng giá trị sản xuất lĩnh vực thủy sản đạt 4,5-5,0%/năm; tốc độ tăng thu nhập từ sản xuất thủy sản đạt tối thiểu 5%/năm; sản lượng thủy sản đạt 7 triệu tấn.

Cơ cấu lại nông nghiệp theo vùng: Việc cơ cấu lại theo vùng nhằm khai thác tối đa lợi thế, tiềm năng của mỗi vùng và của từng địa phương; tổ chức liên kết chặt chẽ giữa các địa phương trong vùng; huy động, sử dụng hiệu quả các nguồn lực đầu tư; tăng cường năng lực cạnh tranh trong điều kiện hội nhập quốc tế và ứng phó hiệu quả với biến đổi khí hậu (Nguồn Báo điện tử Chính phủ).

Nhìn chung công tác quy hoạch tuy được nghiên cứu điều chỉnh theo tình hình thực tế, tuy nhiên vẫn còn nhiều bất cập. Nhiều dự án quy hoạch còn thiếu tầm nhìn dài hạn, thông tin dự báo sơ sài, nhất là các dự báo tác động từ các yếu tố bên ngoài như ảnh hưởng kinh tế chính trị từ thị trường thế giới, sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong nước và ngoài nước. 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. Trong quá trình quy hoạch lại diễn ra tình trạng các ngành, địa phương tùy tiện thay đổi mục tiêu của quy hoạch mà chưa được phê duyệt từ các cấp có thẩm quyền quyết định. Hoặc dự án đã được phê duyệt rồi nhưng kế hoạch triển khai và đi vào đầu tư bị chậm trễ, không đúng tiến độ dẫn đến tình trạng quy hoạch treo. Việc thẩm định, kiểm tra, giám sát quy hoạch còn yếu, một số trường hợp quy hoạch với chất lượng thấp vẫn được thông qua.

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

Các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về thẩm định và phân bổ vốn đầu tư công nói chung, đầu tư công trong nông nghiệp nói riêng chủ yếu bao gồm: Luật Ngân sách Nhà nước (2002, sửa đổi và bổ sung năm 2004); Luật xây dựng (2003); Luật đầu tư (2005); Luật quản lý nợ công (2009); Luật đấu thầu (2005 và sửa đổi bổ sung năm 2013); Luật đầu tư công (2014); Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ngày 08/07/1999 về việc ban hành quy chế quản lý đầu tư và xây dựng; Nghị định 113/2009/NĐ-CP về theo dõi và đánh giá; Nghị định số 38/2013/NĐ-CP về quản lý và sử dụng vốn ODA. Các Thông tư số 13/2013/TT-BXD ngày 15/08/2013 của Bộ xây dựng về việc quy định thẩm tra, thẩm định phê duyệt thiết kế xây dựng công trình; Thông tư 22/2019/TT-BXD về việc quy định chi tiết về điều kiện năng lực hoạt động xây dựng; Thông tư số 23/2010/TT-BKH ngày 13/12/2010 quy định điều kiện năng lực của tổ chức và cá nhân thực hiện tư vấn đánh giá dự án đầu tư. Các chỉ thị 1972/CT-TTg năm 2011 về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách Nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ; Chỉ thị số 14/CT-TTg về việc tăng cường quản lý đầu tư và xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản từ nguồn ngân sách Nhà nước, trái phiếu Chính phủ; Chỉ thị 32/CT-TTg ngày 07/12/2012 của thủ tướng Chính phủ về tăng cường rà soát xoá bỏ rào cản nâng cao hiệu quả đầu tư.

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.

Trình tự thẩm định chương trình dự án đầu tư công được phân loại đối với các dự án cụ thể, bao gồm: các chương trình mục tiêu quốc gia, các dự án quan trọng quốc gia, các dự án đầu tư còn lại. Tương ứng với từng loại dự

án, Chính Phủ quy định thẩm quyền phê duyệt cụ thể, thời gian phê duyệt, nội dung bắt buộc yêu cầu thẩm định. Ví dụ đối với các chương trình mục tiêu quốc gia thì Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính thống nhất, tổng hợp trình thủ tướng Chính phủ xem xét, trình Quốc hội thông qua danh mục các chương trình mục tiêu quốc gia. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với các cơ quan liên quan tổ chức thẩm định chương trình mục tiêu quốc gia trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt. Nội dung thẩm định các chương trình mục tiêu quốc gia bao gồm các nội dung chủ yếu như sự phù hợp, tính khả thi về mục tiêu của chương trình với nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội chung của đất nước và nhiệm vụ phát triển ngành, phạm vi thực hiện, đối tượng thụ hưởng, thời gian và tiến độ thực hiện, tổng nhu cầu vốn của chương trình mục tiêu quốc gia, các giải pháp, cơ chế chính sách thực hiện về nguồn lực và khả năng cân đối tài chính, kết quả về hiệu quả kinh tế - xã hội của chương trình...

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

Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, chế tài chủ yếu được quy định tại các văn bản pháp luật. Cuối năm 2009, Chính Phủ ban hành Nghị định số 113/2009/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư, áp dụng cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động đầu tư trực tiếp và hoạt động giám sát, đánh giá đầu tư. Từ giữa năm 2010, Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành Thông tư số 13/2010/TT-BKH quy định về mẫu báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư. Việc quản lý và sử dụng ngân sách nguồn vốn đầu tư công được quy định trong nhiều văn bản, nhưng một trong những văn bản quan trọng liên quan đến theo dõi, triển khai đầu tư công là Nghị định số 133/2009/NĐ-CP. Nghị định này quy định 5 hình thức đánh giá đầu tư: đánh giá ban đầu, đánh giá giữa kỳ, đánh giá kết thúc, đánh giá đột xuất (được thực hiện bất kỳ thời điểm nào nhưng không bắt buộc) và đánh giá tác động.

Hiện tại, công tác quản lý ĐTC trong nông nghiệp tuân thủ theo quy trình các bước gồm: lập, thẩm định, phê duyệt dự án ĐTC; thiết kế, lập dự toán, đấu thầu lựa chọn nhà thầu; tổ chức thực hiện đầu tư; kiểm tra, giám sát; nghiệm thu, bàn giao công trình; quyết toán dự án. Tất cả các khâu này phải tuân thủ theo quy định của Pháp luật, đảm bảo việc quản lý chặt chẽ, nghiêm túc và kịp thời xử lý các vấn đề phát sinh. Khi công tác lập, thẩm định và phê duyệt dự án được thực hiện một cách nghiêm túc, phân tích hiệu quả và tính khả thi của dự án về mặt kinh tế - xã hội chặt chẽ sẽ đảm bảo được hiệu quả của các chương trình, dự án khi triển khai. Tuy nhiên, tình trạng chung hiện nay 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. Theo quy định hiện hành, Thủ tướng Chính phủ thành lập hội đồng thẩm định Nhà nước đối với những dự án do Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư hoặc những dự án khi thấy cần thiết. Mặc dù quy trình thẩm định có vẻ chặt chẽ về mặt hình thức nhưng trên thực tế hoạt động thẩm định các dự án còn nhiều bất cập. Trong rất nhiều trường hợp tồn tại các xung đột lợi ích trong hoạt động thẩm định. Chẳng hạn như cơ quan thẩm định dự án đồng thời là cơ quan quyết định hoặc là cấp dưới của cơ quan quyết định chủ trương đầu tư. Thậm chí trong một số trường hợp cơ quan thẩm định trước đó lại đóng vai trò tư vấn cho chủ đầu tư trong việc xây dựng dự án. Trong trường hợp này hoạt động thẩm định dự án được xem xét như về mặt hình thức cho có lệ. Bên cạnh đó năng lực của các cơ quan thẩm định dự án còn hạn chế, thường không đưa ra được những đánh giá thuyết phục về hiệu quả tài chính, kinh tế và xã hội của dự án, vì thế không đủ cơ sở để quyết định thông qua hay loại bỏ dự án. Sức ép về mặt thời gian cũng ảnh hưởng đến việc thẩm định dự án, theo quy định hiện nay, thời gian thẩm định dự án phụ thuộc vào quy mô và tầm quan trọng của dự án. Ví dụ đối với những dự án trọng điểm mục tiêu quốc gia, thời gian thẩm định

dự án không quá 90 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, còn thời gian thẩm định đối với các dự án nhóm A, B, C lần lượt không quá 40, 30 hay 20 ngày làm việc. Nhưng trên thực tế so với quy định, do phải giải quyết khối lượng hồ sơ mà cán bộ thẩm định thường rút ngắn khoảng cách thời gian trên dẫn đến hồ sơ thẩm định sơ sài ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả các dự án đầu tư vào nông nghiệp. Lấy ví dụ điển hình về việc các dự án mà Nhà nước đổ vốn hàng nghìn tỷ nhưng hiện nay vẫn đang trong tình trạng trì trệ và lỗ nặng nề, đó là dự án nhà máy sản xuất phân bón DAP số 2 - Lào Cai có thời gian chạy máy trong năm 2017 là 209 ngày, đạt doanh thu 1.248 tỷ đồng, lỗ 684 tỷ đồng, giảm lỗ so với năm 2016 là 222 tỷ đồng (trong đó giãn khấu hao là 154 tỷ đồng). Trong quý I/2018, giá trị doanh thu ước đạt 538,89 tỷ đồng, ước lỗ 55,47 tỷ đồng (riêng tháng 3 ước lỗ 12,9 tỷ đồng, giảm so với 2 tháng trước). Dự kiến năm 2018, sản xuất 240.000 tấn DAP và lỗ khoảng 118,88 tỷ đồng. Dự án nhà máy sản xuất đạm Hà Bắc có thời gian chạy máy trong năm 2017 là 264 ngày; doanh thu 2.443 tỷ đồng, lỗ 602 tỷ đồng, giảm lỗ so với năm 2016 là 449 tỷ đồng. Trong quý I/2018, tổng sản lượng của nhà máy ước đạt 67.376 tấn, giá trị doanh thu ước đạt 670 tỷ đồng, ước lỗ 138 tỷ đồng. Năm 2018, dự kiến nhà máy sẽ sản xuất khoảng 350.000 tấn urê và lỗ 721 tỷ đồng (Bộ NN&PTNN Việt Nam, 2018).

Liên quan đến việc đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án, Bộ tài chính đã ban hành Thông tư số 116/2005/TT-BTC ngày 19/12/2005 về việc hướng dẫn quản lý và xử lý tài sản của các dự án sử dụng vốn ngân sách Nhà nước khi dự án kết thúc. Phạm vi điều chỉnh các Thông tư này bao gồm các dự án sử dụng vốn ngân sách Nhà nước, kể cả các dự án sử dụng nguồn vốn ODA và nguồn viện trợ không hoàn lại. Đối với các dự án sử dụng nguồn vốn ODA, Thông tư 108/2017/TT-BTC quy định rằng tất cả các dự án ODA quan trọng quốc gia, các dự án nhóm A, B có sử dụng vốn đều phải kiểm toán quyết toán để trình cấp có thẩm quyền kiểm tra, phê duyệt. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn chưa

có một khung pháp lý thống nhất và toàn diện cho hoạt động kiểm toán đối với các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp bằng nguồn vốn trong nước. Nhiệm vụ này được giao cho bộ phận kiểm toán Nhà nước, nhưng hoạt động kiểm toán này chỉ dừng lại ở việc kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp của thông tin, đồng thời kiểm tra việc tuân thủ pháp luật của việc quản lý tài sản, sử dụng tài sản công và ngân sách Nhà nước trong quá trình thực hiện các dự án công nên kết quả kiểm toán không cho biết chất lượng và kết quả của các dự án đầu tư có đúng như kỳ vọng và đạt được các mục tiêu ban đầu đặt ra hay không.

Kể từ khi đổi mới, Chính Phủ chủ trương đẩy mạnh phân cấp nói chung và phân cấp quản lý đầu tư công nói riêng. Các chủ trương, định hướng, hành lang pháp lý và chính sách phân cấp tồn tại ở nhiều văn bản khác nhau. Điển hình là Nghị quyết 08/2004/NĐ-CP ngày 30/06/2014 về việc tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý Nhà nước. Việc phân cấp quản lý đầu tư ở các địa phương được thực hiện tương đối mạnh, tuy nhiên cơ chế quản lý và xây dựng lại thiếu các chế tài, quy định hướng dẫn cụ thể nhằm kiểm soát và hạn chế được việc phê duyệt dự án đầu tư tràn lan, chồng chéo, kém hiệu quả. Chính điều này đã gây ra tình trạng thất thoát, lãng phí trong đầu tư xây dựng.

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*

Đầu tư công trong nông nghiệp 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).

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)

Cụ thể, xét theo năm, năm 2008, tổng ĐTC trong nông nghiệp đạt 81 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 111 nghìn tỷ đồng (tăng 37.04% so với năm 2008) và năm 2017 đạt 154 nghìn tỷ đồng (tăng 38.74% so với năm 2012). Tổng ĐTC/GDP năm 2008 chiếm 14.08%, năm 2012 tổng ĐTC/GDP giảm còn 12.53%, và năm 2017, tổng ĐTC/GDP tiếp tục giảm xuống mức 11.21%. Trong khi đó, tỷ trọng ĐTC trong NN/GDP năm 2008 là 1.44%, lần lượt giảm tại năm 2012 là 1.24% và năm 2017 là 0.88%. Tỷ trọng ĐTC trong NN trong tổng ĐTC năm 2008 đạt 10.23%, năm 2012 giảm còn 9.9%, và năm 2017 tiếp tục giảm còn 7.85%. Xét theo giai đoạn, giai đoạn năm 2008 – 2012, tổng ĐTC trong NN đạt trung bình là 93.4 nghìn tỷ đồng, giai đoạn năm 2013 – 2017, tổng ĐTC trong NN đạt trung bình là 140 nghìn tỷ đồng (tăng 23.3% so với giai đoạn đầu). Tổng ĐTC/GDP giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình là 14.68%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình là 11.87%. Tỷ trọng ĐTC trong NN/GDP giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình là 1.45%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình là 0.95%. Tỷ trọng ĐTC trong NN/GDP giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình là 9.92%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình là 8.05%.

Như vậy cho thấy ĐTC vào nông nghiệp không được ưu tiên so với ĐTC trong lĩnh vực công nghiệp và lĩnh vực khác. Một trong những nguyên nhân của thực trạng này là do nền sản xuất nông nghiệp hiện vẫn tồn tại tình trạng phổ biến nhỏ lẻ phân tán, chủ yếu dựa vào kinh tế hộ, nguồn nhân lực lao động nông nghiệp được đào tạo quá thấp, mang tính giản đơn và truyền thống

** So sánh ĐTC trong NN với đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài*

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).

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)

Cụ thể, xét theo năm, năm 2008, đầu tư công đạt 1.44% GDP, năm 2012 đạt 1.24% GDP và năm 2017 đạt 1.16% GDP. Đầu tư tư nhân năm 2008 chiếm 1.73% GDP, năm 2012 giảm còn 1.39 GDP%, và năm 2017 tiếp tục giảm xuống mức 1.19% GDP. Trong khi đó, đầu tư nước ngoài năm 2008 là 1.22% GDP, lần lượt giảm tại năm 2012 là 1.02% và năm 2017 là 0.57%. Xét theo giai đoạn, giai đoạn năm 2008 – 2012, ĐTC trong NN đạt trung bình là 1.16% GDP, giai đoạn năm 2013 – 2017, ĐTC trong NN đạt trung bình là 0.56% GDP (giảm 30.29% so với giai đoạn trước). Đầu tư tư nhân trong NN giai đoạn 2008

– 2012 đạt trung bình là 8.3% GDP, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình là 6.29% GDP (giảm 24.20% so với giai đoạn trước). Đầu tư nước ngoài trong NN/GDP giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình là 0.57% GDP, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình là 3.48% GDP (giảm 39.02% so với giai đoạn trước). Giai đoạn 2008 – 2012, ĐTC, đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài đều sụt giảm, nguyên nhân chủ yếu là do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu và kinh tế trong nước gặp nhiều khó khăn.

Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, đến cuối năm 2017 đã có gần 2.000 doanh nghiệp trong lĩnh vực nông, lâm, thủy sản được thành lập mới; tăng 3,8% so với năm 2016, nâng tổng số doanh nghiệp hoạt động trong ngành lên hơn 5.600 doanh nghiệp. Nhiều tập đoàn, doanh nghiệp lớn đã chọn nông nghiệp công nghệ cao, nông nghiệp hữu cơ để sản xuất, kinh doanh như TH Truemilk, Vingroup, Massan... Đây là một trong những nhân tố quan trọng góp phần giúp kinh tế nông nghiệp phát triển vượt bậc, với con số kim ngạch xuất khẩu ấn tượng là 36,37 tỷ USD, cao nhất từ trước tới nay, đó cũng chính là một trong những lý do lý giải vì sao tỷ trọng đầu tư tư nhân vào nông nghiệp chiếm tỷ trọng cao nhất.

2.2.2. Thực trạng cơ cấu ĐTC trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam

2.2.2.1. Cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp phân theo lĩnh vực

ĐTC trong nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy lợi 10 năm qua diễn biến theo xu hướng ngược chiều nhau (bảng 2.3). 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 lẫn 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. Cụ thể, xét theo năm, năm 2008 quy mô đầu tư vào nông nghiệp đạt 54.3 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 67% toàn lĩnh vực), năm 2012 đạt 75.5 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 68% toàn lĩnh vực) và năm 2017 tăng đạt 126.3 tỷ đồng (chiếm tỷ trọng

82% toàn lĩnh vực). Quy mô đầu tư vào lâm nghiệp năm 2008 đạt 7.6 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 9.4% toàn lĩnh vực), năm 2012 đạt 6.7 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 6% toàn lĩnh vực), và năm 2017 đạt 9.9 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 6.4% toàn lĩnh vực). Trong khi đó, đầu tư vào thủy lợi năm 2008 là 19.1 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 23.6% toàn lĩnh vực), năm 2012 là 28.9 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 26% toàn lĩnh vực) và năm 2017 là 17.9 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 11.6% toàn lĩnh vực). Xét theo giai đoạn, giai đoạn năm 2008 – 2012, đầu tư vào nông nghiệp đạt trung bình là 64.3% toàn lĩnh vực, giai đoạn năm 2013 – 2017, đầu tư vào nông nghiệp đạt trung bình 11.09% toàn lĩnh vực (tăng 46.6% so với giai đoạn trước). Đầu tư vào lâm nghiệp giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình là 7.5%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình là 3.4% (giảm 4% so với giai đoạn trước). Đầu tư vào thủy lợi giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình là 23.72%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình là 5.16% (giảm 18.56% so với giai đoạn trước).

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: Bộ NN&PTNT, 2018)

Trong những năm qua, tỷ trọng đầu tư vào thủy lợi giảm do hiệu quả thấp từ việc nuôi trồng thủy sản nhất là tôm sú. Nhiều vùng đất ven biển đã

được xây dựng thành những khu vực nuôi trồng thủy sản tập trung, tuy nhiên, việc xây dựng các hệ thống thủy lợi đáp ứng yêu cầu sản xuất chưa được quan tâm đúng mức, chưa có qui hoạch và các giải pháp đồng bộ. Hầu hết đều do tổ chức xây dựng theo kinh nghiệm. Nhiều nơi, đã có hiện tượng thủy hải sản bị bệnh, tôm chết hàng loạt mà nguyên nhân là do môi trường nước không đảm bảo liên quan đến hệ thống cấp nước và thoát nước. Lâm nghiệp nhìn chung vẫn còn thách thức rất lớn để đạt được mục tiêu của chương trình tái cơ cấu ngành Lâm nghiệp, là một trong những nguyên nhân làm cho các nhà đầu tư ngại đầu tư vốn vào lĩnh vực này. Một trong những khó khăn, thách thức lớn nhất đó là sự biến động của thời tiết cực đoan: rét hại, khô hạn đã gây thiệt hại lớn cho ngành Lâm nghiệp. Bên cạnh đó, vấn đề thích ứng với các điều kiện thị trường và bảo đảm kiểm soát nguồn gốc gỗ hợp pháp trong nước cũng như xuất khẩu.

ĐTC trong lĩnh vực nông nghiệp luôn lớn hơn nhiều so với ĐTC trong lĩnh vực thủy lợi lẫn lâm nghiệp xét về quy mô và tỷ trọng. Xét riêng về lĩnh vực nông nghiệp, đầu tư hệ thống giao thông nội đồng chiếm lớn nhất và tăng mạnh trong 10 năm qua, tiếp đến là đầu tư chuồng trại và đầu tư kiểm dịch. Trong những năm trước đây, hệ thống giao thông nội đồng của các vùng trên lãnh thổ Việt Nam nói chung chưa được quan tâm đầu tư nhiều, đa số các tuyến giao thông nội đồng đều là đường đất nhỏ gồ ghề, việc đi lại, vận chuyển vật tư nông nghiệp và nông sản hết sức khó khăn. Nhằm hỗ trợ cho hoạt động sản xuất nông nghiệp được thuận lợi, tiết kiệm và hiệu quả cũng như dễ dàng đưa tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất thì việc đầu tư xây dựng hệ thống giao thông nội đồng là cần thiết. Bên cạnh đó, để thực hiện chương trình hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn tạo điều kiện thuận lợi để cơ giới hoá sản xuất nông nghiệp, cùng với cả nước, các địa phương đã phát động mạnh mẽ phong trào xây dựng, làm đường giao thông nội đồng, tập trung đầu tư cải tạo nâng cấp hệ thống trục chính giao thông nội đồng. Vì vậy, trong những năm gần đây, đặc biệt là giai đoạn 2013-2017, chi đầu tư cho xây dựng hệ thống giao thông

nội đồng được chú trọng. Điều này sẽ tạo điều kiện tốt về giao thông nông thôn cho người dân đi lại và phục vụ sản xuất. Góp phần nâng cao hiệu quả sản xuất nông nghiệp của vùng. Cụ thể là, đầu tư giao thông năm 2008 đạt 32.1 nghìn tỷ đồng thì đến năm 2017 đã tăng lên tới 85.1 nghìn tỷ đồng, tăng gần 2.7 lần.

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

Với mục tiêu phát triển nông nghiệp ngày càng chuyên môn hóa, sản xuất hàng hóa quy mô lớn thì việc đầu tư xây dựng chuồng trại là cần thiết. Do vậy, để hỗ trợ người dân trong việc sản xuất hàng hóa quy mô lớn thì có một phần ngân sách hỗ trợ cho người dân, những hộ có phương án sản xuất quy mô lớn khả thi vay từ nguồn này với lãi suất thấp thông qua ngân hàng chính sách. Bên cạnh đó, phần chi cho mục này còn bao gồm chi hỗ trợ người nghèo xây dựng chuồng trại nuôi nhốt hiệu quả cao hơn chăn thả tự do. Cụ thể, đầu tư vào chuồng trại năm 2008 đạt 13.2 tỷ đồng, tăng gần 2.0 lần.

Bảng 2.4: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp 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. Đề 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: Bộ NN&PTNT, 2018)

Bên cạnh đó, 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, từ đó góp phần tạo nên danh tiếng cũng như đầu ra cho sản phẩm nông nghiệp. Với ý nghĩa đó, việc đầu tư xây dựng trạm trại kiểm dịch được chú trọng phát triển trong giai đoạn 2013-2017. Vì thế, vấn đề kiểm dịch đặc biệt quan trọng và cần thực hiện nghiêm ngặt nhằm giảm nguy cơ lây bệnh và tiêu diệt tận gốc mầm bệnh. Cụ thể, đầu tư vào kiểm dịch năm 2008 đạt 7.1 tỷ đồng, đến năm 2018 đầu tư vào kiểm dịch đạt 13.8 nghìn tỷ đồng, tăng gần 1.9 lần.

Xét lĩnh vực thủy lợi, do đặc điểm địa hình của Việt Nam vùng là sông nước vì vậy đầu tư cho thủy lợi cũng đặc biệt được chú trọng. Tuy đầu tư cơ sở hạ tầng từ lĩnh vực thủy lợi phục vụ sản xuất nông nghiệp tương đối lớn, nhưng hiệu quả sử dụng vẫn còn thấp, hiện mới khai thác được 60 - 65% công suất thiết kế, chủ yếu là do công tác quản lý, khai thác yếu, chưa có cơ chế đầu tư thoả đáng cho lĩnh vực này. Mặt khác, qua hoạt động đầu tư thủy lợi các năm vừa qua còn bộc lộ nhiều nhược điểm đó là nặng về đầu tư mở mới công trình, chưa chú ý đến đầu tư nâng cấp các công trình đã có, kết hợp với đổi mới cơ chế quản lý khai thác các công trình đã có. Hai là, đầu tư chủ yếu đảm bảo tăng diện tích tưới cho lúa, màu và các cây công nghiệp, cây ăn quả chưa được quan tâm đúng mức, nhất là nuôi trồng thủy sản đang có xu hướng phát triển mạnh, nếu không được quy hoạch gắn với đầu tư thủy lợi chắc chắn sẽ gây hậu quả nặng nề về mặn hoá xâm nhập sâu. Hiện tượng trái đất nóng lên, nước biển dâng cao làm cho tình trạng xâm thực nước biển cũng như nguồn nước nhiễm mặn ngày càng gia tăng. Vì vậy, việc ngăn chặn sự lấn chiếm của nước biển đang được tích cực thực hiện trong những năm gần đây. Trong danh mục đầu tư thủy lợi thì phần lớn là chi cho đầu tư xây dựng đê điều dẫn nước, giữ nước và ngăn chặn sự xâm thực của nước biển. Cụ thể, đầu tư đê điều dao động từ 14 - 26 nghìn tỷ đồng và chủ yếu theo xu hướng tăng dần, đặc biệt đạt 26.5 nghìn tỷ đồng vào năm 2013 (mức tăng cao nhất). Tiếp đến là đầu tư thủy nông, với các hoạt động

chủ yếu là đào sông máng và đào lạch dẫn nước vào ruộng với giá trị khoảng từ trên dưới 2 - 3 nghìn tỷ đồng, mức tăng giảm đầu tư không theo xu hướng rõ ràng, năm 2008 đầu tư vào thủy nông đạt 2.6 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đầu tư vào thủy nông đạt 3.2 nghìn tỷ đồng, năm 2017 đầu tư vào thủy nông đạt 1.5 tỷ đồng. Những biến đổi thời tiết trong những năm gần đây diễn biến bất thường và mang đến nhiều bất lợi cho nông nghiệp Việt Nam nói chung. Đặc biệt vùng đồng bằng sông Cửu Long tại miền Nam nói riêng là vùng sông nước nhưng vào mùa khô nguồn nước phục vụ cho sản xuất nông nghiệp phụ thuộc vào nguồn từ các dòng sông nên việc dẫn nước từ sông vào đồng ruộng tích cực thực hiện.

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... năm 2008 đầu tư vào hệ thống giao thông đạt 3.3 tỷ đồng, năm 2012 đạt 3.1 tỷ đồng, năm 2017 đạt 3.4 tỷ đồng. Tiếp đến đầu tư phát triển rừng, do khu vực các vùng gần biển, đặc biệt là vùng đồng bằng sông Cửu Long thường xuyên chịu sự xâm thực của nước biển, do đó ảnh hưởng rất lớn đến diện tích đất cũng như hoạt động sản xuất nông nghiệp. Vì thế, để bảo vệ quỹ đất và hạn chế diện tích đất nông nghiệp bị nhiễm mặn thì trồng rừng phòng hộ là cần thiết và cấp bách hơn bao giờ hết. Năm 2008, đầu tư phát triển rừng đạt 2.6 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 2.4 nghìn tỷ đồng, năm 2017 đạt 2.9 nghìn tỷ đồng. Tiếp theo là đầu tư kiểm lâm, năm 2008, đầu tư kiểm lâm đạt 0.8 nghìn tỷ đồng, tương tự đối với năm 2012 và đạt 1.8 nghìn tỷ đồng vào năm 2017. Nhìn chung, đầu tư vào lĩnh vực lâm nghiệp và các hạng mục như giao thông, phát triển rừng, kiểm lâm dao động ở mức thấp và không thể hiện xu hướng rõ ràng.

2.2.2.3. Cơ cấu ĐTC trong nông nghiệp phân theo vùng lãnh thổ

ĐTC trong NN ở các vùng đồng bằng có giá trị và tỷ trọng lớn hơn nhiều so với các vùng miền núi (bảng 2.5). 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. Cụ thể là, xét theo năm, năm 2008, quy mô đầu tư vào trung du và miền núi Bắc Bộ đạt 5.27 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 13.99 nghìn tỷ đồng, năm 2017 đạt 22.18 nghìn tỷ đồng. Quy mô đầu tư vào Bắc Trung Bộ năm 2008 đạt 15.39 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 20.54 nghìn tỷ đồng, năm 2017 đạt 22.33 nghìn tỷ đồng. Quy mô đầu tư vào đồng bằng sông Hồng năm 2008 đạt 18.63 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 20.54 nghìn tỷ đồng, năm 2017 đạt 23.25 nghìn tỷ đồng. Quy mô đầu tư vào duyên hải Nam Trung Bộ năm 2008 đạt 14.9 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 19.65 nghìn tỷ đồng, năm 2017 đạt 27.41 nghìn tỷ đồng. Quy mô đầu tư vào Tây Nguyên năm 2008 đạt 4.86 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 8.55 nghìn tỷ đồng, năm 2017 đạt 18.17 nghìn tỷ đồng. Quy mô đầu tư vào Đông Nam Bộ năm 2008 đạt 13.77 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 17.09 nghìn tỷ đồng, năm 2017 đạt 19.4 nghìn tỷ đồng. Quy mô đầu tư vào đồng bằng sông Cửu Long năm 2008 đạt 8.18 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 10.66 nghìn tỷ đồng, năm 2017 đạt 21.25 nghìn tỷ đồng. Xét theo giai đoạn, tỷ trọng đầu tư vào trung du và miền núi Bắc Bộ giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình 8.14%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình 14.64% (tăng 6.5% so với giai đoạn trước), mức tăng khá mạnh. Tỷ trọng đầu tư vào Bắc Trung Bộ giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình 18.18%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình 16.02% (giảm 2.16% so với giai đoạn trước), mức giảm khá nhẹ. Tỷ trọng đầu tư vào Đồng Bằng sông Cửu Long giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình 20.5%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình 16.62% (giảm 3.88% so với giai đoạn trước), mức giảm đáng kể. Tỷ trọng đầu tư vào Duyên hải Nam Trung Bộ giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình 19.12%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình 17.04% (giảm 2.08% so với giai đoạn trước), mức giảm hầu như không đổi. Tỷ trọng đầu tư vào Tây Nguyên giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình 7.36%, giai

đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình 13.93% (tăng 6.06% so với giai đoạn trước), mức tăng tương đối. Tỷ trọng đầu tư vào Đồng Bằng sông Cửu Long giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình 7.6%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình 11.6% (tăng 3.76% so với giai đoạn trước), mức tăng nhẹ.

Bảng 2.5: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp 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 ĐTC trong nông nghiệp phân theo nguồn vốn

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 (bảng 2.6. 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 ĐTC bằng vốn DNNN lại có xu hướng giảm mạnh, ngược lại, tỷ trọng ĐTC bằng vốn vay lại có xu hướng tăng đáng kể. Cụ thể là, xét theo năm, năm 2008, quy mô ĐTC bằng nguồn vốn từ NSNN đạt 34.02 nghìn tỷ đồng, năm 2012, vốn ĐTC từ NSNN đạt 42.96 nghìn tỷ đồng, năm 2017, vốn ĐTC từ NSNN đạt 53.13 nghìn tỷ đồng. Quy mô ĐTC từ nguồn vốn vay năm 2008 đạt 32.81 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 54.28 nghìn tỷ đồng và năm 2017 đạt 92.71

nghìn tỷ đồng. Quy mô ĐTC từ nguồn vốn DNNN năm 2008 đạt 14.18 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 13.76 nghìn tỷ đồng và năm 2017 đạt 8.16 nghìn tỷ đồng. Xét theo giai đoạn, giai đoạn 2008 – 2012, tỷ trọng ĐTC từ nguồn vốn NSNN đạt trung bình 41.72%, giai đoạn 2013 – 2017 trung bình 35.58% (giảm 6.4% so với giai đoạn trước). Tỷ trọng ĐTC từ nguồn vốn vay giai đoạn 2008 – 2017 đạt trung bình 43.72%, giai đoạn 2012 – 2017 đạt trung bình 54.34% (tăng 10.62% so với giai đoạn trước). Tỷ trọng ĐTC từ nguồn vốn DNNN giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình 14.56%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình 10.58% (giảm 4.48% so với giai đoạn trước).

Bảng 2.6: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp 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 ĐTC trong nông nghiệp phân theo cấp quản lý

ĐTC trong lĩnh vực NN phân theo cấp Trung Ương và địa phương đều có quy mô tăng dần, tuy nhiên tỷ trọng của ĐTC phân theo cấp Trung ương lại có xu hướng giảm (bảng 2.7). Cụ thể, xét theo năm, năm 2008, quy mô ĐTC phân theo cấp Trung Ương đạt 46.332 nghìn tỷ đồng, năm 2012 quy mô ĐTC phân theo cấp Trung Ương đạt 56.566 nghìn tỷ đồng và năm 2017 đạt 69.531 nghìn tỷ đồng. Quy mô ĐTC phân theo cấp địa phương năm 2008 đạt 34.668 nghìn tỷ đồng, năm 2012 quy mô ĐTC phân theo cấp địa phương đạt 54.434 nghìn tỷ đồng, và năm 2017 đạt 84.469 nghìn tỷ đồng. Xét theo giai đoạn, giai

đoạn 2008 – 2012, tỷ trọng ĐTC phân theo cấp Trung Ương đạt trung bình 53.566%, giai đoạn năm 2013 – 2017 trung bình 35.58% (giảm 6.37% so với giai đoạn trước). Tỷ trọng ĐTC phân theo cấp địa phương giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình 46.44%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình 53.08% (tăng 6.34%) so với giai đoạn trước.

Bảng 2.7: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp 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 ĐTC trong nông nghiệp phân theo cấp quản lý chương trình dự án

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 (bảng 2.8). 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. Cụ thể là, xét theo năm, năm 2008, quy mô ĐTC phân

theo chương trình đầu tư chương trình dự án đạt 49.41 nghìn tỷ đồng, năm 2012, quy mô ĐTC phân theo chương trình đầu tư dự án đạt 75.98 nghìn tỷ đồng, năm 2017 đạt 119.01 nghìn tỷ đồng. Quy mô ĐTC phân theo chương trình hỗ trợ và cung cấp sản phẩm dịch vụ năm 2008 đạt 21.22 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 22.29 nghìn tỷ đồng và năm 2017 đạt 17.37 nghìn tỷ đồng. Quy mô ĐTC phân theo chương trình đầu tư vào phục vụ hoạt động của cơ quan Nhà Nước năm 2008 đạt 8.91 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 8.07 nghìn tỷ đồng và năm 2017 đạt 16.05 nghìn tỷ đồng. Xét theo giai đoạn, giai đoạn 2008 – 2012, tỷ trọng ĐTC phân theo chương trình đầu tư chương trình dự án đạt trung bình 65.28%, giai đoạn năm 2013 – 2017 trung bình 74.02% (tăng 8.73% so với giai đoạn trước). Tỷ trọng ĐTC phân theo chương trình hỗ trợ và cung cấp sản phẩm dịch vụ giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình 23.56%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình 14.91% (giảm 8.65% so với giai đoạn trước). Tỷ trọng ĐTC phân theo chương trình đầu tư vào phục vụ hoạt động của cơ quan Nhà nước giai đoạn 2008 – 2012 đạt trung bình 9.02%, giai đoạn 2013 – 2017 đạt trung bình 7.65% (giảm 1.5% so với giai đoạn trước). Tỷ trọng ĐTC phân theo chương trình đầu tư vào các hoạt động khác hầu như không thay đổi đáng kể trong 2 giai đoạn.

Bảng 2.8: Cơ cấu vốn ĐTC trong nông nghiệp 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. Cụ thể, năm 2008, ICOR chung của nền kinh tế là 6.58, năm 2012 là 9.71, năm 2016 là 6.28 và năm 2017 là 6.32. Trong khi đó, ICOR trong NN năm 2008 là 4.61, năm 2012 là 8.06, năm 2016 là 5.35 và năm 2017 là 5.98. Xét theo giai đoạn, giai đoạn 2008 – 2012, ICOR chung của nền kinh tế trung bình là 8.73, giai đoạn 2013 – 2017, ICOR chung của nền kinh tế trung bình là 5.15, trong khi đó ICOR trong NN giai đoạn 2008 – 2012 trung bình là 6.86, giai đoạn 2013 – 2017 là 5.15. Nhìn chung chỉ số ICOR chung của nền kinh tế Việt Nam nói chung và ICOR trong lĩnh vực NN nói riêng là khá cao so với các nước trong khu vực Đông Nam Á, ICOR cao đồng nghĩa với hiệu suất kinh tế thấp và đã có những cảnh báo về sự lãng phí trong đầu tư và hiệu quả thấp trong sử dụng nguồn lực của Việt Nam.

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 nông nghiệp	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. Cụ thể, năm 2008, ICOR trong lĩnh vực lâm nghiệp là 5.89, năm 2012 là 8.94, năm 2017 là 5.93. Trong khi đó, ICOR xét theo lĩnh vực nông nghiệp năm 2008 là 4.79, năm 2012 là 8.38, năm 2017 là 6.23. ICOR xét theo lĩnh vực thủy lợi năm 2008 là 4.15, năm 2012 là 7.13, năm 2017 là 4.29. Xét theo giai đoạn, giai đoạn 2008 – 2012, ICOR trung bình xét theo lĩnh vực lâm nghiệp là 6.02, giai đoạn 2013 – 2017, ICOR trung bình là 6.43, trong khi đó ICOR xét theo lĩnh vực nông nghiệp giai đoạn 2008 – 2012 trung bình là 5.87, giai đoạn 2013 – 2017 là 5.87. ICOR trong lĩnh vực thủy lợi giai đoạn 2008 – 2012 trung bình là 4.64, giai đoạn 2013 – 2017 trung bình là 4.29. Như vậy ĐTC trong lĩnh vực thủy lợi là hiệu quả nhất, tiếp đến là lĩnh vực nông nghiệp, cuối cùng là lĩnh vực lâm nghiệp.

Bảng 2.10: Chỉ số ICOR trong nông nghiệp 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, so sánh với ICOR trung bình chung cả nước thì chỉ số này cao hơn. Xét theo lãnh thổ Bắc Trung Bộ từ năm 2008 đến năm 2017 trung bình đạt 5.93, so sánh với ICOR trung bình chung cả nước thì chỉ số này thấp hơn không đáng kể. Xét theo lãnh thổ Đồng bằng sông Hồng từ năm 2008 đến năm 2017 trung bình đạt 5.37, so sánh với ICOR trung bình chung cả nước thì chỉ số này thấp hơn rất nhiều. Xét theo lãnh thổ Duyên hải Nam Trung Bộ từ năm 2008 đến năm 2017 trung bình đạt 5.82, so sánh với ICOR trung bình chung cả nước thì chỉ số này thấp hơn. Xét theo lãnh thổ Tây Nguyên từ năm 2008 đến năm 2017, ICOR trung bình đạt 7.12, so sánh với ICOR trung bình chung cả nước thì chỉ số này cao hơn. Xét theo lãnh thổ Đông Nam Bộ từ năm 2008 đến năm 2017, ICOR trung bình đạt 5.51, so sánh với ICOR trung bình chung cả nước thì chỉ số này thấp hơn. Xét theo lãnh thổ đồng bằng sông Cửu Long từ năm 2008 đến năm 2017, ICOR trung bình đạt 6.98, so sánh với ICOR trung bình chung cả nước thì chỉ số này cao hơn đáng kể. Nhìn chung thì ĐTC tại vùng đồng bằng hiệu quả hơn ĐTC tại các vùng miền núi. Nguyên nhân là do đặc điểm địa hình miền núi được chia cắt mạnh, nhiều sông suối, hẻm vực, sườn dốc làm cho giao thông và giao lưu kinh tế giữa các vùng khó khăn. Đồng thời ở khu vực này thường xảy ra lũ nguồn, lũ quét, xói mòn, trượt lở đất, xảy ra tình trạng rét đậm, rét hại sương muối ảnh hưởng đến hiệu quả phát triển nông nghiệp. Vì thế khi bỏ ra chi phí đầu tư tại các vùng đặc biệt này trong nước thường chi phí đầu tư khá cao, nhưng hiệu quả lại thấp hơn so với các lãnh thổ khác.

** 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 nông nghiệp xét theo lãnh thổ

Năm	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Trung du và miền núi Bắc Bộ	5,9	7,2	8,5	9,4	9,5	6,0	6,8	6,1	5,8	4,9
Bắc Trung Bộ	4,3	6,4	7,7	8,7	7,7	4,4	3,9	4,8	5,1	6,3
Đồng bằng Sông Hồng	3,9	5,4	6,8	6,7	7,2	6,0	4,3	4,2	4,5	4,7
Duyên hải Nam Trung Bộ	4,2	5,7	6,6	8,4	7,8	6,0	5,2	4,1	5,1	5,1
Tây Nguyên	5,7	7,2	8,4	9,2	9,2	6,5	6,4	5,6	6,4	6,7
Đông Nam Bộ	3,8	5,6	6,5	7,8	7,4	4,3	4,7	4,2	5,2	5,7
Đồng bằng Sông Cửu Long	5,8	7,0	8,6	9,2	9,0	5,4	6,2	5,4	6,3	7,1
Cả nước	4,79	6,52	7,70	8,39	8,38	6,99	5,56	5,03	5,56	6,23

(Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2018)

Bảng 2.12: Chỉ số ICOR trong nông nghiệp 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: Bộ NN&PTNT, 2018)

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

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.

Bảng 2.13: Chỉ số ICOR trong nông nghiệp 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 SP, DV	3,99	4,72	6,90	6,59	7,58	5,19	4,76	4,23	3,76	5,43
Đầu tư khác	4,90	5,63	7,81	8,50	8,49	7,10	7,67	5,14	5,67	6,34

(Nguồn: Bộ NN&PTNNT, 2018)

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

Nhìn chung, vốn ĐTC trong lĩnh vực NN tăng đều qua từng năm. Cụ thể năm 2008, vốn ĐTC trong lĩnh vực NN đạt 81 nghìn tỷ đồng, năm 2012, vốn ĐTC trong lĩnh vực NN đạt 111 nghìn tỷ đồng và năm 2017 đạt 154 nghìn tỷ đồng. Xét theo giai đoạn, giai đoạn 2008 – 2012, vốn ĐTC trong lĩnh vực NN đạt trung bình 93.4 nghìn tỷ đồng, giai đoạn 2013 – 2017 vốn ĐTC trong lĩnh vực NN đạt trung bình 140 nghìn tỷ đồng (tăng gần 50% so với giai đoạn trước. Tỷ trọng ĐTC trong lĩnh vực NN/tổng VĐT toàn xã hội trong NN có xu hướng tăng nhẹ, hầu như không thay đổi nhiều từ năm 2008 đến năm 2016, riêng 2017 tỷ trọng này tăng vọt từ 33.7% lên 39.7%. 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. Cụ thể, giai đoạn 2008 – 2012, tỷ lệ hộ nghèo trung bình giai đoạn này trung bình là 16.04%, và đạt trung bình 9.86% ở giai đoạn 2013 – 2017 (giảm 6.8% so với giai đoạn trước). Điều này cho thấy tín hiệu tích cực từ việc Quốc hội và Chính phủ đã có nhiều chủ trương, chính sách ưu đãi đầu tư từ vốn NSNN cũng như ưu đãi thu hút đầu tư xã hội vào khu vực nông nghiệp, nông thôn. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư công cho nông nghiệp, nông dân, nông thôn đã được ban hành tương đối đầy đủ. Từ năm 2012 đến nay, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các chính sách, giải pháp nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả đầu tư

công cho nông nghiệp, nông thôn, bao gồm các chính sách khuyến khích phát triển, hỗ trợ doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn. Về nguồn lực đầu tư, Chính phủ đã ưu tiên bố trí vốn đầu tư từ NSNN, trái phiếu Chính phủ và tăng cường huy động các nguồn vốn xã hội đầu tư cho phát triển nông nghiệp, nông thôn. Cùng với đó, tín dụng cho nông nghiệp, nông thôn luôn tăng với tốc độ cao, bình quân đạt 20%/năm, so với tốc độ tăng tín dụng chung cho nền kinh tế là 18,5% (Bộ NN&PTNN, 2017).

Bảng 2.14: ĐTC trong nông nghiệp với tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo

Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng

Năm	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vốn ĐTC trong NN	81,0	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: Bộ NN&PTNN, 2018)

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

Số liệu cho thấy 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. Trong đó tình trạng thất thoát lãng phí vốn ĐTC trung bình hơn 5 nghìn tỷ đồng mỗi năm từ 2015 – 2017, thất thoát lãng phí do dự án chậm tiến độ chiếm tỷ trọng cao nhất, trung bình hơn 3 nghìn tỷ đồng mỗi năm từ giai đoạn 2015 đến 2016, và năm 2017 thất thoát lãng phí trên 4 nghìn tỷ đồng. Tiếp theo là do sai phạm trong khâu lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh dự án, tuy nhiên tình trạng thất thoát lãng phí đang có xu hướng giảm mạnh qua từng năm, cụ thể năm 2013 là 0.44 nghìn tỷ đồng, đến năm 2017 giảm còn 0.12 nghìn tỷ đồng. Tiếp theo là sai phạm trong khâu thi công dự án, tình trạng thất thoát lãng phí tại khâu này lại có xu

hướng theo chiều gia tăng, năm 2013 là 0.88 nghìn tỷ đồng, năm 2015 là 0.93 nghìn tỷ đồng, đến năm 2017 lại tăng lên 1.49 nghìn tỷ đồng.

Bảng 2.15: Tình trạng thất thoát và nợ đọng của ĐTC trong nông nghiệp

Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng

Danh mục	2013	2014	2015	2016	2017
1. Thất thoát, lãng phí VĐT	3,46	3,84	5,76	5,29	5,75
a. Do dự án chậm tiến độ	2,14	2,65	3,97	3,64	4,14
b. Do sai phạm trong khâu lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh dự án	0,44	0,58	0,86	0,36	0,12
c. Do sai phạm trong khâu thi công dự án	0,88	0,61	0,93	1,29	1,49
2. Nợ vốn đầu tư xây dựng cơ bản	4,45	5,18	6,22	7,48	5,73

(Nguồn: Bộ NN&PTNN, 2018)

2.3.2. Phân tích các tiêu chí phản ánh hiệu quả tài chính

Để phân tích hiệu quả tài chính, tác giả khảo sát một dự án điển hình và tính toán các chỉ tiêu tài chính của dự án này nhằm đánh giá tính hiệu quả về mặt tài chính của dự án trong lĩnh vực nông nghiệp. Dự án được lựa chọn phân tích là Dự án mía đường Đắk Lắk. Dự án mía đường Đắk Lắk trực thuộc Tổng công ty mía đường II, là tổng công ty nhà nước. Dự án được thẩm định và phê duyệt đầu tư vào năm 2010. Vốn đầu tư ngoài vốn vay ngân hàng còn lại là đầu tư từ ngân sách Nhà Nước. Sau 3 năm đầu tư xây dựng, nhà máy bắt đầu đi vào hoạt động năm 2013. Mục tiêu của dự án là tạo vùng chuyên canh trồng mía trên diện tích 25.000 héc ta, tạo công ăn việc làm cho khoảng 3.500 hộ nông dân và trên 800 lao động sản xuất trực tiếp tại địa phương. Sau 5 năm đi vào hoạt động ổn định, dự án đã bắt đầu có lợi nhuận. Tuy nhiên, xét trên khía cạnh hiệu quả tài chính, các chỉ tiêu tài chính đều thấp hơn nhiều so với các chỉ tiêu được thẩm định lúc phê duyệt dự án. Để phân tích cụ thể, tác giả tính lại các chỉ tiêu tài chính và chiết khấu về năm 2010, năm phê duyệt dự án, sau đó so sánh các chỉ tiêu thực tế và các chỉ tiêu thẩm định, qua đó cho thấy sự khác biệt giữa các chỉ tiêu.

Tóm tắt thông tin cơ bản của dự án

Vốn đầu tư

Dự án đầu tư xây dựng từ năm 2010 đến 2012 và bắt đầu đưa vào khai thác từ năm 2013. Dự án cần vốn đầu tư cho máy móc thiết bị chính là 140 tỷ đồng, thiết bị phụ trợ là 40 tỷ đồng, công trình xây dựng là 18 tỷ đồng. Thời gian khấu hao của máy móc thiết bị chính là 7 năm, của thiết bị phụ trợ là 5 năm, của công trình xây dựng là 6 năm.

Sản xuất và tiêu thụ

Dự án có năng lực sản xuất 23.500 tấn/năm, trong đó đường tinh luyện là 21.000 tấn/năm, mật đường là 2.000 tấn/năm và ethanol là 500 tấn/năm.

Do ảnh hưởng của khả năng ổn định công suất và khả năng cạnh tranh trên thị trường nên công suất huy động sản xuất thay đổi theo thời gian. Công suất huy động thực tế các năm như sau:

CSHĐ	Năm 1	Năm 2	Năm 3	Năm 4	Năm 5
	35%	43%	51%	59%	67%

Công ty áp dụng giá bán sản phẩm trong năm 1 như sau:

Đường tinh luyện	: 10 triệu đồng/tấn
Mật đường	: 2 triệu đồng/tấn
Ethanol	: 2,2 triệu đồng/tấn

Giá bán sản phẩm thay đổi qua các năm theo 3 tình huống: tình huống tốt nhất tăng 4%, tình huống cơ bản tăng 2%, tình huống xấu nhất không đổi.

Nhu cầu vốn lưu động

Khoản phải thu hàng năm của dự án là 15% tổng doanh thu, khoản phải trả và nhu cầu tồn quỹ tiền mặt lần lượt là 10% và 5% giá vốn hàng bán.

Chi phí hoạt động

Giá vốn hàng bán đường tinh luyện, mật đường và ethanol theo giá vốn hàng bán của sản phẩm mía cơ bản với tỷ lệ tương ứng lần lượt là 2,85; 1,25 và 1,15. Giá vốn hàng bán của sản phẩm mía cơ bản là 0,2 triệu đồng/tấn.

Chi phí thuê đất trả hàng năm là 2 tỷ đồng, chi phí này không đổi trong 9 năm hoạt động của dự án. Dự án có chi phí quản lý điều hành bình quân là 5,5% doanh thu hàng năm, chi phí quảng cáo và bán hàng bình quân là 25% doanh thu hàng năm. Chi phí bảo hiểm tài sản là 1,5% giá trị tài sản còn lại đầu năm.

Tổng chi phí tiền lương của dự án khoảng 15% doanh thu trong năm. Trong đó, tiền lương trực tiếp là 75%, tiền lương gián tiếp là 25% tổng quỹ lương hàng năm. Thuế suất thuế thu nhập áp dụng cho dự án là 25%.

Tài trợ cho dự án

Dự án được đầu tư với vốn vay từ ngân hàng Vietcombank chiếm 40% tổng vốn đầu tư, lãi suất 12,5%/năm. Dự án được ân hạn gốc 2 năm đầu, bắt đầu trả từ năm thứ ba cho đến hết năm thứ 5, theo phương thức gốc thanh toán đều hàng năm, lãi trả theo dư nợ giảm dần. Phần còn lại, dự án dùng vốn tự có với suất sinh lời yêu cầu là 25%/năm.

BẢNG KẾ HOẠCH DÒNG TIỀN							
	Giai đoạn đầu tư	Giai đoạn khai thác, vận hành					
Khoản mục	Năm 0.-2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7	Năm 8
Dòng tiền vào	0	63,483.53	90,756.9	110,280.7	130,549.1	151,584.15	35,023.033
1. Doanh thu	0	74,686.5	93,592.85	113,225.6	133,606.2	154,756.73	0
2. Phải thu trong kỳ (ΔAR)	0	11,202.98	2,835.95	2,944.91	3,057.09	3,172.581	-23,213.51
3. Giá trị thanh lý tài sản							11,809.52
Dòng tiền ra	198,000	9,918	23,132	35,929	49,909	64,258	1,897
1. Đầu tư	198,000						
2. Chi phí hoạt động(không KH)	0	5,362.66	15,659.7	26,178.28	36,924.97	47,906.483	0
3. Phải trả trong kỳ (ΔAP)	0	1,982.14	453.06	453.06	453.06	453.06	-3,794.38
4. Chênh lệch quỹ tiền mặt (ΔCB)	0	991.07	226.53	226.53	226.53	226.53	-1,897.19
5. Thuế phải nộp (EBT*t)	0	5546.44	7,698.77	9,977.30	13,210.78	16,578.04	0
Dòng tiền thuần (NCF)	-198,000	53,565	67,625	74,352	80,640	87,326	33,126

(Nguồn: tính toán của tác giả từ dự án)

Chi phí vốn có lá chắn thuế của lãi vay	0.188	
Chi phí vốn không có lá chắn thuế của lãi vay	0.200	
Chỉ tiêu	Các chỉ tiêu thực	Các chỉ tiêu thẩm định
NPV theo quan điểm TIPV	-45,428	14,123
IRR theo quan điểm TIPV	14.0%	0.216
BCR	0.771	1.071

(Tổng hợp và so sánh các chỉ tiêu tài chính (từ các phụ lục 3a, 3b, 3c)

- NPV thẩm định là 14,123 > hơn 0 nhưng NPV thực tế là -45,428 < 0 nên xét chỉ tiêu NPV thì dự án không có hiệu quả về mặt tài chính.

- IRR thẩm định là 0,216 nhưng IRR thực tế nhỏ hơn nhiều, chỉ đạt 14%, nhỏ hơn IRR kỳ vọng là 20% nên dự án không hiệu quả về mặt tài chính

- BCR thẩm định là 1,071 nhưng thực tế BCR là 0,771 < 1 nên xét về chỉ tiêu này thì dự án cũng không có hiệu quả về mặt tài chính.

Tóm lại, xét hầu hết các chỉ tiêu tài chính trong thực tế thì hầu hết đều nhỏ hơn các chỉ tiêu lúc thẩm định và đều không có hiệu quả.

Nguyên nhân: Do dự toán các thông số khi thẩm định vượt xa các thông số thực tế mà cụ thể là:

- Đường nhập lậu tràn lan khá nhiều làm thị trường đường đóng băng khiến áp lực tồn kho tại các nhà máy ngày một tăng, bên cạnh đó việc chống buôn lậu của các cơ quan chức năng chưa thực sự quyết liệt khiến đường lậu vẫn tràn vào làm lũng đoạn thị trường, tác động lớn đến điều hành cung cầu gây khó khăn cho ngành sản xuất mía đường trong nước.

- Phải chịu sự cạnh tranh gay gắt từ đường lỏng từ Trung Quốc, theo Bộ NN&PTNN, năm 2016 loại đường lỏng (không thể kết tinh) được chiết xuất thủy phân hóa học từ hạt bắp nhập khẩu chủ yếu từ Trung Quốc hơn 47.000 tấn vào Việt Nam. Đường lỏng Trung Quốc nhập về cảng TP Hồ Chí Minh có giá khoảng 12.000 đồng/kg, rẻ hơn đường trong nước rất nhiều vì đang được hưởng mức thuế 0%. Loại đường này độ ngọt hơn so với đường trắng trong nước nên được các công ty bánh kẹo, nước ngọt tiêu thụ nhiều, giảm mua đường trắng trong nước làm cho bức tranh tiêu thụ đường của Việt Nam không mấy sáng sủa.

- Khâu cơ giới hóa còn yếu kém: Diện tích đất trồng mía chỉ riêng đối với tỉnh đã hơn hàng trăm ngàn héc ta nhưng năng suất thu hoạch ngày càng có xu hướng sụt lùi do kỹ thuật canh tác của người nông dân còn thấp, các

chương trình khuyến nông tài trợ cho ngành mía đường tại Việt Nam vẫn còn hạn chế, việc ứng dụng khoa học kỹ thuật, nghiên cứu và tạo ra con giống mới chưa được đầu tư và áp dụng.

- Khâu sản xuất nguyên liệu còn quá yếu kém: Riêng nhà máy đường ở khu vực sản xuất đường càng gặp nhiều khó khăn hơn khi vùng nguyên liệu đầu vào với sản lượng lớn nhưng trữ đường thấp, ép nhiều mà thu hồi đường thấp làm đội chi phí sản xuất lên cao, làm giá thành sản xuất mía của nhà máy vẫn còn cao hơn các nước khác, giảm sức cạnh tranh trên thị trường. Điều này đang đặt ra đầu đề bài toán quá hóc búa cho ngành mía đường: nâng giá thu mua nguyên liệu thì giá đường sẽ tăng cao, khó bán; còn nếu giảm giá mua nguyên liệu thì nông dân thua lỗ, bỏ ngành trồng mía.

- Năng lực vận hành và quản lý doanh nghiệp còn yếu kém: Giá chi phí vận hành tăng cao, đặc biệt là chi phí tiền lương, giá máy móc thiết bị công nghệ cũ, lạc hậu, chi phí bán hàng sử dụng quá nhiều chưa hợp lý => Quản lý chi phí không hiệu quả.

Để tháo gỡ khó khăn cho ngành mía đường trong nước, Bộ NN&PTNT cần có chiến lược lâu dài, đồng bộ, từ việc xác định chính xác cung cầu, dự báo tốt thị trường thế giới, từ đó quy hoạch lại vùng nguyên liệu mía, có kế hoạch sản xuất đáp ứng nhu cầu thị trường hàng năm, phối hợp chặt chẽ với Bộ công thương để điều hành linh hoạt, hợp lý việc xuất, nhập khẩu đường đồng thời tính toán các biện pháp tạm trữ hoặc xuất khẩu để giảm áp lực hàng tồn, ứ đọng vốn của các doanh nghiệp. Bộ NN&PTNN tích cực tài trợ nhiều chương trình khuyến nông, nhằm chuyển giao tiến bộ kỹ thuật canh tác, nghiên cứu giống mới năng suất chữ đường cao... Để giữ thị trường trong nước thì Chính phủ cũng cần có biện pháp hạn chế nhập khẩu đường, đồng thời cũng cần có chính sách khuyến khích doanh nghiệp mía đường đẩy mạnh hơn sản xuất các sản phẩm cạnh đường và sau đường như: điện sinh khối từ bã mía, rượu cồn sinh học ethanol để tăng thêm lợi nhuận cho chuỗi sản xuất.

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

Thông qua khảo sát 72 cán bộ quản lý các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, tác giả đã tổng hợp được kết quả và cho thấy phần lớn người trả lời đều đánh giá cao vai trò và sự cần thiết của các dự án xét về phương diện lợi ích kinh tế và xã hội. Về mặt kinh tế, khi được hỏi: “Dự án có ý nghĩa quan trọng đối với phát triển kinh tế xã hội của vùng?”, có 85% người trả lời rất đồng ý, 15% phần trăm trả lời khá đồng ý. Khi được hỏi: “Dự án đạt được các mục tiêu ban đầu khi xây dựng dự án?”, có 45% người trả lời rất đồng ý, 25% trả lời khá đồng ý, còn lại 30% trả lời không đồng ý, ít đồng ý hoặc đồng ý vừa phải. Đối với câu hỏi: “Xét về phương diện kinh tế, dự án có hiệu quả”, có 52% người được hỏi trả lời rất đồng ý, còn lại 48% người trả lời từ ít đồng ý đến khá đồng ý. Như vậy, thông qua khảo sát, phần lớn người được khảo sát đều đánh giá tương đối tích cực hiệu quả kinh tế của các dự án công. Điều này xuất phát từ một số nguyên nhân sau:

Một là, những cố gắng siết chặt đầu tư công (Chỉ thị 1792/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ) 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. Hệ số ICOR đã có xu hướng giảm, so với tổng thể nền kinh tế thì đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp tương đối hiệu quả, cụ thể hệ số ICOR trong lĩnh vực nông nghiệp thấp hơn toàn nền kinh tế từ giai đoạn 2013 – 2017, trung bình đạt 5.15.

Hai là, tăng cường đầu tư và hỗ trợ các chương trình để sản phẩm đạt hiệu quả. Vì thế hệ số ICOR theo các chương trình đầu tư và hỗ trợ cung cấp sản phẩm thấp, trung bình đạt 4.67 giai đoạn 2013 – 2017. Các chương trình đầu tư và hỗ trợ như dịch vụ ứng dụng công nghệ cao, đầu tư các loại máy móc

thiết bị để phát triển trồng trọt, các trang trại chăn nuôi heo, bò sữa... kèm theo hàng loạt các chính sách được ban hành như:

Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg về chính sách hỗ trợ nhằm giảm tổn thất trong nông nghiệp. Theo đó, ngân sách nhà nước hỗ trợ lãi suất vốn vay thương mại đối với các khoản vay dài hạn, trung hạn, ngắn hạn để mua máy, thiết bị nông cụ nhằm giảm tổn thất trong nông nghiệp.

Bộ Tài chính ban hành Thông tư 89/2014/TT-BTC hướng dẫn hỗ trợ lãi suất vay vốn và cấp bù chênh lệch lãi suất do thực hiện chính sách hỗ trợ nhằm giảm tổn thất trong nông nghiệp, có hiệu lực từ ngày 22/08/2014, theo đó, hỗ trợ 100% lãi suất trong 2 năm đầu và 50% lãi suất trong năm thứ ba đối với khoản vay mua máy móc, thiết bị như Máy, thiết bị sử dụng sản xuất giống, nuôi trồng, thu hoạch thủy sản; hệ thống thiết bị tưới tiết kiệm nước trong sản xuất nông nghiệp; các loại máy làm đất, san phẳng đồng ruộng, gieo cấy, trồng, chăm sóc, thu hoạch lúa, ngô... nhằm giảm tổn thất trong nông nghiệp đã ký hợp đồng vay vốn tại các ngân hàng thương mại từ ngày 01/01/2014 đến trước ngày 31/12/2020.

Điển hình thực tế cho thấy tỉnh Bình Phước đang được biết đến là địa phương có lợi thế về nông nghiệp, chiếm tỉ trọng cao trong cơ cấu kinh tế của tỉnh. Những năm gần đây, Bình Phước đang thực hiện những bước đi đầu tiên trong việc ứng dụng công nghệ cao vào sản xuất nông nghiệp, bước đầu đạt được những thành quả nhất định. Toàn tỉnh đã phát triển Ban quản lý Khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao trên diện tích 1.000 ha đất không có rừng. Hầu hết các sản phẩm nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao như dưa lưới, các loại rau... đã được các siêu thị lớn bao tiêu, có sản lượng khá cao và tiêu thụ tốt, mang lại thu nhập ổn định cho nhà đầu tư. Đó là một trong những lý do mà hệ số ICOR ở vùng Đông Nam Bộ đạt thấp hơn so với các vùng lãnh thổ khác, hệ số ICOR trung bình đạt 4.81 giai đoạn 2013 – 2017.

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. Việt Nam là quốc gia nằm trong vùng nhiệt đới gió mùa và gần một trong 5 trung tâm bão lớn nhất của thế giới, hằng năm Việt Nam phải chịu hàng chục cơn bão lớn, thông thường bão đều kèm theo mưa lớn gây nên những thiệt hại lớn về người, tài sản và sản xuất nông nghiệp., cùng với các giải pháp điều tiết hồ chứa khi có mùa lũ và chỉ đạo phòng chống lụt bão kịp thời, đã góp phần bảo vệ dân cư, mùa màng, hạn chế được nhiều thiệt hại bởi thiên tai. Ở đồng bằng sông Cửu Long nơi thường xuyên bị ngập từ 1,2 - 1,6 triệu ha về mùa lũ và có đến 700 nghìn ha bị mặn xâm nhập. Những năm gần đây, Chính Phủ đã cho đầu tư nguồn vốn hỗ trợ đắp hệ thống bờ bao ngăn lũ sớm, hạn chế xâm nhập mặn và nhiều công trình thoát lũ, hệ thống đê biển cũng từng bước được xây dựng ở nhiều địa phương, nhờ vậy đã bảo vệ được hầu hết diện tích gieo trồng lúa hè thu ở vùng lũ và lúa đông xuân ở vùng trũng không bị lũ sớm đe dọa và nước biển xâm nhập. Để thực hiện Chiến lược phát triển thủy lợi Việt Nam, trong giai đoạn 2009 - 2016, nhiều hệ thống thủy lợi lớn đa mục tiêu đã được xây dựng như Cửa Đạt, Ngàn Trươi - Cẩm Trang, Bản Mông, Tả Trách, Vân Phong...; kiên cố hóa trên 65.000 km/235.000 km kênh (25,7%); sửa chữa, nâng cấp hàng trăm hồ chứa các loại; nâng cấp hàng nghìn km đê sông, kè, đê biển, xây dựng các khu khu neo đậu tránh trú bão, hệ thống cụm tuyến dân cư tránh ngập lũ...(Nguyễn Thành Công – Nguyễn Chí Thanh, 2017). Đồng thời những thay đổi trong luật thủy lợi có hiệu lực từ ngày 01/07/2018 được thông qua cũng nhấn mạnh việc Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện đầu tư xây dựng hoặc hợp tác đầu tư xây dựng công trình thủy lợi theo hình thức đối tác công tư. Theo Luật Thủy lợi, Nhà nước đầu tư cho công trình lớn, quan trọng đặc biệt và ở những nơi đặc biệt, nơi có điều kiện khó khăn. Người sử dụng dịch vụ thủy lợi có trách nhiệm đầu tư, quản lý, khai thác công trình thủy lợi quy mô nhỏ, thủy lợi nội đồng. Nhà nước có chính sách hỗ trợ phù hợp cho

từng đối tượng, trong từng trường hợp cụ thể. Đây là nội dung quan trọng của Luật Thủy lợi, thể hiện tư tưởng xã hội hóa, là cơ sở rất quan trọng để thu hút nguồn lực xã hội đầu tư công trình thủy lợi. Việc thu hút nguồn vốn đầu tư này sẽ không giới hạn, phụ thuộc vào quy mô công trình thủy lợi.

2.4.1.2. Xét theo hiệu quả xã hội

Mặc dù, quy mô đầu tư chưa cao nhưng 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, nông nghiệp chuyển dịch theo hướng chuyên sâu và có những chuyển biến rõ nét. Tỷ lệ hộ nghèo ở khu vực nông thôn có xu hướng ngày càng giảm rõ rệt, trung bình mỗi năm tỷ lệ hộ nghèo giảm khoảng 10% (theo số liệu ở trên). Khi khảo sát về hiệu quả xã hội, đối với câu hỏi: “Xét về phương diện xã hội, dự án có hiệu quả?”, có 65% người được hỏi trả lời rất đồng ý, trong khi 12% người trả lời khá đồng ý, còn lại 23% người trả lời không đồng ý đến đồng ý vừa phải. Khi được hỏi: “Dự án có ý nghĩa quan trọng đối với phát triển kinh tế xã hội của vùng?”, có 85% người trả lời rất đồng ý, 15% phần trăm trả lời khá đồng ý. Như vậy, phần lớn người được khảo sát đều cho rằng các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp là có ý nghĩa quan trọng và có hiệu quả xét trên phương diện xã hội.

Nhiều vùng nông thôn Việt Nam, đặc biệt là vùng sâu, vùng xa do ruộng đất ít, tập quán canh tác còn lạc hậu, dân số tăng nhanh, vì vậy cuộc sống gặp nhiều khó khăn, có nơi còn quá nghèo; các công trình thủy lợi nhỏ được xây dựng bằng nhiều nguồn vốn khác nhau đã tạo ra nguồn nước để trồng trọt và định canh, định cư để xóa đói giảm nghèo và bảo vệ rừng, hạn chế được việc đốt nương rẫy. Những công trình kênh mương ở đồng bằng sông Cửu Long thực sự là điểm tựa để làm nhà tránh lũ, phân bổ lại dân cư và tiến sâu vào khai phá những vùng đất còn hoang hóa. Những công trình như 6 trạm bơm ở Bắc Hà Nam, Nam Định thực sự đã xóa đi cảnh “6 tháng đi chân, 6 tháng đi tay”

của người dân địa phương, đẩy lùi được căn bệnh đau mắt hột, bệnh chân voi của người dân nơi đây.

Trong những năm qua, thủy lợi đã góp phần quan trọng vào mở mang tài nguyên đất và cải tạo môi trường đất. Điều này có thể thấy rất rõ đặc biệt là ở đồng bằng sông Cửu Long. Với đặc điểm địa hình trũng thấp, chế độ lũ, triều phức tạp ở đồng bằng sông Cửu Long đã làm cho 1,6 triệu ha bị chua phèn, trên 80 vạn ha bị nhiễm mặn nhưng với các giải pháp làm kênh dẫn nước ngọt từ sông Tiền, sông Hậu vào để ém phèn rồi lại xổ phèn qua hệ thống kênh cống, đập đã cải tạo dần được vùng đất phèn rộng lớn ở Đồng Tháp Mười, Tứ giác Long Xuyên... và với nhiều con đập và cống lớn nhỏ được xây dựng ở các cửa sông để giữ ngọt, ngăn mặn xâm nhập và rửa mặn trên đồng ruộng đã cải tạo dần được hàng trăm ngàn ha đất bị nhiễm mặn, chua phèn.

Thông qua xây dựng các khu kinh tế -quốc phòng, quân đội đã có nhiều mô hình giúp nhân dân phát triển kinh tế, xóa đói giảm nghèo; đón nhận một bộ phận hộ nghèo từ nơi khác vào làm ăn sinh sống, chăm sóc sức khỏe cho nhân dân, đặc biệt là ở các xã nghèo. Số liệu thống kê năm đến hiện tại cho thấy, các đơn vị quân đội đã tham gia xóa đói, giảm nghèo ở 233 xã, giúp đỡ hơn 34.200 hộ nghèo với số tiền hơn 43, 4 tỷ đồng. Và để trực tiếp xóa đói, giảm nghèo cho 100 nghìn hộ mà Chính phủ đã giao, Bộ Quốc phòng đã chủ động xây dựng 22 khu kinh tế - quốc phòng trên các địa bàn chiến lược biên giới, hải đảo; kết hợp phát triển kinh tế -xã hội với củng cố quốc phòng -an ninh, xóa đói giảm nghèo cho nhân dân (Nguyễn Quang Huy, 2016). Với việc trực tiếp cử cán bộ, chiến sĩ xuống các xã, bản trong khu kinh tế - quốc phòng tiến hành công tác dân vận, tuyên truyền chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; tuyên truyền về nếp sống văn hóa và phổ biến khoa học kỹ thuật sản xuất đã làm thay đổi từng bước cách nghĩ, cách làm của đồng bào theo hướng tiến bộ. Mô hình kết hợp kinh tế với quốc phòng do các đoàn KT- QP thực hiện đã giúp người nghèo,

đồng bào dân tộc thiểu số vùng biên giới, vùng đặc biệt khó khăn có việc làm, thu nhập ổn định, từng bước thoát nghèo bền vững.

NHNN đã xây dựng và triển khai các giải pháp để hướng dòng vốn tín dụng thương mại cùng với dòng vốn tín dụng chính sách tại NHCSXH giúp người nghèo và các đối tượng chính sách tiếp cận nguồn vốn này. Điển hình như NHNN đã trình Chính phủ ban hành chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn; triển khai các chương trình chính sách tín dụng đối với người nuôi tôm và cá tra, hỗ trợ nhằm giảm tổn thất trong nông nghiệp, chính sách phát triển thủy sản, chương trình tái canh cà phê, chương trình cho vay nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, nông nghiệp sạch nhằm đáp ứng được yêu cầu về đầu tư tín dụng và phát triển bền vững ngành nông nghiệp. Bên cạnh đó, NHNN đã chủ trì, phối hợp các cơ quan liên quan tích cực thực hiện huy động nguồn lực từ các tổ chức tài chính quốc tế (WB, ADB) cho lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, phát triển kinh tế - xã hội vùng sâu, vùng xa và vùng dân tộc thiểu số. NHNN cũng phối hợp chặt chẽ các bộ, ngành và đơn vị có liên quan thực hiện rà soát hệ thống chính sách giảm nghèo, hoàn thiện cơ chế chính sách và khung pháp lý cho hoạt động tín dụng chính sách nói chung và hoạt động của NHCSXH nói riêng; kịp thời xử lý các khó khăn, vướng mắc phát sinh... Vốn tín dụng chính sách đã được đầu tư đến 100% xã, phường, thị trấn trên cả nước; trong đó, tập trung ưu tiên cho vay các xã vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng đặc biệt khó khăn, vùng sâu, vùng xa, biên giới. Đến nay, sau 15 năm hoạt động, nguồn vốn tín dụng chính sách đã giúp gần 4,5 triệu hộ vượt qua ngưỡng nghèo; giúp hơn 3,5 triệu lượt học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn được vay vốn học tập; xây dựng hơn 9,9 triệu công trình nước sạch và vệ sinh môi trường ở nông thôn... đóng góp quan trọng để thực hiện được các mục tiêu đặt ra tại Chương trình Mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững (Nguyễn Đức Hải, 2016).

2.4.1.3. Xét về hiệu quả tài chính

Phần lớn các dự án đầu tư công nói chung, các dự án đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp nói riêng rất khó đánh giá hiệu quả về mặt tài chính, đặc biệt đối với các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng nông nghiệp, mặc dù có ý nghĩa quan trọng đối với phát triển kinh tế nông nghiệp nhưng không trực tiếp sản xuất sản phẩm nên không thể đo lường được kết quả đầu ra để so sánh với chi phí đầu vào. Một số dự án đầu tư công khác trong lĩnh vực nông nghiệp có thể tính toán được hiệu quả tài chính và khi so sánh thì cho thấy không cao hơn khu vực tư nhân. Ngoài ra, hầu hết các dự án này có hiệu quả tài chính thực tế thấp hơn nhiều so với các chỉ tiêu tính toán khi lập – thẩm định dự án. Trong các dự án được khảo sát, khi được hỏi: “Xét trên phương diện tài chính, dự án có hiệu quả”, chỉ có 15% trả lời rất đồng ý, 22% trả lời khá đồng ý, trong khi có tới 35% trả lời không đồng ý, số còn lại trả lời ít đồng ý đến đồng ý vừa phải. Như vậy nhìn chung người được khảo sát đều đánh giá không tích cực về hiệu quả tài chính của các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp. Tuy nhiên, ở một số khía cạnh về hiệu quả tài chính, các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp vẫn nhận được một số điểm tích cực như sau: các chương trình dự án nhằm mục đích hỗ trợ phát triển liên kết chuỗi sản xuất – tiêu thụ đang có những cải thiện nhất định về mặt hiệu quả tài chính, chẳng hạn chỉ tiêu thời gian thu hồi vốn của các dự án trong giai đoạn sau năm 2010 đang được rút ngắn bình quân 2 năm so với trước (Phương, 2018). Các chỉ tiêu về lợi ích – chi phí cũng tăng lên bình quân khoảng 25%, trong khi chỉ tiêu IRR và NPV hầu như không có nhiều thay đổi. Nguyên nhân của những cải thiện tích cực này có thể xuất phát từ việc kiểm soát chi phí đầu tư của các dự án đã được thực hiện tốt hơn, trong khi việc áp dụng các công nghệ hiện đại giúp tăng chất lượng sản phẩm và giảm giá thành sản xuất.

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. ICOR trong NN đạt tỷ lệ cao nhất trong hai năm 2011 và 2012 (8.28 và 8.06), tỷ lệ có xu hướng giảm từ giai đoạn 2013 – 2015 nhưng lại có dấu hiệu tăng dần trở lại vào 2016, 2017 (5.35 và 5.98).

Trong hai năm đầu 2007 và 2008 sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) nông nghiệp là ngành có ĐTC tăng trưởng cao hơn hẳn so với trước khi gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới. Tuy nhiên, từ năm 2009 do tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu đối với kinh tế Việt nam nói chung và ngành nông nghiệp nói riêng bị ảnh hưởng, tốc độ tăng trưởng của Nông nghiệp và Chế biến nông sản thực phẩm đã bị giảm khá lớn và gần như không còn tăng trưởng do giá bán trên thị trường quốc tế giảm.

Trong hai năm trở lại đây, tình trạng cơ cấu lại khu vực doanh nghiệp nhà nước còn gặp nhiều vướng mắc, trở ngại; cơ cấu lại nông nghiệp tuy đạt được kết quả bước đầu, nhưng kinh tế hộ nhỏ lẻ vẫn chiếm tỷ trọng cao, tích tụ đất đai đã có chủ trương nhưng chuyển biến chậm, việc sử dụng tài nguyên đất nông nghiệp chưa hiệu quả, mô hình nông nghiệp hiệu quả cao chưa được quan tâm có thể dẫn tới phát triển nông nghiệp công nghệ cao theo phong trào, tạo dư thừa cung sản phẩm không đồng đều giữa các vùng.

Cơ sở hạ tầng mặc dù đã được tăng cường đầu tư nhưng nhiều khu vực còn rất khó khăn. Vẫn còn 149 xã/9.200 xã chưa có đường ô tô đến trung tâm xã; Hệ thống thủy lợi tại một số địa phương đầu tư còn thiếu đồng bộ. Đến năm 2011, cả nước vẫn còn 16 xã ở vùng hải đảo, biên giới, vùng cao chưa có điện; Hệ thống cấp nước sạch, nhà tiêu hợp vệ sinh còn thiếu, các công trình đầu mối về thủy lợi chưa đủ điều kiện ứng phó với biến đổi khí hậu, tốc độ đô thị hóa khu vực nông thôn còn chậm...

Khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản những năm gần đây gặp nhiều khó khăn do diễn biến bất lợi của thời tiết. Cụ thể, sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản trong năm 2016 gặp nhiều khó khăn: rét đậm, rét hại đầu năm tại các tỉnh phía Bắc; mưa, lũ ở miền Trung; tình trạng hạn hán, xâm nhập mặn nghiêm trọng tại Nam Trung Bộ, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long và sự cố môi trường biển xảy ra tại 4 tỉnh miền Trung....

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

Kết quả số liệu phân tích ở trên cho thấy vẫn còn những thiên lệch trong đầu tư ở các ngành nông, lâm, nghiệp. Phần lớn đầu tư công dành cho sản xuất nông nghiệp (chiếm tỷ trọng trung bình 80% giai đoạn 2015 – 2017 so với lâm nghiệp và thủy lợi). Và hầu hết các khoản chi cho đầu tư sản xuất nông nghiệp đều tập trung vào hệ thống giao thông nội đồng.

Đầu tư công cho lâm nghiệp chưa được chú ý đầu tư xứng đáng, và khoảng đầu tư này chiếm tỷ lệ rất thấp trong tổng nguồn đầu tư nông nghiệp (khoảng 3.5% giai đoạn 2015 – 2017). Đầu tư công cho ngành thủy lợi thời gian qua có tăng nhưng chưa xứng tầm với ngành. Công tác đầu tư hạ tầng còn bất cập, chưa đáp ứng yêu cầu sản xuất, vốn đầu tư hạ tầng thấp, đầu tư chưa đồng bộ, hầu hết hiện nay hệ thống thủy lợi phục vụ nuôi trồng thủy sản vẫn dùng chung với hệ thống thủy lợi phục vụ nông nghiệp, làm tăng nguy cơ về ô nhiễm nguồn nước và dịch bệnh.

Ba là, ICOR xét lãnh thổ vùng Tây Nguyên và vùng đồng bằng Sông Cửu Long có dấu hiệu tăng trở lại trong ba năm 2015, 2016 và 2017. Phân bổ vốn đầu tư công tại các vùng Tây Nguyên chưa thật sự tạo động lực thúc đẩy tiềm năng phát triển của từng địa phương. Đầu tư cho Nông nghiệp vùng ĐBSCL cũng trong tình trạng tương tự, vẫn chưa thực sự tập trung đầu tư cho nghiên cứu chiều sâu chuyển giao công nghệ, áp dụng tiến bộ khoa học phát triển nhân tạo giống cây, giống con có năng suất chất lượng cao, ổn định và an

toàn vệ sinh dịch bệnh đáp ứng được nhu cầu thị trường nội địa và xuất khẩu. Cơ cấu vốn đầu tư vào Tây Nguyên hiện nay chưa hợp lý, chủ yếu là vốn ngân sách Nhà nước, trái phiếu Chính phủ, vốn BT, BOT; tỷ lệ vốn ODA, FDI và đầu tư của doanh nghiệp trong nước rất nhỏ. Nguyên nhân là do hạ tầng kinh tế-xã hội ở Tây Nguyên, nhất là giao thông còn hạn chế; thiếu nguồn lao động có trình độ cao, công nghiệp hỗ trợ phát triển chậm... Mặt khác, hiệu quả công tác vận động xúc tiến đầu tư vốn ODA và FDI chưa cao, dàn trải, phân tán nguồn lực, chưa tập trung vào các đối tác, lĩnh vực trọng điểm. Công tác thu hút các dự án đầu tư lĩnh vực công nghệ cao còn hạn chế, chuyển giao công nghệ còn chậm, việc thu hút đầu tư vào chế biến các sản phẩm đặc trưng của vùng như: cà phê, cao su, hồ tiêu và các nông – lâm sản khác đạt rất ít, chưa tạo ra được chuỗi giá trị cao và bền vững... nên chưa đáp ứng yêu cầu của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở Tây Nguyên.

Bên cạnh đó, điều quan tâm đầu tiên của các nhà đầu tư là thời gian thực hiện các thủ tục đầu tư nhanh chóng, đơn giản bởi nếu hoàn thành nhanh các thủ tục đầu tư thì doanh nghiệp sẽ có nhiều thời gian hơn tiến hành sản xuất, giảm bớt lãi vay ngân hàng. Trong khi đó, vấn đề đơn giản hóa thủ tục hành chính tại Tây Nguyên chưa tốt, và đây là khó khăn lớn thứ hai trong thu hút đầu tư vào Tây Nguyên.

ĐBSCL là vựa lúa lớn nhất của cả nước, đồng thời là vùng trọng điểm thủy sản, trái cây, nông sản; hằng năm đóng góp khoảng 90% sản lượng gạo, 70% sản lượng trái cây, 60% kim ngạch xuất khẩu thủy sản cả nước (Tổng cục thống kê Việt Nam). Hơn nữa, các nhà đầu tư nước ngoài còn thiếu thông tin về cơ hội, chính sách đầu tư, thiếu hụt nhân công có tay nghề... Các doanh nghiệp trong khu vực cũng đang phải đối mặt với nhiều thách thức, nhất là thị trường ngày càng bị thu hẹp, các chi phí sản xuất ngày càng tăng, cho nên nhiều doanh nghiệp tư nhân không vay đầu tư mới mà chỉ vay vốn lưu động phục vụ sản xuất. Bên cạnh đó, một số doanh nghiệp tư nhân đầu tư vào các lĩnh vực nông

nghiệp công nghệ cao, năng lượng điện gió, điện mặt trời nhưng hiện địa phương không còn nhiều quỹ đất cho nhà đầu tư. Nhìn chung, ở hầu hết các khu vực nông thôn, thủ tục hành chính còn rườm rà, phong cách làm việc của một bộ phận cán bộ công chức chưa tốt; trình độ tay nghề của người lao động chưa đáp ứng nhu cầu sử dụng của các doanh nghiệp, làm ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình thu hút đầu tư. Bên cạnh đó vùng Đồng bằng sông Cửu Long hiện nay vẫn chưa có các trung tâm logistics vệ tinh; chưa có nhiều doanh nghiệp lớn đầu tư các dự án chuyên về dịch vụ logistics nên khả năng cung ứng chuỗi dịch vụ logistics còn yếu; chi phí logistics còn cao, đa số là thuê lao động nhỏ lẻ, các hộ kinh doanh tự phát tại nông thôn để vận chuyển.

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. Hiện nay, có khá nhiều dự án mà tình trạng đầu tư dàn trải, hiệu quả sử dụng vốn chưa cao, một số nơi còn xảy ra sai phạm trong quản lý đầu tư. Qua giám sát cho thấy một số công trình đạt hiệu quả thấp do bố trí vốn đầu tư chưa đáp ứng tiến độ theo kế hoạch được duyệt, đầu tư thiếu đồng bộ, thi công kéo dài; Chất lượng công tác khảo sát, thiết kế còn chưa đạt yêu cầu, ảnh hưởng tới chất lượng và hiệu quả công trình; giá cả nguyên vật liệu biến động thất thường làm phát sinh chi phí...Ngoài ra, còn do những nguyên nhân chủ quan như: nhận thức của một bộ phận cán bộ, các cấp chính quyền về vị trí, vai trò, tầm quan trọng của đầu tư cho “tam nông” chưa cao; vẫn còn tâm lý trông chờ, ỷ lại vào sự đầu tư của Nhà nước nên trong quá trình thực hiện đầu tư, tình trạng thất thoát, lãng phí, kém hiệu quả còn xảy ra.

Năm là, nợ VĐT xây dựng cơ bản với con số khá cao trong hai năm 2015 và 2016. Về khách quan, đầu tư cho khu vực nông nghiệp, nông thôn đòi hỏi nguồn lực rất lớn của Nhà nước cũng như toàn xã hội do địa bàn nông nghiệp, nông thôn rộng lớn, địa hình phức tạp, nhiều vùng sâu, vùng xa, vùng núi cao, sản xuất chưa phát triển, thu nhập của người dân còn thấp, đời sống

khó khăn..., trong khi đó nguồn lực đầu tư của Nhà nước và toàn xã hội có hạn, vì thế không thể đáp ứng đủ nhu cầu cho tổng thể nền kinh tế, việc sử dụng nguồn vốn viện trợ, vay nợ nước ngoài khi ngân sách nhà nước không đáp ứng kịp thời là tất yếu. Mặt khác, sản xuất nông nghiệp chịu rủi ro cao do sự tác động trực tiếp của thời tiết khí hậu, biến động của môi trường, dịch bệnh... việc phòng chống, khắc phục hậu quả là rất khó khăn, phức tạp nên khó thu hút đầu tư từ các doanh nghiệp trong và ngoài nước tham gia nên việc huy động nguồn lực cũng vô cùng khó khăn.

2.4.2.2. Những nguyên nhân của hạn chế, yếu kém

** Nguyên nhân chủ quan*

Để đánh giá nguyên nhân của những hạn chế của đầu tư công vào lĩnh vực nông nghiệp, tác giả đưa ra 18 câu hỏi lựa chọn và một câu hỏi mở để khảo sát các cán bộ quản lý dự án đầu tư công, kết quả như sau:

- Về công tác quy hoạch: Đối với câu hỏi, “Dự án phù hợp với quy hoạch vùng, miền?”, có 55% người được hỏi trả lời rất đồng ý và khá đồng ý, còn lại 45% trả lời không đồng ý đến đồng ý vừa phải. Khi được hỏi: “công tác quy hoạch của vùng và ngành đảm bảo thống nhất và nhất quán?”, 63% trả lời từ khá đồng ý đến rất đồng ý, còn lại 37% trả lời không đồng ý hoặc ít đồng ý. Như vậy, phần lớn người được khảo sát đánh giá khá tích cực đối với tác quy hoạch đầu tư công.

- Về hoạt động thẩm định dự án: Đối với câu hỏi, “Các quy định về thẩm định dự án đầy đủ và phù hợp với thực tiễn?” có tới 76% người được hỏi trả lời khá đồng ý và rất đồng ý, còn lại trả lời không đồng ý đến đồng ý vừa phải. Khi được hỏi: “Công tác thẩm định dự án đúng quy trình và có chất lượng”, có 37% trả lời đồng ý, trong khi 63% trả lời từ không đồng ý đến đồng ý vừa phải, với ghi chú là dự án thẩm định đúng quy trình nhưng chất lượng chưa cao. Như vậy, các quy định về thẩm định dự án khá đầy đủ, tuy nhiên thực tiễn áp dụng chưa được đánh giá tích cực.

- Về phân bổ vốn đầu tư: Khi được hỏi, “Nguồn vốn đầu tư cho dự án đáp ứng đủ nhu cầu thực hiện dự án”, chỉ có 44% trả lời khá đồng ý, trong khi số còn lại trả lời không hoặc ít đồng ý. Đối với câu hỏi: “Việc phân bổ vốn đầu tư đúng quy trình và kịp thời”, có 48% trả lời khá đồng ý, còn lại trả lời không hoặc ít đồng ý, với ghi chú việc phân bổ vốn đầu tư đúng quy trình nhưng chưa kịp thời. Như vậy, việc phân bổ vốn đầu tư cho dự án công được đánh giá chưa kịp thời.

- Về hoạt động kiểm tra, giám sát: Khi được hỏi, “Các quy định, quy trình về giám sát đầy đủ và phù hợp với thực tiễn”, có 76% trả lời khá đồng ý, còn lại trả lời không hoặc ít đồng ý. Đối với câu hỏi: “Hoạt động giám sát được thực hiện nghiêm túc và có hiệu quả”, chỉ có 34% trả lời khá đồng ý, còn lại 66% trả lời không hoặc ít đồng ý. Về câu hỏi: “Công tác giám sát giúp người quản lý có những điều chỉnh kịp thời để nâng cao hiệu quả hoạt động”, có 24% trả lời khá đồng ý, 28% trả lời ít đồng ý, 48% trả lời không đồng ý. Như vậy, các quy định về kiểm tra giám sát là tương đối đầy đủ và phù hợp, tuy nhiên việc triển khai thực hiện chưa có hiệu quả.

- Về công khai, minh bạch thông tin của dự án: Khi được hỏi, “Các quy định về công khai và minh bạch hoạt động của dự án là đầy đủ và phù hợp”, có 47% trả lời khá đồng ý, 53% trả lời không đồng ý hoặc ít đồng ý. Đối với câu hỏi: “Dự án đã chấp hành tốt việc công khai và minh bạch thông tin về hoạt động của dự án”, chỉ có 38% trả lời khá đồng ý, còn lại 62% trả lời không đồng ý đến ít đồng ý. Như vậy, các quy định về công khai, minh bạch là khá đầy đủ và phù hợp, tuy nhiên thực tiễn chấp hành chưa cao

- Về năng lực hoạt động của dự án: Đối với câu hỏi. “Năng lực tài chính của dự án đảm bảo hoạt động có hiệu quả”, có 43% trả lời khá đồng ý, 25% trả lời không đồng ý. Khi được hỏi: “Năng lực cán bộ quản lý của dự án đáp ứng yêu cầu”, có 36% người được hỏi trả lời khá đồng ý, còn lại 64% trả lời không đồng ý hoặc ít đồng ý. Đối với câu hỏi: “Cán bộ kỹ thuật của dự án có năng lực

và được đào tạo bài bản, có kinh nghiệm”, có 34% trả lời khá đồng ý, 28% trả lời đồng ý vừa phải, 33% trả lời ít đồng ý, 5% trả lời không đồng ý. Về câu hỏi: “Hoạt động đầu tư và sản xuất của dự án thực hiện đúng quy trình, ít xảy ra sai sót”, 88% người được khảo sát trả lời khá đồng ý, 12% trả lời đồng ý vừa phải. Khi được hỏi: “Công nghệ áp dụng trong dự án là hiện đại và phù hợp”, 59% cho rằng khá phù hợp, còn lại 41% trả lời ít đồng ý hoặc đồng ý vừa phải. Như vậy, nhìn chung năng lực hoạt động của các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp là không cao.

Tóm lại, hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế, yếu kém, nguyên nhân chủ yếu là do:

Một là, cơ chế chính sách về đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp còn một số bất cập. Hiện việc thu hút doanh nghiệp đầu tư trong lĩnh vực nông, lâm, ngư nghiệp còn nhiều bất cập, từ công tác xây dựng chính sách cho đến tổ chức thực hiện. Khảo sát 100 doanh nghiệp của Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp, nông thôn cho thấy: 63,5% doanh nghiệp cho rằng tiếp cận đất đai gặp khó khăn; 49,7% doanh nghiệp gặp khó trong việc thực thi các chính sách thuế, phí... Nghị định số 210/2013/NĐ-CP ngày 19-12-2013 về khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn sau 4 năm thực hiện, chỉ có 4.424 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực nông, lâm, ngư nghiệp, chiếm dưới 1% tổng số doanh nghiệp cả nước (Bộ NN&PTNT, 2017). Nguyên nhân là do chính sách chưa phù hợp với thực tiễn, nhiều tiêu chí quy định quá cao (quy mô, công suất, công nghệ, tỷ lệ sử dụng nguyên liệu và lao động địa phương), thủ tục phức tạp, nhà đầu tư khó tiếp cận nguồn hỗ trợ. Doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn đa số quy mô nhỏ và siêu nhỏ trong khi ngân sách trung ương chỉ hỗ trợ cho dự án có mức đầu tư trên 2 tỷ đồng, dẫn đến nhiều dự án đề xuất theo Nghị định không nhận được hỗ trợ từ ngân sách Trung ương.

Về tiếp cận tín dụng cho đầu tư công trong nông nghiệp, qua rà soát cho thấy, chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn và cho vay nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao đã qua nhiều lần sửa đổi, bổ sung nhưng đến nay người dân, doanh nghiệp vẫn khó tiếp cận. Điển hình là Nghị định số 55/2015/ ND-CP ngày 9-6-2015 của Chính phủ (Nghị định 55) về chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn và Quyết định số 813/QĐ-NHNN ngày 24-4-2017 về chương trình cho vay khuyến khích phát triển nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, nông nghiệp sạch để thực hiện Nghị quyết 30/NQ-CP ngày 7-3-2017 của Chính phủ. Số liệu từ NHNN cho biết dư nợ trong lĩnh vực này đạt hơn 1,188 triệu tỷ đồng, tăng khoảng 47% so với thời điểm bắt đầu triển khai nghị định và tăng 13,7% so với cuối năm 2016, chiếm tỷ trọng 19,8% trong tổng dư nợ tín dụng đối với nền kinh tế. Đến tháng 6-2017, tổng dư nợ cho vay nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, nông nghiệp sạch đạt 32.339 tỷ đồng, trong đó cho vay nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao là 27.737 tỷ đồng. Nguyên nhân chính được xác định là các thủ tục cho vay chưa sát với thực tế và còn nhiều phức tạp. Thời hạn, hạn mức cho vay chưa phù hợp với nhiều đối tượng, lãi suất cho vay còn cao. Thủ tục tiếp cận nguồn vốn tín dụng còn nhiều phức tạp khi yêu cầu nhiều loại giấy chứng nhận, đăng ký, tài sản thế chấp hay nhiều điều kiện khác, khiến doanh nghiệp nản lòng. Nhiều hộ gia đình chưa được cấp sổ đỏ hoặc nhiều trang trại có giá trị lớn, nhưng chưa có sổ đỏ nên không được coi là tài sản bảo đảm khiến mức cho vay tối đa chỉ khoảng 100 triệu đồng. Các doanh nghiệp khó tiếp cận nguồn vốn vay phát triển nông nghiệp công nghệ cao do vốn đầu tư cho dự án lớn, nhưng hầu hết sản phẩm tiêu thụ chưa ổn định. Hiện các công trình sản xuất nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao như: Nhà kính, nhà lưới... chưa được cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu tài sản trên đất nông nghiệp gây khó khăn cho doanh nghiệp trong việc làm thủ tục đăng ký giao dịch, bảo đảm thế chấp cho khoản vay tại ngân hàng. Đáng lưu ý, việc thiếu các quy định,

hướng dẫn cụ thể về định giá tài sản trên đất đang là rào cản lớn nhất trong việc tiếp cận dòng vốn tín dụng của doanh nghiệp và nông dân.

Về luật đấu thầu quy định các hoạt động lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án đầu tư nhưng không quy định thủ tục lập, trình duyệt dự án đầu tư. Một số văn bản mới ban hành nhưng đã bộc lộ nhiều khiếm khuyết, phải sửa đổi hoặc khó thi hành do sự chông chéo quyền quản lý của các bộ ngành khác nhau. Chẳng hạn, sau khi luật đầu tư và luật đấu thầu được Quốc hội ban hành năm 2005 thì luật khác ban hành trước năm 2005 trái với quy định của các luật này cần được bãi bỏ. Nhưng trên thực tế, giữa Luật Xây dựng năm 2003 và Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu năm 2005 vẫn còn nhiều điểm chưa ăn khớp và trùng lặp. Trong luật xây dựng cũng quy định về đấu thầu và trong luật đấu thầu cũng viện dẫn luật xây dựng. Thậm chí, trong quản lý cụ thể, người ta phải vận dụng đến cả các Nghị định 52 đã ban hành trước năm 2000 để xử lý các nguồn vốn dành cho đầu tư công, gây phiền phức cho các đơn vị thực hiện đầu tư. Điều này do các luật nói trên được xây dựng và ban hành tách rời nhau.

Bên cạnh đó, chưa có một văn bản thống nhất về đầu tư công làm cơ sở pháp lý cho việc thực hiện và quản lý đầu tư sử dụng vốn Nhà nước cho các mục đích ngoài kinh doanh và cả cho các hoạt động kinh doanh mà Nhà nước và các doanh nghiệp Nhà nước, các đơn vị thuộc bộ máy Nhà nước tiến hành. Các quy định hiện hành có nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau nên gây khó khăn trong việc tra cứu và thi hành. Dự thảo luật đầu tư công đã hai lần đưa vào chương trình xây dựng luật nhưng đều bị trì hoãn. Dự thảo luật này coi đầu tư công là đầu tư bằng nguồn vốn Nhà nước vào các dự án, chương trình mục tiêu quốc gia thuộc các lĩnh vực công ích, không nhằm mục đích kinh doanh. Lý do Chính phủ đề nghị trì hoãn trình dự án luật này là vì vi phạm điều chỉnh của dự luật chưa được làm rõ. Nếu là hoạt động công ích thì đã được quy định trong luật đầu tư.

Các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành chưa xác định rõ yêu cầu quản lý Nhà nước về hoạt động đầu tư công, đối tượng và nội dung quản lý trong các khâu quy hoạch, kế hoạch, chuẩn bị đầu tư, triển khai thực hiện dự án, quản lý sử dụng nguồn vốn, quản lý khai thác dự án và một số vấn đề khác. Việc phân định trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quá trình quản lý đầu tư công chưa rõ ràng.

Hai là, môi trường kinh doanh nông nghiệp không hấp dẫn và còn hạn chế. Theo Báo cáo của Ngân hàng Thế giới (WB, 2016), Việt Nam có điểm số thấp về điều kiện quản lý, kinh doanh nông nghiệp. Môi trường kinh doanh giống cây trồng của Việt Nam ở mức 62,5/100 điểm, thấp hơn cả Campuchia, Bangladesh và Philippines. Thời gian đăng ký cấp giấy phép kinh doanh giống nông nghiệp mới ở Việt Nam lên tới 901 ngày so với Philippines (571 ngày) và Myanmar (306 ngày). Môi trường kinh doanh máy móc nông nghiệp chỉ đạt 24,4/100 điểm (hơn Lào và Myanmar). Thủ tục và quy định cho phép hưởng ưu đãi về thuế, phí còn nhiều bất cập. Xuất khẩu nông sản của Việt Nam vẫn chủ yếu dưới dạng thô. Vì vậy, cần xây dựng mô hình mẫu, đầu tư vào khu vực, sản phẩm cụ thể để tạo nên sản phẩm, giá trị của Việt Nam.

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. Đầu tư cho khu vực nông nghiệp, nông thôn đòi hỏi nguồn lực rất lớn của Nhà nước cũng như toàn xã hội, bởi lĩnh vực nông nghiệp và địa bàn nông thôn rộng lớn, địa hình phức tạp, nhiều vùng sâu, vùng xa, vùng núi cao, sản xuất chưa phát triển, thu nhập của người dân còn thấp, đời sống khó khăn... Trong khi đó, nguồn lực đầu tư của Nhà nước và toàn xã hội có hạn. Mặc dù Nhà nước đã chú trọng đầu tư cho khu vực nông nghiệp, nông thôn, nhưng trên thực tế mới chỉ đáp ứng được 55% - 60% yêu cầu, vì vậy chưa phát huy hết tiềm năng trong nông nghiệp, nông thôn. Cùng với đó, tình trạng đầu tư dàn trải, hiệu quả sử dụng vốn chưa cao, một số nơi vẫn xảy ra sai phạm trong quản lý đầu tư khiến

vốn đầu tư đã ít lại bị lãng phí. Nguồn lực đầu tư vẫn chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước, việc huy động nguồn lực đầu tư của toàn xã hội còn hạn chế. Cụ thể, đầu tư của tư nhân trong nước vào nông nghiệp, nông thôn chủ yếu dựa vào nguồn vốn của hộ gia đình. Theo kết quả Tổng điều tra nông nghiệp, nông thôn năm 2011, bình quân mỗi hộ ở nông thôn chỉ có 17 triệu đồng tích lũy, còn hộ nông nghiệp chỉ có 12,5 triệu đồng tích lũy, tương đương khoảng 600-800USD/hộ/năm. Tích lũy thấp, nên nông dân khó đầu tư máy móc thiết bị, cải thiện kết cấu hạ tầng, nâng cao hiệu quả và chất lượng sản phẩm. Nguồn FDI đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn cũng thấp. Theo báo cáo của Cục Đầu tư nước ngoài, vốn FDI đầu tư vào nông, lâm, thủy sản năm 2012 chỉ chiếm 0,6% trên tổng vốn đầu tư và đang có xu hướng giảm.

Để thúc đẩy sự phát triển của nông nghiệp, nông thôn, điều kiện tiên quyết là tạo vốn cho nông nghiệp và khơi thông dòng tín dụng nông nghiệp. Mặc dù, dòng tín dụng nông nghiệp tăng trong thời gian qua, nhưng do năng lực sản xuất của lĩnh vực này vẫn còn rất lớn nên chính sách tín dụng vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu và chưa phát huy được hiệu quả như mong đợi.

Bốn là, công tác quy hoạch kết cấu hạ tầng cho các vùng sản xuất nông nghiệp chưa đầy đủ. Quy hoạch kết cấu hạ tầng nông thôn chưa bảo đảm cho nhu cầu phát triển, cơ giới hóa, hiện đại hóa (quy mô đồng ruộng, giao thông nội đồng); Kết cấu hạ tầng nông thôn còn nhiều yếu kém, chưa tạo điều kiện ứng dụng máy móc trong sản xuất. Bên cạnh đó, thu nhập từ sản xuất nông nghiệp thấp, vốn tích lũy bình quân một hộ nông thôn 16,8 triệu đồng (2011) và rất bấp bênh. Vì vậy, khả năng tích lũy để đầu tư, mua sắm máy móc, trang thiết bị sản xuất của nông dân gặp nhiều khó khăn; công tác tổ chức chỉ đạo thực hiện và quản lý nông nghiệp của nhà nước còn chưa hiệu quả; triển khai thực hiện các chính sách còn hạn chế.

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. Nguyên nhân dẫn đến tình

trạng lập dự toán và phân bổ dự toán dàn trải là do việc phê duyệt dự án đầu tư tràn lan, chưa tính đến khả năng cân đối nguồn lực. Bên cạnh đó, Bộ Tài chính là cơ quan chịu trách nhiệm huy động nguồn vốn cho các dự án; song vai trò của Bộ Tài chính trong việc tham gia vào quyết định đầu tư, lập và phân bổ dự toán rất hạn chế. Việc lựa chọn dự án không đi đôi với cân đối nguồn lực, sự phối hợp thiếu chặt chẽ giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính là những nguyên nhân chính dẫn đến việc rất nhiều dự án đã được quyết định đầu tư song không thể triển khai được theo kế hoạch (World Bank, 2012).

Sáu là, công tác quản lý, kiểm tra, giám sát đầu tư công vẫn còn nhiều bất cập. Trung ương khó kiểm soát hết được đầu tư của địa phương, việc đầu tư vẫn còn phân tán, dàn trải, kém hiệu quả và mất cân đối ở các bộ, ngành và địa phương. Bên cạnh đó, công tác xác định và lựa chọn tiêu chí đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của một số công trình, dự án đầu tư công còn khó khăn. Nhiều gói thầu khi triển khai thi công không đủ nguồn lực đáp ứng yêu cầu về tiến độ và chất lượng; chợ xây xong không có người sử dụng, khu công nghiệp không có nhà ở cho công nhân, nhiều biệt thự ở các khu đô thị mới bỏ hoang, nhưng lại thiếu trường học, bệnh viện, trường mẫu giáo... cho thấy nguồn vốn đổ vào các dự án này bị lãng phí nghiêm trọng. Các cuộc thanh tra, kiểm tra các công trình cho thấy, nhiều dự án có sai phạm trong khâu lập thủ tục đầu tư, thiết kế, đấu thầu, sử dụng vốn đầu tư sai mục đích, nghiệm thu, thanh toán không, quyết toán sai so với khối lượng thực tế đã thi công, đơn giá, định mức... gây thất thoát, lãng phí vốn đầu tư. Các cuộc kiểm toán vốn đầu tư công của Kiểm toán Nhà nước hiện nay chỉ chọn mẫu mà chưa đủ nhân lực, kỹ thuật để triển khai kiểm toán 100% các đơn vị trong kế hoạch. Vì vậy, vẫn chưa có điều kiện để đi sâu phát hiện các gian lận trong công tác thiết kế, lập biện pháp tổ chức thi công. Trong khi đây là tiền đề làm tăng chi phí, gây lãng phí và thất thoát vốn đầu tư.

Bảy là, nguồn nhân lực và trình độ 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. Ngành nông nghiệp cả nước gặp nhiều khó khăn khi muốn ứng dụng công nghệ cao vào sản xuất, do thiếu hụt lao động có kỹ năng chuyên môn cho nền nông nghiệp 4.0, chưa đáp ứng được các yêu cầu để ứng dụng công nghệ cao như: có trình độ chuyên sâu với kiến thức, kỹ năng nghiên cứu ứng dụng và chuyển giao; kỹ năng quản lý; năng lực tiếp nhận, làm chủ công nghệ để ứng dụng và phát triển thực tế sản xuất vào công nghệ sinh học, chăn nuôi (bò sữa, bò thịt, heo), trồng trọt, cá cảnh, nuôi trồng thủy sản (đặc biệt lĩnh vực nghiên cứu về giống, di truyền giống, di truyền phân tử và quản lý sản xuất giống), bảo vệ thực vật, thú y, chế biến và bảo quản nông lâm thủy sản.

* Nguyên nhân khách quan

- *Điều kiện thiên nhiên*: biến đổi khí hậu và tình trạng ô nhiễm đất nông nghiệp ngày càng gia tăng. Mức độ biến đổi khí hậu những năm gần đây xảy ra nhanh, đặc biệt xâm nhập mặn ở đồng bằng sông Cửu Long ngày càng diễn biến phức tạp. Thời tiết khí hậu nóng bức ở miền Bắc không thuận lợi cho cây lúa phát triển. Tài nguyên nước ngày càng cạn kiệt, đặc biệt là nhu cầu về nguồn nước sạch. Đồng thời, thiên tai, hạn hán diễn ra bất thường và có xu hướng ngày càng gia tăng. Điều đó làm tăng đầu tư và xã hội hóa công tác đầu tư phát triển thủy lợi, phòng chống thiên tai. Bên cạnh đó, hệ thống đê điều còn chứa đựng những ẩn họa, thêm vào đó các nguy cơ sụt lún, sạt lở đe dọa tiếp tục thu hút sự quan tâm của các nhà đầu tư và làm tăng chi phí nghiên cứu xử lý đê biển, cảnh báo lũ quét.

- *Ảnh hưởng của môi trường, dịch bệnh*: hệ thống chuồng trại chăn nuôi luôn ẩn chứa những nguy cơ tiềm ẩn có thể bùng phát thành dịch. Dịch bệnh xảy ra đối với gia súc, gia cầm có thể lây nhiễm sang người. Việc bảo vệ, ngăn chặn ngày càng khó khăn do nảy sinh thêm những chủng loại mới; Sản xuất nông nghiệp Việt Nam trong thời gian dài đã sử dụng quá nhiều phân hóa học

làm cho độ phì đất suy giảm, một khối lượng lớn về đạm, lân đã bị rửa trôi, nước bị ô nhiễm hữu cơ, hàm lượng nitrat, nitrit tăng mạnh đã làm cho môi trường nước, đất giảm chất lượng và ngày càng xấu đi. Việc sử dụng phân hóa học, thuốc trừ sâu, thuốc diệt cỏ và các chất kích thích sinh trưởng một cách tùy tiện đã có dấu hiệu vượt quá giới hạn cho phép của môi trường sinh thái, dẫn đến thoái hóa đất, ô nhiễm nguồn nước và gây hại đến sức khỏe con người. Tăng trưởng nông nghiệp của Việt Nam thời gian qua chủ yếu dựa trên thâm dụng tài nguyên thiên nhiên. Điều này gây tác động xấu đến môi trường, làm tăng mức độ ô nhiễm và suy yếu nguồn tài nguyên thiên nhiên (rừng được ven biển, tài nguyên nước ngầm ở Tây Nguyên, nguồn lợi hải sản ven bờ, đa dạng sinh học...). Môi trường ở nông thôn chưa được quản lý tốt. Ô nhiễm nước thải, khí thải ở các khu công nghiệp, làng nghề đang trực tiếp làm suy thoái môi trường, gây nguy hiểm cho sinh kế bền vững của người dân và cạn kiệt nguồn lợi thủy sản.

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 đến năm 2030

** Bối cảnh nông nghiệp và nông thôn sau hơn 30 năm đổi mới*

Nông nghiệp Việt Nam đạt được mức tăng trưởng nhanh và ổn định trong một thời gian dài, cơ cấu nông nghiệp chuyển dịch theo hướng tích cực. Theo số liệu từ Tổng cục thống kê Việt Nam, giá trị sản xuất nông nghiệp của Việt Nam tăng trưởng trung bình với tốc độ 4,06%/năm giai đoạn (1986-2015). Sau khủng hoảng tài chính toàn cầu, mặc dù kinh tế vĩ mô gặp nhiều khó khăn nhưng nông nghiệp vẫn là Ngành giữ được tốc độ tăng trưởng tương đối ổn định, bảo đảm cân bằng cho nền kinh tế. Việt Nam hiện nay đã có 10 mặt hàng đạt kim ngạch trên 1 tỷ USD, bao gồm: gạo, cà phê, cao su, điều, tiêu, sắn, rau quả, tôm, cá tra, lâm sản. Trong khi, các ngành kinh tế khác còn bị tác động bởi suy thoái kinh tế, ngành Nông nghiệp đã vượt qua nhiều khó khăn, đạt kết quả khá toàn diện, tăng trưởng với tốc độ khá cao. Năm 2014, ngành Nông nghiệp đạt tốc độ tăng trưởng 3.3% so với 2.6% (2012-2013), đánh dấu sự hồi phục và tăng trưởng cao. Tốc độ tăng trưởng bình quân giai đoạn 2011-2015 đạt 3.13%, vượt mục tiêu Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI đề ra (2.6-3%). Chất lượng tăng trưởng tiếp tục được cải thiện, tỷ trọng giá trị gia tăng trong tổng giá trị sản xuất Ngành đã tăng từ 57% (2010) lên 64,7% (2013); 67.8% (2014) và khoảng 68% (2015); năng suất lao động xã hội ngành Nông, lâm, thủy sản tăng gần gấp đôi từ 16,3 triệu đồng năm 2010 lên khoảng 31 triệu đồng năm 2015. Giá trị sản phẩm thu được trên 1ha đất trồng trọt đã tăng từ 54,6 triệu đồng/ha năm 2010 lên 79.3 triệu đồng/ha năm 2014 và khoảng 82-83 triệu

đồng/ha năm 2015; cứ mỗi ha mặt nước nuôi trồng thủy sản tăng từ 103.8 triệu đồng/ha (2013) lên 177.4 triệu đồng/ha (2014) và khoảng 183 triệu đồng/ha (2015). Thu nhập của người dân nông thôn năm 2015 tăng khoảng 2 lần so với năm 2010 (đạt mục tiêu của Nghị quyết Đại hội Đảng XI đề ra). Năm 2016, kim ngạch xuất khẩu nông, lâm, thủy sản đạt tới 30,8 tỷ USD. Mặc dù, năng suất lao động thấp, năng lực cạnh tranh không cao nhưng nông nghiệp là Ngành duy nhất có xuất siêu, giúp Việt Nam trở thành một trong những quốc gia xuất khẩu hàng đầu thế giới về nhiều loại nông sản như: gạo, cà phê, hạt tiêu, cao su, các mặt hàng gỗ và thủy sản.

Ngành trồng trọt không còn tình trạng độc canh cây lúa, thay vào đó là sự thâm canh, xen canh rõ rệt trên từng vùng kinh tế, nhiều loại trái cây như nhãn, vải, xoài đã tiếp cận được các thị trường xuất khẩu khó tính như Mỹ, Australia, Liên minh Châu Âu...Do những quy định khắt khe về chất lượng sản phẩm và yếu tố vệ sinh an toàn thực phẩm, từ chỗ quan tâm đến lợi ích trước mắt, ngành trồng trọt đã quan tâm đến yếu tố lâu dài, bền vững với sự can thiệp của khoa học kỹ thuật và các giống cây trồng mới, điều kiện chăm sóc đặc biệt đã làm cho nhiều loại cây trồng thu hoạch quanh năm nhằm thoả mãn nhu cầu của người tiêu dùng và đem lại hiệu quả kinh tế cho người sản xuất.

Ngành chăn nuôi ngày càng thể hiện rõ tính tập trung trong sản xuất, từ chỗ đơn vị sản xuất nhỏ lẻ và sử dụng lao động thủ công đã chuyển sang mô hình trang trại chăn nuôi lớn, từ chăn nuôi gia súc gia cầm đến nuôi trồng thủy sản, thế mạnh là tôm và cá basa do phù hợp với địa hình kênh rạch, sông hồ, nhiều đầm phá và bờ biển dài tại Việt Nam.

Ngành công nghiệp chế biến nông sản đã nhanh chóng phát triển về quy mô, cơ cấu, hiệu quả kinh tế đáp ứng một phần của thị trường, nhiều doanh nghiệp mới được thành lập, nhiều doanh nghiệp đã liên doanh liên kết với nước ngoài, có trụ sở văn phòng đại diện tại nước ngoài, điều này tạo một phần quan trọng vào việc giải quyết công ăn việc làm cho một bộ phận lao động.

Ngành xuất khẩu nông sản có nhiều cơ hội vươn xa tiếp cận với thị trường thế giới do việc mở cửa thị trường và cắt giảm các dòng thuế đã tạo cơ hội cho nhiều mặt hàng nông, lâm, thủy sản của Việt Nam đứng ở tốp đầu về vị trí sản lượng cũng như kim ngạch xuất khẩu. Tổng kim ngạch xuất khẩu nông, lâm, thủy sản năm 2012 đạt 25,7 tỷ USD, tăng 2,5 lần so với năm 2006 (10,6 tỷ USD); năm 2015 đạt 30 tỷ USD, tăng 5,6% so với năm 2010 (Tổng cục thống kê, 2015). Đến nay Việt Nam đã có nhiều mặt hàng nông, lâm, thủy sản xuất khẩu đạt thứ hạng cao như gạo, cà phê, cao su, cá tra, tôm, hạt điều, hồ tiêu, sản phẩm đồ gỗ chế biến...

Tuy nhiên bên cạnh những kết quả tích cực, sản xuất nông nghiệp nhìn chung vẫn còn manh mún, thiếu bền vững, hiệu quả chưa cao, chất lượng sản phẩm và thu nhập của nông dân còn thấp. Cơ cấu kinh tế còn chuyển dịch chậm, ngành chăn nuôi và dịch vụ chưa phát huy được tiềm năng phát triển. Trên thực tế, Việt Nam vẫn nặng về trồng trọt, chăn nuôi và dịch vụ chưa phát triển, nguồn giống mới được lai tạo trong nước có giá thành cao làm cho nông dân khó tiếp cận được. Trình độ khoa học công nghệ còn thấp so với nhu cầu phát triển, công nghệ chế biến nông, lâm, thủy sản còn lạc hậu. Các chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất trong nước thường mang tính tình thế, không theo một chương trình tổng thể, chưa tạo được động lực đủ mạnh để khắc phục tình trạng yếu kém của sản xuất nông nghiệp hiện nay, chưa hướng tới để củng cố các vùng sản xuất nông nghiệp tập trung, chưa thúc đẩy để tạo ra các đơn vị sản xuất quy mô lớn, bên cạnh đó, chính sách tín dụng chưa thực sự tạo cơ hội cho nông dân nhất là những nông dân sản xuất giỏi, những nông dân nghèo có phương án sản xuất kinh doanh. Nhiều trường dạy nghề, trung tâm nghề được hình thành nhưng không phát triển do không có chi phí đầu tư hoặc chết yếu, do người lao động được đào tạo nghề không phù hợp, không thực tế khiến cho quá trình đào tạo đó lãng phí nguồn lực...

Mặc dù nền kinh tế đất nước còn nhiều khó khăn, thách thức, nhưng Chính phủ cùng các bộ, ngành, cấp ủy, chính quyền các cấp, cả hệ thống chính trị và nhân dân cả nước đã chung sức, đồng lòng thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển nông nghiệp và xây dựng nông thôn mới, và đạt được nhiều kết quả nổi bật: Bộ mặt nhiều vùng nông thôn khang trang, xanh, sạch, đẹp hơn; hạ tầng thiết yếu về giao thông, thủy lợi, văn hóa, y tế, giáo dục... được quan tâm đầu tư, nâng cấp, xây dựng; sản xuất nông nghiệp tiếp tục phát triển, mang lại hiệu quả kinh tế và thu nhập cao; số hộ nghèo giảm nhanh, đời sống vật chất và tinh thần của người dân nông thôn từng bước được cải thiện; hệ thống chính trị cơ sở tiếp tục được củng cố.

** 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. Thông qua các thị trường trung gian, nông sản Việt Nam sẽ có cơ hội mở rộng thị trường, tham gia sâu hơn vào chuỗi cung ứng nông sản toàn cầu với đối tác trong AEC, TPP, EVFTA tạo tiền đề làm cho vị thế của ngành Nông nghiệp gia tăng.

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. Các tác động lan tỏa từ đầu tư công nghiệp sẽ gia tăng đầu tư vào nông nghiệp làm cho gánh nặng đầu tư của ngành Nông nghiệp nội địa được san sẻ.

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. Những đổi mới này một mặt tạo ra môi trường kinh doanh bình đẳng, mặt khác đặt ra yêu cầu doanh nghiệp phải tự đổi mới nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh cho phù hợp với bối cảnh.

** Thách thức đối với nông nghiệp trong thời gian tới*

Thứ nhất, vấn đề nợ công, nợ xấu và quản trị vĩ mô. Theo các chuyên gia kinh tế, hai khoản nợ lớn của Việt Nam là nợ công và nợ xấu và cả hai vẫn tiếp tục tăng lên với tốc độ ngày càng cao, trở thành thách thức thật sự của nền kinh tế. Từ đó, đặt ra vấn đề phải cải cách quản trị kinh tế vĩ mô, nếu không sẽ không giải quyết được bài toán lớn để ổn định kinh tế vĩ mô kéo theo những hệ lụy ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp đến sự phát triển nông nghiệp và nông thôn Việt Nam hiện nay.

Thứ hai, nội lực của nền kinh tế còn yếu kém, trong khi sức ép cạnh tranh hội nhập đang tăng lên. Trong những năm vừa qua, Việt Nam đã có bước phát triển khá tốt, nhưng từ năm 2010 đến nay, tốc độ tăng trưởng đang giảm và xuất hiện khó khăn rất lớn. Đặc biệt trong những năm gần đây, nền kinh tế phải đối phó thêm với thách thức về thảm họa môi trường, biến đổi khí hậu hay là những vấn đề “trời sập” giá cả sản phẩm, kể cả sản phẩm nông nghiệp.

Thứ tư, khoa học công nghệ trong nông nghiệp vừa thiếu, vừa lạc hậu. Mức độ đầu tư toàn xã hội cho nông nghiệp thấp, mặc dù một số doanh nghiệp lớn đã bắt đầu chuyển sang đầu tư vào nông nghiệp nhưng nhìn chung vẫn còn rất ít, chỉ khoảng vài phần trăm; đầu tư nước ngoài vào nông nghiệp không đáng kể. Việc xây dựng nền nông nghiệp công nghệ cao chậm chuyển biến, chưa tạo đột phá để nâng cao giá trị gia tăng và tạo cơ sở vững chắc cho chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông nghiệp theo hướng hiệu quả bền vững. Thiết bị và công nghệ chế biến sau thu hoạch còn lạc hậu, kết cấu hạ tầng phục vụ bảo

quản chế biến còn chưa phát triển, quy mô nhỏ, tỷ lệ hao hụt, thất thoát cao. Phần lớn vật tư, thiết bị nông nghiệp dựa vào nguồn nhập khẩu từ nước ngoài. Trong đó, hơn 90% số máy kéo bốn bánh và máy công tác kèm theo, máy gặt đập liên hợp phải nhập khẩu. Đồng thời nông nghiệp đang đứng trước những thách thức của công nghệ 4.0. Việc thích ứng trong kỷ nguyên mới với các ngành công nghệ mới sẽ tạo ra cơ hội cũng như thách thức rất lớn cho kinh tế Việt Nam. Các công nghệ mới làm thay đổi kinh tế toàn cầu, trong đó có Việt Nam. Đó là sản xuất theo công nghệ in 3D; các ngành năng lượng có khả năng tái tạo; công nghệ thông tin và các dịch vụ xã hội di động giải tích đám mây; công nghệ sinh học; thương mại điện tử, các hệ thống thông sản xuất tiên tiến, tự động hóa... Tất cả các ngành công nghệ này đang tác động rất mạnh vào các lĩnh vực khác nhau kể cả công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ.

Thứ năm, 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. Trước đây, Việt Nam rất dồi dào về nước, thì hiện nay nước ngày càng cạn kiệt và trở thành câu chuyện thách thức không kém gì đất đai; thậm chí trong một số trường hợp thách thức còn lớn hơn. Một trong những nguyên nhân là do tác động của biến đổi khí hậu, thảm họa môi trường, nhưng cũng do cách thức khai thác tài nguyên nước của chúng ta không hợp lý. Tăng trưởng nông nghiệp của Việt Nam thời gian qua chủ yếu dựa trên thâm dụng tài nguyên thiên nhiên. Điều này gây tác động xấu đến môi trường, làm tăng mức độ ô nhiễm và suy yếu nguồn tài nguyên thiên nhiên (rừng được ven biển, tài nguyên nước ngầm ở Tây Nguyên, nguồn lợi hải sản ven bờ, đa dạng sinh học...). Môi trường ở nông thôn cũng chưa được quản lý tốt. Ô nhiễm nước thải, khí thải ở các khu công nghiệp, làng nghề đang trực tiếp làm suy thoái môi trường, gây nguy hiểm cho sinh kế bền vững của người dân và làm cạn kiệt nguồn lợi thủy sản. Khi lợi thế thiên nhiên mất dần, sản lượng và chất

lượng nông sản của Việt Nam sẽ giảm, năng lực cạnh tranh trên thị trường quốc tế theo đó cũng suy yếu.

Thứ sáu, biến đổi khí hậu đã và đang diễn ra, ảnh hưởng lớn đến nông nghiệp nước ta. Nếu mực nước biển dâng cao thêm 1m mà Việt Nam không có biện pháp phòng ngừa hữu hiệu, thì khoảng 40% diện tích Đồng bằng sông Cửu Long, 11% diện tích Đồng bằng sông Hồng và 3% diện tích của các tỉnh khác thuộc vùng ven biển sẽ bị ngập. Lũ lụt sẽ khiến gần 50% diện tích đất nông nghiệp vùng Đồng bằng sông Cửu Long bị ngập lụt không còn khả năng canh tác (Phạm Tất Thắng, 2017). Mặt khác, số lượng các cơn bão, sự tàn phá của từng trận bão, thời tiết lạnh và nóng đã xuất hiện một cách bất thường. Dự báo, các tỉnh Tây Nguyên và miền Trung sẽ bị hạn nhiều hơn; số đợt không khí lạnh, rét đậm, rét hại sẽ xuất hiện nhiều hơn ở các tỉnh phía Bắc và Bắc Trung Bộ.

Thứ bảy, đội ngũ khoa học nông nghiệp tuy đông nhưng không mạnh. Cán bộ có đủ năng lực chủ trì đề tài nghiên cứu đưa lại kết quả cao chiếm tỷ lệ thấp, còn thiếu cán bộ đầu ngành giỏi; nhiều lĩnh vực khoa học và công nghệ như: Công nghệ sinh học thiếu nhân lực trình độ cao nên chậm được triển khai; điều kiện vật chất kỹ thuật của các cơ sở nghiên cứu, đào tạo còn lạc hậu, không đồng bộ, dẫn đến tình trạng đào tạo nhân lực cho khoa học và công nghệ phục vụ nông nghiệp, nông thôn chưa gắn lý thuyết với thực hành, thiếu các nghiên cứu chuyên sâu trên một đơn vị sản phẩm.

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

Phát triển nông nghiệp là một trong những mục tiêu quan trọng của Đảng và Nhà nước. Bởi lẽ, điểm xuất phát của Việt Nam đi lên xây dựng chủ nghĩa xã hội từ một nước nông nghiệp lạc hậu, nông dân là lực lượng đông đảo, chiếm đa số trong xã hội. Nông nghiệp, nông dân, nông thôn là một vấn đề rất lớn, luôn mang tính thời sự nóng hổi đối với nước ta. Để từng bước hiện thực hóa mục tiêu phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn đến năm 2030, quan điểm chỉ đạo thực hiện mục tiêu phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn

trong giai đoạn này cũng được Đảng xác định rõ (Theo Quyết định số 124/QĐ-Ttg ngày 02/02/2012).

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. Xác định nông nghiệp có vai trò, vị trí quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội để từ đó có những định hướng đúng đắn và quán triệt thực hiện nó làm cơ sở huy động và sử dụng vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp. Coi đầu tư công cho nông nghiệp, nông dân, nông thôn là cơ sở và điều kiện cần thiết để phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn toàn diện theo hướng hiện đại, hiệu quả, bền vững, tạo nền tảng kinh tế - xã hội và chính trị vững chắc cho sự nghiệp công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất nước.

Hai là, Nhà nước phải đóng vai trò chủ đạo trong đầu tư phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn. Tăng cường mạnh mẽ đầu tư của Nhà nước và xã hội, phát triển cơ sở hạ tầng; ứng dụng nhanh các thành tựu khoa học, công nghệ tiên tiến cho nông nghiệp, nông thôn; phát triển nguồn nhân lực, nâng cao dân trí nông dân. thực hiện công bằng xã hội, trợ giúp người nghèo và các đối tượng chính sách, khắc phục các hạn chế, khuyết tật của kinh tế thị trường. Đổi mới mạnh mẽ cơ chế, chính sách để huy động cao nhất các nguồn lực trong xã hội, kể cả huy động vốn PPP, ODA và FDI đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn. Bảo đảm sự bình đẳng giữa các thành phần trong cung ứng dịch vụ công trong 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. Thường xuyên rà soát, đổi mới các quy định về quản lý đầu tư phát triển nông nghiệp, huy động và sử dụng vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp nhằm tạo hành lang pháp lý và môi trường an toàn để tổ chức quản lý và triển khai thực hiện có hiệu quả việc huy động và sử dụng vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp. Đồng thời, tiếp tục thực hiện tốt cải cách hành chính nhất là thủ tục hành chính, nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đầu tư phát triển nông nghiệp, về huy động và sử dụng vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp, đi liền với việc tăng cường chỉ đạo công tác đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí trong lĩnh vực này.

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. Định hướng đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam với những mục tiêu then chốt như sau:

** Định hướng đầu tư công phục vụ sản xuất kinh doanh nông nghiệp theo các lĩnh vực:*

Mục tiêu là đảm bảo tạo được động lực thúc đẩy phát triển sản xuất nông nghiệp tăng năng suất và chất lượng sản phẩm nông lâm nghiệp. Hướng đổi mới cơ cấu đầu tư là: giảm đầu tư thủy lợi ở một số vùng, tập trung đầu tư cơ sở hạ tầng nông lâm nghiệp cho một số vùng để phát huy hết tiềm năng của

vùng, đồng thời vẫn đảm bảo phát triển sản xuất bền vững an ninh môi trường.
Cụ thể:

+ Đầu tư tăng nhanh năng lực các cơ sở nghiên cứu khoa học, đủ sức nghiên cứu và tiếp cận chuyển giao các thành tựu mới về khoa học và công nghệ vào sản xuất nông, lâm nghiệp trong nước, nhằm tạo ra những đột phá mới về năng suất, chất lượng và hiệu quả sản phẩm nông lâm nghiệp Việt Nam. Đồng thời tiếp tục đầu tư phát triển thuỷ lợi một cách hợp lý để đảm bảo yêu cầu tưới, tiêu nước phục vụ cho chuyển đổi và thâm canh trong sản xuất nông nghiệp.

+ Tăng cường đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng cho hệ thống cảnh báo, dự báo thiên tai. Đầu tư xây dựng đồng bộ hệ thống phòng chống dịch gia súc, gia cầm, sâu bệnh hại cây trồng từ cơ sở vật chất kỹ thuật cho nghiên cứu đến trạm trại thực nghiệm, kiểm tra kiểm soát khi có dịch xảy ra.

+ Thực hiện chuyển đổi mạnh mẽ cơ cấu đầu tư hơn nữa, theo hướng tiếp tục đầu tư cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp và kinh tế nông thôn chuyển hướng ưu tiên phục vụ cây công nghiệp, cây ăn quả, tăng đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng nông lâm nghiệp.

+ Về thuỷ lợi: Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng thuỷ lợi trong thời gian tới phải phù hợp và cân đối với sự phát triển sản xuất nông lâm nghiệp chủ yếu tập trung vào nâng cấp các công trình hiện có, kiên cố hoá kênh mương, đổi mới cơ chế và hiện đại hoá về quản lý khai thác công trình thuỷ lợi; thực hiện các giải pháp tưới tiết kiệm nước, nâng cao hiệu suất sử dụng công trình đã đầu tư, chỉ mở mới với công trình cấp bách.

+ Về nông nghiệp: Tăng cường đầu tư cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp hàng hoá lớn. Trước hết là đầu tư nâng cấp và hiện đại hoá hệ thống cơ sở nghiên cứu khoa học nông nghiệp, sản xuất và cung ứng giống và vật tư kỹ thuật; hệ thống cơ sở đào tạo; công nghệ sau thu hoạch và công nghệ chế biến nông lâm sản chất lượng cao, thú y, bảo vệ thực vật, kiểm tra chất lượng nông sản hàng hoá và vật tư...

Theo đánh giá về đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất và dịch vụ nông nghiệp, nông thôn nói riêng thì việc đầu tư phát triển trong lĩnh vực chăn nuôi và trồng rừng không đạt chỉ tiêu đặt ra. Vì vậy cần tập trung đầu tư cơ sở hạ tầng cho ngành chăn nuôi tập trung quy mô lớn chủ yếu ở các khâu: hỗ trợ phát triển chăn nuôi tập trung, giống, công nghiệp chế biến thức ăn, chuyển giao và ứng dụng công nghệ sản xuất và chế biến sản phẩm sạch.

Có thể do nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan, trong đó có thể tính đến hiệu quả đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng cho sản xuất và dịch vụ còn thấp, liên quan ảnh hưởng trực tiếp đến giá trị sản xuất nông nghiệp, giá trị xuất khẩu của Việt Nam so với các nước trong khu vực luôn đứng ở vị trí thấp nhất trong khu vực, trong khi đó tỷ lệ lao động nông nghiệp lại đứng ở mức khá trong khu vực, chứng tỏ vẫn sử dụng lao động thủ công là chính, năng suất lao động, chất lượng sản phẩm kém...

+ Về Lâm nghiệp: Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ trồng rừng tập trung nguyên liệu cho công nghiệp; nâng cao độ che phủ của rừng đầu nguồn, cho các Vườn quốc gia, các khu bảo tồn thiên nhiên,...thực hiện hoàn thành chỉ tiêu của các Chương trình, dự án lớn như Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng. Hiện đại hoá các cơ sở nghiên cứu khoa học, đào tạo, trung tâm trạm trại sản xuất giống; đầu tư cơ sở hạ tầng lâm sinh phải gắn kết thống nhất với hệ thống cơ sở hạ tầng thuỷ lợi liên hoàn phục vụ nhu cầu sản xuất và dịch vụ nông nghiệp và nông thôn.

+ Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng dịch vụ thương mại: Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển thị trường và thương mại như: chợ, Trung tâm bán buôn nông lâm sản đầu mối, kho bãi tập trung nông lâm sản gắn với vùng nguyên liệu hàng hoá; xây dựng triển lãm, hệ thống cập nhật thông tin thị trường tiêu thụ nông lâm sản, trước hết tập trung đầu tư trung tâm đấu giá chè, sàn giao dịch cà phê, điều...

+ Đầu tư phát triển giao thông cấp xã, thôn bản, thông tin liên lạc nông

thôn, đảm bảo việc lưu thông hàng hoá trong mọi điều kiện, nhất là những vùng sản xuất hàng hoá tập trung, nguyên liệu cho chế biến công nghiệp; phát triển hệ thống thông tin liên lạc, nối mạng với Trung tâm thông tin thị trường ở những vùng sản xuất sản phẩm nông lâm sản lớn.

+ Cần thiết có cơ chế chính sách nhằm mở rộng các hình thức sở hữu các cơ sở hạ tầng có nguồn gốc của Nhà nước. Nhà nước chỉ đóng vai trò quản lý không trực tiếp tham gia vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, có cơ chế chính sách phù hợp khuyến khích các thành phần kinh tế tự bỏ vốn vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng sau đó trực tiếp quản lý vận hành khai thác công trình đáp ứng nhu cầu của sản xuất và dịch vụ trong ngành kinh tế nông nghiệp và nông thôn.

** Định hướng đầu tư công phục vụ sản xuất kinh doanh nông nghiệp theo từng vùng sinh thái:*

Định hướng lại việc tập trung đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng từ ngân sách nhà nước cho sản xuất và dịch vụ nông nghiệp theo liên vùng liên tỉnh để khai thác tiềm năng, thế mạnh phát triển của từng vùng, tỉnh. Trong đó, cần ưu tiên đầu tư cho vùng sâu, vùng xa. Cụ thể:

+ Giảm mạnh đầu tư thuỷ lợi vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung giữ mức khoảng 10%, tập trung vốn đầu tư cho sửa chữa nâng cấp các công trình thuỷ lợi hiện có, đảm bảo khai thác hết tiềm năng tưới, tiêu úng, điều hoà nước trong mùa nắng hạn và mưa lũ. Tăng đầu tư cơ sở hạ tầng cho lâm nghiệp lên thêm 4% phục vụ trồng rừng phòng hộ đầu nguồn và ven biển khu vực này (ưu tiên hơn cho vùng Duyên Hải Nam Trung Bộ có độ che phủ rất thấp 38,16%), đảm bảo phòng chống được lũ ống, lũ quét, thiên tai bão lũ thường xuyên xảy ra tại khu vực. Phát triển du lịch sinh thái rừng biển.

+ Phát triển cơ sở hạ tầng cho nông nghiệp (khoảng 6%) trên cơ sở giảm đầu tư thuỷ lợi vùng đồng bằng sông Cửu Long, đồng bằng sông Hồng để tập trung cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng trồng cây công nghiệp và chăn nuôi gia súc lớn tại Tây Nguyên, nuôi trồng thuỷ sản tại Bắc Trung Bộ, gắn với làm

kinh tế biển.

+ Trong quá trình thực hiện nếu nhu cầu còn thiếu cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông lâm nghiệp tại các vùng trên có thể xem xét cân đối giảm tiếp đầu tư thuỷ lợi tại các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long khoảng 3-5% (bổ sung nguồn thiếu hụt từ nguồn vốn vay, vốn đầu tư nước ngoài...). Tiếp tục đầu tư cho CSHT phục vụ trồng rừng đẩy nhanh độ che phủ rừng đầu nguồn, ven biển ở những vùng thường xuyên có nguy cơ lũ ống, lũ quét, đe biển sung yếu, có độ che phủ rừng tương đương với rừng Tây Nguyên hiện nay (thời điểm 2005 là 55,4%).

+ Đầu tư cho thuỷ lợi tập trung trị thuỷ điều hoà nguồn nước tưới, tiêu tại hai vùng đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long. Tỷ lệ đầu tư cơ sở hạ tầng có thể xem xét giảm từ 5 đến 10%. Nguồn vốn đầu tư thiếu chuyển sang sử dụng vốn trái phiếu Chính phủ, hoặc huy động từ các nguồn khác trong và ngoài nước.

** Định hướng trong giám sát đánh giá đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông lâm nghiệp:*

+ Tăng cường công tác quản lý nhà nước về kiểm tra, giám sát, đánh giá quá trình đầu tư, quản lý hậu dự án.

+ Xây dựng bộ tiêu chí đánh giá mối quan hệ tương quan giữa việc tăng năng suất sản xuất nông nghiệp với việc đầu tư các hạng mục công trình hạ tầng. Bộ tiêu chí này còn có thể áp dụng trong việc lựa chọn, sắp xếp thứ tự ưu tiên các dự án chuẩn bị đầu tư CSHT phục vụ cho sản xuất và dịch vụ nông nghiệp những năm tiếp theo.

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. Đặc biệt, việc sửa đổi, bổ sung Nghị định 210/2013/NĐ-CP để phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ mới là rất cần thiết và cấp bách. Sau khi sửa đổi bổ sung, Nghị định mới được ban hành phải thu hút được làn sóng doanh nghiệp đầu tư mạnh mẽ vào lĩnh vực nông nghiệp. Dự thảo sửa đổi cần vận dụng tối đa các nội dung quy định tại Luật đất đai, Luật đầu tư, Luật đầu tư công, Luật xây dựng, Luật hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa để áp dụng, cụ thể hóa cơ chế, chính sách cho nông nghiệp, nông thôn, các Luật thủy lợi, Luật lâm nghiệp, Luật thủy sản... và Nghị quyết của Hội nghị lần thứ V, Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về kinh tế tư nhân và thể chế kinh tế thị trường. Bên cạnh đó, Dự thảo sửa đổi cần tập trung vào đề xuất cơ chế, chính sách, hỗ trợ gián tiếp là chủ yếu (môi trường đầu tư, thủ tục hành chính), trong đó ưu tiên tạo thuận lợi nhất để thu hút doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp và nông thôn như: khuyến khích bằng cả cơ chế ưu đãi (đất đai, thuế, miễn, giảm thuế...) và chính sách hỗ trợ bằng tiền phù hợp nguyên tắc thị trường và khả năng chi ngân sách Nhà nước; Cần tập trung vào đối tượng doanh nghiệp nhỏ, hỗ trợ khuyến khích thành lập doanh nghiệp, đổi mới sáng tạo, khởi nghiệp trong nông nghiệp, nông thôn.

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

ng 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. Nhân rộng, phổ biến các mô hình xã hội hóa đầu tư, mô hình quản lý các công trình hạ tầng có hiệu quả, bền vững cho các vùng nông thôn.

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. Tìm cách đưa tín dụng trực tiếp đến tay nông dân thông qua hình thức cho vay qua tổ nhóm, lựa chọn ưu tiên với các mặt hàng có tiềm năng thị trường mà nông dân đang cần vốn đầu tư. Cụ thể:

+ Xác định mức lãi suất phù hợp: người nghèo - đối tượng phục vụ chính của các chương trình tín dụng nông thôn thường được cho là không đủ sức trả lãi theo mức lãi suất thị trường nên cần xác định mức lãi suất phù hợp đối với người nghèo, người nông dân tại nông thôn. Nhu cầu chính của người nghèo, là dễ dàng và nhanh chóng vay được được vốn, và chi phí giao dịch thấp (thủ tục đơn giản và nhanh chóng nhận được tiền). Do vậy, để bảo đảm khả năng phát triển bền vững về dài hạn, một chương trình tín dụng cần phải áp dụng lãi suất đủ để trang trải chi phí hoạt động cũng như bảo vệ giá trị thực của nguồn vốn vay để tránh tình trạng nông dân xem tín dụng là một hình thức trợ cấp nên dễ nảy sinh tâm lý chây ì, không có trách nhiệm đối với việc hoàn trả vốn.

+ Đa dạng hoá các đối tượng phục vụ của hệ thống ngân hàng: Các số liệu thống kê cho thấy, mặc dù nợ quá hạn của nông dân thường dưới mức 5%, thấp hơn nhiều so với con số của các doanh nghiệp, các hợp tác xã, các cơ sở sản xuất tiểu thủ công nghiệp. Thế nhưng các định chế tài chính chính thức không nhiệt tình lắm trong việc cho các nông hộ vay. Một trong các lý do là các nông hộ thiếu những dự án nông nghiệp lớn, mà chủ yếu là vay tiền để đầu tư sản xuất manh mún, như nuôi lợn, gà, trồng rau. Vì vậy các ngân hàng cần phải thay đổi quan điểm “chỉ phục vụ khách hàng lớn”. Nhu cầu vay vốn của nông dân dù lớn dù nhỏ cũng nên được đáp ứng như nhau mới đảm bảo tính công

bằng trong công tác tín dụng nông thôn nhằm góp phần tăng thu nhập và giảm đói nghèo ở nông thôn. Hiệu quả của đồng vốn có thể được giải quyết bằng cách hoàn thiện việc thẩm định dự án, đánh giá mức rủi ro của người đi vay.

+ Phân bổ nguồn vốn đầu tư tín dụng nông thôn một cách hợp lý về thời hạn, cơ cấu vốn đầu tư cũng như hạn mức vốn vay: cung cấp vốn đảm bảo khai thác tiềm năng kinh tế tự nhiên của mỗi vùng, hình thành các vùng chuyên canh lúa, vùng cây công nghiệp, cây ăn quả, vùng nuôi trồng và khai thác thủy hải sản... có giá trị kinh tế cao phục vụ cho tiêu dùng trong nước và xuất khẩu. Bên cạnh việc tập trung vốn đầu tư vốn phát triển các ngành nghề sản xuất, nông nghiệp, nông thôn, các định chế tài chính cũng cần xem xét mở rộng đầu vào lĩnh vực nghiên cứu công nghệ sinh học, tạo ra giống, cây trồng mới. Ngoài ra, cần chú trọng cho vay đối với hộ sản xuất, doanh nghiệp vừa và nhỏ gắn với các dự án kinh doanh có hiệu quả thuộc các khu công nghiệp, cụm công nghiệp đã và đang được hình thành, tập trung những ngành thương mại dịch vụ, chế biến thủy sản, cơ khí sản xuất vật liệu xây dựng, dệt may...

+ Tiếp tục cải tiến phương thức cho vay vốn của ngân hàng theo hướng giảm bớt các thủ tục phiền hà, bảo đảm hộ dân tiếp cận được nguồn vốn tín dụng dễ dàng, thuận tiện, để hạn chế việc phải đi vay ngoài với lãi suất cao.

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). Cần có quan niệm đúng đắn về ệc xã hội hoá các dịch vụ xã hội như giáo dục, y tế theo hướng huy động xã hội cùng tham gia cung cấp dịch vụ đa dạng và nâng cao chất lượng, song không vì thế mà ngày càng chuyển nhiều chi phí phúc lợi công cho người dân phải chi trả. Ngân sách Nhà nước có trách nhiệm phải chi trả cho các dịch vụ công thiết yếu cho nhân dân như phổ cập giáo dục, khám chữa bệnh thông thường, hỗ trợ người nghèo và các nhóm yếu thế trong xã hội... với quy mô ngày càng mở rộng và chất lượng ngày càng nâng cao.

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 đầu tư công trong nông nghiệp

Làm tốt công tác quy hoạch sẽ tạo điều kiện cho sự phát triển ổn định kinh tế - xã hội, sử dụng hiệu quả, hợp lý tài nguyên môi trường của đất nước.

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:

Quy hoạch phải đảm bảo cụ thể hoá đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước nhằm đáp ứng yêu cầu đổi mới toàn diện công tác kế hoạch hoá đảm bảo mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nói chung và đầu tư công trong lĩnh vực NN nói riêng. Quy hoạch phải theo hướng phát huy được lợi thế của từng địa phương, đặc biệt chú trọng quy hoạch sử dụng đất đai, các chính sách liên quan đến nông nghiệp, thu hồi đất và đền bù giải phóng mặt bằng phải đáp ứng quyền lợi chính đáng của người dân như người sử dụng đất thuộc khu quy hoạch phải được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, được xây dựng, cải tạo nhà ở, thậm chí được chuyển nhượng quyền sử dụng đất... Việc phân bổ, sử dụng đất trong các khu vực được Nhà nước đầu tư hoặc khu công nghệ cao phải đảm bảo tính hài hoà, mật độ xây dựng không quá dày, chú ý dành quỹ đất cho phát triển các công trình công cộng và bảo vệ môi trường. Đồng thời phải nghiên cứu kỹ địa hình, tài nguyên tại nơi quy hoạch, tránh tình trạng nhiều đất chuyên trồng lúa, đất có khả năng thâm canh nông nghiệp cao, đất đang có khu dân cư tại những vị trí có hạ tầng kỹ thuật tốt được chuyển đổi để xây dựng thành các khu công nghiệp.

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:

Xây dựng quy hoạch nguồn lực cần có sự tham gia của tất cả các thành phần kinh tế; tránh tình trạng thông qua quy hoạch để thực hiện độc quyền. Để nâng cao chất lượng, đối với những dự án quy hoạch quan trọng phải được tổ chức nghiên cứu chu đáo và có kế hoạch huy động các tư vấn giỏi tham gia lập quy hoạch. Quy hoạch phải được triển khai đầy đủ từ quy hoạch tổng thể đến quy hoạch cụ thể và phải được tiến hành lập cũng như điều chỉnh kịp thời. Điều chỉnh quy hoạch ngành, lĩnh vực theo hướng mở rộng sự tham gia của các

thành phần kinh tế. Tất cả các khâu của công tác quy hoạch từ lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, công bố quy hoạch, thực hiện quy hoạch đều phải được kiểm tra, giám sát theo các quy định của pháp luật hiện hành. Đồng thời thực hiện công khai, minh bạch trong công tác quy hoạch và tăng cường công tác kiểm tra, thu hút rộng rãi ý kiến đóng góp, sự giám sát thực hiện của cộng đồng.

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

Việc khai thác, sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai ngày càng có vai trò quan trọng. Để thực hiện có hiệu quả việc huy động nguồn lực đất đai cho yêu cầu phát triển bền vững của mỗi địa phương, công tác quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất phải quán triệt quan điểm tiết kiệm và hiệu quả; mặc dù cần chuyển đổi mục đích sử dụng của một số diện tích đất nông nghiệp sang phục vụ cho xây dựng các khu, cụm công nghiệp, nhưng cần có chính sách hạn chế việc sử dụng diện tích đất trồng lúa nước đã hoàn chỉnh hệ thống thủy lợi cho việc xây dựng khu công nghiệp, khu đô thị; dành quỹ đất phù hợp cho nhu cầu xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội như trường học, bệnh viện, công trình văn hoá, thể thao; khuyến khích và hỗ trợ việc đưa diện tích đất trồng, đất ngập nước, đất hoang hoá vào sử dụng cho các mục đích phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương; tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến quy hoạch sử dụng đất, gắn với công tác giáo dục pháp luật về đất đai cho từng cán bộ quản lý đến địa phương tại các huyện, xã... tránh việc địa phương hiểu sai tự ý thay đổi theo quan điểm cá nhân; tiếp tục đổi mới chính sách đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư để bảo đảm tiến độ thu hồi đất để ổn định cuộc sống và việc làm của người dân.

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

Hầu hết các hoạt động đầu tư trong nông nghiệp đều thiếu vốn. Bởi vì thiếu vốn đầu tư nên cơ sở vật chất – kỹ thuật phục vụ sản xuất nông nghiệp vẫn còn lạc hậu, lao động thủ công, lao động cơ bắp của người nông dân là chính. Tự động hóa về cơ bản chưa được ứng dụng. Hơn nữa, do hạn chế của

việc thiếu vốn đầu tư nên việc mở rộng các ngành, các lĩnh vực sản xuất trong nông nghiệp đều gặp khó khăn và diễn ra chậm chạp. Bên cạnh đó, ĐBSCL là nơi xuất khẩu hàng nông sản và thủy sản chính của nước ta nhưng chất lượng sản phẩm nông nghiệp chưa đạt yêu cầu và sức cạnh tranh thấp trên trường quốc tế, giá bán rất thấp so với sản phẩm cùng loại của các nước khác, nguyên nhân cũng từ không có vốn để đầu tư cho hoạt động chế biến nên phần lớn xuất khẩu nông sản dưới dạng thô, hàm lượng chế biến thấp. Vì vậy, cần tăng cường các hoạt động đầu tư bằng các giải pháp sau:

Cần tăng tỷ trọng vốn ngân sách trong tổng đầu tư xã hội cho nông thôn. Với vai trò quan trọng của nguồn vốn ngân sách, cần có biện pháp sử dụng vốn hiệu quả thông qua phối hợp với các nguồn vốn khác như việc đầu tư cần có trọng điểm, đầu tư dứt điểm theo từng hạng mục công trình để phát huy tối đa hiệu quả sử dụng vốn. Bên cạnh đó, cần tuân thủ nguyên tắc quản lý ngân sách và thông qua các chương trình, dự án. Đồng thời, tăng vốn đầu tư trực tiếp phát triển nông nghiệp theo hướng ưu tiên nâng cao năng lực, hệ thống cơ sở nghiên cứu khoa học, công nghệ, nhằm tạo ra những đột phá mới về năng suất, chất lượng và hiệu quả kinh tế. Chủ trương đầu tư cần quan tâm cơ giới hóa, bảo quản, chế biến sau thu hoạch, giảm thất thoát và gia tăng giá trị của sản phẩm.

Bên cạnh việc tăng nguồn vốn ngân sách cho nông nghiệp cần thu hút nguồn vốn FDI đầu tư vào nông nghiệp. Chính phủ phải có kế hoạch phát triển một hệ thống quản lý và xúc tiến FDI đối với các doanh nghiệp nước ngoài đang hoạt động ở nước ta cũng như các nước vùng lãnh thổ có tiềm năng đầu tư vào nông nghiệp bằng các biện pháp như tiếp tục duy trì và mở rộng các ưu đãi, hỗ trợ hiện hành đối với các dự án đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp, nhưng cần loại bỏ các tiêu chí về khuyến khích xuất khẩu và ưu tiên sử dụng nguyên liệu trong nước; tiếp tục áp dụng biện pháp ưu đãi thuế thu nhập đối với các dự án đầu tư ứng dụng công nghệ sinh học trong sản xuất các loại giống mới, dự án phát triển kết cấu hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp; có chính sách trợ cấp

cho các doanh nghiệp khi nông nghiệp khi bị tổn thất vì thiên tai, bị rủi ro về biến động giá thị trường nông sản. Các bộ ngành, các cấp chính quyền địa phương cần tăng cường, nâng cao hiệu quả công tác vận động, xúc tiến đầu tư nước ngoài theo hướng xây dựng kế hoạch và chương trình vận động đầu tư cụ thể tập trung vào các ngành/dự án và đối tác đầu tư trọng điểm cần thu hút đầu tư nước ngoài; đổi mới và nâng cao chất lượng các ấn phẩm tuyên truyền đầu tư nước ngoài nói chung và đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp nói riêng nhằm tạo sức hấp dẫn ban đầu của nhà đầu tư nước ngoài, tạo điều kiện về thủ tục để các doanh nghiệp FDI được tiếp cận thuận lợi nguồn tín dụng ưu đãi đặc biệt tại các dự án đầu tư tạo giống, sản xuất sản phẩm xuất khẩu.

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. Tiếp tục hỗ trợ kinh phí từ ngân sách trung ương, ngân sách địa phương để triển khai mạnh mẽ, sâu rộng chủ trương thí điểm bảo hiểm nông nghiệp nhằm hỗ trợ cho người sản xuất nông nghiệp chủ động khắc phục và bù đắp thiệt hại tài chính do hậu quả của thiên tai, dịch bệnh gây ra, góp phần bảo đảm ổn định an sinh xã hội, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp phát triển. Lĩnh vực nông nghiệp có nhiều rủi ro, nên bảo hiểm nông nghiệp là cơ sở để các tổ chức tín dụng mạnh dạn hơn trong việc đưa tín dụng vào khu vực này.

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 về vốn để thực hiện đầu tư cho phát triển nông nghiệp, trong đó bố trí nguồn nhân lực chuyên trách của Bộ nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ kế hoạch và đầu tư, Bộ tài chính, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài chính, Kho bạc

Nhà nước, đặc biệt là cán bộ tham gia hoạch định chính sách vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp có đủ năng lực tham mưu thực hiện hoạch định đầu tư, tài chính trong lĩnh vực nông nghiệp. Để thực hiện công tác hoạch định, cán bộ hoạch định phải có kiến thức tổng hợp về kinh tế - xã hội, vừa am hiểu luật pháp, chính sách, chiến lược, do vậy cần yêu cầu cao nhân lực trong công tác hoạch định. Cán bộ triển khai, thực hiện huy động và sử dụng vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp cần phải có chuyên môn về tài chính, đầu tư và kỹ thuật nông nghiệp để nắm rõ tình hình thủ tục đầu tư, có những giải pháp nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư trong quá trình triển khai thực hiện các dự án, công trình. Thường xuyên tổ chức bồi dưỡng, nâng cao năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp, các cấp Trung Ương, tỉnh, huyện và cấp xã.

Thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư công. Công bố công khai nội dung quyết định đầu tư, chương trình kế hoạch đầu tư đặc biệt là các dự án liên quan đền bù, giải phóng mặt bằng và tái định cư. Tổ chức giao ban thường xuyên để đánh giá, đẩy nhanh độ thực hiện các công trình, dự án đầu tư phát triển nông nghiệp. Thực hiện nghiêm về báo cáo định kỳ về tình hình thực hiện kế hoạch vốn đầu tư cho nông nghiệp.

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. Muốn vậy, cần thực hiện các giải pháp sau:

** Về trình tự thực hiện:*

+ Một là, xây dựng và hình thành bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp.

+ Hai là, vận dụng thí điểm bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công vào các danh mục đầu tư ở các địa phương khác nhau để kiểm tra tính bất cập và sự phù hợp đối với các hoạt động đầu tư công trong nông nghiệp trước khi tiến hành công bố.

+ Ba là, công bố và ban hành các quyết định về quy định hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động đầu tư công trong nông nghiệp.

** Về đội ngũ thực hiện:*

Để xây dựng bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động đầu tư trong nông nghiệp cần có một đội ngũ trí thức vừa có kiến thức trong lĩnh vực đầu tư vừa am hiểu đặc điểm sản xuất nông nghiệp. Bên cạnh đó, cũng rất cần sự tham gia các chuyên gia có kinh nghiệm ở nước ngoài, những quốc gia có hoạt động đầu tư công hiệu quả hoặc những người có đã từng tham gia xây dựng bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công ở quốc gia họ.

** Về phạm vi áp dụng:*

Việc xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động đầu tư công trong nông nghiệp phải được xây dựng một cách đầy đủ, bám sát với đặc thù của các hoạt động sản xuất nông nghiệp. Bởi hoạt động nông nghiệp sản xuất phần lớn phụ thuộc rất nhiều vào thời gian, điều kiện thời tiết, khí hậu. Do đó, bộ tiêu chí này chỉ phù hợp cho riêng ngành nông nghiệp. Không thể áp dụng để đánh giá cho các ngành nghề khác.

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. Muốn vậy, chúng ta cần thực hiện các biện pháp sau:

+ Một là, chính phủ cần xây dựng quy chế giám sát và trách nhiệm cụ thể trong giám sát, nhất là hoạt động giám sát thi công các công trình cơ sở hạ tầng. Trên cơ sở chính sách vốn đầu tư và kế hoạch tài chính cho từng dự án được thông qua, quán triệt việc thực hiện đảm bảo quy trình, quy định. Đồng thời, tiến hành rà soát, kiểm tra, giám sát và đánh giá hằng năm để điều chỉnh phù hợp hơn với thực tiễn, tháo gỡ kịp thời khó khăn, vướng mắc trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách vốn đầu tư cho từng dự án phát triển nông nghiệp. Điều chuyển và điều chỉnh ngay vốn đầu tư Nhà Nước cho các dự án không có khả năng giải ngân do dự án thiếu vốn. Có chính sách khen thưởng và kỷ luật nghiêm với các hoạt động thi công vi phạm, có biện pháp khắc phục kịp thời sau khi có kết luận của các bộ phận kiểm tra, giám sát, bộ phận kỹ thuật giám sát thi công.

+ Hai là, đổi mới về tổ chức các hoạt động kiểm tra giám sát. Chúng ta nên tổ chức hoạt động kiểm tra giám sát do 2 tổ chức độc lập thực hiện. Đó là các cơ quan quản lý nhà nước và các tổ chức giám sát tư vấn độc lập (đối với các công trình lớn) hoặc các bộ phận giám sát thi công, các nhà kỹ thuật (đối với các công trình nhỏ). Đối với chức năng kiểm tra, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cần có cơ quan giám sát mang tính quốc gia thống nhất từ Trung ương đến các địa phương. Đối với chức năng kiểm tra, giám sát của các nhà kỹ thuật: cần tổ chức thành lập đơn vị độc lập với các nhà thi công, hoặc thuê nhà tư vấn giám sát quốc tế với các công trình lớn và các nhà thầu không thắng thầu tư vấn chính công trình đó.

+ Ba là, cần đổi mới việc giám sát, đánh giá hiệu quả các công trình đầu tư. Trong đánh giá, cần xác định bộ chỉ số đánh giá trên cơ sở khảo sát các

đánh giá của các nước có những thành tựu trong xây dựng các cơ sở hạ tầng nói chung và cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp.

+ Bốn là, cần phát huy vai trò của sự kiểm tra giám sát của Cộng đồng và người dân đối với việc xây dựng các cơ sở hạ tầng nông nghiệp. Thực hiện tốt quy chế dân chủ trong việc giám sát xây dựng các công trình thuộc hệ thống cơ sở hạ tầng nông nghiệp, nông thôn theo cơ chế “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”, nhất là các công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi xây dựng và quản lý của cấp thôn, xã, huyện, đảm bảo hoạt động đầu tư theo đúng mục tiêu, định hướng phát triển kinh tế – xã hội, quy định pháp luật về đầu tư, giúp các cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư nắm bắt kịp thời và đánh giá đúng tình hình, kết quả hoạt động và những tồn tại, khó khăn trong đầu tư để có biện pháp điều chỉnh thích hợp, phát hiện ngăn chặn kịp thời những sai phạm và tiêu cực trong quá trình thực hiện đầu tư. Phát huy quyền làm chủ của người dân, cộng đồng trong việc giám sát, đánh giá đầu tư về nông nghiệp.

3.2.8. Khai thác và tạo nguồn duy tu, bảo dưỡng, vận hành các công trình hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp

Đặc điểm chung về hệ thống cơ sở hạ tầng là phục vụ cho sản xuất và đời sống dân cư nông thôn như giao thông (nông thôn và nội đồng), thủy lợi... hầu hết những người sử dụng không phải trả tiền hoặc phải trả với mức độ thấp. Nhất là hiện nay, nhà nước đang có phương án miễn, giảm thủy lợi phí... Ngoài đặc điểm trên, các cơ sở hạ tầng cho nông nghiệp, nông thôn còn trải trên không gian rộng lớn, nhiều nơi thuộc vùng núi, vùng sâu vùng xa. Vì vậy, chúng chịu sự tác động rất lớn của các điều kiện thời tiết khí hậu, nó rất nhanh bị xuống cấp, hư hỏng cần có sự tu bổ kịp thời. Với những đặc điểm trên, việc tổ chức khai thác các công trình của hệ thống cơ sở hạ tầng cần có các giải pháp sau:

+ Cần tổ chức tốt các hoạt động khai thác các công trình cơ sở hạ tầng đã được xây dựng phục vụ cho sản xuất và đời sống dân cư trong vùng. Xây dựng

quy chế quản lý vận hành, cơ chế tài chính cho công tác duy tu bảo dưỡng thường xuyên cho từng công trình cơ sở hạ tầng hoạt động bền vững. Có biện pháp bảo vệ các công trình cơ sở hạ tầng trước sự xâm hại của các điều kiện tự nhiên, của con người và gia súc. Các công trình cơ sở hạ tầng phần nhiều được dùng chung với đúng nghĩa là tài sản chung, một mặt thể hiện tính cộng đồng trong hoạt động khai thác sử dụng, nhưng cũng thể hiện sự khó khăn trong quản lý khai thác sử dụng. Vì vậy, cần thành lập các tổ chức khai thác, tu bổ các công trình cơ sở hạ tầng.

+ Ứng khoa học công nghệ mới, vật liệu mới trong quá trình thiết kế, xây lắp, vận hành đảm bảo độ bền vững của công trình, tiết kiệm nguyên nhiên liệu trong quá trình khai thác sử dụng.

+ Đào tạo nâng cao năng lực thường xuyên cho lực lượng cán bộ vận hành sử dụng. Bổ sung nâng cấp trang thiết bị phục vụ công tác quản lý vận hành cũng như công tác sửa chữa bảo dưỡng duy tu.

+ Xây dựng cơ chế chính sách, cơ chế tài chính thưởng phạt minh bạch đối với quá trình khai thác sử dụng các công trình cơ sở hạ tầng.

Nội dung của quản lý hệ thống cơ sở hạ tầng không chỉ để vận hành các công trình mà quan trọng hơn là điều chỉnh các hoạt động sản xuất theo hướng khai thác các công trình cơ sở hạ tầng đã xây dựng mà nó có thể phát huy tác dụng phục vụ cho lợi ích đa mục tiêu, đa dạng hoá các hoạt động của xã hội. Đối với các công trình thuộc cơ sở hạ tầng nông nghiệp việc tìm vốn để xây dựng các công trình đã khó khăn, việc tìm nguồn và có các biện pháp huy động nguồn vốn phục vụ cho các hoạt động tu bổ các công trình này lại càng khó khăn hơn. Nguồn kinh phí cho các công trình thuộc cơ sở hạ tầng nông nghiệp có thể được lấy từ nguồn kinh phí nhà nước. Tuy nhiên, đây cũng là vấn đề hết sức khó khăn. Bởi vì nguồn ngân sách hạn hẹp, phạm vi các công trình của Chương trình lớn. Vì vậy, bên cạnh nguồn vốn ngân sách cần xã hội hoá các nguồn vốn để duy tu, bảo dưỡng các công trình theo các hướng sau: nâng cao

hiệu quả khai thác các công trình có nguồn thu tạo nguồn vốn tái tạo công trình như thu phí giao thông, thủy lợi phí; đối với các công trình nhỏ ở địa phương, nhất là cấp xã, chính quyền xã cần chủ động huy động bằng công sức dân cư trong xã theo chế độ lao động công ích. Giao cho chính quyền thôn bản tổ chức các hoạt động tu bổ các công trình giao thông theo định kỳ và khi có tác động bất thường xảy ra gây ảnh hưởng đến công trình. Tổ chức giám sát hoạt động của các tổ chức được giao một cách thường xuyên và có biện pháp xử lý kịp thời.

3.2.9. 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.

Tăng đầu tư ngân sách cho nghiên cứu, chuyển giao khoa học – công nghệ, ưu tiên đầu tư ứng dụng công nghệ sinh học để chọn, tạo ra nhiều giống cây trồng; vật nuôi và quy trình nuôi trồng, bảo quản, chế biến, tạo đột phá về suất, chất lượng hiệu quả sản xuất; các nghiên cứu về biển, đầm phá, tạo động lực và tiền đề phát triển kinh tế biển, đầm phá có hiệu quả cao và bền vững. Khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia hoạt động chế biến thủy sản, sửa chữa và đóng tàu thuyền, tiêu thụ sản phẩm, xuất khẩu.

Tăng cường đầu tư cơ sở vật chất kỹ thuật vào ứng dụng khoa học – công nghệ hiện đại như công nghệ sinh học, thủy lợi hóa, cơ giới hóa, thông tin hóa... Ưu tiên hỗ trợ đầu tư các máy móc, thiết bị công nghệ cho nông nghiệp và khu vực nông thôn. Trong đó, tập trung đầu tư xây dựng các khu nông

ng nghiệp công nghệ cao, đẩy mạnh xúc tiến đầu tư thành lập khu công nghệ cao tại các tỉnh có tiềm năng phát triển mạnh về nông nghiệp hoặc tại đó nông dân sinh sống bằng nghề nông là chủ yếu, hỗ trợ đầu tư các doanh nghiệp nông nghiệp sử dụng công nghệ cao, kết hợp việc liên kết các viện nghiên cứu, các trường đại học, hỗ trợ kinh phí cho các công trình nghiên cứu, ứng dụng, chuyển giao công nghệ cho các doanh nghiệp để các doanh nghiệp kết hợp chặt chẽ giữa đổi mới công nghệ và bảo vệ môi trường, sử dụng công nghệ cao, thân thiện với môi trường trong đầu tư phát triển nông nghiệp nhằm phát triển nông nghiệp bền vững. Xây dựng một số viện và trung tâm nghiên cứu khoa học, công nghệ có trình độ cao làm nòng cốt giải quyết những vấn đề khoa học và công nghệ có tính đặc thù của tỉnh.

Xây dựng các chính sách đãi ngộ để khai thác, phát huy tốt các nguồn lực khoa học – công nghệ, khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia nghiên cứu, chuyển giao khoa học – công nghệ; tăng cường năng lực của hệ thống khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, thú y, bảo vệ thực vật và các dịch vụ khác ở nông thôn; xây dựng các vùng sản xuất nông sản an toàn, công nghệ cao; tăng cường đào tạo, bồi dưỡng kiến thức khoa học kỹ thuật sản xuất nông nghiệp tiên tiến, hiện đại cho nông dân.

Nâng cấp các trạm, trại giống, thú y, kỹ thuật, bảo vệ động, thực vật. Đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị cho các trạm, trại giống, bảo vệ thực vật, trạm thú y, trung tâm kỹ thuật nhằm chuyển giao công nghệ mới, tiến bộ và đẩy mạnh các hoạt động dịch vụ nhằm đáp ứng tốt yêu cầu thâm canh theo chiều sâu, nâng cao năng suất cây trồng, vật nuôi và chất lượng sản phẩm.

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. Theo đó, nội dung và tiêu chí đánh giá phải thể hiện cơ bản và đầy đủ các thông tin sau: mục tiêu đạt được và lợi ích của dự án sau khi hoàn thành so với mục tiêu ban đầu được vạch ra cụ thể là gì; đánh giá năng lực triển khai dự án của các chủ đầu tư, nhà thầu trực tiếp thi công bằng hệ thống đánh giá xếp hạng dành cho các chủ đầu tư, các nhà thầu phụ trách tư vấn, thiết kế, xây dựng, thi công (năng lực tài chính, năng lực kinh nghiệm, năng lực quản lý, chất lượng các công trình đã thực hiện...); tiến độ thực hiện dự án so với kế hoạch; công nghệ ứng dụng để triển khai các chương trình, dự án; quy mô sử dụng đất đai và các nguồn lực tài nguyên của đất nước, tác động đến hệ sinh thái, môi trường và xã hội như thế nào...

Tất cả các kết quả đánh giá trên sẽ được cập nhật trên các phương tiện thông tin đại chúng hoặc trên các trang thông tin điện tử chuyên ngành để tăng tính công khai minh bạch cho tất cả các dự án đầu tư và để nhận được các kiến nghị cũng như góp ý từ các chuyên gia phân tích kinh tế cũng như các nguyện vọng mong mỏi từ nhân dân đối với các chương trình dự án đầu tư vì mục tiêu xã hội.

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 ỷ 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. Bên cạnh đó tránh sự thao túng, chi phối các dự án đầu tư của nhóm các tổ chức liên kết riêng với nhau để làm lợi cho bản thân mà gây hiệu quả nghiêm trọng đến sự phát triển chung của nền kinh tế xã hội.

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 của 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. 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.

Mục tiêu nghiên cứu của đề tài là trên cơ sở 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 tài hướng đến đề xuất các giải pháp để nâng cao hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp ở Việt Nam.

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, phương pháp khảo sát ý kiến chuyên gia, luận án đã đạt được mục tiêu nghiên cứu của mình. Các đóng góp của luận án bao gồm:

Về mặt lý luận: 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, bao gồm: (i) làm rõ khái niệm, đặc điểm của nông nghiệp và kinh tế nông nghiệp; khái niệm, đặc điểm và vai trò của đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp; (ii) làm rõ quan niệm về hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp, hệ thống hoá các phương diện và tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công (iii) làm rõ các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp (iv) tổng hợp kinh nghiệm của một

số nước về nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp, qua đó rút ra bài học cho Việt Nam.

Về mặt thực tiễn: Luận án đã 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 hiệu quả tài chính; thông qua khảo sát ý kiến các cán bộ quản lý dự án, luận án đã rút ra được những hạn chế yếu kém và nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém của các dự án đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp;

Về mặt giải pháp ứng dụng vào thực tiễn: Luận án đã đề xuất một cách đồng bộ và có hệ thống các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam, bao gồm: Tăng cường đầu tư cho 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 khác đối với.

Với những kết quả nói trên, luận án đã giải quyết được mục tiêu nghiên cứu và các câu hỏi nghiên cứu. Những kết quả nghiên cứu của luận án có ý nghĩa về mặt lý luận và thực tiễn khi vận dụng vào điều kiện cụ thể của Việt Nam. Luận án cũng có thể sử dụng như một tài liệu tham khảo nhằm phục vụ cho những nghiên cứu có liên quan đến đề tài.

Cuối cùng, tác giả mong muốn nhận được những góp ý xác đáng từ các nhà khoa học, các nhà quản lý và các đồng nghiệp quan tâm đến chủ đề này, để công trình nghiên cứu được tiếp tục hoàn thiện hơn.

Xin trân trọng cảm ơn./.

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

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Vũ Tuấn Anh (2011): “*Đầu tư công - Thực trạng và tái cơ cấu*”, Nxb Từ điển Bách khoa
2. Ban Chỉ đạo Trung ương Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới (2015), *Báo cáo tổng kết 5 năm thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn giai đoạn 2010 – 2015*, Hà Nội.
3. Ban chấp hành Trung ương Đảng (2008), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành TW khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn, số 26 – NQ/TW*, Hà Nội.
4. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2009), *Thông tư số 08/2009/BN ngày 26/2/2009 của Bộ Nông nghiệp và PTNT hướng dẫn thực hiện một số chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản theo Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ*, Hà Nội.
5. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2010), *Quy hoạch tổng thể sử dụng đất lúa toàn quốc đến năm 2020, định hướng 2030*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.
6. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2010), *Thông tư liên tịch số 183/2010/TTLT-BTC-BNN ngày 15/11/2010 của Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và PTNT hướng dẫn chế độ quản lý, sử dụng kinh phí ngân sách Nhà nước cấp đối với hoạt động khuyến nông*, Hà Nội.
7. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2011), *Thông tư 69/2011/TT-BNNPTNT ngày 21/10/2011 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn thực hiện một số nội dung Quy chế quản lý đầu tư xây dựng công trình lâm sinh ban hành kèm theo quyết định số 73/2010/QĐ-TTg ngày 16/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ*, Hà Nội.
8. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2016), *Công văn số 8726/BNN-VPĐP về việc giải pháp xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản trong Chương trình xây dựng Nông thôn mới*, Hà Nội;

9. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2018), *Số liệu ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn 2000-2017 tập 1 và tập 2*, NXB Nông nghiệp.
10. Bộ Tài chính (2009), *Thông tư số 156/2009/TT-BTC ngày 3/8/2009 của Bộ Tài chính hướng dẫn cơ chế vay vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước thực hiện chương trình kiên cố hóa kênh mương, đầu tư các dự án đường giao thông nông thôn, cơ sở hạ tầng nuôi trồng thủy sản, cơ sở hạ tầng làng nghề ở nông thôn*, Hà Nội.
11. Bộ Tài chính, Bộ Lao động thương binh và Xã hội (2010), *Thông tư số 44/2010/TTLT-BTC-BLĐTBXH ngày 29/3/2010 của Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và PTNT sửa đổi, bổ sung Thông tư liên tịch số 102/2007/TTLT-BTC-BLĐTBXH ngày 20/8/2007 của Bộ Tài chính, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội hướng dẫn cơ chế quản lý tài chính đối với một số dự án của chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo*, Hà Nội.
12. Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2003), *Thông tư liên tịch số 66/2003/TTLT/BTC-BNNPTNT ngày 3/7/2003 của Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và PTNT hướng dẫn quản lý, cấp phát và quyết toán kinh phí chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn*, Hà Nội.
13. Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2007), *Thông tư liên tịch 61/TTLT-BNN&PTNT-BTC ngày 22/6/2007 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ quản lý, sử dụng kinh phí ngân sách Nhà nước cấp cho hoạt động cơ quan kiểm lâm các cấp; thanh toán chi phí cho các tổ chức, cá nhân được huy động để ngăn chặn tình trạng chặt phá rừng trái phép, phòng cháy, chữa cháy rừng*, Hà Nội.
14. Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2008), *Thông tư liên tịch số 48/2008/TTLT-BTC-BNN ngày 12/6/2008 của Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn sửa đổi, bổ sung một số điểm Thông tư liên tịch số 80/2007/TTLT-BTC-BNN ngày 11/7/2007 hướng dẫn chế độ quản lý sử dụng ngân sách Nhà nước chi cho chương trình*

mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn giai đoạn 2006-2010, Hà Nội.

15. Mai Thanh Cúc & cộng sự (2005), *Giáo trình phát triển nông thôn, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.*
16. Nguyễn Thị Cành, Trần Hùng Sơn (2009), “Vai trò của đầu tư trực tiếp nước ngoài đối với phát triển và tăng trưởng kinh tế Việt Nam”, *Tạp chí phát triển kinh tế*, (225).
17. Nguyễn Thị Minh Châu (2007), “Hiệu quả đầu tư công trong nông nghiệp giai đoạn 2000 - 2005”, *Tạp chí phát triển kinh tế*.
18. Chính phủ (2004), *Nghị định số 209/2004/NĐ-CP ngày 16/12/2004 và Nghị định số 49/2008/NĐ-CP ngày 18/4/2008 của Chính phủ về quản lý chất lượng công trình xây dựng, Hà Nội*
19. Chính phủ (2007), *Nghị định 99/2007/NĐ-CP ngày 13/6/2007 của Chính phủ về quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình, Hà Nội*
20. Chính phủ (2008), *Nghị định số 115/2008/NĐ-CP ngày 14/11/2008 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung Nghị định số 143/2003/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.*
21. Chính phủ (2009), *Nghị định số 85/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu xây dựng theo Luật Xây dựng.*
22. Chính phủ (2009), *Nghị định số 12/2009/NĐ-CP ngày 12/2/2009 và Nghị định số 83/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình;*
23. Chính phủ (2010), *Nghị định số 61/2010/NĐ-CP ngày 4/6/2010 của Chính phủ quy định chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.*
24. Chính phủ (2010), *Nghị định số 99/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.*
25. Phạm Doãn (2005), “Phát triển nông nghiệp và nông thôn bền vững giải pháp xóa đói nghèo và bảo vệ môi trường”.

26. Phạm Ngọc Dũng (2011), “*Công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn từ lý luận đến thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*”, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
27. Phạm Minh Hoá (2017), “Nâng cao hiệu quả đầu tư công tại Việt Nam”.
28. Tăng Văn Khiên - Nguyễn Văn Trãi (2010), Phương pháp tính hiệu quả vốn đầu tư, *Tạp chí Thông tin Khoa học thống kê*, (2).
29. Hà Linh (2012), “Nâng cao hiệu quả đầu tư công: đổi mới phân cấp kết hợp với tăng cường giám sát”, *Tạp chí thông tin tài chính*, (6).
30. Phạm Ngọc Linh và Nguyễn Thị Kim Dung (2012), “*Giáo trình kinh tế phát triển*”, Trường Đại học kinh tế quốc dân.
31. Lê Chi Mai (2010), “Đầu tư công: những thách thức phía trước”, *Tạp chí Kho bạc*.
32. Nguyễn Thanh Nuôi (1996), “Giải pháp huy động vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế địa phương bằng tín dụng nhà nước”.
33. Ngô Thị Năm (2002), *Giải pháp huy động vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế trên địa bàn thành phố Hà Nội*, Luận án tiến sĩ, 2002.
34. Nguyễn Bạch Nguyệt – Từ Quang Phương (2007), *Giáo trình kinh tế đầu tư*, NXB Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
35. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2004), *Báo cáo tổng kết tình hình chuyển dịch cơ cấu nông nghiệp và kinh tế nông thôn sau 20 năm đổi mới*, Hà Nội.
36. Trần Viết Nguyên (2015), “Nâng cao hiệu quả vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp tỉnh Thừa Thiên Huế”, Luận án tiến sĩ.
37. Nguyễn Minh Phong (2012), “Nâng cao hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam”, *Tạp chí Cộng sản*, (832).
38. Từ Quang Phương, Phạm Văn Hùng (2013), *Giáo trình Kinh tế đầu tư*, NXB Trường đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
39. Chu Tiến Quang (2005), *Huy động và sử dụng các nguồn lực trong phát triển kinh tế nông thôn: Thực trạng và giải pháp*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
40. Tổng cục Thống kê (2000 – 2017), Niên giám thống kê các năm

41. Hà Thị Thu (2014): “*Thu hút và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) vào phát triển nông nghiệp và nông thôn tại Việt Nam: nghiên cứu tại vùng duyên hải miền Trung*”
42. Nguyễn Đức Thành (2008), *Các nhân tố ảnh hưởng tới đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp: tổng quan những vấn đề lý luận cơ bản*, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách, Hà Nội;
43. Nguyễn Hồng Thắng (2009), “Nâng cao chất lượng đầu tư công”, *Tạp chí Phát triển kinh tế*, (3).
44. Nguyễn Kế Tuấn (2007), *Công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp và nông thôn ở Việt Nam - con đường và bước đi*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
45. Nguyễn Ninh Tuấn (2008), “*Định hướng đổi mới tư duy phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp ở nước ta trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá*”.
46. Nguyễn Ninh Tuấn (2013), “*Định hướng đổi mới tư duy phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp ở nước ta trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá*”.
47. Nguyễn Ninh Tuấn (2008), “*Định hướng đổi mới tư duy phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp ở nước ta trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá*”, Luận án tiến sĩ.
48. Nguyễn Trọng Thản (2011), “Một số ý kiến về đổi mới cơ chế đầu tư công ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí nghiên cứu tài chính kế toán*, (3).
49. Phạm Thị Tuý (2014), “*Thế chế*”, *Tạp chí lý luận chính trị*, (13).
50. Sử Đình Thành, & Bùi Thị Mai Hoài (2009), *Lý thuyết Tài Chính Công*, TP.HCM: NXB Đại Học Quốc Gia TP.HCM.
51. Sử Đình Thành (2011), *Đầu tư công chèn lấn hay thúc đẩy đầu tư khu vực tư nhân ở Việt Nam*, *Tạp chí Phát triển kinh tế*, (251).
52. Thủ tướng Chính phủ (1998), *Quyết định số 245/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về thực hiện trách nhiệm quản lý Nhà nước của các cấp về rừng và đất lâm nghiệp*.

53. Thủ tướng Chính phủ (2002), *Quyết định 42/2002/QĐ-TTg ngày 19/3/2002 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý và điều hành các chương trình mục tiêu quốc gia*, Hà Nội
54. Thủ tướng Chính phủ (2004), *Quyết định 131/2004/QĐ-TTg ngày 16/7/2004 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản đến năm 2010*, Hà Nội.
55. Thủ tướng Chính phủ (2005), *Quyết định số 150/2005/QĐ-TTg, tháng 6 năm 2005 phê duyệt quy hoạch chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông, lâm, thủy sản cả nước đến năm 2010 và tầm nhìn 2020*, Hà Nội .
56. Thủ tướng Chính phủ (2007), *Quyết định số 147/QĐ-TTg ngày 10/9/2007 của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách phát triển rừng sản xuất giai đoạn 2007-2015*, Hà Nội.
57. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 1956/QĐ-TTg ngày 27/11/2009 của Thủ tướng Chính phủ đề án đào tạo nghề cho lao động nông thôn*, Hà Nội.
58. Thủ tướng Chính phủ (2010), *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*, Hà Nội.
59. Thủ tướng Chính phủ (2010), *Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09 tháng 11 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư*.
60. Thủ tướng Chính phủ (2012), *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*, Hà Nội.
61. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2008), “Nâng cao hiệu quả đầu tư công và đầu tư của doanh nghiệp nhà nước”, *Thông tin chuyên đề*, số 4/2008.

Tiếng Anh

62. Clive Harris (2003), “Private Participation in Infrastructure in Developing Countries Trends, Impacts, and Policy Lessons”, (“Sự tham

gia của tư nhân trong cơ sở hạ tầng ở các nước đang phát triển: xu hướng, tác động và bài học chính sách”), *Working paper No 5 của Ngân hàng thế giới*.

63. David Osborne, Ted Gaebler (1997), *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*, Nxb CTQG, Hà Nội.
64. Dhawan, Yadavb (1997), *Public investment in Indian agriculture trends and determinants* trên *Economic and Political Weekly*.
65. Edward Anderson, Paolo de Renzio và Stephanie Levy (2006), *Đầu tư công và tăng trưởng kinh tế*, *Research Institute of Fiscal Science*, Ministry of Finance.
66. Falconer P.K (1998), *Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK Experience*, *Journal of Public Admin.*
67. Gulati, Ashok và Shashanka Bhide (1995), “What do reformers have for agriculture”, *Economic and Political Weekly*, Vol. XXX, Nos. 18-19.
68. Gareth D. Myles (1995), “Public Economics”, Nxb Cambridge University Press.
69. Govereh, Shawa, Malawo và Jayne (2006), “Raising the productivity of public investment in Zambia’s agricultural sector”.
70. Harish Mani, G Bhalachandran, và V Pandit (2011), “*Public Investment in Agricultural and GDP Growth: Another Look at the Inter - sectoral Linkages and Policy Implications*”, tài liệu nghiên cứu của CDE.
71. IMF (2018), “*Đầu tư công tại các nước châu Á*”, Báo cáo thường niên
72. James Edwin Kee và John Forrer (2002), “*Private Finance Initiative—The Theory behind the Practice*” (“Sáng kiến tài trợ tư nhân- Lý thuyết đằng sau thực tiễn”), Báo cáo tại Annual Conference of the Association for Budgeting and Financial Management, Kansas City, Missouri.
73. Jan - Erik Lane (1997), *Public Dector reform: rationale, trends and problems* (“Cải cách khu vực công: Những nhân tố căn bản, xu hướng và vấn đề đặt ra”), SAGE, London.
74. Lydia Zepeda (2001), “*Agricultural Investment, Production Capacity and Productivity*”, tài liệu nghiên cứu của FAO.

75. Mona Hammami, Jean-Francois Ruhashyankiko & Etienne B. Yehoue (2006), “Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure” (“Các nhân tố ảnh hưởng đến hợp tác công tư trong cơ sở hạ tầng”), *IMF Working Paper*.
76. Mitch Renkow (2010), “Priorities for Public Investment in Agriculture and Rural Areas”, Viện nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế.
77. Raghubendra Jha (2007), “Investment and Subsidies in Indian Agriculture”, tài liệu nghiên cứu của ASARC.
78. Steven Haggblade (2007), “Returns to Investment in Agriculture”, đại học Michigan.
79. Satish & Pragya Shah (2009), “A Study of Public Private Partnership Models”, (“Nghiên cứu những mô hình hợp tác công tư”, *IUP Journal of Infrastructure*, Vol. VII, No. 1.
80. Steven Were Omamo (2000), “Efficiency and Equity in Public Investment in Agriculture: Lessons from Soil Fertility Research in Kenya”, Viện nghiên cứu chăn nuôi quốc tế.
81. Tewoda Mogues, Marc J. Cohen, Regina Birnert và cộng sự (2009), “Access to and Governance of Rural Services: Agricultural Extension and Drinking Water Supply in Ethiopia” tài liệu nghiên cứu của IFPRI.
82. WB (Ngân hàng Thế giới) (1998), “Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi”. Báo cáo thường niên năm, Nxb CTQG, Hà nội.
83. WB (2007), “Emerging Public-Private Partnerships In Irrigation Development and Management”.
84. World Bank (2011), “Strengthening the Management of Agriculture Public Services”.
85. Witkiss, J L Hine & S D Ellis (1999), “Public private partnerships and the provision of rural transport services in developing countries” (“Hợp tác công tư và cung ứng dịch vụ giao thông vận tải ở nông thôn các nước đang phát triển”, Báo cáo của Bộ phát triển quốc tế vương quốc Anh.

Phụ lục 1: Bảng câu hỏi khảo sát

Lời cảm ơn,

Tôi tên Nguyễn Thị Ngọc Nga, hiện nay đang thực hiện đề tài “Hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam”. Rất mong Anh/Chị dành chút thời gian để trả lời một số câu hỏi sau đây, tất cả các ý kiến là thông tin hữu ích cho nghiên cứu. Tôi cam kết mọi thông tin của Anh/Chị sẽ được bảo mật và chỉ được sử dụng cho mục đích nghiên cứu của đề tài. Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Anh/Chị

A. THÔNG TIN CHUNG

1. Họ và tên *.....
2. Năm sinh.....
3. Giới tính
☐ Nam
☐ Nữ
4. Email.....
5. Điện thoại.....
6. Đơn vị công tác
7. Chức vụ.....

B. ĐÁNH GIÁ DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÔNG

B1. ĐÁNH GIÁ VAI TRÒ VÀ HIỆU QUẢ CỦA DỰ ÁN

Đối với mỗi tiêu chí sau, đề nghị quý vị đánh giá theo các mức độ: 1: Hoàn toàn không đồng ý – 2: Ít đồng ý – 3: Đồng ý vừa phải – 4: Khá đồng ý – 5: Rất đồng ý.

STT	Tiêu chí	Mức độ quan trọng				
		1	2	3	4	5
1	Dự án có ý nghĩa quan trọng đối với phát triển kinh tế xã hội của vùng	☐	☐	☐	☐	☐
2	Dự án phù hợp và đạt được các mục tiêu ban đầu khi xây dựng dự án	☐	☐	☐	☐	☐
3	Xét về phương diện kinh tế, dự án có hiệu quả	☐	☐	☐	☐	☐
4	Xét về phương diện xã hội, dự án có hiệu quả	☐	☐	☐	☐	☐
5	Xét về phương diện tài chính, dự án có hiệu quả	☐	☐	☐	☐	☐

B2. ĐÁNH GIÁ CÁC NGUYÊN NHÂN/YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN DỰ ÁN

Đối với mỗi tiêu chí sau, đề nghị quý vị đánh giá theo các mức độ: 1:Không đồng ý – 2:Ít đồng ý – 3:Đồng ý vừa phải – 4:Khá đồng ý – 5:Rất đồng ý.

STT	Tiêu chí	Mức độ quan trọng				
		1	2	3	4	5
1	Dự án phù hợp với quy hoạch của vùng, miền	☐	☐	☐	☐	☐
2	Dự án phù hợp với quy hoạch của ngành và lĩnh vực	☐	☐	☐	☐	☐
3	Công tác quy hoạch của vùng và ngành đảm bảo tính thống nhất và nhất quán	☐	☐	☐	☐	☐
4	Các quy định về thẩm định dự án đầy đủ và phù hợp với thực tiễn	☐	☐	☐	☐	☐
5	Công tác thẩm định dự án đúng quy trình và có chất lượng	☐	☐	☐	☐	☐
6	Nguồn vốn đầu tư cho dự án đáp ứng đủ nhu cầu thực hiện dự án	☐	☐	☐	☐	☐
7	Việc phân bổ vốn đầu tư đúng quy trình và kịp thời	☐	☐	☐	☐	☐
8	Các quy định, quy trình về giám sát đầy đủ và phù hợp với thực tiễn	☐	☐	☐	☐	☐
9	Hoạt động giám sát được thực hiện nghiêm túc và có hiệu quả	☐	☐	☐	☐	☐
10	Cán bộ giám sát có năng lực và phẩm chất đạo đức	☐	☐	☐	☐	☐
11	Công tác giám sát giúp người quản lý có những điều chỉnh kịp thời để nâng cao hiệu quả hoạt động	☐	☐	☐	☐	☐
12	Các quy định về công khai và minh bạch hoạt động của dự án là đầy đủ và phù hợp	☐	☐	☐	☐	☐
13	Dự án đã chấp hành tốt việc công khai và minh bạch thông tin về hoạt động của dự án	☐	☐	☐	☐	☐
14	Năng lực tài chính của dự án đảm bảo hoạt động có hiệu quả	☐	☐	☐	☐	☐
15	Năng lực cán bộ quản lý của dự án đáp ứng yêu cầu	☐	☐	☐	☐	☐
16	Cán bộ kỹ thuật của dự án có năng lực và được đào tạo bài bản, có kinh nghiệm	☐	☐	☐	☐	☐
17	Hoạt động đầu tư và sản xuất của dự án thực hiện đúng quy trình, ít xảy ra sai sót	☐	☐	☐	☐	☐
18	Công nghệ áp dụng trong dự án là hiện đại và phù hợp	☐	☐	☐	☐	☐

TRÂN TRỌNG CẢM ƠN ANH/CHỊ ĐÃ THAM GIA KHẢO SÁT!

Phụ lục 2a: Các thông số cơ bản của dự án mía đường**1. VỐN ĐẦU TƯ**

Công trình xây dựng (triệu đồng)	18,000	Số năm khấu hao	7
Máy móc thiết bị chính (triệu đồng)	140,000	Số năm khấu hao	5
Máy móc thiết bị phụ trợ (triệu đồng)	40,000	Số năm khấu hao	6

2. NHU CẦU VỐN LƯU ĐỘNG

Khoản phải thu (AR)	15%	doanh thu
Thay đổi khoản phải trả (AP)	10%	giá vốn hàng bán
Nhu cầu tồn quỹ tiền mặt (CB)	5%	giá vốn hàng bán

3. NGUỒN TÀI TRỢ

3.1 Vốn chủ sở hữu (E)	60%	vốn đầu tư
<i>Suất sinh lời yêu cầu</i>	25%	
3.2 Vốn vay (D)	40%	vốn đầu tư
<i>Lãi suất vay</i>	12.5%	

Ân hạn gốc 2 năm đầu, bắt đầu trả cuối năm 3 đến hết năm 5
(Phương thức thanh toán: gốc trả đều, lãi theo dư nợ đầu kỳ)

4. SẢN XUẤT VÀ TIÊU THỤ

Năng lực sản xuất đường tinh luyện		21,000	tấn/năm			
Năng lực sản xuất mật đường		2,000				
Năng lực sản xuất ethanol		500				
Công suất huy động		Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7
% công suất thực tế so thiết kế		35%	43%	51%	59%	67%

Giá bán sản phẩm năm 1

<i>Đường</i>	10	triệu/tấn
<i>Mật</i>	1.35	triệu/tấn
<i>Ethanol</i>	1.38	triệu/tấn

Giá bán tăng 2% hàng năm

5. CHI PHÍ HOẠT ĐỘNG

Giá vốn hàng bán mía	0.9	triệu/tấn
----------------------	-----	-----------

Tỷ lệ giá vốn hàng bán các sản phẩm so với mía

<i>Đường</i>	2.85	doanh thu hàng năm
<i>Mật</i>	1.25	
<i>Ethanol</i>	1.15	
Chi phí thuê đất hàng năm	2,000	
Chi phí quản lý	5.5%	
Chi phí bán hàng	25.0%	doanh thu hàng năm
Chi phí tiền lương	15.0%	doanh thu hàng năm

Trong đó:

Tiền lương trực tiếp 75.0% quỹ lương

Tiền lương gián tiếp 25.0% quỹ lương

6. CÁC THÔNG SỐ KHÁC

Thuế suất	25%	
Số năm khai thác của dự án	5	năm

Phụ lục 2b: Các bảng tính toán tài chính*Đvt: triệu đồng***BẢNG KẾ HOẠCH ĐẦU TƯ**

Khoản mục	Năm 0
1. Công trình xây dựng	18,000
2. MMTB chính	140,000
3. MMTB phụ	40,000
Tổng cộng	198,000

BẢNG KẾ HOẠCH KHẤU HAO

Khoản mục	Năm 0.-2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7	Năm 8
1. Giá trị đầu tư mới	198,000	0	0	0	0	0	
<i>CTXD</i>	18,000	0	0	0	0	0	
<i>MMTB chính</i>	140,000	0	0	0	0	0	
<i>MMTB phụ</i>	40,000	0	0	0	0	0	
2. Giá máy móc thiết bị đầu kỳ		198,000	160,761.9	123,523.8	86,285.71	49,047.62	11,809.52
<i>CTXD</i>		18,000	15,428.57	12,857.14	10,285.71	7,714.29	5,142.86
<i>MMTB chính</i>		140,000	112,000	84,000	56,000	28,000	0
<i>MMTB phụ</i>		40,000	33,333.33	26,666.67	20,000	13,333.333	6,666.67
3. Khấu hao trong kỳ		37,238.1	37,238.1	37,238.1	37,238.1	37,238.1	
<i>CTXD</i>		2,571.43	2,571.43	2,571.43	2,571.43	2,571.43	
<i>MMTB chính</i>		28,000	28,000	28,000	28,000	28,000	
<i>MMTB phụ</i>		6,666.67	6,666.67	6,666.67	6,666.67	6,666.67	
4. Giá trị còn lại cuối kỳ	198,000	160,761.9	123,523.8	86,285.71	49,047.62	11,809.524	11809.5238
<i>CTXD</i>	18,000	15,428.57	12,857.14	10,285.71	7,714.29	5,142.86	5142.85714
<i>MMTB chính</i>	140,000	112,000	84,000	56,000	28,000	0	0

<i>MMTB phụ</i>	40,000	33,333.33	26,666.67	20,000	13,333.33	6,666.67	6,666.67
5. Giá trị thanh lý cuối kỳ							11,809.52
<i>CTXD</i>							5,142.86
<i>MMTB chính</i>							0
<i>MMTB phụ</i>							6,666.67

BẢNG KẾ HOẠCH TRẢ NỢ

Khoản mục	Năm 0 - 2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7
1. Dư nợ đầu kỳ		79,200	79,200	79,200	52,800	26,400
2. Lãi phát sinh		9,900	9,900	9,900	6,600	3,300
3. Tổng trả trong kỳ		9,900	9,900	36,300	33,000	29,700
3.1 Trả gốc		0	0	26,400	26,400	26,400
3.2 Trả lãi		9,900	9,900	9,900	6,600	3,300
4. Vốn vay giải ngân	79,200	0	0	0	0	0
5. Dư nợ cuối kỳ	79,200	79,200	79,200	52,800	26,400	0
6. Dòng tiền tài trợ	79,200	-9,900	-9,900	-36,300	-33,000	-29,700

BẢNG TÍNH DOANH THU

Khoản mục	Năm 0 - 2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7
1. Năng lực sản xuất (tấn)				21,000		
<i>Đường</i>		21,000	21,000	21,000	21,000	21,000
<i>Mật</i>		2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
<i>Ethanol</i>		500	500	500	500	500
2. Công suất huy động (%)		35%	43%	51%	59%	67%
3. Sản lượng sản xuất (tấn)				10,710		
<i>Đường</i>		7,350	9,030	10,710	12,390	14,070

<i>Mật</i>		700	860	1,020	1,180	1,340
<i>Ethanol</i>		175	215	255	295	335
4. Sản lượng tiêu thụ (tấn)				10,710		
<i>Đường</i>		7,350	9,030	10,710	12,390	14,070
<i>Mật</i>		700	860	1,020	1,180	1,340
<i>Ethanol</i>		175	215	255	295	335
5. Giá bán						
<i>Đường</i>		10	10.20	10.40	10.61	10.82
<i>Mật</i>		1.35	1.38	1.40	1.43	1.46
<i>Ethanol</i>		1.38	1.41	1.44	1.46	1.49
6. Doanh thu		74,687	93,593	113,226	133,606	154,757
<i>Đường</i>		73,500	92,106	111,427	131,484	152,298
<i>Mật</i>		945	1,184	1,433	1,691	1,958
<i>Ethanol</i>		242	303	366	432	500

BẢNG TÍNH CHI PHÍ

Khoản mục	Năm 0.-2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7
Giá vốn hàng bán		19,821.38	24,351.98	28,882.58	33,413.18	37,943.78
<i>Đường</i>		18852.75	23161.95	27471.15	31780.35	36089.55
<i>Mật</i>		787.50	967.50	1147.50	1327.50	1507.50
<i>Ethanol</i>		181.13	222.53	263.93	305.33	346.73
Chi phí quản lý		4,108	5,148	6,227	7,348	8,512
Chi phí bán hàng		18,672	23,398	28,306	33,402	38,689

BẢNG KẾ HOẠCH LÃI LỖ

Khoản mục	Năm 0.-2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7
1. Doanh thu		74,687	93,593	113,226	133,606	154,757
2. Giá vốn hàng bán		19821	24352	28883	33413	37944
3. Lãi gộp		54,865	69,241	84,343	100,193	116,813
4. Chi phí quản lý + bán hàng		22,779	28,546	34,534	40,750	47,201
5. Lợi nhuận trước thuế và lãi vay (EBIT)		32,086	40,695	49,809	59,443	69,612
6. Lãi vay		9900	9900	9900	6600	3300
7. Lợi nhuận trước thuế (EBT)		22,186	30,795	39,909	52,843	66,312
8. Thuế thu nhập doanh nghiệp		5546.44	7698.77	9977.30	13210.78	16578.04
9. Lợi nhuận sau thuế (EAT)		16,639	23,096	29,932	39,632	49,734

BẢNG NHU CẦU VỐN LƯU ĐỘNG

Khoản mục	Năm 0.- 2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7	Năm 8
1. Nhu cầu tiền mặt		991.07	1217.60	1444.13	1670.66	1,897.19	
<i>Thay đổi tiền mặt</i>		991.07	226.53	226.53	226.53	226.53	-1,897.19
2. Khoản phải thu (cuối kỳ)		11,202.98	14,038.93	16,983.84	20,040.93	23,213.51	
<i>Thay đổi phải thu</i>		11,202.98	2,835.95	2,944.91	3,057.09	3,172.58	-23,213.51
3. Khoản phải trả (cuối kỳ)		1,982.14	2,435.20	2,888.26	3,341.32	3,794.38	
<i>Thay đổi phải trả</i>		1,982.14	453.06	453.06	453.06	453.06	-3,794.38
4. Vốn lưu động		10,211.91	12,821.33	15,539.71	18,370.27	21,316.321	0
5. Thay đổi vốn lưu động		10,211.91	26,09.42	2,718.38	2,831	2,946	-21,316.32

BẢNG KẾ HOẠCH DÒNG TIỀN

Khoản mục	Năm 0.-2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7	Năm 8
Dòng tiền vào	0	63,483.53	90,756.9	110,280.7	130,549.1	151,584.15	35,023.033
1. Doanh thu	0	74,686.5	93,592.85	113,225.6	133,606.2	154,756.73	0
2. Phải thu trong kỳ (ΔAR)	0	11,202.98	2,835.95	2,944.91	3,057.09	3,172.581	-23,213.51
3. Giá trị thanh lý tài sản							11,809.52
Dòng tiền ra	198,000	9,918	23,132	35,929	49,909	64,258	1,897
1. Đầu tư	198,000						
2. Chi phí hoạt động(không KH)	0	5,362.66	15,659.7	26,178.28	36,924.97	47,906.483	0
3. Phải trả trong kỳ (ΔAP)	0	1,982.14	453.06	453.06	453.06	453.06	-3,794.38
4. Chênh lệch quỹ tiền mặt (ΔCB)	0	991.07	226.53	226.53	226.53	226.53	-1,897.19
5. Thuế phải nộp (EBT*t)	0	5546.44	7,698.77	9,977.30	13,210.78	16,578.04	0
Dòng tiền thuần (NCF)	-198,000	53,565	67,625	74,352	80,640	87,326	33,126

<i>Wacc có lá chắn thuế của lãi vay</i>	<i>0.188</i>
<i>Wacc không có lá chắn thuế của lãi vay</i>	<i>0.200</i>

Chỉ tiêu	Các chỉ tiêu thực	Các chỉ tiêu thẩm định
NPV theo quan điểm TIPV	-45,428	14,123
IRR theo quan điểm TIPV	14.0%	0.216
BCR	0.771	1.071

Phân tích độ nhạy hai chiều của NPV theo công suất và giá bán	Thay đổi công suất	Thay đổi giá bán			
		-45,428	-2%	4%	10%
		0.35	-53,723	-41,031	-26,787
		0.45	-41,162	-26,266	-9,568.4
		0.55	-28,602	-11,500	7,650.6

Phân tích độ nhạy hai chiều của IRR theo công suất và giá bán	Thay đổi công suất	Thay đổi giá bán			
		14%	-2%	4%	10%
		0.35	12.7%	0.14673	0.1669
		0.45	14.5%	0.16697	0.1886
		0.55	16.3%	0.18596	0.2088