



# Chuyển đổi Nông nghiệp Việt Nam: Tăng giá trị, giảm đầu vào





Báo cáo Phát triển Việt Nam 2016

# **Chuyển đổi Nông nghiệp Việt Nam: tăng giá trị, giảm đầu vào**

Tháng 4/2016

© 2016 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
1818 H Street NW, Washington, DC 20433  
Telephone: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Giữ một số bản quyền.

Báo cáo này là sản phẩm của Ngân hàng Thế giới với đóng góp của một số cơ quan tổ chức khác. Các kết quả, diễn giải, kết luận thể hiện trong báo cáo này không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới, Ban Giám đốc điều hành Ngân hàng Thế giới, hoặc các chính phủ mà Ngân hàng đại diện. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo sự chính xác của số liệu trong báo cáo này. Các đường biên, màu sắc, tên gọi, và các thông tin khác ghi trên bất cứ bản đồ nào trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ sự phán xét nào từ phía Ngân hàng Thế giới về tình trạng pháp lý của bất cứ vùng lãnh thổ nào, hoặc sự đồng ý, hoặc chấp nhận các đường biên đó. Không có gì có thể hoặc được coi là có thể giới hạn hoặc xóa bỏ quyền ưu tiên hoặc miễn trừ của Ngân hàng Thế giới, tất cả các quyền này đều được duy trì.

### **Quyền và sự cho phép**

Nội dung trong báo cáo này là nội dung có bản quyền. Do Ngân hàng Thế giới khuyến khích truyền bá kiến thức của mình, nên báo cáo này có thể được in lại, toàn bộ hoặc từng phần, phục vụ mục đích phi thương mại nếu thực hiện trích dẫn thông tin đầy đủ về báo cáo.

Trích dẫn - Hãy trích dẫn như sau: Ngân hàng Thế giới. 2016. *Chuyển đổi nông nghiệp Việt Nam: Tăng giá trị, giảm đầu vào*. Báo cáo Phát triển Việt Nam. Washington, D.C. Ngân hàng Thế giới.

Dịch - Nếu dịch báo cáo này, đề nghị ghi thêm đoạn từ chối trách nhiệm vào đoạn ghi nhận như sau: *Bản dịch này không phải do Ngân hàng Thế giới thực hiện và không được coi như là bản dịch chính thức của Ngân hàng Thế giới. Ngân hàng Thế giới sẽ không chịu trách nhiệm về bất kỳ nội dung hay sai sót nào trong bản dịch này.*

Chuyển thể - Nếu thực hiện chuyển thể từ báo cáo này đề nghị ghi thêm đoạn miễn trách nhiệm cùng với đoạn trích dẫn như sau: *Đây là bản chuyển thể từ một báo cáo chính thức của Ngân hàng Thế giới. Các quan điểm, ý kiến thể hiện trong bản chuyển thể này thuộc trách nhiệm duy nhất của tác giả hoặc các tác giả chuyển thể và không được sự đồng ý của Ngân hàng Thế giới.*

Nội dung của bên thứ ba - Ngân hàng Thế giới không nhất thiết sở hữu từng nội dung cụ thể trong báo cáo này. Vì vậy Ngân hàng Thế giới không đảm bảo rằng sự sử dụng của bất kỳ nội dung đơn lẻ thuộc sở hữu bên thứ ba nào hoặc một bộ phận trong báo cáo này sẽ không vi phạm quyền của các bên thứ ba đó. Rủi ro bị khiếu nại vi phạm hoàn toàn thuộc trách nhiệm của người sử dụng. Nếu bạn muốn sử dụng lại một bộ phận của báo cáo thì bạn phải chịu trách nhiệm xem có cần xin phép để sử dụng lại không và thực hiện xin phép người chủ sở hữu bản quyền. Ví dụ về các bộ phận bao gồm, nhưng không giới hạn trong, các bảng, các đồ thị, các hình ảnh.

Tất cả các câu hỏi về quyền và giấy phép xin chuyển về Publishing and Knowledge Division, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Ảnh: Steven Jaffee.

---

## Lời cảm ơn

Báo cáo này là kết quả hợp tác giữa Nhóm Ngân hàng Thế giới và Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển Nông nghiệp Nông thôn (IPSARD). Đây là các tài liệu nghiên cứu nền trong Báo cáo Việt Nam 2035. Vì vậy mối quan tâm ở đây là so sánh nông nghiệp Việt Nam với các nước khác nhằm xây dựng tầm nhìn phát triển nông nghiệp trong 1-2 thập kỷ tới và đưa ra những biện pháp cải cách chính sách và thể chế ngắn hạn nhằm đưa nông nghiệp vào đúng quỹ đạo phát triển. Tuy hoàn cảnh cụ thể tại Việt Nam có một số nét đặc thù nhưng Việt Nam vẫn có thể học hỏi nhiều kinh nghiệm từ các nước khác đã từng trải qua hoặc đang thực hiện tái cơ cấu ngành nông nghiệp được phân tích sâu trong báo cáo này.

Báo cáo không dựa trên các nghiên cứu mới. Chúng tôi chỉ tổng hợp các nghiên cứu liên quan gần đây, so sánh số liệu thống kê Việt Nam và quốc tế cùng với việc tham khảo kinh nghiệm quốc tế. Báo cáo cũng sử dụng kết quả nghiên cứu gần đây của OECD về chính sách nông nghiệp tại Việt Nam.

Báo cáo được thực hiện bởi nhóm chuyên gia đứng đầu là Steven Jaffee và các thành viên Đặng Kim Sơn, Nguyễn Đỗ Anh Tuấn, Emilie Cassou, Trương Thị Thu Trang, Nguyễn Thị Thủy, Mateo Ambrosio và Donald Larson. Tài liệu về chuyển đổi cơ cấu ngành nông nghiệp các nước Đông Nam Á do Patrick Labaste, David Dawe, Francesco Goletti, Nelissa Jamora, John Lamb và các cộng sự thu thập và cung cấp.

Những người khác đóng góp vào báo cáo bao gồm Đặng Kim Khôi, Kim Văn Chinh, Nguyễn Thị Cẩm Nhung, Phạm Kim Dung và Nguyễn Văn Lâm (tất cả đều thuộc IPSARD), Nguyễn Hữu Dũng (VASEP), Lê Đức Thịnh (Cục Kinh tế Hợp tác, Bộ NNPTNT), Vũ Trọng Khải (Trường Quản lý NNPTNT, Bộ NNPTNT), Phạm Văn Dư (Cục Trồng trọt, Bộ NNPTNT), Nguyễn Văn Ngãi (Trường Đại học Nông Lâm), Nguyễn Phương Vỹ (PHANO), Trần Kim Liên (VinaSeed), Đào Thế Anh (CASRAD), Nguyễn Văn Sánh và Lê Cảnh Dũng (đều thuộc Đại học Cần Thơ).

Nhóm tác giả xin cảm ơn Andrzej Kwiecinski, Chris Jackson, Cao Thăng Bình, Võ Thanh Sơn, Nguyễn Văn Làn và Sergiy Zorya, những chuyên gia và đại diện doanh nghiệp đã tham gia các cuộc tọa đàm tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh tháng 12/2014 và tháng 3/2015. Nhóm tác giả cũng cảm ơn sự chỉ đạo của Victoria Kwakwa, Nathan Belete và Sandeep Mahajan trong suốt quá trình thực hiện báo cáo. Chúng tôi cũng xin cảm ơn những ý kiến đóng góp của Laurent Msellati, Dina Umali-Deininger, Madhur Gautam, Holger Kray và Michael Morris. Đỗ Thị Tâm hỗ trợ công tác hành chính và Budy Wirasmo thiết kế và trình bày báo cáo.

## Các chữ viết tắt

AGEI	Chỉ số tạo thuận lợi tăng trưởng nông nghiệp	IFPRI	Viện nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế
ARP	Đề án Tái cơ cấu ngành nông nghiệp	IPSARD	Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á	JICA	Cơ quan phát triển quốc tế Nhật Bản
CENTEV	Vườn ươm doanh nghiệp dựa trên công nghệ	KHDP	Chương trình phát triển nghề làm vườn Kerala
CIEM	Viện quản lý kinh tế trung ương, Bộ KHĐT	LDC	Nước kém phát triển nhất
CIFOR	Trung tâm nghiên cứu lâm nghiệp quốc tế	MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNT)
CRP	Chương trình trách nhiệm doanh nghiệp	MKD	Đồng bằng sông Cửu Long (thuộc Việt Nam)
DAP	Diammonium Phosphate	MLSCF	Quỹ đầu tư khoa học về cuộc sống Ma-lai-xi-a
EU	Liên minh châu Âu	MONRE	Bộ Tài nguyên và Môi trường
FAO	Tổ chức nông lương Liên hợp quốc	OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
GAP	Thực hành nông nghiệp tốt	PES	PChi trả dịch vụ sinh thái
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội	POC	Tỉnh của Trung Quốc
GHG	Khí nhà kính	R&D	Nghiên cứu và phát triển
GIs	Chỉ dẫn địa lý	SOE	Doanh nghiệp nhà nước
GSO	Tổng cục thống kê	TFP	Năng suất yếu tố tổng hợp
GTAP	Dự báo phân tích thương mại Toàn cầu	TSP	Trisodium Phosphate
GVA	Tổng giá trị gia tăng	UN	Liên hợp quốc (LHQ)
HACCP	Hệ thống phân tích độc hại và kiểm soát điểm tới hạn	UNDP	Chương trình phát triển của LHQ
HCMC	Thành phố Hồ Chí Minh	UNESCO	Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hóa LHQ
IAA-IPB	Vườn ươm doanh nghiệp nông nghiệp và công nghiệp phục vụ nông nghiệp, Đại học nông nghiệp Bogor	USAID	Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ
ICRISAT	Viện nghiên cứu cây trồng vùng bán khô hạn nhiệt đới quốc tế	USDA	Bộ nông nghiệp Hoa Kỳ
IDMC	Công ty dịch vụ thủy lợi	VFPCK	Hội đồng rau quả Kerala
IFAD	Quỹ phát triển nông nghiệp quốc tế	VHLSS	Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam
		WWF	Quỹ động vật hoang dã thế giới

**Mục lục**

<b>Lời cảm ơn</b>	<b>iii</b>
<b>Các chữ viết tắt</b>	<b>iv</b>
<b>Lời nói đầu</b>	<b>x</b>
<b>Tóm tắt nội dung</b>	<b>xi</b>
Ngành nông nghiệp Việt Nam trước ngã ba đường	xi
Hướng tới tương lai: Chuyển đổi và khát vọng về một hệ thống ngành kinh doanh nông nghiệp hiện đại (tới năm 2030)	xii
Nội dung triển khai: Định hướng đổi mới chính sách và thể chế	xiv
Nâng cao năng suất và tăng trưởng nông nghiệp bền vững	xiv
Năng lực cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế	xvi
Cấu trúc báo cáo	xvii
<b>Chương 1. Chuyển đổi cấu trúc nông nghiệp: Việt Nam đang ở đâu?</b>	<b>1</b>
Chuyển đổi việc làm nông nghiệp và thu nhập nông thôn	4
Thay đổi sử dụng đất nông nghiệp và cơ cấu sản xuất	8
Thay đổi cơ cấu tiêu thụ và chỉ tiêu cho lương thực thực phẩm	14
<b>Chương 2. Thành tựu phát triển nông nghiệp: Bức tranh nhiều màu sắc</b>	<b>21</b>
Tăng trưởng không đồng đều	22
Diễn biến (và yếu kém) về năng suất	27
Năng suất đất	27
Năng suất lao động	28
Năng suất nước	31
Sử dụng quá nhiều vật tư nông nghiệp	33
Năng suất yếu tố tổng hợp	34
Dấu chân môi trường của nông nghiệp Việt Nam	34
Hội nhập thị trường quốc tế	37
Chuỗi giá trị kém hiệu quả và thiếu hành động tập thể	41
<b>Chương 3. Mục tiêu và khát vọng cho nông nghiệp Việt Nam: Thập kỷ tới và xa hơn nữa</b>	<b>45</b>
Bối cảnh vĩ mô	46
Cầu về nông sản thay đổi trên thị trường trong nước và khu vực	46
Thị trường quốc tế	50
Tác động của biến đổi khí hậu	52
Nông nghiệp Việt Nam năm 2030	58

<b>Chương 4. Thể chế cho ngành kinh doanh nông nghiệp hiện đại: Hiện thực hóa tầm nhìn thông qua đổi mới chính sách và thể chế</b>	<b>61</b>
Vai trò của Nhà nước: Các vấn đề xuyên suốt	65
Vượt ra khỏi khuôn khổ chính sách nông nghiệp truyền thống	65
Bớt chỉ đạo, tăng kiến tạo	65
Năng suất và tăng trưởng nông nghiệp bền vững	67
Khuyến khích tăng hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp	67
Tăng cường sử dụng hiệu quả, bền vững nguồn nước tưới	68
Tăng cường chính sách nông nghiệp xanh và nâng cao năng lực thực hiện	69
Quản lý các rủi ro về biến đổi khí hậu trong ngành nông nghiệp Việt Nam	72
Đẩy mạnh học tập để xây dựng nền nông nghiệp tri thức	74
Tăng cường năng lực cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế	75
Khuyến khích đổi mới sáng tạo trong toàn bộ chuỗi giá trị nông nghiệp	76
Tăng cường hệ thống tổ chức và năng lực quản lý rủi ro an toàn thực phẩm	77
Đẩy mạnh hành động tập thể nhằm xây dựng chuỗi giá trị nông nghiệp cạnh tranh và bao trùm	79
Tái khẳng định vị thế và thương hiệu nông nghiệp Việt Nam trên thị trường quốc tế	81
<b>Kết luận</b>	<b>83</b>
<b>Tài liệu tham khảo</b>	<b>85</b>
<b>Phụ lục chuyên đề</b>	<b>95</b>

## *Phụ lục chuyên đề*

Phụ lục A - Hệ thống đổi mới sáng tạo nông nghiệp (AIS)	96
Phụ lục B - AIS II: Nghiên cứu nông nghiệp	98
Phụ lục C - AIS III: Khuyến nông	99
Phụ lục D - AIS IV: Vườn ươm doanh nghiệp nông nghiệp	101
Phụ lục E - Lợi thế theo quy mô và cơ giới hóa nông nghiệp cho người sản xuất nhỏ	102
Phụ lục F - Nông nghiệp Xanh I: Chi trả dịch vụ sinh thái	104
Phụ lục G - Nông nghiệp Xanh II: Các chương trình chứng nhận sinh thái và nhãn hiệu sinh thái	107
Phụ lục H - Nông nghiệp Xanh III: Phương pháp tiếp cận đa tác nhân	110
Phụ lục I - Quản lý thích ứng và biến đổi khí hậu	112
Phụ lục J - Ứng dụng ICT trong nông nghiệp	113
Phụ lục K - Hành động tập thể I: Các tổ chức của người sản xuất	115
Phụ lục L - Hành động tập thể II: Hợp đồng nông sản	117
Phụ lục M - Hành động tập thể III: Cụm ngành dựa trên nông nghiệp	119
Phụ lục N - Quản trị an toàn thực phẩm	120
Phụ lục O - Tái định vị I: Dịch chuyển cơ cấu sản phẩm	122
Phụ lục P - Tái định vị II: Chiến lược xây dựng thương hiệu	124



**Danh mục hộp**

Hộp 1: Đa dạng hóa sinh kế nông thôn	5
Hộp 2: Di cư và tiền gửi về	7
Hộp 3: Dẫn điền tại Trung Quốc	11
Hộp 4: Mức độ thặng dư gạo lớn	18
Hộp 5: Cung cầu ngũ cốc thế giới đến giữa thập kỷ 2020	51
Hộp 6: Bối cảnh chính sách nông nghiệp Việt Nam	62
Hộp 7: Ví dụ về các giải pháp thích ứng “không hối tiếc” theo kế hoạch	74
Hộp 8: Một số phương thức thay đổi hành vi của nông dân, doanh nghiệp, người tiêu dùng nhằm nâng cao an toàn thực phẩm	79
Hộp 9: Hợp tác công tư trong cung cấp dịch vụ kỹ thuật và các dịch vụ khác: Ví dụ từ Ấn Độ	99
Hộp 10: Loại hình và ví dụ về vườn ươm doanh nghiệp nông nghiệp	101
Hộp 11: Kế hoạch cơ giới hóa nông nghiệp Hàn Quốc: Kết hợp các yếu tố cung cầu	103
Hộp 12: Hợp tác công tư trong công tác thủy lợi, bảo đảm chất lượng tại Mỹ Latinh	104
Hộp 13: Ví dụ về chương trình PES của Nhà nước tại Trung Quốc và Mỹ	105
Hộp 14: Xây dựng khung pháp lý về sản xuất bền vững: Nông nghiệp hữu cơ ở Tuynidi	107
Hộp 15: Xây dựng đề án điển hình về bền vững: Chương trình Xuất xứ xanh của Ailen	108
Hộp 16: Nâng cao năng lực sản xuất bền vững: Chứng nhận đậu tương ở Braxin	109
Hộp 17: Phong trào Landcare của Ôtxtrâylia và những nơi khác	110
Hộp 18: Đưa nạn phá rừng trở về số 0 ở Paragoay	111
Hộp 19: Giao ước nông nghiệp-môi trường nhằm cắt giảm sử dụng hóa chất nông nghiệp ở Italy	111
Hộp 20: Ứng dụng quản lý thích ứng ở Hoa Kỳ	112
Hộp 21: Quy hoạch dựa trên số liệu: Hệ thống thông tin, hỗ trợ ra quyết định trong nông nghiệp tại Urugoa	113
Hộp 22: Sản xuất nông nghiệp dựa trên thông tin: Dự báo thời tiết giúp ứng phó kịp thời tại tỉnh Kastamonu, Thổ Nhĩ Kỳ	114
Hộp 23: Từ hợp tác tới đổi mới sản phẩm: trường hợp man việt quất OceanSpray	116
Hộp 24: Doanh nghiệp Đầu rồng: Mô hình hợp đồng nông sản Đông Á	118
Hộp 25: Nhà nước hỗ trợ cụm ngành dựa trên nông nghiệp: Ví dụ từ khu vực Mỹ Latinh	119
Hộp 26: Ví dụ về cơ chế đồng quản lý an toàn thực phẩm (HACCP)	120
Hộp 27: Tạo giá trị gia tăng dựa trên tri thức trong ngành sản xuất đồ gia vị Ấn Độ	122
Hộp 28: Từ nguyên liệu đến các sản phẩm giá trị gia tăng: Đà Loan (Trung Quốc)	123
Hộp 29: Trà Phổ Nhĩ của Trung Quốc	124
Hộp 30: Rượu Tequila Mêhicô	124
Hộp 31: Tiếp thị sản phẩm chưa cá biệt hóa ở Hoa Kỳ	125
Hộp 32: Chỉ dẫn địa lý cho mặt hàng chè và cà phê	126

---

## Danh mục bảng

Bảng 1: Tỷ trọng thu nhập từ các nguồn khác nhau, 2008-2014	4
Bảng 2: Hoạt động kinh tế hộ gia đình, 2008-2014	5
Bảng 3: Cơ cấu thu nhập hộ gia đình trồng lúa vùng đồng bằng sông Cửu Long	6
Bảng 4: Thay đổi khoảng cách thu nhập nông thôn - đô thị	6
Bảng 5: Tốc độ tăng trưởng nông nghiệp một số nước châu Á, 1990-2012	22
Bảng 6: So sánh lúa và cây trồng thay thế về doanh thu và lợi nhuận tại huyện Châu Phú, An Giang (đồng bằng sông Cửu Long), 2012	25
Bảng 7: Giá trị thuần sản xuất lúa và một số cây trồng khác, 2000-2013	25
Bảng 8: Cơ cấu sản xuất nông nghiệp Việt Nam	26
Bảng 9: Cơ cấu nông nghiệp và tăng trưởng nông nghiệp theo vùng	26
Bảng 10: Năng suất một số cây trồng	27
Bảng 11: Mức tăng giá trị gia tăng nông nghiệp / lao động	29
Bảng 12: Năng suất lao động thấp trong nông nghiệp: thực tế và thống kê, 2006	30
Bảng 13: Năng suất nước các hệ thống thủy lợi lớn	32
Bảng 14: Mức tăng trung bình hàng năm của năng suất yếu tố tổng hợp	34
Bảng 15: Các điểm nóng về nông nghiệp-môi trường Việt Nam	35
Bảng 16: Rủi ro môi trường, nguyên nhân và tác động của việc phát triển quảng canh và thâm canh cà phê tại Tây Nguyên	36
Bảng 17: Hội nhập ngành nông nghiệp với thị trường quốc tế, 2000-2012	38
Bảng 18: Việt Nam là nước xuất khẩu lớn, giá cả thấp	39
Bảng 19: Kim ngạch xuất khẩu nông nghiệp Việt Nam năm 2013: Sản phẩm thô và chế biến	40
Bảng 20: Mức cung lương thực thực phẩm hàng ngày tại một số nước châu Á, giai đoạn 1961-2009 và 2009-2030	47
Bảng 21: Tiêu thụ một số loại lương thực thực phẩm hàng ngày tại một số nước Đông Á và Đông Nam Á, 2009 (thực tế) và 2030 (dự báo)	48
Bảng 22: Dự báo chỉ số giá hàng hóa quốc tế (2010=100)	51
Bảng 23: Thay đổi vai trò Nhà nước trong nền nông nghiệp định hướng thị trường của Việt Nam	66
Bảng 24: Vai trò của Nhà nước và các công cụ giảm thiểu tác động xấu môi trường trong nông nghiệp	71

---

## Danh mục đồ thị

Hình 1: Tỷ lệ dân số đô thị khu vực Đông Á và Đông Nam Á, 1950-2050	2
Hình 2: Tỷ trọng nông nghiệp trong GDP, việc làm một số nước, 1980-2011	2
Hình 3: Chuyển đổi nông nghiệp: So sánh Việt Nam với các nước trong khu vực	3
Hình 4: Tỷ trọng nông nghiệp trong GDP, việc làm và thương mại tại Việt Nam, 2000-2013	4
Hình 5: Tỷ trọng nông nghiệp trong thu nhập hộ gia đình theo vùng, 2002-2012	5
Hình 6: Di cư trong nước, 1999-2009	7
Hình 7: Tỷ lệ diện tích trồng một số loại cây lương thực tại Trung Quốc và Việt Nam	9
Hình 8: Các hộ nông nghiệp chia theo diện tích đất, 2001 và 2011	10

Hình 9: Thặng dư sản xuất lúa tại 6 tỉnh đồng bằng sông Cửu Long, 2008	12
Hình 10: Cơ cấu chi tiêu lương thực, thực phẩm nông thôn, đô thị, 2002 và 2012	15
Hình 11: Tiêu thụ năng lượng bình quân đầu người mỗi ngày, khu vực Đông Á và Đông Nam Á, 1961-2011	15
Hình 12: Chi tiêu lương thực thực phẩm phân theo nhóm thu nhập	16
Hình 13: Giai đoạn đầu của thách thức an ninh thức ăn chăn nuôi đối với Việt Nam-xuất khẩu gạo, nhập thức ăn chăn nuôi	17
Hình 14: Dự báo thặng dư sản xuất lúa gạo năm 2030 theo diện tích trồng lúa và kịch bản xấu nhất về năng suất	17
Hình 15: Tỷ trọng bán lẻ hiện đại trong tổng doanh số thực phẩm một số nước, 2009-2012	20
Hình 16: Tỷ lệ ngành công nghiệp - dịch vụ so với nông nghiệp sơ cấp trong GDP, 2011	20
Hình 17: Tăng trưởng nông nghiệp tương đối ổn định của Việt Nam	22
Hình 18: Giá bán lẻ gạo một số nước Đông Nam Á	22
Hình 19: Tăng trưởng nông nghiệp giai đoạn 2000-2013	24
Hình 20: Tăng trưởng các loại cây trồng và vật nuôi chính	26
Hình 21: Tăng trưởng năng suất đất một số nước châu Á, 1990-2010	27
Hình 22: Năng suất đánh bắt giảm	28
Hình 23: Giá trị gia tăng nông nghiệp / lao động nông nghiệp	29
Hình 24: Tỷ lệ giá trị gia tăng nông nghiệp bình quân một lao động nông nghiệp/ thu nhập đầu người	29
Hình 25: Sử dụng lao động tại các vùng sản xuất lúa chính tại châu Á	29
Hình 26: Sử dụng phân bón trên ha trồng lúa, 2006-2011	33
Hình 27: Tỷ trọng một số mặt hàng xuất khẩu Việt Nam so với thế giới, 2000-2012	37
Hình 28: Cán cân thương mại nông nghiệp Việt Nam, 2000-2013	38
Hình 29: Cơ cấu ca-lo lương thực thực phẩm Việt Nam, 2009 (thực tế) và 2030 (dự báo)	48
Hình 30: Thay đổi khối lượng và giá trị trên thị trường lương thực thực phẩm nội địa Việt Nam	49
Hình 31: Mức độ thích hợp cho việc trồng lúa tại đồng bằng sông Cửu Long nếu nước biển dâng 17 cm	55

---

## Lời nói đầu

Trong vài thập kỷ gần đây, những người nông dân Việt Nam đã thực hiện thành công việc cung cấp đầy đủ lương thực cho đất nước, mở rộng thương mại, cung cấp nguồn lao động và nguyên liệu ổn định cho sản xuất công nghiệp. Ngành nông nghiệp đã giữ vai trò cơ bản trong công cuộc giảm nghèo và đảm bảo ổn định xã hội.

Nhưng các thay đổi về nhân khẩu học, kinh tế, thời tiết và các thay đổi khác đã làm cho sân chơi nông nghiệp cũng thay đổi theo. Vì vậy ngành nông nghiệp cũng phải điều chỉnh để đối mặt với thách thức và nắm bắt cơ hội mới. Đề án Tái cơ cấu Nông nghiệp ban hành năm 2013 của Chính phủ đã nêu rõ cần thực hiện chuyển hướng chiến lược ngành, tăng cường thể chế cơ bản, và điều chỉnh vai trò và công cụ hỗ trợ của chính phủ.

Báo cáo Phát triển Việt Nam đi sâu phân tích các chủ điểm này và ủng hộ một chiến lược nhằm “tăng giá trị, giảm đầu vào” (tức là tăng phúc lợi cho nông dân, người tiêu dùng, và xã hội đồng thời sử dụng ít nguồn lực hơn và giảm bớt tác động tới môi trường). Có thể thực hiện mục tiêu đó bằng cách thay đổi cơ cấu mà trong đó chính phủ “giảm chỉ đạo, tăng kiến tạo”, nhất là trong mối liên hệ với nông dân, đầu tư tư nhân, tăng năng suất lao động và phát triển thị trường.

Quá trình chuyển hướng chiến lược hiện đang diễn ra trên một vài lĩnh vực kỹ thuật và tại nhiều địa bàn; ngoài ra, các phương pháp hỗ trợ phát triển hệ thống ngành kinh doanh nông nghiệp cũng đang được thử nghiệm. Sắp tới sẽ xuất hiện thêm các cơ hội tiếp tục thử nghiệm và nhân rộng các sáng kiến đã qua thử nghiệm và chứng tỏ hiệu quả.

**Victoria Kwakwa**

*Phó Chủ tịch Khu vực Đông Á Thái Bình Dương  
Ngân hàng Thế giới*

## Tóm tắt nội dung

### Ngành nông nghiệp Việt Nam trước ngã ba đường

**Nông nghiệp Việt Nam đã có tiến bộ vượt bậc trong một phần tư thế kỷ qua.** Việc đẩy mạnh thâm canh, tăng năng suất lúa gạo của hộ nông dân nhỏ trong thập kỷ 1990 và sau đó đã góp phần quan trọng giúp xóa đói giảm nghèo, đảm bảo an ninh lương thực và ổn định xã hội. Từ một nước thiếu đói, Việt Nam đã đạt được sản lượng lương thực bình quân đầu người ở mức cao trong nhóm các nước thu nhập trung bình. Nhiều nước đang tìm cách học tập kinh nghiệm Việt Nam về đảm bảo an ninh lương thực. Trong số các nền kinh tế mới nổi châu Á, năng suất lúa của Việt Nam chỉ kém Trung Quốc. Xuất khẩu nông nghiệp Việt Nam cũng bùng nổ, đưa Việt Nam vào nhóm 5 nước xuất khẩu lớn nhất thế giới về các mặt hàng nông sản đa dạng từ tôm, cà phê tới hạt điều, gạo và hồ tiêu.

**Tuy nhiên, thành tích về hiệu quả, phúc lợi nông dân và chất lượng sản phẩm của nông nghiệp Việt Nam không ấn tượng như thành tích về năng suất, sản lượng và xuất khẩu.** Việt Nam còn thua kém các nước trong khu vực nếu xét về hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp, lao động và nước. Năng suất yếu tố tổng hợp từng tăng trưởng mạnh nhưng tốc độ tăng trưởng đã giảm xuống trong vài năm gần đây. Khoảng cách giữa thu nhập nông nghiệp và phi nông nghiệp ngày càng doãng ra và bất bình đẳng thu nhập tại khu vực nông thôn ngày càng tăng. Hầu hết hàng nông sản của Việt Nam được bán ở dạng nguyên liệu thô với giá thấp hơn các nước khác do còn thua kém về chất lượng và một số nguyên nhân khác. Ngay ở trong nước, an toàn thực phẩm đang trở thành vấn đề đáng quan ngại.

**Tăng trưởng sản lượng nông nghiệp đạt được nhờ sử dụng ngày càng nhiều đầu vào với chi phí lớn hơn về môi trường.** Phần lớn tăng trưởng nông nghiệp Việt Nam cho đến nay dựa vào mở rộng sản xuất hoặc tăng cường sử dụng đất và các tài nguyên thiên nhiên khác, cũng như sử dụng khá nhiều phân bón và các hóa chất khác trong nông nghiệp. Do đó tăng trưởng nông nghiệp cũng đi kèm tác động xấu về môi trường như phá rừng, hủy hoại nguồn lợi thủy sản, suy thoái đất và ô nhiễm nước. Nói cách khác, tăng trưởng nông nghiệp Việt Nam dựa khá nhiều vào sức lao động, tài nguyên thiên nhiên và hóa chất trong sản xuất.

**Nông nghiệp Việt Nam hiện đang đứng trước ngã ba đường.** Ngành nông nghiệp đang bị cạnh tranh về nhân công, tài nguyên đất và nước bởi quá trình đô thị hóa, phát triển công nghiệp và dịch vụ. Chi phí lao động tăng làm ảnh hưởng tới năng lực cạnh tranh vốn dựa trên lợi thế về chi phí sản xuất thấp của nông sản thô. Sử dụng quá mức vật tư đầu vào và tài nguyên thiên nhiên đang trở thành vấn đề nóng bỏng. Một số vấn đề môi trường đang cản trở tăng năng suất lao động và vị thế cạnh tranh của Việt Nam trên thị trường quốc tế. Việt Nam đang đứng trước các cơ hội hứa hẹn cả trên thị trường trong nước và quốc tế, nhưng muốn thành công thì các hộ nông dân và doanh nghiệp phải có khả năng tạo ra các sản phẩm (gồm thực phẩm và các sản phẩm khác) có độ tin cậy, chất lượng, an toàn và bền vững.

**Trong tương lai ngành nông nghiệp phải đảm bảo “tăng giá trị, giảm đầu vào”.** Tức là, phải tạo ra nhiều giá trị kinh tế hơn mang lại hiệu quả cao hơn cho nông dân và người tiêu dùng đồng thời sử dụng ít hơn tài nguyên, nhân công và hóa chất độc hại. Tăng trưởng sẽ dựa chủ yếu trên hiệu quả, đổi mới sáng tạo, đa dạng hóa và tạo thêm giá trị mới. Đề án Tái cơ cấu ngành nông nghiệp (ARP) được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt

tháng 6/2013 đã chỉ rõ sự chuyển hướng chiến lược này. Đề án đề ra 3 mục tiêu cơ bản về phát triển kinh tế, xã hội và bền vững về môi trường. Đề án định hướng cho sự thay đổi trong vai trò của Chính phủ, chi tiêu công và yêu cầu hợp tác với khu vực tư nhân và các bên liên quan trong ngành nông nghiệp. Hiện nay, nhiều hoạt động đang được triển khai theo hướng này. Nếu muốn đạt kết quả trên quy mô rộng, toàn ngành thì cần có những thay đổi chính sách quan trọng cấp quốc gia, cấp ngành và dần dần đổi mới và bổ sung thể chế hỗ trợ cho ngành nông nghiệp. Điều này đòi hỏi phải liên tục học hỏi, thử nghiệm và rút kinh nghiệm. Dưới đây là một số định hướng để chúng ta xem xét.

## Hướng tới tương lai: Chuyển đổi và khát vọng về một hệ thống ngành kinh doanh nông nghiệp hiện đại (tới năm 2030)

**Trong vòng 10-15 năm nữa, một loạt yếu tố về nhân khẩu học, kinh tế cùng với các yếu tố khác sẽ làm thay đổi môi trường cạnh tranh của nông nghiệp Việt Nam.** Đô thị hóa sẽ tiếp tục diễn ra tại Việt Nam, đạt tỷ lệ khoảng 50% vào năm 2025 và tầng lớp trung lưu sẽ phát triển mạnh. Tiêu dùng thực phẩm sẽ thay đổi theo hướng giảm tiêu thụ gạo, tăng tiêu thụ thịt, hoa quả, rau và thực phẩm chế biến sẵn. Biến đổi khí hậu sẽ làm cho thời tiết biến động bất thường hơn. Các hiệp định thương mại tự do sẽ làm cho nền kinh tế Việt Nam hội nhập sâu hơn trong khu vực và trên thế giới. Trong bối cảnh đó, nền nông nghiệp Việt Nam sẽ phải chuyển đổi cơ cấu theo các hướng sau:

**Tỷ trọng nông nghiệp sơ cấp trong tổng sản phẩm quốc nội (GDP) sẽ giảm nhưng tỷ trọng theo nghĩa rộng của ngành kinh doanh nông nghiệp sẽ không giảm.** Đây là xu hướng nhất quán ở các nước chuyển đổi từ nền kinh tế thuần nông (mà không phụ thuộc vào xuất khẩu dầu lửa). Trong hai thập kỷ tới tỷ trọng nông nghiệp sơ cấp trong GDP dự kiến sẽ giảm với tốc độ khoảng 0,5% hàng năm. Sang thập kỷ 2030, nông nghiệp sơ cấp sẽ chiếm khoảng 8-9% GDP của Việt Nam. Tuy nhiên, ngành công nghiệp thực phẩm cùng với dịch vụ phân phối, kho vận và các dịch vụ khác liên quan đến thực phẩm sẽ chiếm tỷ trọng gấp đôi mức này, tức là khoảng 15% GDP. Hay nói cách khác, tổng sản phẩm khối ngành kinh doanh nông nghiệp sẽ vẫn chiếm khoảng ¼ GDP.

**Ngành kinh doanh nông nghiệp sẽ vẫn là ngành tạo rất nhiều việc làm và cơ hội sinh kế.** Nông nghiệp sơ cấp (bao gồm cả thủy, hải sản và lâm nghiệp) vẫn là nguồn sinh kế chính đối với 25-30% dân số, giảm so với mức 47% hiện nay. Tỷ trọng việc làm của ngành công nghiệp và dịch vụ phục vụ nông nghiệp sẽ nhỏ hơn tỷ trọng của chúng trong GDP một chút. Vì vậy, ngành kinh doanh nông nghiệp nói chung vẫn chiếm khoảng 35-40% tổng việc làm xã hội vào đầu thập kỷ 2030. Tỷ trọng việc làm trong ngành nông nghiệp sơ cấp (bao gồm cả bán thời gian và toàn thời gian) sẽ khác biệt đáng kể theo vùng; duy trì ở mức cao tại vùng đồng bằng sông Cửu Long, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, nhưng sẽ giảm tại vùng đồng bằng sông Hồng, ven biển miền Trung và vùng núi phía Bắc.

**Cách thức sử dụng đất nông nghiệp, cách thức tổ chức sản xuất và chuỗi giá trị nông nghiệp sẽ thay đổi đáng kể.** Ví dụ, các yếu tố thị trường, môi trường... sẽ góp phần làm cho khoảng 1/3 đất trồng lúa hiện nay chuyển sang các mục đích nông nghiệp khác hoặc các dịch vụ sinh thái. Diện tích đất trồng lúa bị nhiễm mặn sẽ được chuyển đổi sang nuôi trồng các giống thủy sản đa dạng hơn hiện nay. Phần lớn đất trồng lúa ở ven đô hiện nay sẽ chuyển sang trồng rau và cây cảnh. Đất trồng lúa ven biển hoặc gần các khu nhạy cảm

về sinh thái sẽ giữ vai trò quan trọng hơn trong việc duy trì hoặc tái tạo đa dạng sinh học, hỗ trợ du lịch sinh thái. Nếu điều kiện thủy lợi được cải thiện có thể chuyển đổi đất lúa sang trồng ngô. Hệ thống canh tác lúa cũng sẽ thay đổi, áp dụng luân canh nhằm cải thiện chất lượng đất và kiểm soát dịch bệnh, đồng thời hướng tới chuyên canh các loại lúa thơm, hoặc các hệ thống canh tác hữu cơ và an toàn sinh thái. Tuy diện tích đất lúa giảm xuống nhưng Việt Nam vẫn sẽ tăng cường xuất khẩu gạo, trong đó tỷ trọng gạo chất lượng cao, đặc sản sẽ tăng lên, mang lại nhiều lợi nhuận hơn cho nông dân và doanh nghiệp. Chuỗi giá trị lúa gạo và các nông sản khác sẽ được tổ chức tốt hơn, tạo liên kết chặt chẽ giữa các tổ nhóm nông dân với cơ sở chế biến và tiêu thụ sản phẩm, hoặc các doanh nghiệp xuất khẩu.

**Với bối cảnh thay đổi đó, chúng tôi đề xuất một loạt các mục tiêu khá tham vọng, nhưng khả thi mà nền nông nghiệp Việt Nam có thể đạt được trong giai đoạn 2025-2030.** Tuy chưa đề cập đầy đủ mọi khía cạnh nhưng các mục tiêu nêu dưới đây hoàn toàn nằm trong tầm tay của Việt Nam nếu tính đến các điều kiện trên thị trường quốc tế, thay đổi nhu cầu tiêu dùng trong nước, tác động của biến đổi khí hậu và những thành tích đã đạt được trước đây.

*Tăng năng suất và sản lượng nông nghiệp một cách bền vững*

- **Tăng trưởng nông nghiệp** sẽ chấm dứt thời kỳ 10 năm suy giảm và quay trở lại mức tăng 3,0-3,5% hàng năm như những năm đầu thập kỷ 2000.
- Mức tăng trưởng này sẽ dựa chủ yếu vào chấm dứt sự suy giảm và bắt đầu tăng trở lại của **tăng trưởng năng suất yếu tố tổng hợp (TFP)**. Tại các nước thu nhập trung bình có tốc độ tăng trưởng cao, trên 80% tăng trưởng đạt được là nhờ tăng TFP. **Năng suất lao động nông nghiệp** sẽ tăng mạnh và xóa nhòa khoảng cách hiện nay giữa Việt Nam với Thái Lan và Trung Quốc, và cũng sẽ xóa nhòa khoảng cách hiện nay giữa nông nghiệp và một số ngành công nghiệp chế tạo thâm dụng lao động tại Việt Nam.
- Khoảng cách lớn hiện nay về **năng suất nước** giữa hệ thống thủy lợi tại Việt Nam so với Trung Quốc và các nước thu nhập trung bình châu Á khác cũng sẽ bị xóa bỏ nhờ cải thiện phương pháp canh tác và tưới tiêu.
- Thực trạng và hình ảnh **không thân thiện với môi trường** của nông nghiệp Việt Nam sẽ thay đổi cơ bản. Các biện pháp giám sát quy trình canh tác, tiêu chuẩn bền vững, quản lý tài nguyên thiên nhiên, quản lý chất thải, tiết kiệm năng lượng sẽ trở nên phổ biến. Việt Nam sẽ trở thành một nước đang phát triển đi đầu về **sử dụng hiệu quả chất thải nông nghiệp** cho các mục đích sản xuất năng lượng, làm thức ăn gia súc, phân bón và các mục đích khác. Tính chất **đa chức năng** của nền nông nghiệp Việt Nam sẽ được công nhận trong nước và trên thế giới-trong đó phải kể đến cả chức năng bảo vệ cảnh quan và thúc đẩy du lịch sinh thái.
- Ngành nông nghiệp sẽ tiếp tục giữ vai trò quan trọng trong việc đảm bảo **an ninh lương thực**, đáp ứng nhu cầu ngày càng đa dạng của người tiêu dùng về an toàn thực phẩm, chất lượng và giá cả. Việt Nam sẽ hoàn thành và vượt mục tiêu an ninh dinh dưỡng 2025 của Đại Hội đồng Y tế Thế giới, bao gồm các tiêu chí về suy dinh dưỡng (ví dụ, trẻ em còi xương), thiếu vi chất và béo phì. Đây là một thách thức liên quan đến nhiều ngành nhưng trong đó nông nghiệp sẽ giữ vai trò đảm bảo nguồn **dinh dưỡng** đa dạng và lành mạnh.

### *Năng lực cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế*

- Việt Nam sẽ thuộc nhóm 10-20% các nước đang phát triển đứng đầu về tỷ trọng các sản phẩm nông nghiệp xuất khẩu có chứng chỉ hoặc được công nhận **đạt các chuẩn quốc tế về môi trường và xã hội**.
- Trên 50% kim ngạch **xuất khẩu nông nghiệp** của Việt Nam sẽ là sản phẩm chế biến và các sản phẩm giá trị gia tăng, giúp tăng gấp 2 lần kim ngạch xuất khẩu so với hiện nay. Sẽ có trên hai chục doanh nghiệp Việt Nam có thương hiệu và sản xuất ra các **sản phẩm nông nghiệp được công nhận trên các thị trường lớn trên thế giới và khu vực**. Hiện nay các món ăn Việt Nam rất được ưa chuộng trên thế giới nhưng hầu hết các sản phẩm nông nghiệp thô và chế biến của Việt Nam lại không được biết đến trên thế giới. Bất cập này cần phải được khắc phục.

## **Nội dung triển khai: Định hướng đổi mới chính sách và thể chế**

**Muốn thực hiện tầm nhìn nêu trên, cần đổi mới chính sách và thể chế nhằm thúc đẩy đổi mới sáng tạo và nâng cao hiệu quả.** Cần tạo đột phá trong lĩnh vực đất nông nghiệp, thủy lợi, nghiên cứu nông nghiệp, khuyến nông và an toàn thực phẩm. Trong các lĩnh vực này Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm thành công của các nước khác về nâng cao năng lực cạnh tranh ngành, tiểu ngành, hoặc tăng cường mức độ bền vững. Báo cáo này sẽ nêu nhiều ví dụ về các vấn đề đó.

**Để đảm bảo quá trình hiện đại hóa ngành kinh doanh nông nghiệp, Chính phủ cần giảm chỉ đạo trực tiếp và tăng vai trò kiến tạo.** Các biện pháp quản lý hành chính về đất đai, tham gia trực tiếp vào thị trường đầu vào và đầu ra trong thời gian qua đã góp phần ổn định phát triển ngành và tăng trưởng bao trùm. Nhưng nếu cứ duy trì các chính sách này và một số thể chế cũ thì sẽ kìm hãm quá trình chuyển đổi nông nghiệp để song hành với hiện đại hóa nền kinh tế có mức thu nhập trung bình. Biến động nhân khẩu và các biến động trong nước và quốc tế khác sẽ làm tăng áp lực buộc phải hiện đại hóa ngành nông nghiệp. Sẽ khó có thể quản lý tất cả các chi tiết của quá trình này và điều này thậm chí sẽ kìm hãm tính sáng tạo và nội lực của nông dân cũng như các nhà đầu tư vào nông nghiệp.

Sau đây là một số ví dụ về hướng đi và các bước có thể áp dụng.

### ***Nâng cao năng suất và tăng trưởng nông nghiệp bền vững***

**Tạo điều kiện cho các nông hộ nhỏ đạt lợi thế quy mô.** Tập trung ruộng đất bằng nhiều hình thức khác nhau để nâng cấp sản xuất, nâng cao chất lượng, giảm chi phí trong chuỗi giá trị, giúp các hộ nông dân đảm bảo ít nhất một mức sống trung bình từ sản xuất nông nghiệp. Tập trung ruộng đất cũng tạo điều kiện cơ giới hóa sản xuất khi giá nhân công tăng. Thực tế cho thấy sự phát triển của thị trường cho thuê đất nông nghiệp là phương pháp tập trung ruộng đất quan trọng mà không cần thay đổi quyền sử hữu ruộng đất tại Việt Nam. Để hỗ trợ hoạt động này cần tăng cường các dịch vụ liên quan, ví dụ dịch vụ thông tin, đăng ký, giải quyết tranh chấp đất đai và các biện pháp khác nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của thị trường cho thuê đất nông nghiệp. Tương tự như vậy, cần khuyến khích nông dân tham gia các hình thức hợp tác hoặc



hỗ trợ doanh nghiệp liên kết kinh doanh để dựa trên việc tận dụng được lợi thế theo quy mô nhờ tập trung được nguồn lực.

**Tiếp tục khuyến khích đa dạng hóa nông nghiệp nhằm đáp ứng nhu cầu mới về thực phẩm, cải thiện thu nhập và việc làm.** Muốn vậy, cần cho phép nông dân có thêm nhiều lựa chọn sử dụng đất bằng cách nới lỏng hạn chế về sử dụng đất lúa, tăng cường dịch vụ thủy lợi và xây dựng hạ tầng tưới tiêu linh hoạt hơn phù hợp với các loại cây trồng khác nhau. Đồng thời, cần tăng cường dịch vụ thú y, theo dõi dịch bệnh, nâng cao năng lực thực thi các quy định về sử dụng hóa chất nông nghiệp, kháng sinh, tạo điều kiện tiếp cận vốn cho nông dân và các doanh nghiệp nhỏ.

**Hỗ trợ và khuyến khích đổi mới sáng tạo trong toàn ngành kinh doanh nông nghiệp.** Quá trình dịch chuyển từ tăng trưởng dựa trên tài nguyên sang tăng trưởng dựa trên tri thức đòi hỏi thay đổi cơ bản cách thức học tập và tiếp cận thông tin kỹ thuật, thông tin thị trường của nông dân và các tác nhân khác trong ngành. Tuy Chính phủ đã bắt đầu từ bỏ cách tiếp cận từ trên xuống sang hỗ trợ nghiên cứu và khuyến nông nhưng vẫn cần đổi mới tư duy mạnh mẽ hơn khi xác định mục tiêu, cách tiếp cận và vai trò của cơ quan nhà nước. Ví dụ, dịch vụ khuyến nông của Nhà nước có thể vẫn giữ vai trò quan trọng nhưng Nhà nước sẽ không giữ vai trò là nhà cung cấp dịch vụ chính nữa mà dần chuyển sang chức năng môi giới, huy động và cấp vốn cho các nhà cung cấp dịch vụ khác. Đối với nhiều cơ quan, sự chuyển đổi này đòi hỏi phải thay đổi cơ cấu và văn hóa cả từ bên trong và bên ngoài. Đặc biệt, nếu muốn tích hợp cả chức năng môi giới vào dịch vụ khuyến nông truyền thống thì các cơ quan này phải đào tạo kỹ năng mới cho nhân viên, xây dựng tầm nhìn và mục tiêu mới cũng như thay đổi các biện pháp khuyến khích nhân viên, ví dụ thay đổi các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ. Công tác môi giới đòi hỏi phải có kỹ năng kết nối, hỗ trợ việc quản lý quan hệ giữa các bên và xây dựng lòng tin; và vì vậy không thể đánh giá hiệu quả công việc đó bằng các tiêu chí truyền thống như số tờ rơi xuất bản hay số buổi tập huấn. Đồng thời, việc đặt trọng tâm vào nâng cao năng suất và sản lượng hiện nay cho thấy có nhiều dư địa cho việc điều chỉnh đầu tư theo kịp thực tế và yêu cầu của hệ thống ngành kinh doanh nông nghiệp hiện đại trong tương lai.

**Hỗ trợ bảo vệ môi trường để cạnh tranh về chất lượng.** Một số chính sách thúc đẩy sản xuất nông nghiệp trước đây có vẻ mâu thuẫn với các mục tiêu về bảo vệ môi trường. Nhưng Việt Nam có thể biến bất cập thành ưu điểm. Vấn đề bảo vệ môi trường ngày càng trở thành trách nhiệm quan trọng của nhà cung cấp trước khi có thể thâm nhập thị trường hoặc bán hàng được với giá cao. Với nhận thức về môi trường, Chính phủ có thể tạo điều kiện và khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân đầu tư vào bảo vệ môi trường thông qua các biện pháp ưu đãi và cung cấp thông tin. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy thông qua các chính sách đấu thầu, nghiên cứu và phát triển, khuyến nông, giám sát chất lượng hoặc chi trả cho các dịch vụ sinh thái, Chính phủ có thể tạo điều kiện và khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân đầu tư vào công tác bảo vệ môi trường. Nói chung, cần phải có các chiến lược chủ động về nông nghiệp sinh thái nhằm lường trước và ngăn chặn suy thoái môi trường ngay từ đầu. Trên thực tế, điều này có thể thực hiện được thông qua tăng cường năng lực và hạ tầng nhằm theo dõi, học tập và thực hành theo cách mới, đầu tư vào các khâu từ phòng thí nghiệm tới thu thập số liệu, tập huấn nghiệp vụ về tiêu chuẩn kỹ thuật và kỹ năng kết nối. Ngoài ra cũng có thể huy động các bên liên quan, xây dựng quan hệ đối tác công tư và can thiệp từ cấp nông trại tới cấp cảnh quan của huyện, tỉnh và vùng. Ví dụ có thể áp dụng các nguyên tắc này để xây dựng các hệ sinh thái nông nghiệp tại các vùng cây công nghiệp và vùng nông-lâm nghiệp tại Tây Nguyên.

**Quản lý rủi ro khí hậu theo hướng thích ứng.** Nền nông nghiệp Việt Nam bị đe dọa bởi các rủi ro của biến đổi khí hậu như biến động lượng mưa, biến động nhiệt độ, nước biển dâng và tính bất trắc cố hữu của biến đổi khí hậu. Vì vậy, công tác xây dựng chiến lược thích ứng với biến đổi khí hậu của Nhà nước cần đi theo 3 hướng, bao gồm việc xây dựng các nguyên tắc về quản lý thích ứng, tăng cường năng lực ứng phó thông qua thúc đẩy năng lực sáng tạo ở các cấp và ưu tiên các chiến lược giảm thiểu rủi ro (còn gọi là chiến lược “không hối tiếc”). Cần cải tiến công tác quản lý nguồn nước. Trong bối cảnh cạnh tranh ngày càng tăng về sử dụng đất, nước và ngân sách, Việt Nam cần liên tục cải tiến công tác thủy lợi theo hướng tăng hiệu quả và tính trách nhiệm. Để thực hiện mục tiêu đó, Bộ NN&PTNT cần làm việc với các địa phương và các tổ chức sử dụng nước để thúc đẩy và khuyến khích tưới tiêu sao cho phù hợp hơn với nhu cầu người dùng bằng cách điều chỉnh các biện pháp ưu đãi, giảm bớt việc chỉ đạo từ trên xuống, thúc đẩy cơ quan quản lý và tổ chức sử dụng nước cùng nhau giải quyết vấn đề.

### **Năng lực cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế**

**Tăng cường các hành động tập thể nhằm xây dựng chuỗi giá trị cạnh tranh và bao trùm.** Chính phủ có thể hỗ trợ các tổ chức người tiêu dùng hoặc nhà sản xuất (và các hiệp hội ngành hàng) theo hai hướng giúp tăng cường năng lực tổ chức và thông qua các công cụ pháp lý. Hiện nay một số hiệp hội thực ra đang làm đầu mối cho Chính phủ, nhưng trong tương lai các tổ chức đó cần giữ vai trò lớn hơn về kỹ thuật và/hoặc thương mại. Tuy hợp đồng nông sản chủ yếu liên quan đến doanh nghiệp tư nhân, nhưng không hiếm trường hợp Chính phủ có thể tham gia hỗ trợ nhằm thực hiện các mục tiêu rộng hơn, ví dụ tăng trưởng bao trùm, an ninh lương thực hoặc bảo vệ tài nguyên thiên nhiên (tuy rằng cách làm này vẫn có nhược điểm của nó). Trong một số ngành, ví dụ nuôi trồng thủy sản, gạo đặc sản, trái cây, rau hoa, có thể xem xét hình thành các cụm liên kết ngành và Nhà nước có thể can thiệp giúp đỡ.

**Tăng cường năng lực cả khu vực công và khu vực tư nhân nhằm đảm bảo an toàn thực phẩm.** Để đối phó với các thách thức về an toàn thực phẩm, Việt Nam đã tiến hành sửa đổi các quy định trên lĩnh vực này, đầu tư vào các phòng thí nghiệm, đổi mới cơ cấu tổ chức, ví dụ giảm số bộ phụ trách an toàn thực phẩm từ 6 xuống còn 3. Việt Nam cũng chuyển hướng tập trung từ an toàn thực phẩm cho xuất khẩu sang thị trường trong nước. Để thực hiện những thay đổi này, Chính phủ cần giải quyết vấn đề nhân lực và tài chính một cách sáng tạo. Ví dụ, Chính phủ có thể xem xét mô hình đồng quản lý mà theo đó khu vực tư nhân sẽ giữ vai trò lớn hơn để cùng nhau giải quyết những hạn chế gặp phải. Nhưng dù thế nào cũng cần có hỗ trợ kỹ thuật và các hình thức hỗ trợ khác để giúp doanh nghiệp tư nhân, nhất là các doanh nghiệp chế biến thực phẩm quy mô vừa và nhỏ và mạng lưới phân phối phi chính thức, để họ nâng cao năng lực quản lý an toàn thực phẩm. Cần áp dụng cách tiếp cận dựa trên rủi ro để xây dựng các biện pháp can thiệp rõ ràng.

**Xác định lại vị thế và xây dựng lại hình ảnh của nông nghiệp Việt Nam nhằm thúc đẩy thương mại trong ngành thực phẩm và các ngành nông nghiệp khác.** Trước tình trạng hàng xuất khẩu Việt Nam ít được biết đến và giá trị thấp tại thị trường nước ngoài, Chính phủ cần thực hiện một số biện pháp nhằm khẳng định lại vị thế và xây dựng thương hiệu. Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm những nước khác trong lĩnh vực này. Tại một số nước, những chiến lược như vậy cùng với áp lực cạnh tranh và cơ hội thị trường đã dẫn đến sự phát triển các sản phẩm riêng biệt và tạo thêm giá trị gia tăng. Trên thực tế, thương hiệu sản phẩm quốc gia hoặc vùng-là sự kết hợp giữa các yếu tố marketing, bảo vệ pháp lý, quản lý chất lượng-có thể

tạo ra sự phát triển mạnh mẽ trên thị trường trong nước và quốc tế. Nâng cao thương hiệu quốc gia trong một số ngành có thể giúp thu hút đầu tư nước ngoài, khách du lịch, hỗ trợ phát triển thị trường trong nước và quốc tế.

**Nhìn chung, trong thời gian tới, việc cần làm đầu tiên là phải giải quyết thách thức dài hạn về năng lực cạnh tranh và phát triển bền vững nông nghiệp, đòi hỏi phải có sự can thiệp đa ngành của Chính phủ và phối hợp hành động của các bộ.** Các biện pháp cải cách chính (ví dụ trong đất của doanh nghiệp nhà nước, khoa học công nghệ, phân cấp và phối hợp quản lý nhà nước) không thể chỉ được thực hiện riêng bởi Bộ NN&PTNT. Thứ hai, để hiện thực hóa khát vọng, Chính phủ cần đầu tư có lựa chọn vào một số hàng hóa và dịch vụ công, đồng thời khuyến khích nông dân và các doanh nghiệp tư nhân đầu tư và phát huy sáng kiến. Nói ngắn gọn, Chính phủ cần giảm chỉ đạo và tăng kiến tạo.

## Cấu trúc báo cáo

**Báo cáo này nghiên cứu các quá trình chuyển đổi góp phần định hình quỹ đạo phát triển của ngành nông nghiệp Việt Nam,** trong đó Chương 1 sẽ tập trung nghiên cứu các thay đổi cấu trúc gần đây và Chương 2 sẽ so sánh một số chỉ tiêu của nông nghiệp Việt Nam với một số nền kinh tế mới nổi châu Á. Chương 3 phân thảo kịch bản tương lai và đề ra một số mục tiêu cần thực hiện trong khoảng thời gian 10-15 năm tới; cùng với đó là những thách thức chính sách và thể chế cần giải quyết. Chương 4 tổng hợp kinh nghiệm quốc tế, nêu bật ví dụ về công cụ chính sách và cách tiếp cận thực dụng mà Việt Nam có thể tham khảo trong quá trình giải quyết các thách thức trong một số thập kỷ tới. Với những kinh nghiệm này Việt Nam cần vạch ra con đường riêng của mình-dựa trên hoàn cảnh kinh tế, xã hội và sinh thái đặc thù của riêng Việt Nam-để triển khai tầm nhìn của đất nước về một hệ thống ngành kinh doanh nông nghiệp hiện đại.



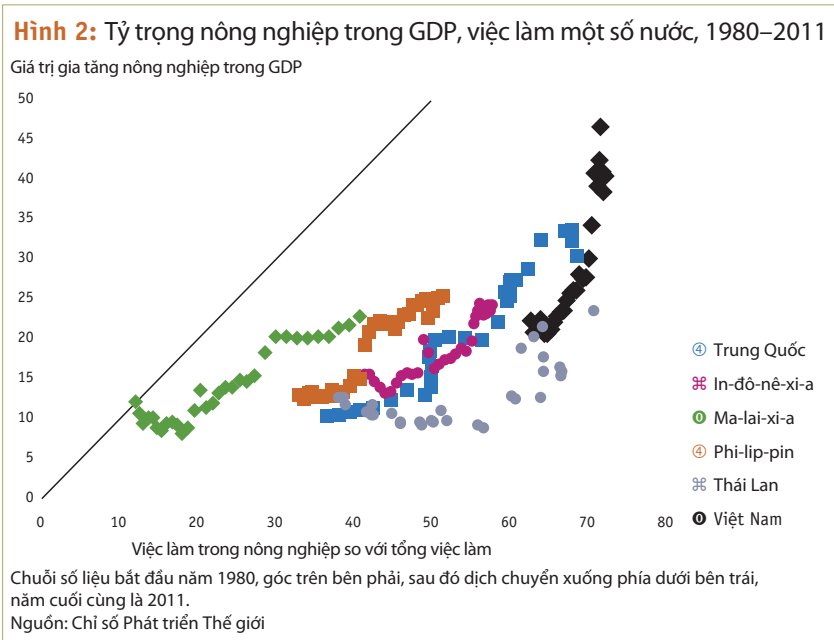
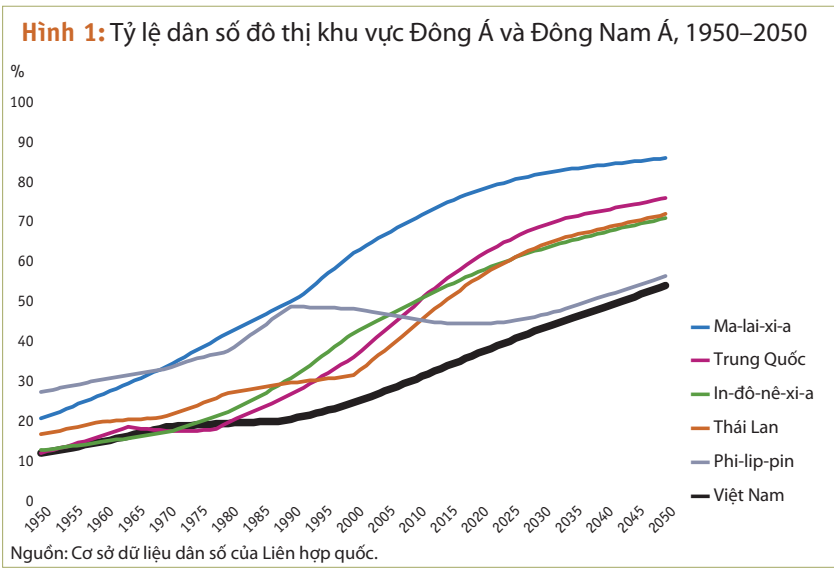


# Chương 1. Chuyển đổi cấu trúc nông nghiệp: Việt Nam đang ở đâu?

**Chuyển đổi cấu trúc là một đặc điểm cơ bản trong quá trình phát triển, nó vừa là nguyên nhân, vừa là kết quả của tăng trưởng kinh tế.** Ở cấp vĩ mô, chuyển đổi cấu trúc thường thể hiện những biến động lớn về nhân khẩu-giảm tỷ lệ sinh, tử, di cư nội địa, đô thị hóa (Hình 1)-và các biến đổi khác trong nền kinh tế, ví dụ giảm tỷ trọng nông nghiệp trong GDP và tổng việc làm (Hình 2) cùng với sự hình thành và phát triển của khu vực công nghiệp và dịch vụ hiện đại (Timmer và Akkus 2008). Khi thu nhập tăng lên, tỷ lệ chi cho lương thực, thực phẩm và các hàng hóa thiết yếu khác sẽ giảm xuống mặc dù giá trị tuyệt đối tăng.

**Thay đổi cấu trúc cũng diễn ra trong nội bộ ngành nông nghiệp và kinh tế nông thôn dù tính chất, quy mô và tốc độ diễn ra tại mỗi nước một khác.** Xu thế chung thường bao gồm quá trình tập trung ruộng đất và tăng quy mô sản xuất, giảm lao động thủ công, tăng cường cơ giới hóa và sử dụng vật tư đầu vào, thay đổi cách sử dụng đất, tăng tỷ trọng việc làm và thu nhập phi nông nghiệp trong khu vực nông thôn và thay đổi cơ cấu ngành hàng trong GDP nông nghiệp (Dawe 2015). Ở mỗi nước, mức độ thay đổi cấu trúc nông nghiệp phụ thuộc nhiều vào đặc điểm nhân khẩu, nguồn tài nguyên nông nghiệp - sinh thái, trình độ phát triển hạ tầng và sự thay đổi nhu cầu người tiêu dùng trong nước và quốc tế. Đồng thời, quỹ đạo và hiện trạng chuyển đổi nông nghiệp, nông thôn diễn ra tại mỗi vùng một khác.

**Bên cạnh khâu sản xuất, thay đổi cấu trúc diễn ra cả trong chuỗi giá trị liên quan đến giao nhận vận chuyển, sơ chế, chế biến tinh và chế biến sâu, phân phối và marketing các sản phẩm thực phẩm và nông sản khác.** Các đơn vị sản xuất nhỏ, thiếu liên kết, bán sản phẩm thô dần được thay thế hoặc được bổ sung bởi các chuỗi giá trị đồng bộ, gắn kết, đa dạng và được đầu tư tốt hơn (ví dụ kho lạnh giúp đảm bảo chất lượng và an toàn thực phẩm cho các sản phẩm có giá trị cao nhưng mau hỏng) (Reardon và cộng sự 2014). Hệ thống ngành kinh doanh nông nghiệp hiện đại liên kết các khâu sản xuất, chế biến và một loạt các dịch vụ liên quan.



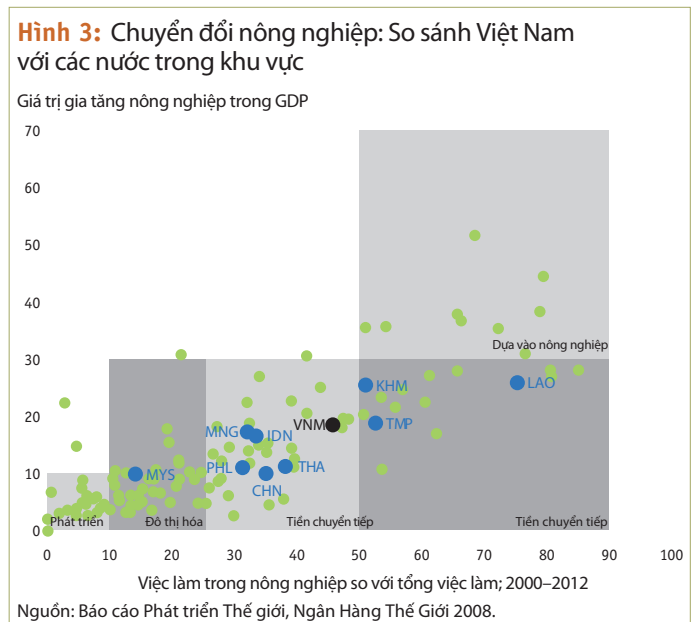
Hệ thống này cũng ngày càng gắn kết hơn với thị trường thế giới thông qua thương mại, đầu tư từ nước ngoài và ra nước ngoài và đôi khi thông qua lao động di cư. Kết quả cuối cùng của quá trình chuyển đổi cấu trúc này là việc ngành nông nghiệp sẽ tiệm cận các ngành khác về năng suất lao động và tỷ suất lợi nhuận trên vốn.

**Báo cáo Phát triển Thế giới 2008 chia các nước thành 5 nhóm dựa trên tỷ trọng nông nghiệp trong GDP và tổng việc làm như sau: “thuần nông, trước chuyển đổi, chuyển đổi, đô thị hóa và phát triển.”** Tại các nước thuần nông, trọng tâm chính sách là tăng cường cơ sở hạ tầng thiết yếu tại vùng nông thôn, nâng cao sản lượng và năng suất thông qua mở rộng diện tích canh tác và sử dụng vật tư đầu vào hiện đại. Mục tiêu hàng đầu là đảm bảo an ninh lương thực, giảm nghèo nông thôn và góp phần cải thiện cán cân thương mại. Tại các nước trước chuyển đổi, mục tiêu bổ sung là đa dạng hóa nông nghiệp và tăng cường đầu tư tư nhân. Các nước chuyển đổi và đô thị hóa tập trung hơn vào xử lý những vấn đề và cơ hội đa ngành, ví dụ vấn đề an ninh dinh dưỡng, an toàn thực phẩm, năng lực cạnh tranh và giảm dấu chân môi trường nông nghiệp. Tại các nước này, mạng lưới an sinh xã hội sẽ thay thế việc thúc đẩy cung lương thực trực tiếp cho người nghèo.

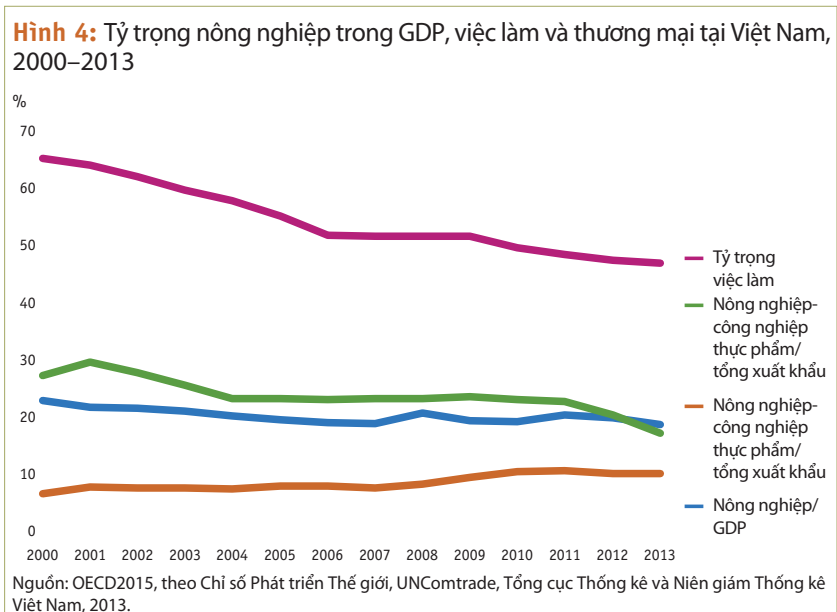
**Hình 3 mô tả vị trí hiện tại của Việt Nam trên đường cong chuyển đổi cấu trúc trong tương quan cùng với các nước khác.** Quỹ đạo chuyển đổi của Việt Nam khá nhanh, đã đưa Việt Nam ra khỏi giai đoạn thuần nông đến giai đoạn chuyển đổi chỉ sau 15 năm (từ giữa những năm 1990 đến khoảng 2010-2011). Tốc độ dịch chuyển của Việt Nam tương đương với Trung Quốc, kéo dài từ giữa thập kỷ 1980 đến khoảng năm 2000. Tốc độ phát triển trong 2 thập kỷ qua tại các nước Thái Lan, In-đô-nê-xi-a và Phi-lip-pin, xét trên 2 tiêu chí tỷ trọng nông nghiệp trong GDP và việc làm, chậm hơn rất nhiều.

**Tại Việt Nam, sự thay đổi đáng kể nhất là tỷ trọng lao động nông nghiệp trong tổng việc làm. Tỷ trọng này đã giảm từ 65% năm 2000 xuống còn 47% năm 2012** (Chỉ số Phát triển Thế giới). Liệu tốc độ này có duy trì được hay không còn tùy thuộc vào các yếu tố nằm ngoài ngành nông nghiệp, cụ thể là mức độ tăng tốc ngành dịch vụ và ngành công nghiệp chế tạo thâm dụng lao động. Kinh nghiệm khác nhau tại các nước rất đáng chú ý. Tại Trung Quốc, nông nghiệp chiếm tỷ lệ lao động tương tự là 47% năm 2004 và đến năm 2011 tỷ lệ này giảm xuống còn 35%. Ngược lại, tại Phi-lip-pin phải mất 2 thập kỷ, từ 1993 đến 2012, tỷ lệ lao động nông nghiệp mới giảm từ 46% xuống 32%. Tại Thái Lan, tốc độ diễn ra cũng chậm chạp, từ 2001 đến 2012 tỷ lệ lao động nông nghiệp chỉ giảm từ 46% xuống còn 40%. Tại một số nước ngoài khu vực, ví dụ Thổ Nhĩ Kỳ, tỷ lệ lao động nông nghiệp đã giảm một nửa, từ 47% xuống 24% trong giai đoạn 1990-2010.

**Có thể thấy trong Hình 4 tỷ trọng nông nghiệp trong GDP và thương mại của Việt Nam tương đối ổn định kể từ giữa những năm 2000.** Trong giai đoạn 2005-2006, tỷ trọng nông nghiệp trong GDP là 19%; còn trong giai đoạn 2011-2013, tỷ trọng bình quân là 19,4%. Tại khu vực Đông Á và Đông Nam Á chỉ có Thái Lan là nước



duy nhất có tỷ trọng nông nghiệp trong GDP tăng từ 10,6% lên 12,9%. Tại Việt Nam, nhiều nguyên nhân góp phần làm cho tỷ trọng nông nghiệp trong GDP không đổi, trong đó phải kể đến giá hàng nông sản diễn biến thuận lợi trên thị trường quốc tế, nhu cầu nội địa thay đổi và một số diễn biến đặc thù trong ngành. Nhưng nguyên nhân quan trọng là do gần đây công nghiệp và dịch vụ phải đối mặt với một số thách thức chứ không phải do nông nghiệp đạt thành tích tốt. Phần tiếp theo mô tả những thay đổi cấu trúc đã diễn ra trong ngành nông nghiệp Việt Nam trong thập kỷ qua. Một số kết quả hoạt động sẽ được mô tả trong Chương 2.



## Chuyển đổi việc làm nông nghiệp và thu nhập nông thôn

**Tỷ lệ lao động nông nghiệp giảm xuống.** Quá trình chuyển đổi từ các hoạt động nông nghiệp sang phi nông nghiệp cấp hộ gia đình được thể hiện qua cơ cấu thu nhập. Điều tra Mức sống Hộ gia đình (VHLSS) cho thấy tỷ trọng thu nhập hộ gia đình từ nông nghiệp (kể cả lâm nghiệp và thủy sản) bình quân cả nước giảm từ 28,6% năm 2002 xuống còn 19,9% năm 2012.

Chỉ tính riêng các hộ nông thôn, thu nhập từ nông nghiệp giảm từ 43,4% năm 2002 xuống còn 31,8% năm 2012, do phần thu nhập từ lương và tiền công tăng lên và có tỷ trọng cao hơn thu nhập từ nông nghiệp kể từ năm 2010. Điều tra Tiếp cận Nguồn lực Nông thôn (VARHS) dựa trên mẫu đại diện tại 12 tỉnh cho kết quả khác một chút nhưng cùng xu thế. Hộp 1 cung cấp thêm chi tiết về xu hướng và đặc điểm đa dạng hóa thu nhập nông thôn trong thập kỷ qua.

**Bảng 1:** Tỷ trọng thu nhập từ các nguồn khác nhau, 2008–2014

Tỷ lệ hộ gia đình	Nông nghiệp	Lao động	Doanh nghiệp	Khác
2008	34,76	28,15	12,63	24,36
2010	23,36	31,26	13,67	31,66
2012	23,00	32,92	3,85	40,11
2014	23,80	44,35	12,28	19,54

Nguồn: Theo VARHS giai đoạn 2008-2014, Newman và Kinghan 2015.

**Tuy nhiên tốc độ dịch chuyển cơ cấu thu nhập tại mỗi vùng rất khác nhau.** Tỷ lệ suy giảm nhanh nhất tại vùng đồng bằng sông Hồng, miền núi phía Bắc và Bắc Trung bộ. Tại các vùng khác mức độ thay đổi chậm hơn nhiều. Tại vùng đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên, nông nghiệp vẫn là nguồn thu nhập chính, tại địa bàn nông thôn cũng như đô thị (Hình 5). Mức độ thay đổi cơ cấu thu nhập hộ gia đình nông thôn tại mỗi vùng phản ánh khác biệt về quy mô đất đai, trình độ giáo dục và địa bàn cư trú có gần đô thị hay không.

**Do vậy, vai trò của nông nghiệp khác nhau và thay đổi với mức độ khác nhau tại các địa bàn khác nhau trong cả nước.** Tại phần lớn khu vực Tây Nguyên, nông nghiệp vẫn đóng góp chủ yếu vào GDP và tổng việc



**Hộp 1: Đa dạng hóa sinh kế nông thôn**

Thu nhập phi nông nghiệp của các hộ nông dân Việt Nam đang tăng lên. Thống kê cho thấy năm 2008, 50% số hộ nông nghiệp đã tham gia vào các hoạt động kinh tế khác năm 2010, bao gồm làm công và doanh nghiệp phi nông nghiệp (Bảng 2). Trong giai đoạn 2008-2014, tỷ trọng lao động làm công đã tăng lên ngay cả khi hoạt động nông nghiệp suy giảm. Hoạt động trong doanh nghiệp diễn biến thất thường, có thể do môi trường kinh tế vĩ mô không ổn định.

**Bảng 2:** Hoạt động kinh tế hộ gia đình, 2008-2014

Tỷ lệ % hộ gia đình	Thuần nông	Thuần làm công	Thuần doanh nghiệp	Nông nghiệp & làm công	Nông nghiệp & doanh nghiệp	Nông nghiệp, làm công & doanh nghiệp	làm công & doanh nghiệp	Không làm gì
2008	25,16	4,09	2,39	40,62	11,41	11,50	2,44	2,39
2010	22,38	4,45	3,03	41,91	12,10	10,04	2,93	3,16
2012	20,59	5,73	3,58	43,15	9,35	10,45	2,43	4,72
2014	19,53	5,64	3,76	45,62	6,79	10,36	3,39	4,91

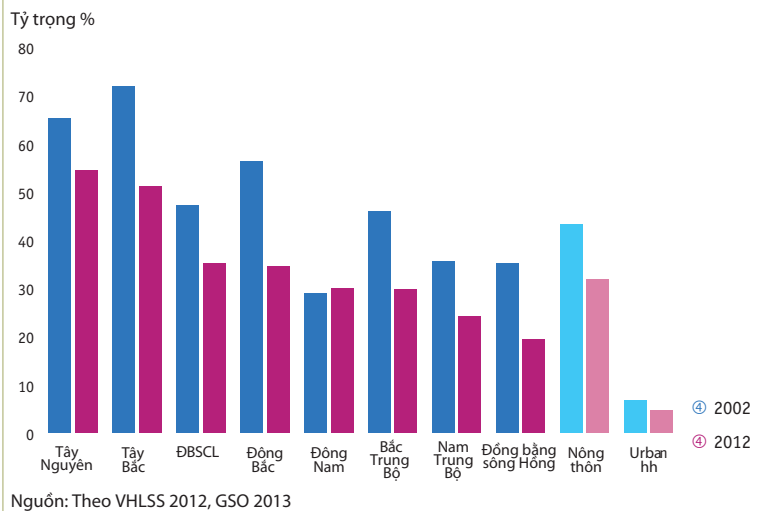
Hoạt động của hộ gia đình có thể quy vào một trong 8 nhóm: nông nghiệp, làm thuê, doanh nghiệp và sự kết hợp các hoạt động này hoặc hoàn toàn không làm gì. Số mẫu điều tra n = 2.181. Nguồn: Theo VARHS 2008-2014, Newman và Kinghan 2015.

Điều tra VARHS cũng cho thấy hiện tượng đa dạng hóa hoạt động kinh tế của hộ nông thôn chủ yếu được thúc đẩy bởi cơ hội thu nhập. Thu nhập thấp và các cú sốc thường là lý do quan trọng nhất đẩy nông dân ra khỏi sản xuất nông nghiệp (Newman và Kinghan 2015).

*Xem tiếp trang sau.*

làm; hầu hết các hộ gia đình nông thôn vẫn có nguồn thu chủ yếu từ nông nghiệp-từ chính ruộng đất của mình hoặc đi làm thuê theo thời vụ cho các hộ khác. Tại vùng đồng bằng sông Hồng, tỷ lệ hộ gia đình sống dựa vào nông nghiệp giảm mạnh. Hiện nay khó có thể gọi phần lớn các hộ đó là hộ nông nghiệp mà phải gọi là “hộ nông thôn làm nông nghiệp”. Nguyễn (2011) và Nguyễn và cộng sự (2014) nhận thấy rằng nhiều hộ gia đình vùng đồng bằng sông Hồng vẫn giữ đất và tiếp tục canh tác, coi đó như một cách tự bảo hiểm chứ không vì mục đích thương mại. Nhiều hộ đã bỏ canh tác vụ Đông.

**Hình 5:** Tỷ trọng nông nghiệp trong thu nhập hộ gia đình theo vùng, 2002-2012



**Có sự khác biệt về tầm quan trọng của thu nhập, việc làm nông nghiệp giữa các vùng, thậm chí là trong từng vùng.** Ví dụ, tại vùng đồng bằng sông Cửu Long, số hộ độc canh lúa ngày càng giảm đi ngay cả khi năng suất tăng lên. Điều tra năm 2009 cho thấy rằng tại các vùng trồng lúa, các hộ có diện tích canh tác

Hộp 1, tiếp.

Số liệu điều tra cũng cho thấy nói chung đa dạng hóa giúp tăng thu nhập và doanh nghiệp hộ gia đình mang lại lợi ích cao nhất. Các hoạt động phi nông nghiệp cũng giúp tăng mức chi tiêu bình quân đầu người và giảm mức độ tổn thương trước các cú sốc, nhất là đối với những người có tay nghề. (Imai và cộng sự 2015, Hoang và cộng sự 2014). Hiện tượng thú vị ở đây là việc giảm lao động nông nghiệp do tăng lao động phi nông nghiệp lại không làm giảm thu nhập từ nông nghiệp. (Hoang và cộng sự 2014). Đồng thời, việc làm phi nông nghiệp dường như làm gia tăng khoảng cách thu nhập giữa hộ nghèo và hộ giàu (Mạng lưới Phát triển 2003).

Những kết quả quan sát này phù hợp với lý thuyết về đa dạng hóa thu nhập mà theo đó đa dạng hóa tăng tỉ lệ thuận với thu nhập và tài sản nhưng cũng làm tăng bất bình đẳng. Lý do ở đây là các hộ có điều kiện có nhiều khả năng tham gia vào các hoạt động tạo thu nhập cao hơn là các hộ nghèo. Yếu tố này lại càng thể hiện rõ hơn khi quá trình đa dạng hóa liên quan đến các yếu tố "đẩy" như các cú sốc hay cơ hội sinh tồn (Newman và Kinghan 2015).

**Bảng 3:** Cơ cấu thu nhập hộ gia đình trồng lúa vùng đồng bằng sông Cửu Long

Quy mô ruộng		Tổng thu nhập / người	Thu nhập từ lúa / người	Thu nhập từ cây trồng khác/người	Thu nhập chăn nuôi thủy sản/người	Thu nhập phi nông nghiệp/người
<1 Ha	Trung bình	849	151	84	82	533
	%	100	18	10	10	63
1-2 Ha	Trung bình	1.165	284	72	359	449
	%	100	24	6	31	39
2-3 Ha	Trung bình	1.901	658	26	728	490
	%	100	35	1	38	26
>3 Ha	Trung bình	1.933	1.296	10	88	540
	%	100	67	0	5	28
<b>Tổng</b>	<b>Trung bình</b>	<b>1.312</b>	<b>535</b>	<b>56</b>	<b>209</b>	<b>512</b>
	<b>%</b>	<b>100</b>	<b>41</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>39</b>

Nguồn: Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong 2009.

dưới 1 ha kiếm được phần lớn thu nhập từ hoạt động phi nông nghiệp (Bảng 3). Hộ gia đình có 1-3 ha đất có tỷ trọng thu nhập đều nhau từ trồng lúa, chăn nuôi và phi nông nghiệp. Chỉ có các hộ có từ 3 ha trở lên mới có nguồn thu nhập chính (trên mức nghèo) từ trồng lúa.

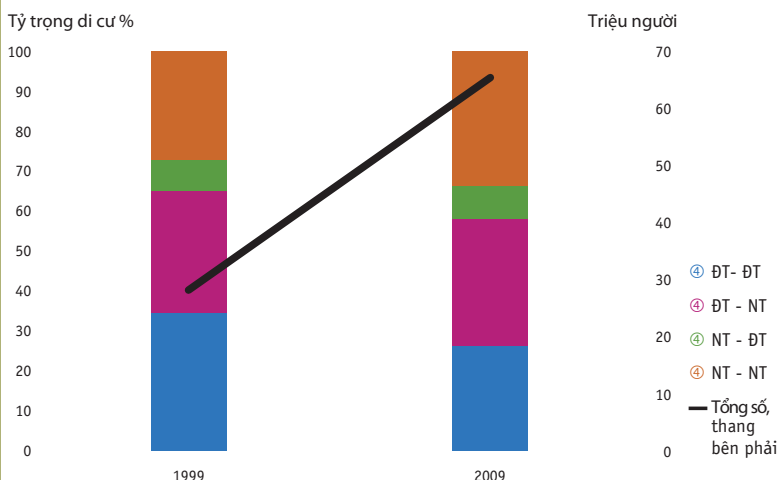
**Bảng 4:** Thay đổi khoảng cách thu nhập nông thôn - đô thị

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Cả nước	356	484	636	995	1.387	1.999
Đô thị	622	815	1.058	1.605	2.129	2.989
Nông thôn	275	378,1	505,7	762	1.070	1.579
Tỷ lệ NT/ĐT	2,3	2,2	2,1	2,1	2,0	1,9
Khoảng cách ĐT/NT	347	437	552	843	1.059	1.409

Đơn vị tính: nghìn đồng. Nguồn: VHLSS 2002-2012, GSO

**Khoảng cách chênh lệch thu nhập tuyệt đối giữa hai địa bàn nông thôn và đô thị tăng lên, mặc dù tỷ lệ giảm xuống** (Bảng 4). Khoảng cách thu nhập ngay tại địa bàn nông thôn cũng tăng lên. Thu nhập bình quân đầu người giữa nhóm 20% nghèo nhất và 20% giàu nhất đã tăng từ 6 lần (2002) lên 8 lần (2012). Sự chênh lệch này thể hiện đặc biệt rõ tại Tây Nguyên, phản ánh sự khác biệt về quy mô, chất lượng ruộng đất và mức độ sự tham gia vào chuỗi giá trị sản xuất hàng hóa trong khu vực. Tại đô thị, hệ số Gini (đo lường chênh lệch thu nhập trong thang giá trị từ 0 tới 1) đã giảm từ 0,420 năm 2002 xuống 0,385 năm 2012.

**Hình 6:** Di cư trong nước, 1999–2009



Người di cư năm 1999 là người sống tại nơi khác trong năm 1999 so với năm 1994; người di cư năm 2009 là người sống ở nơi khác năm 2009 so với năm 2004. Nguồn: số liệu GSO 2011

Ngược lại, hệ số này tại nông thôn tăng trong cùng giai đoạn từ 0,360 lên 0,399 (IPSARD theo số liệu VHLSS). Chênh lệch về cơ hội thu nhập là lý do chính dẫn đến di cư lao động, kể cả nội vùng và ra bên ngoài (Hộp 2). Tại Việt Nam, hiện tượng di cư diễn ra trên nhiều phương diện, không chỉ từ nông thôn ra đô thị, mà còn cả từ vùng nông thôn này sang vùng nông thôn khác (Hình 6).

### Hộp 2: Di cư và tiền gửi về

Tỷ lệ di cư nội địa, gồm di chuyển nội tỉnh và giữa các tỉnh, tại Việt Nam khá cao. Điều tra dân số năm 2009 cho thấy 8,5% dân số thuộc diện này, trong đó số di chuyển nội tỉnh và giữa các tỉnh gần như nhau. Chính phủ dự báo số người di cư sẽ tiếp tục tăng (Số liệu trong Hộp này dựa trên Narciso 2015). Xu thế này bắt đầu từ khi thực hiện Đổi mới trong thập kỷ 1980. Nhiều người Việt Nam ra đô thị, nơi có tốc độ phát triển nhanh hơn, để tìm cơ hội kinh tế. Số liệu gần đây từ cuộc điều tra VARHS giai đoạn 2012-2014 tại 12 tỉnh cũng cho thấy xu hướng di cư mạnh.

Khoảng 20% số hộ điều tra cho biết có ít nhất 1 thành viên di cư và 48% số đó ra đi tìm việc làm (những người khác đi học, đoàn tụ gia đình, thực hiện nghĩa vụ quân sự). Tại một số tỉnh, tỷ lệ hộ gia đình có ít nhất một người di cư (vĩnh viễn hoặc tạm thời) cao hơn hẳn các tỉnh khác. Ví dụ, Nghệ An là 47%, Quảng Nam, Đắk Lắk, Lâm Đồng là 27-28% (tuy nhiên số người đi xa tìm việc nhỏ hơn con số này). Tính chung trong năm 2014, có 73% số người di cư di chuyển từ tỉnh này sang một tỉnh khác, 47% số người đến các trung tâm lớn như Hà Nội hoặc thành phố Hồ Chí Minh và 10% ra nước ngoài (tăng nhiều so với tỷ lệ 1% năm 2012).

Nói chung, nếu tính dựa trên chi tiêu cho ăn uống và thu nhập thuần theo VARHS thì các hộ gia đình có người di cư, nhất là những hộ có người đi kiếm việc có kinh tế tốt hơn các hộ khác, nhưng không rõ đây là nguyên nhân hay kết quả của hiện tượng di cư hay cả hai. Tiền gửi về quê giải thích phần nào hiện tượng này, do người đi làm ăn xa thường gửi tiền về quê mặc dù đây không phải là nguồn thu nhập đều đặn. Ví dụ, trong các năm 2012 và 2014, tỷ lệ hộ gia đình nhận được tiền gửi về là 25% và 45%.

Theo VARHS, các hộ gia đình nhận tiền gửi về thường sử dụng vào tiêu dùng hàng ngày và thanh toán dịch vụ thiết yếu (45–55%) và tiết kiệm (11–15%); phần còn lại được sử dụng cho chi tiêu vào các dịp đặc biệt, y tế và giáo dục. Cũng cần lưu ý rằng một số lao động di cư cũng nhận được tiền từ gia đình, 7% năm 2012 và 14% năm 2014. Qua đó có thể thấy tình cảnh dễ bị tổn thương của họ.

Hiện tượng di cư nhìn chung không tương quan chặt chẽ với các cú sốc tự nhiên hoặc kinh tế (mặc dù có tương quan có ý nghĩa thống kê đối với các cú sốc tự nhiên).

*Xem tiếp trang sau.*

Hộp 2, tiếp.

Nhưng di cư dường như đã giúp các hộ gia đình ứng phó với các cú sốc—giúp ổn định mức chi tiêu bình quân đầu người—ít nhất là trong trường hợp đi tìm việc ở nơi khác. Kết quả này phù hợp với nghiên cứu về di cư gần đây, theo đó di cư liên quan đến chiến lược đa dạng hóa rủi ro thu nhập của hộ gia đình, nhất là trong trường hợp thành viên gia đình đi tìm việc ở một thị trường lao động khác. Các nghiên cứu trước đây về di cư chủ yếu quy nguyên nhân di cư từ nông thôn ra đô thị do chênh lệch thu nhập giữa các địa bàn (Harris và Todaro 1970) và các yếu tố như bất ổn định thu nhập và nghèo (Stark 1991).

## Thay đổi sử dụng đất nông nghiệp và cơ cấu sản xuất

**Cơ cấu sử dụng đất của Việt Nam thể hiện tầm quan trọng của lúa gạo trong chính sách và đầu tư công trước đây và cách thức nông nghiệp Việt Nam phản ứng trước các cơ hội trên thị trường quốc tế giai đoạn từ 1990 trở về sau.** Mặc dù đã chuyển đổi 700.000 ha đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp (cho mục đích công nghiệp, thủy điện, phát triển đô thị) nhưng tổng diện tích đất nông nghiệp vẫn tăng 15% kể từ năm 2000. Trong giai đoạn 2001-2003, diện tích đất nông nghiệp vào khoảng 8,9 triệu ha. Con số này tăng lên 10,2 triệu ha trong giai đoạn 2011-2013 (GSO).

**Từ năm 2000, diện tích đất trồng lúa thay đổi rất ít, dao động trong khoảng 4-4,2 triệu ha.** Ngay cả như vậy thì diện tích gieo trồng cũng tăng trung bình 1,7%/năm trong giai đoạn 2000 - 2010 do canh tác 2-3 vụ mỗi năm.<sup>1</sup> Diện tích gieo trồng lúa một số năm vượt 7,5 triệu ha. Diện tích gieo trồng cây hàng năm không thay đổi đáng kể trong giai đoạn cho đến giữa những năm 2000, nhưng trong vài năm gần đây đã tăng lên, chủ yếu là ngô và sắn. Diện tích trồng cây hàng năm khác đã tăng từ 2 triệu ha trong thập kỷ 2000 lên 2,3 triệu ha trong giai đoạn 2011-2013.

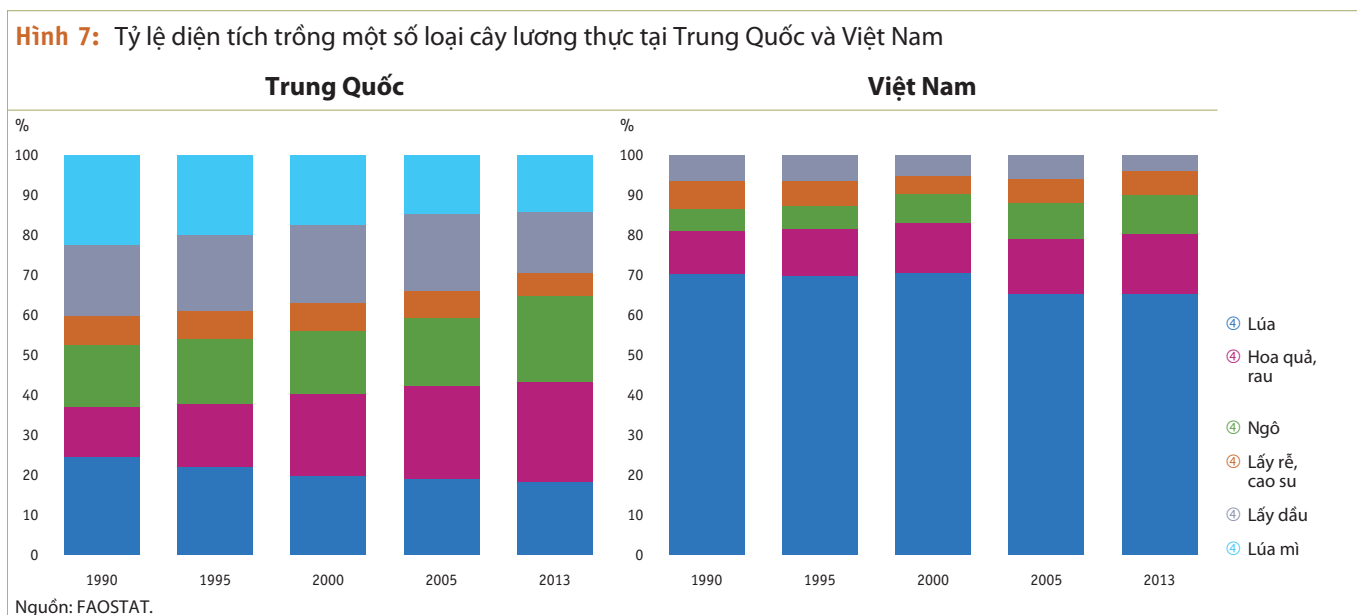
**Tuy nhiên, thay đổi cơ cấu sử dụng đất lớn nhất lại không liên quan nhiều đến thị trường trong nước.** Diện tích trồng cây lâu năm tăng khoảng 7%/năm, từ 2,2 triệu ha thập kỷ 2000 lên 3,8 triệu ha giai đoạn 2011-2013, bao gồm nhiều loại cây trồng, nhưng đáng kể nhất là cà phê và cao su. Diện tích nuôi trồng thủy sản tăng mạnh trong giai đoạn 1990 đến giữa những năm 2000 và sau đó giữ ở mức ổn định 1 triệu ha. Như sẽ thảo luận thêm trong phần sau, mở rộng sản xuất nông nghiệp chủ yếu nhằm đáp ứng nhu cầu xuất khẩu và gây ra ảnh hưởng nghiêm trọng tới môi trường. Ví dụ, tại vùng cao nguyên, việc mở rộng diện tích cà phê, cao su và sắn đã phá hủy rừng tự nhiên, làm ảnh hưởng tới đa dạng sinh học và gây thoái hóa đất. Việc mở rộng các đầm tôm giữa thập kỷ 1990 và giữa thập kỷ 2000 đã chiếm đất trồng lúa và phá hủy khoảng ½ diện tích rừng ngập mặn tại vùng đồng bằng sông Cửu Long (Nair 2015).

**Ở cấp vĩ mô, đa dạng hóa cây trồng chỉ mới bắt đầu ở Việt Nam.** Lúa vẫn là cây trồng chủ đạo mặc dù cách thức tiêu dùng đã thay đổi đáng kể (như sẽ chỉ ra ở phần sau). Chính sách sử dụng đất đã hạn chế mức độ đa dạng hóa cây trồng, do vùng đồng bằng được tưới tiêu dành riêng cho sản xuất lúa và hạn chế trồng

<sup>1</sup> Tại đồng bằng sông Cửu Long tốc độ quay vòng đất tăng từ 1,6 năm 1990 lên 1,91 năm 2000 và 2,10 năm 2010. Năm 2000 chỉ có 11% diện tích gieo trồng 3 vụ, nhưng năm 2010 tỷ lệ này là 27%. Tuy có làm cho tốc độ quay vòng tăng lên nhưng vụ 3 đã gây ra nhiều vấn đề về môi trường. Ngăn lũ tự nhiên đã làm hạn chế lượng phù sa và rửa trôi tự nhiên làm cho nông dân ngày càng phải sử dụng phân bón và thuốc trừ sâu nhiều hơn nữa.

các loại cây khác. Có đến 90% diện tích gieo trồng lúa trên cả nước được thực hiện trên các loại đất như vậy (Giesecke và cộng sự 2013). Trong nhiều năm, hầu hết nỗ lực mở rộng diện tích tưới tiêu và phần lớn nghiên cứu và khuyến nông của Nhà nước tập trung vào tăng sản lượng lúa quốc gia và địa phương.

**Hình 7 so sánh cơ cấu sử dụng đất kể từ năm 1990 tại Trung Quốc và Việt Nam.** Sản xuất nông nghiệp của Trung Quốc chuyển hướng theo thị trường trong và ngoài nước. Trong giai đoạn 1990-2010, diện tích trồng cây ăn quả và rau tăng từ 15 lên 40 triệu ha. Kể từ năm 2000, diện tích thu hoạch ngô tăng từ 22 lên 33 triệu ha. Việt Nam hiện vẫn trong giai đoạn đầu đa dạng hóa cây trồng. Đến gần đây Việt Nam mới nhận thấy sự cần thiết và cơ hội sản xuất các loại cây trồng ngoài lúa để bắt đầu chuyển hướng nguồn lực công sang các loại cây trồng đó.



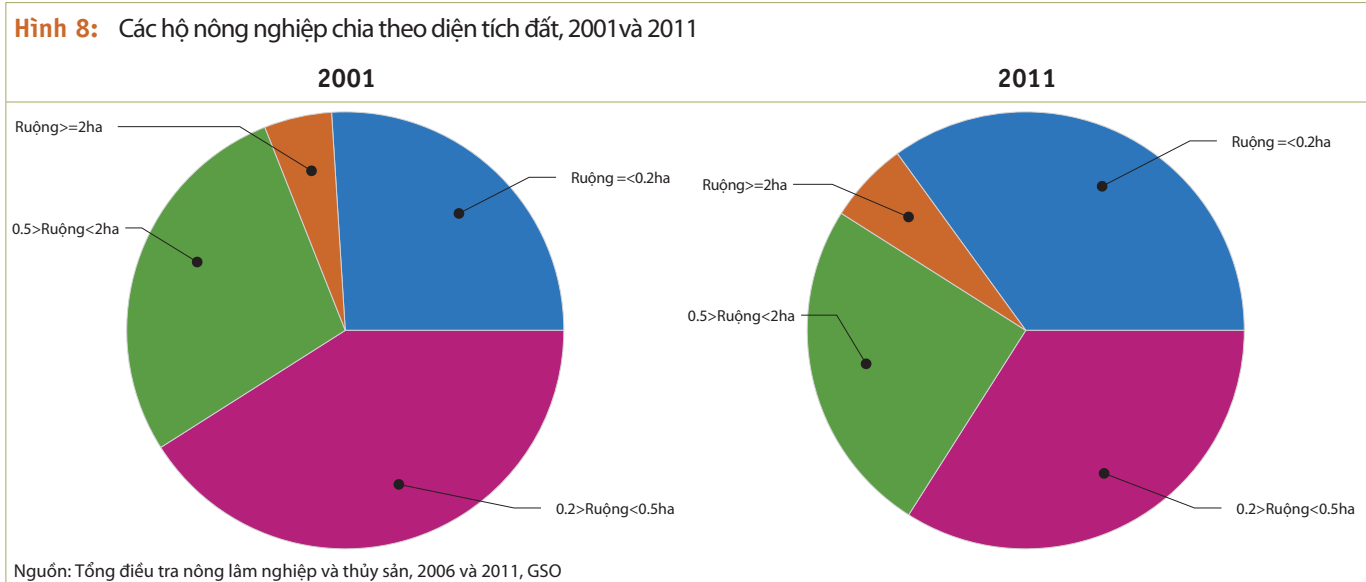
**Sản xuất nông nghiệp tại Việt Nam được thực hiện dưới các hình thức tổ chức sản xuất khác nhau.** Tổng điều tra nông nghiệp cho thấy các loại hình tổ chức sản xuất như sau:

- Hộ nông nghiệp gồm 8,9 triệu hộ năm 2011 (năm 2001 là 10,1 triệu hộ).<sup>2</sup>
- Trang trại, gồm 126.000 đơn vị năm 2011 (năm 2001 là 61.000).
- Doanh nghiệp nông nghiệp, gồm 2.536 đơn vị (năm 2001 là 2.136). Tuy hầu hết các doanh nghiệp nông nghiệp là doanh nghiệp tư nhân nhưng gần 2/3 tổng vốn đầu tư thuộc các doanh nghiệp do Nhà nước nắm 100% hoặc đa số vốn sở hữu. Hợp tác xã nông nghiệp, gồm 6.302 đơn vị (năm 2001 là 7.237).
- Các cơ sở khác, gồm các trạm do UBND xã và các cơ quan khác quản lý, các doanh nghiệp và cá nhân người nước ngoài.

**Khoảng 90% đất nông nghiệp thuộc các hộ nông nghiệp và các trang trại, 6% thuộc các doanh nghiệp, số còn lại thuộc các cơ sở khác.** Đa phần các hộ nông nghiệp có quy mô rất nhỏ. Theo Tổng điều tra nông

<sup>2</sup> Ngoài ra còn có các hộ nuôi trồng thủy sản (617.000 năm 2011) và hộ sản xuất lâm nghiệp (52.000).

ngiệp, cơ cấu thành phần kinh tế trong nông nghiệp thay đổi rất ít (Hình 8). Nhóm có quy mô sản xuất nhỏ nhất, dưới 0,2 ha, chiếm 26% tổng số các hộ trong năm 2001 và 35% năm 2011. Có lẽ sự thay đổi đó diễn ra do nhóm hộ có từ 0,2 đến 0,5 ha, tiếp tục bị chia nhỏ, thể hiện qua việc nhóm này giảm từ 41% xuống còn 34%. Nhóm có quy mô lớn nhất, trên 2 ha, tăng nhẹ từ 5% lên trên 6%.



**Thực tế nhiều nơi cho thấy các hộ quy mô rất nhỏ lại thu được hiệu quả cao - tính theo sản lượng bình quân trên diện tích đất canh tác và nguồn lực khác.** Đối với một số loại cây trồng, kết quả nghiên cứu cho thấy hiệu quả và quy mô tương quan tỷ lệ nghịch, trong một số trường hợp tương quan hình chữ U, tức là hiệu quả tăng dần với quy mô đến một mức độ nào đó, sau đó giảm khi quy mô tiếp tục tăng. Nhưng quan niệm “nhỏ là tốt” này chưa tính đến vấn đề quản lý rủi ro của chủ hộ, các chi phí giao dịch khi phải thu gom sản phẩm của nhiều hộ nhỏ để mang ra thị trường.

**Trong trường hợp Việt Nam, các hộ nông dân nhỏ không đạt hiệu suất cao do ruộng đất manh mún, phân tán.** Tại nhiều nơi ruộng đất được chia đều cho mọi người. Đất chất lượng tốt và xấu cũng được chia đều. Kết quả là các hộ có từ 3 đến 4 mảnh ruộng, thậm chí nhiều hơn và các mảnh ruộng đó lại cách xa nhau. Thực tế đó ảnh hưởng đến năng suất lao động và hiệu quả quản lý. Mức độ manh mún tại mỗi địa phương khác nhau do đặc điểm địa hình, mật độ dân số, cách thức phân bổ đất, các yếu tố lịch sử và văn hóa khác. Nhìn chung, hai vùng có mức độ manh mún cao nhất là vùng đồng bằng sông Hồng và miền núi phía Bắc. Mức độ manh mún đối với đất trồng cây hàng năm cao hơn đất lâm nghiệp, đất trồng cây lâu năm và thủy sản.

**Chính phủ Việt Nam đề ra mục tiêu giảm mức độ manh mún đất đai thông qua chương trình dồn điền đổi thửa,** khuyến khích các hộ nông dân đổi ruộng cho nhau để có các mảnh liền thửa và gia nhập hợp tác xã. Tại một số nơi, nông dân cho doanh nghiệp thuê đất và một số thành viên gia đình tiếp tục làm việc trong các trang trại được quản lý chuyên nghiệp hơn. Các chương trình này đã mang lại một số hiệu quả, nhất là

tại vùng đồng bằng sông Hồng.<sup>3</sup> Tính chung cả nước, số thửa bình quân mỗi hộ đã giảm từ 4,27 năm 2004 xuống còn 2,83 năm 2014 (Brandt 2015). Tuy vậy, tình trạng manh mún đất đai vẫn là cản trở đáng kể đối với quá trình hiện đại hóa nông nghiệp. Tại hầu hết các địa phương trong cả nước, thị trường cho thuê đất vẫn chưa phát triển do hạn chế về quy mô thửa ruộng, chi phí giao dịch cao và công tác định giá đất của chính quyền tỉnh. Tuy vậy, kinh nghiệm gần đây tại Trung Quốc cho thấy phối hợp chính sách tốt có thể tăng tốc được quá trình dồn điền tại Việt Nam (Hộp 3).

### Hộp 3: Dồn điền tại Trung Quốc

Từ những năm 1980 đến giữa những năm 2000, quy mô trung bình ruộng đất tại Trung Quốc giảm xuống do dân số tăng lên và do nhiều diện tích đất nông nghiệp bị chuyển sang công nghiệp và đô thị hóa. Kể từ đó quá trình dồn điền đã bắt đầu xảy ra tại một số địa phương. Quá trình này diễn ra dưới sức ép của chi phí lao động tăng và hiện tượng lao động di cư. Việc dồn điền được hỗ trợ thêm bởi: (i) chính quyền địa phương thành lập cơ quan giao dịch đất đai (cơ quan này có chức năng cung cấp thông tin, thiết kế hợp đồng và giải quyết tranh chấp); (ii) chính sách hỗ trợ bằng các hình thức bảo lãnh tiền vay và cung cấp vốn ưu đãi cho các dự án đầu tư trang trại lớn; và (iii) hình thành một thị trường dịch vụ cơ giới hóa hoạt động tích cực.

Báo cáo của tác giả Huang và Ding (2015) cho biết trong năm 2013 có khoảng 53 triệu hộ nông thôn (chiếm 23% tổng số hộ) đã cho thuê một phần đất nông nghiệp. Cuộc điều tra thực hiện tại Đông Bắc và Bắc Trung Quốc cho thấy quy mô ruộng đất một hộ nông dân đã tăng từ 1,03 ha năm 2008 lên 1,73 ha năm 2013. Đồng thời với việc tăng quy mô ruộng đất, số lượng hợp tác xã và doanh nghiệp cũng tăng lên. Các hợp tác xã và doanh nghiệp nông nghiệp có quy mô lần lượt là 200 ha và 100 ha chiếm khoảng 20% tổng diện tích đất nông nghiệp trong vùng (năm 2013). Trong giai đoạn 6 năm trước đó con số này rất nhỏ.

**Cơ cấu hộ nông nghiệp Việt Nam so với các nước Đông Nam Á như thế nào?** Diện tích canh tác bình quân mỗi lao động nông nghiệp của Việt Nam chỉ đạt 0,34 ha, chỉ bằng khoảng một nửa (0,6 - 0,8 lần) so với Campuchia, Myanmar hay Phi-lip-pin. Cơ cấu hộ nông nghiệp Việt Nam giống với In-đô-nê-xi-a nhất. Tại In-đô-nê-xi-a, khoảng 30% hộ nông dân có dưới 0,2 ha, 26% có từ 0,2 đến 0,5 ha, 18% có từ 0,5 đến 1 ha, 15% có từ 1 đến 2 ha và 12% có trên 2 ha đất nông nghiệp. Các đồn điền lớn tại In-đô-nê-xi-a chủ yếu trồng cọ lấy dầu và cao su. Tại Thái Lan, cơ cấu các nhóm nông dân với các quy mô ruộng đất khác nhau không biến động đáng kể và con số hộ nông dân quy mô vừa cũng lớn hơn. Năm 2013, Thái Lan có khoảng 25% hộ nông dân có dưới 1 ha đất nông nghiệp, 40% từ 1 đến 3 ha và 35% trên 3 ha. Nhóm có trên 3 ha chiếm khoảng 70% tổng số đất canh tác. Myanmar lại có cơ cấu hộ theo quy mô đất rất đặc biệt. Tại đây khoảng 40% số hộ nông dân không có đất. Trong số những người có đất, quy mô trung bình là 1,6 ha, trong đó tỷ lệ giữa số có dưới 1 ha, từ 1 đến 2 ha và trên 2 ha gần bằng nhau.

**Trên nền bức tranh chung đó của cả nước là các vùng với các đặc điểm khác nhau.** Ví dụ, tại vùng đồng bằng sông Hồng vào thời điểm 2011, 97% số hộ có diện tích đất dưới 0,5 ha và diện tích này lại bao gồm

3 Kể từ năm 2008 khoảng 15% số thửa ruộng tại khu vực đồng bằng sông Hồng đã được thực hiện dồn điền. Tại các khu vực khác con số này không đáng kể, chỉ khoảng 7% tại khu vực bắc Trung bộ và các nơi khác chỉ là 1%.

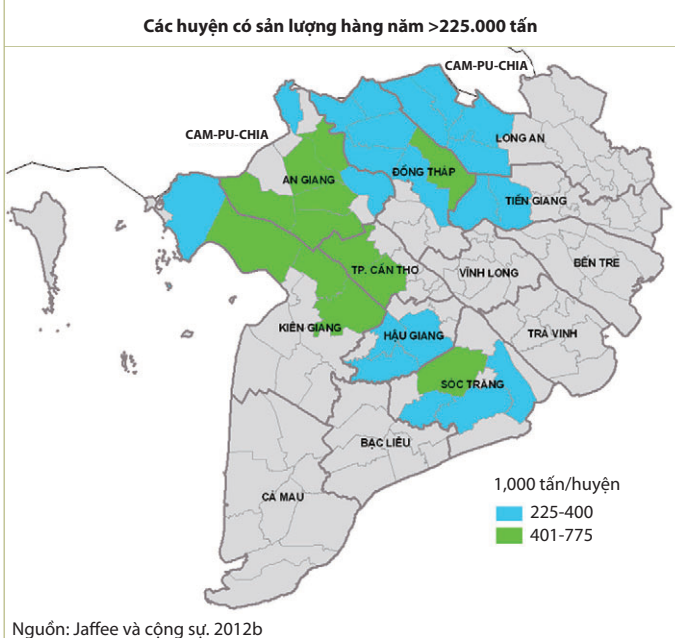
hiều mảnh (3-7 mảnh) có quy mô và chất lượng đất gần như nhau. Chỉ có 0,1% số hộ có diện tích đất trên 2 ha tại vùng đồng bằng sông Hồng. Tại vùng Tây Nguyên, 23% số hộ có từ 2 ha trở lên trong khi số hộ có dưới 0,5 ha chỉ chiếm 21%. Tất nhiên chất lượng đất khác nhau do phụ thuộc vào điều kiện thổ nhưỡng, độ cao, khoảng cách tới nguồn nước. Tại vùng đồng bằng sông Cửu Long, trên 10% số hộ có từ 2 ha đất trở lên; tại Đông Nam Bộ tỷ lệ này là 23%.

**Số hộ trồng lúa cả nước hầu như không đổi từ giữa thập kỷ 2000.** Đáng ngạc nhiên là số hộ trồng lúa (9,3 triệu hộ) lại lớn hơn số hộ nông nghiệp. Như vậy có thể phỏng đoán một số hộ phi nông nghiệp cũng trồng một ít lúa. Tính chung cả nước, quy mô đất trung bình của một hộ sản xuất lúa là 0,44 ha. Tại vùng đồng bằng sông Cửu Long con số này là 1,2 ha, trong số đó 13% số hộ có từ 2 ha trở lên.

**Sản xuất lúa tại Việt Nam khá manh mún và có sự khác biệt rõ giữa sản xuất tự cung tự cấp và sản xuất lúa hàng hóa.** Kể từ năm 2000, vùng đồng bằng sông Cửu Long đã chiếm 2/3 tăng trưởng sản lượng lúa toàn quốc, tập trung trong khoảng 20 huyện "vựa lúa" (Hình 9). Năm 2008 có 1,4 triệu hộ trồng lúa, trong đó 2/3 lượng thặng dư lúa hàng hóa ròng (lượng bán trừ đi lượng mua lúa) do 20% hộ có quy mô lớn nhất tạo ra<sup>4</sup> (tức là những hộ có quy mô ruộng đất trung bình 2,74 ha). Khoảng 85% thặng dư được tạo ra bởi nhóm 40% các hộ lớn nhất. Con số thống kê cho thấy xu thế tập trung sản xuất theo hướng thương mại. Hầu hết lúa xuất khẩu được sản xuất bởi 300.000 hộ trong tổng số 9 triệu hộ sản xuất lúa. Điều này giúp dễ dàng xử lý thách thức đối với mục tiêu nâng cao năng lực cạnh tranh và quản lý chuỗi giá trị trong sản xuất lúa.

**Tính chung cả nước, ngành chăn nuôi cũng rất manh mún tuy đã bắt đầu xuất hiện các dấu hiệu theo hướng tập trung hóa.** Số hộ chăn nuôi lợn đã giảm từ 7,7 triệu hộ năm 2001 xuống còn 4,1 triệu hộ năm 2011, một phần do Chính phủ thực hiện di dời các cơ sở chăn nuôi và giết mổ ra khỏi khu vực đô thị nhằm giảm nguy cơ dịch bệnh trên người và gia súc, tăng cường an toàn thực phẩm và giảm nhẹ rủi ro môi trường.<sup>5</sup> Trong số các hộ vẫn tiếp tục chăn nuôi, hơn một nửa chỉ nuôi 1-2 con lợn phục vụ nhu cầu của gia đình trong các dịp lễ, tết hoặc bán nếu cần tiền gấp.

**Hình 9:** Thặng dư sản xuất lúa tại 6 tỉnh đồng bằng sông Cửu Long, 2008



Bản đồ trên không phản ánh quan điểm và sự xác nhận của Ngân Hàng Thế Giới về các đường biên, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác về lãnh thổ ghi trên bản đồ.

4 Tính trên doanh số bán thuần.

5 Trong giai đoạn 2006-2011 hàng triệu hộ tại đồng bằng sông Hồng ngừng chăn nuôi lợn.



**Chăn nuôi hàng hóa lại có xu hướng khác.** Kể từ giữa thập kỷ 2000, số các hộ nuôi lợn dưới 10 con giảm 39% trong khi số hộ nuôi trên 50 con tăng 80%.<sup>6</sup> Tình trạng tương tự cũng diễn ra trong ngành chăn nuôi gia cầm: số hộ chăn nuôi nhỏ vẫn chiếm đa số nhưng đã bắt đầu xuất hiện các trang trại quy mô vừa và lớn. Một số trang trại sản xuất theo hợp đồng gia công với các doanh nghiệp cung cấp thức ăn và chế biến.

**Hầu hết tăng trưởng chăn nuôi liên quan đến trang trại quy mô vừa và lớn.** Số trang trại chăn nuôi đang hoạt động tăng từ 2.000 năm 2001 lên 23.500 năm 2011. Tại thời điểm 2011, gần một nửa số trang trại nuôi có từ 200 đầu lợn trở lên. Trong ngành chăn nuôi bò sữa, xu thế chung là các nông dân, thường có khoảng vài chục con bò sữa, liên kết với nhau thành nhóm và giao dịch với bên mua. Trong vài năm gần đây đã xuất hiện một số dự án đầu tư rất lớn về nuôi bò sữa và xây dựng cơ sở chế biến hiện đại. Các cơ sở này có từ 10.000 đến 40.000 con bò sữa. Tuy một số cơ sở sản xuất nhỏ vẫn thành công nhưng phần lớn sản lượng sữa tại Việt Nam được sản xuất bởi các doanh nghiệp hợp nhất theo chiều dọc, quy mô lớn tập trung chủ yếu tại vùng ven biển miền Trung và một số vùng trung du.

**Quá trình tập trung hóa tương tự cũng diễn ra trong ngành thủy sản, nhất là sản xuất cá tra. Vào giữa và cuối thập kỷ 2000 có hàng chục nghìn hộ sản xuất cá tra.** Các vấn đề về quản lý chất lượng nguồn nước, quản lý dịch bệnh, giá thức ăn cao đã làm cho nhiều hộ sản xuất nhỏ phải ngừng sản xuất, một số cho các doanh nghiệp khác thuê đất, thuê đầm nuôi. Hiện nay các doanh nghiệp chế biến, hợp nhất theo chiều dọc tạo ra 70% sản lượng cá tra (trước đây 5 năm con số này mới là 10%).

**Quá trình tập trung hóa cũng diễn ra nhưng không rõ nét lắm trong các tiểu ngành thủy sản khác.** Trong năm 2011 có 1,7 triệu hộ nuôi cá, trong đó 75% chỉ nuôi trong các ao, đầm có diện tích dưới 0,2 ha và phục vụ nhu cầu gia đình hoặc cộng đồng địa phương là chính. Hiện có khoảng 320.000 hộ nuôi tôm theo hình thức quảng canh hoặc thâm canh. Ngành nuôi và chế biến tôm cũng đang diễn ra quá trình tập trung hóa. Nhìn chung, số lượng cơ sở nuôi tôm khá ổn định nhưng quy mô lại tăng. Hiện chỉ có 10% số cơ sở có diện tích dưới 3 ha.

**Về cây lâu năm, số lượng hộ sản xuất nhỏ áp đảo.** Tại nhiều vùng trong cả nước các hộ nông dân trồng cây ăn quả và cây đặc dụng (ví dụ lấy nguyên liệu làm hương hoặc làm thuốc) trên các diện tích nhỏ. Sản xuất cà phê, hồ tiêu, hạt điều phục vụ xuất khẩu phát triển mạnh tại vùng Đông Nam Bộ và Tây Nguyên. Tại các vùng này, 20% số hộ sản xuất có trên 2 ha đất, trong khi diện tích đất canh tác trung bình của tất cả các hộ là 1 ha. Kết quả Tổng điều tra nông lâm nghiệp và thủy sản năm 2011 cho thấy có trên 640.000 hộ trồng cà phê và 430.000 hộ trồng điều quy mô nhỏ. Hiện có khoảng 25.000 trang trại trồng cây lâu năm với quy mô lớn theo hướng tập trung hóa. Trong năm 2006, có 31% số trang trại có dưới 3 ha đất và 14% có trên 10 ha đất. Đến năm 2011, chỉ có 5% số trang trại có dưới 3 ha trong khi con số trang trại có trên 10 ha tăng lên 37%. Trong ngành cao su, hiện có hàng ngàn hộ sản xuất nhỏ và một số ít công ty nông lâm nghiệp có nguồn gốc từ nông lâm trường quốc doanh. Sản lượng của hai nhóm này gần bằng nhau.

<sup>6</sup> Theo Tổng điều tra nông lâm nghiệp và thủy sản năm 2011, khoảng 50% sản lượng lợn được sản xuất trong các hộ nuôi dưới 20 con; 23% tại các hộ nuôi 20-100 con; 17% tại các cơ sở nuôi trên 100 con. Gần 20% sản lượng thịt lợn được cung cấp bởi chưa đến 1% số trang trại.

**Nhìn chung, Việt Nam hiện mới đang ở giai đoạn đầu của quá trình tập trung ruộng đất nhưng tốc độ tập trung sản xuất hàng hóa lại diễn ra nhanh hơn, nhất là trong ngành chăn nuôi, lúa gạo và một phần trong ngành thủy sản.** Đa số các hộ nông dân vẫn không thoát ly mà tiếp tục sản xuất nông nghiệp, không phải do mong muốn hay nghĩa vụ của họ, mà vì họ bị tắc lại và không tìm được cơ hội sinh kế phi nông nghiệp một cách ổn định. Nhiều hộ gia đình, gồm hầu hết nhóm có dưới 0,2 ha đất, có lẽ sẽ tiếp tục bám vào đất nông nghiệp vì những lý do xã hội hơn là kinh tế. Nếu giữ được đất nông nghiệp có nghĩa là đảm bảo được an sinh, duy trì được quan hệ gắn kết với cộng đồng và có lẽ là cả nơi nghỉ hưu khi tuổi già.<sup>7</sup> Đối với những người muốn thoát ly hoặc bán đất thì chi phí giao dịch quá cao, nhất là đối với những hộ đã hưởng lợi từ chính sách chia đều ruộng đất gồm nhiều mảnh trước đây. Một số quy định đang gây cản trở cho quá trình tập trung ruộng đất. Ví dụ, hạn chế đất trồng cây hàng năm dưới 3 ha (theo quy định hiện nay; Luật Đất đai mới cho phép một số ngoại lệ), hoặc chính sách dành đất canh tác tốt nhất để trồng lúa. Làm như vậy sẽ hạn chế tiềm năng thương mại của đất trong việc thu hút đầu tư từ các doanh nghiệp địa phương và các nhà đầu tư khác (Ngân hàng Thế giới 2012). Tại một số địa phương, chính sách hạn điền và quy định mục đích sử dụng đất đã gây ra chi phí cơ hội rất lớn đối với các hộ nông dân và cộng đồng. Chính hiện trạng này đã kìm hãm sự phát triển các trang trại cỡ vừa và chuyên môn hóa trong sản xuất nông nghiệp.<sup>8</sup>

**Nền nông nghiệp truyền thống của Việt Nam chủ yếu dựa trên sức người và gia súc cày kéo, mức độ sử dụng máy móc rất ít.** Cơ giới hóa đã phát triển nhanh trong thập kỷ vừa qua dưới sức ép của các yếu tố như tăng chi phí lao động, nỗ lực giảm tổn thất sau thu hoạch và tăng cường chuyên môn hóa trong chăn nuôi và rau quả. Năm 2011, máy móc đã được sử dụng trong công đoạn làm đất và tuốt lúa đối với trên 90% diện tích trồng lúa. Mức độ sử dụng máy móc trong các công đoạn khác như sau: gieo hạt 23%, thu hoạch 78%, sấy khô 14%. Máy cày, máy bơm và các máy thu hoạch khác ngày càng được sử dụng nhiều, nhất là tại vùng đồng bằng sông Cửu Long và những nơi mà diện tích thửa ruộng lớn hơn 1 ha. Theo Tổng cục Thống kê, công suất máy nông nghiệp cũng tăng lên với tốc độ ngày càng cao. Tốc độ tăng trưởng hàng năm tăng từ 4,6% trong nửa đầu thập kỷ 2000 lên 11% trong nửa cuối thập kỷ 2000 cho đến năm 2011. Tổng số máy cày dùng trong nông nghiệp tăng từ 163.000 năm 2000 lên 375.000 năm 2013, theo số liệu của Tổng cục Thống kê.

## Thay đổi cơ cấu tiêu thụ và chi tiêu cho lương thực thực phẩm

**Từ xưa đến nay gạo vẫn là lương thực chủ yếu của người Việt Nam.** Cho đến năm 1996, gạo vẫn là nguồn cung cấp 70% năng lượng tiêu thụ. Chỉ có một số địa phương miền núi coi một số cây lương thực khác như ngô, sắn là cây lương thực chính. Tính bình quân cả nước, lượng tiêu thụ gạo theo đầu người hàng năm đã tăng từ 109 kg (1990) lên trên 150 kg vào giữa những năm 2000 cùng với mức tăng sản xuất và thu nhập hộ gia đình, kể cả ½ dân số không tham gia sản xuất gạo (và theo số liệu của IPSARD thu nhập của các hộ gia đình này cũng tăng). Nhưng kể từ năm 2008, xu thế này đã bị đảo ngược. Mức tiêu thụ bình quân đầu người hiện nay đang giảm và con số tuyệt đối có vẻ đã đạt mức đỉnh và bắt đầu đi xuống (Jaffee và cộng sự 2012a).

7 Một số nơi, nhất là đồng bằng sông Hồng, đã cố gắng gom các mảnh ruộng nhỏ, rải rác của các hộ nông dân riêng rẽ lại với nhau. Các hộ nông dân tự thỏa thuận với nhau dưới sự hỗ trợ của chính quyền địa phương. Sau khi dồn điền, công tác nâng cấp hạ tầng sẽ dễ dàng hơn.

8 Gần đây, tại một tỉnh phía đông Hà Nội, một công ty đã thuê hàng trăm ha đất để trồng lúa lai đặc sản. Để làm điều đó công ty đã phải thỏa thuận với 3.500 hộ nông dân.

Có thể đây là điểm khởi đầu của một xu thế lâu dài, theo đó lượng tiêu thụ gạo sẽ giảm xuống, sau đó sẽ giữ ở mức ổn định ở mức 90-110 kg mỗi năm vào năm 2030.<sup>9</sup>

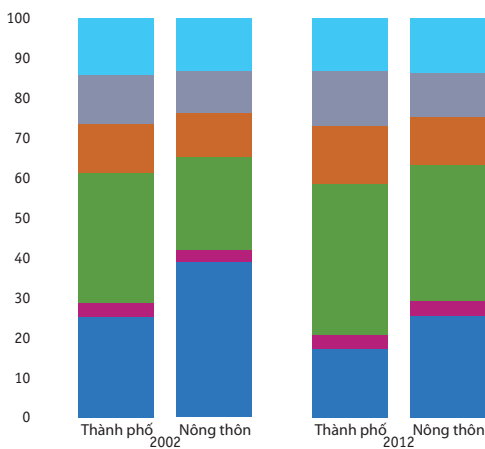
**Việt Nam hiện đang ở giai đoạn đầu của quá trình thay đổi cơ cấu tiêu thụ lương thực thực phẩm, cả về cơ cấu chi tiêu và cách thức mua sắm.** Trong thập kỷ vừa qua mức tiêu thụ thịt (nhất là thịt lợn), sữa và trứng đã tăng rất mạnh với tốc độ tăng nhanh hơn tất cả các nước trong khu vực. Mức tiêu thụ cá và các sản phẩm chế biến khác cũng tăng mạnh. Điều đáng ngạc nhiên là mức tiêu thụ rau quả chỉ thay đổi rất ít, không giống như các nền kinh tế mới nổi và có thu nhập trung bình khác. Cách thức ăn uống đang đa dạng hóa nhưng vẫn còn khoảng cách giữa Việt Nam và các nước khác.<sup>10</sup>

**Thay đổi cách thức tiêu thụ dẫn đến thay đổi lớn trong cách chi tiêu.** Khác biệt giữa nông thôn - đô thị thể hiện rõ nét hơn so với khác biệt giữa người giàu và người nghèo. Trong giai đoạn 2002-2012, chi lương thực thực phẩm của hộ gia đình Việt Nam tăng 51% theo giá thực; mức tăng giữa các nhóm thu nhập không khác nhau nhiều, nhưng chi lương thực thực phẩm tại nông thôn tăng 53% trong khi mức chi tại đô thị chỉ tăng 41%. Cơ cấu chi tiêu còn thay đổi thú vị hơn. So sánh hai năm 2002 và 2012, tổng chi tuyệt đối cho gạo giảm 4% trong khi chi cho thịt và sữa tăng gấp đôi.

**Hình 10 mô tả thay đổi cơ cấu các loại lương thực thực phẩm trong tổng chi của các hộ gia đình tại khu vực nông thôn và đô thị, dựa trên kết quả phân tích của IPSARD.** Tại khu vực đô thị, chi tiêu cho gạo giảm từ 25% (2002) xuống còn 17,2% (2012) trong khi chi cho sản phẩm chăn nuôi tăng từ 32,7% lên 37,8% trong cùng kỳ. Tại khu vực nông thôn chi tiêu cho gạo giảm từ 38,9% xuống 25,4% và chi cho sản phẩm chăn nuôi tăng từ 23,4% lên 34%. Lượng chi tiêu tuyệt đối các sản phẩm thực phẩm khác tăng lên, nhưng tỷ trọng của

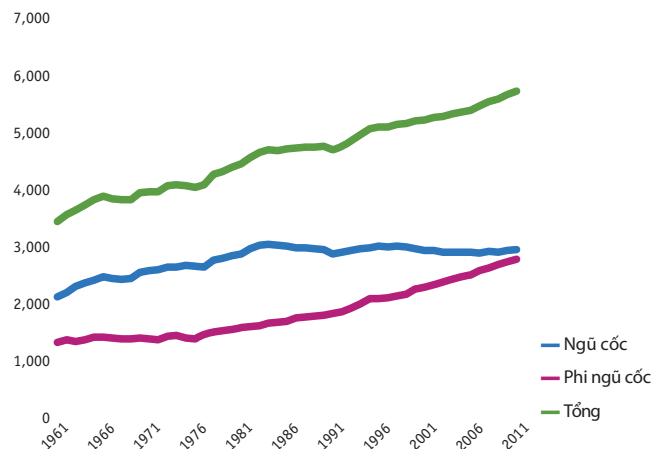
**Hình 10:** Cơ cấu chi tiêu lương thực, thực phẩm nông thôn, đô thị, 2002 và 2012

Chi thực phẩm trong tổng chi hộ gia đình, %



Nguồn: IPSARD, theo VHLSS 2002-2012.

**Hình 11:** Tiêu thụ năng lượng bình quân đầu người mỗi ngày, khu vực Đông Á và Đông Nam Á, 1961-2011



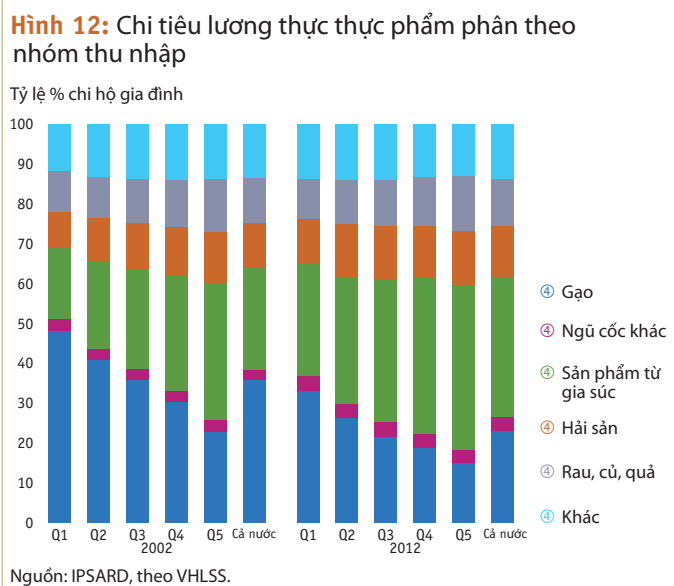
Nguồn: FAOSTAT.

9 Tiêu thụ gạo/ người tại Trung Quốc, Ma-lai-xi-a và Ấn Độ lần lượt là 95,80 và 77kg; Việt Nam là 135 kg.

10 Các chuyên gia dinh dưỡng đã thiết kế một hệ thống tính điểm về đa dạng hóa bữa ăn dựa trên số các loại thực phẩm tiêu thụ trong hộ gia đình. Kết quả khá phù hợp với mức độ đầy đủ các chất vi dinh dưỡng. Điểm số năm 2014 của Việt Nam giống với Ấn Độ, Phi-lip-pin, cao hơn Cam-pu-chia, Myanmar nhưng thấp hơn Thái Lan, Trung Quốc và Ma-lai-xi-a.

chúng trong tổng chi tăng không đáng kể. Thay đổi cơ cấu chi tiêu từ ngũ cốc sang các sản phẩm chứa nhiều protein, giá trị cao và thực phẩm chế biến như trên cũng diễn ra tại các nước Đông Á và Đông Nam Á (Jamora và Labaste 2015). Ví dụ, trong giai đoạn 2001-2013, mức chi tiêu thực phẩm chế biến của các hộ gia đình khu vực đô thị tại In-đô-nê-xi-a đã tăng từ 17% lên 31% trong tổng chi thực phẩm, trong khi đó chi cho ngũ cốc giảm từ 18% xuống 12%. Xu hướng thay đổi dài hạn từ tiêu thụ ngũ cốc sang thực đơn đa dạng hơn tại các nước trong khu vực được minh họa trong Hình 11.

**Tại Việt Nam quá trình thay đổi khẩu phần ăn uống không chỉ diễn ra trong nhóm dân số giàu có.** Hình 12 mô tả thay đổi cơ cấu chi tiêu lương thực thực phẩm phân theo nhóm thu nhập. Trong tất cả các nhóm, trừ nhóm nghèo nhất, chi tiêu cho sản phẩm chăn nuôi đều cao hơn chi tiêu cho gạo. Tuy vậy, trong nhóm người nghèo cũng diễn ra một số thay đổi đáng kể. Năm 2002, nhóm nghèo nhất (Q1) chi trên 48% cho gạo và chỉ chi 18% cho sản phẩm thịt và 9% cho hải sản, nhưng đến năm 2012 nhóm này cũng có xu hướng chuyển sang tiêu dùng nhiều thực phẩm giàu protein, theo đó chỉ còn 33% cho gạo, 28% cho sản phẩm chăn nuôi và 11% cho hải sản.



**Tại sao sự thay đổi cơ cấu tiêu thụ và chi tiêu lại quan trọng như vậy?** Ta hãy xem xét một vài hệ quả như sau.

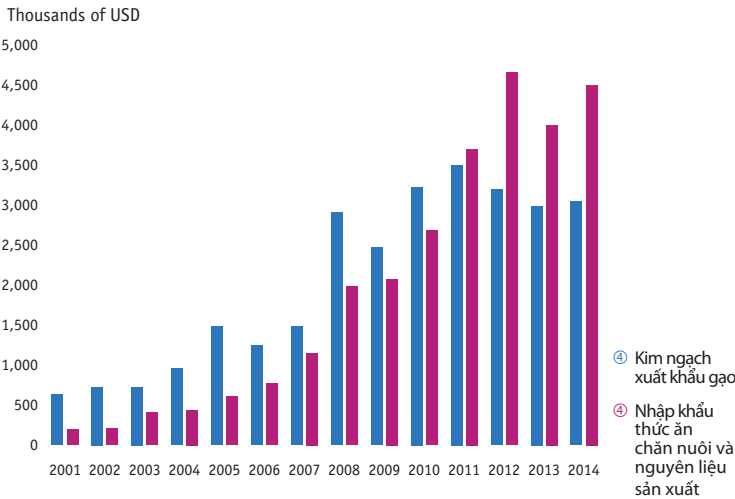
**Sự dịch chuyển cơ cấu tiêu thụ kéo theo thay đổi về cán cân an ninh lương thực và các chính sách liên quan.** Từ trước đến nay, mối quan tâm về an ninh lương thực luôn đặt trọng tâm vào tăng trưởng sản xuất lúa gạo tại tất cả các cấp từ quốc gia, xuống tới vùng và tỉnh.<sup>11</sup> Hiện nay Việt Nam đã đảm bảo được an ninh lương thực cấp quốc gia; mất an ninh lương thực ở cấp độ địa phương và hộ gia đình chỉ liên quan chủ yếu đến thiếu thu nhập hoặc bị thất thu do thời tiết cực đoan. Tuy vẫn còn nhiều hộ gia đình trồng lúa theo kiểu tự cung tự cấp và gạo vẫn là lương thực chính, thì đối với hầu hết các hộ gia đình, mức độ chi tiêu cho gạo phụ thuộc ngày càng nhiều vào giá cả của các sản phẩm lương thực thực phẩm thay thế khác. Trong những năm tới, vấn đề an ninh lương thực sẽ ngày càng liên quan đến chi phí, nguồn cung thức ăn chăn nuôi và quá trình tái cơ cấu ngành chăn nuôi. “An ninh thức ăn chăn nuôi” có thể là vấn đề ngày càng quan trọng (Hình 13). Chính sách lương thực của Việt Nam ngày càng phải chú ý đến các vấn đề đa chiều và cần tập trung hơn vào vấn đề dinh dưỡng thay vì sản lượng nông nghiệp.<sup>12</sup>

**Việt Nam áp dụng chính sách bảo vệ đất lúa nhằm hạn chế sử dụng đất lúa cho các mục đích khác.** Nông dân có đất lúa chịu trách nhiệm trồng lúa ít nhất một vụ mỗi năm; nhiều hệ thống tưới tiêu đã được

11 Nghị định 2009 đã chấp nhận định nghĩa rộng của FAO về an ninh lương thực gồm đa dạng thực phẩm, dinh dưỡng và chất lượng thực phẩm nhưng các giải pháp để ra chỉ tập trung vào sản xuất lúa gạo.

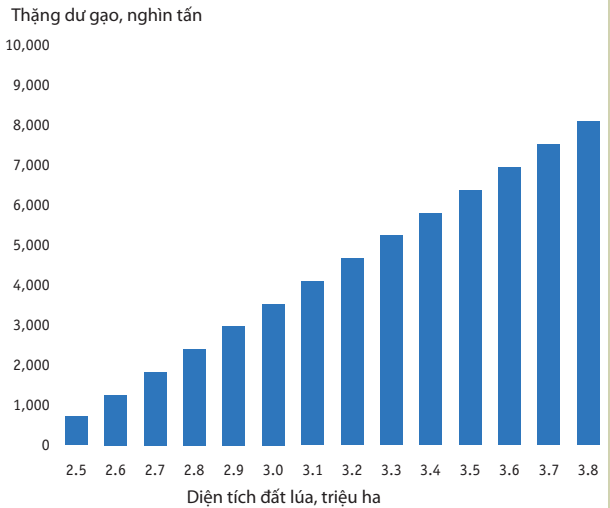
12 Trong 2 thập kỷ qua, Việt Nam đã đạt được thành công ấn tượng trong nỗ lực giảm tình trạng suy dinh dưỡng đối với trẻ em và toàn dân nói chung. Tuy vậy, tỷ lệ suy dinh dưỡng kinh niên ở trẻ em tại các vùng dân tộc miền núi vẫn cao (trên 30%) và một số nhóm dân cư khác cũng bị tình trạng thiếu dinh dưỡng. Các giải pháp để xử lý thách thức dinh dưỡng không chỉ dựa trên sản xuất thêm nhiều lúa gạo. Thay vào đó, cần có cách tiếp cận đa ngành nhằm nâng cao thu nhập, tăng cường sức khỏe bà mẹ, cải thiện nguồn nước và điều kiện vệ sinh và đẩy mạnh phát triển một nền nông nghiệp ‘nhạy cảm dinh dưỡng’ (Ngân hàng Thế giới 2013).

**Hình 13:** Giai đoạn đầu của thách thức an ninh thức ăn chăn nuôi đối với Việt Nam - xuất khẩu gạo, nhập thức ăn chăn nuôi



Nguồn: Theo số liệu hải quan và Hiệp hội thức ăn chăn nuôi.

**Hình 14:** Dự báo thặng dư sản xuất lúa gạo năm 2030 theo diện tích trồng lúa và kịch bản xấu nhất về năng suất



Dự đoán mức gạo còn dư cho xuất khẩu luôn trong khoảng 5-7 triệu tấn kể từ năm 2010. Nguồn: Jaffee và cộng sự, 2010.

thiết kế và vận hành để phục vụ trồng lúa vụ 2, vụ 3. Khi không có hệ thống tưới tiêu hiệu quả, nông dân cũng gặp khó khăn khi muốn trồng các loại hoa màu thay thế, mà đáng lẽ nếu làm như vậy sẽ có lãi hơn, duy trì được độ màu mỡ của đất và phá vỡ được chu kỳ sinh trưởng của côn trùng và dịch bệnh. Hiện nay, để đảm bảo an ninh lương thực và tăng cường dinh dưỡng, cần phải đa dạng hóa cây trồng hoặc áp dụng các hình thức chuyên canh khác. Trước tình hình đó, quy định bảo vệ đất lúa thay vì là nền tảng đã trở thành rào cản cho việc đảm bảo an ninh lương thực. Nhận thức được điều này, Bộ NN&PTNT đã đề xuất chuyển đổi 200.000 ha đất lúa sang trồng ngô và các hoa màu khác. Nghị định 35 ban hành tháng 2/2015 quy định đất lúa có thể dễ dàng được chuyển đổi sang các mục đích nông nghiệp khác, kể cả dùng để trồng màu và nuôi trồng thủy sản. Đây có lẽ mới là bước đầu của một sự thay đổi lớn về quản lý sử dụng đất.

**Nghiên cứu năm 2010 do IPSARD và Ngân hàng Thế giới cùng thực hiện (Jaffee và cộng sự 2010)** đã mô phỏng một loạt các kịch bản tiêu thụ và sản xuất gạo tại Việt Nam tới năm 2030 (Hộp 4). Kết quả phân tích cho thấy ngay cả khi diện tích lúa giảm 20-25%, tức là từ 4,0 triệu ha xuống còn 3,0-3,2 triệu ha, thì Việt Nam vẫn còn thặng dư khoảng 3-6 triệu tấn gạo để xuất khẩu. Hình 14 cho thấy ngay cả khi dựa trên các giả định bi quan nhất thì Việt Nam vẫn có thặng dư gạo, nói cách khác sản lượng lúa gạo trong nước vẫn vượt nhu cầu về lương thực và dùng làm thức ăn chăn nuôi ngay cả khi diện tích đất trồng lúa giảm còn 2,5 triệu ha.

**Thay đổi cơ cấu tiêu thụ lương thực thực phẩm đòi hỏi phải tăng cường quản lý an toàn thực phẩm và quản lý rủi ro chăn nuôi.** Điều đó ngày càng trở nên quan trọng không chỉ để bảo vệ sức khỏe người tiêu dùng mà còn nhằm mục đích nâng cao năng lực cạnh tranh của ngành kinh doanh nông nghiệp trong nước. Chuỗi giá trị cũng được kéo dài thêm trong quá trình đô thị hóa. Khi mức độ tiêu thụ sản phẩm giá trị cao và mau hỏng tăng lên thì rủi ro liên quan đến nhiễm bẩn thực phẩm, dư lượng hóa chất, kháng sinh và khả năng nhiễm bệnh từ vật nuôi cũng tăng lên. Khi sử dụng thực phẩm chế biến người ta không thể tự nếm hoặc dùng các công cụ cảm biến để đánh giá chất lượng và độ an toàn được nữa; thay vào đó người tiêu dùng có xu hướng tiêu thụ một số thương hiệu mà họ tin tưởng. Khi người tiêu dùng có thu nhập cao hơn

**Hộp 4: Mức độ thẳng dư gạo lớn**

Năm 2010, IPSARD và Ngân hàng Thế giới cùng thực hiện mô phỏng sản lượng gạo đến năm 2030 theo một số kịch bản. Nhóm nghiên cứu đã phân tích một số kịch bản về tiêu thụ và sản xuất gạo trong đó tính tới tăng trưởng và cơ cấu dân số, mức tiêu thụ gạo bình quân đầu người, nhu cầu về hạt giống, nhu cầu làm thức ăn chăn nuôi, sử dụng gạo trong công nghiệp, sử dụng đất lúa và số vụ gieo trồng mỗi năm, năng suất, thất thoát trước và sau thu hoạch. Số liệu được thu thập cho giai đoạn 1990-2010.

Sau đó một số kịch bản được xây dựng cho hai thập kỷ tiếp theo. Do có nhiều biến số và nhiều kịch bản kết hợp các biến số đó với nhau nên các tác giả đã sử dụng một số giả định để đơn giản hóa và hạn chế con số các kịch bản. Ví dụ, chỉ áp dụng một kịch bản về tăng dân số là 1,2%/năm theo dự báo của LHQ. Báo cáo cũng chỉ sử dụng giả định thận trọng là 1,8 vụ mỗi năm dựa trên cơ sở tăng luân canh lúa-thủy sản hoặc tăng diện tích các cây trồng khác trên đất lúa ở vùng đồng bằng sông Cửu Long (số vụ trồng lúa trong những năm vừa qua đã tăng lên, trong năm 2010 số vụ trồng lúa trung bình cả nước là 1,82 và tại vùng đồng bằng sông Cửu Long là 2,09). Con số ước tính về lượng lúa gạo dùng làm hạt giống và thức ăn chăn nuôi trong tương lai sẽ tương đương với mức hiện nay, mặc dù có thể dự đoán rằng thực tế sẽ giảm đôi chút do nông dân sẽ sử dụng ít hạt giống hơn (do hạt giống có chất lượng cao hơn) và hiệu suất chuyển đổi thức ăn chăn nuôi cũng cao hơn.

Về năng suất lúa, ba kịch bản được đưa ra xem xét.

- Thứ nhất, trường hợp “bình thường”, tức là năng suất lúa sẽ tăng với tốc độ 1,5% như thời gian vừa qua cho tới năm 2030. Với tốc độ đó, năng suất trung bình sẽ đạt 7 tấn/ha vào cuối kỳ phân tích. Hai kịch bản còn lại dự kiến năng suất thấp hơn giai đoạn trước đây.

*Xem tiếp trang sau.*

nhưng lại không tin tưởng an toàn thực phẩm tươi hoặc thực phẩm chế biến trong nước thì họ sẽ quay sang thực phẩm nhập khẩu. Khi chuỗi giá trị trong nước bị thay thế bởi hàng nhập khẩu thì sự quay lưng lại của người tiêu dùng sẽ làm cho các nhà bán lẻ trong nước rất khó xây dựng liên kết với người sản xuất để có thể thay thế hàng nhập khẩu.

**Việt Nam đã nhận thức được các thách thức mới này.** Luật An toàn thực phẩm mới năm 2010 đã đưa ra khái niệm kiểm soát dựa trên rủi ro. Các phòng xét nghiệm công đã được nâng cấp. Hiện nay Việt Nam đã có thể xét nghiệm hầu hết các bệnh liên quan đến thực phẩm. Luật này cũng tổ chức lại cơ cấu tổ chức, giảm số bộ, ngành chịu trách nhiệm về an toàn thực phẩm từ 6 xuống còn 3. Tuy nhiên hầu hết công tác kiểm soát và xét nghiệm mới chỉ tập trung vào sản phẩm cuối cùng chứ chưa tập trung đủ mức vào các công đoạn đầu trong chuỗi giá trị như vật tư đầu vào, thổ nhưỡng hoặc nước tưới. Hiện nay cũng chưa rõ các kết quả xét nghiệm và kiểm tra được sử dụng như thế nào trong hoạch định chính sách. Nguồn tài chính công và nhân sự dành cho công tác an toàn thực phẩm còn hạn chế. Cần tiếp tục nâng cao năng lực và tăng cường hợp tác với khu vực tư nhân và người tiêu dùng để cùng quản lý an toàn thực phẩm. Có như vậy mới có thể mang lại hiệu quả.

**Trong một số năm qua đã xảy ra một số dịch bệnh trên vật nuôi với quy mô lớn gây ảnh hưởng lên năng suất chăn nuôi, giá cả và niềm tin của người tiêu dùng nói chung, do phương pháp đối phó với dịch bệnh thường là tăng cường dùng thuốc kháng sinh.** Ngành chăn nuôi gia cầm, chăn nuôi lợn và nuôi tôm đã bị thiệt hại nhiều do dịch bệnh. Đôi khi các biện pháp phản ứng nhanh đã mang lại kết quả (ví dụ kiểm soát cúm gia cầm), nhưng vấn đề ở đây là cần phải chú ý thúc đẩy các phương pháp chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản tốt, tăng cường giám sát dịch bệnh và hệ thống cảnh báo sớm.

Hộp 4, tiếp.

- Kịch bản “năng suất trung bình” giả định tốc độ tăng năng suất ngày càng giảm và đạt mức 6,3 tấn/ha vào năm 2030. Trước đây năng suất tăng 1 tấn/ha trong vòng 10 năm, nhưng báo cáo giả định trong thời gian tới mức tăng chỉ đạt 1 tấn/ha trong vòng 20 năm. Một số tỉnh vùng đồng bằng sông Cửu Long hiện nay đã đạt năng suất cao hơn mức dự báo này.
- Kịch bản bi quan nhất, kịch bản “năng suất thấp”, giả định tốc độ tăng năng suất sẽ giảm, xuống dưới mức hiện nay kể từ năm 2025 trở đi. Khả năng này có thể xảy ra nếu hiện tượng biến đổi khí hậu gây ra tác động nghiêm trọng hơn mức dự báo hiện nay, ví dụ lượng mưa tăng lên, nhiệt độ biến động mạnh hoặc dịch bệnh nghiêm trọng bất thường. Theo kịch bản này năng suất lúa trung bình toàn quốc sẽ đạt 5,8 tấn/ha vào năm 2030. Đây là mức năng suất thấp hơn năng suất hiện thời tại 5-6 tỉnh trồng lúa chủ lực tại đồng bằng sông Cửu Long. Đây là kịch bản rất âm ảm dựa trên giả định rằng các biện pháp sắp tới như tăng cường tưới tiêu, khuyến khích trồng giống lúa chất lượng cao, lai tạo và sử dụng các giống chịu hạn và dịch bệnh đồng loạt thất bại. Kịch bản này cũng tiêu cực hơn rất nhiều so với bất kỳ kết quả mô phỏng nào về tác động biến đổi khí hậu gần đây.

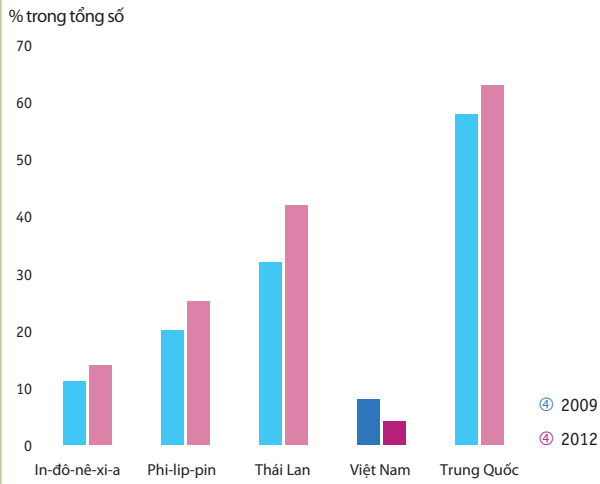
Hình 14 thể hiện mức thặng dư lúa gạo theo kịch bản “năng suất thấp” tùy theo diện tích đất được dành riêng cho sản xuất lúa. Trong một số năm gần đây diện tích đất lúa vào khoảng 4 triệu ha. Về phía tiêu dùng đô thị thể hiện mức tiêu dùng dưới 100 kg. Các kết quả mô phỏng đều cho thấy trong tương lai Việt Nam sẽ vẫn có thặng dư lúa gạo. Việt Nam có thể dễ dàng sản xuất dư thừa lúa gạo ngay cả khi diện tích đất trồng lúa giảm 25% xuống còn 3 triệu ha và năng suất lúa giảm.

**Nhu cầu thay đổi sẽ mở ra nhiều cơ hội cho lĩnh vực phi nông nghiệp trong ngành kinh doanh nông nghiệp.** Nhu cầu sẽ ngày càng tăng đối với đầu vào sản xuất an toàn hơn, hiệu quả, dịch vụ tư vấn và đánh giá tuân thủ chất lượng nông nghiệp chuyên nghiệp, máy móc giúp nâng cao năng suất sau thu hoạch, dịch vụ kho lạnh, dịch vụ phân phối lương thực thực phẩm và dịch vụ khách hàng. Một nền nông nghiệp đa dạng hơn sẽ cho phép phát triển ngành chế biến thực phẩm và kinh doanh nông sản đa dạng hơn.

**Tại các nước châu Á khác, thu nhập tăng, đô thị hóa và thay đổi khẩu vị người tiêu dùng đã góp phần vào sự phát triển các siêu thị, các cửa hàng bán lẻ quy mô lớn và các loại cửa hàng thực phẩm khác.** Nhiều thay đổi đã diễn ra trong công đoạn mua thực phẩm nhằm đảm bảo nguồn cung ổn định và thực phẩm đúng quy cách về an toàn và chất lượng. Gần đây phương thức bán lẻ hiện đại đã xuất hiện tại Việt Nam nhằm giải quyết vấn đề chi phí cao của nhiều kênh phân phối manh mún (ví dụ sản xuất sơ cấp và thứ cấp manh mún, hạn chế kho vận, môi trường kinh doanh không ổn định, v.v...) (Hình 15). Hầu hết người dân Việt Nam vẫn mua thực phẩm tại các chợ truyền thống nhưng tại các thành phố lớn cách thức đi chợ đã bắt đầu thay đổi. Thực phẩm được bán tại các cửa hàng lớn, siêu thị, cửa hàng tiện lợi đã tăng gấp đôi giá trị, từ 64 nghìn tỉ đồng năm 2005 lên 138 nghìn tỉ đồng năm 2013, chiếm 15% tổng doanh số thực phẩm bán ra năm 2013. Các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài đều tăng cường đầu tư vào hình thức bán lẻ và vươn tới các địa phương ngoài phạm vi Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

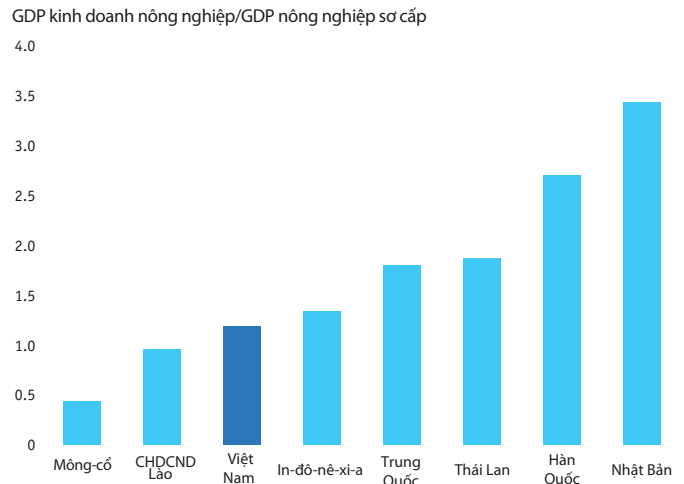
**Nhu cầu thay đổi cũng dẫn đến thay đổi cơ cấu của các khâu trong chuỗi nông nghiệp.** Tại nhiều nước có thu nhập trung bình, khi lượng và giá trị tiêu dùng cho lương thực thực phẩm dịch chuyển theo hướng tăng sản phẩm giá trị cao và thực phẩm chế biến thì tỷ trọng giá trị công đoạn sau thu hoạch cũng tăng và chiếm tỷ trọng lớn hơn trong GDP so với sản xuất nông nghiệp sơ cấp. Có thể gọi đây là sự chuyển đổi nông nghiệp-công nghiệp hoặc chuyển đổi ngành kinh doanh nông nghiệp. Quá trình chuyển đổi này đã bắt đầu

**Hình 15:** Tỷ trọng bán lẻ hiện đại trong tổng doanh số thực phẩm một số nước, 2009-2012



Nguồn: Verhofstadt và cộng sự 2014 dựa trên Dyck và cộng sự 2012.

**Hình 16:** Tỷ lệ ngành công nghiệp - dịch vụ so với nông nghiệp sơ cấp trong GDP, 2011



Nguồn: GTAP.

tại Việt Nam. Hình 16 cho thấy các ngành công nghiệp và dịch vụ hỗ trợ nông nghiệp sẽ có sản lượng gấp ít nhất 2 lần so với sản lượng nông nghiệp sơ cấp (có xu hướng giảm) trong thập kỷ tới khi thu nhập tăng lên và cách thức tiêu thụ lương thực thực phẩm thay đổi. Kể từ giữa thập kỷ 2000, doanh số bán đồ ăn nhanh và thực phẩm chế biến đã tăng mạnh. Ngành chế biến thực phẩm trong nước gồm chủ yếu các doanh nghiệp rất nhỏ nên mức tăng doanh số thực phẩm gần đây chủ yếu đến từ thực phẩm nhập khẩu và các thương hiệu nước ngoài sản xuất tại Việt Nam được người tiêu dùng đánh giá cao.<sup>13</sup> Một nghiên cứu gần đây (BMI2015) xếp Việt Nam đứng thứ 8 trong số 14 nước châu Á về mức độ hấp dẫn đầu tư trong ngành thực phẩm và đồ uống, đứng thứ nhất về tiềm năng tăng trưởng tiêu dùng và cơ hội tập trung hóa ngành công nghiệp thực phẩm.

**Cách thức tiêu dùng thay đổi cũng tác động lên thương mại nông nghiệp và các hành vi liên quan.** Các chiến lược phát triển nông nghiệp thường tập trung vào xuất khẩu và coi đó như động lực tăng trưởng nông nghiệp. Tuy nhiên, sự xuất hiện của tầng lớp trung lưu trong nước và thị hiếu tiêu dùng của họ chính là một cơ hội rất lớn cho nông dân và các doanh nghiệp nhỏ Việt Nam. Đồng thời, do nhu cầu về thực phẩm chất lượng cao tăng lên nên nhập khẩu cũng sẽ tăng. Sản phẩm chăn nuôi đã tăng trưởng chủ yếu dựa vào nhập khẩu, lúc đầu là nhập khẩu sữa bột và hiện nay là nhập khẩu bò sữa. Việt Nam cũng nhập khẩu một lượng lớn thức ăn chăn nuôi, thức ăn thủy sản và nguyên vật liệu liên quan. Sản lượng sữa trong nước tăng mạnh nhưng sữa bột nhập khẩu vẫn chiếm trên 60% lượng sữa và sản phẩm sữa tiêu thụ trên thị trường nội địa. Có thể dùng một số sản phẩm thay thế nhập khẩu, ví dụ ngô, nhưng sản xuất trong nước vẫn khó theo kịp nhu cầu thị trường về thức ăn chăn nuôi. Các công ty xuất khẩu nông sản cũng đồng thời là những công ty nhập khẩu thực phẩm (nguyên liệu). Hiện tượng này phản ánh quá trình tập trung nguồn lực trong lĩnh vực mà Việt Nam có lợi thế so sánh. Khi Việt Nam tiếp tục tự do hóa thương mại trong khuôn khổ ASEAN và TPP, một số tiểu ngành sẽ bị cạnh tranh khốc liệt nhưng về cơ bản ngành nông nghiệp và người tiêu dùng Việt Nam sẽ được hưởng lợi.

<sup>13</sup> Số thống kê 2011 cho thấy tỷ trọng sản lượng chế biến thực phẩm các nhóm doanh nghiệp nhà nước, tư nhân và doanh nghiệp nước ngoài lần lượt là 10%, 58% và 32%. Tỷ trọng sản phẩm đồ uống khá đồng đều giữa các nhóm, trong đó nhóm doanh nghiệp nhà nước chiếm tỷ trọng cao hơn một chút (Nguyễn và cộng sự 2014).





## Chương 2. Thành tựu phát triển nông nghiệp: bức tranh nhiều màu sắc

## Tăng trưởng không đồng đều

**Nếu quan sát trong một giai đoạn dài thì tốc độ tăng trưởng nông nghiệp Việt Nam rất ấn tượng so với các nước trong khu vực.** Trong giai đoạn 2000-2012, giá trị gia tăng nông nghiệp Việt Nam tăng trung bình 3,7%/năm, cao hơn hầu hết các nước châu Á khác, trừ Trung Quốc, Mông-cổ và Cam-pu-chia (Bảng 5). Tăng trưởng nông nghiệp Việt Nam cũng ổn định hơn các nước khác trong khu vực (Hình 17). Nhờ nguồn nước dồi dào và phần lớn diện tích canh tác được tưới tiêu chủ động nên sản lượng nông nghiệp Việt Nam không biến động nhiều như các nước khác. Trên 70% diện tích canh tác (đã tính đến số vụ canh tác hàng năm) được tưới tiêu. Tại Phi-lip-pin, In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a và Thái Lan, tỷ lệ này chỉ dao động trong khoảng 25-40%.

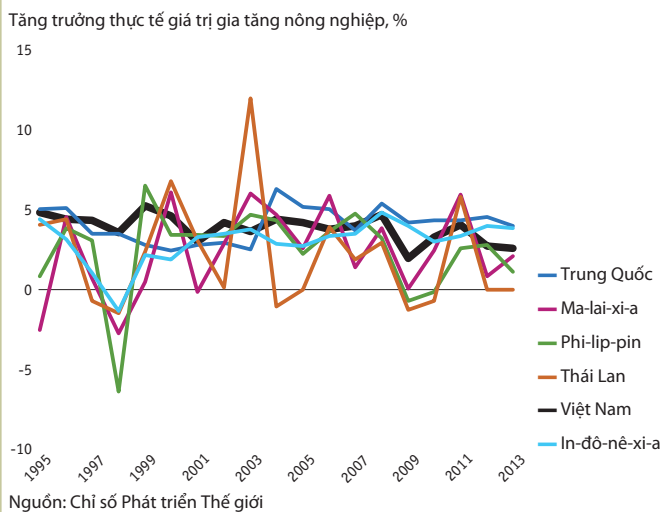
**Nông nghiệp luôn là nền tảng đảm bảo ổn định kinh tế-xã hội tại Việt Nam; ý nghĩa của nó vượt xa đóng góp đơn thuần vào GDP và việc làm.** Ví dụ, nguồn cung lương thực đa dạng và đầy đủ giúp kiểm soát lạm phát, qua đó giảm áp lực tăng lương và duy trì được năng lực cạnh tranh của ngành công nghiệp chế tạo. Trong giai đoạn khủng hoảng tài chính cuối thập kỷ 2000 và giai đoạn biến động kinh tế vĩ mô gần đây, khu vực nông nghiệp, nông thôn đã cung cấp việc làm, ít nhất là bán thời gian, cho nhiều người, giúp hấp thụ các cú sốc và có tác dụng như bệ đỡ cho nền kinh tế.

**Bảng 5:** Tốc độ tăng trưởng nông nghiệp một số nước châu Á, 1990–2012

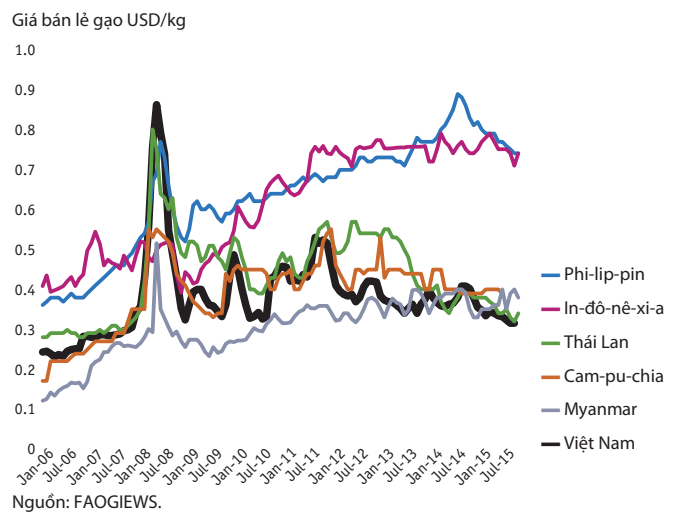
%	1990–1999	2000–2012
<b>Đông Á</b>		
Trung Quốc	4,2	4,4
Nhật Bản	-0,7	-1,2
Hàn Quốc	1,6	1,7
Mông-cổ	0,9	4,0
<b>Đông Nam Á</b>		
Cam-pu-chia	4,2	5,5
In-đô-nê-xi-a	2,2	3,5
CHDCND Lào	4,7	3,5
Ma-lai-xi-a	0,1	3,2
Phi-lip-pin	1,7	3,0
Thái Lan	0,7	2,2
Việt Nam	4,2	3,7
<b>Nam Á</b>		
Băng-la-đét	2,5	3,7
Ấn Độ	3,3	3,2
Nê-pal	2,4	3,3
Pakistan	4,4	3,2
Sri Lanka	1,8	3,3

Mức tăng giá trị gia tăng hàng năm.  
 Nguồn: Chỉ số Phát triển Thế giới, Dawe 2015.

**Hình 17:** Tăng trưởng nông nghiệp tương đối ổn định của Việt Nam



**Hình 18:** Giá bán lẻ gạo một số nước Đông Nam Á



**Nhờ chính sách ưu tiên ruộng đất tốt nhất để trồng lúa và phần lớn diện tích được tưới tiêu nhằm mục đích đảm bảo an ninh lương thực nên sản lượng gạo vẫn tăng đều hàng năm kể cả khi thời tiết bất thuận. Đây chính là yếu tố đóng góp vào tăng trưởng ổn định của ngành nông nghiệp.**

Trong giai đoạn 1990-2010, sản lượng gạo đã tăng từ 19,2 triệu tấn lên 40 triệu tấn, trong đó 2/3 sản lượng tăng thêm được sản xuất tại vùng đồng bằng sông Cửu Long. Nhờ hệ thống thủy lợi (đồng bằng sông Cửu Long hiện đã có hệ thống thủy lợi bao phủ toàn bộ diện tích) nên nông dân có thể canh tác 2-3 vụ hàng năm và sản lượng gạo rất ổn định, thặng dư cho xuất khẩu ngày một tăng (Jaffee và cộng sự 2012b).

**Sản lượng gạo tăng giúp người tiêu dùng Việt Nam đã được hưởng lợi hơn các nước khác trong khu vực từ giá lương thực thấp** (Hình 18). Hiện giá gạo tại Việt Nam thuộc loại thấp nhất trên thế giới. Trong số 47 điểm trong Hệ thống giám sát lương thực thế giới của FAO thì Đồng Tháp (tỉnh đại diện của Việt Nam) có giá gạo thấp thứ 2 (0,36 USD/kg) vào thời điểm tháng 11/2014, chỉ cao hơn Yangon, Myanmar. Trong cùng thời điểm đó giá gạo tại Trung Quốc là 0,98 USD/kg, tại Phi-lip-pin là 0,96 USD/kg (cao hơn 2,5 lần so với Đồng Tháp) và tại Hàn Quốc giá gạo là 2,11 USD/kg (cao gấp gần 6 lần).

**Tuy nhiên, để thực hiện chức năng là bệ đỡ cho nền kinh tế, ngành nông nghiệp nói chung và ngành lúa gạo nói riêng cũng phải trả giá.** Việt Nam thực sự không nhất thiết phải sản xuất một lượng dư thừa bằng 30% sản lượng để đảm bảo an ninh lương thực.<sup>14</sup> Vào giữa thập kỷ 2000, chênh lệch giữa sản lượng và tiêu thụ gạo nội địa đã luôn được duy trì nhờ sản lượng tăng và mức tiêu thụ đã chững lại khi người dân chuyển sang chế độ ăn uống đa dạng hơn cùng với thu nhập tăng lên. Hầu hết phần chênh lệch giữa sản lượng gạo và tiêu thụ nội địa ở vùng đồng bằng sông Cửu Long từ những năm 2000 đều được xuất khẩu, chủ yếu nhằm vào thị trường giá thấp và chất lượng thấp. Tuy vậy, chính sách hạn chế chuyển đổi đất lúa và hướng hệ thống thủy lợi vào sản xuất lúa vẫn được duy trì cho tới gần đây. Nếu tiếp tục tập trung nguồn lực cho lúa gạo sẽ gây lãng phí cho ngành nông nghiệp, cho nông dân và cho cả nước.

**Xét trên một số phương diện nào đó, Việt Nam đã bị trói buộc bởi thành tựu về an ninh lương thực của mình,** cũng chính là lực cản tăng trưởng nông nghiệp, chuyển đổi cấu trúc cả trong và ngoài ngành nông nghiệp trong thời kỳ mới. Trong khi an ninh lương thực của Việt Nam được tăng cường thì tốc độ tăng trưởng nông nghiệp lại giảm xuống. Trong giai đoạn 1994-2000, tốc độ tăng trưởng trung bình là 4,5%/năm, giai đoạn 2001-2007 giảm xuống còn 3,3% và giai đoạn 2008-2013 còn 2,6%. Nhìn lại quá trình này, có thể thấy rằng nếu sớm chuyển hướng chiến lược an ninh lương thực theo hướng đa dạng hóa cây trồng và sử dụng nguồn lực thì nông dân và người tiêu dùng đều được hưởng lợi. Hiện Chính phủ đã nhận thấy bất cập này và bắt đầu chuyển hướng sử dụng nguồn lực cân đối hơn. Nghị định 35 ban hành tháng 4/2015 đã bỏ bớt hạn chế chuyển đổi đất lúa, cho phép chuyển sang trồng các loại cây hàng năm khác và tạo khung pháp lý cho phép thực hiện các sáng kiến chuyển đổi mục đích sử dụng đất cấp tỉnh, huyện và xã.

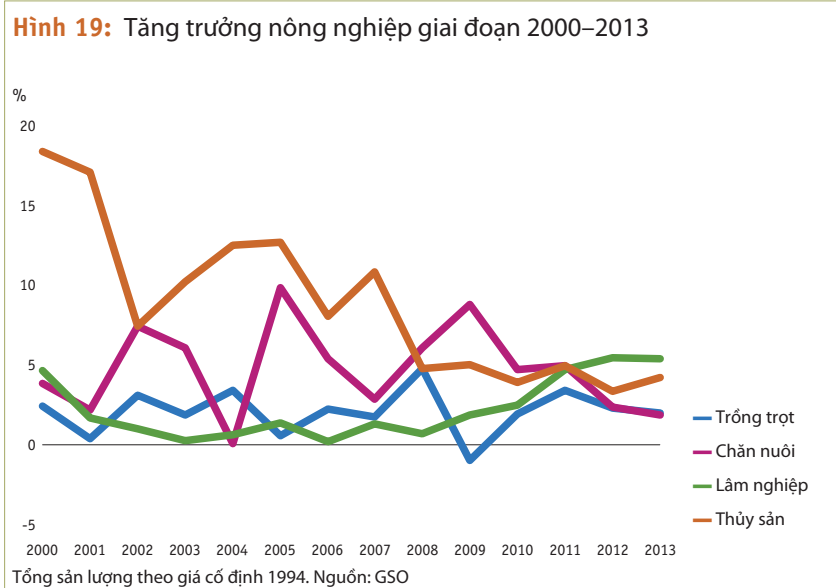
14 Đối với năm 2010, Jaffee và cộng sự (2012) ước lượng giá trị xuất khẩu gạo tương đương 31,5% tổng số gạo sẵn có, trong đó tính đến sản lượng sản xuất trong cả nước, lúa dùng làm thức ăn gia súc và làm giống, thất thoát sau thu hoạch và gạo bị gãy trong quá trình xay xát. 8% được chuyển sang năm sau và 4% nhập kho dự trữ thiên tai. Trước đó 10 năm, lượng gạo thặng dư dùng cho xuất khẩu chưa đến 20%.

**Các tiểu ngành trong ngành nông nghiệp có đặc điểm và xu hướng phát triển rất khác nhau.** Trong giai đoạn 2000-2013, ngành thủy sản Việt Nam phát triển rất ấn tượng, đạt mức tăng trưởng 8,8%/năm, chủ yếu nhờ tăng trưởng nhanh trong giai đoạn trước năm 2007 (Hình 19). Từ sau 2007, nguồn hải sản gần bờ bắt đầu suy giảm (CIEM2010), ngành nuôi tôm bị tổn thất lớn trong các năm 2012, 2013 do dịch bệnh. Ngành lâm nghiệp với sự tham gia của các lâm trường quốc doanh, trang trại tư nhân và doanh nghiệp chế biến còn nhiều yếu kém cả về công tác lâm sinh, khai thác gỗ và bảo vệ tài nguyên rừng (Ngân hàng Thế giới 2011a). Tăng trưởng lâm nghiệp chỉ đạt 2,2%/năm trong giai đoạn 2000-2013, mặc dù thời gian gần đây đã có mức tăng trưởng cao hơn.

**Chăn nuôi tăng trưởng nhanh với tốc độ 4,7%/năm trong cùng giai đoạn.** Tuy nhiên tốc độ tăng trưởng không ổn định, chủ yếu do ảnh hưởng của dịch bệnh và giá thức ăn biến động. Sản xuất sữa trong nước tăng trưởng mạnh nhưng vẫn chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng giá trị gia tăng ngành chăn nuôi.

Chăn nuôi lợn chiếm 70% giá trị sản xuất ngành chăn nuôi. Ngành chăn nuôi gần đây đã gặp phải một số vấn đề như dịch bệnh, lo ngại của người tiêu dùng về chất cấm sử dụng trong chăn nuôi, an toàn thực phẩm và cách kéo giá suy giảm. Các cơ sở chăn nuôi đang được chuyển ra khỏi khu dân cư để giảm nguy cơ lây bệnh từ vật nuôi sang người nhưng quá trình này sẽ mất nhiều thời gian. Chất thải chăn nuôi ngày càng trở thành nguy cơ lớn đối với sức khỏe con người. Theo số liệu của Viện nghiên cứu chăn nuôi, mỗi năm có khoảng 80 triệu tấn chất thải được đưa trực tiếp hoặc gián tiếp vào môi trường.

**Theo số liệu thống kê, ngành trồng trọt đã kéo mức tăng trưởng chung của nông nghiệp Việt Nam xuống.** Trong giai đoạn 2010-2013, ngành trồng trọt chỉ tăng trưởng 2%/năm. Đây là điều rất đáng chú ý vì đây chính là thời kỳ mà ngành lúa gạo tăng trưởng rất mạnh và lượng xuất khẩu các sản phẩm trồng trọt khác cũng tăng trưởng mạnh. Thực tế lúa vẫn là cây trồng chính. Tuy sản lượng lúa gạo tăng mạnh nhưng giá trị gia tăng không cao, cả trong khâu sản xuất và chế biến, cả giá trị tuyệt đối cũng như tương đối. Bảng 6 thể hiện giá trị gia tăng của hộ vùng đồng bằng sông Cửu Long.<sup>15</sup> Năm 2011, giá trị gia tăng từ sơ chế ước tính khoảng 12% với gạo, 17% với cá, trên 25% với đường, hoa quả và rau. Trong cùng năm, ngành lúa gạo bị thất thoát cả về lượng và chất, mức tổn thất vượt quá giá trị thu được từ xuất khẩu gạo.



15 Tuy vậy điều kiện về đất đai, thủy lợi và thời tiết (và cơ sở hạ tầng sẵn có) hạn chế khả năng chuyển đổi mục đích sử dụng đất tại một số địa phương. Trong mùa mưa có thể chuyển sang luân canh lúa-cá, nhưng nếu muốn chuyển sang hình thức nuôi trồng thủy sản chuyên canh khác thì cần đầu tư và đi kèm một số rủi ro. Muốn chuyển đất lúa sang trồng cây ăn quả hoặc cây công nghiệp cũng đòi hỏi phải thay đổi độ cao và bảo vệ đất.

**Bảng 6:** So sánh lúa và cây trồng thay thế về doanh thu và lợi nhuận tại huyện Châu Phú, An Giang (đồng bằng sông Cửu Long), 2012

Cây trồng	Thời gian sinh trưởng (tháng)	Tổng doanh thu (triệu. VND)	Tổng chi phí (triệu. VND)	Lợi nhuận (triệu. VND)	Tỷ lợi ích/ chi phí
<b>Chân ruộng cao (n=38)</b>					
Đậu	3,5	300,97	127,66	173,30	4,98
Ốt	5,5	341,69	139,03	202,66	2,22
Bầu	6,0	159,94	26,09	133,84	4,23
Sen	9,5	631,07	169,87	461,20	10,42
Hoa	3,5	170,00	51,85	118,15	2,34
<b>Tổng</b>	<b>5,3</b>	<b>269,68</b>	<b>100,03</b>	<b>169,65</b>	<b>3,42</b>
<b>Lúa (n=101)</b>					
Đông xuân	3,5	36,61	19,34	17,26	1,01
Hè thu	3,5	33,38	19,99	13,39	0,80
Thu đông	3,5	39,63	19,43	20,20	1,13

Nguồn: Lê Cảnh Dũng và Shigeki Yokoyama 2012.

**Nông dân có lợi nhuận thấp do quy mô ruộng đất nhỏ và giá cả hoặc cánh kéo giá không thuận lợi.** Nông dân trồng lúa chỉ được lợi chút ít trong giai đoạn khủng hoảng giá lương thực hồi cuối những năm 2000 làm cho giá lên (Jaffee và cộng sự 2012b). Vài năm gần đây cánh kéo giá đã trở nên bất lợi. Ví dụ, trong giai đoạn đầu năm 2010 đến cuối năm 2013, tỷ lệ giá bán lúa và giá phân đạm (loại phân bón chính) tại Cần Thơ đã giảm từ 0,80 xuống còn khoảng 0,45 - 0,55. Giai đoạn giữa thập kỷ 2000, tỉ suất lợi nhuận hộ nông dân trồng lúa thương phẩm đạt khoảng 50% giá thành sản xuất nhưng gần đây giảm xuống còn khoảng 25-30%, thậm chí thấp hơn và bị lỗ đối với vụ hè thu (Keyser và cộng sự 2012). Do lúa gạo chiếm gần 60% giá trị gia tăng toàn ngành trồng trọt (năm 2000) nên mức tăng trưởng chậm của ngành lúa gạo đã kéo tụt tốc độ tăng trưởng của toàn ngành trồng trọt (Bảng 7 và Hình 20). Tuy các cây trồng khác, ví dụ sắn và cao su, có tăng trưởng 2 thậm chí 3 chữ số nhưng không kéo được tốc độ tăng trưởng chung lên do tỷ trọng nhỏ.

**Tốc độ tăng trưởng khác nhau của các tiểu ngành đã dẫn đến một số thay đổi đáng kể trong cơ cấu tổng sản lượng nông nghiệp** (Bảng 8). Năm 2013 ngành trồng trọt vẫn chiếm tỷ trọng chính trong tổng sản lượng nông nghiệp, nhưng so với năm 2000 tỷ trọng này đã giảm bớt 10%. Riêng lúa gạo đã giảm tỷ trọng

**Bảng 7:** Giá trị thuần sản xuất lúa và một số cây trồng khác, 2000–2013

<b>Giá trị sản xuất thuần (NPV)</b>				
Giá cố định 2004–2006, nghìn US\$				
	2000	2013	Chênh lệch	% trong tổng NPV
Lúa, gạo (NPV)	7.846.938	10.922.070	3.075.131	33%
Cây trồng khác (NPV)	5.911.822	12.143.293	6.231.470	67%
<b>Tổng (NPV)</b>	<b>13.758.760</b>	<b>23.065.363</b>	<b>9.306.602</b>	
Lúa, gạo (NPV/người)	97,0	119,1	22,1	
Cây trồng khác (NPV/người)	73,1	132,5	59,4	
<b>Tổng (NPV/người)</b>	<b>170,1</b>	<b>251,6</b>	<b>81,5</b>	
<b>Tăng trưởng hàng năm</b>				
Giá cố định 2004–2006				
	NPV	NPV/người		
Lúa, gạo	2,6%	1,6%		
Cây trồng khác	5,8%	4,8%		
<b>Tổng</b>	<b>4,1%</b>	<b>3,1%</b>		

Nguồn: FAOSTAT.

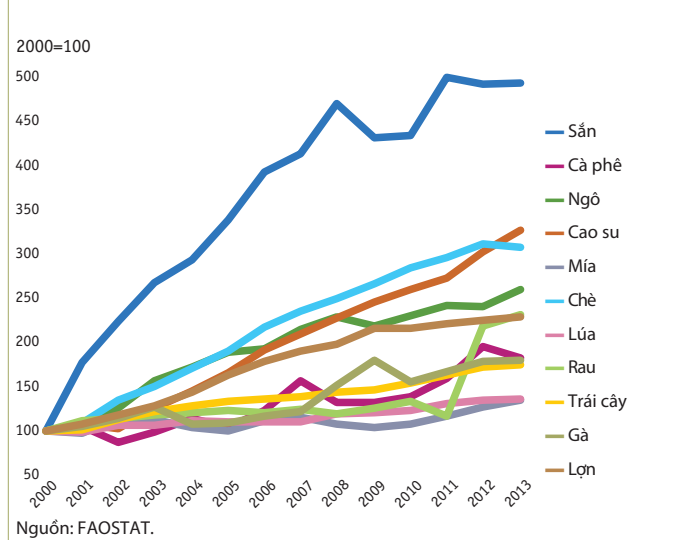
**Bảng 8:** Cơ cấu sản xuất nông nghiệp Việt Nam

%	2000	2005	2011
Trồng trọt	66,7	60,4	56,2
Chăn nuôi	13,5	14,7	16,1
Đánh bắt	9,9	8,7	8,2
Nuôi trồng thủy sản	5,6	12,6	16,3
Lâm nghiệp	4,2	3,5	3,2

Nguồn: GSO.

trong tổng sản lượng nông nghiệp từ 35% xuống còn 27% trong giai đoạn này. Tỷ trọng chăn nuôi cũng tăng nhưng chậm hơn nuôi trồng thủy sản. Tỷ trọng đánh bắt hải sản và lâm nghiệp giảm nhẹ trong tổng sản lượng nông nghiệp.

**Hình 20:** Tăng trưởng các loại cây trồng và vật nuôi chính



**Bảng 9 cho thấy tốc độ tăng trưởng khác nhau giữa các vùng.** Vùng đồng bằng sông Hồng và duyên hải miền Trung tăng trưởng chậm hơn các vùng khác kể từ năm 2000 đến nay. Ví dụ trong 4-5 năm qua, giá trị gia tăng nông nghiệp vùng đồng bằng sông Hồng đã giảm về số tuyệt đối. Đô thị hóa và công nghiệp hóa là hai đặc điểm phát triển kinh tế quan trọng nhất tại vùng này. Nông nghiệp Tây Nguyên tăng mạnh nhất, không theo xu thế chung của cả nước. Đông Nam Bộ cũng tăng trưởng trên mức trung bình. Tại hai vùng trên, nguyên nhân tăng trưởng chủ yếu là phát triển cây trồng hàng hóa, ngoài ra Đông Nam Bộ còn phát triển chăn nuôi. Vùng đồng bằng sông Cửu Long chiếm 1/3 tổng giá trị gia tăng nông nghiệp, nhưng tỷ trọng giảm trong giai đoạn 2009-2013 do một số diễn biến bất lợi trong ngành nuôi trồng thủy sản và tốc độ tăng trưởng ngành lúa giảm. Trong tất cả các vùng thì hai vùng trồng lúa chính của Việt Nam-đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long-có mức tăng trưởng nông nghiệp chậm nhất kể từ 2009. Ba vùng, đồng bằng sông Cửu Long, Đông Nam Bộ và Tây Nguyên chiếm khoảng 60% tổng sản lượng nông nghiệp và trên 80% xuất khẩu nông nghiệp.

**Bảng 9:** Cơ cấu nông nghiệp và tăng trưởng nông nghiệp theo vùng

%	Tốc độ tăng trưởng giá trị gia tăng		Tỷ trọng trong tổng giá trị gia tăng toàn ngành		
	2000-13	2000-04	2009-13	2000	2013
<b>Tổng</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>2,8</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Đồng bằng sông Hồng	1,2	1,9	0,3	20	14
Đông Bắc	4,4	3,4	5,7	9	10
Tây Bắc	4,5	4,7	4,2	2	3
Bắc Trung Bộ	2,5	3,0	1,2	11	9
Nam Trung Bộ	2,9	3,1	1,7	7	6
Tây Nguyên	8,7	8,5	8,6	6	11
Đông Nam Bộ	4,6	4,0	5,6	12	14
Đồng bằng sông Cửu Long	3,5	5,0	1,1	33	32

Theo giá cố định. Nguồn: IPSARD, dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê

## Diễn biến (và yếu kém) về năng suất

**Bức tranh về năng suất trong nông nghiệp khá đa dạng.** Phần này sẽ đề cập đến năng suất đất, năng suất lao động, năng suất nước, hiệu quả sử dụng vật tư đầu vào và năng suất yếu tố tổng hợp.

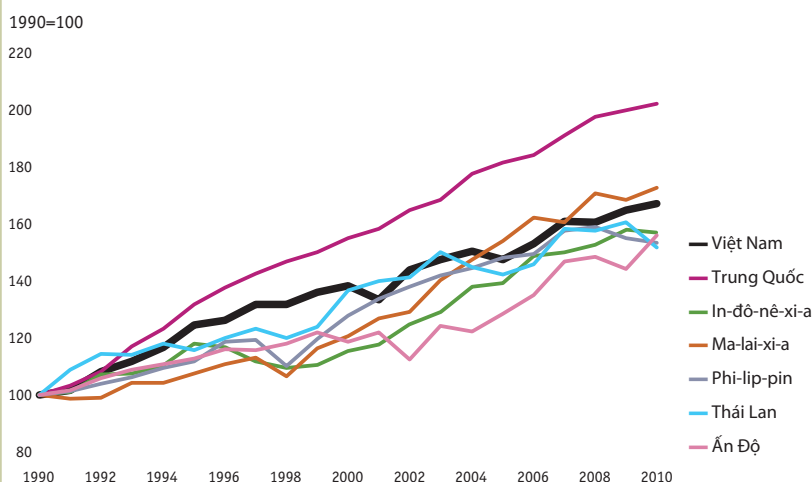
### Năng suất đất

**Năng suất đất của Việt Nam đã tăng ngoạn mục so với các nước trong khu vực kể từ năm 1990** (Hình 21-OECD 2015). Tuy nhiên nhìn chi tiết hơn thì Việt Nam đã vượt các nước trong thập kỷ 1990 nhưng quay trở lại mức trung bình trong thập kỷ sau đó và khoảng cách về năng suất đất so với Trung Quốc ngày càng doãng ra.

**Bức tranh về năng suất cây trồng rất khác nhau** (Bảng 10). So với các nước trong khu vực và các nước đang phát triển khác thì năng suất lúa của Việt Nam khá cao, năng suất cà phê thuộc nhóm cao nhất trong số các nước trồng cà phê chính và năng suất các cây trồng khác ở mức trung bình. Sẽ khó để so sánh trực tiếp giữa các nước

do điều kiện canh tác, cách thức sử dụng vật tư đầu vào, hạt giống... tại mỗi nước một khác, nhưng dù sao năng suất lúa của Việt Nam cũng đạt 5,5 tấn/ha trong khi tại In-đô-nê-xi-a và Phi-lip-pin chỉ lần lượt là 5,2 và 3,8 tấn/ha. Năng suất lúa tại Trung Quốc cao hơn Việt Nam, một phần do Trung Quốc áp dụng khoa học và

**Hình 21:** Tăng trưởng năng suất đất một số nước châu Á, 1990–2010



Năng suất đất nông nghiệp được tính bằng cách lấy tổng sản lượng nông nghiệp theo giá đô la Mỹ năm 2005 chia cho tổng diện tích đất canh tác, tính bằng ha được quy đổi tương đương ra “đất canh tác nhờ nước mưa”. Đây là tổng số đất canh tác nhờ nước mưa (hệ số 1.0) và đất canh tác có tưới tiêu (hệ số tại châu Á là 2,9933) và đồng cỏ vĩnh viễn (hệ số tại châu Á là 0,0566). Nguồn: OECD 2015, theo Fuglie và Rada 2013, Bộ số liệu về năng suất nông nghiệp quốc tế, Cơ quan Nghiên cứu Kinh tế USDA

**Bảng 10:** Năng suất một số cây trồng

Tấn / ha

	Lạc	Sắn	Cà phê	Ngô	Lúa	Cao su	Mía	Chè
Brazil	0,16	14,08	1,42	5,25	5,01	1,33	75,34	2,05
Trung Quốc	0,45	16,10	2,36	6,02	6,71	1,26	70,59	1,10
Ấn Độ	0,76	34,96	0,85	2,45	3,62	2,04	67,43	2,14
In-đô-nê-xi-a	0,20	22,46	0,56	4,84	5,15	0,87	74,89	1,21
Phi-lip-pin	5,10	10,89	0,67	2,88	3,89	0,60	73,21	—
Sri Lanka	0,30	12,65	0,64	3,09	3,89	0,96	46,19	1,53
Thái Lan	1,69	21,82	0,98	4,42	2,91	1,60	75,74	3,49
Việt Nam	3,69	17,93	2,50	4,44	5,57	1,73	64,88	1,76

Nguồn: FAOSTAT, BMI.

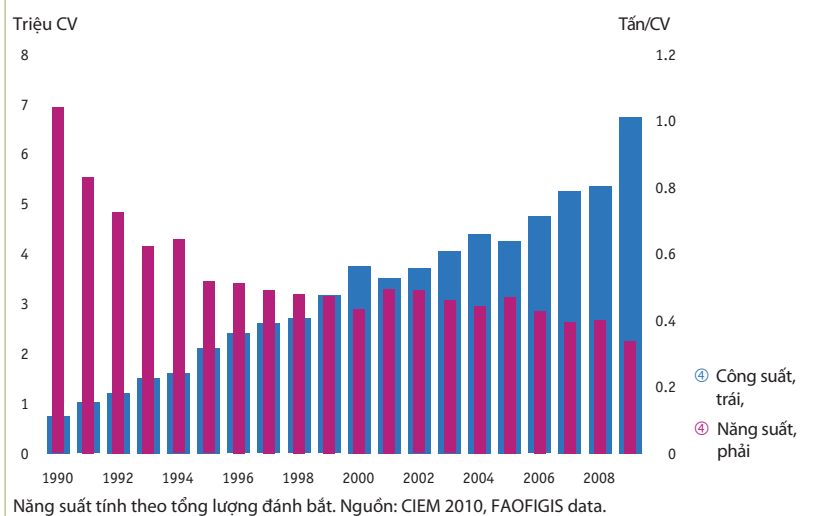
công nghệ tiên tiến hơn và sử dụng nhiều giống lúa lai hơn. Ngay tại Việt Nam, năng suất lúa giữa các vùng và các vụ cũng khác nhau rất nhiều. Tuy nhiên cần lưu ý rằng năng suất lúa tại Việt Nam tăng chậm, chỉ khoảng 3,1%/năm giai đoạn 1990-1995, 2,9% giai đoạn 1996-2005 và 1,6% giai đoạn 2006-2013. Mức độ sử dụng hóa chất và hạt giống đã cao, nếu không nói là quá cao. Biến đổi khí hậu và côn trùng kháng thuốc đã ảnh hưởng tới năng suất tại một số vùng.

**Năng suất cà phê Việt Nam cao hơn mức trung bình thế giới nhưng trong thập kỷ vừa qua đã không tăng nhiều do vườn cây già cỗi<sup>16</sup>, mở rộng canh tác sang các địa bàn kém hoặc không phù hợp cùng với ảnh hưởng của nhiều đợt hạn hán (1999, 2005, 2013).** Năng suất cà phê trung bình của Việt Nam đạt đỉnh năm 1997. Năng suất ngô Việt Nam đạt 4,4 tấn/ha, tương đương các nước Đông Nam Á khác, nhưng thua xa Trung Quốc. Năng suất ngô tăng thời kỳ cuối những năm 2000 nhưng kể từ đó đến nay không tăng thêm. Năng suất mía, kể cả năng suất trồng trọt và chế biến, tương đối thấp so với khu vực.

**Năng suất sữa tăng mạnh trong vài năm gần đây nhưng năng suất chăn nuôi lại kém xa các nước trong khu vực và trên thế giới.** Ví dụ, lượng thức ăn cần thiết để sản xuất 1 kg thịt lợn tại Việt Nam là 4,4 kg, trong khi tại Trung Quốc là 3,5 kg và Brazil là 2,8 kg. Các lý do dẫn đến sự chênh lệch này bao gồm chất lượng thức ăn và con giống, phương pháp chăn nuôi và công tác thú y (Agrifood Consulting International 2014).

**Năm 2013, Việt Nam đạt sản lượng 12,3 đầu lợn trên một lợn nái/năm, so với 13,8 tại Trung Quốc và 22-25 tại các nước phát triển** (Hoste 2012). Công suất đánh bắt hải sản tăng mạnh trong những năm 2000 đã góp phần làm cho nguồn hải sản gần bờ bị cạn kiệt, năng suất bị giảm mạnh<sup>17</sup> (Hình 22) và buộc nhiều ngư dân phải tìm nguồn sinh kế khác (CIEM 2010).

**Hình 22:** Năng suất đánh bắt giảm



**Năng suất lao động**

**Năng suất lao động tổng thể trong nông nghiệp Việt Nam không thể hiện một bức tranh đẹp cho một nước mới nổi với thu nhập trung bình.** Bảng 11 so sánh tốc độ tăng trưởng tiêu chí này tại một số nước

16 Tại các tỉnh dẫn đầu về cà phê là Đắk Lắk và Lâm Đồng, khoảng 20% cà phê được trồng trên đất “không thích hợp” về thổ nhưỡng, nước và độ dốc (Havemann và cộng sự 2015, dựa trên số liệu do NIAPP cung cấp).

17 Năng suất trung bình / CV hàng năm giảm từ trên 1 tấn (thập kỷ 1980) xuống còn 0,6 tấn (giữa thập kỷ 1990) và dưới 0,4 tấn (cuối thập kỷ 2000).



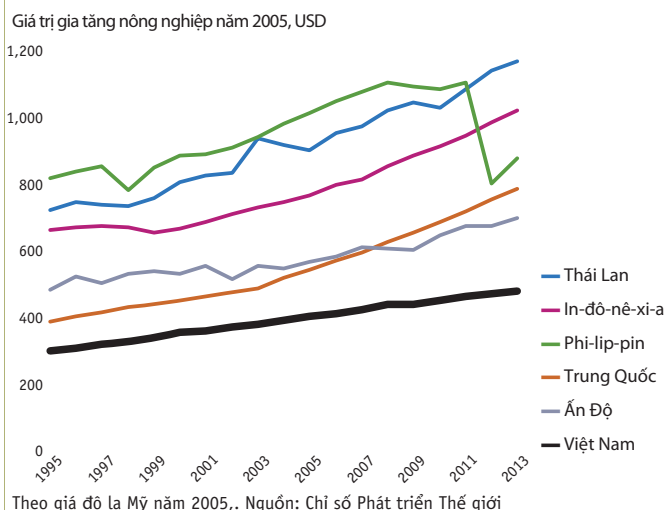
**Bảng 11:** Mức tăng giá trị gia tăng nông nghiệp/lao động

%	1990-99	2000-13
Bangladesh	2,4	4,0
Trung Quốc	3,5	4,3
Ấn Độ	1,8	2,0
In-đô-nê-xi-a	0,7	3,2
Hàn Quốc	6,6	7,1
Ma-lai-xi-a	0,9	4,5
Phi-lip-pin	0,4	0,6
Thái Lan	1,9	3,2
Việt Nam	2,7	2,5

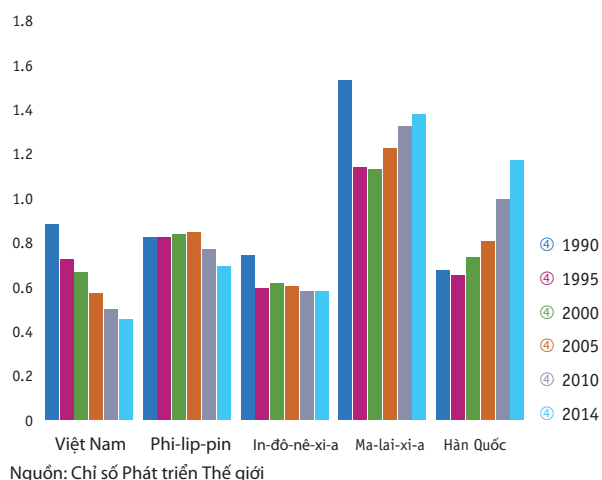
Theo giá đô la Mỹ giá cố định 2005. Nguồn: Chỉ số Phát triển Thế giới.

châu Á, trong đó có Việt Nam. Năng suất lao động nông nghiệp Việt Nam tăng nhanh hơn 2 trong số 8 nước thể hiện trong bảng. Việt Nam là nước duy nhất bị sụt giảm về tăng trưởng năng suất lao động nông nghiệp. Do vậy khoảng cách về năng suất lao động giữa Việt Nam và các nước đã tăng lên (Hình 23) và tỷ trọng năng suất lao động nông nghiệp trên tổng thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam cũng giảm nhanh nhất tại châu Á (Hình 24).

**Hình 23:** Giá trị gia tăng nông nghiệp/lao động nông nghiệp

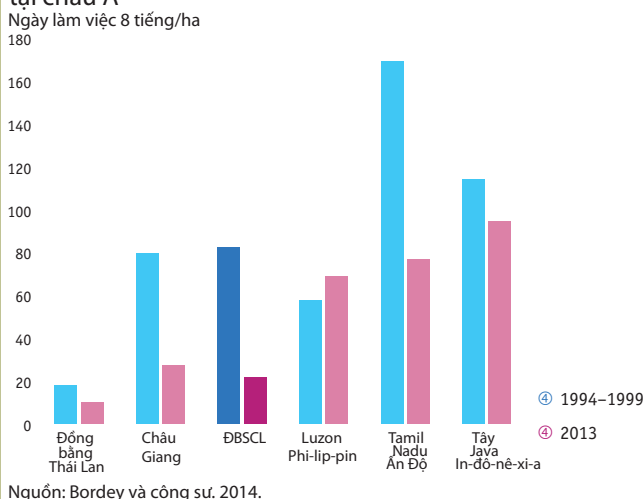


**Hình 24:** Tỷ lệ giá trị gia tăng nông nghiệp bình quân một lao động nông nghiệp/thu nhập đầu người



**Vậy lý do của tình trạng năng suất lao động nông nghiệp thấp là gì?** Lý do chính là lúa gạo chiếm vị trí chủ lực và Việt Nam dành đất tốt nhất và được tưới tiêu tốt nhất cho sản xuất lúa gạo. Giá trị gia tăng từ sản xuất lúa gạo thấp và năng suất nước của hệ thống thủy lợi phục vụ trồng lúa cũng thấp (Bảng 13). Năng suất lao động trồng lúa thấp thể hiện rõ ở vùng đồng bằng sông Hồng và các vùng khác do canh tác manh mún, nhỏ lẻ. Khi qui đổi về đơn vị ha, mỗi ha đòi hỏi 150 ngày công lao động tại vùng đồng bằng sông Hồng (gồm cả thời gian đi lại giữa các thửa ruộng). Ngược lại, tại các vùng sản xuất lúa thương phẩm tại đồng bằng

**Hình 25:** Sử dụng lao động tại các vùng sản xuất lúa chính tại châu Á



sông Cửu Long, người nông dân chỉ mất 35-55 ngày công mỗi vụ. Thậm chí, một nghiên cứu của Bordey và cộng sự (2014) cho thấy một số nơi cơ giới hóa cao thì số ngày công mỗi vụ chỉ là 20 ngày, do vậy năng suất lao động cũng cao hơn (Hình 25).

**Chênh lệch về năng suất giữa lao động nông nghiệp và phi nông nghiệp cũng tăng lên, tuy nhiên các con số thống kê có thể cao hơn thực tế.** Tại một số nơi công việc đồng áng hiện nay chủ yếu được thực hiện theo kiểu bán thời gian hoặc theo mùa vụ. Những người không có việc làm chính thức được coi là “lao động nông nghiệp”. Những người này có thể chỉ làm nông nghiệp 60, 90 hoặc 120 ngày một năm, hầu hết thời gian còn lại họ làm các công việc khác. Tại vùng đồng bằng sông Hồng và vùng ven thành phố Hồ Chí Minh, nhiều người đi làm hàng ngày hoặc di cư tạm thời đến các khu công nghiệp, trong ngành xây dựng hoặc các ngành dịch vụ phi chính thức. Thông thường, họ vẫn ở tại nơi đăng ký hộ khẩu. Nếu thực hiện đổi mới hệ thống hộ khẩu và các biện pháp bảo vệ quyền lợi cho người lao động khác (ví dụ tổ chức nghiệp đoàn) thì có thể hỗ trợ lao động di cư và giảm nhẹ sức ép dư thừa lao động nông nghiệp, cả trên thực tế và trên con số thống kê.

**Có lẽ năng suất lao động nông nghiệp Việt Nam biến động mạnh giữa các vùng và giữa các hệ thống canh tác nhưng chưa được phân tích một cách có hệ thống và tính toán chính xác khối lượng lao động trong nông nghiệp thay vì chỉ dựa trên số đăng ký về “lao động nông nghiệp”.** Vấn đề là số đăng ký về lao động nông nghiệp theo điều tra dân số chắc chắn đã tính thừa số thời gian lao động trong nông nghiệp do lao động phi nông nghiệp trong khu vực phi chính phủ đôi khi cũng được coi là lao động nông nghiệp trong các báo cáo. Số lượng lao động này đã bóp méo kết quả tính toán năng suất lao động trong nông nghiệp. Có thể thấy điều đó qua ước tính năng suất lao động dựa trên số liệu Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2006, trong đó thống kê lao động bao gồm số ngày thực tế lao động trong một số ngành hàng chính. Năng suất lao động ước tính<sup>18</sup> cao hơn từ 1,5 đến 6 lần so với số liệu thống kê (Bảng 12). Giá trị gia tăng trên mỗi lao động nông nghiệp, theo kết quả thống kê chính thức, đạt 8 triệu đồng năm 2006, thấp hơn nhiều so với ngành dịch vụ và công nghiệp chế tạo (36 triệu đồng và 41 triệu đồng) và thấp hơn mức trung bình của cả nền kinh tế (24 triệu đồng). Trên thực tế, giá trị gia tăng mỗi lao động tạo ra trong ngành nuôi tôm hoặc cá ba sa năm 2006 có lẽ còn cao hơn cả ngành công nghiệp chế tạo hoặc ngành dịch vụ.

**Bảng 12:** Năng suất lao động thấp trong nông nghiệp: thực tế và thống kê, 2006

Triệu đồng

	Thống kê chính thức	Điều chỉnh lại Một số tiểu ngành	
Nông nghiệp	8,3	Nuôi cá tra	52
Công nghiệp chế tạo	36	Nuôi tôm	42
Dịch vụ	41	Trồng cà phê	22
Tổng	24,1	Chăn nuôi lợn	13
		Trồng chè	12

Nguồn: IPSARD, dựa trên số liệu Tổng Điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản.

**Kết quả này phản ánh thực tế.** Giá trị gia tăng ngành nuôi tôm Việt Nam rất cao; giá trị gia tăng một số công đoạn ngành dệt may và giày dép tương đối thấp do hàm lượng nhập khẩu cao. Tuy chưa có số liệu về ngành trồng rau và trồng hoa Việt Nam nhưng hầu như chắc chắn rằng giá trị gia tăng những ngành này cũng ngang bằng hoặc cao hơn một số ngành công nghiệp chế tạo và dịch vụ. Cần có thêm nghiên cứu sâu hơn nhằm tìm ra sự khác biệt về năng suất lao động nông nghiệp giữa các địa bàn và tiểu ngành.

18 Giả định rằng mỗi năm có 250 ngày làm việc.

## Năng suất nước

**Cho đến gần đây khoảng 80% lượng nước ngọt sử dụng tại Việt Nam là dành cho nông nghiệp.** Ước tính kể từ giữa thập kỷ 1970 khoảng 6 tỉ USD (giá trị hiện tại) đã được đầu tư cho tưới tiêu, chiếm khoảng 80% vốn đầu tư phát triển của chính phủ cho nông nghiệp. Tuy nguồn nước ngọt sẵn có tại Việt Nam khá dồi dào nhưng 60% lượng nước của Việt Nam bắt nguồn từ các nước khác. Lượng nước hàng năm không phân bố đều giữa các tháng, trong đó khoảng  $\frac{3}{4}$  lượng nước tập trung trong khoảng 3-4 tháng. Công tác thủy lợi giữ vai trò quan trọng trong việc điều hòa nước trong mùa khô và bảo vệ các vùng hay bị lũ lụt trong mùa mưa. Các công trình thủy lợi quy mô nhỏ, vừa và lớn phục vụ tưới tiêu cho khoảng 4,5 triệu ha và khoảng 2/3 trong số đó nằm ở vùng đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long (FAO Aquastat 2015).

**Tuy có mạng lưới thủy lợi rộng khắp và được trang bị đầy đủ tại các vùng nhưng hệ thống thủy lợi hiện nay được xây dựng chủ yếu để phục vụ trồng lúa và vẫn còn một số tồn tại, cản trở tăng năng suất nước** (Ngân hàng Thế giới 2013). Về thiết kế, các công trình thường không có hệ thống đo lường và điều khiển dòng chảy chính xác; do mạng lưới kênh còn mỏng nên chủ yếu phải dựa vào phương pháp cho nước chảy từ ruộng này sang ruộng khác. Như vậy khó có thể cấp nước một cách linh hoạt và đáng tin cậy. Các thửa ruộng cũng không được trang bị đầy đủ để rút nước, ứng phó với bão lụt, hạn chế lựa chọn thời gian thu hoạch. Ngoài ra, hầu hết các hệ thống thủy lợi đều được xây dựng cách đây 30-40 năm mà không được chú ý bảo dưỡng. Công trình chưa hoàn thiện và thất thoát nước trong vận hành đã làm cho nhiều công trình chỉ khai thác được 60-70% công suất.<sup>19</sup> Một số nơi còn vấp phải vấn đề quản lý chất lượng nước, nhất là do nguyên nhân ô nhiễm nước bởi dư lượng phân bón và hóa chất sử dụng trong nông nghiệp.

**Phần lớn các công trình thủy lợi đều do các công ty nhà nước (IDMC) quản lý với kinh phí hoạt động được cấp phát từ ngân sách nhà nước và thủy lợi phí thu từ các doanh nghiệp và chính quyền địa phương.** Kể từ năm 2008, nông dân đã được miễn thủy lợi phí. Biện pháp này giúp tăng phúc lợi cho nông dân nhưng lại làm giảm trách nhiệm của các công ty tưới tiêu đối với các đơn vị sử dụng nước. Do sức ép tài khóa nên sẽ phải cắt giảm cấp phát ngân sách trung ương và cho phép các công ty quản lý tưới tiêu nhiều quyền chủ động kinh doanh hơn (nếu điều kiện thị trường cho phép). Muốn vậy cần thực hiện một số biện pháp chuyển tiếp về quản lý tài sản và tạo kinh phí cho vào vận hành và bảo dưỡng hệ thống. Hiện nay Bộ NNPTNT đang thí điểm ký hợp đồng trách nhiệm với một số tỉnh và công ty quản lý để xem xét lại những khoản trợ cấp từ ngân sách trung ương cho công tác thủy lợi.

**Hoạt động của hệ thống tưới tiêu hiện nay của Việt Nam còn kém hiệu quả, nhất là các hệ thống dành riêng phục vụ sản xuất lúa.** Bảng 13 minh họa điều này, trong đó so sánh các hệ thống thủy lợi cỡ lớn tại Việt Nam, Trung Quốc và Ấn Độ. Việc thực hiện luân canh hoặc chuyển đổi cây trồng sẽ giúp làm tăng năng suất nước đáng kể tại Việt Nam. Việc luân canh lúa - mía giúp sản lượng đầu ra/ đơn vị nước tăng 10 lần so với độc canh cây lúa. Các kết quả tương tự cũng được quan sát thấy tại hai nước còn lại, trong đó Trung Quốc có năng suất trên mỗi đơn vị nước cao hơn hẳn.

19 Nói cách khác, một hệ thống thủy lợi có thể được thiết kế để phục vụ 100 ha đất lúa nhưng trên thực tế chỉ có thể phục vụ tốt khoảng 60-70 ha. Các kênh và công trình cần thiết khác có thể chưa hoàn thiện hoặc nước bị thất thoát do rò rỉ hoặc bốc hơi.

**Bảng 13:** Năng suất nước các hệ thống thủy lợi lớn\*

Nước	Cây trồng	Sản lượng/ diện tích tưới tiêu (US\$/Ha)	Sản lượng/ lượng nước (US\$/m <sup>3</sup> )
Việt Nam	Lúa	654	0,03
	Lúa, rau	1.051	0,11
	Lúa, mía	3.603	0,34
	Rau	4.862	0,49
Trung Quốc	Lúa	1.541	0,06
	Lúa, hạt cải dầu	1.546	0,38
	Lúa mì/ngô	2.491	1,46
	Táo	4.163	1,20
Ấn Độ	Lúa	988	0,09
	Lúa, ớt, bông	1.206	0,12
	Mía	1.844	0,17
	Dừa, mía	2.165	0,12

\*Quy mô trên 5.000 ha. Nguồn: Burke và cộng sự 2015.

**Tại nhiều địa phương, hệ thống thủy lợi sẵn có không thể đảm bảo tưới tiêu phục vụ nông dân tăng vụ lúa hoặc trồng cây khác** (Ngân hàng Thế giới 2013). Các hệ thống thủy lợi đã đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo an ninh lương thực và giảm nghèo nhưng không đáp ứng yêu cầu mới khi nông dân tìm cách đa dạng hóa sử dụng đất và các nguồn lực như đất, nước và ngân sách đang khan hiếm dần. Nền nông nghiệp được tưới tiêu cần phải

góp phần vào tăng cường năng suất yếu tố tổng hợp và hạch toán đầy đủ chi phí cơ hội của sử dụng nước. Cơ sở hạ tầng hiện có phải đảm bảo cung cấp nước cho nhiều mục đích khác nhau chứ không chỉ tưới tiêu. Các mục tiêu khác như cấp nước cho mục đích dân sinh, trung tâm dân cư tại nông thôn, sản xuất công nghiệp, nuôi trồng thủy sản, giao thông đường thủy và bảo vệ môi trường ngày càng trở nên quan trọng.

**Ngoài cấp nước phục vụ sản xuất lúa và hoa màu tại khu vực đồng bằng, thực hành tưới tiết kiệm cũng giúp làm tăng sản lượng cà phê và giảm áp lực lên nguồn nước ngầm** (Amarasinghe và cộng sự 2015).<sup>20</sup>

Các ví dụ đều cho thấy rằng công tác quản lý nước, quy hoạch và thực hiện đầu tư phải bắt kịp tốc độ chuyển đổi và sử dụng giảm nguồn tài nguyên đất và nước. Cần quan tâm điều chỉnh công tác tưới tiêu cho phù hợp với nền nông nghiệp hiện đại và phát triển chuỗi giá trị thay vì tập trung vào các biện pháp phi thực tế về nâng cao năng suất nước.

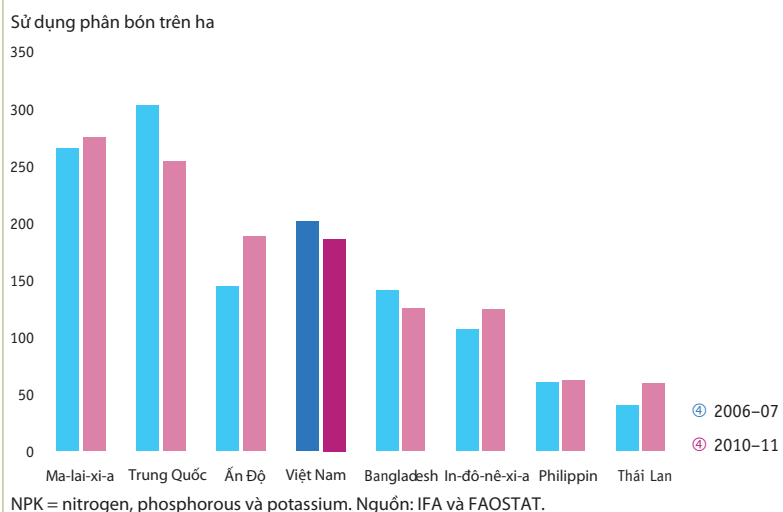
**Ngành cà phê cũng cần nâng cao năng suất nước. Đây là ngành phụ thuộc nhiều vào nguồn nước mặt và nước ngầm** (Amarasinghe và cộng sự 2015). Nước tưới rất quan trọng đối với sinh trưởng của cây cà phê trong mùa khô, khoảng từ tháng 1 đến tháng 4 hàng năm. Trước đây các cơ quan khuyến nông đã khuyến cáo nông dân tưới 650 lít mỗi cây mỗi đợt và thực hiện tưới 3 đợt. Trên thực tế nhiều nông dân đã tưới gấp đôi lượng nước khuyến cáo vì cho rằng làm như vậy sẽ tăng thêm sản lượng. Nông dân không phải trả tiền mua nước tuy họ phải chịu các chi phí liên quan (công lao động, dầu diesel, điện dùng cho máy bơm, v.v...). Việc sử dụng nước của nông dân không được giám sát. Chuẩn “bền vững” phổ biến nhất áp dụng trong ngành cà phê Việt Nam là 4C nhưng quy định khá lỏng lẻo về vấn đề quản lý nước. Các thí nghiệm trên thực địa cho thấy nếu trong những năm có lượng mưa trung bình thì lượng nước tưới tối ưu dao động từ 364 đến 456 lít mỗi cây mỗi đợt và thực hiện 3 đợt/năm. Đây là mức chỉ bằng 70% so với mức khuyến cáo hiện nay tại các địa phương và chỉ bằng 1/3 đến 1/2 lượng nước sử dụng trên thực tế. Vì vậy cần chuyển hướng sử dụng nước hợp lý nhằm tránh tình trạng thiếu nước tại Tây Nguyên, khu vực dự kiến sẽ chịu tác động của biến đổi khí hậu với lượng mưa và thời điểm mưa tập trung sẽ thay đổi trong tương lai. Kể từ đầu những năm 2000, do bơm nước ngầm quá nhiều nên mực nước ngầm đã bị giảm sút (D’haeze và cộng sự 2003).

20 Tại Tây Nguyên, lượng nước sử dụng trung bình hàng năm mỗi hộ gia đình tại khu vực đô thị và nông thôn lần lượt là 137 tấn và 144 tấn. Trong khi đó lượng nước sử dụng trung bình mỗi hộ trồng cà phê là 2.822 tấn (Technoserve 2014).

### Sử dụng quá nhiều vật tư nông nghiệp

**Thâm canh nông nghiệp tại Việt Nam dẫn tới việc sử dụng quá nhiều phân bón và thuốc trừ sâu, đôi khi lãng phí.** Mỗi năm trên 10 triệu tấn phân bón được sử dụng, trong đó 80% do các nhà máy trong nước cung cấp.<sup>21</sup> Khoảng 2/3 trong số đó được dùng cho lúa; số lượng lớn phân bón khác (5-10% tổng số) dành cho ngô, cà phê và cao su. Phân bón là khoản chi phí lớn nhất trong tổng chi phí cho các loại cây trồng này. Việc sử dụng phân bón có xu thế tăng trong thập kỷ 1990 và chững lại đầu thập kỷ 2000. Nhưng với 180 kg/ha, mức độ sử dụng phân bón tại Việt Nam cao hơn 30%-200%

**Hình 26:** Sử dụng phân bón trên ha trồng lúa, 2006–2011



so với các nước Đông Nam Á khác (Hình 26). Mức độ sử dụng phân bón tại Trung Quốc, Ma-lai-xi-a, Hàn Quốc và Nhật Bản cao hơn Việt Nam. Việt Nam ít thực hiện phân tích đất và nông dân cũng ít khi tìm cách sử dụng phân bón có thành phần tối ưu và vào thời điểm tối ưu. Khoảng 1/2 đến 2/3 lượng phân bón đã bị lãng phí, không được cây trồng hấp thụ. Sử dụng quá nhiều phân bón cùng với quản lý nước kém đã làm cho một phần lớn dư lượng hoặc là bị đưa vào nguồn nước mặt và nước ngầm, hoặc bốc hơi dưới dạng ô-xít ni-tơ.<sup>22</sup> Việt Nam cần thận trọng để tránh làm thoái hóa đất, ô nhiễm nguồn nước do sử dụng quá nhiều phân bón để lại hậu quả như Trung Quốc hiện đang gánh chịu.

**Việt Nam cũng sử dụng khá nhiều thuốc trừ sâu mặc dù đã áp dụng nhiều chương trình quản lý dịch hại tổng hợp từ nhiều năm nay.** Nông dân cũng sử dụng ngày càng nhiều một số loại thuốc trừ sâu mới, không có nguồn gốc (và đôi khi dán nhãn sai), mà một số trong số đó đã bị cấm sử dụng tại nhiều thị trường xuất khẩu của Việt Nam. Lượng thuốc trừ sâu sử dụng đã tăng mạnh từ giữa những năm 2000, có lẽ do để ứng phó với việc tăng thâm canh và côn trùng tăng khả năng kháng thuốc. Thường xuyên sử dụng và sử dụng thuốc trừ sâu vào thời điểm quá muộn đã làm tăng quan ngại về dư lượng thuốc trong gạo, chè và rau quả mặc dù hiện chưa có số liệu thu thập một cách hệ thống về quy mô và mức độ nghiêm trọng của vấn đề này. Do trước đây đã vi phạm nên nhiều sản phẩm Việt Nam vào EU đã bị kiểm tra mẫu và xét nghiệm gắt gao hơn (Văn phòng Thực phẩm và Thú y EU 2014). Việt Nam đã ban hành luật khá nghiêm khắc nhưng năng lực tư vấn và theo dõi sử dụng hóa chất lại hạn chế, cả trong các cơ quan Chính phủ cũng như các công ty phân phối và buôn bán. Nghiêm trọng hơn là các rủi ro đối với sức khỏe của nông dân và các cộng đồng dùng nguồn nước có dư lượng thuốc trừ sâu còn thể hiện rõ hơn. Nghiên cứu của Dasgupta (2005) cho thấy 35% trong số các nông dân vùng đồng bằng sông Cửu Long được xét nghiệm y tế có dấu hiệu bị nhiễm độc bởi các chất photpho hữu cơ và carbamates có trong thuốc trừ sâu, trong đó 21% có triệu chứng bị nhiễm độc kinh niên.

21 Sản xuất phân bón trong nước được hỗ trợ thông qua trợ giá điện, khí đốt, than dành cho các doanh nghiệp nhà nước là khối chiếm phần lớn sản lượng phân bón nội địa.

22 FAO ước lượng rằng khoảng 80% phát thải ô-xít ni-tơ tại Việt Nam xuất phát từ nông nghiệp.

## Năng suất yếu tố tổng hợp

**Năng suất yếu tố tổng hợp (TFP) của nông nghiệp Việt Nam đã tăng khá nhanh trong hai thập kỷ vừa qua, nhưng cũng giống như GDP và năng suất các cây trồng chính, tốc độ tăng cũng giảm dần.** Bảng 14 cho thấy tốc độ tăng TFP của Việt Nam đã không theo kịp các nước trong khu vực kể từ giữa những năm 2000. Dawe (2015) cho rằng trong giai đoạn 2001-2010, TFP chiếm 57% mức tăng trưởng nông nghiệp Việt Nam, trong khi đó con số tương ứng tại các nước Thái Lan, Trung Quốc, Ma-lai-xi-a lần lượt là 83%, 86% và 92%. Theo số liệu của IPSARD, TFP chiếm trung bình 40% mức tăng trưởng nông nghiệp Việt Nam trong 3 năm vừa qua. Đây là xu thế đáng lo ngại.

**Bảng 14:** Mức tăng trung bình hàng năm của năng suất yếu tố tổng hợp

Năm	Việt Nam	Trung Quốc	Ấn Độ	In-đô-nê-xi-a	Ma-lai-xi-a	Phi-lip-pin	Thái Lan
1991-00	2,86	4,13	1,12	1,23	1,87	0,46	3,27
2001-05	2,52	2,39	1,11	3,36	3,73	2,64	2,18
2006-10	2,18	3,25	2,36	2,62	2,94	1,68	1,60
1991-10	2,65	3,10	1,25	2,26	2,92	1,67	2,73

Nguồn: OECD, theo Fuglie và Rada 2013.

**Những yếu tố góp phần làm giảm mức tăng năng suất nông nghiệp gồm thiếu đầu tư và nghiên cứu cùng hệ thống đổi mới sáng tạo kém phát triển.** Hệ thống này đã đóng vai trò quan trọng thời kỳ đầu, nhất là trong giai đoạn giới thiệu các giống mới.<sup>23</sup> Nhưng hệ thống nghiên cứu và năng lực đổi mới sáng tạo hiện nay đã bị hạn chế bởi một số yếu tố, gồm có: tỷ lệ giáo viên đại học và cán bộ nghiên cứu có học vị tiến sĩ thấp, thiếu các nhà khoa học đẳng cấp thế giới, cơ chế hành chính cấp vốn nghiên cứu manh mún và phức tạp, dịch vụ nghiên cứu manh mún, thiếu phối hợp giữa các viện nghiên cứu và trường đại học giữa nghiên cứu và giảng dạy. Mặc dù có một số cải cách gần đây nhưng hệ thống đổi mới sáng tạo nông nghiệp Việt Nam vẫn chủ yếu do phía cung thúc đẩy và không đáp ứng nhanh nhạy với đòi hỏi của nông dân. Mối quan hệ hợp tác với các thể chế khác và các doanh nghiệp tư nhân vẫn còn yếu (xem thêm Chương 4).

## Dấu chân môi trường của nông nghiệp Việt Nam

Sự phát triển theo chiều rộng và chiều sâu của nền nông nghiệp Việt Nam trong vài thập kỷ qua đã mở rộng dấu chân môi trường (environmental footprint) nông nghiệp.<sup>24</sup> Một phần hiện tượng này liên quan đến thực tế sử dụng quá nhiều vật tư đầu vào và sử dụng lãng phí nước như đã nêu trên. Môi trường xuống cấp dưới nhiều hình thức tại các vùng nông nghiệp trọng điểm của Việt Nam. Ví dụ, mở rộng nuôi tôm tại vùng đồng bằng sông Cửu Long đã dẫn đến phá hủy rừng ngập mặn trên diện rộng và gây ra ô nhiễm nguồn nước. Theo hình thức nuôi thâm canh, nông dân thường sử dụng quá nhiều hóa chất và thuốc kháng sinh cho các đầm nuôi tôm với mật độ quá cao. Chất thải từ các đầm tôm cũng chứa một lượng lớn chất thải hữu cơ làm ô nhiễm nguồn nước ngọt lân cận và các vùng nước ven biển. Mở rộng canh tác cà phê và cao su tại Tây

23 Phần này dựa chủ yếu trên tài liệu của OECD (2015) và đánh giá sơ bộ hệ thống đổi mới sáng tạo nông nghiệp năm 2010 của Ngân hàng Thế giới.

24 Xem thêm Khôi và cộng sự 2015; Vu và cộng sự 2014; Phạm và cộng sự 2010.

Nguyên cũng đóng góp nhiều vào việc phá hủy rừng, làm mất đa dạng sinh học và làm cạn kiệt nguồn nước ngầm. Chăn nuôi phát triển nhanh nhưng cũng đóng góp nhiều vào ô nhiễm nguồn nước và phát thải khí nhà kính (GHG). Thâm canh lúa làm thoái hóa đất, ô nhiễm nước, tổn hại tới đa dạng sinh học và tăng phát thải khí nhà kính. Bảng 15 tóm tắt các điểm nóng về nông nghiệp-môi trường tại Việt Nam-các loại hàng hóa, địa bàn và cảnh quan đang bị đe dọa bởi các vấn đề môi trường ở mức trung bình hoặc nghiêm trọng.

**Bảng 15:** Các điểm nóng về nông nghiệp-môi trường Việt Nam

Ngành hàng	Địa bàn	Thoái hóa đất	Ô nhiễm nước và không khí	Thiếu nước nghiêm mặn	Tàn phá rừng & đa dạng sinh học	Phát thải khí nhà kính
Lúa	ĐBSCL	④	④	④	④	④
Cà phê	TN	④	④	④	④	④
Ngô	Vùng núi phía bắc	④	④	④	④	④
Sắn	Vùng núi Phía bắc, TN	④	④	④	④	④
Lợn	ĐBSH & Đông Nam Bộ	④	④	④	④	④
Tôm	ĐBSCL	④	④	④	④	④
Cá tra	ĐBSCL	④	④	④	④	④

④ Tác động lớn  
④ Tác động trung bình  
④ Tác động thấp  
④ Không có tác động

Nguồn: Khôi và cộng sự 2015.

**Nhiều yếu tố đóng góp làm cho tác động môi trường của nông nghiệp ngày càng nghiêm trọng.** Có thể gộp các yếu tố này vào 3 nhóm: (i) thất bại chính sách và quản lý nhà nước, (ii) thất bại thị trường, và (iii) thiếu hụt kiến thức và thông tin.

- **Thất bại chính sách và quản lý nhà nước.** Chính sách nông nghiệp Việt Nam chủ yếu hướng tới nâng cao sản lượng nhằm thực hiện mục tiêu an ninh lương thực, tăng trưởng kinh tế và xuất khẩu. Định hướng chính sách đã khuyến khích mở rộng diện tích, tăng thâm canh, tăng cường sử dụng vật tư và các yếu tố khác nhằm nâng cao năng lực sản xuất. Nhà nước tìm cách bảo vệ nông dân nhưng lại không quan tâm bảo vệ môi trường. Đây chính là trụ cột trong chính sách nông nghiệp cho tới gần đây. Ngay cả khi chính sách của Nhà nước ưu tiên bảo vệ môi trường thì chính quyền địa phương vẫn tìm cách mở rộng diện tích và thâm canh nhằm thực hiện mục tiêu tăng trưởng và doanh thu. Sự phối hợp giữa các ngành cũng không hiệu quả để có thể đưa mục tiêu phát triển nông nghiệp xanh vào thực tiễn.
- **Thất bại thị trường.** Nhìn chung, người sản xuất không phải trả đầy đủ khoản chi phí về tài nguyên mà họ sử dụng; và họ cũng không phải chịu chi phí của dấu chân môi trường. Nước ngầm và nước do hệ thống thủy lợi cung cấp không được tính giá đầy đủ hoặc thậm chí miễn phí. Đối với nhiều nông dân, sản xuất “bẩn” trước mắt có lẽ mang lại nhiều lợi nhuận hơn bởi chi phí môi trường do cả cộng đồng hoặc các nông dân khác dưới hạ nguồn phải chịu. Cơ cấu sản xuất manh mún dẫn đến chi phí giao dịch rất cao, xét cả về chi phí hỗ trợ kỹ thuật cho các biện pháp canh tác bền vững và theo dõi tuân thủ của nông dân với các quy chuẩn của Nhà nước hoặc thị trường. Trừ vài trường hợp ngoại lệ, các kênh phân phối và người tiêu dùng chưa hề nêu tên các nhà sản xuất kém hoặc biểu dương nhà sản xuất đạt chuẩn. Người tiêu dùng vẫn chưa cương quyết hoặc không nhận thức được về tác động môi trường, vì vậy sức ép của họ còn thấp để các nhà sản xuất phải thay đổi phương thức

canh tác. Hầu hết nông sản xuất khẩu của Việt Nam thuộc dạng thô nên người tiêu dùng cuối cùng không nhận biết được.

- Thiếu hụt kiến thức. Kiến thức về nông nghiệp xanh tại Việt Nam đang dần hình thành nhưng vẫn còn hạn chế. Hiện vẫn tồn tại thiếu hụt kiến thức về khả năng dễ bị tổn thương trong một số lĩnh vực-ví dụ lượng nước ngầm và nước mặt tại Tây Nguyên. Kiến thức và mức độ nhận thức của nông dân về các giải pháp kỹ thuật cũng như đòi hỏi về vốn thực hiện cũng không đồng đều nhất là tại những nơi mà dịch vụ khuyến nông không phát triển và nguồn thông tin chủ yếu của nông dân là những người buôn bán vật tư nông nghiệp. Hệ thống nghiên cứu nông nghiệp trong nhiều năm đã tập trung vào nâng cao năng suất thay vì chú trọng các giải pháp và công nghệ làm giảm dấu chân môi trường nông nghiệp.

**Tại Việt Nam, thất bại chính sách, thất bại thị trường và thiếu hụt kiến thức thường đi cùng nhau và tác động lên công tác quản lý môi trường trong từng tiểu ngành và từng vùng cảnh quan.** Bảng 16

**Bảng 16:** Rủi ro môi trường, nguyên nhân và tác động của việc phát triển quảng canh và thâm canh cà phê tại Tây Nguyên

Rủi ro	Nguyên nhân	Tác động
Tàn phá rừng, trồng trên đất không phù hợp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nhu cầu về đất trồng cà phê gắn với ưu đãi chính sách và thị trường</li> <li>• Đất trồng cà phê phù hợp chỉ có hạn tại Đắk Lắk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Đất canh tác không ổn định, tăng nguy cơ lũ lụt và sạt lở đất</li> <li>• Mất hệ sinh thái, mất đa dạng sinh học (động, thực vật)</li> <li>• Xói mòn đất, tăng độ dốc dòng chảy</li> <li>• Phát thải khí nhà kính do mất thảm thực vật che phủ đất, thoái hóa đất</li> </ul>
Sử dụng quá nhiều phân bón và hóa chất trong nông nghiệp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Thiếu nhận thức về sự cần thiết phải xét nghiệm chất đất, thiếu cơ sở vật chất thực hiện xét nghiệm</li> <li>• Sợ rủi ro và coi sử dụng phân bón như cơ chế tự bảo hiểm năng suất</li> <li>• Nông dân không hiểu biết về mối quan hệ giữa lượng phân bón sử dụng và hiệu quả của nó</li> <li>• Tưới nước không đúng thời điểm làm rửa trôi phân bón, gây lãng phí</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A-xít hóa đất</li> <li>• Tạo điều kiện thuận lợi cho giun tròn và bệnh dịch phát triển (ảnh hưởng tới năng suất và độ màu mỡ đất)</li> <li>• Ngày càng phụ thuộc vào hóa chất</li> <li>• Làm cho cây chóng già</li> <li>• Ô nhiễm nước mặt (phân bón, thuốc trừ sâu) ảnh hưởng tới đa dạng sinh học, chất lượng nước, tăng chi phí lọc/xử lý nước</li> <li>• Tăng cường phát thải khí nhà kính từ việc sản xuất và sử dụng phân bón</li> <li>• Giảm lợi nhuận cho người trồng cà phê</li> </ul>
Tưới và khai thác quá nhiều nước ngầm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nước không được theo dõi hay định giá</li> <li>• Thiếu chế tài hạn chế sử dụng nước cấp tỉnh</li> <li>• Sợ rủi ro nên nông dân sử dụng nước lãng phí dẫn đến lãng phí nước</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Khai thác nhanh hơn tốc độ tái tạo nguồn nước ngầm nguồn nước ngầm</li> <li>• Thiếu nước nhất thời trong hoặc sau các đợt hạn hán</li> <li>• Mặn hóa đất</li> <li>• Cây bị già nhanh</li> </ul>

Nguồn: Havemann và cộng sự 2015.

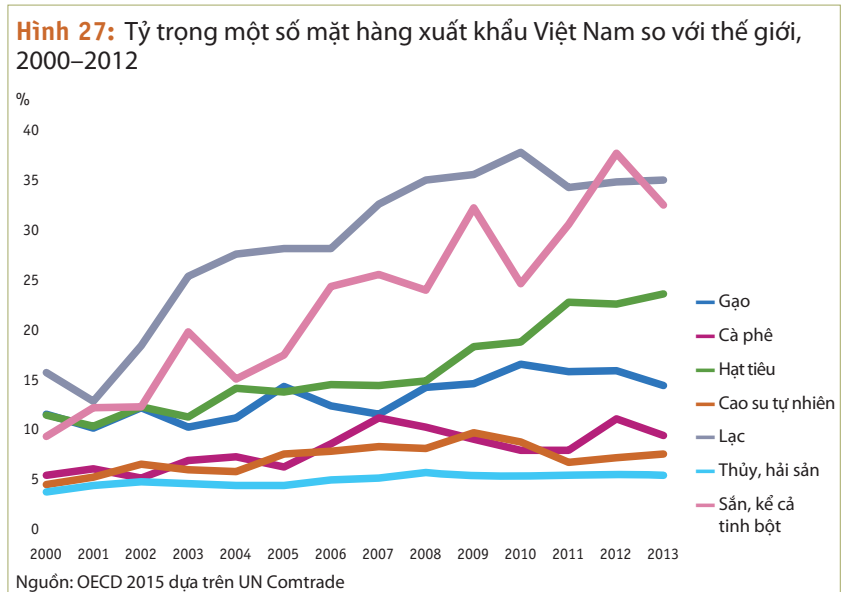


minh họa ngành cà phê. Về cơ bản, cái giá phải trả về môi trường liên quan đến việc quảng canh và thâm canh cà phê đã không được lượng hóa. Do không tính đủ chi phí môi trường nên kết quả về giá trị gia tăng mới tạo ra tại Việt Nam đã bị ước tính cao hơn thực tế.

**Việt Nam đã thực hiện nhiều chương trình nhằm thúc đẩy sản xuất và quản lý tài nguyên thiên nhiên bền vững. Một số chương trình hướng tới chuẩn quốc gia (VietGAP, “ba tăng, ba giảm”) hoặc chuẩn quốc tế.** Hiện không có con số thống kê về tỷ lệ áp dụng chuẩn quốc gia. Các Sở NN&PTNT vùng đồng bằng sông Cửu Long cho rằng các hộ nông dân áp dụng kỹ thuật đã giảm đáng kể lượng phân bón, thuốc trừ sâu và nước. Đối với ngành cà phê và chè, Việt Nam đang hướng tới phương thức canh tác bền vững (có chứng chỉ) nhưng có vẻ vẫn đi sau các nước khác. Ví dụ, năm 2013, chưa đến 3% sản lượng chè của Việt Nam nhận chứng chỉ của Rain Forest Alliance. Tại một số nước khác tỷ lệ nhận chứng chỉ cao hơn nhiều, Ấn Độ là 34%, Sri Lanka 10%, Kenya 88% và In-đô-nê-xi-a 34%. Tỷ lệ trong ngành cà phê cao hơn. Khoảng 30% sản lượng cà phê Việt Nam được cấp một chứng chỉ quốc tế nào đó. Tỷ lệ tại các nước khác như sau: Brazil là 41%, Colombia 60%, In-đô-nê-xi-a 11%. Việt Nam có số trang trại nuôi trồng thủy sản được cấp chứng chỉ bền vững lớn nhất thế giới mặc dù còn nhiều diện tích nuôi tôm chưa được theo dõi hoặc cấp chứng chỉ về quản lý môi trường.

### Hội nhập thị trường quốc tế

Trong vòng 2 thập kỷ Việt Nam đã nổi lên từ con số 0 và trở thành một nước xuất khẩu nông sản lớn. Quy mô và mức độ thương mại đều rất ấn tượng. Việt Nam có 7 mặt hàng (hoặc nhóm hàng) xuất khẩu có kim ngạch trên 1 tỉ USD và đứng trong nhóm 5 nước xuất khẩu hàng đầu thế giới trong các ngành hàng đó. Hình 27 minh họa thị phần tăng trưởng ổn định của một số hàng nông sản Việt Nam. Nông dân Việt Nam đã nắm bắt cực kỳ hiệu quả các cơ hội (i) khi cầu về nguyên vật liệu hoặc lương thực giữ nguyên và thực phẩm cao cấp trên thị trường thế giới tăng; (ii) khi Việt Nam gia nhập WTO và ký kết các hiệp định thương mại tự do khác; (iii) khi môi trường kinh doanh trong nước cải thiện; (iv) tận dụng điều kiện đa dạng về nông nghiệp-sinh thái của đất nước; và (v) vị trí địa lý thuận lợi của Việt Nam nằm cạnh các nền kinh tế mới nổi đang phát triển nhanh.



**Xuất khẩu nông nghiệp của Việt Nam đã tăng 6 lần kể từ những năm 2000, trong đó tỷ trọng xuất khẩu trong GDP nông nghiệp tăng tương đương với tốc độ phát triển xuất khẩu nói chung so với GDP, từ**

**Bảng 17:** Hội nhập ngành nông nghiệp với thị trường quốc tế, 2000–2012

		2000	2005	2010	2011	2012
GDP nông nghiệp, giá hiện hành	tỉ USD	7,6	11,1	21,9	27,2	30,6
Xuất khẩu nông nghiệp	tỉ USD	3,9	7,5	16,5	21,8	23,1
Nhập khẩu nông nghiệp	tỉ USD	1,0	2,8	8,6	11,0	11,2
Cán cân thương mại nông nghiệp	tỉ USD	2,9	4,7	7,9	10,8	11,9
Tỷ lệ xuất khẩu/nhập khẩu	%	396	268	191	198	206
Tỉ trọng nông nghiệp tổng kim ngạch						
Xuất khẩu	%	27	23	23	22	20
Nhập khẩu	%	6	8	10	10	10
Tỷ trọng xuất khẩu nông nghiệp/GDP nông nghiệp	%	51	67	75	80	75
Tỷ trọng nhập khẩu nông nghiệp/GDP nông nghiệp	%	13	25	39	40	36
Xuất khẩu/tổng GDP	%	46	56	64	72	75
Nhập khẩu/tổng GDP	%	50	64	75	79	74

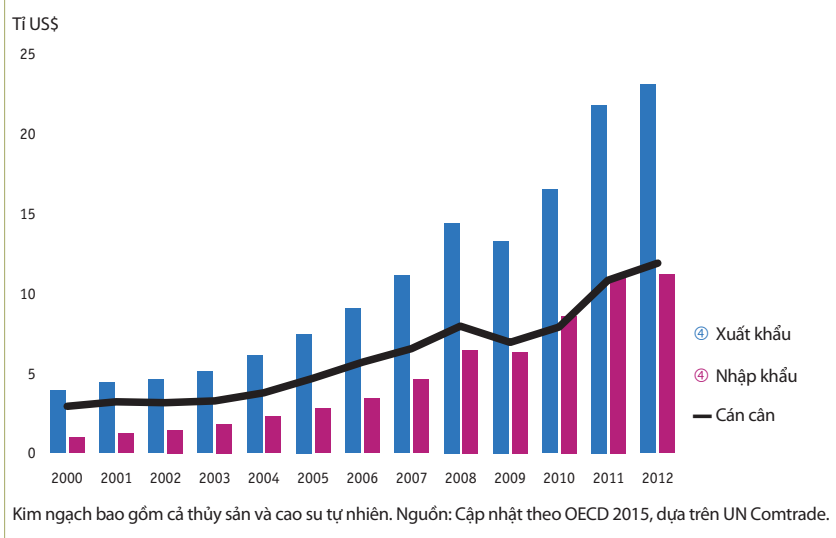
Bao gồm cả thương mại thủy sản và cao su tự nhiên. Nguồn: OECD, dựa trên số liệu UN, UNComtrade, 2014; WB WDI, 2014; MARD, 2013.

**Khoảng 50 lên 75% trong những năm gần đây** (Bảng 17).<sup>25</sup> Nhập khẩu nông nghiệp của Việt Nam cũng tăng mạnh một số năm gần đây, gồm chủ yếu:

- Các loại hàng hóa và nguyên vật liệu mà Việt Nam chưa thể sản xuất được (ví dụ lúa mì) hoặc Việt Nam có thể sản xuất được nhưng không phải là nhà sản xuất cạnh tranh (ví dụ bông, khô đậu nành, đường, thịt bò);
- Nguyên liệu mà năng lực sản xuất trong nước không theo kịp năng lực chế biến (ví dụ gỗ, hạt điều và tôm trong những năm có dịch bệnh);
- Các sản phẩm mà sản xuất trong nước không theo kịp nhu cầu (ví dụ sữa, thức ăn chăn nuôi, nguyên liệu làm thức ăn chăn nuôi); và
- Thực phẩm và đồ uống mà người tiêu dùng đòi hỏi ngày càng phải đa dạng và chất lượng cao hơn.

**Cho tới thời điểm cách đây 2 năm, kim ngạch xuất khẩu nông nghiệp vẫn cao hơn nhập khẩu** (Hình 28). Liệu xu thế này có duy trì được hay không còn tùy thuộc vào khả năng duy trì năng lực cạnh tranh, bổ sung giá trị gia tăng trong các ngành xuất khẩu; thay thế nhập khẩu hiệu quả trong sản xuất ngô và các sản phẩm làm thức ăn chăn nuôi khác; và liệu

**Hình 28:** Cán cân thương mại nông nghiệp Việt Nam, 2000–2013



25 Một số báo cáo gộp cả sản phẩm gỗ và chế biến gỗ vào kim ngạch xuất khẩu nông sản Việt Nam. Một số nước khác gộp sản phẩm gỗ vào kim ngạch xuất khẩu nông nghiệp, nhưng không gộp sản phẩm chế biến (đồ gỗ, vải). Khoảng 70% xuất khẩu gỗ của Việt Nam sử dụng gỗ nhập khẩu.

ngành chăn nuôi và sản xuất đường của Việt Nam có thể tái cơ cấu hiệu quả để cạnh tranh thành công khi gia nhập cộng đồng kinh tế ASEAN và TPP.

**Nhưng bức tranh thương mại nông nghiệp Việt Nam cũng không hoàn toàn sáng màu.** Hầu hết các sản phẩm xuất khẩu của Việt Nam đã không tận dụng được hết các cơ hội thị trường để tạo thêm giá trị và trong một số trường hợp đã không truyền tải được tác động chuyển đổi tới nông dân. Giá hàng nông sản xuất khẩu của Việt Nam rất cạnh tranh. Nói cách khác, hàng xuất khẩu Việt Nam được bán với giá rẻ nhờ một số yếu tố như sau:

- Chất lượng và mức độ an toàn sản phẩm thấp, không ổn định;
- Tâm lý lo ngại đối với các nhà cung cấp Việt Nam không hoàn thành hợp đồng;
- Rủi ro liên quan đến dấu chân môi trường của hàng hóa Việt Nam; và
- Cạnh tranh khốc liệt giữa các nhà xuất khẩu của Việt Nam đã tạo điều kiện cho khách hàng quốc tế tìm giá.

**Đối với các loại thực phẩm giá trị cao và thực phẩm chế biến, người tiêu dùng và cơ quan quản lý, nhất là tại các nước thu nhập cao, đang theo dõi sát sao vấn đề an toàn thực phẩm.** Một số vấn đề phổ biến nhất gồm có dư lượng thuốc kháng sinh (chưa được phê chuẩn) trong sản phẩm cá nuôi, dư lượng thuốc trừ sâu trong chè, rau, quả và vi sinh độc hại trong sò, thực phẩm chế biến và vấn đề dán nhãn không đúng quy cách. Trong khoảng giữa đến cuối thập kỷ 2000, nhiều lô hàng nông sản của Việt Nam đã bị các cơ quan chức năng phía nước ngoài kiểm tra và trả lại. Kể từ đó đến nay, vị thế của Việt Nam đã được cải thiện, cả về tuyệt đối và tương đối.<sup>26</sup> Đã có nhiều cố gắng để xác định và quản lý các khâu kiểm soát chính yếu, nhất là trong xuất khẩu cá, nhưng nói chung vẫn còn nhiều bất cập, chủ yếu liên quan đến giám sát dịch bệnh, ô nhiễm môi trường và quản lý chuỗi cung ứng nói chung.<sup>27</sup>

**Bảng 18 minh họa hiện trạng.** Trong mỗi loại hàng hóa liệt kê Việt Nam đều đứng trong nhóm 5 nước hàng đầu về lượng hàng và kim ngạch xuất khẩu. Nhưng hầu hết hàng Việt Nam đều bán với giá thấp hơn các nước dẫn đầu khác. Nông sản Việt Nam có giá bán thấp hơn kể cả đối với những mặt hàng đặc chủng của Việt Nam (ví dụ cà phê vối) và mặt hàng dẫn đầu thị trường (ví dụ gạo 25% tấm), và đồng thời có giá bán thấp hơn so với các sản phẩm thay thế (ví dụ cà phê chè, gạo đỏ hay gạo hương). Cà phê vối được xuất khẩu với giá thấp

**Bảng 18:** Việt Nam là nước xuất khẩu lớn, giá cả thấp

	Xếp hạng toàn cầu (Tổng k.lượng)	Xếp hạng toàn cầu (Tổng k.lượng)	Xếp hạng toàn cầu 10 nước lớn nhất
Hạt điều (bóc vỏ)	1	1	6
Hạt tiêu đen	1	1	8
Cà phê (xanh)	2	2	10
Sắn (khô)	2	2	6
Gạo	3	4	10
Cao su	4	4	10
Chè	5	7	10

Nguồn: FAOSTAT.

26 Trong giai đoạn 2006-2008, Việt Nam có số trường hợp bị trả lại tại thị trường Hoa Kỳ tính trên 1 triệu USD hàng xuất khẩu cao hơn hẳn các nước xuất khẩu lớn khác. Ngược lại, năm 2013 tỷ lệ bị trả lại của Việt Nam vào EU thấp hơn so với Ấn Độ, Trung Quốc, Bangladesh, Ai-cập và Thái Lan.

27 Các nhà nhập khẩu quốc tế hiện nay chú ý hơn đến rủi ro môi trường trong chuỗi cung ứng của họ. Những rủi ro có thể hủy hoại chuỗi cung ứng hoặc uy tín, thương hiệu của nhà cung cấp nếu sản phẩm cuối cùng bị dính líu đến vấn đề suy thoái môi trường. Các thương hiệu toàn cầu thường xuyên kiểm tra và kiểm toán chuỗi cung ứng về cả rủi ro môi trường và xã hội và cam kết với các cổ đông và người tiêu dùng về việc tăng cường nguồn cung bền vững.

hơn một chút so với chỉ số LIFFE (giá quốc tế). Năm 2013, giá xuất khẩu chè trung bình của Việt Nam là 1.524 USD/tấn, thấp hơn khoảng 40% so với Ấn Độ (2.688 USD) và Kenya (2.799 USD). Cho đến cuối thập kỷ 2000 phần lớn xuất khẩu gạo của Việt Nam là gạo chất lượng trung bình và thấp, được bán với giá thấp nhất trên thị trường quốc tế và trong một số năm chủ yếu bán cho Chính phủ các nước khác để phân phát trong các chương trình trợ cấp lương thực. Trong vài năm gần đây, xuất khẩu gạo của Việt Nam đã dịch chuyển dần sang chất lượng cao và đa dạng hóa, gồm cả các giống gạo thơm. Nhưng ngay cả trong phân mảnh thị trường này gạo Việt Nam cũng có giá thấp hơn các nước.

**Phần lớn các sản phẩm nông nghiệp của Việt Nam không được biết đến bởi người tiêu dùng nước ngoài.** Nguyên liệu giá rẻ từ Việt Nam được trộn lẫn với các sản phẩm từ nước khác. Cà phê với Việt Nam được trộn lẫn với cà phê chè từ châu Phi hoặc Mỹ La-tinh để tạo ra nhiều sản phẩm cà phê hòa tan khác nhau được tiêu dùng tại châu Âu và Bắc Mỹ. Sắn khô Việt Nam được dùng làm thức ăn chăn nuôi, tinh bột và các sản phẩm khác tại Trung Quốc. Xuất khẩu tre Việt Nam cũng theo con đường tương tự, tức là hầu hết giá trị gia tăng được tạo ở nước ngoài. Nhiều sản phẩm thô của Việt Nam được bán trong các sản phẩm dán nhãn “được làm từ nguyên liệu từ nhiều nước”. Hàng tươi sống không được dán nhãn hoặc đôi khi dán nhãn nước khác. Nghịch lý là ở chỗ món ăn Việt Nam ngày càng được biết đến tại các nước thu nhập cao thì hầu hết thực phẩm do Việt Nam cung cấp lại không được ai biết đến. Có lẽ một phần do rủi ro về an toàn thực phẩm và rủi ro môi trường.

**Hầu hết xuất khẩu nông nghiệp của Việt Nam ở dạng hàng thô hoặc sơ chế (ví dụ xay xát gạo).** Năm 2013, hàng thô chiếm 83% giá trị xuất khẩu (Bảng 19). Sản phẩm giá trị gia tăng về tôm chiếm phần lớn xuất khẩu hàng chế biến gần đây. Tuy xuất khẩu hàng chế biến có tăng trong vài năm gần đây nhưng hầu hết trong số đó có được là nhờ một vài doanh nghiệp bán sản phẩm tôm có giá trị gia tăng. Với cách làm này nên có khá ít thương hiệu nông sản Việt Nam được người tiêu dùng tìm mua ở nước ngoài.

**Bảng 19:** Kim ngạch xuất khẩu nông nghiệp Việt Nam\* năm 2013: Sản phẩm thô và chế biến

Sản phẩm thô	Giá trị (1.000 USD)	% trên tổng xuất khẩu	Hàng chế biến	Giá trị (1.000 USD)	% trên tổng giá trị xuất khẩu
Động vật sống (kể cả cá, tôm)	4.293,2	27,8	Thịt, cá, sữa, sản phẩm động vật ăn được	1.458,7	9,5
Rau, củ, quả, hạt	2.494,2	16,2	Rau, quả, hạt chế biến	218,0	1,4
Cà phê, chè, hương vị	3.971,9	25,8	Khác (cà phê, chè, dầu thơm, tinh chất)	245,0	1,6
Ngũ cốc	1.914,4	12,4	Ngũ cốc chế biến	482,8	3,1
Hạt có dầu, quả có dầu, hạt, nhân, hoa quả, v.v...	57,2	0,4	Mỡ động vật, dầu thực vật, sản phẩm tách	165,4	1,1
Đường thô	2,4	0,0	Kẹo bánh	98,6	0,6
Cocoa thô	8,3	0,1	Ca cao chế biến	7,5	0,0
<b>Tổng số</b>	<b>12.741,5</b>	<b>82,7</b>	<b>Tổng số</b>	<b>2.676,0</b>	<b>17,3</b>

\* Thực phẩm gồm các mã 01–21 trong UNCOMTRADE, trừ mã 05 (sản phẩm có nguồn gốc từ động vật), 06 (cây sống, thực vật sống, hoa tươi, củ), 13 (Nhựa cánh kiến đỏ; gồm, nhựa cây, các chất nhựa và các chất chiết suất từ thực vật khác), và 14 (vật liệu tết bện từ thực vật, sản phẩm từ thực vật). Nguồn: ITC, UNCOMTRADE.

**Về bản chất, không có gì xấu khi là một nước xuất khẩu nông sản thô nếu đảm bảo hiệu quả và có uy tín trên thế giới.** Brazil chính là một ví dụ như vậy. Trên 80% kim ngạch xuất khẩu nông sản, thực phẩm của nước này là hàng thô-khô đậu tươi, ngô, bông, đường thô, cà phê, thịt bò ướp lạnh, v.v... Ca-na-đa, Hoa Kỳ, U-crai-na cũng xuất nhiều hàng nông sản thô. Nhưng những nước đó có diện tích đất lớn với các trang trại quy mô lớn, cơ giới hóa cao và khâu giao hàng được hỗ trợ bởi vận chuyển đường sắt hoặc đường sông giá rẻ.

**Việt Nam lại có một cơ cấu nông nghiệp hoàn toàn khác và theo tiêu chuẩn quốc tế thì nông nghiệp Việt Nam bị hạn chế về đất.** Vì vậy cần phải tạo ra nhiều giá trị hơn từ nguồn tài nguyên đất ít ỏi đó.<sup>28</sup> Có thể thực hiện điều đó bằng cách thay đổi cách sử dụng đất, đa dạng hóa cây trồng, vật nuôi, thay đổi cách thức canh tác và xử lý sau thu hoạch (theo hướng tăng giá trị hoặc tạo ra hàng hóa khác biệt) và chế biến hàng thô thành các sản phẩm có giá trị gia tăng. Các yếu tố tự nhiên của Thái Lan cũng gần với Việt Nam hơn các nước xuất khẩu nguyên vật liệu khác nhắc đến trong báo cáo này. Nhưng Thái Lan đã gạt hái một số thành công khi xây dựng các ngành hàng có giá trị gia tăng, có khả năng cạnh tranh cao (từ chính nguyên liệu của họ) ngay cả khi Thái Lan vẫn tiếp tục là nước xuất khẩu lớn về các nông sản thô đó. Thái Lan nay đã là một nước xuất khẩu lớn sản phẩm cao su công nghiệp và thành phẩm, rau quả chế biến, bánh kẹo và cá chế biến.

## Chuỗi giá trị kém hiệu quả và thiếu hành động tập thể

**Tăng thu nhập nông thôn từ xuất khẩu nông nghiệp và bán hàng giá trị cao trên thị trường nội địa không nhất thiết phải leo lên bậc thang cao hơn trong chuỗi giá trị.** Trong một số chuỗi giá trị nông nghiệp, vẫn tồn tại nhiều công đoạn lãng phí, làm tăng chi phí không cần thiết, làm yếu tín hiệu và động lực cho nông dân và các khâu trung gian đảm bảo tiêu chuẩn chất lượng. Dưới đây sẽ nêu ra một số yếu kém về cấu trúc và thể chế phổ biến.

**Ở cấp nông hộ, người nông dân sử dụng quá lãng phí phân bón, hóa chất và các vật tư đầu vào khác.** Nông dân sợ rủi ro, chỉ nghĩ đến tăng năng suất thay vì phải tăng hiệu quả và không biết rằng giảm chi phí sẽ tăng được lợi nhuận. Các sáng kiến thúc đẩy giảm sử dụng vật tư đầu vào nhưng vẫn quản lý tốt quá trình sản xuất đã cho thấy tiềm năng to lớn có thể giảm chi phí vật tư và môi trường. Phần trước đã nêu ví dụ về sử dụng nước trong ngành cà phê. Các nông dân áp dụng phương pháp trồng lúa sử dụng ít nước và phân bón cũng thu được năng suất và lợi nhuận cao hơn, đồng thời giảm được phát thải khí nhà kính (Trần Thu Hà 2015, Keyser và cộng sự 2013).

**Một tỷ lệ rất nhỏ hàng xuất khẩu được sản xuất và thu mua bởi các hợp tác xã hoặc các tổ chức thương mại chính thức.** Từ lâu Nhà nước đã có chính sách khuyến khích phát triển hợp tác xã nhưng số lượng các hợp tác xã đã giảm mạnh. Hầu hết các hợp tác xã còn tồn tại chỉ vì mục đích điều phối sử dụng nước và cung cấp dịch vụ tư vấn cho xã viên. Trong số khoảng 9.200 hợp tác xã dịch vụ còn hoạt động năm 2012 có 84% nằm tại các vùng sản xuất với tỷ trọng xuất khẩu thấp. Chưa đến 1% các hộ trồng cà phê quy mô nhỏ tham gia các hợp tác xã kiểu mới; tại các vùng xuất khẩu gạo trọng điểm tỷ lệ cũng thấp tương tự. Tại vùng đồng

28 Nếu tính dựa vào năng suất trung bình và chênh lệch giá cả thì lợi nhuận trên mỗi ha đất trồng chè tại Kenya cao gấp 5 lần so với Việt Nam. Người trồng chè tại Kenya khá giàu, trong khi tại Việt Nam thì không.

bằng sông Cửu Long có hàng nghìn tổ hợp tác phi chính thức nhưng không có chức năng kinh doanh. Các hợp tác xã kiểu mới, định hướng kinh doanh cũng gặp phải vấn đề về quản lý, quản trị và bị chính quyền địa phương can thiệp vào quá trình ra quyết định. Do có ít hợp tác xã hoạt động hiệu quả nên chi phí giao dịch trong hầu hết các chuỗi giá trị xuất khẩu tăng lên, các doanh nghiệp thu mua và thương lái khó gắn kết, theo dõi và quản lý việc thu mua với từng nông dân. Tình trạng đó cũng làm tăng thất thoát sau thu hoạch khi nguyên vật liệu không được phơi sấy và bảo quản đúng quy trình. Tính kinh tế theo quy mô chắc chắn tạo ra lợi thế to lớn riêng đối với khâu sau thu hoạch. Việc thiếu hành động tập thể của nông dân đã làm suy yếu vị thế đàm phán và tiếng nói của họ trong chuỗi giá trị.

**Hợp đồng nông sản tại Việt Nam kém phát triển hơn rất nhiều so với các nước khác, nơi các hộ nông dân nhỏ giữ vai trò nổi bật trong chuỗi giá trị hàng hóa** (Verhofstadt và cộng sự 2014). Cách tổ chức sản xuất theo hợp đồng thường liên quan đến hợp đồng mua/bán trước, cam kết cung cấp vật tư đảm bảo chất lượng (thường là khoản vay ưu đãi để ứng trước vật tư) và dịch vụ tư vấn quản lý. Làm như vậy sẽ quản lý được rủi ro về giá, giảm thiểu sử dụng không đúng quy cách, lãng phí vật tư và khớp nối tốt hơn giữa sản xuất và đòi hỏi về chất lượng nguyên vật liệu của bên mua. Hợp đồng nông sản thường thấy trong ngành sản xuất sữa, rau quả và thủy sản. Tuy còn nhỏ nhưng đã có ngày càng nhiều cơ sở chăn nuôi lợn và gà thịt ký kết hợp đồng bán trước với các nhà cung cấp con giống và thức ăn. Đây là điều có thể dự đoán được xu hướng này sẽ tiếp tục đối với các sản phẩm giá trị cao và khó bảo quản này.

**Trong ngành cà phê, rất ít khi các doanh nghiệp chế biến, xuất khẩu mua trực tiếp từ nông dân.** Theo Thông tư 08/2013/TT-BCT của Bộ Công Thương, các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài không được phép mua trực tiếp từ nông dân mà phải thông qua một công ty đăng ký tại địa phương (hoặc hợp tác xã). Hợp đồng chính thức cũng không đem lại quá nhiều lợi ích cho chuỗi giá trị cà phê với nhưng khi các công ty không thể mua trực tiếp từ nông dân thì cũng khó yêu cầu hoặc khuyến khích nông dân áp dụng các phương pháp canh tác bền vững môi trường. Trong ngành xuất khẩu gạo đã có một số điển hình mới khá thú vị nhưng tỷ lệ sản xuất theo hợp đồng chỉ chiếm 3-6%. Sản xuất theo hợp đồng tỏ ra có ích khi công ty xuất khẩu đòi hỏi một loại gạo với chất lượng cụ thể và có ý định quảng bá thương hiệu gạo đó dựa trên khác biệt về chất lượng. Gần đây một số địa phương đã cố gắng thúc đẩy ngành lúa gạo đi theo hướng sản xuất liên kết theo hợp đồng.

**Nhìn chung, có rất ít các hình thức hợp tác trong thu mua nông sản ở Việt Nam.** Liên kết trực tiếp giữa doanh nghiệp chế biến - xuất khẩu với nông dân còn ít, trừ ngành nuôi trồng thủy sản. Trong hầu hết các chuỗi giá trị vẫn tồn tại nhiều khâu trung gian và đặc biệt trong sản xuất lúa gạo (ví dụ, thương lái, cơ sở xay xát gạo, đôi khi phải qua một số trung gian và đại lý nữa mới đến được doanh nghiệp xay xát, đánh bóng gạo và doanh nghiệp xuất khẩu). Năng lực công nghệ, tài chính và đạo đức kinh doanh mỗi doanh nghiệp trung gian khác nhau. Vì vậy rất khó truy nguyên nguồn gốc của nhà cung ứng. Như vậy sẽ khó thực hiện cam kết kỳ hạn với người mua và đảm bảo rằng nguồn gốc sản phẩm an toàn và bền vững. Khi đã không quản trị được chuỗi cung ứng thì tốt nhất là không công bố cho khách hàng biết về nguồn gốc sản phẩm. Ngoài ra, một số lượng lớn nông sản, thực phẩm Việt Nam còn không được biết đến theo một cách khác nữa. Đó là thương mại tiểu ngạch với các nước láng giềng phía Bắc và phía Tây, trong đó các bên đều cố gắng trốn thuế, trốn kiểm soát chất lượng và an toàn vệ sinh thực phẩm, hoặc trốn kiểm soát đối với việc buôn bán một số sản phẩm (động vật hoang dã, một số loại gỗ).

**Hành động tập thể của hiệp hội ngành hàng đã cho thấy một số tín hiệu khả quan trong vài năm gần đây mặc dù trong quá khứ họ chỉ đóng vai trò chính trị và theo dõi thông tin hơn là vai trò hội nghề nghiệp.** Tại nhiều nước các hiệp hội ngành hàng giữ vai trò quan trọng trong việc khuếch trương sản phẩm, khuyến khích cải tiến công nghệ (thông qua bộ quy tắc ứng xử và đăng ký nhãn hiệu), ưu tiên nghiên cứu và các chức năng khác. Việt Nam cũng đang đi theo hướng này, ví dụ gần đây đã thành lập Ban Điều phối Ngành hàng Cà phê Việt Nam và các hiệp hội ngành thủy sản và chè. Trong ngành lúa gạo, Hiệp hội Lương thực Việt Nam vẫn giữ vai trò hành chính là chủ yếu và dành tỷ trọng xuất khẩu lớn cho các doanh nghiệp nhà nước. Đó là lý do phần nào dẫn đến tình trạng một nước xuất khẩu gạo lớn thứ 2 trên thế giới không có một chiến lược dài hạn về xuất khẩu gạo. Thay vào đó, hiện đã có một số quy định mới để tái cấu trúc ngành lúa gạo theo hướng tăng cường hiệu quả kỹ thuật của chuỗi giá trị. Tuy nhiên, rất khó cải thiện quan hệ thị trường chỉ bằng các nghị định. Trong ngành lúa gạo cần cả cây gậy và củ cà rốt cùng với cải thiện môi trường kinh doanh bằng cách tạo sân chơi bình đẳng cho doanh nghiệp nhà nước và tư nhân hoặc chuyển trọng tâm hoạt động các doanh nghiệp nhà nước sang các chức năng đảm bảo an ninh lương thực, chức năng xã hội thay vì các chức năng thương mại.


**Thực trạng xuất khẩu nông sản, trong đó khối lượng hàng hóa tăng đáng kể nhưng không đảm bảo chất lượng và tính bền vững phần nào là hệ quả của thời gian phát triển quá gấp** (mới có 10-20 năm) để các ngành hàng đạt độ chín muồi. Nó cũng phản ánh chính sách nhà nước và cách thức can thiệp vào một số ngành. Trước đây và trong một số trường hợp cho đến hiện nay, các nông lâm trường quốc doanh, các doanh nghiệp chế biến và xuất khẩu nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong một số ngành hàng. Trong nhiều năm các doanh nghiệp quốc doanh kinh doanh cà phê và chè đã góp phần tạo nên thói quen sản xuất hàng chất lượng thấp và đã cản trở quá trình hình thành các hiệp hội ngành hàng chuyên nghiệp thường gặp trong ngành nguyên liệu đồ uống thế giới. Vai trò chủ đạo của các doanh nghiệp nhà nước trong ngành lúa gạo từ khi thành lập cho đến thập kỷ 2000 chủ yếu mang tính chất chính trị thay vì định hướng kinh doanh, trong đó phần lớn khối lượng buôn bán được thực hiện theo hợp đồng chính phủ. Các doanh nghiệp tư nhân và các tác nhân điều hành chuỗi giá trị chuyên nghiệp bị hạn chế hoạt động bởi hình thức cấp hạn ngạch xuất khẩu và phải bám vào các doanh nghiệp của khu vực nhà nước. Chỉ gần đây mới xuất hiện các sản phẩm chất lượng cao, các thương hiệu được biết đến và thị phần tư nhân mới bắt đầu tăng lên.

**Sự tồn tại của các doanh nghiệp nhà nước được ưu tiên tiếp cận vốn đã đẩy lùi sự tham gia của các doanh nghiệp nước ngoài và doanh nghiệp tư nhân vào một số ngành hàng.** Điều này cũng góp phần làm cho nguồn lực của chính phủ bị gắn vào các nông lâm trường và xí nghiệp làm ăn không hiệu quả. Đáng lẽ, nguồn lực đó đã có thể dùng vào việc cung cấp hỗ trợ kỹ thuật, hiệu quả quản lý tài chính, thúc đẩy thương mại và mang lại tác động tích cực hơn cho doanh nghiệp tư nhân bằng cách nâng cao an toàn thực phẩm và an toàn sinh học. Đây là hướng đi cần thiết trong thời điểm hiện nay.

**Ngoài ra, Chính phủ cũng chưa cân đối giữa chức năng thúc đẩy tăng trưởng ngành và quản lý rủi ro đi kèm.** Ví dụ, chính quyền địa phương và các cơ quan hữu quan đã làm ngơ, nếu không nói là khuyến khích tình trạng phá hoại môi trường trong quá trình mở rộng diện tích trồng cà phê và nuôi trồng thủy sản trong thập kỷ 1990 và 2000 (thông qua việc xây dựng các công trình hạ tầng và cung cấp dịch vụ hỗ trợ). Chỉ đến gần đây, khi tăng trưởng bị đe dọa bởi dịch bệnh, cây già cỗi, hạ tầng xuống cấp thì chính quyền địa phương mới thực hiện một số sáng kiến về môi trường bền vững. Các tỉnh cạnh tranh nhau để thu hút đầu tư đánh

bắt và nâng cao năng lực chế biến thủy sản đến mức dư thừa công suất nên đã dẫn đến nạn khai thác gần bờ quá mức. Các nỗ lực quản lý nguồn lợi thủy sản vùng ven biển bền vững cho toàn dân cũng bị ảnh hưởng do thiếu vốn. Khi Chính phủ tham gia với tư cách là một tác nhân kinh doanh thay vì người kiến tạo và các tác nhân khác không có khả năng hoặc không được khuyến khích thực hiện vai trò dẫn dắt thì hệ thống chuỗi giá trị sẽ phát triển chậm hoặc kém phát triển so với quy mô và mức độ phức tạp của ngành. Sự can thiệp của các cơ quan công quyền đã làm cho ngành nông nghiệp Việt Nam còn yếu kém về chất lượng và tính bền vững.





**Chương 3. Mục tiêu và  
khát vọng cho nông nghiệp  
Việt Nam: Thập kỷ tới  
và xa hơn nữa**

**M**uốn xem xét tương lai nền nông nghiệp Việt Nam cần chú ý đến bối cảnh chung về kinh tế - xã hội, thay đổi về nhu cầu nông sản, xu thế phát triển trên thị trường thế giới và tác động của biến đổi khí hậu.

## Bối cảnh vĩ mô

- **Trong vòng 1-2 thập kỷ tới cơ cấu dân số và xu thế kinh tế-xã hội Việt Nam sẽ thay đổi theo hướng trở thành “một nền kinh tế công nghiệp hiện đại”.** Trong đó phải kể đến hiện tượng già hóa dân số (Ngân hàng Thế giới /Bộ KHĐT 2016). Trong thời gian vừa qua Việt Nam đã được hưởng lợi nhờ tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động lớn. Lợi thế dân số này nay đã chấm dứt-tỷ trọng dân số độ tuổi lao động đã đạt mức đỉnh năm 2013 và bắt đầu đi xuống. Số lượng tuyệt đối nhóm dân trong độ tuổi lao động dự kiến sẽ đạt mức đỉnh vào giữa thập kỷ 2030. Trong giai đoạn từ nay tới khi đó Việt Nam sẽ chuyển từ một xã hội trẻ sang xã hội già hóa theo tiêu chuẩn của LHQ.
- **Đô thị hóa tiếp diễn.** Trong giai đoạn giữa thập kỷ 1980 đến 2015 dân số đô thị Việt Nam tăng từ 13 lên 30 triệu, chiếm 1/3 dân số hiện nay. Sau 1 thập kỷ nữa Việt Nam sẽ có 50 triệu dân sống tại khu vực đô thị, chiếm 1/2 dân số.
- **Tầng lớp trung lưu phát triển.** Vào giữa thập kỷ 2030 trên một nửa dân số Việt Nam sẽ thuộc tầng lớp trung lưu với mức tiêu dùng trên 10 USD/ngày. Hiện nay tỷ lệ này mới chiếm 10% dân số.

**Những biến động dân số này dẫn đến nhiều hệ quả về phát triển nguồn nhân lực, thị trường lao động trong nước, cạnh tranh về tài nguyên đất và nước.** Sự phát triển của tầng lớp trung lưu mang lại tiềm năng phát triển thị trường nội địa, tạo động lực phát triển, trong đó bao gồm cả phát triển nông nghiệp (xem phía dưới).

## Cầu về nông sản thay đổi trên thị trường trong nước và khu vực

**Trong khu vực Đông Á và Đông Nam Á, tổng mức tiêu thụ lương thực thực phẩm dự kiến sẽ tăng và đa dạng hóa nhanh chóng do dân số, kinh tế, thu nhập và mức độ đô thị hóa đều tăng.** Tổng mức tiêu thụ ca-lo trong khu vực đã tăng cùng thu nhập và sẽ tiếp tục tăng trong những năm sắp tới, nhất là trong nhóm nghèo, nhưng tốc độ tăng trưởng dự kiến sẽ giảm tại hầu hết các nước, kể cả Việt Nam. Bảng 20 cho thấy mức ca-lo sẵn có/người dựa trên bảng cân đối lương thực, thực phẩm cho các năm 1961, 2009 và dự báo cho năm 2030.<sup>29</sup> Trong các năm tới, sự thay đổi chủ yếu sẽ diễn ra đối với cơ cấu tiêu thụ lương thực thực phẩm do mức độ đô thị hóa và thu nhập tăng lên. Lượng tiêu thụ ca-lo dự kiến sẽ tăng 19%. Tại Trung Quốc, biến động dự kiến sẽ mạnh hơn. Tổng ca-lo tiêu thụ tại Trung Quốc hiện đã cao hơn các nước Đông Á khác và dự kiến sẽ tăng 23% vào năm 2030, chủ yếu do lượng thịt tiêu thụ tăng gấp đôi. Trung Quốc sẽ chiếm khoảng

29 Mức tiêu thụ ca-lo được tính theo bảng cân đối thực phẩm là đại lượng đo lường lượng thực phẩm còn lại sau khi trừ đi nhu cầu công nghiệp, hạt giống và các mục đích sử dụng khác (ví dụ làm nhiên liệu sinh học) trong tổng cung lương thực (tổng sản lượng +/- cân cân thương mại). Con số này không tính đến lượng hư hỏng, thất thoát trong bữa ăn và các thất thoát khác. Đây là con số khá lớn tại hầu hết các nước. Vì vậy, con số ước tính theo phương pháp bảng cân đối thực phẩm sẽ không tránh khỏi tính thừa lượng tiêu thụ ca-lo thực tế.

2/3 tổng cầu về thịt khu vực Đông Á và Đông Nam Á vào năm 2030.

**Mức tăng cầu lương thực thực phẩm chủ yếu do thay đổi cơ cấu tiêu thụ giữa các loại lương thực thực phẩm khi thu nhập tăng và đô thị hóa tiếp diễn.**<sup>30</sup> Cơ cấu bữa ăn thay đổi do người tiêu dùng có thu nhập cao hơn và chuyển sang tiêu thụ các loại sản phẩm có độ co giãn thu nhập cao hơn. Sự thay đổi này bao gồm: (i) tăng tiêu thụ thực phẩm phi ngũ cốc như rau, quả, protein động vật (thịt, cá, trứng, sữa), hạt, hạt có dầu; và muốn có protein động vật lại đòi hỏi phải có thức ăn chăn nuôi làm từ ngũ cốc; (ii) tăng tiêu thụ thực phẩm chế biến để nấu ăn tại nhà; và (iii) tăng tiêu thụ thức ăn làm sẵn để ăn ngoài hộ gia đình.

Đa dạng hóa bữa ăn có liên quan mật thiết tới hiện tượng đô thị hóa và quá trình thương mại hóa sản xuất lương thực, thực phẩm tại vùng nông thôn. Bảng 21 cho thấy mức calo tiêu thụ/người một số loại lương thực thực phẩm chính trong năm 2009 và dự báo cho năm 2030.

**Bảng 20:** Mức cung thực phẩm hàng ngày\* tại một số nước châu Á, giai đoạn 1961–2009 và 2009–2030 (dự báo)

Khu vực/Nước	Thực tế		Dự báo	Tăng trưởng hàng năm**	
	1961	2009	2030	1961–2009	2009–2030
Thế giới	2.189	2.831	3.050	0,54%	0,35%
Trung Quốc	1.426	3.036	3.739	1,57%	0,99%
Cam-pu-chia	2.019	2.382	2.667	0,34%	0,54%
In-đô-nê-xi-a	1.759	2.646	2.963	0,85%	0,54%
Nhật Bản	2.524	2.723	2.613	0,16%	-0,20%
CHDCND Lào	1.946	2.377	2.662	0,42%	0,54%
Ma-lai-xi-a	2.419	2.902	3.249	0,38%	0,54%
Myanmar	1.684	2.493	2.792	0,82%	0,54%
Phi-lip-pin	1.806	2.580	2.889	0,74%	0,54%
Hàn Quốc	2.141	3.200	3.583	0,84%	0,54%
Thái Lan	1.899	2.862	3.205	0,85%	0,54%
<b>Việt Nam</b>	<b>1.794</b>	<b>2.690</b>	<b>3.012</b>	<b>0,84%</b>	<b>0,54%</b>

\*kcal/người/ngày. \*\* Theo hàm lô-ga-rít. Nguồn: Jamora và Labaste 2015.

**Trong toàn bộ khu vực Đông Á và Đông Nam Á, nhóm dân cư đô thị và nhóm thu nhập cao sẽ giảm lượng tiêu thụ gạo.** Tiêu thụ trực tiếp (dùng làm thức ăn cho người) lúa mì và ngô dự kiến sẽ tăng. Tổng lượng ca-lo ngũ cốc sẽ tăng nhẹ, nhưng tiêu thụ gián tiếp ngũ cốc và hạt có dầu (thức ăn gia súc) sẽ tăng nhanh hơn nhiều so với mức tăng cầu về thịt. Tiêu thụ phi ngũ cốc tại khu vực đô thị cũng tăng nhanh hơn tại khu vực nông thôn châu Á. Trong quá trình đô thị hóa, chuỗi giá trị sẽ dịch chuyển theo hướng tăng thực phẩm chế biến và bảo quản lạnh. Người tiêu dùng khu vực đô thị sẽ tiêu thụ nhiều thực phẩm làm sẵn trong bữa ăn của họ. Trong khoảng nửa thế kỷ, từ năm 1962 đến năm 2009, lượng tiêu thụ thịt/người đã tăng gấp đôi và có thể tăng gấp đôi lần nữa trong giai đoạn 2015–2030. Mức tiêu thụ thịt, nhất là thịt lợn và gia cầm, tăng trưởng mạnh và đều đã dẫn đến một số tác động gián tiếp nhưng mạnh mẽ lên sự phát triển ngành thức ăn chăn nuôi (Agrifood Consulting International 2014). Lượng cầu về cá và thủy, hải sản đã tăng hơn hai lần trong giai đoạn 1961–2009. Từ nay đến 2030, dự kiến tiêu thụ cá sẽ tăng thêm 50%. Sản lượng sữa dự kiến sẽ tăng mạnh nhất để theo kịp mức độ tiêu thụ trên thế giới.

**Dân số tăng, thu nhập tăng và thay đổi cơ cấu ăn uống sẽ dẫn đến làm tăng cầu mạnh mẽ đối với một số mặt hàng nông sản khác ngoài các cây lương thực cơ bản vào năm 2030.** Theo dự báo trong Bảng 21, cầu lương thực thực phẩm khu vực Đông và Đông Nam Á sẽ tăng 30% trong giai đoạn 2009–2030 tính theo giá đô-la cố định. Giá trị lương thực thực phẩm tiêu thụ theo giá hiện hành sẽ tăng từ 824 tỉ USD năm 2009 lên 2 nghìn tỉ USD năm 2030-tương đương 1.062 tỉ USD theo giá đô-la cố định, tức là tăng khoảng 30%. Cơ

30 Một nghiên cứu gần đây về Trung Quốc cho thấy trong giai đoạn 1980–2009, 1/3 số gia tăng tiêu thụ thực phẩm liên quan đến gia tăng dân số, 2/3 còn lại liên quan đến thay đổi cách ăn uống (Đô thị hóa tại Trung Quốc và An ninh Lương thực, Ngân hàng Thế giới, 2014).

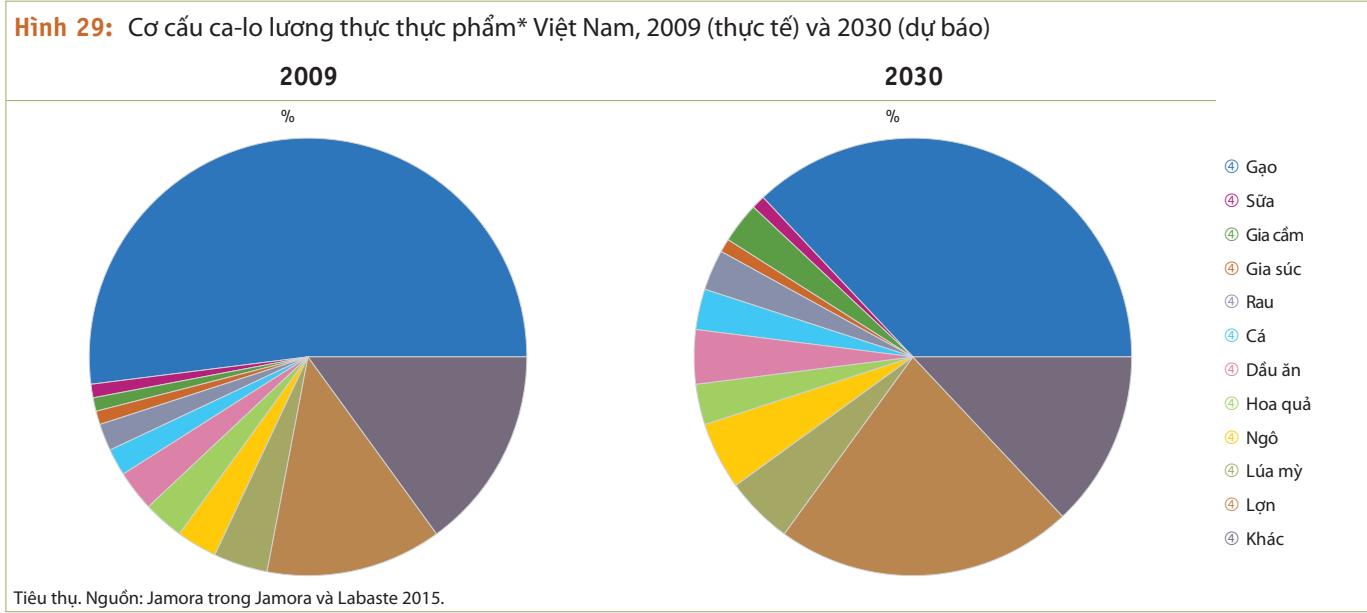
cấu cầu tất nhiên sẽ bị ảnh hưởng bởi giá tương đối giữa các nhóm sản phẩm, nhưng kết quả dự báo hiện nay cho thấy các sản phẩm chăn nuôi, cá, rau, quả sẽ tăng mạnh.

**Mức tiêu thụ ca-lo hàng ngày tại Việt Nam dự báo sẽ tăng nhẹ trong các thập kỷ tới.** Tiêu thụ ca-lo hàng ngày dự báo sẽ tăng từ 2.690 ca-lo năm 2009 lên 2.895 ca-lo năm 2030. Nếu xu thế đô thị hóa, tăng thu nhập và tăng cường nhận biết về lương thực thực phẩm như hiện nay vẫn tiếp diễn thì cơ cấu ca-lo tiêu thụ sẽ rất khác. Vào cuối những năm 1990 gạo chiếm 70% lượng ca-lo tiêu thụ tại Việt Nam, nhưng đã giảm xuống còn 52% năm 2009 (Hình 29). Vào năm 2030 tỷ trọng gạo sẽ tiếp tục giảm xuống còn 1/3 tổng ca-lo tiêu thụ. Sản phẩm động vật kể cả hải sản sẽ chiếm dưới 1/3, còn lại là dầu ăn, rau, quả, đường, thực phẩm chế biến. Tốc độ tăng nhanh của tiêu thụ sản phẩm sữa sẽ tiếp tục duy trì.

**Bảng 21:** Tiêu thụ một số loại lương thực thực phẩm hàng ngày\* tại một số nước Đông Á và Đông Nam Á, 2009 (thực tế) và 2030 (dự báo)

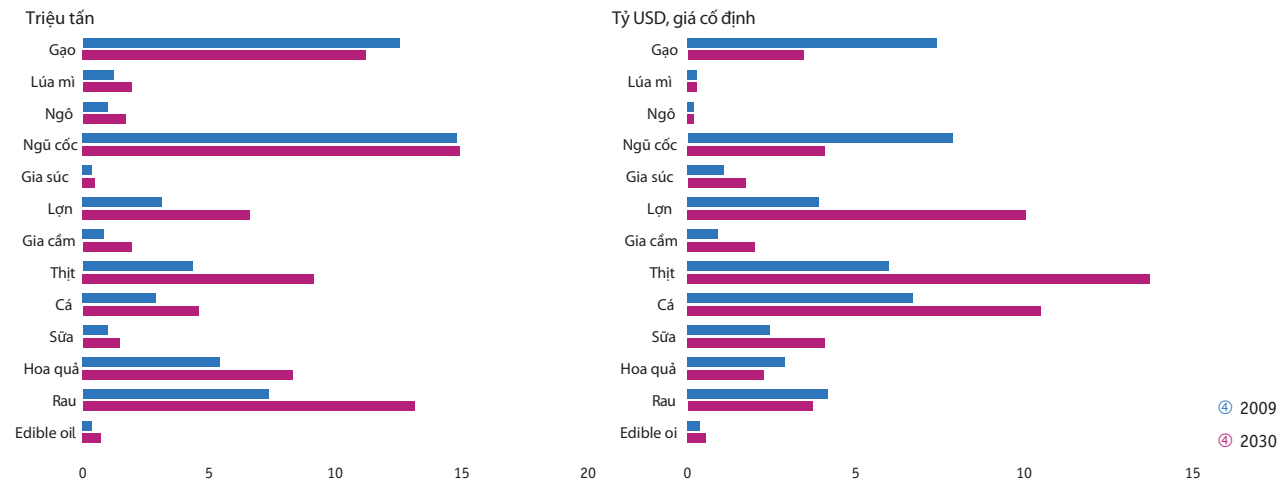
	2009	2030	Change
Gạo	889	850	-4%
Ngũ cốc khác	535	645	21%
Các loại thịt	350	664	90%
Cá	54	79	46%
Sữa	55	78	42%
Rau	74	111	50%
Quả	160	280	75%
Dầu ăn	143	210	47%
Khác**	434	273	-37%
Tổng	2.694	3.190	29%

\*kcal/ người / ngày.\*\*"Khác" gồm các loại còn lại, chủ yếu là đường, chất làm ngọt khác, rau, hạt, hạt có dầu, dầu khác, gia vị, mỡ động vật. Nguồn: Jamora và Labaste 2015.



**Thay đổi tiêu dùng thay đổi như trên sẽ có tác động kinh tế rất lớn.** Hình 30 minh họa khối lượng và giá trị hiện tại và dự báo một số loại thực phẩm. Khối lượng gạo tiêu thụ sẽ giảm khoảng 10% và giá trị theo giá hiện hành sẽ giảm nhiều so với mức năm 2009 do dự kiến giá thực sẽ giảm. Ngược lại, giá trị tiêu dùng các sản phẩm chăn nuôi và thủy hải sản sẽ tăng. Mức tiêu thụ ngô trực tiếp sẽ không tăng nhưng nhu cầu sản xuất thức ăn chăn nuôi sẽ tăng, kéo theo tăng cầu về ngô và các sản phẩm cây trồng khác nếu có thể tăng

**Hình 30:** Thay đổi khối lượng và giá trị trên thị trường lương thực thực phẩm nội địa Việt Nam



Nguồn: Jamora và Labaste 2015.

năng suất thông qua áp dụng giống mới, cải thiện tưới tiêu và phương thức canh tác. Nếu không, sẽ phải gia tăng nhập khẩu thức ăn chăn nuôi và nguyên liệu làm thức ăn chăn nuôi. Nhiều yếu tố có thể tác động lên giá cả tuyệt đối và giá cả tương đối các loại lương thực thực phẩm khác nhau nhưng bức tranh tổng thể vẫn không đổi dù cho sự dịch chuyển cơ cấu trên thị trường lương thực thực phẩm trong nước có thể diễn ra chậm hơn. Nếu đây là xu thế chính thì ngành sản xuất protein động vật sẽ có cơ hội lớn; và ngành kiểm soát dịch bệnh chăn nuôi, quản lý an toàn thực phẩm và chuỗi kho lạnh liên hoàn nhằm đảm bảo chất lượng và giảm bớt tổn thất thực phẩm giá trị cao, mau hỏng cũng có cơ hội lớn.

**Cùng với thay đổi về cơ cấu tiêu thụ và chi tiêu lương thực thực phẩm trong nước, cơ cấu ngành kinh doanh nông nghiệp và hành vi của các tác nhân trong chuỗi giá trị cũng sẽ thay đổi đáng kể.** Thay đổi cấu trúc sẽ diễn ra đối với một số khâu trong chuỗi giá trị nông nghiệp, mức độ tập trung hóa và cơ cấu sở hữu (nhà nước và tư nhân, trong nước và nước ngoài). Thay đổi hành vi bao gồm hành vi sản xuất, mua, bán; lựa chọn công nghệ; vai trò thị trường về tiêu chuẩn chất lượng, thực thi hợp đồng, mức độ liên kết theo chiều dọc và chiều ngang giữa các tác nhân thị trường. “Kỳ vọng” và “niềm tin” sẽ là những yếu tố quan trọng của quá trình thay đổi này. Bản chất của sự thay đổi là dịch chuyển từ sản xuất cấp độ địa phương, quy mô nhỏ, buôn bán trao tay, thâm dụng lao động sang chuỗi cung ứng dài, nhiều khâu trung gian khác nhau, thâm dụng vốn và công nghệ trong mọi công đoạn. Trong trào lưu đó, ngành bán lẻ thực phẩm Việt Nam sẽ tiếp tục hiện đại hóa (Reardon và cộng sự 2014). Mặc dù đầu tư vào siêu thị đang phát triển mạnh, nhưng doanh số bán hàng thực phẩm các siêu thị tại Việt Nam vẫn thấp hơn các nước trong khu vực. Liệu tỷ trọng này có thể đạt 30% hay 50% vào năm 2030 hay không còn phụ thuộc vào các yếu tố nhân khẩu, thị trường đất đai tại khu vực đô thị và liệu các chợ đầu mối, chợ cóc hiện nay có được hiện đại hóa và cung cấp được thực phẩm an toàn hay không.

**Quá trình phát triển này sẽ tạo ra tác động rộng lớn.** Ở các nước khác, ngành bán lẻ hiện đại bắt đầu phát triển bằng cách bán hàng chế biến sẵn (đồ hộp, hàng khô, hàng đóng gói như gạo, mì, dầu ăn) và sau đó bổ sung thêm các mặt hàng bán chế biến (sản phẩm sữa, thịt chế biến và đóng gói, hoa quả chế biến) và cuối cùng là rau, quả tươi (IFPRI 2008). Quá trình đó thể hiện rủi ro đối với việc kinh doanh các mặt hàng mau

hông, mặt hàng bán theo đợt hoặc theo mùa vụ và khó khăn trong tiêu chuẩn hóa chất lượng. Cái khó là phải quản lý được rủi ro và đòi hỏi hệ thống thu mua phải tổ chức theo liên kết dọc từ trang trại đến tận bàn ăn. Cũng cần thiết lập hệ thống truy nguyên nguồn gốc xuất xứ. Điều này có thể thực hiện thông qua các hợp đồng chính thức và phi chính thức, bao gồm cả các hợp đồng kỳ hạn tính tới việc cấp tín dụng, vật tư đầu vào và hỗ trợ kỹ thuật cho nhà sản xuất; và chuyển phương thức mua hàng tại chỗ bởi từng cửa hàng riêng lẻ sang phương thức mua tập trung thông qua các trung tâm phân phối được hỗ trợ bởi các cơ sở thu mua địa phương gắn với các chuỗi cung ứng lớn ở tầm quốc gia, khu vực và quốc tế (Reardon và cộng sự 2014). Hệ thống thu mua hiện đại cần dựa vào các trung tâm phân phối và mạng lưới kho chứa để đạt được lợi thế quy mô.

**Có thể sẽ không ngăn cản được quá trình tập trung hóa và loại bỏ các khâu trung gian vì như thế sẽ có lợi hơn về kinh tế và kinh doanh.** Vấn đề ở đây là chính sách công có thể định hướng và hỗ trợ kinh tế tư nhân như thế nào để mang lại kết quả không chỉ có lợi về kinh tế mà còn phù hợp về mặt xã hội mà không cần can thiệp trực tiếp. Kinh nghiệm cho thấy chính sách công có thể tạo điều kiện thuận lợi, gắn các hộ nông dân và các đơn vị kinh doanh quy mô nhỏ vào trong chuỗi bán hàng hiện đại. Có rất nhiều mô hình về chuỗi giá trị bao trùm phù hợp với từng hoàn cảnh cụ thể và ngành hàng cụ thể. Trong một số trường hợp, hợp đồng nông sản là phương thức phù hợp và khả thi; trong một số trường hợp khác cần lượng hàng lớn và giảm chi phí giao dịch thì lại phải tập hợp nông dân theo các hình thức khác, ví dụ thành lập hợp tác xã thương mại (Labaste và Jaffee 2015).

## Thị trường quốc tế

**Nhiều tổ chức đã đưa ra dự báo về xu hướng phát triển trên thị trường quốc tế trong vài thập kỷ tới.** Mặc dù kết quả dự báo có khác nhau về mức độ nhưng xu hướng phát triển chung thì giống nhau. Trong nghiên cứu này chúng tôi sử dụng kết quả của USDA (2015) và OECD/FAO (2015).

**Mức cầu toàn thế giới về hàng nông sản sẽ tiếp tục tăng cho đến năm 2024, theo cả hai báo cáo của USDA và OECD/FAO.** Theo OECD/FAO, tiêu thụ nông sản vẫn tăng mạnh, nhưng kém hơn mức tăng trong thập kỷ vừa qua. Tiêu thụ hạt ngũ cốc, hạt có dầu, bông, sản phẩm chăn nuôi sẽ tăng mạnh nhất và đến chủ yếu từ các nước thu nhập thấp và trung bình (USDA) (Hộp 5). Các yếu tố thúc đẩy tăng trưởng chủ yếu gồm tăng dân số, tăng thu nhập, đô thị hóa và đa dạng hóa món ăn (USDA). Thị hiếu ăn uống như hiện nay sẽ làm tăng cầu về thịt, sữa, ngũ cốc thô và protein dùng làm thức ăn chăn nuôi (OECD/FAO). Các yếu tố liên quan khác bao gồm cải thiện kết cấu hạ tầng, tăng tiếp cận thị trường thực phẩm (USDA). Trong khi đó, giá dầu dự kiến sẽ vẫn thấp, góp phần làm giảm áp lực phải tiết kiệm chi phí năng lượng và hóa chất (phía cung), giảm nhẹ cầu về các loại cây trồng dùng làm nhiên liệu sinh học (phía cầu) (OECD/FAO). Các trường hợp ngoại lệ sẽ chủ yếu được thúc đẩy bởi chính sách, ví dụ trường hợp Brazil và In-đô-nê-xi-a. Hai nước này đang thực hiện chính sách khuyến khích phát triển nhiên liệu sinh học.

**Sản lượng nông sản toàn thế giới sẽ tăng và tăng nhanh hơn tốc độ tăng dân số, theo USDA.** Viễn cảnh đó phản ánh tốc độ tăng năng suất dựa trên tiến bộ công nghệ tuy tốc độ có giảm đôi chút (tiếp nối đà tăng chậm trong hai thập kỷ vừa qua). Ở một mức độ thấp hơn điều đó cũng thể hiện sự mở rộng diện tích đất nông nghiệp tuy có bị hạn chế về nguồn nước khiến cho chi phí nước tăng lên tại nhiều khu vực (USDA) và

nhiều vấn đề môi trường đã được đưa vào trong chính sách đầu tư (OECD/FAO). Tiềm năng mở rộng đất canh tác vẫn còn, chủ yếu ở Nam Mỹ, theo OECD/FAO. Ngược lại, hạn chế về đất và tài nguyên thiên nhiên tại khu vực Đông Á Thái Bình Dương lại có tác động kìm hãm tăng trưởng sản lượng nông sản khá mạnh (OECD/FAO). Trong thập kỷ tới, đầu tư vào các dự án lớn trong nông nghiệp sẽ giảm bớt vì giá nông sản sẽ không còn hấp dẫn các nhà đầu tư nữa. Trung Quốc là nước duy nhất mà tại đó sản lượng sẽ không tăng.

**Theo OECD/FAO, tăng trưởng thương mại nông sản sẽ giảm hơn so với thập kỷ vừa qua, nhưng vẫn theo kịp tốc độ tăng trưởng sản xuất.** Số nước xuất khẩu nông sản sẽ giảm xuống làm cho thương mại dễ bị tổn thương hơn trước các rủi ro thiên tai và chính sách. Ngược lại, số nước nhập khẩu nông sản sẽ tăng.

**Dự báo giá nông sản tương lai, nhất là dự báo giá cánh kéo nông nghiệp là một công việc đầy bất trắc.**

Cách đây 1 năm, trước khi giá dầu thế giới đi xuống, Ngân hàng Thế giới dự báo giá cánh kéo nông nghiệp về cơ bản sẽ ổn định trong thập kỷ tới. Báo cáo cập nhật năm 2015 vẫn dự báo giá nông sản sẽ giảm, nhưng ít nhất tới năm 2020 giá cánh kéo nông nghiệp sẽ cải thiện do giá phân bón và nhiên liệu giảm xuống. Tuy nhiên, tăng trưởng giá cánh kéo sẽ âm trong giai đoạn đầu thập kỷ 2020 (Bảng 22). Điều quan trọng đối với Việt Nam là giá gạo giao dịch sẽ giảm khoảng 10%, từ 423 USD/tấn năm 2014 xuống còn 380 USD/tấn năm 2025 (theo chuẩn 5% gạo tấm Thái Lan). Cà phê vối cũng bị xuống giá từ 2.200 USD/tấn năm 2014 xuống còn 1.800 USD/tấn năm 2025. Viễn cảnh này tái khẳng định sự cần thiết phải tăng cường hiệu quả sử dụng vật tư và các khâu xử lý sau thu hoạch trong chuỗi giá trị.

**Bảng 22:** Dự báo chỉ số giá hàng hóa quốc tế (2010=100)<sup>31</sup>

	2010	2014	2020	2025
Giá nông nghiệp	100	97,0	83,4	82,9
Lương thực	100	101,4	85,7	85,7
Ngũ cốc	100	98,1	85,6	87,3
Lương thực khác	100	102,3	88,5	83,2
Đồ uống	100	96,1	77,8	69,2
Nguyên liệu thô	100	86,8	80,8	83,0
Phân bón	100	94,9	81,2	73,1
Năng lượng	100	111,7	72,3	89,1
Tỷ giá thương mại nông nghiệp	1,00	0,94	1,05	0,92

Dựa trên giá USD 2010. Nguồn: Dự báo giá hàng hóa của Ngân Hàng Thế Giới, 10/2015.

### Hộp 5: Cung cầu ngũ cốc thế giới đến giữa thập kỷ 2020

OECD/FAO (2015) dự đoán ngũ cốc sẽ vẫn là mặt hàng được tiêu thụ nhiều nhất, đạt mức 390 triệu tấn vào năm 2024, chủ yếu do nhu cầu sản xuất thức ăn chăn nuôi tăng (chiếm 70% ngũ cốc thô, gồm các loại ngũ cốc không phải gạo và lúa mì). Do cầu về thịt và thâm canh trong chăn nuôi tăng mạnh nên cầu về khô đậu tương dùng làm thức ăn chăn nuôi cũng tăng, nhất là khi nhiều nước không còn cách nào khác ngoài nhập khẩu hạt có dầu để thỏa mãn nhu cầu của họ (USDA 2015). Nhập khẩu khô đậu tương sẽ tăng mạnh tại Việt Nam, In-đô-nê-xi-a, Thái Lan và Ma-lai-xi-a. Cạnh tranh nhập khẩu dự kiến cũng sẽ đến từ Bắc Mỹ và Trung Đông và Nam Mỹ, trừ Brazil và Argentina.

*Xem tiếp trang sau.*

31 Chỉ số giá nông nghiệp bao gồm giá thực phẩm, đồ uống, nguyên liệu thô. Ngũ cốc gồm lúa mạch, ngô, gạo, cao lương, lúa mì. Các loại thực phẩm khác gồm chuối, cam, đường, thịt và cá. Đồ uống gồm cà phê, chè. Nguyên liệu thô gồm bông, cao su, thuốc lá. Phân bón gồm DAP, urea, TSP, potassium và phosphate. Năng lượng gồm than, dầu thô, khí tự nhiên.

Hộp 5, tiếp tục.

Nhập khẩu lúa mì, chủ yếu dùng làm thức ăn cho người, dự kiến cũng tăng nhanh tại Trung Quốc, Việt Nam, Thái Lan, Bangladesh và Phi-lip-pin (dùng làm bánh và các sản phẩm đặc biệt) (USDA).

Gạo được dùng chủ yếu làm thức ăn cho người, cầu về gạo sẽ tăng chậm hơn các loại ngũ cốc thô khác, nhưng chỉ thấp hơn chút ít so với thập kỷ qua. Mức tiêu thụ sẽ vào khoảng 62,5 triệu tấn (13%), theo OECD/FAO. Hầu như toàn bộ lượng tăng tiêu thụ gạo đến từ các nước đang phát triển. Sản xuất gạo sẽ tăng 70 triệu tấn (14%) so với giai đoạn 2012–2014; trong đó 28% lượng tăng này đến từ các nước kém phát triển nhất và 69% đến từ các nước đang phát triển khác (OECD/FAO). Theo USDA, thương mại gạo sẽ tăng 1,8%/năm trong giai đoạn từ 2015–2016 đến 2024–2025, đạt khoảng 50 triệu tấn, tức là cao hơn 41% so với thập kỷ trước. Thương mại gạo thế giới đã tăng từ 4% tổng lượng tiêu thụ trong thập kỷ 1990 lên 8,6% trong thập kỷ 2010 và dự báo tăng lên 9,5% vào cuối thập kỷ tiếp đó.

Trung Quốc sẽ vẫn là nước nhập khẩu lương thực lớn nhất thế giới. Trong giai đoạn 2011–2012, Trung Quốc là nước nhập gạo thuần. Nhập khẩu gạo của Trung Quốc dự kiến sẽ giảm theo (USDA), nhưng con số nhập khẩu tuyệt đối vẫn rất lớn, nhất là nhập gạo giá rẻ từ các nước Đông Nam Á. Các nước nhập khẩu gạo lớn khác gồm Nigeria, In-đô-nê-xi-a, Iran và Phi-lip-pin. Mỗi nước dự kiến sẽ nhập từ 1,9 đến 2,2 triệu tấn/năm trong thập kỷ tới. Các nước nhập khẩu lớn khác gồm Iraq và Saudi Arabia (>1,5 triệu tấn/năm), Nam Phi và Ma-lai-xi-a (>1 triệu tấn/năm). Do dân số tăng và đất đai hạn chế nên Bangladesh cũng sẽ tăng cường nhập khẩu gạo rất nhanh, dự đoán từ 0,6 triệu tấn/năm giai đoạn 2015–16 lên 1,5 triệu tấn/năm giai đoạn 2024–2025, tương đương mức tăng 10%/năm.

## Tác động của biến đổi khí hậu

**Như đã nêu ở phần trên, nông nghiệp Việt Nam đang trải qua một loạt các chuyển đổi trước sức ép về nhân khẩu, kinh tế, thị trường và các yếu tố khác.** Trong tương lai biến đổi khí hậu tại Việt Nam sẽ là yếu tố nổi bật thúc đẩy chuyển đổi nông nghiệp cũng như các thay đổi khác về địa lý, tự nhiên và chất lượng sản xuất. Trên thực tế, thay đổi nhiệt độ, nước biển dâng, thay đổi lượng mưa và sự tăng lên của hiện tượng thời tiết cực đoan sẽ đặt ra các thách thức mới cho ngành nông nghiệp, đặc biệt là đối với các phương án sử dụng đất. Tuy nhiên, nếu có chính sách chủ động và những dự án đầu tư thích hợp nhằm thúc đẩy tái cấu trúc ngành, nền nông nghiệp Việt Nam sẽ có cơ hội chiến thắng trong cuộc đua với biến đổi khí hậu.

**Trong vòng 2 thập kỷ tới, biến đổi khí hậu có thể đem lại những thay đổi tích cực như thu hẹp sản xuất lúa, phát triển thủy sản, ngừng mở rộng diện tích canh tác cà phê và các cây trồng khác, giúp khai thác tiềm năng của ngành nông nghiệp không chỉ về mặt thích ứng mà còn về khả năng ‘sản xuất ra Tăng giá trị, giảm đầu vào’.** Trong mọi tình huống, những thách thức nảy sinh từ biến đổi khí hậu không nhất thiết sẽ trở thành lực cản. Điều này hoàn toàn có thể thực hiện được với các dự án đầu tư có mục tiêu áp dụng các biện pháp ‘không hối tiếc’ được nêu trong Chương 4. Đó là các khoản đầu tư vào hệ thống đổi mới sáng tạo, tăng cường nguồn tài nguyên thiên nhiên, nâng cao kỹ năng quản lý sản xuất và nâng cao năng lực thể chế nhằm hỗ trợ, theo dõi, học tập và tái định hướng ứng phó với biến đổi khí hậu một cách thống nhất (tức là các thể chế có năng lực quản lý theo hướng thích ứng).

**Tại Việt Nam cũng như tại nhiều nơi khác trên thế giới, nông dân đã nhận biết được các biểu hiện của biến đổi khí hậu** và cùng với thời gian người ta càng nhận biết chúng rõ ràng hơn.



- Kể từ năm 1958, nhiệt độ bề mặt của Việt Nam đã tăng 0,5-0,7°C, trong đó mức tăng lớn nhất so với nhiệt độ trung bình quan sát được rơi vào các tháng mùa đông và ở phía Bắc. Kể từ thập kỷ 1970 nhiệt độ tại Việt Nam đã tăng nhanh hơn so với các nơi khác trên thế giới trong mỗi thập kỷ. Đồng thời số đợt rét, số ngày và đêm cực nóng cũng tăng trong mỗi mùa (McSweeney và cộng sự 2010a&b). Dự báo đến năm 2030 nhiệt độ trung bình sẽ tăng 0,5-1,2°C so với giai đoạn 1980-1999 tùy theo từng kịch bản và tại mỗi vùng cụ thể (Ngân hàng Thế giới 2010). Tình trạng nóng lên sẽ thể hiện rõ hơn trong mùa hè, có thể gây ra những đợt nóng bất thường trong thập kỷ 2030 và 2040.
- **Lượng mưa** không thể hiện rõ xu thế trong từng giai đoạn và tại từng vùng trong vòng 50-60 năm qua. Về cơ bản, lượng mưa đã giảm khoảng 2% trong vòng 50 năm, từ 1958 đến 2007, nhưng xu thế này không ổn định (MONRE 2010). Trong tương lai lượng mưa sẽ không thay đổi hoặc giảm xuống (có thể giảm hoặc tăng tùy vào từng kịch bản ấm lên toàn cầu và tùy từng vùng)<sup>32</sup> nhưng một điều chắc chắn sẽ xảy ra là lượng mưa sẽ tập trung và mưa lớn hơn. Sự khác biệt về lượng mưa trong mùa khô và mùa mưa cũng sẽ lớn hơn, tức là mùa mưa sẽ có nhiều mưa hơn và mùa khô sẽ khô hạn hơn.
- Thay đổi nhiệt độ và phân bố lượng mưa sẽ tác động lên **nguồn nước**. Ví dụ, mực nước sông tại Nam Bộ sẽ giảm xuống, lượng nước ngầm sẽ sụt giảm hơn so với hiện nay (GIZ 2012), lượng nước bốc hơi sẽ tăng dẫn đến đòi hỏi tưới tiêu nhiều hơn. Ví dụ, tại Tây Nguyên, đến giữa thế kỷ này lượng nước bốc hơi dự đoán sẽ tăng 8,5% (1.726mm) (MONRE 2010 trong Haggan và Schepp 2012).
- Trong một vài thập kỷ gần đây **mực nước biển** đã tăng với tốc độ ngày càng cao: tăng 1,3-2,3mm hàng năm trong giai đoạn 1961-2003 và tăng 2,4-3,8mm hàng năm kể từ đó đến nay. Đến năm 2040, mực nước biển sẽ dâng thêm 23-24 cm so với giai đoạn 1980-1999 dọc theo bờ biển Việt Nam; và đến giữa thế kỷ mức tăng có thể đạt 28-33 cm (Ngân hàng Thế giới 2010, theo kết quả dự báo chính thức).
- Có thể tiên lượng rằng nước biển dâng sẽ làm trầm trọng thêm tình trạng **xói lở bờ biển và xâm nhập mặn**, mà trên thực tế đã và đang diễn ra. Một số hiện tượng xói lở bờ biển đã quan sát thấy tại vùng đồng bằng sông Hồng, ví dụ tại Hải Thịnh 45% số vụ sạt lở trong giai đoạn 1965-2005 có liên quan đến nước biển dâng. Tương tự, vùng đồng bằng ven biển Việt Nam với nền đất thấp đã bắt đầu bị xâm nhập mặn trong mùa khô. Cụ thể, tại vùng đồng bằng sông Cửu Long, diện tích bị xâm nhập mặn (độ mặn trên 4g/lít) có thể tăng từ 1,3 triệu ha lên 1,7 triệu ha vào năm 2050 nếu nước biển dâng thêm 30 cm (Ngân hàng Thế giới 2010). Cũng cần lưu ý rằng các kết quả dự báo này chưa tính đến hiện tượng sụt lún đất với tốc độ 9 mm/năm, tức là nhanh hơn nước biển dâng 1,5 lần (Doyle và cộng sự 2010 trong IFAD 2014).

**Tác động của biến đổi khí hậu lên nông nghiệp sẽ không chỉ phụ thuộc vào diễn biến của hiện tượng ấm lên toàn cầu mà nó còn phụ thuộc cả vào năng lực thích ứng với hoàn cảnh mới này; và điều đó lại phụ thuộc vào nhiều yếu tố, kể cả tốc độ biến đổi khí hậu, sự sẵn sàng về nguồn lực của khu vực tư nhân và hành động của Chính phủ.** Do vậy các tác động thực tế có thể khác xa với kết quả mô phỏng, không chỉ vì dự báo biến đổi khí hậu khó chính xác, mà còn bởi mô hình chỉ giả định một vài biện pháp thích

32 Ví dụ, tại vùng Tây Bắc, mô hình IPSL dự đoán lượng mưa hàng năm giảm 16,5% cho tới năm 2030 trong khi mô hình GISS lại cho kết quả tăng 9,8%. Đối với đồng bằng sông Cửu Long, hai mô hình này cũng cho kết quả lần lượt là giảm 10,5% và tăng 5,2%. Mô hình của Bộ TNMT dự báo tác động như sau: vùng Tây Bắc chỉ tăng 1,7% và đồng bằng sông Cửu Long chỉ tăng 0,9%.

ứng, kể cả tự phát hoặc có kế hoạch.<sup>33</sup> Trên thực tế thì nông nghiệp luôn luôn tự thích ứng với mọi thay đổi ở một mức độ nào đó cho nên kịch bản 'không làm gì' là phi thực tế. Nhưng dù sao kết quả dự báo tác động cũng cho biết thêm về bản chất và mức độ các rủi ro đối với nền nông nghiệp.

**Sản xuất lúa có thể bị tác động bởi một số yếu tố như hiện tượng ấm lên, sự sắn có của nguồn nước, xâm nhập mặn và úng lụt khi phần lớn diện tích nông nghiệp nằm tại hai vùng đồng bằng có độ cao chỉ 2 m trên mực nước biển.** Hiện tượng ấm lên, sâu bệnh và các yếu tố khác sẽ tác động lên năng suất lúa.<sup>34</sup> Ví dụ, với các kịch bản của Bộ TNMT, IFPRI đã ước lượng rằng năng suất lúa sẽ giảm 4,3% trong giai đoạn 2016-2045 so với kịch bản không xảy ra biến đổi khí hậu. Đối với vùng đồng bằng sông Cửu Long, mức sụt giảm năng suất so với kịch bản không xảy ra biến đổi khí hậu là 4,2%.

**Nước biển dâng và xâm nhập mặn chắc chắn sẽ làm thay đổi địa bàn trồng lúa trong tương lai.** Tùy theo khung thời gian mà mức độ tác động có thể khác nhau. Bộ TNMT ước lượng rằng đến năm 2030 mực nước biển sẽ dâng thêm 17 cm so với giai đoạn 1980-1999. Vào năm 2050 mực nước biển có thể tăng thêm 30 cm trên đường cơ sở và đến năm 2100 sẽ tăng thêm đến 75-100 cm.<sup>35</sup> Viễn cảnh dài hạn rất đáng lo ngại đối với vùng ven biển Việt Nam. Chính vì vậy mà hiện nay đang diễn ra các cuộc thảo luận về sự cần thiết phải xây dựng các hệ thống đê biển, đê chắn sóng, trồng rừng ngập mặn nhằm bảo vệ các vùng ven biển. Tuy vậy, các kịch bản ngắn hạn đỡ âm ảm hơn. Hình 31 mô tả mức độ phù hợp với sản xuất lúa tại các địa phương trong vùng đồng bằng sông Cửu Long nếu nước biển dâng 17 cm. Màu xanh lục thể hiện "rất phù hợp", màu vàng "phù hợp", màu đỏ "ít phù hợp" và màu xanh ngọc "ngập nước". Khu vực màu trắng (điểm cực Nam) không phù hợp với sản xuất lúa do hạn chế về địa hình (đất đô thị, đất cát, núi, thủy sản, v.v...). Cần lưu ý rằng phần lớn diện tích màu trắng và màu đỏ trên thực tế đã được chuyển sang nuôi trồng thủy sản. Hầu hết các vùng trồng lúa chính hiện nay vẫn tiếp tục "rất phù hợp" và "phù hợp" với lúa, trừ một số vùng ven biển Kiên Giang sẽ trở nên "ít phù hợp".

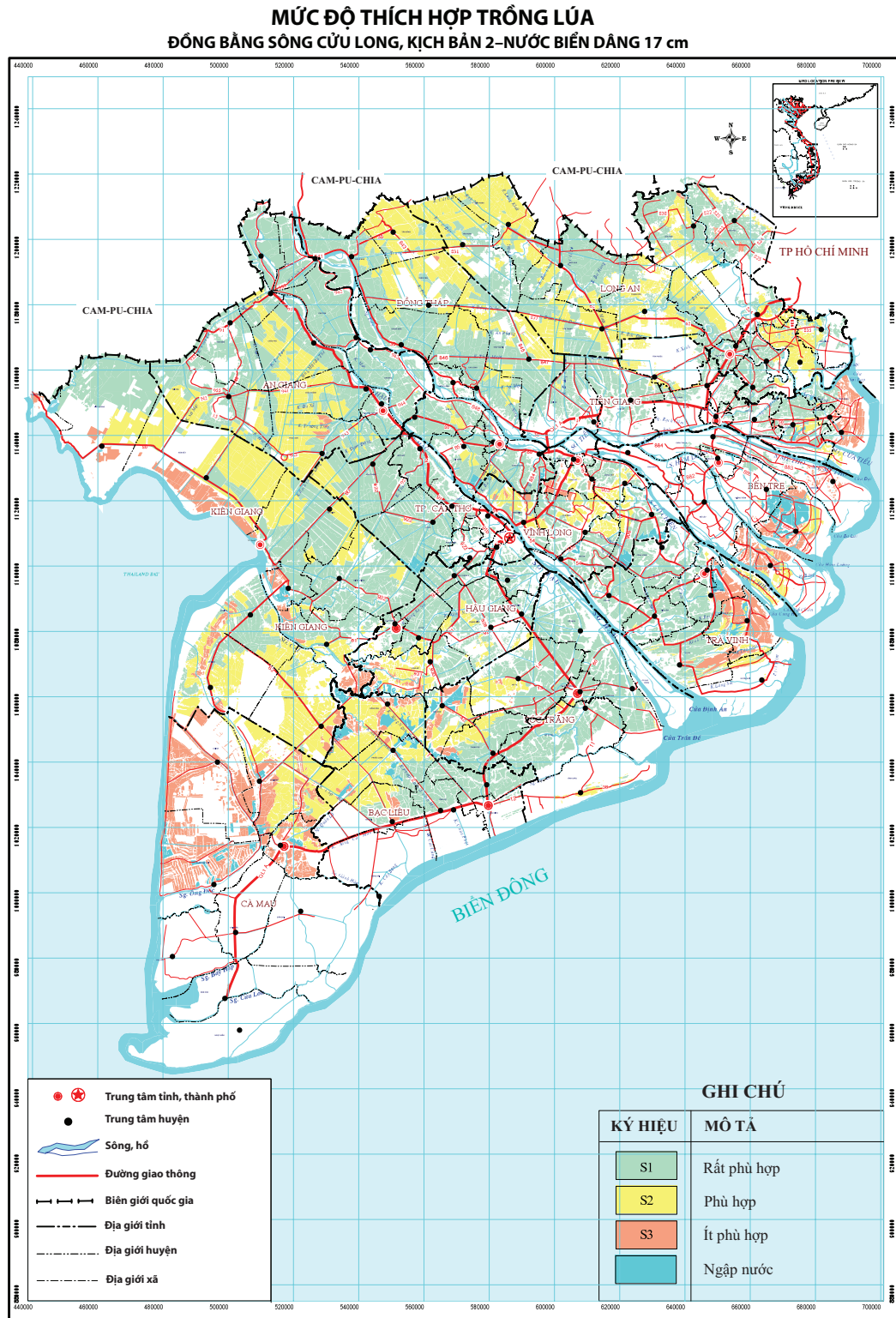
**Những kết quả dự báo cho thấy biến đổi khí hậu sẽ làm thay đổi những thách thức đối với ngành trồng lúa.** Tuy vậy cần đặt chúng vào trong bối cảnh cụ thể. Thứ nhất, tác động của biến đổi khí hậu không loại trừ năng suất lúa trung bình sẽ tăng, nhất là tại các vùng chiến lược. Năng suất lúa trung bình đã tăng trong hai thập kỷ vừa qua, mặc dù tốc độ tăng có suy giảm, đạt 2,87%/năm giai đoạn 1996-2005, 1,72%/năm giai đoạn 2006-2010. Theo kịch bản bi quan năng suất lúa sẽ chỉ tăng 1%/năm trong 2 thập kỷ tới. Nếu vậy, đến năm 2035 năng suất lúa sẽ đạt 6,47 tấn/ha, so với 5,3 tấn/ha năm 2014. Ngay cả khi biến đổi khí hậu làm giảm 10% năng suất theo kịch bản trên thì đến năm 2035 năng suất lúa vẫn đạt 5,82 tấn/ha, tức là vẫn cao hơn 10% so với năng suất trung bình tại bất kỳ nước nào trong khu vực Đông Nam Á hiện nay. Cũng cần tính đến khả năng thích nghi của ngành nông nghiệp. Các giống lúa mới chịu lụt, mặn, nắng nóng sẽ phần nào giảm nhẹ tổn thất về đất trồng; hoặc có thể nghĩ đến phương án trồng lúa nổi tại các vùng hay bị ngập lụt.

33 Các hiệu ứng tích cực của phân bón CO<sub>2</sub> cũng chưa được tính đến.

34 Cần tiếp tục hiệu chỉnh kết quả phân tích dựa trên phân tích tác động chung, sau đó đi sâu vào các tác động cụ thể tại các vùng cụ thể và cây trồng cụ thể. Ví dụ, hai ấn phẩm công bố năm 2010 của hai nhóm làm việc song song cho kết quả khác nhau khi tính toán tác động biến đổi khí hậu lên sản xuất lúa gạo tại đồng bằng sông Cửu Long của Việt Nam. Trong đó người ta đã không tính đến tính chất đặc thù của sản xuất gạo trong vùng mà chỉ chú ý đến các yếu tố nước biển dâng, xâm nhập mặn, úng lụt tại các vùng trồng lúa chính và các vùng phụ. Xem "Kinh tế học Thích ứng Biến đổi khí hậu" (Ngân hàng Thế giới) và "Tác động của Biến đổi khí hậu lên nông nghiệp và lựa chọn chính sách thích ứng: Trường hợp Việt Nam", Yu và cộng sự, tài liệu thảo luận IFPRI 2015.

35 Nếu nước biển dâng 1 m sẽ làm mất trên 5% diện tích đất của Việt Nam, trên 7% diện tích đất nông nghiệp và 28% đất đồng bằng (Dasgupta và cộng sự 2007 trong IFAD 2014).

Hình 31: Các vùng thích hợp trồng lúa tại đồng bằng sông Cửu Long nếu nước biển dâng 17 cm



Kịch bản cơ sở là 1980–1999. Nguồn: NIAPP 2014.

Bản đồ trên không phản ánh quan điểm và sự xác nhận của Ngân Hàng Thế Giới về các đường biên, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác về lãnh thổ ghi trên bản đồ.

**Hiện nay đã có khác biệt lớn về năng suất giữa các địa bàn và phương thức canh tác; biến đổi khí hậu có thể làm cho sự khác biệt này càng rõ nét và có ý nghĩa khác nhau giữa khu vực sản xuất tự cung tự cấp và sản xuất lúa hàng hóa.** Hiện nay sản xuất lúa hàng hóa Việt Nam đạt năng suất khá cao (chủ yếu tại vùng đồng bằng sông Cửu Long) so với sản xuất tự cung tự cấp (tại tất cả các vùng).<sup>36</sup> Vùng chuyên canh lúa đang diễn ra quá trình tập trung hóa ruộng đất, cơ giới hóa và chuyển sang tiết kiệm vật tư đầu vào, kể cả nước, tăng cường hợp tác sản xuất công đoạn xử lý sau thu hoạch, bảo quản và phân phối. Vì các lý do kinh tế, đặc điểm và phương pháp canh tác tại các vùng chuyên canh sẽ thay đổi. Qua đó sẽ tác động lên năng lực quản lý rủi ro (về tài chính và kỹ thuật) trong tương lai. Năng suất vụ Đông Xuân tại các vùng chuyên canh lúa tại đồng bằng sông Cửu Long hiện nay đạt 6-7,5 tấn/ha. Vùng chuyên canh lúa sản xuất gần như toàn bộ sản lượng lúa và chiếm phần lớn thặng dư cho xuất khẩu kể từ năm 2000. Biến đổi khí hậu có thể sẽ làm cho sản xuất lúa tập trung hơn nữa vào các vùng này. Đây là những vùng thích hợp trồng nhiều vụ và vụ Đông Xuân là vụ thích hợp nhất để trồng lúa chất lượng cao. Xu thế này từ năm 2000 sẽ tiếp tục, ít nhất là tại vùng đồng bằng sông Cửu Long (Jaffee và cộng sự 2012b).

**Cũng cần lưu ý rằng tác động của các công trình thượng nguồn có lẽ còn cao hơn tác động của biến đổi khí hậu.** Các công trình xây đập phía thượng nguồn sông Mekong tại các nước lân cận sẽ ảnh hưởng tới lượng nước và phù sa. Nếu dòng chảy điều hòa hơn trong cả năm thì sẽ có nước trong mùa khô và giảm tác động úng lụt và nước biển dâng trong mùa mưa; lượng phù sa bị giảm cũng tác động tiêu cực lên độ phì của đất và nuôi trồng thủy sản (Trung tâm Quản lý Môi trường Quốc tế 2010).

**Bên cạnh đó, sản lượng lúa của vùng đồng bằng sông Cửu Long và cả nước phụ thuộc vào các yếu tố kinh tế vĩ mô, ví dụ lượng tiêu dùng gạo trong nước và cơ hội xuất khẩu.** Mức tiêu thụ gạo trên đầu người tại Việt Nam dự kiến sẽ giảm 10-30% trong 2 thập kỷ tới và nếu giảm 30% thì mức tiêu thụ Việt Nam sẽ bằng với Trung Quốc, Ma-lai-xi-a, Ấn Độ, Hàn Quốc hiện nay. Nếu tính thêm hiện tượng già hóa dân số và tốc độ tăng dân số giảm thì lượng tiêu thụ tuyệt đối của Việt Nam sẽ giảm. Hiện nay Việt Nam dư thừa rất nhiều gạo để xuất khẩu, vì vậy trong vài thập kỷ tới biến đổi khí hậu sẽ không đe dọa an ninh lương thực.<sup>37</sup> Người ta hay nhắc đến khả năng mất đất trồng lúa, nhưng điều gì sẽ xảy ra đối với diện tích đất đó? Nếu đất lúa được chuyển sang nuôi trồng thủy sản thì cả người dân, doanh nghiệp và xã hội nói chung đều được hưởng lợi từ tăng thu nhập, tăng cường dinh dưỡng, tăng xuất khẩu của một ngành (thủy sản) mà Việt Nam có lợi thế cạnh tranh rõ rệt. Tác động của những thay đổi này đối với an ninh lương thực ở cấp độ hộ gia đình và cộng đồng sẽ khác nhau. Nhưng ngay cả điều đó và viễn cảnh sinh kế tương lai của hộ nông dân cũng phải được xem xét trong bối cảnh chung về năng suất nông nghiệp (do năng suất sẽ chịu tác động của biến đổi khí hậu) trong đó bao gồm cả các yếu tố ngoài nông nghiệp.

**Viễn cảnh ngành thủy sản nói chung sáng sủa, giúp ngành này có tiềm năng thích nghi tốt nhất đối với các rủi ro, ít nhất là trong thời gian trước mắt.** Có bằng chứng cho thấy nhiệt độ tăng và lượng mưa tăng ở một mức độ nhất định trong mùa mưa sẽ làm tăng sản lượng thủy sản, nhưng nhiệt độ tăng

36 Hầu hết công tác phân tích tác động biến đổi khí hậu lên sản xuất lúa đều tập trung vào đồng bằng sông Cửu Long. Nếu nghiên cứu các vùng khác cũng cần để ý tới vai trò của lúa gạo trong hệ thống nông nghiệp và sinh kế nói chung.

37 Xem thêm chi tiết về các kịch bản cung cấp gạo tới năm 2030, Jaffee và cộng sự 2012a.

cũng có thể làm tăng dịch bệnh (DeSilva và Soto 2009, JICA 2013). Về lâu dài một bộ phận trong ngành thủy sản hoàn toàn có khả năng thích nghi với biến đổi khí hậu trong tương lai, tuy nhiên đánh bắt hải sản sẽ gặp khó khăn hơn do môi trường tự nhiên bị hủy hoại. Về lâu dài, muốn duy trì năng suất ngành thủy sản cần đầu tư vào nghiên cứu và phát triển, ví dụ đầu tư vào các giống mới có thể chịu được nhiệt độ và độ mặn cao. Thích nghi nuôi tôm và cá tra với điều kiện thay đổi tại vùng đồng bằng sông Cửu Long là vấn đề tốn kém, trong khi đó sản lượng vùng này lại chiếm 70% tổng sản lượng cả nước (Kam và cộng sự 2012, Cheung và cộng sự 2010). Vì vậy, cần xem xét kỹ lưỡng chi phí đầu tư và các phương án thay thế. Các đặc điểm cấu trúc cũng phải được xem xét. Ngành thủy sản Việt Nam cũng đang thực hiện tập trung hóa. Đây là quá trình đã diễn ra từ lâu đối với nuôi cá tra và mới bắt đầu đối với nuôi tôm. Các doanh nghiệp nuôi trồng thủy sản sẽ tăng cường năng lực quản lý và nguồn lực, qua đó sẽ tạo thêm thuận lợi cho quá trình thích nghi.

**Ngành cà phê, tập trung chủ yếu ở Tây Nguyên sẽ bị ảnh hưởng nặng bởi biến đổi khí hậu và hiện tượng nước bốc hơi, tăng số ngày và đêm nóng, tỷ lệ lưu hành dịch bệnh tăng lên, số lượng và mức độ hạn hán tăng lên cũng như lượng nước dự kiến sẽ bị sụt giảm** (Haggard và Schepp 2012). Ngành cà phê dựa vào nguồn nước, lại liên tục mở rộng diện tích sang các vùng đất ít phù hợp và vì vậy dễ bị tổn thương hơn đối với sự biến động về nguồn nước và nhiệt độ. Sau 1-2 thập kỷ nữa, sự phát triển của ngành cà phê sẽ đe dọa đất rừng do người trồng cà phê sẽ tìm cách di chuyển lên các vùng đất cao hơn, nhiệt độ thấp hơn. Ngành cà phê gồm khoảng nửa triệu nông dân sản xuất nhỏ, liên kết lỏng lẻo nên khó có khả năng tạo ra những hành động thống nhất. Tuy vậy, theo Havemann và cộng sự (2015), điều này có thể thay đổi. Một điểm đáng lưu ý là hiện nay người trồng cà phê đang sử dụng nước quá lãng phí tại Tây Nguyên, vì vậy còn nhiều dư địa cho việc tăng cường tiết kiệm nước (D’Haeze 2008 trong Amarasinghe và cộng sự 2015). Ngoài ra, biến đổi khí hậu sẽ buộc người dân sử dụng nước tiết kiệm hơn đồng thời làm cho các vùng đất kém thích hợp trở nên không hấp dẫn nữa. Quản lý hiện tượng lấn rừng cũng phù hợp với chính sách của Nhà nước về tăng cường kiểm soát tình trạng mở rộng diện tích cà phê tự phát. Trên thực tế, quy hoạch phát triển ngành cà phê dự kiến cắt giảm diện tích 625.000 ha trồng cà phê hiện nay xuống còn 500.000 ha.

**Ngành chăn nuôi dự kiến cũng bị ảnh hưởng, không chỉ do thay đổi nhiệt độ mà còn bị ảnh hưởng nhiều hơn bởi dịch bệnh liên quan tới biến đổi khí hậu.** Cần chủ động đầu tư, ví dụ đầu tư vào hệ thống cảnh báo sớm và dịch vụ thú y, để giảm nhẹ tác động. Biến đổi khí hậu thực ra cũng có mặt tốt khi hạn chế sức tiêu thụ và sản xuất thịt; vì vậy giảm nhẹ chi phí y tế và môi trường liên quan.<sup>38</sup> Cũng như các ngành khác, biến đổi khí hậu chưa phải là nguy cơ lớn nhất đối với ngành chăn nuôi. Một rủi ro mà ngành chăn nuôi Việt Nam cần để ý là sự phụ thuộc ngày càng nhiều vào nhập khẩu thức ăn chăn nuôi (ngũ cốc thô, khô đậu tương) và sự cạnh tranh ngày càng tăng của thịt nhập khẩu trong khuôn khổ TPP.

38 Tiêu thụ thịt liên quan tới gia tăng nguy cơ ung thư, bệnh tim mạch và các bệnh khác; và sản xuất thịt là nguồn gây biến đổi khí hậu và ô nhiễm môi trường chính.

## Nông nghiệp Việt Nam năm 2030

**Tuy Việt Nam có đặc điểm riêng nhưng vẫn có thể học hỏi rất nhiều từ quỹ đạo phát triển ngành kinh doanh nông nghiệp ở các nước có thu nhập trung bình khác, nhất là các nước châu Á, trong bối cảnh đô thị hóa và thu nhập tăng lên.** Theo kinh nghiệm của các nước khác, tỷ trọng nông nghiệp sơ cấp sẽ giảm trong 2 thập kỷ tới, khoảng 0,5%/năm. Vào thập kỷ 2030 nông nghiệp sơ cấp sẽ chiếm 8-9% GDP. Tuy nhiên, ngành công nghiệp hỗ trợ nông nghiệp cùng với ngành phân phối và logistics cho lương thực thực phẩm (và các dịch vụ khác) sẽ chiếm tỷ trọng gấp đôi (khoảng 15%).<sup>39</sup> Vì vậy, ngành kinh doanh nông nghiệp nói chung sẽ chiếm khoảng ¼ GDP.

**Dự báo nông nghiệp sơ cấp, bao gồm cả thủy sản và lâm nghiệp, sẽ là nguồn sinh kế trực tiếp và tạo việc làm cho khoảng 25%-30% dân số (giảm từ mức 47% hiện nay) nếu dựa theo kinh nghiệm vào cuối thập kỷ trước của Thổ Nhĩ Kỳ với mức độ rút lao động nông nghiệp nhanh và Trung Quốc với mức độ rút lao động nông nghiệp chậm hơn.** Tỷ trọng việc làm ngành công nghiệp và dịch vụ phục vụ nông nghiệp sẽ thấp hơn tỷ trọng của nó trong GDP một chút. Vì vậy, tỷ trọng việc làm ngành kinh doanh nông nghiệp nói chung sẽ vẫn chiếm tối thiểu 35% việc làm đầu thập kỷ 2030. Tỷ trọng này sẽ cao hơn nếu chuyển đổi cấu trúc kinh tế nông thôn không tăng tốc và nhiều người vẫn bị trói buộc bởi thị trường ruộng đất, dịch vụ thủy lợi không linh hoạt và công nghiệp chế tạo và dịch vụ không cung cấp đủ việc làm hay cơ hội kinh doanh hấp dẫn.

**Nông nghiệp Việt Nam ngày càng đi vào chuyên môn hóa theo vùng lãnh thổ.** Ngành nguyên liệu đồ uống và cây công nghiệp sẽ tập trung ở vùng Đông Nam Bộ và Tây Nguyên và vì vậy các dự án đầu tư liên quan cũng sẽ tập trung vào hai vùng này. Sản xuất lâm nghiệp sẽ tập trung vào vùng núi phía Bắc, vùng cao của khu vực miền Trung và đặc biệt tại 2 vùng sinh thái quan trọng là Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long. Trồng rau, trồng hoa và dược liệu sẽ phát triển tại các vùng ven đô và một số nơi tại vùng núi và vùng cao nguyên có điều kiện sinh thái phù hợp. Chăn nuôi gia súc và gia cầm sẽ dịch chuyển ra xa các đô thị lớn.

**Hướng phát triển nông nghiệp tại từng vùng phụ thuộc vào nhiều yếu tố.** Tất nhiên yếu tố tự nhiên và lịch sử của mỗi vùng vẫn có ảnh hưởng nhất định. Ngoài ra, đặc điểm nhân khẩu, kể cả hiện tượng di dân và hiện tượng già hóa các chủ hộ nông nghiệp cũng sẽ có ảnh hưởng. Cạnh tranh nguồn lực từ các ngành khác cũng ngày càng trở nên quan trọng. Ví dụ, tuy vùng duyên hải miền Trung vẫn còn tiềm năng phát triển thủy sản nhưng vùng này cũng sẽ phát triển về dịch vụ năng lượng, công nghiệp, bất động sản và du lịch-tất cả những sự phát triển đó sẽ cạnh tranh với thủy sản và làm thu hẹp sự phát triển của ngành thủy sản. Biến đổi khí hậu đòi hỏi phải tăng cường năng lực quản lý thích nghi, thay đổi phương thức sử dụng đất và giải quyết các biến đổi về thời tiết và các rủi ro mới ngày một tăng.

**Khoảng 1/3 đất lúa hiện nay sẽ được chuyển đổi sang các mục đích sử dụng đất nông nghiệp khác hoặc các dịch vụ sinh thái trong thời gian từ nay đến năm 2030.**<sup>40</sup> Đất lúa bị nhiễm mặn sẽ chuyển sang nuôi trồng thủy sản với nhiều giống đa dạng hơn hiện nay. Đất lúa vùng ven đô sẽ chuyển sang trồng rau

39 Năm 2011, thực phẩm và đồ uống chiếm 20% sản lượng công nghiệp Việt Nam. Mức tăng sản lượng và sản lượng bình quân mỗi lao động giai đoạn 2000-09 khá giống với các tiểu ngành công nghiệp khác (Nguyễn và cộng sự 2014).

40 Theo mô phỏng của Gisseke và cộng sự (2013), điều đó sẽ thúc đẩy tăng trưởng nông nghiệp.

hoặc trồng hoa. Đất lúa ven biển và các khu vực nhạy cảm sinh thái sẽ đảm nhận thêm nhiều chức năng mới, ví dụ duy trì và tái tạo đa dạng sinh học và thúc đẩy du lịch sinh thái. Nếu dịch vụ tưới tiêu được cải thiện, một số diện tích trồng lúa có thể chuyển sang trồng ngô.

**Hệ thống canh tác lúa cũng sẽ thay đổi.** Phương pháp luân canh sẽ được áp dụng ngày càng nhiều để tăng chất lượng đất và quản lý dịch bệnh. Đồng thời cũng sẽ đi theo hướng chuyên canh một số giống lúa thơm và áp dụng các phương pháp canh tác hữu cơ hoặc thân thiện với môi trường. Tuy diện tích lúa giảm nhưng Việt Nam sẽ vẫn sản xuất thừa gạo để xuất khẩu, với tỷ trọng ngày càng tăng các loại gạo đặc sản, chất lượng cao, mang lại nhiều lợi nhuận hơn cho nông dân và các doanh nghiệp nông nghiệp.

**Cần thận trọng khi dự báo sản lượng nông nghiệp vì các mục tiêu về sản lượng cũng phụ thuộc vào các yếu tố ngoài ngành nông nghiệp, kể cả các yếu tố trên thị trường quốc tế mà Việt Nam không thể tác động được.** Tuynhiên, vẫn có thể phác thảo một số khát vọng dựa trên thành tựu nông nghiệp Việt Nam đã đạt được trước đây trong tương quan so sánh với các nước khác trên thế giới và trong khu vực.

**Dưới đây là một số mục tiêu, tuy có tham vọng nhưng khá thực tế, mà nông nghiệp Việt Nam có thể đạt được trong giai đoạn 2025-2030.** Tuy không đầy đủ nhưng các mục tiêu dưới đây tính tới năng lực thực tế của nông nghiệp Việt Nam, trong đó có chú ý đến điều kiện trên thị trường quốc tế, thay đổi cấu trúc thực phẩm nội địa, biến đổi khí hậu và thành tựu trong quá khứ của nông nghiệp Việt Nam.

#### *Năng suất và tăng trưởng nông nghiệp bền vững*

- **Tăng trưởng nông nghiệp** sẽ chấm dứt thời kỳ 10 năm suy giảm và quay trở lại mức tăng 3,0-3,5% hàng năm như những năm đầu thập kỷ 2000.
- Mức tăng trưởng này sẽ dựa chủ yếu vào chấm dứt sự suy giảm và bắt đầu tăng trở lại của **tăng trưởng năng suất yếu tố tổng hợp** (TFP). Tại các nước thu nhập trung bình có tốc độ tăng trưởng cao, trên 80% tăng trưởng đạt được là nhờ tăng TFP. **Năng suất lao động nông nghiệp** sẽ tăng mạnh và xóa nhòa khoảng cách hiện nay giữa Việt Nam với Thái Lan và Trung Quốc, và cũng sẽ xóa nhòa khoảng cách hiện nay giữa nông nghiệp và một số ngành công nghiệp chế tạo thâm dụng lao động tại Việt Nam.
- Khoảng cách lớn hiện nay về **năng suất nước** giữa hệ thống thủy lợi tại Việt Nam so với Trung Quốc và các nước thu nhập trung bình châu Á khác cũng sẽ bị xóa bỏ nhờ cải thiện phương pháp canh tác và tưới tiêu.
- Thực trạng và hình ảnh **không thân thiện với môi trường** của nông nghiệp Việt Nam sẽ thay đổi cơ bản. Các biện pháp giám sát quy trình canh tác, tiêu chuẩn bền vững, quản lý tài nguyên thiên nhiên, quản lý chất thải, tiết kiệm năng lượng sẽ trở nên phổ biến. Việt Nam sẽ trở thành một nước đang phát triển đi đầu về **sử dụng hiệu quả chất thải nông nghiệp** cho các mục đích sản xuất năng lượng, làm thức ăn gia súc, phân bón và các mục đích khác. Tính chất **đa chức năng** của nền nông nghiệp Việt Nam sẽ được công nhận trong nước và trên thế giới-trong đó phải kể đến cả chức năng bảo vệ cảnh quan và thúc đẩy du lịch sinh thái.


- Ngành nông nghiệp sẽ tiếp tục giữ vai trò quan trọng trong việc đảm bảo **an ninh lương thực**, đáp ứng nhu cầu ngày càng đa dạng của người tiêu dùng về an toàn thực phẩm, chất lượng và giá cả. Việt Nam sẽ hoàn thành và vượt mục tiêu **an ninh dinh dưỡng 2025** của Đại Hội đồng Y tế Thế giới, bao gồm các tiêu chí về suy dinh dưỡng (ví dụ, trẻ em còi xương), thiếu vi chất và béo phì. Đây là một thách thức liên quan đến nhiều ngành nhưng trong đó nông nghiệp sẽ giữ vai trò đảm bảo nguồn dinh dưỡng đa dạng và lành mạnh.

#### *Năng lực cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế*

- Việt Nam sẽ thuộc nhóm 10-20% các nước đang phát triển đứng đầu về tỷ trọng các sản phẩm nông nghiệp xuất khẩu có chứng chỉ hoặc được công nhận **đạt các chuẩn quốc tế về môi trường và xã hội**.
- Trên 50% kim ngạch **xuất khẩu nông nghiệp** của Việt Nam sẽ là sản phẩm chế biến và các sản phẩm giá trị gia tăng, giúp tăng gấp 2 lần kim ngạch xuất khẩu so với hiện nay. Sẽ có trên hai chục doanh nghiệp Việt Nam có thương hiệu và sản xuất ra các **sản phẩm nông nghiệp được công nhận trên các thị trường lớn trên thế giới và khu vực**. Hiện nay các món ăn Việt Nam rất được ưa chuộng trên thế giới nhưng hầu hết các sản phẩm nông nghiệp thô và chế biến của Việt Nam lại không được biết đến trên thế giới. Bất cập này cần phải được khắc phục.

**Những khát vọng trên đây phản ánh đầy đủ các mục tiêu về kinh tế, xã hội và môi trường** như định hướng của Đề án Tái cơ cấu ngành nông nghiệp 2013 (ARP). Trong đó, các mục tiêu kinh tế được gói gọn trong việc “Duy trì tăng trưởng, nâng cao khả năng cạnh tranh thông qua tăng năng suất, hiệu quả và giá trị gia tăng, đáp ứng tốt hơn nhu cầu và thị hiếu của người tiêu dùng”. Các mục tiêu xã hội thể hiện tham vọng về phát triển nông thôn theo hướng “không ngừng nâng cao thu nhập cho nông dân và mức sống của cư dân nông thôn, giảm tỷ lệ đói nghèo, đảm bảo an ninh lương thực và an ninh dinh dưỡng cấp quốc gia và cấp hộ gia đình. “Mục tiêu môi trường là “tăng cường quản lý tài nguyên thiên nhiên, giảm phát thải khí nhà kính và các tác động tiêu cực khác đối với môi trường, khai thác tốt các lợi ích về môi trường, nâng cao năng lực quản lý rủi ro về thời tiết và thiên tai.”



A vibrant outdoor flower market stall. The stall is filled with a variety of potted plants and flowers, including orchids, anthurums, and other colorful blooms. The plants are arranged in white and brown pots, creating a dense and colorful display. In the background, there are signs for a shop named 'HÀM LONG' with a phone number 'ĐT: 3943.0099'. The overall scene is bright and lively, showcasing a diverse range of horticultural products.

# Chương 4. Thể chế cho ngành kinh doanh nông nghiệp hiện đại: Hiện thực hóa tầm nhìn thông qua đổi mới chính sách và thể chế

**N**gành nông nghiệp Việt Nam hiện đang đứng giữa ngã ba đường. Tuy trong ngành đã xuất hiện một số nhân tố rất tích cực nhưng báo cáo cũng nêu một số xu hướng và thực tiễn đòi hỏi phải có hướng đi mới. Đó là tình trạng suy giảm tốc độ tăng GDP và năng suất lao động nông nghiệp; chênh lệch về thu nhập giữa lao động nông nghiệp và phi nông nghiệp ngày càng tăng và tài nguyên thiên nhiên đang suy giảm tới mức không thể làm ngơ. Ngoài ra, đó còn là sự cạnh tranh ngày càng gay gắt về nguồn lực đất đai, lao động, nước và các nguồn tài nguyên khác; sự bùng nổ của nhu cầu trong nước không chỉ về số lượng mà còn cả về tính đa dạng và mức độ vệ sinh an toàn thực phẩm; và sự cạnh tranh, áp lực ngày càng gay gắt từ người mua trên các thị trường quốc tế-tất cả những điều đó đang diễn ra trong bối cảnh biến đổi khí hậu.

**Đầu tư công và một số hình thức hỗ trợ của Nhà nước đã và đang đóng vai trò rất quan trọng trong sự phát triển của ngành nông nghiệp Việt Nam:** Báo cáo mới đây của OECD (2015) đưa ra những đánh giá rất hữu ích về quá trình phát triển chính sách nông nghiệp Việt Nam trong ba giai đoạn (xem Hộp 6).

### Hộp 6: Bối cảnh chính sách nông nghiệp Việt Nam

#### Sau khi thống nhất đất nước (1976 - 1986)

Sau khi đất nước thống nhất, Đảng Cộng sản xây dựng nền kinh tế theo mô hình kế hoạch hóa tập trung. Theo đó, Nhà nước bảo đảm tự cấp tự túc về lương thực, cung cấp gạo và các thực phẩm chính khác với giá rẻ cho ngành công nghiệp đang từng bước phát triển. Các nông hộ nhỏ được tập hợp vào các hợp tác xã sản xuất các loại cây hàng năm, còn những loại cây lâu năm như cà phê được trồng tại các nông trường quốc doanh. Doanh nghiệp nhà nước có vai trò cung cấp nguyên liệu đầu vào và quản lý thị trường. Các chỉ tiêu được quản lý tập trung, giá cả do Nhà nước ấn định.

Quá trình hợp tác hóa diễn ra thuận lợi ở miền Bắc nhưng không đạt kết quả cao tại miền Nam khi có tới khoảng 75% các nông hộ vẫn nằm ngoài hệ thống hợp tác xã mới được thành lập khi đó (Wolz và Phạm 2010 trong OECD 2015). Nông dân tìm cách tiêu thụ sản phẩm tại thị trường phi chính thức, với mức giá cao hơn đáng kể. Đến năm 1980, ngành nông nghiệp rơi vào tình trạng khủng hoảng. Đầu năm 1981, hệ thống hợp tác xã quản lý tập trung nhường chỗ cho mô hình khoán sản phẩm, trong đó các nông hộ được phép sử dụng đất đai thuộc quản lý của hợp tác xã (và thuộc sở hữu của Nhà nước), đổi lại họ phải đáp ứng các chỉ tiêu về sản lượng. Theo thỏa thuận, thủy lợi, giống, phân bón và các nguyên liệu đầu vào khác được hợp tác xã cung cấp. Phần sản lượng vượt chỉ tiêu thuộc về nông dân và có thể đem bán lại cho Nhà nước hay tư nhân. Giá thu mua của Nhà nước cũng được nâng dần cho phù hợp với mức giá trên thị trường phi chính thức.

Sau một giai đoạn thành công ngắn ngủi, cơ chế khoán này bắt đầu gặp trục trặc. Các hợp tác xã thường xuyên không cung cấp đủ vật tư đầu vào mà nông dân nhận khoán đòi hỏi. Mức khoán cũng thường xuyên bị nâng lên khiến nông dân chán nản (Kirk và Nguyễn 2009, trong OECD 2015). Tốc độ tăng trưởng nông nghiệp chậm lại và đến năm 1987 đã sụt giảm về mức âm (Phạm 2006, trong OECD 2015). Đồng thời Việt Nam rơi vào thời kỳ siêu lạm phát. Tình trạng thiếu đói diễn ra tràn lan ở nhiều khu vực rộng lớn trên cả nước (OECD 2015). Cùng lúc đó, Liên Xô tuyên bố ngừng viện trợ kinh tế cho Việt Nam.

#### Thời kỳ đổi mới (1986 - 1993)

Đại hội lần thứ 6 của Đảng Cộng sản năm 1986 tạo ra bước ngoặt lịch sử. Nhà nước bắt đầu từ bỏ mô hình quản lý kinh tế kế hoạch tập trung, đồng thời thực hiện một loạt các biện pháp đổi mới thể chế kinh tế trong nước (OECD 2015). Quyết định này tuy được đưa ra một phần do tình hình kinh tế đang xấu đi, nhưng cũng diễn ra trong bối cảnh nhiều nước phát triển và đang phát triển đang thực hiện các cải cách, đặc biệt là trong nông nghiệp. Một diễn biến liên quan là việc Trung Quốc thực hiện thành công cải cách theo hướng thị trường trong nông nghiệp sau khi Đại hội nghị bị thất bại (Akiyama và cộng sự 2003).

*Xem tiếp trang sau.*

Hộp 1, tiếp.

Khung chính sách mới đem lại nhiều lợi ích cho ngành nông nghiệp và người nông dân. Trước hết, nông nghiệp không còn bị coi là nguồn cung cấp lương thực giá rẻ cho công cuộc công nghiệp hóa của Việt Nam nữa, mà thay vào đó phát triển nông nghiệp đã trở thành một mục tiêu chính trong chính sách của Nhà nước. Ngoài ra, các hộ nông dân độc lập, chứ không phải các hợp tác xã hoạt động theo chỉ đạo, đã trở thành động lực kinh tế chính thúc đẩy tiến trình phát triển nông thôn (OECD 2015).

Nghị quyết số 10/1988/NQ-TƯ cho phép các hợp tác xã nông nghiệp ký hợp đồng cho thuê đất lâu dài với các hộ nông dân (15 năm đối với đất trồng cây hàng năm, 40 năm đối với cây lâu năm). Ngay trong giai đoạn cải cách này, hình thức cho nông dân cá thể thuê ruộng trồng lúa đã diễn ra tại một số nơi (OECD 2015). Nông dân cũng được phép mua bán gia súc, máy móc. Các hợp tác xã vẫn tồn tại để thực hiện chức năng cung cấp đầu vào, dịch vụ, đặc biệt là các công tác thủy lợi, lưu thông sản phẩm, tuy trên thực tế nhiều hợp tác xã đã giải thể. Cơ chế hợp tác xã không thực sự bắt rễ tại miền Nam nhưng cho đến năm 1980 ở miền Bắc đã có trên 110.000 hợp tác xã với sự tham gia của 98% tổng số hộ nông dân. Đến năm 1994, trên toàn quốc có khoảng 16.243 hợp tác xã (Wolz, Phạm 2010; Riedel, Turley 1999, trong OECD 2015).

Ban đầu, nông dân vẫn cam kết thực hiện chỉ tiêu khoán theo mức giá của Nhà nước. Nhưng đến năm 1992, tình hình đã thay đổi sau khi ban hành Quyết định số 1237/1992/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng. Quyết định này đã mở cửa cho phép thị trường xác định giá hàng hóa, dịch vụ, trừ một số loại hàng hóa, vật tư đầu vào chiến lược như đường, gạo, phân bón. Một loạt các biện pháp khác cũng được triển khai nhằm mở cửa thương mại. Thuế nhập khẩu giảm năm 1988 và đến năm 1989 Việt Nam nối lại quan hệ thương mại với Trung Quốc. Doanh nghiệp tư nhân và nhà nước được phép buôn bán với các doanh nghiệp nước ngoài (OECD 2015). Trong giai đoạn này, chế độ quản lý tỉ giá cũng có sự thay đổi từ tỉ giá cố định sang cơ chế tỉ giá dao động trong một khoảng nhất định. Cũng như các nước đang phát triển khác trong cùng thời kỳ, giá trị tiền đồng trong chế độ tỉ giá cố định được ấn định quá cao, ảnh hưởng đến khả năng xuất khẩu nông sản (Krueger, Schiff, Valdés 1988). Những cải cách này có tác động rất lớn. Việt Nam từ nước nhập khẩu gạo trong các năm 1987-1988, đến năm 1989 đã trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ ba thế giới.

### Mở rộng (1993 - 2000)

Trong giai đoạn này, nhiều chính sách theo hướng thị trường cùng với chủ trương đổi mới tiếp tục được thực hiện. Đáng kể nhất là chính sách mở cửa các thị trường đầu ra và bắt đầu hình thành khung thể chế cho thị trường đất đai. Luật Đất đai 1993 nới rộng thời hạn sử dụng đất nông nghiệp đối với cây hàng năm lên 20 năm và cây lâu năm lên 50 năm. Hộ gia đình được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất dưới dạng sổ đỏ. Quyền sử dụng đất có thể đem cho thuê, thừa kế hay thế chấp vay vốn. Nghị định số 14/1993/NĐ-CP đề ra chính sách tín dụng cho phép các hộ được vay vốn theo chương trình tín dụng của Nhà nước thông qua Ngân hàng Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn Việt Nam. Đồng thời, Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp cũng mở rộng quyền của nông dân trong việc tiêu thụ sản phẩm thông qua việc bãi bỏ chế độ khoán sản phẩm bắt buộc và thuế đầu ra nông sản, thay vào đó là việc áp dụng cơ chế thuế sử dụng đất. Các quy định hạn chế mua bán trong nước từng cản trở vận chuyển lúa gạo từ miền Nam ra miền Bắc cũng được nới lỏng (Benjamin và Brandt 2002, trong OECD 2015).

Các quy định hạn chế hoạt động thương mại với nước ngoài cũng được nới lỏng. Năm 1992, Việt Nam ký hiệp định ưu đãi thương mại với Cộng đồng Kinh tế Châu Âu và đến năm 1995 đã gia nhập Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) đồng thời trở thành thành viên của Khu vực tự do thương mại ASEAN. Do sản lượng lúa gạo tăng mạnh, năm 1998, hạn ngạch xuất khẩu được nâng lên 4,5 triệu tấn gạo; tuy chỉ có một số doanh nghiệp nhà nước ở trung ương và cấp tỉnh được tham gia hoạt động xuất khẩu (Abbott và cộng sự 2006, trong OECD 2015). Phải đến cuối những năm 2000, Nhà nước mới khuyến khích tư nhân tham gia xuất khẩu gạo.

**Tuy nhiên nếu nhìn vào một loạt các thị trường yếu tố sản xuất và thị trường hàng hóa thì người ta vẫn thấy một mô hình phổ biến là sự chi phối quá nhiều của Nhà nước trong khi năng lực quản trị quá yếu, làm hạn chế hiệu quả của những thị trường đó.** Sau đây là một số ví dụ minh họa về mô hình này.

- **Nhà nước là chủ sở hữu đối với toàn bộ đất nông nghiệp, đề ra các quy định về quy mô trang trại, các hình thức sử dụng đất nông nghiệp, tham gia nhiều vào quá trình quy hoạch sử dụng đất ở nhiều cấp.** Tuy nông dân không phải trả tiền thuê đất hay thuế đất nhưng lại phải chịu chi phí cao trong giao dịch đất đai, hiệu lực quản lý nhà nước kém dẫn đến thoái hóa đất và tàn phá rừng. Các quy định về bảo vệ đất lúa trước đây tuy đã góp phần bảo đảm an ninh lương thực, nhưng nay đã trở thành rào cản đối với hoạt động đầu tư vào nông nghiệp.
- **Nhà nước kiểm soát phần lớn dịch vụ tưới tiêu thông qua các doanh nghiệp nhà nước,** nhưng lại chưa đảm bảo minh bạch về hiệu quả hoạt động của những doanh nghiệp này, chưa có cơ chế định giá nước và hầu như chưa có quy chế giám sát tính hiệu quả của việc sử dụng nước. Do vậy đã dẫn đến năng suất sử dụng nước thấp, đồng thời tăng tính tổn thương trước ảnh hưởng của biến đổi khí hậu.
- **Trong lĩnh vực nghiên cứu nông nghiệp, chủ yếu chỉ có các tổ chức nghiên cứu của Nhà nước với nhiều bộ ngành tham gia phân bổ ngân sách nghiên cứu trong bối cảnh chưa bảo vệ được quyền sở hữu trí tuệ,** máy móc nông nghiệp sẵn sàng bị sao chép, thủ tục hành chính, tài chính cho triển khai nghiên cứu quá phức tạp, nguồn kinh phí cho đầu tư mạo hiểm phục vụ nghiên cứu quá hiếm hoi nếu không nói là không có.
- **Doanh nghiệp nhà nước vẫn giữ vai trò rất đáng kể trong nhiều lĩnh vực thương mại mà thông thường cần phải có đầu tư tư nhân,** như lĩnh vực giống, phân bón, sản xuất cao su, lâm nghiệp, kinh doanh gạo, chế biến sữa. Ở những nơi Nhà nước tham gia trực tiếp vào các hoạt động nông nghiệp, sản phẩm nhìn chung còn chưa bình đẳng. Nhiều nông lâm trường quốc doanh có năng suất thấp. Tuy (hoặc có thể đây chính nguyên nhân) Nhà nước tham gia trực tiếp tương đối nhiều vào các chuỗi giá trị nông nghiệp nhưng nhìn chung năng lực quy hoạch chiến lược còn yếu, trong khi các giải pháp phối hợp để xử lý, giải quyết vấn đề trong những chuỗi giá trị còn hạn chế. Chẳng hạn, Việt Nam tuy hiện là nước xuất khẩu gạo lớn thứ 3 thế giới nhưng vẫn chưa có chiến lược xuất khẩu lúa gạo.
- **Ngành nông nghiệp phát triển trong bối cảnh có nhiều mục tiêu định lượng, cả ở cấp ngành và tiểu ngành.** Trong khi đó thì lại không coi trọng quản lý chất lượng, an toàn thực phẩm, môi trường, từ đó gây lo ngại cho người tiêu dùng, làm tăng các rủi ro về sinh kế và/hoặc làm giảm uy tín của quản lý nhà nước đối với nông dân và doanh nghiệp. Các tỉnh thành ven biển đề ra các mục tiêu xuất khẩu và tham gia cạnh tranh để thu hút đầu tư vào lĩnh vực chế biến thủy hải sản nhưng hàng trăm ngàn ngư dân vẫn bị mất đi nguồn sống chính do các nguồn lợi hải sản ven bờ đã bị cạn kiệt.

**Đề án Tái cơ cấu Nông nghiệp Việt Nam năm 2013 đã chỉ ra nhiều thách thức, cơ hội nêu trên, cho thấy sự thay đổi trong tư duy về vai trò của Nhà nước và các ưu tiên đầu tư.** Đặc biệt, Nhà nước đã bắt đầu chuyển trọng tâm từ trọng cung sang đáp ứng đòi hỏi của thị trường và bảo đảm tính bền vững. Theo đó, Việt Nam đã nhận thức được yêu cầu bắt buộc phải đổi mới cách thức can thiệp của Nhà nước trong lĩnh vực nông nghiệp. Trong thời gian tới, quá trình tái cấu trúc này cần được cụ thể hóa thành những chính sách, chương trình giúp Việt Nam thực hiện mục tiêu đầy tham vọng trong ngành nông nghiệp như đã nêu tại Chương 3.

**Vậy làm thế nào để thực hiện những mục tiêu đó?** Tuy Việt Nam cần phải xây dựng những mô hình riêng, phù hợp với các ưu tiên chính trị cũng như thực trạng thể chế, kinh tế, cơ sở vật chất, văn hóa, xã hội của mình nhưng trong chương này chúng tôi sẽ trình bày một số định hướng chung và một số mô hình đã áp dụng thành công ở các nước khác mà Việt Nam có thể học hỏi.

## Vai trò của Nhà nước: Các vấn đề xuyên suốt

Sau đây là một số vấn đề xuyên suốt về vai trò và cách tiếp cận của Nhà nước.

### *Vượt ra khỏi khuôn khổ chính sách nông nghiệp truyền thống*

**Nhiều trở ngại mà ngành nông nghiệp Việt Nam đang phải đối mặt trong quá trình chuyển đổi sang một nền nông nghiệp dựa trên hiệu quả và nâng cao giá trị gia tăng khó có thể khắc phục một cách toàn diện nếu chỉ nhờ vào thay đổi chính sách nông nghiệp.** Để khắc phục các trở ngại về năng lực cạnh tranh và phát triển nông nghiệp bền vững trong quá trình chuyển đổi và trong dài hạn cần thực hiện những cải cách sâu rộng trong toàn nền kinh tế, nhất là trong những vấn đề liên quan đến đất đai (quyền sở hữu/nắm giữ, sử dụng), vai trò, điều kiện hoạt động của các doanh nghiệp và Ngân hàng Nhà nước, các chính sách, thể chế liên quan đến khoa học, công nghệ, các mô hình phân cấp quản lý, phối hợp hoạt động của Nhà nước. Các sáng kiến đặc biệt gần đây nhằm hỗ trợ thay đổi cấu trúc, hành vi trong ngành nông nghiệp đã trở nên cấp thiết nhằm đối phó lại với những hạn chế về chính sách, quy định, thủ tục hành chính nằm ngoài ngành nông nghiệp v.v...

**Tương tự như vậy, để hỗ trợ kinh doanh nông nghiệp cũng đòi hỏi phải thực hiện những chức năng quản lý nhà nước nằm ngoài phạm vi của Bộ NN&PTNT.** Chẳng hạn, cần khuyến khích tăng cường mô hình quản trị doanh nghiệp tốt; tạo sân chơi bình đẳng cho mọi thành phần kinh tế và các doanh nghiệp tham gia tiềm năng (quy trình cấp phép, thành lập doanh nghiệp minh bạch, hiệu quả); tạo môi trường thể chế phù hợp với các chuẩn mực kinh doanh, văn hóa địa phương, cũng như trình độ phát triển của ngành; xây dựng hệ thống thuế kinh doanh, thương mại minh bạch, có luật định, quy trình giải quyết hợp đồng rõ ràng. Cần phối hợp chức năng của các thể chế công. Ở các nước châu Á khác, bộ nông nghiệp gặp rất nhiều khó khăn trong việc nâng cao năng lực nhằm hỗ trợ một cách chủ động và hiệu quả quá trình đa dạng hóa nông nghiệp và phát triển kinh doanh nông nghiệp bao trùm.<sup>41</sup> Vì thế, quá trình hiện đại hóa nông nghiệp đòi hỏi sự tham gia của nhiều ngành khác như công thương, môi trường, y tế. Nhưng đây cũng là thách thức lớn để những bộ ngành này phối hợp một cách hiệu quả.

### *Bớt chỉ đạo, tăng kiến tạo*

**Để đạt được những mục tiêu lớn đề ra trong Chương 3 và tìm cách hỗ trợ quá trình hiện đại hóa nông nghiệp, Nhà nước cần bớt chỉ đạo và tăng kiến tạo.** Điều này hoàn toàn phù hợp trong nhiều lĩnh vực mà Nhà nước muốn gây ảnh hưởng theo hướng tích cực. Để minh họa, Bảng 23 trình bày một số lĩnh vực mà Nhà nước có thể can thiệp vào quá trình phát triển sản xuất, kinh doanh nông nghiệp.

**Như vậy cũng có nghĩa là Nhà nước phải tăng cường đầu tư có chọn lọc, tập trung vào những loại hàng hóa, dịch vụ công trọng điểm.**<sup>42</sup> Đối với Việt Nam, điều đó đồng nghĩa với việc tiếp tục đầu tư vào hạ tầng nông thôn, các hệ thống cảnh báo thời tiết sớm, các dịch vụ hành chính về đất đai, nghiên cứu nông nghiệp

41 FAO (2014) thực hiện 6 khảo sát chi tiết về các mô hình thể chế được áp dụng để nhà nước thực hiện hỗ trợ phát triển kinh doanh nông nghiệp bao trùm (Bangladesh, Ấn Độ, Malaixia, Nepal, Philipin, Việt Nam). Tất cả các nghiên cứu đều đi đến kết luận rằng các cơ quan được thành lập trong bộ nông nghiệp ở cả 6 nước đều không thành công trong việc cải cách bộ nông nghiệp theo hướng tăng cường hiệu quả, vai trò chủ động của các doanh nghiệp nông nghiệp nằm ngoài khâu sản xuất nông nghiệp trực tiếp. Trong phần lớn các trường hợp, yếu kém về nhân lực, kinh phí là những trở ngại chính. Trong một số trường hợp các cơ quan mới thành lập được giao những nhiệm vụ chồng chéo với các bộ ngành khác, như bộ công nghiệp. Bên cạnh đó, đôi khi các cơ quan được thành lập theo các dự án viện trợ nước ngoài, nhưng khi dự án kết thúc lại bị thiếu kinh phí và nhân lực. Chúng chỉ hoạt động trở lại khi có dự án viện trợ mới.

42 Trong đó có hoạt động đầu tư phi nông nghiệp để cải thiện môi trường thể chế nông thôn, nâng cao đời sống người dân; những hoạt động đầu tư này liên quan đến giáo dục, vệ sinh, nước sạch, y tế.

**Bảng 23:** Thay đổi vai trò Nhà nước trong nền nông nghiệp định hướng thị trường của Việt Nam

Giảm...	Tăng...
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quy hoạch sử dụng đất dài hạn</li> <li>• Quản lý nông lâm trường quốc doanh</li> <li>• Vai trò chủ đạo trong nghiên cứu và khuyến nông</li> <li>• Vai trò nguồn cung công nghệ</li> <li>• Đầu tư trực tiếp vào chuỗi cung ứng</li> <li>• Tiêu thụ sản phẩm cho nông dân</li> <li>• Trực tiếp tham gia buôn bán sản phẩm nông nghiệp</li> <li>• Là chủ thể xử lý rủi ro nông nghiệp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hỗ trợ đổi mới, bao gồm nhưng không chỉ giới hạn trong nghiên cứu &amp; phát triển, chuyển giao công nghệ, khuyến nông</li> <li>• Xây dựng quy định, hỗ trợ phát triển thị trường đất đai</li> <li>• Tạo môi trường thuận lợi cho sản xuất, kinh doanh và đầu tư vào logistics nông nghiệp</li> <li>• Hỗ trợ kết nối giữa nông dân và doanh nghiệp</li> <li>• Hỗ trợ, giám sát, xây dựng quy định thương mại</li> <li>• Cung cấp thông tin</li> <li>• Hỗ trợ quản lý rủi ro trong sản xuất, kinh doanh</li> <li>• Đồng quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên, đồng quản lý vấn đề an toàn thực phẩm</li> </ul>

Nguồn: tác giả.

cơ bản, giám sát và quản lý về sâu bệnh, dịch hại, nâng cao năng lực thể chế về môi trường và sử dụng vật tư đầu vào, hoặc hỗ trợ các cơ chế chứng nhận, giám định an toàn thực phẩm, các chức năng quản lý liên quan, cũng như cung cấp dịch vụ an sinh.

**Ngoài ra, bằng cách tập trung vào kiến tạo môi trường thuận lợi, Nhà nước sẽ có thể huy động được nhiều nguồn vốn để từ đó khuyến khích và thu hút đầu tư của nông dân và doanh nghiệp hơn nữa.** Ở những nước thu nhập cao, các chuỗi sản xuất nông nghiệp chủ yếu gồm các doanh nghiệp tư nhân. Mức độ can thiệp của Nhà nước thường hạn chế, chủ yếu nhằm tạo lập, duy trì môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp hoạt động. Như sẽ trình bày trong phần sau (và điều đó cũng được thể hiện qua điểm số thấp về chỉ số thuận lợi tăng trưởng nông nghiệp của Việt Nam theo đánh giá của OECD), hiện nay chính sách nông nghiệp Việt Nam không đi theo hướng đó.

**Đồng thời trong công tác quản lý nhà nước, để đạt hiệu quả cao hơn, trong một số trường hợp Nhà nước nên thực hiện từng bước và phải tính đến thực tiễn hoạt động thường nhật của các doanh nghiệp với tính chất, quy mô khác nhau.** Chẳng hạn về vấn đề an toàn thực phẩm và tiêu chuẩn môi trường, có những lúc Nhà nước cần cho phép các doanh nghiệp áp dụng hay loại bỏ quy trình công nghệ trong từng giai đoạn một cách phù hợp, thay vì áp dụng đột ngột các biện pháp mới và yêu cầu phải tuân thủ ngay. Cần có sự phân biệt giữa các doanh nghiệp theo quy mô khác nhau để đặt ra những thời hạn thực hiện khác nhau. Trong quá trình thực hiện có thể cần có những giải pháp xây dựng năng lực, chuyển giao công nghệ, trợ cấp có trọng điểm. Nên ưu tiên những biện pháp này hơn là cứ nhất quyết tước giấy phép những đơn vị chậm áp dụng.

**Để hướng tới một hệ thống kinh doanh nông nghiệp hiện đại, thích ứng với thị trường cần tạo ra nền tảng tin cậy hơn vào các quy trình thị trường, khoan dung hơn với các sai sót và không coi đó là dấu hiệu của sự đổ vỡ chung.** Nhà nước thường có xu hướng can thiệp sâu vào các mối quan hệ giữa các doanh nghiệp - như lựa chọn doanh nghiệp thành công để hỗ trợ, tìm đối tác, hoặc xây dựng quan hệ thị trường. Đây là những ý đồ tốt nhằm thực hiện chủ trương và chi tiêu nguồn vốn công theo hướng khôn ngoan, nhưng cũng làm méo mó các tín hiệu và giá cả thị trường, loại bỏ quá sớm những đối tượng chậm chạp, cản trở sự thử nghiệm và tinh thần doanh nhân.

**Một khía cạnh xuyên suốt mà trong đó sự (tái) định hướng của Nhà nước sẽ tạo ra những thay đổi đáng kể tại Việt Nam là chính sách về đổi mới sáng tạo (như sẽ trình bày dưới đây).** Nâng cao năng lực đổi mới

sáng tạo trong nông nghiệp - nghĩa là để tạo ra sự cải tiến liên tục, nhiều khi mang tính đột phá trong nông nghiệp - là một yêu cầu sống còn để thực hiện gần như toàn bộ các mục tiêu phát triển nông nghiệp của Việt Nam. Và để làm như vậy nhìn chung sẽ đòi hỏi Nhà nước phải từ bỏ một số chức năng hiện đang tích cực thực hiện, như nghiên cứu, chuyển giao công nghệ, đồng thời khẳng định vai trò lãnh đạo bằng cách tìm ra những nhân tố tốt nhất trong muôn vàn những nhân tố hiện đang đóng vai trò trung tâm về đổi mới sáng tạo. Trong trường hợp Việt Nam, cần tăng cường chuyển hướng nguồn lực, công sức vào các hoạt động như nâng cao năng lực và kết nối con người, tổ chức, hệ thống.

**Đây cũng là hướng đi chung của những cải cách gần đây nhằm làm cho các tổ chức nghiên cứu đáp ứng nhu cầu tốt hơn, doanh nghiệp tham gia nhiều hơn vào phát triển, tiếp thu công nghệ.** Chẳng hạn như sự ra đời của Quỹ Đổi mới Công nghệ Quốc gia vào tháng 1/2015 được kỳ vọng sẽ thúc đẩy cạnh tranh trong hoạt động nghiên cứu bằng cách thoát ly dần khỏi cơ chế giao đề tài nghiên cứu hàng năm và chuyển sang mô hình linh hoạt định hướng theo nhu cầu. Bộ NN&PTNT hiện đang xây dựng một thông tư (hướng dẫn thực hiện Nghị định 15 về đầu tư theo hình thức đối tác công - tư) nhằm hỗ trợ doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực nghiên cứu, khuyến nông, chuyển giao công nghệ.

→ Phụ lục chuyên đề A phân tích chi tiết cách tư duy về hệ thống đổi mới sáng tạo trong nông nghiệp hiện nay. Các Phụ lục chuyên đề B, C, D mô tả chi tiết về nghiên cứu, khuyến nông, ươm tạo doanh nghiệp.

**Phần còn lại của Chương này sẽ đi sâu trình bày kinh nghiệm ở những nước khác về khuyến khích nâng cao năng suất, tăng trưởng nông nghiệp bền vững và năng lực cạnh tranh trên thị trường quốc tế và trong nước.** Các phụ lục sẽ phân tích và minh họa chi tiết các mô hình.

## Năng suất và tăng trưởng nông nghiệp bền vững

Tăng trưởng và phát triển nông nghiệp trong 10 năm qua chủ yếu dựa trên sử dụng nguồn nhân lực, tài nguyên thiên nhiên và các vật tư đầu vào. Sản lượng đầu ra và thương mại phát triển với tốc độ nhanh, nhưng đi kèm với cái giá lớn phải trả về môi trường, trong khi chất lượng sản phẩm không ổn định, tốc độ tăng năng suất giảm dần, giá trị gia tăng hạn chế. Trước tình hình này cũng như vai trò ngày càng tăng của nông nghiệp ở một nước có những biến động lớn về nhân khẩu, không gian, cơ cấu kinh tế, khẩu hiệu nhất quán phải là đạt được Tăng giá trị, giảm đầu vào. Điều đó có nghĩa là ngành nông nghiệp cần tăng lợi ích cho người sản xuất, người tiêu dùng, hệ sinh thái cũng như các lợi ích kinh tế nói chung, trong khi giảm sử dụng sức lao động, đất, nguồn nước, các tài nguyên thiên nhiên khác và các vật tư đầu vào có hại cho môi trường. Để làm được điều đó cần tận dụng tốt hơn lợi thế quy mô và phạm vi đối với từng nông trại và trong từng chuỗi giá trị, nâng cao hiệu quả sử dụng đất, nước, chuyển sang áp dụng các mô hình sản xuất nông nghiệp theo hướng dựa trên tri thức, kỹ năng. Và theo đó sẽ là những thay đổi đáng kể về chức năng (cũng như hiệu quả thực hiện các chức năng đó) của Nhà nước.

### *Khuyến khích tăng hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp*

**Để nâng cao phúc lợi cho nông dân, đáp ứng nhu cầu mới của người tiêu dùng trong nước, đảo ngược xu hướng giảm sút tốc độ tăng trưởng nông nghiệp, Việt Nam cần nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp.** Tình trạng lãng phí đất, ít nhất là ở các khu vực đồng bằng, châu thổ sông, bắt nguồn từ nhiều

nguyên nhân như (i) hậu quả để lại của các chính sách chia đều đất đai trước đây; (ii) các rào cản pháp lý, thể chế, hành chính ngăn cản mức độ linh hoạt của thị trường đất đai (chuyển nhượng, cho thuê); (iii) những hạn chế về mục đích sử dụng đất dành phần lớn diện tích đất đai cho sản xuất lúa gạo.

**Cần tập trung hóa đất đai dưới nhiều hình thức để tăng cường các hệ thống sản xuất, nâng cao chất lượng sản phẩm, giảm chi phí giao dịch trong chuỗi giá trị, tạo điều kiện để hộ gia đình tăng thu nhập, đảm bảo ít nhất một mức sống trung bình từ sản xuất nông nghiệp.** Thị trường đất nông nghiệp năng động hơn sẽ khuyến khích được quá trình tập trung đất đai trong một số vùng, từ đó tạo điều kiện để các trang trại, doanh nghiệp tăng đầu tư vào nông nghiệp, triển khai các kế hoạch kinh doanh cũng như tạo điều kiện để nhiều nông hộ giảm được rủi ro về sinh kế nhờ có được nguồn thu bảo đảm từ việc cho thuê đất trong khi tập trung lao động và năng lực kinh doanh vào việc khác. Tập trung đất đai cũng sẽ tạo điều kiện tăng cường cơ giới hóa, đang ngày càng trở nên quan trọng trong bối cảnh chi phí nhân công tăng.

→ Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm quốc tế về cách thức hỗ trợ phát triển các dịch vụ cơ giới hóa trong một cơ cấu nông nghiệp gồm chủ yếu các cánh đồng quy mô nhỏ. Nội dung này được trình bày chi tiết trong Phụ lục E.

**Mở rộng sự lựa chọn, linh hoạt về sử dụng đất là yếu tố quan trọng để nâng cao phúc lợi cho nông dân, quản lý rủi ro thời tiết, rủi ro sản xuất, các rủi ro thị trường khác cũng như thúc đẩy đầu tư vào nông nghiệp.** Nhà nước đã đúng khi lo ngại về tình hình chuyển đổi đất nông nghiệp sang những mục đích phi nông nghiệp một cách tràn lan, thiếu kiểm soát. Nhà nước muốn dành những diện tích lớn đất tại khu vực đồng bằng để gieo trồng cây lương thực chính của Việt Nam là lúa gạo. Tuy nhiên, chính sách lúa gạo đã dẫn đến việc Việt Nam vượt xa các chỉ tiêu đề ra về an ninh lương thực, tạo ra nguồn thặng dư khổng lồ cho xuất khẩu trong khi kim ngạch xuất khẩu lúa gạo chỉ mang lại nguồn thu nhỏ cho nông dân và cho đất nước. Việt Nam hiện đã nhận thức được cái giá phải trả của những hạn chế chính sách về đất lúa. Nhà nước đã đề ra mục tiêu chuyển đổi một số diện tích đất lúa, theo đó Nghị định 35 đề ra quy định tạo sự thông thoáng hơn cho nông dân và các lãnh đạo địa phương trong việc chuyển đổi đất sang các mục đích nông nghiệp khác hoặc thực hiện luân canh, xen canh. Trong giai đoạn quá độ có thể cần hỗ trợ kỹ thuật và các hỗ trợ khác của Nhà nước để đa dạng hóa cây trồng do mức độ hiểu biết và các công nghệ hiện có để canh tác các loại cây trồng mới hiện còn hạn chế và còn nhiều rủi ro mà nông dân phải đối mặt. Cần giám sát chặt chẽ quá trình chuyển đổi này. Chính sách mới hiện vẫn hạn chế chuyển đổi đất lúa sang các mục đích sử dụng lâu dài như trồng cây lâu năm. Cần xem xét lại những quy định này sau khi đánh giá tác động của những cải cách hiện nay. Như đã nêu ở trên, trong dài hạn sẽ có tới trên 1/3 diện tích đất lúa hiện nay được chuyển đổi sang các mục đích sử dụng đất nông nghiệp và các dịch vụ sinh thái khác. Giesecke và đồng nghiệp (2013) dự báo loại hình chuyển đổi này sẽ đem lại những lợi ích rất đáng kể và nâng cao tốc độ tăng trưởng nông nghiệp trong tương lai.

### **Tăng cường sử dụng hiệu quả, bền vững nguồn nước tưới**

Các công trình thủy lợi được Nhà nước đầu tư lớn nhất trong nông nghiệp. Từ giữa thập niên 1970, nhà nước đã đầu tư khoảng 6 tỉ USD (theo giá hiện tại) vào các công trình thủy lợi, chiếm khoảng 80% tổng vốn đầu tư cơ bản của nhà nước trong nông nghiệp. Hệ thống thủy lợi tuy đã góp phần vào thành tích đầy ấn tượng của Việt Nam về an ninh lương thực và giảm nghèo, nhưng hiệu quả sử dụng của những công trình này cần được xem xét kỹ hơn khi nông dân đang tìm cách đa dạng hóa mục đích sử dụng đất cũng như phải đối mặt với cạnh tranh ngày càng tăng về đất đai, nguồn nước, nguồn vốn. Nông nghiệp cần nâng cao năng suất



chung của các yếu tố sản xuất và sử dụng nước hiệu quả hơn. Cơ sở hạ tầng hiện nay cũng cần bảo đảm một số dịch vụ thủy lợi đa chức năng, chứ không chỉ hạn chế ở tưới tiêu. Cung cấp nước cho mục đích sinh hoạt, các khu vực trung tâm ở nông thôn, công nghiệp, đồng thời duy trì dòng chảy phục vụ nuôi trồng thủy sản, vận chuyển phù sa và các dịch vụ môi trường khác đang ngày càng trở nên quan trọng (xem phần về hợp tác công tư trong cung cấp dịch vụ nguồn nước, bảo đảm chất lượng tại Mỹ Latinh, Phụ lục F).

**Năm 2014, Việt Nam đã công bố chương trình tái cơ cấu ngành thủy lợi, đề ra một loạt các mục tiêu phát triển bền vững, với chủ trương kết hợp giữa các tiến bộ kỹ thuật và cải cách thể chế.** Đây là lĩnh vực đã phân cấp quản lý hoàn toàn, vì thế tâm điểm của cải cách và hiện đại hóa sẽ là ở cấp tỉnh. Cấp tỉnh có nhiệm vụ lập kế hoạch đầu tư cho hệ thống thủy lợi, thực hiện đầu tư, vận hành, bảo dưỡng công trình. Tuy vậy, Bộ NN&PTNT, cùng với cấp tỉnh và các cơ quan sử dụng nước, sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc khuyến khích áp dụng mô hình cung cấp dịch vụ cho người sử dụng trong công tác thủy lợi. Cải cách trong lĩnh vực này sẽ là một quá trình lâu dài và đi kèm một số biện pháp nhằm:

- Đáp ứng nguồn vốn dài hạn cho các công ty quản lý thủy lợi và tưới tiêu, nâng cao trách nhiệm của (cũng như tăng cường giám sát) các doanh nghiệp này, tạo cơ chế khuyến khích các doanh nghiệp cung cấp các dịch vụ thủy lợi theo đúng yêu cầu và đáng tin cậy. Một số mô hình cần quan tâm áp dụng như điều chỉnh các cơ chế quản trị doanh nghiệp, áp dụng chế độ hợp đồng trách nhiệm, giải ngân theo kết quả, sử dụng các công cụ cải tiến trong giám sát kết quả thực hiện theo các mục tiêu kỹ thuật và các mục tiêu ở mức cao hơn.
- Thắt chặt mối quan hệ giữa các công ty quản lý thủy lợi và tưới tiêu và tổ chức sử dụng nước nhằm cải thiện chất lượng dịch vụ thủy lợi. Chuyển từ cơ chế chỉ đạo từ trên xuống sang trao đổi thường xuyên, cùng nhau giải quyết vấn đề, cũng như định hướng chung về đồng quản lý các công trình thủy lợi.

### **Tăng cường chính sách nông nghiệp xanh và nâng cao năng lực thực hiện**

**Như đã nêu, Việt Nam tuy đã đạt được tốc độ tăng trưởng cao về sản lượng nông nghiệp trong mấy chục năm qua, nhưng kết quả này cũng đi kèm những tổn thất lớn về môi trường.** Việc gia tăng sử dụng đất đai, hóa chất đã đẩy nhanh quá trình hủy hoại rừng, hệ sinh thái, thoái hóa đất, ô nhiễm nguồn nước và phát thải khí nhà kính. Hiện nay, mô hình này không chỉ được chú ý nhiều hơn mà có thể đã đạt tới giới hạn vì sự thoái hóa của các nguồn tài nguyên thiên nhiên đã bắt đầu tác động rõ rệt đến thu nhập của nông dân. Với khát vọng đã đề ra, kể từ nay trở đi ngành nông nghiệp Việt Nam sẽ phải tìm cách tạo ra nhiều sản phẩm hơn từ ít đầu vào hơn. Để duy trì mức tăng sản lượng cao trong bối cảnh biến đổi khí hậu và điều kiện kinh tế thay đổi sẽ cần đến những giải pháp thâm canh, để từ đó tiết giảm không chỉ thời gian, nhân lực mà cả mức độ sử dụng nước, phân bón và thuốc bảo vệ thực vật.

**Gần đây, Nhà nước đã quan tâm hơn đến các vấn đề môi trường. Chiến lược Tăng trưởng xanh của Việt Nam với những nội dung liên quan đến nông nghiệp là một trong những biểu hiện rõ ràng về sự quan tâm đến các vấn đề này ở cấp cao nhất trong Chính phủ.** Tuy nhiên, các chính sách nông nghiệp và chỉ tiêu công của Việt Nam chủ yếu vẫn được định hướng bởi các mục tiêu về sản lượng đầu ra (Khôi và cộng sự 2015). Thêm vào đó, một số chính sách thúc đẩy sản xuất vẫn có sự mâu thuẫn với các mục tiêu về bảo vệ môi trường. Chẳng hạn, các hoạt động bảo tồn nguồn lợi thủy sản và tăng cường (đồng) quản lý nguồn lợi thủy sản vẫn diễn ra tại cùng một địa bàn mà tại đó Nhà nước áp dụng chính sách trợ cấp xăng dầu và/hoặc chi phí đóng tàu thuyền nhằm tăng năng lực chế biến thủy sản của địa phương. Các biện pháp hạn chế nông

dân phát quang cây cối để trồng trọt trên các triền dốc ít đạt hiệu quả do Nhà nước vẫn khuyến khích các dự án đầu tư mới vào các nhà máy ethanol gần kề với nhu cầu nguyên liệu đầu vào lớn. Việc Nhà nước miễn hay bao cấp thủy lợi phí tuy tạm thời giúp nâng cao thu nhập cho nông dân, nhưng sẽ dẫn đến những hệ quả bất lợi về quản lý nguồn nước và gây ra hệ lụy về tăng mức phát thải khí nhà kính.

**Trong khi đó, ở Việt Nam cũng như nhiều nước khác, mối quan tâm chính vẫn là làm sao để có được những quy định, luật lệ có hiệu lực để xử lý các vấn đề môi trường nông nghiệp.** Tuy nhiên, việc thực hiện quy định thường gặp nhiều khó khăn, đặc biệt trong điều kiện sản xuất manh mún của ngành nông nghiệp Việt Nam. Scherr và cộng sự (2015) giới thiệu một loạt các công cụ chính sách mà Nhà nước có thể kết hợp, áp dụng nhằm tạo cơ chế ưu đãi, kiểm soát cần thiết giúp ngăn ngừa các hoạt động nông nghiệp gây hại cho môi trường, khuyến khích các mô hình sản xuất nông nghiệp, quản lý tài nguyên thiên nhiên bền vững. Những công cụ chính sách này thiết lập và tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện các quy định, nâng cao nhận thức, cung cấp các thông tin cần thiết, và bằng nhiều biện pháp, thúc đẩy việc áp dụng những biện pháp và công nghệ tốt.<sup>43</sup> Thông qua chính sách khuyến khích, cung cấp thông tin, cả trong các quy trình đấu thầu, nghiên cứu & phát triển, khuyến nông hay quản lý chất lượng, Nhà nước có thể tạo điều kiện, khuyến khích tư nhân tham gia. Nhà nước cũng có thể đầu tư trực tiếp vào các cơ sở hạ tầng hay công tác bảo vệ môi trường, hoặc hỗ trợ những thành phần kinh tế khác cùng tham gia. Bảng 24 liệt kê một số công cụ chính sách cụ thể mà Nhà nước có thể và đã áp dụng trong lĩnh vực này.

**Nhiều công cụ chính sách trong số này có thể phù hợp với Việt Nam, dù mức độ bền vững của chúng còn tùy thuộc vào đặc điểm và quy mô của vấn đề môi trường cũng như bối cảnh thể chế hiện tại.** Trên thế giới đã có nhiều kinh nghiệm về cách thức áp dụng các công cụ chính sách nêu trên.

→ Cách tiếp cận hướng thị trường: 10 năm qua đã chứng kiến sự tăng trưởng vượt bậc của các mô hình định hướng thị trường trong quản lý môi trường, cụ thể là dưới dạng các chương trình chi trả cho các dịch vụ sinh thái (PES), trong đó có một loạt những chương trình áp dụng biện pháp hỗ trợ trực tiếp chủ đất để duy trì một số dịch vụ sinh thái, thường là thông qua các hoạt động bảo tồn và phục hồi. Vai trò của Nhà nước trong hỗ trợ PES bao gồm các công việc từ chi trả cho các dịch vụ sinh thái đến thuyết phục các bên liên quan, xây dựng khung pháp lý và các cơ sở hạ tầng 'mềm' cần thiết để bảo đảm sự thành công của chương trình. Phụ lục F sẽ trình bày một số ví dụ về chương trình chi trả cho dịch vụ sinh thái.

**Một mô hình hướng thị trường khác đang phát triển nhanh chóng (dù một số người coi đây là một dạng mô hình PES) là sử dụng chứng chỉ sinh thái.** Hỗ trợ của Nhà nước đối với mô hình này bao gồm từ hợp tác với các đối tác tư nhân xây dựng tiêu chuẩn đến quản lý việc áp dụng các tiêu chuẩn đó, hỗ trợ việc áp dụng tiêu chuẩn thông qua công tác xây dựng năng lực, cũng như bảo đảm quyền lợi của người tiêu dùng khi áp dụng tiêu chuẩn.

→ Phụ lục G cung cấp ví dụ về các chương trình chứng nhận sinh thái và nhãn hiệu sinh thái.

**Các sáng kiến đa tác nhân:** Dù có sự gia tăng trong mấy năm gần đây, nhưng các mô hình hướng thị trường không phải là những mô hình duy nhất thành công. Trên thực tế, một bài học quan trọng rút ra từ cách tiếp cận theo kiểu chi phí giao dịch là phải chú ý đến nền tảng thể chế, xã hội, văn hóa nơi áp dụng mô hình. Một

43 cherr và cộng sự (2015) nghiên cứu, rút ra các bài học kinh nghiệm về quá trình áp dụng nhiều công cụ trong số này từ một loạt các khảo sát chi tiết ở khu vực Đông Á và Đông Nam Á.

**Bảng 24:** Vai trò của Nhà nước và các công cụ giảm thiểu tác động xấu môi trường trong nông nghiệp

Vai trò	Công cụ
Định hình	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cam kết chính trị cấp cao và vận động chính sách cho Chiến lược tăng trưởng xanh trong nông nghiệp với các mục tiêu cụ thể</li> <li>• Các cơ chế phối hợp giữa các bộ ngành trong lĩnh vực nông nghiệp, môi trường và lĩnh vực liên quan</li> <li>• Giao thẩm quyền quyết định rõ ràng giữa các cơ quan trung ương và địa phương</li> <li>• Hỗ trợ thể chế trong đối thoại, quy hoạch, điều phối đa tác nhân</li> </ul>
Tạo điều kiện	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Khuyến khích áp dụng các tiêu chuẩn sinh thái, chứng nhận sinh thái, giải pháp tiền cạnh tranh trong chuỗi cung ứng</li> <li>• Khung thể chế về chi trả tư nhân cho các dịch vụ sinh thái</li> <li>• Tổ chức đấu thầu công khai các hàng hóa có nguồn cung bền vững</li> <li>• Hỗ trợ kỹ thuật cho các cơ quan quản lý đất đai, doanh nghiệp</li> <li>• Nghiên cứu đổi mới, ứng dụng công nghệ</li> <li>• Hệ thống thông tin (bản đồ địa chính, thổ nhưỡng; các rủi ro khí hậu)</li> <li>• Lồng ghép giải pháp môi trường vào các chương trình sáng kiến lớn, đa ngành về tăng trưởng xanh</li> </ul>
Cấp vốn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trợ cấp cho người sản xuất để giảm chi phí đầu tư hay cải tiến phương thức canh tác</li> <li>• Trợ cấp cho các tổ chức để giảm chi phí thực hiện giải pháp/đầu tư tập thể</li> <li>• Nhà nước chi trả các dịch vụ sinh thái cho chủ đất/người quản lý đất</li> <li>• Ưu tiên tiếp cận nguồn vốn vay ngân hàng đối với người sản xuất/cơ sở chế biến có ý thức bảo vệ môi trường</li> <li>• Cải tiến quy trình công nghệ tại các doanh nghiệp nhà nước</li> </ul>
Cơ quan quản lý	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quy định về sử dụng đất</li> <li>• Xây dựng tiêu chuẩn về sức khỏe con người và hệ sinh thái</li> <li>• Trực tiếp quản lý hoạt động sử dụng đất của tư nhân hay các mô hình quản lý, cơ sở chế biến</li> <li>• Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, bao gồm việc tập hợp các thông tin về không gian ở mức chi tiết</li> <li>• Quy định về quyền sử dụng, khai thác đất đai, tài nguyên (gồm cả chính sách cấp/giao đất, bảo tồn)</li> <li>• Giám sát công tác quản lý môi trường, sức khỏe hệ sinh thái</li> <li>• Quản lý tài chính, thị trường</li> <li>• Quy định về thị trường, thương mại</li> <li>• Đánh thuế những cách làm hay sản phẩm có hại cho môi trường</li> <li>• Thẩm định môi trường hoặc rà soát các dự án đầu tư vào nông nghiệp</li> <li>• Cơ chế trách nhiệm (trách nhiệm pháp lý, khuyến khích thực thi, trách nhiệm bồi thường thiệt hại)</li> </ul>
Vận động	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nâng cao nhận thức cho người quản lý, sử dụng tài nguyên</li> <li>• Tổ chức các chiến dịch rộng rãi trên báo chí nhằm giáo dục người dân/người tiêu dùng/người mua/nhà đầu tư</li> <li>• Phổ biến rộng rãi số liệu giám sát, bằng chứng</li> <li>• Huy động, hỗ trợ các tổ chức liên minh, người ủng hộ</li> </ul>

Nguồn: Scherr và cộng sự 2015.

số mô hình, tạm gộp vào nhóm các chương trình sáng kiến đa tác nhân, cũng đã chứng tỏ thành công của mình. Tuy tính chất khác nhau nhưng những mô hình này thường hướng đến việc tranh thủ các yếu tố phi tiền tệ như nhận thức xã hội, ý thức làm chủ, địa vị, ưu tiên hay sự chấp nhận của cộng đồng nhằm thúc đẩy thay đổi hành vi.

→ Phụ lục H nêu một số ví dụ phân tích về các sáng kiến đa tác nhân góp phần bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường.

**Bài học chung về vai trò của Nhà nước trong mục tiêu ‘xanh hóa’ ngành nông nghiệp:** Nhìn chung, kinh nghiệm của Việt Nam và các nước khác trong ‘xanh hóa’ ngành nông nghiệp đều gói gọn trong những bài học sau:

- Cần phải có những chiến lược chủ động về bảo vệ môi trường trong nông nghiệp, tính tới việc dự báo các rủi ro môi trường và đặt mục tiêu ngăn ngừa suy thoái hóa môi trường ngay từ đầu. Một thực tế phổ biến ở các nước đang phát triển là chính sách môi trường trong nông nghiệp bị động trước các áp lực ngoại cảnh (từ người mua hay các cơ quan quản lý bên ngoài) và chỉ mang tính phục hồi, tức là các biện pháp chỉ được thực hiện sau khi các hậu quả môi trường đã thấy rõ.
- Lợi ích của việc huy động nhiều thành phần tham gia vào các chương trình sáng kiến nông nghiệp xanh: Dù áp dụng biện pháp can thiệp bằng tiền hay các chương trình sáng kiến kinh tế khác thì mô hình đối tác công tư đều chứng tỏ được hiệu quả trong việc thực hiện nhiều chương trình, cũng như các sáng kiến đã huy động được nỗ lực tập thể ở cấp độ ngành hay cộng đồng. Vai trò của Nhà nước là cần thiết và cần được điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tế.
- Khả năng can thiệp ở nhiều cấp độ: Ở cấp độ hộ nông dân hay cộng đồng, các hoạt động can thiệp tập trung vào lồng ghép các quy trình thực hành nông nghiệp tốt cũng như khuyến khích mô hình canh tác đa chức năng (sản xuất; dịch vụ sinh thái; du lịch sinh thái). Còn trên phạm vi rộng thì cần huy động nhiều thành phần tham gia xây dựng các hệ sinh thái nông nghiệp bền vững, như các hệ sinh thái về sản xuất cây công nghiệp và nông lâm nghiệp ở vùng Tây Nguyên.
- Cần nâng cao năng lực sản xuất nông nghiệp xanh, bao gồm số liệu, tri thức, kỹ năng, hệ thống quản lý, cơ sở vật chất, quan hệ thể chế: Những yếu tố trên phải hiện diện trong toàn bộ các tác nhân trong chuỗi cung ứng, các cơ quan trung ương và địa phương, các viện nghiên cứu/cơ sở đào tạo và cả các tổ chức xã hội. Để đối phó hiệu quả với các rủi ro môi trường trong nông nghiệp, cần đầu tư vào các công trình cơ sở hạ tầng cứng (như các phòng xét nghiệm), năng lực ‘cứng’ (trình độ chuyên môn) và năng lực ‘mềm’ (kỹ năng vận động).

### **Quản lý các rủi ro về biến đổi khí hậu trong ngành nông nghiệp Việt Nam**

Với nhận thức ngày càng tăng về tác động của biến đổi khí hậu đến việc thực hiện các mục tiêu ngắn hạn và dài hạn trong phát triển nông nghiệp, ngày càng nhiều quốc gia và các đối tác phát triển chuyển sang định hướng nông nghiệp thông minh với khí hậu (climate-smart agriculture, CSA). Khái niệm trên thể hiện mong muốn lồng ghép các mục tiêu về thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu vào công tác phát triển ngành thường xuyên, xác định đây là những mục tiêu cần thiết. Dù cách tiếp cận và mục tiêu chưa được định hình đầy đủ, nhưng nông nghiệp thông minh với khí hậu chính là việc hướng đến việc áp dụng ở nhiều cấp các quy trình nhằm xác định những chính sách, giải pháp phù hợp với tình hình, tạo điều kiện cho ngành nông nghiệp thực hiện tốt hơn những chức năng đa dạng của mình trong bối cảnh biến đổi khí hậu (ví dụ liên quan tới hoạt động sản xuất, an ninh lương thực, sinh kế, tăng trưởng kinh tế, sức khỏe sinh thái). Theo định nghĩa của Tổ chức Nông lương LHQ, nông nghiệp thông minh với khí hậu “hướng đến việc hỗ trợ các nước đề ra những chính sách, các công cụ kỹ thuật, tài chính cần thiết để lồng ghép các vấn đề biến đổi khí hậu vào ngành nông nghiệp, tạo cơ sở để thực hiện phát triển nông nghiệp bền vững trong tình hình mới” (FAO 2013).

**Ở Việt Nam, ngành nông nghiệp dự kiến sẽ bị ảnh hưởng đáng kể bởi biến đổi khí hậu do mực nước biển dâng, xâm nhập mặn, nhiệt độ tăng, thay đổi lượng mưa, cường độ bão tăng.** Nếu không có những giải pháp thích ứng đồng bộ thì những thay đổi này sẽ làm tăng rủi ro và ảnh hưởng đến sản lượng trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản. Tuy vậy, có khá nhiều giải pháp thích được thực hiện một cách tự phát, tức là do nông dân tự thực hiện chứ không nằm trong chương trình của Nhà nước (JICA 2013, Ngân hàng Thế giới 2010). Chẳng hạn, nông dân lùi thời gian vụ Đông Xuân ở vùng đồng bằng sông Hồng; chuyển sang gieo trồng các loại cây có khả năng chịu hạn cao như sắn, ngô, lạc ở miền Trung; chuyển sang nuôi trồng các loài thủy sản chịu mặn trước tình trạng ngập mặn ở các khu vực ven biển vùng đồng bằng sông Cửu Long; nâng cao năng lực dịch vụ thú y nhằm đối phó với tình hình dịch bệnh lây trong ngành chăn nuôi. Hiện nay, khá nhiều những sự chuyển đổi nêu trên đã có thể quan sát thấy ở Việt Nam. Nếu phối hợp thực hiện tất cả các biện pháp trên thì về lâu dài sẽ tránh được hậu quả xấu nhất đối với ngành nông nghiệp theo kịch bản mô phỏng cho trường hợp “bình thường”, tức là không thực hiện biện pháp thích ứng nào. Dù vậy, tình hình biến đổi với tốc độ nhanh, phạm vi rộng gây ra bởi lượng khí nhà kính toàn cầu tăng sẽ là phép thử đối với khả năng ứng phó của nông dân và các cơ quan, tổ chức khác.

**Vi thế Nhà nước cần gấp rút nâng cao năng lực của ngành nông nghiệp để đối phó với cả những thách thức trước mắt do biến đổi khí hậu mang lại** (như xâm nhập mặn, nhiệt độ tăng, khan hiếm nước vào mùa khô, tăng cường rủi ro ngập lụt và thời tiết bất lợi tăng v.v...) và tình trạng bất trắc, khó lường của biến đổi khí hậu (liên quan đến lượng mưa, sâu bệnh, dịch hại). Trên thực tế, những bất trắc đi liền với biến đổi khí hậu cho thấy cần phải tăng cường kết hợp ít nhất 3 mô hình bổ trợ lẫn nhau trong khâu quy hoạch thích ứng và các chiến lược khác về nông nghiệp thông minh với khí hậu. Đó là (i) áp dụng quản lý thích ứng; (ii) nâng cao năng lực học tập, đổi mới sáng tạo trong các cơ quan nhà nước và khu vực tư nhân; (iii) ưu tiên chiến lược thích ứng “không hối tiếc”.

**Quản lý thích ứng là phương thức ra quyết định theo hướng ứng phó với tình huống bất trắc bằng cách coi việc học hỏi, rút kinh nghiệm là yếu tố trung tâm của quy trình** (tức là coi việc rút kinh nghiệm là mục tiêu trọng tâm của các quyết định trong hệ thống). Quản lý thích ứng là việc áp dụng một cách chủ động, đồng bộ các kiến thức tốt nhất có được để đưa ra các quyết định về chính sách và mô hình quản lý. Hiệu quả của phương thức này thể hiện ở chất lượng chỉ đạo; kỹ năng, thái độ, nguồn vốn xã hội của từng cá nhân; sự phù hợp của các động cơ, văn hóa tổ chức; chất lượng của số liệu và các cơ chế quản lý tri thức. Một yếu tố đặc biệt quan trọng để từng bước thành công phương thức này tạo ra khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu, năng lực sáng tạo, học hỏi, đúc rút kinh nghiệm ở từng cấp trong bộ máy nhà nước cũng như toàn bộ nền kinh tế nói chung.

→ Khái niệm quản lý thích ứng được trình bày và minh họa kỹ hơn trong Phụ lục Chuyên đề I. Phụ lục Chuyên đề A sẽ đi sâu vào khái niệm hệ thống đổi mới sáng tạo trong nông nghiệp.

**Phương thức quản lý thích ứng này phù hợp với ý tưởng ưu tiên thực hiện các chiến lược ‘không hối tiếc’** - liên quan tới các hành động thích hợp về kinh tế, xã hội, môi trường trong mọi kịch bản dù biến đổi khí hậu có diễn ra hay không, hay những hành động có khả năng đảo ngược được nếu xảy ra những diễn biến không lường trước. Nhiều giải pháp trong số này đã được xác định và đang được áp dụng tích cực tại Việt Nam, xem Hộp 7.

### Hộp 7: Ví dụ về các giải pháp thích ứng “không hối tiếc” theo kế hoạch

Các biện pháp thích ứng theo kế hoạch thường được hiểu là có sự tham gia của Nhà nước với vai trò điều phối, vận động, đầu tư, cấp vốn, quy định, quản lý, hoặc vai trò khác. Sau đây là một số ví dụ về những biện pháp có thể đem lại hiệu quả bất kể tình huống biến đổi khí hậu diễn biến thế nào cũng như có thể điều chỉnh nếu cần (JICA 2013, Ngân hàng Thế giới 2010).

- Tăng cường cung cấp thông tin kịp thời về thời tiết, dự báo khí hậu mùa vụ, cùng với kiến thức để sử dụng những thông tin này (như các hệ thống thông tin khí hậu, các dịch vụ dưới dạng khuyến nông)
- Đầu tư cho nghiên cứu, khuyến nông nhằm lai tạo, phổ biến các giống cây trồng, vật nuôi mới có khả năng thích ứng với điều kiện thay đổi (như khả năng chống chịu khi nhiệt độ tăng, chịu mặn, lũ lụt kéo dài, ngập sâu, khan hiếm nước kéo dài v.v...); hoặc các quy trình quản lý có khả năng giảm lãng phí, tăng hiệu quả (cũng như giảm ô nhiễm khí hậu, môi trường nếu có thể)
- Hỗ trợ nông dân nghèo đa dạng hóa sản xuất sang các loại nông sản giá trị cao, ví dụ bằng cách giúp nông dân tiếp cận nguồn vốn để đối phó với rủi ro (như tham gia các chương trình bảo hiểm cây trồng, vật nuôi); các công việc tạo thu nhập phi nông nghiệp
- Xây dựng khung chính sách hoặc trực tiếp cấp vốn cho các chương trình về dịch vụ sinh thái
- Khuyến khích sử dụng tiết kiệm nước (trong các công trình thủy lợi) bằng cách áp dụng chế độ phí thủy lợi thông qua việc tăng cường hệ thống giám sát, áp dụng các loại phí, hay cải thiện cơ chế quản lý
- Cải tạo, nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy lợi cần thiết để giảm thiểu thất thoát trong hệ thống (như ở vùng đồng bằng sông Hồng); hoặc có thể mở rộng quy mô của các công trình cơ sở hạ tầng thủy lợi và/hoặc các công trình hạ tầng chống biến đổi khí hậu ở một số vùng (như miền Trung)
- Đầu tư cho giáo dục, đào tạo, nghiên cứu nhằm tăng cường công tác thú y
- Khôi phục các khu rừng ngập mặn (bị mất do nuôi trồng thủy sản) để làm tấm chắn tự nhiên chống bão lũ ở các vùng duyên hải (các tuyến “đê xanh”); khuyến khích nông dân bỏ thâm canh trong nuôi trồng thủy sản (như nuôi tôm thâm canh) để chuyển sang các hình thức nuôi trồng thủy sản quảng canh, có tính sinh thái nông nghiệp cao (như đa canh trồng rừng - nuôi tôm)
- Lập kế hoạch quản lý đồng bộ các vùng ven biển, tăng cường phối hợp giữa các quốc gia khu vực sông Mê-kông để quản lý chất lượng, nguồn nước, chỉ đầu tư xây dựng các công trình đê biển có tiềm năng (trong nhiều trường hợp, giải pháp này có thể không được coi là giải pháp ‘không hối tiếc’)
- Tăng cường hệ thống đổi mới sáng tạo, tập trung vào xây dựng các hệ sinh thái năng động, đa tác nhân, đa chiều, thay vì chỉ tổ chức nghiên cứu khoa học
- Tiếp tục xây dựng cấu trúc thể chế để điều phối, xác định ưu tiên các giải pháp ứng phó với biến đổi khí hậu trong toàn bộ máy Nhà nước, từ trung ương đến địa phương

### **Đẩy mạnh học tập để xây dựng nền nông nghiệp tri thức**

**Để có đủ khả năng đối phó với các áp lực môi trường và thị trường trong những năm tới, Việt Nam cần lồng ghép ở mức độ ngày càng cao tri thức vào quá trình ra quyết định, các kỹ thuật sản xuất, các quy trình quản lý từ cấp nông hộ trở đi.** Chẳng hạn, nông dân sẽ nâng cao được năng lực cạnh tranh, đồng thời tăng năng suất, giảm đầu vào nếu biết chọn sản xuất cái gì và như thế nào dựa trên bằng chứng và nắm vững kiến thức về nguồn lực, thời tiết, kiểm dịch thực vật và các rủi ro khác, về thị hiếu của người tiêu dùng (trong đó có các quy trình sản xuất xanh) và tình hình giá cả. Nông dân cũng sẽ nâng cao được năng lực cạnh

tranh nếu có được những giải pháp khoa học tối ưu để đối phó với từng thách thức cụ thể. Để chuyển từ nền nông nghiệp thiên về sử dụng tài nguyên sang nền nông nghiệp tri thức ít nhất sẽ đòi hỏi phải có những thay đổi lớn về cách thức người nông dân học hỏi, tiếp cận các thông tin kỹ thuật, thương mại. Yêu cầu này đặc biệt sẽ có nhiều ảnh hưởng đến các dịch vụ khuyến nông, tư vấn; các cơ hội giáo dục, đào tạo cho những người làm việc trong ngành; và các hệ thống quản lý số liệu như sẽ trình bày ở phần dưới.

**Khuyến nông:** Hoạt động khuyến nông ở Việt Nam từ trước đến nay vẫn diễn ra theo hướng từ trên xuống và trọng cung. Rất nhiều cán bộ khuyến nông nhà nước hiện vẫn công tác tại cấp tỉnh, huyện, cơ sở, triển khai tập huấn, tổ chức các mô hình trình diễn (cho các loại giống mới hay mô hình canh tác mới), giúp nông dân đối phó với sâu bệnh, dịch hại, hỗ trợ triển khai một loạt các chương trình ở địa phương. Nhà nước đã nhận thức được yêu cầu và lợi ích của việc xã hội hóa khuyến nông, khuyến khích các trường đại học, doanh nghiệp tư nhân, các tổ chức phi chính phủ tham gia vào công tác khuyến nông, cũng như khuyến khích hình thành luồng trao đổi thông tin đa chiều. Quy trình đấu thầu cạnh tranh đã được hình thành, tạo điều kiện để các tổ chức ngoài nhà nước gia tăng hoạt động và tham gia vào một số chương trình do Nhà nước tài trợ.<sup>44</sup> Một số dự án mới đây sử dụng vốn viện trợ phát triển cũng khuyến khích tư nhân tham gia vào công tác khuyến nông. Các doanh nghiệp nông nghiệp ký hợp đồng sản xuất hay hợp tác với các tổ nhóm nông dân cũng cử cán bộ làm công tác tư vấn, giám sát. Mô hình này sẽ ngày càng trở nên quan trọng khi doanh nghiệp buộc phải có quy trình truy xuất nguồn gốc hiệu quả. Tuy nhiên, dù đã đạt được những bước tiến như vậy nhưng vẫn cần xem lại một cách toàn diện hơn các mục tiêu (ngoài mục tiêu về sản lượng), cách tiếp cận và phương pháp khuyến nông.

**Nhà nước và các cơ quan khuyến nông vốn có của Nhà nước có thể sẽ vẫn có vai trò quan trọng, nhưng sẽ không còn là người cung cấp chính các dịch vụ khuyến nông mà chủ yếu sẽ đóng vai trò môi giới, huy động, cấp vốn cho hoạt động của các thành phần khác.** Để đảm nhận vai trò này, nhiều tổ chức khuyến nông, cũng cần thay đổi về cơ cấu và văn hóa, cả trong và ngoài tổ chức. Đặc biệt, việc lồng ghép vai trò môi giới vào công tác khuyến nông truyền thống sẽ đòi hỏi những tổ chức này phải phát triển kỹ năng mới, điều chỉnh phương hướng hoạt động, điều chỉnh các chế độ khuyến khích đối với cán bộ, nhân viên bằng cách sửa đổi các tiêu chí đánh giá kết quả. Công tác môi giới đòi hỏi phải có kỹ năng kết nối hỗ trợ việc quản lý quan hệ giữa các bên và xây dựng lòng tin; và vì vậy không thể đánh giá các loại công việc đó bằng các tiêu chí truyền thống như số tờ rơi xuất bản hay số buổi tập huấn. Các nhà hoạch định chính sách Việt Nam có thể tham khảo mô hình của các nước khác về vấn đề này.

→ Chẳng hạn, Phụ lục Chuyên đề C giới thiệu khái niệm “khuyến nông cộng” và cách thức thực hiện mô hình này ở một số nước.

## Tăng cường năng lực cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế

**Nghiên cứu năm 2014 của OECD (Diaz-Bonilla và cộng sự 2014) cho rằng môi trường khuyến khích tăng trưởng và năng lực cạnh tranh của nông nghiệp Việt Nam kém thuận lợi hơn (nhiều) so với một loạt các quốc gia khác, như Braxin, Chilê, Trung Quốc, Côlômbia, Mêhicô, Thái Lan, Thổ Nhĩ Kỳ, những nước**

<sup>44</sup> Một số dự án mới đây sử dụng vốn viện trợ phát triển cũng khuyến khích tư nhân tham gia vào công tác khuyến nông. Các doanh nghiệp nông nghiệp ký hợp đồng hay 'hợp tác' với các tổ đội nông dân cũng cử cán bộ làm công tác tư vấn, giám sát. Yêu cầu này sẽ càng trở nên quan trọng khi doanh nghiệp buộc phải có quy trình truy xuất nguồn gốc.

mà ngành nông nghiệp Việt Nam phải cạnh tranh trên thị trường khu vực hay quốc tế. Nghiên cứu trên xây dựng một chỉ số về tạo thuận lợi tăng trưởng nông nghiệp (AGEI) dựa trên nhiều chỉ tiêu được chia thành 4 nhóm sau: chất lượng quản trị trong toàn bộ nền kinh tế; nguồn cung nhân lực, vật lực, vốn; vận hành thị trường (hàng hóa, lao động, các dịch vụ tài chính); các thể chế nông nghiệp/phát triển nông thôn (và chỉ tiêu công). Nghiên cứu đã áp dụng chỉ số này để đánh giá 20 quốc gia thu nhập thấp và trung bình. Tính chung, Việt Nam xếp thứ 14, chỉ trên Pakíxtan, Ai Cập và một số nước Châu Phi khác. Trong mỗi nhóm chỉ số AGEI, Việt Nam chỉ đạt điểm số trung bình hoặc dưới trung bình của cả 20 quốc gia. Qua đó cho thấy ngành nông nghiệp hiện đang vấp phải nhiều trở ngại trong nỗ lực hiện đại hóa và cạnh tranh toàn cầu.

**Cũng như các nội dung của chỉ tiêu AGEI, các đòn bẩy nâng cao năng lực cạnh tranh trên thị trường trong và ngoài nước rất đa dạng.** Những giải pháp phân tích dưới đây bao gồm các công cụ thể chế, quy trình liên quan đến công tác nghiên cứu, đổi mới sáng tạo, kiểm soát an toàn thực phẩm, các hành động tập thể, các giải pháp phát triển thị trường. Trong lĩnh vực này và cả những lĩnh vực khác, Việt Nam sẽ phải chủ động can thiệp nếu không muốn mất thị trường nội địa; và phải đối phó với áp lực giảm giá và sự có mặt của vô số các đối thủ cạnh tranh trên thị trường quốc tế cũng như những thách thức trong việc đáp ứng hiệu quả các nhu cầu và mối quan ngại ngày càng gia tăng (và càng chính xác) của người tiêu dùng.

### **Khuyến khích đổi mới sáng tạo trong toàn bộ chuỗi giá trị nông nghiệp**

**Việc Việt Nam tranh thủ được các cơ hội trên thị trường trong nước, cạnh tranh trên thị trường quốc tế đồng thời bảo đảm an ninh lương thực hiệu quả đến mức nào trong bối cảnh biến đổi khí hậu sẽ tùy thuộc vào khả năng đổi mới sáng tạo của Việt Nam.** Như đã nêu, muốn làm được việc này Việt Nam cần tiếp tục cải cách chính sách về đổi mới sáng tạo của mình nhằm hoàn thiện năng lực quốc gia về nghiên cứu và tiếp thu công nghệ.

**Nghiên cứu:** Chiến lược nông nghiệp của Việt Nam tuy đã đề cập khá nhiều chủ đề, như quản lý sau thu hoạch, thích ứng với biến đổi khí hậu, nâng cao chất lượng, gia tăng giá trị v.v..., nhưng nội dung trọng tâm của các chương trình sử dụng vốn ngân sách chủ yếu vẫn tập trung vào sản xuất. Ngoài ra, các ưu tiên nghiên cứu vẫn chủ yếu do trung ương chọn và vì thế không phù hợp với yêu cầu của địa phương (doanh nghiệp). Vốn ngân sách dành cho nghiên cứu nông nghiệp được cấp thông qua Bộ NN&PTNT, địa phương và Bộ Khoa học và Công nghệ. Tuy quy mô ngân sách đã tăng, từ khoảng 10 triệu US\$ năm 2000 lên 40 triệu US\$ năm 2012 nhưng tỉ trọng trong GDP nông nghiệp vẫn còn nhỏ so với các nước châu Á khác.<sup>45</sup>

**Trong một số năm gần đây, một số quy trình cạnh tranh đã được áp dụng trong phân bổ ngân sách nghiên cứu nhằm khuyến khích các viện nghiên cứu tự chủ hơn, đáp ứng nhu cầu tốt hơn, cũng như bảo đảm tính thương mại cao hơn.** Nhưng quá trình cải cách cơ chế nghiên cứu trong nông nghiệp hiện vẫn mới chỉ ở giai đoạn đầu. Trong lĩnh vực này, Việt Nam nên chú trọng hơn vào nghiên cứu đáp ứng nhu cầu thực tế và nghiên cứu đa ngành, cũng như áp dụng các mô hình liên kết đa tác nhân giữa các viện nghiên cứu, trường đại học, doanh nghiệp và nông dân.

→ Phụ lục B trình bày các quan điểm về vai trò của các tổ chức nghiên cứu và phát triển, các trường đại học trong quá trình đổi mới sáng tạo.

45 Năm 2008, Việt Nam chi khoảng 0,2% GDP nông nghiệp cho nghiên cứu. Tỉ lệ tương ứng của Trung Quốc và Malaixia là 0,5% và 1,0%.



**Tiếp thu:** Việt Nam cũng cần tăng cường hiệu quả tiếp thu công nghệ, không chỉ của nông dân (xem mục trước về nền nông nghiệp tri thức và Phụ lục C về khuyến nông) mà của cả các doanh nghiệp kinh doanh nông nghiệp vừa và nhỏ. Khả năng tiếp thu công nghệ của nông dân và doanh nghiệp kinh doanh nông nghiệp hiện đang là một khâu yếu trong hệ thống đổi mới sáng tạo nông nghiệp của nhiều nước chuyển đổi, trong đó có Việt Nam. Do doanh nghiệp còn thiếu năng động trong việc nắm vững các quy trình, công cụ mới nên dẫn đến những khiếm khuyết trong hệ thống đổi mới sáng tạo, theo đó việc phát triển các công nghệ mới hay cách làm mới bị tách rời khỏi hoạt động của doanh nghiệp, hoặc doanh nghiệp chỉ tham gia hạn chế trong các quy trình đổi mới sáng tạo. Đây chính là kết quả của quan niệm hay thực tế là quá trình tiếp thu công nghệ còn tách rời khỏi đổi mới sáng tạo, làm cho doanh nghiệp có năng lực thấp trong tiếp thu và phát triển công nghệ. Sự cách biệt này hạn chế khả năng vừa làm vừa học của doanh nghiệp, cũng như khả năng định hình những công nghệ phù hợp với nhu cầu thường nhật của doanh nghiệp. Ngoài ra còn một số yếu tố khác cũng góp phần làm giảm khả năng tiếp thu công nghệ của doanh nghiệp như thiếu đầu tư, nhất là đầu tư mạo hiểm, thiếu hỗ trợ trong xây dựng kế hoạch kinh doanh và chiến lược tiếp thị và đặc biệt là thiếu công cụ và tinh thần dám chấp nhận rủi ro.

**Trong 15-20 năm qua, mô hình vườn ươm doanh nghiệp kinh doanh nông nghiệp đã được xây dựng để làm công cụ thúc đẩy tiếp thu công nghệ, chủ yếu tập trung vào các doanh nghiệp, doanh nhân trẻ, cũng như khuyến khích tinh thần chấp nhận rủi ro một cách xây dựng.** Các vườn ươm doanh nghiệp kinh doanh nông nghiệp trực tiếp hỗ trợ các doanh nghiệp khởi nghiệp, giúp những doanh nghiệp này phát triển, thường là bằng cách cung cấp một loạt các dịch vụ tư vấn, phát triển doanh nghiệp nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh và khả năng tiếp cận thị trường. Một số doanh nghiệp đã thành công trong việc chuyển hóa các lợi thế so sánh trên thị trường nguyên liệu thô thành lợi thế trên thị trường sản phẩm khác biệt (Goletti/Ngân hàng Thế giới 2011).

→ Phụ lục D trình bày chi tiết các nguyên tắc, mô hình vườn ươm doanh nghiệp kinh doanh nông nghiệp, kèm theo một số ví dụ.

### **Tăng cường hệ thống tổ chức và năng lực quản lý rủi ro an toàn thực phẩm**

**Quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa cùng với gia tăng thu nhập tăng và thay đổi chế độ ăn của người tiêu dùng (ưa chuộng các sản phẩm động vật, các loại thực phẩm giá trị cao khác và thực phẩm chế biến) làm tăng rủi ro về an toàn thực phẩm và cũng đồng thời đặt ra yêu cầu về nâng cao các tiêu chuẩn an toàn thực phẩm.** Đây là yêu cầu đòi hỏi ngành nông nghiệp Việt Nam phải đáp ứng để duy trì và tạo vị thế trên thị trường trong nước đang biến động và tăng trưởng nhanh chóng.

**Việt Nam đã đối phó với những vấn đề này bằng cách điều chỉnh quy định về an toàn thực phẩm và đầu tư vào các phòng xét nghiệm.** Việt Nam cũng hoàn thiện cơ cấu thể chế bằng cách giảm số bộ ngành phụ trách về vấn đề an toàn thực phẩm từ 6 xuống còn 3 bộ. Cùng với phân cấp ngân sách trong nông nghiệp với khoảng 3/4 chi tiêu công về nông nghiệp được thực hiện ở cấp tỉnh, bước tiếp theo cần làm là thực hiện tốt quy định mới về phân cấp quản lý an toàn thực phẩm. Nhà nước muốn tận dụng năng lực bộ máy hiện có để xử lý vấn đề an toàn thực phẩm, với dự định giao nhiệm vụ cho các cơ quan từng phụ trách lĩnh vực an toàn thực phẩm xuất khẩu trước đây nhận thêm trách nhiệm về kiểm soát an toàn thực phẩm trong nước. Trong quá trình thực hiện những cải cách này và nhiều cải cách khác, Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm quốc tế về quản lý an toàn thực phẩm để xây dựng giải pháp riêng cho mình.

**Kinh nghiệm quốc tế cho thấy đã có sự chuyển hướng sang mô hình chia sẻ trách nhiệm hợp lý giữa các cấp trong bộ máy nhà nước và với các đơn vị tư nhân và các cách tiếp cận chủ động, dựa trên rủi ro nhằm đảm bảo an toàn thực phẩm cho người tiêu dùng.** Sau đây là một số xu hướng đáng kể nhất.

- **Tập trung hóa, điều phối:** Tuy phần lớn các nước OECD vẫn duy trì một số cơ quan phụ trách vấn đề an toàn thực phẩm nhưng xu hướng chung tại các nền kinh tế mới nổi là tập trung hóa chức năng quản lý an toàn thực phẩm vào một cơ quan chính phủ (như ở Trung Quốc và Kazakhstan). Xu hướng này cho thấy mong muốn giảm rào cản để tăng cường phối hợp giữa các ban ngành. Ở các nền kinh tế mới nổi, vấn đề phối hợp giữa các cơ quan nhà nước thường khó khăn hơn tại các nước phát triển. Với sự tập trung hóa này, Nhà nước muốn giảm thiểu xung đột giữa các cơ quan. Do vậy, nhiều nước (như Đức, Hàn Quốc, Trung Quốc), đã thành lập một số cơ quan điều phối cấp cao thay cho một cơ quan quản lý duy nhất và đồng bộ.
- **Phân cấp quản lý:** Để thực hiện giám sát tại địa phương, một số nước chọn cách phân cấp hoàn toàn về an toàn thực phẩm cho các cơ quan cấp vùng (như ở Úc và New Zealand), trong khi những nước khác (thường là các nước nhỏ) chọn cách tập trung về trung ương mà không có cơ quan địa phương. Theo mô hình thứ hai, các thanh tra viên về an toàn thực phẩm địa phương báo cáo trực tiếp cho cơ quan trung ương chứ không phải cơ quan cấp vùng hay địa phương. Mỗi mô hình đều có ưu, nhược điểm riêng. Mô hình phân cấp cho phép tăng cường lồng ghép vấn đề quản lý về an toàn thực phẩm với các ban ngành khác nhưng cũng dẫn đến nguy cơ áp dụng luật định không thống nhất. Ngoài ra, mô hình này cũng có thể gặp vấn đề về ngân sách nếu địa phương không cung cấp đủ nguồn vốn từ ngân sách địa phương.
- **Phòng ngừa chủ động:** Nhiều nước hiện đã chuyển hướng sang mô hình phòng ngừa thay vì kiểm tra sản phẩm cuối cùng. Phương thức này rất được ủng hộ tại các nước phát triển nhưng cũng rất phù hợp với những nước có nguồn lực hạn chế. Trong phương thức phòng ngừa này, mô hình phân tích nguy cơ và điểm kiểm soát cốt yếu (HACCP) là một trong những mô hình được biết đến nhiều nhất và được áp dụng rộng rãi nhất. HACCP là một quy trình quản lý được phát triển tại Mỹ trong đó vấn đề an toàn thực phẩm được xử lý thông qua phân tích, kiểm soát các nguy cơ sinh học, hóa học, lý học từ khâu sản xuất nguyên vật liệu, thu mua, vận chuyển, tới chế biến, phân phối, tiêu thụ thành phẩm (Cục Quản lý Thực phẩm Dược phẩm Hoa Kỳ). Nguyên tắc của quy trình là phải làm sao ngăn chặn, loại trừ hay giảm thiểu xuống mức cho phép các nguy cơ (đã phát hiện và xảy ra trên thực tế) về an toàn thực phẩm.
- **Phân loại rủi ro:** Một trong những nội dung chính trong quy trình phòng ngừa chủ động (HACCP) là nguyên tắc giám sát nguy cơ. Một trong những cách thiết thực để làm việc này là kiểm tra, xác định và phân nhóm nguy cơ cho từng doanh nghiệp. Phân loại rủi ro đòi hỏi phải chuyển từ chế độ rà soát lại các vi phạm về an toàn thực phẩm trong quá khứ sang chủ động đánh giá khả năng phát sinh vấn đề trong tương lai. Theo đó, phương pháp phân loại rủi ro thường ít chú trọng đến mức độ an toàn của thành phẩm mà chú trọng hơn đến cơ sở vật chất và phương pháp sản xuất. Phân loại rủi ro cần phải xem xét cả những nguy cơ phát sinh từ nguồn nguyên liệu và công đoạn sơ chế các loại thực phẩm mà doanh nghiệp sử dụng.

**Cuối cùng, công tác quản lý an toàn thực phẩm chỉ thành công nếu có đủ khả năng thay đổi một cách sâu rộng, ổn định, lâu dài hành vi của nhiều đối tượng như người tiêu dùng, nông dân, các cơ sở chế biến nhỏ, người lao động trong ngành dịch vụ ăn uống và những đối tượng khác làm việc trong ngành kinh doanh nông nghiệp nói chung.** Bài học chính rút ra từ kinh nghiệm quốc tế về lĩnh vực này là nếu chỉ quản lý nguy cơ bằng chế tài thì sẽ không thể đạt hiệu quả. Nhà nước cần có biện pháp tạo ảnh hưởng lên tất cả các thành phần liên quan để cuối cùng làm sao khuyến khích đối tượng có ý thức tự kiểm soát bản thân. Hộp 8 minh họa kinh nghiệm tại các nước trong việc giải quyết thách thức này.

### **Hộp 8: Một số phương thức thay đổi hành vi của nông dân, doanh nghiệp, người tiêu dùng nhằm nâng cao an toàn thực phẩm**

**Thông lệ tốt nhất:** Ở nhiều nền kinh tế phát triển và mới nổi, các cơ quan khuyến nông nhà nước thường xây dựng, phổ biến các thông lệ tốt trong nông nghiệp trong đó có chú ý đến an toàn thực phẩm ngay từ khâu xây dựng. Những mô hình này được xây dựng cho cả trồng trọt và chăn nuôi. Chẳng hạn như ở Mỹ, cơ quan khuyến nông các bang thường xuất bản các cuốn cẩm nang về thông lệ tốt trong nông nghiệp và hỗ trợ nông dân áp dụng các mô hình này trong từng trường hợp cụ thể.

**Quy chế về xử lý thực phẩm an toàn:** Ở một số nước, một số cơ quan nhà nước thường công bố quy chế, hướng dẫn về xử lý thực phẩm an toàn trong các ngành chế biến, dịch vụ. Ví dụ như chương trình An toàn thực phẩm – Nâng cao chất lượng doanh nghiệp của Anh cung cấp tài liệu hướng dẫn cho các nhà hàng và các cơ sở vừa và nhỏ trong ngành thực phẩm.

**Tập huấn chuyên môn và cấp chứng nhận:** Các nước phát triển thường có các chương trình tập huấn, bồi dưỡng năng lực cho doanh nghiệp vừa và nhỏ. Những chương trình này không chỉ truyền đạt tri thức về xử lý thực phẩm an toàn và những nguy cơ nghiêm trọng có thể xảy ra nếu không làm theo quy chế, mà (có thể) còn có chức năng xây dựng uy tín, đạo đức chuyên môn - đây là những yếu tố quan trọng góp phần thay đổi hành vi của những người làm việc trong các doanh nghiệp, kể cả khi không có hoạt động thanh kiểm tra của Nhà nước. Ngoài ra còn có những mô hình khác khuyến khích người dân có những hành vi vì xã hội và cũng mang lại hiệu quả với mức chi phí khá thấp.

**Công khai mức phân loại rủi ro:** Trong các nhà hàng, việc niêm yết công khai kết quả kiểm định an toàn thực phẩm ở nơi dễ thấy, với những mức xếp hạng dễ hiểu như hình mặt cười hay A, B, C, D cũng có tác dụng tốt tại một loạt các đô thị như Singapo, Thượng Hải, Bắc Kinh, New York. Đối với những doanh nghiệp nông nghiệp không trực tiếp giao dịch với người tiêu dùng, thì xếp loại rủi ro có thể tác động ít hơn tới uy tín nhưng vẫn tác động lên giao dịch giữa các doanh nghiệp.

**Hỗ trợ tài chính:** Một số nước áp dụng chế độ trợ cấp hay cho vay vốn đối ứng với chi phí thấp cho doanh nghiệp nhằm nâng cao năng lực, cơ sở vật chất về an toàn thực phẩm.

**Tuyên truyền cho người tiêu dùng:** Phần lớn các nước phát triển đều có chương trình tuyên truyền hiệu quả cho người tiêu dùng về an toàn thực phẩm (như Mỹ, các quốc gia thành viên EU). Ở những nước này, doanh nghiệp và các hiệp hội doanh nghiệp cũng có các chương trình tuyên truyền cho người tiêu dùng. Chẳng hạn, Hội các doanh nghiệp thực phẩm ở Mỹ có các chương trình tuyên truyền cho người tiêu dùng dành cho học sinh cấp hai ở những hạt, thị trấn vùng sâu vùng xa.

**Tuy đã tăng cường chú trọng đến vấn đề an toàn thực phẩm nhưng Chính phủ Việt Nam vẫn chưa xác định rõ nguồn vốn, nhân lực bổ sung để triển khai, từ đó kéo theo những áp lực lớn về nguồn lực cho các cơ quan quản lý.** Trong bối cảnh đó, Nhà nước có thể tham khảo một mô hình hay nói đúng hơn là tập hợp các mô hình để xây dựng các mối quan hệ hợp tác chặt chẽ giữa Nhà nước và doanh nghiệp.

→ Một số lợi thế của phương thức đồng quản lý vấn đề an toàn thực phẩm và cách thức áp dụng ở một số nơi trên thế giới trình bày tại Phụ lục N về quản lý an toàn thực phẩm.

### **Đẩy mạnh hành động tập thể nhằm xây dựng chuỗi giá trị nông nghiệp cạnh tranh và bao trùm**

**Quá trình tập trung hóa ruộng đất tuy đã bắt đầu nhưng ngành nông nghiệp Việt Nam chủ yếu vẫn dựa trên sản xuất nhỏ lẻ với các chuỗi giá trị phân tán.** Mức độ phối hợp hoạt động còn tương đối thấp nên đã gây cản trở trong việc tận dụng lợi thế theo quy mô, cản trở việc xây dựng các quy trình quản lý chất

lượng, truy xuất nguồn gốc, cũng như làm suy yếu chất lượng quản trị, điều phối chung. Ở Việt Nam, một số hình thức tổ chức về hành động tập thể thường thấy như hợp tác xã, các hiệp hội nghề nghiệp thường phục vụ các mục đích chính trị nhiều hơn là mục đích chuyên môn, thương mại. Tuy vậy, trong mấy năm gần đây, Nhà nước cũng đã nhận thức được tầm quan trọng của một số loại hình hợp tác giữa các tổ chức nhằm đẩy mạnh đổi mới sáng tạo, nâng cao hiệu quả cho toàn ngành. Đề án Tái cơ cấu Nông nghiệp kêu gọi áp dụng rộng rãi cơ chế đối tác công tư và mô hình hợp đồng nông sản.

**Kinh nghiệm quốc tế cho thấy liên kết sản xuất có thể được thực hiện bằng nhiều hình thức và mang lại nhiều lợi ích.** Trong báo cáo này, chúng ta sẽ bàn đến 3 mô hình thuộc loại này: tổ chức của nhà sản xuất, hợp đồng nông sản và cụm liên kết ngành nông nghiệp.

**Tổ chức của nhà sản xuất:** Việt Nam tuy là nước có số lượng đáng kể các tổ chức của nhà sản xuất, nhưng nếu xem xét kỹ sẽ thấy phần lớn những tổ chức này chủ yếu là các hợp tác xã liên kết nông dân với nhau vì mục đích thủy lợi và khuyến nông. Chỉ một tỉ lệ nhỏ các hợp tác xã có chức năng thương mại ở khâu đầu vào hoặc đầu ra. Đối với một nền sản xuất chủ yếu gồm các chủ thể quy mô nhỏ và phát triển theo định hướng thị trường ở mức đáng kể thì thực trạng trên cho thấy cơ hội đã bị đánh mất do chi phí giao dịch cao bắt nguồn từ thực trạng sản xuất manh mún. Các hợp tác xã sản xuất phải tăng cường liên kết cung ứng, ghi chép sổ sách, lưu kho ngắn hạn, phối hợp đàm phán với các nhà cung cấp đầu vào hoặc các bên tiêu thụ sản phẩm thì mới có thể khai thác đầy đủ lợi thế theo quy mô.

**Nhà nước có thể hỗ trợ các tổ chức nông dân và hiệp hội ngành hàng theo hai hướng lớn như sau: đầu tư tăng cường thể chế và sử dụng quyền hạn về luật pháp và quản lý của mình để tạo môi trường thuận lợi.** Nhà nước có thể giúp để các tổ chức trên trở nên vững mạnh hơn bằng cách cấp vốn hỗ trợ kỹ thuật cho các hoạt động như đánh giá thể chế, cải cách hành chính, quản trị, nâng cao năng lực lãnh đạo, xây dựng các cơ chế học tập, trao đổi kinh nghiệm, thông tin. Nhà nước cũng có thể trực tiếp đầu tư cho một số hoạt động hay nhân sự nòng cốt như đào tạo các cán bộ chuyên vận động, môi giới; áp dụng các biện pháp ưu đãi hướng các cơ sở nghiên cứu vào hợp tác với các tổ chức này, từ đó đáp ứng nhu cầu trong chuỗi giá trị một cách thiết thực hơn.

→ Phụ lục K trình bày chi tiết những chức năng khác của các hiệp hội sản xuất và các mục tiêu của các hoạt động đó.

**Hợp đồng nông sản:** Ngoài những nội dung đã nêu trong Đề án Tái cơ cấu Nông nghiệp, hợp đồng nông sản là một mô hình phù hợp với Việt Nam do trong ngành nông nghiệp của Việt Nam còn ít các mối liên hệ thường xuyên giữa bên cung cấp và bên tiêu thụ. Chính vì thế việc truy xuất nguồn gốc sản phẩm để bảo đảm độ tin cậy và chất lượng nguồn cung gặp khó khăn. Cùng với việc xây dựng các quy trình hỗ trợ mục tiêu trên, Việt Nam cần xây dựng nhiều hơn nữa các mối liên hệ chính thức trong chuỗi giá trị vì những vấn đề như chất lượng sẽ ngày càng trở nên cần thiết khi tiếp cận những nhóm người tiêu dùng cụ thể.

**Mô hình hợp đồng nông sản tuy chủ yếu được thực hiện bởi doanh nghiệp tư nhân nhưng trên thực tế Nhà nước cũng thường tham gia hỗ trợ vì qua đó sẽ góp phần thực hiện những mục tiêu chính sách chung như tăng trưởng bao trùm, an ninh lương thực hay bảo vệ tài nguyên thiên nhiên.** Ngoài việc tạo môi trường thuận lợi (như bảo đảm nguyên tắc thượng tôn pháp luật, chất lượng công trình hạ tầng, y tế,

giáo dục, ổn định chính trị, thị trường tài chính v.v...), Nhà nước cần khuyến khích mô hình hợp đồng nông sản bằng cách tạo điều kiện thuận lợi và môi giới giao dịch giữa các đối tác tiềm năng, xây dựng khung pháp lý về hợp đồng nông sản, có chính sách ưu đãi, nâng cao năng lực chuyên môn và thể chế, tuyên truyền cho các bên về những lợi ích và rủi ro tiềm tàng. Tuy vậy, Nhà nước cũng cần có những bước đi thận trọng. Một số chương trình hợp đồng nông sản cũng đã thất bại do những tác nhân môi giới trong khối nhà nước hay phi lợi nhuận tỏ ra nóng vội, đi trước các tác nhân trong chuỗi giá trị nhằm đẩy nhanh việc ký kết hợp đồng không phù hợp với năng lực, mục tiêu, lựa chọn rủi ro hay mức độ tin cậy; hoặc họ đã đặt các mục tiêu về phát triển lên trên sự sinh tồn của doanh nghiệp.

→ Phụ lục L trình bày thêm về hợp đồng nông sản và kinh nghiệm ở một nước Đông Á.

**Cụm liên kết ngành nông nghiệp:** Phát triển cụm liên kết ngành nông nghiệp là một giải pháp phù hợp trong một số điều kiện nhất định tại Việt Nam và qua đó có thể đạt được những kết quả quan trọng nhờ tăng cường các mối liên kết (cả hợp tác và cạnh tranh) giữa nông dân và các tác nhân thương mại và cơ sở hạ tầng liên quan. Phát triển cụm liên kết ngành nông nghiệp là hình thức phù hợp với hỗ trợ của Nhà nước. Trong giai đoạn đầu, Nhà nước có thể tham gia 'gieo mầm' cho cải cách thể chế bằng cách xây dựng lòng tin, khuyến khích hợp tác, giúp củng cố cơ sở hạ tầng địa phương. Nhà nước cũng có thể tập trung vào hỗ trợ các chuỗi giá trị nhỏ đi kèm với nâng cấp quy trình và sau đó là nâng cấp sản phẩm, cũng như xây dựng lòng tin đối với các hoạt động trong cụm sản xuất. Trong các giai đoạn tiếp theo, các hình thức hỗ trợ sẽ tập trung vào tiếp cận nguồn vốn, khuyến khích khởi nghiệp, các giải pháp thu hút, phát triển doanh nghiệp, và có thể là cả sự hình thành của các đặc khu kinh tế.

→ Phụ lục M xem xét một số ví dụ về các cụm liên kết ngành nông nghiệp tại Mỹ Latinh.

### **Tái khẳng định vị thế và thương hiệu nông nghiệp Việt Nam trên thị trường quốc tế**

**Phần lớn xuất khẩu nông nghiệp Việt Nam là nông sản thô và gần như không được người sử dụng hay người tiêu dùng cuối cùng biết đến.** Do vậy, cần học hỏi kinh nghiệm từ những nước mà do những áp lực cạnh tranh và cơ hội thị trường đã thực hiện chuyển đổi nhiều mặt trong ngành nông nghiệp và tạo ra những mặt hàng khác biệt hay những sản phẩm có giá trị gia tăng cao hơn. Những chiến lược tái xác định vị thế này phải được thực hiện trên nhiều mặt và phải được Nhà nước hỗ trợ trên nhiều lĩnh vực. Ví dụ, Nhà nước có thể hỗ trợ đầu tư vào nguồn vốn con người, kể cả đầu tư vào đào tạo các ngành kỹ thuật bậc đại học; xây dựng khung pháp lý nhằm công nhận và bảo vệ sở hữu trí tuệ; buộc nhà sản xuất phải tuân thủ một số quy trình sản xuất, với mục tiêu bảo vệ các lợi ích xã hội, môi trường hay uy tín/nhãn hiệu; hợp tác chặt chẽ với doanh nghiệp để xây dựng và thậm chí phối hợp tiếp thị về các mặt di sản văn hóa, bảo vệ môi trường, chất lượng sản phẩm.

→ Phụ lục O cung cấp một số ví dụ về hỗ trợ ngành nông nghiệp theo hướng tạo ra các sản phẩm giá trị cao, khác biệt, và từ đó thay đổi cơ cấu sản phẩm.

**Việt Nam cũng sẽ được hưởng nhiều lợi ích nếu xây dựng thương hiệu quốc gia tốt (hơn) trong một số ngành,** nhờ đó sẽ góp phần thu hút FDI, du lịch, cũng như khuyến khích xuất khẩu, tiêu thụ trong nước. Sau

đây là một số ví dụ về hợp tác công tư trong lĩnh vực này. Những trường hợp này cho thấy việc xây dựng thương hiệu của một sản phẩm quốc gia hay khu vực, với sự kết hợp của các yếu tố tiếp thị, bảo hộ về mặt pháp lý và quản lý chất lượng sẽ đem lại những hiệu quả chuyển đổi trên cả thị trường trong và ngoài nước.

→ Các ví dụ nêu tại Phụ lục P cho biết kinh nghiệm về trà Phổ Nhĩ của tỉnh Vân Nam, Trung Quốc, rượu tequila của Mêhicô, các chương trình trích lập quỹ nghiên cứu nông nghiệp của Mỹ, các loại cà phê, chè có xuất xứ tại một địa phương duy nhất của nhiều nước.

## Kết luận

**Trong 1/4 thế kỷ qua, ngành nông nghiệp Việt Nam đã đạt được những tiến bộ to lớn.** Năng suất lúa của các hộ nông dân nhỏ tăng đều, cộng với thâm canh trong những năm 1990 và những năm tiếp theo là nhân tố chính giúp Việt Nam giảm nghèo, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và ổn định xã hội. Chỉ trong một thời gian tương đối ngắn, Việt Nam đã vươn lên trở thành nước cung cấp lớn trên thế giới một loạt các mặt hàng nông sản. Trong những lĩnh vực này và nhiều lĩnh vực khác, nông nghiệp Việt Nam đã đuổi kịp và vượt nhiều nước đang phát triển khác.

**Tuy nhiên xuất hiện ngày càng nhiều quan ngại về chất lượng và mức độ bền vững của tăng trưởng và mô hình phát triển của nông nghiệp Việt Nam.** Báo cáo này đưa ra những bằng chứng củng cố cho những mối quan ngại trên, liên quan đến mức lợi nhuận thấp của nông dân sản xuất nhỏ lẻ, năng suất lao động nông nghiệp thấp, chất lượng sản phẩm còn thấp hoặc thiếu ổn định, giá trị gia tăng thấp. Một tỉ trọng lớn tăng trưởng nông nghiệp Việt Nam đạt được là nhờ mở rộng diện tích đất hay tăng cường thâm canh hoặc khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác, cũng như sử dụng tương đối nhiều các loại phân bón và hóa chất trong nông nghiệp. Do vậy, những lĩnh vực nông nghiệp thành công của Việt Nam cũng đi kèm sự trả giá về môi trường, ví dụ tình trạng phá rừng, cạn kiệt nguồn lợi thủy sản, tăng suy thoái đất và ô nhiễm nguồn nước. Vì thế, tăng trưởng nông nghiệp Việt Nam phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố nguồn lực như sức lao động, tài nguyên và hóa chất trong sản xuất. Trong phần lớn các trường hợp, tăng sản lượng cũng đồng nghĩa với tăng đầu vào và tăng cái giá phải trả về môi trường.

**Nông nghiệp Việt Nam hiện đang đứng trước một bước ngoặt quan trọng.** Tuy trong ngành đã xuất hiện một số yếu tố rất năng động nhưng xu hướng chung gần đây cho thấy GDP nông nghiệp đang giảm, tốc độ tăng năng suất đang chậm lại, trong khi khoảng cách về thu nhập giữa lao động nông nghiệp và phi nông nghiệp đang nới rộng. Một số vấn đề môi trường hiện đang ảnh hưởng xấu đến cả năng suất lao động và vị thế quốc tế của nông sản Việt Nam. Kiểm soát hành chính về đất đai, can thiệp trực tiếp của Nhà nước vào cả các thị trường đầu vào và đầu ra từng là yếu tố chính giúp ngành nông nghiệp ổn định và tăng trưởng bao trùm trong mấy chục năm qua nhưng những chính sách này và một số thể chế cũ giờ đây lại đang kìm hãm hoặc hạn chế quá trình chuyển đổi nông nghiệp Việt Nam, làm cho nông nghiệp không theo được những hướng đi mới cần thiết để có thể tiếp tục đảm nhiệm vai trò quan trọng trong công cuộc hiện đại hóa đất nước khi Việt Nam đã là một nước thu nhập trung bình.

**Nông nghiệp hiện đang đối mặt với cạnh tranh ngày càng tăng trong nước về lao động, đất đai, nguồn nước do quá trình đô thị hóa và sự phát triển của công nghiệp, dịch vụ.** Chi phí nhân công tăng đang bắt đầu làm suy giảm khả năng cạnh tranh toàn cầu của nông nghiệp Việt Nam với tư cách là nhà sản xuất hàng thô giá rẻ. Hậu quả của việc sử dụng quá mức vật tư đầu vào, tài nguyên thiên nhiên đối với cả môi trường và lợi nhuận nông nghiệp đang ngày càng thể hiện rõ. Nông nghiệp Việt Nam sẽ phải làm sao tạo ra Tăng giá trị, giảm đầu vào. Có nghĩa là nông nghiệp Việt Nam phải tạo ra được nhiều giá trị kinh tế hơn (cũng như phúc lợi cho nông dân, người tiêu dùng) trong khi giảm mức sử dụng tài nguyên thiên nhiên, sức lao động và các đầu vào khác. Tăng trưởng trong tương lai sẽ phải dựa trên nâng cao hiệu quả và đổi mới sáng tạo.

**Những cơ hội lớn sẽ xuất hiện cả trên thị trường trong nước và quốc tế, nhưng muốn cạnh tranh hiệu quả trên những thị trường này còn tùy thuộc vào khả năng của nông dân và doanh nghiệp Việt Nam trong việc cung cấp sản phẩm một cách đáng tin cậy, chất lượng ổn định, bảo đảm an toàn thực phẩm, có bằng chứng rõ ràng về việc áp dụng các quy trình canh tác bền vững.** Mục tiêu này đã được nêu rõ trong Đề án Tái cơ cấu Nông nghiệp được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tháng 6/2013. Đề án đã đề ra chủ trương, chiến lược tái cơ cấu, kèm theo các mục tiêu phát triển bền vững nông nghiệp trên ba mặt (kinh tế, xã hội, môi trường) cùng những thay đổi lớn dự kiến về vai trò và mô hình chi tiêu của Nhà nước trong nông nghiệp. Hiện đã có nhiều sáng kiến được xây dựng theo hướng này. Tuy nhiên để thực hiện sự chuyển đổi trên phạm vi lớn trong toàn ngành nông nghiệp sẽ cần thay đổi một số chính sách kinh tế nói chung và chính sách nông nghiệp nói riêng, cũng như từng bước sửa đổi, bổ sung một số thể chế chính trong nông nghiệp. Trong phần trước, báo cáo đã cho rằng để hiện đại hóa nền nông nghiệp Việt Nam, Nhà nước cần giảm chỉ đạo và tăng cường tạo điều kiện, khuyến khích, hỗ trợ. Báo cáo cũng cung cấp nhiều ví dụ minh họa về vai trò xúc tác của Nhà nước và sáng kiến hợp tác hiệu quả giữa Nhà nước và tư nhân, cả ở các nước thu nhập cao và mới nổi, để giúp Việt Nam hoàn thiện chính sách và cải cách thể chế nông nghiệp.



## Tài liệu tham khảo

- AgriFood Consulting International. 2014. "Scoping Study on the Challenges for the Animal Feed Complex in East Asia." Paper prepared for the World Bank.
- Amanor-Boadu, V., M. Boland, and D. Barton. 2003. "Ocean Spray Cranberries at the Crossroads." Arthur Capper Cooperative Center Case Study Series No 03-01. Agricultural Marketing Resource Center. [http://www.agmrc.org/media/cms/oceanspray\\_4bb99d38246c8.pdf](http://www.agmrc.org/media/cms/oceanspray_4bb99d38246c8.pdf)
- Amarasinghe, U.A., C.T. Hoanh, D. D'haeze, T.Q. Hung. 2015. Toward Sustainable Coffee Production in Vietnam: More Coffee with Less Water. *Agricultural Systems* 136 (2015) 96-105. doi: 10.1016/j.agsy.2015.02.008 [http://www.researchgate.net/profile/Dave\\_Dhaeze/publication/273790736\\_Toward\\_sustainable\\_coffee\\_production\\_in\\_Vietnam\\_More\\_coffee\\_with\\_less\\_water/links/5562ea5908ae86c06b65ff18.pdf?inViewer=true&pdfJsDownload=true&disableCoverPage=true&origin=publication\\_detail](http://www.researchgate.net/profile/Dave_Dhaeze/publication/273790736_Toward_sustainable_coffee_production_in_Vietnam_More_coffee_with_less_water/links/5562ea5908ae86c06b65ff18.pdf?inViewer=true&pdfJsDownload=true&disableCoverPage=true&origin=publication_detail)
- Barham, J., D. Tropp, K. Enterline, J. Farbman, J. Fisk, and S. Kiraly. 2012. *Regional Food Hub Resource Guide: Food Hub Impacts on Regional Food Systems, and the Resources Available to Support Their Growth and Development*. United States Department of Agriculture, Washington D.C. <http://dx.doi.org/10.9752/MS046.04-2012>
- Benett, M., M. Echavarria, K. Fierro, and H. Huber-Stearns. 2013. "Charting New Waters: State of Watershed Payments 2012." Ecosystem Marketplace, a Forest Trends initiative. [http://www.forest-trends.org/documents/files/doc\\_3308.pdf](http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_3308.pdf)
- Biodiversity and Agricultural Commodities Program of the International Finance Corporation website (on Alianca da Terra). [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/regprojects\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/bacp/projects/projsummary\\_aliancadaterra](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/regprojects_ext_content/ifc_external_corporate_site/bacp/projects/projsummary_aliancadaterra)
- Bord Bia. Origin Green Ireland website. <http://www.origingreen.ie/>
- Bordey F., Moya P., Beltran J., Launio C., Litonjua A., Manalili R., Mataia A., Besenio J., Macalintal F., Malasa R., Marciano E., Milanese M., Paran S., Redondo G., Relado R., San Valentin M., Tanzo I., Tulay E., Valencia S., Viray C., Yusongco C. 2014. Benchmarking the cost and profitability of paddy production in selected Asian rice bowls. Presented at 8th meeting of Asian Society of Agricultural Economics, Dhaka, Bangladesh.
- Brandt. 2015. Land and Property Rights in Vietnam: Perspectives from the 2014 Land Module. Unpublished note.
- Briones, R. and J. Felipe. 2013, "Agriculture and Structural Transformation in Developing Asia: Review and Outlook", ADB Working Paper Series, No. 363.
- Burke, J. and multiple associates. 2015. East Asia Irrigation Modernization - A Synthesis of National Assessments from China, Indonesia, Malaysia, Thailand & Vietnam. Collaborative World Bank/FAO/ADB study.
- Carey, C. 2008. "Governmental Use of Voluntary Standards Case Study 9: Tunisia's Organic Standard." ISEAL Alliance. London. [http://www.isealalliance.org/sites/default/files/E054\\_Tunisia\\_Organic.pdf](http://www.isealalliance.org/sites/default/files/E054_Tunisia_Organic.pdf)
- Cebeco India Ltd. for the Kerala Department of Agriculture. 2003. Setting Up of Agricultural Export Zones in Kerala for Selected Horticultural Products." <http://www.keralaagriculture.gov.in/html/aez/Aez%20Kerala.pdf>
- Center for International Forestry Research. 2006. "What are 'payments for environmental services'?" [http://www.cifor.org/pes/\\_ref/about/index.htm](http://www.cifor.org/pes/_ref/about/index.htm)
- Cestti, R. J. Srivastava, and S. Jung. 2003. "Agriculture Non-point Source Pollution Control Good Management Practices: Chesapeake Bay Experience." World Bank. Washington D.C. <http://lshs.tamu.edu/docs/lshs/endnotes/agricultural%20nps%20pollution%20control%20good%20manage>

- ment%20practices-2134197531/agricultural%20nps%20pollution%20control%20good%20management%20practices.pdf
- Cestti, R. J. Srivastava, and S. Jung. 2003. "Agriculture Non-point Source Pollution Control Good Management Practices: Chesapeake Bay Experience." World Bank. Washington D.C. <http://lshs.tamu.edu/docs/lshs/end-notes/agricultural%20nps%20pollution%20control%20good%20management%20practices-2134197531/agricultural%20nps%20pollution%20control%20good%20management%20practices.pdf>
- Chesapeake Bay Program website. <http://www.chesapeakebay.net/chesapeakebaywatershedagreement/page>
- Chesapeake Bay Program. 2008. "Chesapeake Bay 2007 Health and Restoration Assessment: A Report to the Citizens of the Bay Region." United States Environmental Protection Agency. EPA-903-R-08-002. [http://www.chesapeakebay.net/documents/cbp\\_26038.pdf](http://www.chesapeakebay.net/documents/cbp_26038.pdf)
- Chesapeake Bay Program. 2013. "The Chesapeake Bay Program 2013: A Report to Congress." United States Environmental Protection Agency, Annapolis. [http://www.chesapeakebay.net/documents/cbp\\_rtc\\_2013.pdf](http://www.chesapeakebay.net/documents/cbp_rtc_2013.pdf)
- Cheung, William W. L., Lam, V. W. y., Sarmiento, J. L., Kearney, K., Watson, R., Zeller, D., & Pauly, D. 2010. Largescale redistribution of maximum fisheries catch potential in the global ocean under climate change. *Global Change Biology*, 16 (1), 24-35. doi: 10.1111/j.1365-2486.2009.01995.x <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1365-2486.2009.01995.x/abstract?systemMessage=Wiley+Online+Library+will+be+disrupted+on+24th+October+2015+at+10:00-10:30+BST+/-+05:00-05:30+EDT+/-+17:00-17:30++SGT++for+essential+maintenance.+Apologies+for+the+inconvenience>
- Christiaensen L. 2012. *The Role of Agriculture in a Modernizing Society: Food, Farms and Fields in China 2030*. World Bank, Washington, D.C.
- Climate and Land-use Alliance. 2014. "Disrupting the Global Commodity Business: How Strange Bedfellows Are Transforming a Trillion-Dollar Industry to Protect Forests, Benefit Local Communities, and Slow Global Warming." [http://www.climateandlandusealliance.org/uploads/PDFs/Disrupting\\_Global\\_Commodity.pdf](http://www.climateandlandusealliance.org/uploads/PDFs/Disrupting_Global_Commodity.pdf)
- Convertino, M., C.M. Foran, J.M. Keisler, L. Scarlett, A. LoSchiavo, G.A. Kiker, I. Linkov. 2013. Enhanced Adaptive Management: Application to the Everglades Ecosystem. *Scientific Reports (Nature Publishing Group)* 3, Article number: 2922. doi: 10.1038/srep02922 <http://www.nature.com/articles/srep02922>
- D'Haese, D., Decker, J., Raes, D., Phong, T.A., Chanh, N.D.M. 2003. Over-irrigation of *Coffea canephora* in the Central Highlands of Vietnam revisited - simulation of soil moisture dynamics in Rhodic Ferralsols. *Agricultural Water Management* 63 (3): 185-202.
- Dasgupta, S, Meisner, C., Wheeler, D., xuyen, K., Lam, N. T. 2007. Pesticide poisoning of farm workers - implications of blood test results from Vietnam. *International Journal of Hygiene and Environmental Health* 210 (2): 121-132.
- Dawe, D. 2015. "Agricultural transition in the context of structural transformation." Background paper prepared for the World Bank.
- Dawe, D., Jaffee, S., and N. Santos, eds. 2014. *Rice in the Shadow of Skyscrapers: Policy Choices in a Dynamic East Asian Setting*. FAO. Rome.
- De Silva, S.S. and Soto, D. 2009. Climate change and aquaculture: potential impacts, adaptation and mitigation. In K. Cochrane, C. De young, D. Soto and T. Bahri (eds). *Climate change implications for fisheries and aquaculture: overview of current scientific knowledge*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper. No. 530. Rome, FAO. <http://www.fao.org/docrep/012/i0994e/i0994e04.pdf>
- Development Analysis Network. 2003. *Off-farm and Non-farm Employment in Southeast Asia Transitional Economies and Thailand*. Development Analysis Network. <http://www.cdri.org.kh/webdata/download/dan/ddan3.pdf>

- Development Economics Research Group, University of Copenhagen and Central Institute for Economic Management (CIEM), Ministry of Planning and Investment of Vietnam. 2010. The Fisheries Sector in Vietnam: A Strategic Economic Analysis. Report commissioned by Royal Embassy of Denmark in Vietnam Fisheries Sector Programme Support (FSPS) II. [CIEM 2010]
- DHAN Foundation. 2013. "Urea Deep Placement Technology." <http://www.dhan.org/developmentmatters/2013/02/urea-deep-placement-technology/>
- Diaz-Bonilla, E., D. Orden, and A. Kwiecinski. 2014. Enabling Environment for Agricultural Growth and Competitiveness: Evaluation, Indicators and Indices. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 67, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz48305h4vd-en>
- Diaz Rios, L. 2013. "Evolving Role of Commodity Authorities in Coffee, Cocoa and Tea Sectors." World Bank, Washington D.C.
- Diaz Rios, L. 2015. Market Promotion Initiatives: Experiences from Cocoa, Coffee, and Tea Sectors. Prepared for the Ministry of Trade, the Republic of Indonesia through the World Bank Technical Assistance on Competitiveness and Sustainability of Beverage Crops in Indonesia, funded by the Multi Donor Trust Fund for Trade and Investment Climate. Working Paper #4, February 2015.
- Diaz Rios, L. and S. Jaffee. 2012. "Enhancing Competitiveness via Sustainable Practices and Product Differentiation in Agricultural Value Chains: Lessons for Vietnam and Other Middle-income Country Experiences." The World Bank Group, Washington D.C.
- Easton, P. on behalf of the SAI Platform Water & Agriculture Working Group. 2013. "Water Stewardship in Sustainable Agriculture: Beyond the Farm Towards a Catchment Approach." <http://www.saiplatform.org/uploads/SAI%20Platform%20Water%20Stewardship%20report.pdf>
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2010. "'Climate-smart' Agriculture: Policies, Practices and Financing for Food Security, Adaptation and Mitigation." Prepared for the Hague Conference on Agriculture, Food Security and Climate Change held on October 31 to November 5, 2010. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/the-hague-conference-fao-paper.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/the-hague-conference-fao-paper.pdf)
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2013. "Guidelines to Control Water Pollution from Agriculture in China: Decoupling Water Pollution from Agricultural Production." FAO Water Reports 40. Rome. <http://www.fao.org/docrep/019/i3536e/i3536e.pdf>
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2013. *Climate-smart Agriculture Sourcebook*. Washington, D.C. <http://www.fao.org/docrep/018/i3325e/i3325e.pdf>
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2014. Public Sector Support for Inclusive Agribusiness Development. Country case studies for Bangladesh, Indonesia, Malaysia, Nepal, the Philippines, and Vietnam.
- Food and Agriculture Organization. 2010. "'Climate-smart' Agriculture: Policies, Practices and Financing for Food Security, Adaptation and Mitigation." Prepared for the Hague Conference on Agriculture, Food Security and Climate Change held on October 31 to November 5, 2010. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/the-hague-conference-fao-paper.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/the-hague-conference-fao-paper.pdf)
- Food and Agriculture Organization. 2013. "Guidelines to Control Water Pollution from Agriculture in China: Decoupling Water Pollution from Agricultural Production." FAO Water Reports 40. Rome. <http://www.fao.org/docrep/019/i3536e/i3536e.pdf>
- Food and Agriculture Organization. 2013. *Climate-smart Agriculture Sourcebook*. Washington, D.C. <http://www.fao.org/docrep/018/i3325e/i3325e.pdf>
- Forest Trends, The Katoomba Group, and UNEP. 2008. "Payments for Ecosystem Services - Getting Started: A Primer." [http://www.unep.org/pdf/PaymentsForEcosystemServices\\_en.pdf](http://www.unep.org/pdf/PaymentsForEcosystemServices_en.pdf)

- Fuglie, K. 2012. "Productivity Growth and Technology Capital in the Global Agricultural Economy." *Productivity Growth in Agriculture: An International Perspective* (Keith O. Fuglie, Sun Ling Wang and V. Eldon Ball, eds.). Oxfordshire, UK: CAB International.
- Galvez-Nogales, E. 2010. "Agro-based Clusters in Developing Countries: Staying Competitive in a Globalized Economy." Agricultural management, Marketing and Finance Occasional Paper 25. Food and Agricultural Organization, Rome. <http://www.fao.org/docrep/012/i1560e/i1560e.pdf>
- Gaytan, M.S. 2014. *Tequila! Distilling the Spirit of Mexico*. Stanford University Press, Stanford. <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=as7ZBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP6&dq=mezcal+commercialization+brand&ots=UmSFQz2MZx&sig=1gJh9wtQlclx79mazdtTQx89vUI#v=onepage&q&f=true>
- Giesecke, J., Tran, N. and Jaffee, S. 2013. Rice-land Designation Policy in Vietnam and the Implications of Policy Reform for Food Security and Economic Welfare, *Journal of Development Economics*.
- Giovanucci, D. 2015. Opportunities for Adding Value: The Coffee, Cocoa and Tea Industries of Indonesia. Prepared for the Ministry of Trade, the Republic of Indonesia through the World Bank Technical Assistance on Competitiveness and Sustainability of Beverage Crops in Indonesia, funded by the Multi Donor Trust Fund for Trade and Investment Climate. Working Paper #5, February 2015.
- GlobalG.A.P. 2013. "New Member Joburg Fresh Produce Market, South Africa's Premier Food Hub, Endorses lcalG.a.p. & GlobalG.A.P." [http://www.globalgap.org/uk\\_en/media-events/news/articles/New-Member-Joburg-Fresh-Produce-Market-South-Africas-Premier-Food-Hub-Endorses-localg.a.p.-GLOBALG.A.P./](http://www.globalgap.org/uk_en/media-events/news/articles/New-Member-Joburg-Fresh-Produce-Market-South-Africas-Premier-Food-Hub-Endorses-localg.a.p.-GLOBALG.A.P/)
- Goletti, F. with R. Kopicki, E.R. Hansen, and J. Thaller. 2011. *Growing Food, Products, and Businesses: Applying Business Incubation to Agribusiness SMEs*. infoDev, World Bank, Washington D.C. [https://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments\\_1139.pdf](https://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_1139.pdf)
- Haggard, J. and K. Schepp. 2012. Coffee and Climate Change Impacts and options for adaption in Brazil, Guatemala, Tanzania and Vietnam. NRI Working Paper Series: Climate Change, Agriculture and Natural Resources, Natural Resources Institute No. 4. [http://www.nri.org/images/documents/promotional\\_material/D5930-11\\_NRI\\_Coffee\\_Climate\\_Change\\_WEB.pdf](http://www.nri.org/images/documents/promotional_material/D5930-11_NRI_Coffee_Climate_Change_WEB.pdf)
- Hall, A., Dijkman, J., and Sulaiman, R. 2010. Research Into Use: Investigating the Relationship Between Agricultural Research and Innovation. UNU-MERIT. <http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2010/wp2010-044.pdf>
- Havemann, T., Nair, S., Cassou, E. and Jaffee, S. 2015. Coffee in Dak Lak, Vietnam. In Scherr, S., Mankad, K., Jaffee, S. and Negra, C., *Steps toward Green: Policy Responses to the Environmental Footprint of Commodity Agriculture in East and Southeast Asia*. Co-editor with S. Scherr, K. Mankad, and C. Negra. EcoAgriculture Partners. Washington, D.C.
- Herbel, D., E. Crowley, N. Ourabah Haddad, M. Lee. 2012. *Good Practices in Building Innovative Rural Institutions to Increase Food Security*. Food and Agriculture Organization, Rome. <http://www.fao.org/docrep/015/i2258e/i2258e00.pdf>
- Hoang, T.x., C.S. Pham, and M.A. Ulubasoglu. 2014. Non-Farm Activity, Household Expenditure, and Poverty Reduction in Rural Vietnam: 2002-2008. *World Development*. doi: 10.1016/j.worlddev.2014.06.027 [http://ac.els-cdn.com.libproxy-wb.imf.org/S0305750x14001934/1-s2.0-S0305750x14001934-main.pdf?\\_tid=f61b0a00-79d8-11e5-8aaa-00000aacb361&acdnat=1445641025\\_e86bf7f35f4ab964a3b2f8af7b397383](http://ac.els-cdn.com.libproxy-wb.imf.org/S0305750x14001934/1-s2.0-S0305750x14001934-main.pdf?_tid=f61b0a00-79d8-11e5-8aaa-00000aacb361&acdnat=1445641025_e86bf7f35f4ab964a3b2f8af7b397383)
- Holling, C.S., editor. 1978. *Adaptive Environmental Assessment and Management*. John Wiley and Sons, London.
- Hutchison, S. with L. Aquino. 2011. "Making a Pact to Tackle Deforestation in Paraguay." World Wildlife Fund-UK. <http://internationaltreefoundation.org/wp-content/uploads/2011/04/Paraguay-FINAL-30-march-2011.pdf>

- IFPRI. 2008. Reducing poverty and hunger in Asia. Asian food market transformation: Policy challenges to promote competitiveness with inclusiveness. IFPRI Focus 15, Brief 7 of 15.
- Imai, K. S., Gaiha, R., and Thapa, G. 2015. "Does non-farm sector employment reduce rural poverty and vulnerability? Evidence from Vietnam and India." *Journal of Asian Economics* 36, no. 2 (2015) : 47-61. eScholarID: 244719 | DOI: 10.1016/j.asieco.2015.01.001 [http://ac.els-cdn.com/S1049007815000020/1-s2.0-S1049007815000020-main.pdf?\\_tid=5a270076-79d9-11e5-964b-00000aab0f26&acdnat=1445641193\\_3bcb9276f96d66ad7ee9f81d3611a147](http://ac.els-cdn.com/S1049007815000020/1-s2.0-S1049007815000020-main.pdf?_tid=5a270076-79d9-11e5-964b-00000aab0f26&acdnat=1445641193_3bcb9276f96d66ad7ee9f81d3611a147)
- International Center for Tropical Agriculture (CIAT). 2012. Future Climate Scenarios for Vietnam's Robusta Coffee Growing Areas. [CIAT 2012] [http://www.coffeeandclimate.org/reports\\_studies.html?file=tl\\_files/CoffeeAndClimate/Future%20Climate%20Scenarios/CIAT\\_Vietnam\\_Future%20Climate%20Scenarios\\_ENG.pdf](http://www.coffeeandclimate.org/reports_studies.html?file=tl_files/CoffeeAndClimate/Future%20Climate%20Scenarios/CIAT_Vietnam_Future%20Climate%20Scenarios_ENG.pdf)
- International Centre for Environmental Management. 2010. Strategic Environmental Assessment of Hydropower on the Mekong Mainstream, Final Report. Prepared for Mekong River Commission.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD). 2014. Comprehensive environment and climate change assessment in Vietnam. [http://www.ifad.org/climate/asap/cc\\_vietnam.pdf](http://www.ifad.org/climate/asap/cc_vietnam.pdf)
- Jacobs, A. "A County in China Sees Its Fortunes in Tea Leaves Until a Bubble Bursts." *The New York Times*, January 16, 2009. <http://www.nytimes.com/2009/01/17/world/asia/17tea.html?pagewanted=all&r=1&>
- Jaffee, S. 2004. *Delivering and Taking the Heat: Indian Spices and Evolving Product and Process Standards*. World Bank, Washington D.C.
- Jaffee, S. with Gordon, P. 1992 "Exporting High-value Food Commodities: Success Stories from Developing Countries." World Bank Discussion Paper 198, Washington D.C.
- Jaffee, S., Nguyen, D., Nguyen, Q., Dao, T.A., Nguyen, D., Nguyen, M., Nguyen, V. and Nguyen, P. 2012. Moving the Goal Posts: Vietnam's Evolving Rice Balance and Other Food Security Considerations. *Vietnam Rice, Farmers and Development: From Successful Growth to Sustainable Prosperity*. World Bank. Hanoi. [Jaffee et al. 2012a]
- Jaffee, S., Nguyen, S., Le Canh, D., Vo, L., and Nhan, D. 2012. From Rice Bowl to Rural Development: Challenges and Opportunities Facing Vietnam's Mekong Delta Region. *Vietnam Rice Farmers and Rural Development: From Successful Growth to Sustainable Prosperity*. World Bank. Hanoi. [Jaffee et al. 2012b]
- Jamora, N. and Labaste, P. 2015. "Overview of food demand trends and prospects in East Asia." Background paper prepared for the World Bank.
- Jesse, E.V., and R.T. Rogers. 2006. "The Cranberry Industry and Ocean Spray Cooperative: Lessons in Cooperative Governance." Food System Research Group Monograph Series #19. <http://www.uwcc.wisc.edu/pdf/case%20studies/19cranberryjan06.pdf>
- JICA. 2013. Agricultural Transformation & Food Security 2040: ASEAN Region with a Focus on Vietnam, Indonesia, and Philippines - Vietnam Country Report. [http://open\\_jicareport.jica.go.jp/pdf/12145546.pdf](http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12145546.pdf)
- Jingtin, S. "Tempest over Tea: What Is the True Puer?" *China Daily*, June 15, 2006. [http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2009-06/15/content\\_8286028.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2009-06/15/content_8286028.htm)
- Joburg Market website. "Introduction: Joburg Market - South Africa's Premier Food Hub." [http://www.joburgmarket.co.za/aboutus\\_intoduction.php](http://www.joburgmarket.co.za/aboutus_intoduction.php)
- Joburg Market website. "Joburg Market Now a R4 Billion Business." <http://www.joburgmarket.co.za/news-Joburg-Market-turnover-brake-through-R4-billion-mark.php>
- Joburg Market website. "Joburg Market Promote Good Agricultural Practices (GAP)." <http://www.joburgmarket.co.za/news-Quality-Mark.php>

- Joseph, G. "India Turns Net Importer of Pepper." *Business Standard*, February 21, 2013. [http://www.businessstandard.com/article/markets/india-turns-net-importer-of-pepper-113022100810\\_1.html](http://www.businessstandard.com/article/markets/india-turns-net-importer-of-pepper-113022100810_1.html)
- Kam, S. P., Badjeck, M., Teh, L., Teh, L., & Tran, N. 2012. Autonomous adaptation to climate change by shrimp and catfish farmers in Vietnam's Mekong River Delta. [http://pubs.iclarm.net/resource\\_centre/WF\\_3395.pdf](http://pubs.iclarm.net/resource_centre/WF_3395.pdf)
- Keyser, J., Jaffee, S. and Nguyen, T. 2013. The Financial and Economic Competitiveness of Rice and Selected Feed Crops in Northern and Southern Vietnam, World Bank. Hanoi.
- Khoi Dang, Chinh Kim, Nhung Nguyen, My Bui, Thinh Pham, Trang Le, Dao Nguyen, and Oanh Pham. 2015. Vietnam's "Green Agriculture" Strategies and Policies: Closing the Gap between Aspirations and Application. Center for Agricultural Policy. Hanoi.
- Kissinger, G. 2013. "SABMiller case study. Reducing Risk: Landscape Approaches to Sustainable Sourcing." EcoAgriculture Partners, on behalf of the Landscapes for People, Food and Nature Initiative. Washington, D.C. [http://peoplefoodandnature.org/wp-content/uploads/sites/4/2014/06/reducing\\_risk\\_sabmiller\\_case\\_study.pdf](http://peoplefoodandnature.org/wp-content/uploads/sites/4/2014/06/reducing_risk_sabmiller_case_study.pdf)
- Kuo, I. "Of All the Tea in China, 'Puer' Is the Hottest." *The Wall Street Journal*, October 2, 2007. <http://www.wsj.com/articles/SB119127746956745626>
- La, H. A., & Leung, S. 2012. Remittances from Migrants: Experience of Vietnamese Households. *Journal of Vietnamese Studies*, 7 (4), 10-31. <http://www.jstor.org/stable/10.1525/vs.2012.7.4.10>
- Labaste, P., and Jaffee, S. 2015. The Transformation of Agri-Food Systems in East and Southeast Asia: Assessment and Policy Implications. World Bank. Washington, D.C.
- Le Canh Dung and Shigeki yokoyama. 2012. Dyke farming systems in An Giang province. Unpublished paper of MDICTU.
- Liu, C. and B. Wu. 2010. "'Grain for Green Programme' in China: Policy Making and Implementation?" Briefing Series Issue 60, April. The University of Nottingham China Policy Institute. <http://www.nottingham.ac.uk/cpi/documents/briefings/briefing-60-reforestation.pdf>
- Martinez, M.G., A. Fearn, J.A. Caswell, S. Henson. 2007. "Co-regulation as a Possible Model for Food Safety Governance: Opportunities for Public-Private Partnerships." *Food Policy* 32 (2007) 299-314. doi: 10.1016/j.foodpol.2006.07.005.
- McSweeney, C., New, M. & Lizcano, G. 2010. UNDP Climate Change Country Profiles: Vietnam. [McSweeney et al. 2010 a] <http://www.geog.ox.ac.uk/research/climate/projects/undp-cp/index.html?country=Vietnam&d1=Reports>.
- McSweeney, C., New, M., Lizcano, G. & Lu, x. 2010. The UNDP Climate Change Country Profiles Improving the Accessibility of Observed and Projected Climate Information for Studies of Climate Change in Developing Countries. *Bulletin of the American Meteorological Society*, 91, 157-166. [McSweeney et al. 2010 b]
- Milder, J. C., S. J. Scherr, and C. Bracer. 2010. "Trends and future potential of payment for ecosystem services to alleviate rural poverty in developing countries." *Ecology and Society* 15 (2): 4. <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art4/>
- Minang, P. M. van Noordwijk, O. Freemand, C. Mbow, J. de Leeuw, D. Catacutan, editors. 2015. *Climate-Smart Landscapes: Multifunctionality in Practice*. World Agroforestry Centre, Nairobi.
- Moore, K. ed. 2009. *The Sciences and Art of Adaptive Management: Innovating for Sustainable Agriculture and Natural Resource Management*. Soil and Water Conservation Society. Ankeny, Iowa. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnads392.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnads392.pdf)
- Nair, S. 2015. Shrimp Aquaculture in Ca Mau, Vietnam. In Scherr, S., Mankad, K., Jaffee, S. and Negra, C., Steps toward Green: Policy Responses to the Environmental Footprint of Commodity Agriculture in East and Southeast Asia. Co-editor with S. Scherr, K. Mankad, and C. Negra. EcoAgriculture Partners. Washington, D.C.

- Narciso, G. 2015. Labour and migration in rural Vietnam. WIDER Working Paper 2015/095. United Nations University World Institute for Development Economics Research. Helsinki. [http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2015/en\\_GB/wp2015-095/\\_files/94641549952024585/default/wp2015-095.pdf](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2015/en_GB/wp2015-095/_files/94641549952024585/default/wp2015-095.pdf)
- National Institute for Agricultural Planning and Projection (NIAPP) 2014. Data on coffee plantings and coffee suitability maps provided to the World Bank as part of the preparation of the Sustainable Agriculture Transformation Project. [NIAPP 2014]
- National Research Council of the National Academies, Committee on the Evaluation of Chesapeake Bay Program Implementation for Nutrient Reduction to Improve Water Quality. 2011. *Achieving Nutrient and Sediment Reduction Goals in the Chesapeake Bay: An Evaluation of Program Strategies and Implementation*. ISBN 978-0-309-21079-9. National Academy of Sciences. Washington D.C. file: [///T:/Agriculture/Operations\\_Portfolio/EAP%20Agriculture/VN2035%20Agri%20Notes/Vn2035%20for%20sorting/Chesapeake.pdf](///T:/Agriculture/Operations_Portfolio/EAP%20Agriculture/VN2035%20Agri%20Notes/Vn2035%20for%20sorting/Chesapeake.pdf)
- Newman, C. and Kinghan, C. 2015. Economic transformation and the diversification of livelihoods in rural Vietnam. WIDER Working Paper 2015/064. United Nations University World Institute for Development Economics Research. Helsinki.
- Nguyen, T. D. 2011. Land conversion for industrialization and its impacts on household livelihood strategies in Hung yen province, Northern Vietnam. Rural Economics and Development. Liege, Liege University. Doctoral dissertation, Ph. D dissertation: 190.
- Nguyen, T., Lebailly, P., Vuc, D., and Peemansd, J. 2014. The Determinants of Household Agricultural Land-use Strategies in Red River Delta, Vietnam. *Le Foncier Agricole Usages, Tensions, et Regulations*. June 11-12, Lyon, France.
- Nyberg, B. 1999. An Introductory Guide to Adaptive Management for Project Leaders and Participants. Forest Practices Branch, British Columbia. [http://www.robinsonrancheria.org/environmental/images/New\\_Folder/BCIntro.pdf](http://www.robinsonrancheria.org/environmental/images/New_Folder/BCIntro.pdf)
- Ocean Spray Cranberries website. "Cranberry History." <http://www.oceanspray.com/Who-We-Are/Heritage/Cranberry-History.aspx>
- OECD. 2015. Vietnam: Review of Agricultural Policies. OECD, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 2015. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2015*. OECD Publishing, Paris. [OECD/FAO 2015] [http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_outlook-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2015-en)
- Ortiz-Monasterio, J.I. and W. Raun. 2007. "Reduced Nitrogen and Improved Farm Income for Irrigated Spring Wheat in the yaqui Valley, Mexico, Using Sensor Based Nitrogen Management." *Journal of Agricultural Science* (2007), 145, 215-222. doi: 10.1017/S0021859607006995. Cambridge University Press, United Kingdom. <http://repository.cimmyt.org/xmlui/bitstream/handle/10883/1495/89962.pdf?sequence=1> ;
- Peterson, G., G.A. De Leo, J.J. Hellmann, M.A. Janssen, A. Kinzig, J.R. Malcolm, K.L. O'Brien, S.E. Pope, D.S. Rothman, E. Shevliakova, and R.R.T. Tinch. 1997. Uncertainty, Climate Change, and Adaptive Management. *Conservation Ecology*. 1 (2): 4. <http://www.consecol.org/vol1/iss2/art4/>
- Pham, M.H., Zita, S., Tu, B.M., Pham, H., Fabrice, G.R. 2011. Pesticide pollution in agricultural areas of Northern Vietnam: case study in Hoang Liet and Minh Dai communes. *Environmental Pollution* 159 (12): 3344-3350.
- Pham, T.A., Carolien, K., Simon, R, B., Arthur P.J.M. 2010. Water pollution by Pangasius production in the Mekong Delta, Vietnam: causes and options for control. *Aquaculture Research*.
- Projections Committee. Long-term Projections Report OCE-2015-1. [http://www.usda.gov/oce/commodity/projections/USDA\\_Agricultural\\_Projections\\_to\\_2024.pdf](http://www.usda.gov/oce/commodity/projections/USDA_Agricultural_Projections_to_2024.pdf)

- Rapidel, B., F. DeClerck, J.-F. Le Coq, and J. Beer, editors. 2011. *Ecosystem Services from Agriculture and Agroforestry: Measurement and Payment*. Earthscan, Washington D.C.
- Reardon, T. 2015. "The Hidden Middle: The Quiet Revolution in the Midstream of the Agrifood Value Chains in Development Countries". *Oxford Review of Economic Policy*, 31 (1).
- Reardon, T. and Timmer, C.P. 2014. "The five inter-linked transformations in the Asian agrifood economy: Food security implications." *Global Food Security*.
- Scherr, S., Mankad, K., Jaffee, S. and Negra, C. 2015. Steps toward Green: Policy Responses to the Environmental Footprint of Commodity Agriculture in East and Southeast Asia. Co-editor with S. Scherr, K. Mankad, and C. Negra. EcoAgriculture Partners. Washington, D.C.
- Scherr, S.J., J.A. McNeely, editors. 2007. *Farming with Nature: The Science and Practice of Ecoagriculture*. Island Press, Washington D.C.
- Scherr, S.J., K. Mankad, S. Jaffee and C. Negra, with case studies by T. Havemann, J. Kijitkhun, U.E. Kusumajaya, S. Nair, and S. Rosenthal. Forthcoming 2015. "Steps Toward Green: Policy Responses to the Environmental Footprint of Commodity Agriculture in East and Southeast Asia." EcoAgriculture Partners and World Bank, Washington D.C.
- Sewadeh, M. and S. Jaffee, editors. 2015. *Shades of Green: Multi-Stakeholder Initiatives to Reduce the Environmental Footprint of Commercial Agriculture*. EcoAgriculture Partners as part of the Greening Export Agriculture in East and Southeast Asia initiative, Washington D.C. [http://ecoagriculture.org/documents/files/doc\\_695.pdf](http://ecoagriculture.org/documents/files/doc_695.pdf)
- Socialist Republic of Vietnam Ministry of Natural Resources and Environment. 2010. Vietnam's Second National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/vnmnc02.pdf>
- Spices Board of India. Export statistics. [http://www.indianspices.com/html/maj\\_impcon.htm](http://www.indianspices.com/html/maj_impcon.htm)
- Technoserve. 2013. A Business Case for Sustainable Coffee Production in Vietnam. Report prepared for IDH. Hanoi.
- The Nature Conservancy. "Working with Companies: SABMiller." <http://www.nature.org/about-us/working-with-companies/companies-we-work-with/sabmiller.xml>
- Tidd, J. 2006. A review of innovation models. Imperial College London, 16. <http://ict.udlap.mx/projects/cudi/sipi/files/Innovation%20models%20Imperial%20College%20London.pdf>
- Timmer, C.P. 2008. "A World without Agriculture: The Structural Transformation in Historical Perspective." The Henry Wendt Lecture Series. American Enterprise Institute. Washington, DC.
- Tran Thu Ha. 2015, April 15. Dissemination and regional policy dialogue workshop on low emission and sustainable rice cultivation. A presentation of the Vietnam Low carbon Rice Project (VLCRP), supported by DFAT the Australia Government.
- Trejo-Pech, C.O., C. Lopez-Reyna, L.A. House, and W. Messina. "Appellation of Origin Status and Economic Development: A Case Study of the Mezcal Industry." *International Food and Agribusiness Management Review*, Volume 13, Issue 2. [http://www.ifama.org/files/MezcalIndustry\\_20091043.pdf](http://www.ifama.org/files/MezcalIndustry_20091043.pdf)
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). "World Heritage List." <http://whc.unesco.org/en/list/>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. 2013. "Ancient Tea Plantations of Jingmai Mountain in Pu'er." <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5810/>
- United Nations Environment Programme (UNEP). 2012. Avoiding Future Famines: Strengthening the Ecological Foundation of Food Security through Sustainable Food Systems. Nairobi. <http://mahb.stanford.edu/wpcontent/uploads/2013/02/2012-UNEP-Avoiding-Famines-Food-Security-Report.pdf>



- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2014. World Urbanization Prospects: The 2014 Revision.
- United States Agency for International Development (USAID). 2013. Mekong Adaptation and Resilience to Climate change (Mekong ARCC) Synthesis Report. [http://www.mekongarcc.net/sites/default/files/mekongarcc\\_draft\\_synthesis\\_report.pdf](http://www.mekongarcc.net/sites/default/files/mekongarcc_draft_synthesis_report.pdf)
- United States Department of Agriculture Farm Service Agency (USDA). Conservation Reserve Program website. <http://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/conservation-programs/prospective-participants/index>
- United States Department of Agriculture, Office of the Chief Economist, World Agricultural Outlook Board. USDA Agricultural Projections to 2024. Prepared by the Interagency Agricultural Projections Committee. Longterm Projections Report OCE-2015-1 [USDA 2015] [http://www.usda.gov/oce/commodity/projections/USDA\\_Agricultural\\_Projections\\_to\\_2024.pdf](http://www.usda.gov/oce/commodity/projections/USDA_Agricultural_Projections_to_2024.pdf)
- Vegetable and Fruit Promotion Council Keralam website. <http://www.vfpck.org/noticeboard.asp?ID=2>
- Verhofstadt, E., Maertens, M., and Swinnen, J. 2014. "Scoping Study on Inclusiveness in Agri-Food Supply Chains in East and Southeast Asia." World Bank.
- Vu, M.Q., Le, Q.B., Vlek, P.L. 2014. Hotspots of human-induced biomass productivity decline and their social-ecological types toward supporting national policy and local studies on combating land degradation. *Global and Planetary Change* 121 (2014): 64-77.
- Wichelns, D. 2014. Do estimates of water productivity enhance understanding of farm-level water management?. *Water*, 6 (4), 778-795. doi: 10.3390/w6040778
- Will, M. 2013. *Contract Farming Handbook: A Practical Guide for Linking Small-scale Producers and Buyers through Business Model Innovation*. GIZ. <http://www.giz.de/expertise/downloads/giz2013-en-handbook-contract-farming-manual-low-resolution.pdf>
- Williams, B. K., and E. D. Brown. 2012. Adaptive Management: The U.S. Department of the Interior Applications Guide. Adaptive Management Working Group, U.S. Department of the Interior, Washington, DC. <http://www.usgs.gov/sdc/doc/DOI-Adaptive-Management-Applications-Guide-27.pdf>
- Williams, G.W., O. Capps, and M. Palma. 2007. "Effectiveness of Marketing Order 906 in Promoting Sales of Texas Grapefruit and Oranges." Texas Agribusiness Market Research Center Commodity Market Research Report No. CP-01-07. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/90752/2/CP%2001%2007%20TexCitrus.pdf>
- World Bank and Ministry of Planning and Investment of Vietnam (MPI). 2016. *Vietnam 2035 : Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy*. Washington, D.C.: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23724> License: CC By 3.0 IGO
- World Bank. 2008. Agriculture for Development. World Development Report. Washington, D.C.
- World Bank. 2010. Vietnam - Economics of adaptation to climate change. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/01/16441103/vietnam-economics-adaptation-climatechange>
- World Bank. 2011. *ICT in Agriculture: Connecting Smallholders to Knowledge, Networks, and Institutions*. World Bank report number 64605 (e-Sourcebook). Washington D.C. [World Bank 2011 b]
- World Bank. 2011. Vietnam Development Report 2011: *Natural Resources Management*. Vietnam Development Information Center. [World Bank 2011 a] <http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAM/Resources/VDR2011EnglishSmall.pdf>
- World Bank. 2012. *Agricultural Innovation Systems: An Investment Sourcebook*. World Bank, Washington D.C.

- World Bank. 2012. Revising the Land Law to Enable Sustainable Development in Vietnam. World Bank, Hanoi.
- World Bank. 2013. *Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience*. A report for the World Bank by the Potsdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics. Washington, D.C. [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Full\\_Report\\_Vol\\_2\\_Turn\\_Down\\_The\\_Heat\\_%20Climate\\_Extremes\\_Regional\\_Impacts\\_Case\\_for\\_Resilience\\_Print%20version\\_FINAL.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Full_Report_Vol_2_Turn_Down_The_Heat_%20Climate_Extremes_Regional_Impacts_Case_for_Resilience_Print%20version_FINAL.pdf)
- World Bank Group. 2015. Commodity Markets Outlook, October 2015. World Bank, Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC By 3.0 IGO <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/10/22401445260948491/CMO-October-2015-Full-Report.pdf>
- World Bank Group. Forthcoming 2016. Enabling the Business of Agriculture 2016: Comparing Regulatory Good Practices. World Bank. Washington, D.C.
- Zhiyong, L. 2003. "A Policy Review on Watershed Protection and Poverty Alleviation by the Grain for Green Programme in China." *In the Proceedings of the Workshop Forests for Poverty Reduction: Opportunities with Clean Development Mechanism, Environmental Services and Biodiversity*, 27-29 August 2003, Seoul. <http://www.fao.org/docrep/008/ae537e/ae537e0j.htm>

# Phụ lục chuyên đề



## Phụ lục A - Hệ thống đổi mới sáng tạo nông nghiệp (AIS)

**Từ lâu, khái niệm đổi mới sáng tạo bị đánh đồng với nghiên cứu và phát triển (R&D) nhưng nay khái niệm này được coi là một quá trình học hỏi để cải tiến liên tục.** Nghịch lý của nghiên cứu mà không có đổi mới sáng tạo cũng như việc nhận thức được doanh nghiệp là động lực của đổi mới sáng tạo đã dẫn đến việc coi nghiên cứu là điều kiện cần nhưng chưa phải là điều kiện đủ để thực hiện đổi mới sáng tạo. Vì vậy đã xuất hiện cách tiếp cận về hệ thống đổi mới sáng tạo. Một hệ thống đổi mới sáng tạo được định nghĩa là một loạt những “mạng lưới các tổ chức hay tác nhân cùng với các thể chế, chính sách tác động lên hành vi và kết quả đổi mới sáng tạo, góp phần tạo ra những sản phẩm mới, quy trình mới, hình thức tổ chức mới được áp dụng cho lợi ích kinh tế” (Hall và cộng sự 2010).

**Khái niệm nâng cao năng lực [để sáng tạo] thông qua các hệ thống đổi mới sáng tạo là sự rời bỏ mô hình chuyển giao công nghệ vốn chiếm vị trí chủ đạo trước đây.** Quá trình chuyển giao công nghệ truyền thống dựa trên quy trình tuyến tính trong đó các công nghệ mới được phát triển bởi các cơ sở nghiên cứu (các nhà khoa học), sau đó được chuyển giao cho người sử dụng hay người ứng dụng thông qua các cơ quan chuyển giao (chủ yếu là hệ thống khuyến nông). Trong một nghiên cứu thực chứng về các mô hình đổi mới sáng tạo (cách thức hình thành quy trình đổi mới sáng tạo) và quá trình phát triển của các mô hình, Tidd (2006) đã chỉ ra những nhược điểm của các mô hình cũ, cái mà ông gọi là những hình thái “tư duy nửa vời”, như sau:

- “Coi đổi mới là một quy trình ‘đẩy công nghệ’ đơn thuần (trong đó chú trọng vào đầu tư cho nghiên cứu & phát triển nhưng ít có sự tham gia của người sử dụng) hay một quá trình mà trong đó chỉ chú ý đến lực kéo của thị trường cho toàn bộ quá trình đổi mới sáng tạo;
- Coi đổi mới sáng tạo đơn thuần là những ‘đột phá’ lớn và coi nhẹ những đổi mới sáng tạo bổ sung thêm;
- Coi đổi mới là một sự thay đổi tách biệt, đơn nhất chứ không phải là một bộ phận trong một hệ thống rộng hơn;
- Coi đổi mới chỉ là một sản phẩm hay một quy trình mà không nhận ra được mối liên hệ qua lại giữa sản phẩm và quy trình đó.”

**Mô hình về các hệ thống đổi mới sáng tạo, trái với mô hình về chuyển giao công nghệ, coi đổi mới sáng tạo là quá trình phát triển và tiếp thu những cách làm tốt hơn và cũng là sản phẩm của sự tương tác giữa con người, tổ chức, thể chế, thị trường, công nghệ, thông tin, hay còn gọi là các hệ sinh thái đổi mới sáng tạo.** Năm 2012, một nghiên cứu toàn diện về các hệ thống đổi mới sáng tạo nông nghiệp (AIS) của Ngân hàng Thế giới đưa ra kết luận rằng năng lực đổi mới sáng tạo thường có liên hệ không chỉ với năng lực nghiên cứu & phát triển, mà cả với phối hợp hoạt động, điều phối, trao đổi tri thức v.v., cũng như các chế độ ưu đãi, khuyến khích phát triển đối tác, phát triển kinh doanh.

**Nhà nước có vai trò quan trọng trong việc xây dựng các hệ thống hỗ trợ nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo.** Các nghiên cứu về đổi mới sáng tạo đã nêu một số lý do ủng hộ sự hỗ trợ của Nhà nước. Ví dụ, do tính chất hàng hóa công cộng của một số loại hình đổi mới sáng tạo nên tư nhân không thể khai thác đầy đủ lợi ích của nó. Vì thế, ngay cả những dự án đầu tư mang lại lợi nhuận cao nhiều khi cũng không đáng đầu tư cho tư nhân. Sự mất cân đối thông tin giữa bên cung và cầu về các giải pháp cũng có thể cản trở những giao dịch nhiều tiềm năng đem lại lợi ích chung cho các bên. Đồng thời, tình trạng thiếu thông tin về các trở

ngại, giải pháp cũng có thể hạn chế các giao dịch có khả năng đem lại lợi ích. Trong một số trường hợp, Nhà nước có thể giúp vượt qua khó khăn về điều phối trong các sáng kiến đổi mới mang tính nhạy vọt.

**Ngoài những lý do nêu trên, Nhà nước có thể cũng là một phần trong hệ sinh thái đổi mới sáng tạo và có vai trò (dù không nhất thiết phải là vai trò độc tôn hay duy nhất) ví dụ trong việc thúc đẩy kết nối, trao đổi thông tin, chấp nhận rủi ro.** Ngoài vai trò sửa chữa những khiếm khuyết thị trường, có một quan điểm tích cực hơn về vai trò của Nhà nước từ cách mô tả sau đây của Hall (2010) về hệ thống đổi mới sáng tạo. Các hệ thống đổi mới sáng tạo là “tổng hòa các mối liên hệ hay mạng lưới và hệ thống cấu thể chế thúc đẩy mối quan hệ động về tương tác, học tập giữa các nghiên cứu và doanh nghiệp trong khu vực Nhà nước và tư nhân nhằm thích ứng với các điều kiện kinh tế, kỹ thuật mới”. “Trọng tâm ở đây là sự tương tác giữa các tác nhân và sự gắn kết của chúng với môi trường thể chế, chính sách và ảnh hưởng của điều đó lên hành vi, kết quả đổi mới sáng tạo.”

**Quan điểm đó về đổi mới sáng tạo dẫn đến chính sách vượt khỏi phạm vi cấp vốn nhà nước cho khoa học hay chỉ nghiên cứu những vấn đề mà Nhà nước quan tâm.** Một số trong những vai trò mà Nhà nước cần đảm nhiệm gồm:

- Nuôi dưỡng các mối tương tác, liên kết, mạng lưới giữa giới nghiên cứu và doanh nghiệp trong khu vực nhà nước và tư nhân;
- Khuyến khích trao đổi thông tin, học tập;
- Khuyến khích đưa nghiên cứu vào ứng dụng/thương mại hóa nghiên cứu & phát triển;
- Thể chế hóa những chức năng trên.

**Trong những phụ lục khác, báo cáo sẽ xem xét thêm về 3 lĩnh vực đổi mới sáng tạo nông nghiệp gồm nghiên cứu, khuyến nông, vườn ươm doanh nghiệp nông nghiệp** (Phụ lục B, C, D).

## Phụ lục B - AIS II: Nghiên cứu nông nghiệp

**Như đã nêu trong Phụ lục A, đổi mới sáng tạo nông nghiệp đã không coi nghiên cứu là trọng tâm chính mà chia vai trò đó cho nhiều tác nhân đa dạng hơn.** Dù sao thì nhu cầu về cả nghiên cứu lý thuyết và định hướng thị trường đang lớn hơn bao giờ hết trước tình trạng biến đổi khí hậu và nhu cầu tăng lên về số lượng và chất lượng lương thực thực phẩm. Nói cách khác, vai trò của nghiên cứu trong đổi mới sáng tạo đã được đánh giá lại nhưng tầm quan trọng của nó vẫn không hề suy giảm nếu xét trên con số tuyệt đối. Lợi nhuận dự tính từ hoạt động đầu tư của Nhà nước và tư nhân vào nghiên cứu vẫn cao hơn bao giờ hết.

**Trên thế giới, các loại hình tổ chức đóng vai trò trung tâm và hỗ trợ trong nghiên cứu là các trường đại học và các viện nghiên cứu và phát triển.** Trong khi chức năng chính của các trường đại học là nghiên cứu, giảng dạy, thì công việc chính của các viện nghiên cứu là cung cấp dịch vụ cho doanh nghiệp, đặc biệt là các DNVVN không có điều kiện nghiên cứu & phát triển nhưng lại có đủ năng lực tiếp thu công nghệ. Các viện nghiên cứu tham gia vào nhiều loại hình hoạt động từ nghiên cứu, thực nghiệm đến thiết kế kỹ thuật, xây dựng tiêu chuẩn, cung cấp dịch vụ kỹ thuật, chứng nhận, phổ biến công nghệ (Ngân hàng Thế giới 2009). So với trường đại học, các viện nghiên cứu thường phù hợp hơn với cung cấp các dịch vụ ngắn hạn, thiết thực cho doanh nghiệp. Hợp tác với các viện này thường dễ dàng hơn và ít rủi ro hơn đối với doanh nghiệp vì các viện được tổ chức tốt hơn trường đại học, cũng như thường áp dụng các quy trình quản lý, tiêu chuẩn bảo mật thông tin hiệu quả (Ngân hàng Thế giới 2009). Tuy vậy, so với các trường đại học thì các viện lại bị hạn chế hơn về độ ổn định, thống nhất, cũng như gặp ít áp lực hơn trong việc phải duy trì năng lực, đi đầu trong nghiên cứu để nhận được các nguồn tài trợ. Trường đại học cung cấp nhân lực cho những dự án có độ rủi ro cao hơn và đòi hỏi kỹ năng giải quyết vấn đề tốt hơn (Ngân hàng Thế giới 2009).

**Nguồn vốn và các điều kiện cấp vốn đóng vai trò quyết định trong định hướng thị trường của các cơ sở nghiên cứu cũng như hiệu quả hoạt động của các cơ sở này.** Muốn vậy Nhà nước phải áp dụng những biện pháp cấp vốn nghiên cứu một cách cạnh tranh, hạn chế cấp kinh phí hoạt động vô điều kiện, vì như vậy sẽ buộc các cơ sở phải tìm nguồn vốn từ các nguồn khác ngoài Nhà nước. Bảo đảm nguồn vốn ổn định với ít điều kiện đi kèm là một phương thức Nhà nước áp dụng để thúc đẩy các hoạt động nghiên cứu ít bị ảnh hưởng bởi các động cơ thương mại, đáp ứng các yêu cầu khoa học, lý luận (kết quả nghiên cứu được coi như “hàng hóa công ích” có khả năng tạo hiệu ứng lan tỏa). Tại các viện nghiên cứu, những yếu tố ảnh hưởng chính bao gồm chế độ đãi ngộ dành cho cán bộ (ví dụ lương, thăng tiến), cơ chế quản lý, quản trị (chuyên nghiệp hóa, kiểm tra giám sát, tự chủ, tôn trọng hợp đồng).

## Phụ lục C - AIS III: Khuyến nông

**Cơ sở lý luận và thực tiễn của hoạt động khuyến nông đã biến chuyển đáng kể từ thập niên 1970 khi khuyến nông được phổ biến rộng rãi tại các nước đang phát triển.** Ban đầu, khuyến nông chủ yếu vẫn là một loại dịch vụ công tập trung vào mục tiêu nâng cao năng suất nông nghiệp và năng suất lao động thông qua tập huấn chuyên môn cho nông dân. Cho đến nay, mục tiêu khuyến nông hiệu quả đã giảm tập trung vào chuyển giao công nghệ và tăng cường tập trung vào phát triển một hệ thống đa tác nhân gồm cả Nhà nước và tư nhân tham gia cung cấp các dịch vụ kỹ thuật và dịch vụ phi kỹ thuật khác để không chỉ góp phần nâng cao năng suất của các hộ nông dân mà còn có phạm vi rộng hơn hướng tới việc cải thiện kết quả kinh doanh, y tế, xã hội và môi trường.

**Khuyến nông cộng (plus), như tên gọi đôi khi được dùng, vừa tập trung vào kết nối quan hệ và tạo điều kiện trao đổi tri thức qua lại, vừa tập trung vào cung cấp thông tin, công nghệ trực tiếp, một chiều từ các trung tâm tri thức đến người sử dụng.** Để tăng cường năng lực đổi mới sáng tạo nông nghiệp, cần phải giúp các tác nhân trong chuỗi giá trị nâng cao khả năng tiếp cận tri thức, thông tin, công nghệ và tương tác qua lại với các cơ sở nghiên cứu, giáo dục, doanh nghiệp nông nghiệp và các thể chế khác. Tương tự như vậy, khuyến nông cộng cũng nhằm tới mục tiêu giúp các tác nhân trong chuỗi giá trị trau dồi trình độ chuyên môn, tổ chức, quản lý, và năng lực tiếp thu tri thức, công nghệ mới một cách liên tục. Khuyến nông cộng thường liên quan các luồng thông tin đa chiều, đa ngành, phương pháp, và các bên liên quan khác nhau. Hệ thống hỗ trợ nông dân trồng rau và hoa quả tại bang Kerala, Ấn Độ, là một ví dụ về khuyến nông cộng với sự tham gia năng động của cả Nhà nước và tư nhân (xem Hộp 9).

### Hộp 9: Hợp tác công tư trong cung cấp dịch vụ kỹ thuật và các dịch vụ khác: Ví dụ từ Ấn Độ

Từ đầu thập niên 1990, Chương trình Phát triển ngành trồng rau bang Kerala (KHDP) được thành lập và đóng vai trò then chốt trong hệ thống khuyến nông tại bang này. Đây là một liên doanh giữa Liên minh châu Âu và bang Kerala. Khi kết thúc vào năm 2001, chương trình vẫn tiếp tục và được đổi tên thành Hội đồng Xúc tiến Rau quả (VFPCK), một doanh nghiệp vì lợi nhuận của các nhóm sản xuất (chiếm cổ phần đa số, 50%), bang Kerala (30%) và các nhà đầu tư tư nhân. Mục tiêu của VFPCK cũng giống như tổ chức tiền thân của nó là “cải thiện sinh kế cho nông dân trồng rau quả bằng cách phát huy năng lực của họ trong sản xuất rau quả, tạo giá trị gia tăng, tiêu thụ sản phẩm theo mô hình doanh nghiệp hoạt động có lãi một cách bền vững.” Doanh nghiệp này vẫn tiếp tục chủ trương của KHDP trước đây, trong đó nội dung chính là hỗ trợ các nhóm tự lực của nông dân. Đây chính là xương sống của chương trình và sau này họ cũng chính là các cổ đông chính của VFPCK. Trong những nhóm này, KHDP đã tổ chức tập huấn cho các nông dân chủ chốt và cán bộ khuyến nông để phổ biến các phương pháp sản xuất, sử dụng vốn tín dụng và các phương thức tiếp thị nhằm nâng cao và ổn định thu nhập cho người dân. Để xây dựng và tiếp cận nguồn tri thức kỹ thuật phù hợp với địa phương, KHDP ký hợp đồng với các trường đại học nông nghiệp địa phương, đồng thời giới thiệu các phương pháp phát triển công nghệ có sự tham gia của người dân cho nông dân.

Hiện nay, VFPCK đã là một nhân tố đi đầu trong hợp tác công tư về khuyến nông cộng. VFPCK tiếp tục tổ chức nông dân trồng rau quả thành các nhóm tự lực (theo VFPCK là hơn 8.900 nhóm), lôi kéo sự tham gia của họ vào thử nghiệm công nghệ (kể cả cải tiến sổ tay hướng dẫn trồng trọt), tập huấn cho cán bộ khuyến nông và nông dân chủ chốt về kỹ thuật sản xuất. Qua đó đã chứng tỏ rằng trong điều kiện thị trường, một doanh nghiệp tư nhân chủ yếu do nông dân quản lý có thể đảm nhiệm chức năng của một cơ quan khuyến nông truyền thống, thậm chí còn làm tốt hơn. Trên thực tế, những tri thức, công nghệ mà chương trình

*Xem tiếp trang sau.*

*Hộp 9, tiếp.*

triển khai đều được điều chỉnh cho phù hợp với nhu cầu của nông dân và được xây dựng với sự tham gia đóng góp của họ. Trong điều kiện sản xuất ít mang tính thương mại hơn, Nhà nước cần đảm nhiệm một vai trò lớn hơn. Hơn nữa, cũng như KHDP, các hoạt động tập huấn, dịch vụ của VFPCCK không chỉ tập trung vào hoạt động sản xuất ở cấp cơ sở. VFPCCK còn tham gia vào nhiều hoạt động khác trong chuỗi giá trị và trong một số trường hợp còn tham gia trực tiếp (tức là tiến thêm một bước so với tổ chức tiền nhiệm vốn không có nhiều sự hiện diện thương mại như của VFPCCK). Tổ chức này còn tham gia tích cực vào những hoạt động như tư vấn cho người sản xuất về các chiến lược tiếp thị; phân bổ ruộng đất, mặt bằng kinh doanh; phát triển các sản phẩm tín dụng, bảo hiểm; tổ chức hoạt động của các trung tâm thu mua, các điểm bán lẻ, trong đó gồm cả việc thành lập các chợ nông sản của nông dân nhằm nâng cao vị thế đàm phán cho người sản xuất. VFPCCK còn thúc đẩy các mối liên kết, lồng ghép các tác nhân đa dạng trong chuỗi giá trị với nhau. Chẳng hạn, VFPCCK đang cố gắng xây dựng một cụm sản xuất về trồng rau trong khu vực đô thị và điều hành một chương trình liên kết những người sản xuất thuộc các bộ tộc với thị trường. Đồng thời, thông qua chi nhánh bán lẻ của mình là Krishi Business Kendra, VFPCCK đã vươn lên trở thành đơn vị cung cấp hạt giống, cây giống, công cụ, vật tư đầu vào lớn nhất bang Kerala. Doanh nghiệp này cũng đầu tư vào các cơ sở đóng gói, chế biến rau quả sau thu hoạch, xét nghiệm đất và các cơ sở khác.



## Phụ lục D - AIS IV: Vườn ươm doanh nghiệp nông nghiệp

**Hoạt động vườn ươm doanh nghiệp nông nghiệp bắt đầu từ khoảng 15-20 năm trước nhằm khuyến khích sản xuất nông nghiệp hàng hóa cũng như biến các lợi thế so sánh trên thị trường hàng hóa thô thành các lợi thế trên thị trường sản phẩm khác biệt** (Goletti/Ngân hàng Thế giới 2011). Một đặc điểm riêng của các vườn ươm doanh nghiệp nông nghiệp là ở chỗ những tổ chức này làm việc trực tiếp với các doanh nghiệp khởi nghiệp, giúp những doanh nghiệp này phát triển, thường là thông qua việc cung cấp một loạt các dịch vụ tư vấn, phát triển doanh nghiệp nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh, khả năng tiếp cận thị trường cho doanh nghiệp. Hộp 10 trình bày các ví dụ về một số loại hình và vai trò của các vườn ươm doanh nghiệp nông nghiệp.

**Nhà nước tham gia hoạt động vườn ươm doanh nghiệp nông nghiệp với mức độ khác nhau đáng kể và mức độ tự chủ tài chính và chính trị của các vườn ươm doanh nghiệp cũng khác nhau.** Nhiều tổ chức vườn ươm mang tính chất phi lợi nhuận, ban đầu dựa vào nguồn kinh phí của Nhà nước và các nguồn viện trợ khác, sau đó tách ra tự trang trải kinh phí ở những mức độ khác nhau. Các vườn ươm doanh nghiệp thường đủ khả năng trang trải một phần nếu không muốn nói là toàn bộ chi phí hoạt động bằng cách tính phí sử dụng dịch vụ, cơ sở vật chất đối với các doanh nghiệp khách hàng, như phí tư vấn, phát triển doanh nghiệp, tiếp thị, nhượng quyền, tiền thuê và các loại phí khác. Dần dần, một số vườn ươm doanh nghiệp cũng đầu tư vào những doanh nghiệp mà các cơ sở này hỗ trợ từ đầu và các tài sản sở hữu trí tuệ của doanh nghiệp, cho phép họ được chia lợi nhuận và phí bản quyền.

### Hộp 10: Loại hình và ví dụ về vườn ươm doanh nghiệp nông nghiệp

Một số vườn ươm doanh nghiệp được thành lập với mục đích đẩy nhanh quá trình thương mại hóa công nghệ và chuyển giao công nghệ. Loại hình thứ nhất thường có quan hệ mật thiết với các cơ sở nghiên cứu nông nghiệp và thường là các chi nhánh hay đơn vị tách ra từ chính những cơ sở này. Ví dụ như Cơ sở Vườn ươm Doanh nghiệp nông nghiệp trực thuộc ICRISAT (ABI) của Ấn Độ, hiện đang là vườn ươm doanh nghiệp nông nghiệp lớn nhất cả nước; IAA-IPB, trực thuộc trường Đại học Nông nghiệp Bogor của Indônêxia; hay CENTEV/Cơ sở Vườn ươm Doanh nghiệp dựa trên công nghệ của Braxin, trực thuộc trường Đại học liên bang Vicoso. Mặc dù mối liên hệ với hoạt động nghiên cứu về mặt nào đó là một thế mạnh của những vườn ươm doanh nghiệp này vì họ được ưu tiên tiếp cận và cung cấp kiến thức về những nghiên cứu mới nhất, nhưng điều đó cũng đi kèm với một số rủi ro.

Có thể ví dụ về các vườn ươm doanh nghiệp chú trọng vào chuyển giao công nghệ ở cả cấp cơ sở như Villgro của Ấn Độ và cấp độ công nghệ cao như Quỹ đầu tư khoa học đời sống của Malaixia. Villgro có chức năng tăng cường tiếp thu các công nghệ địa phương bằng những hoạt động như xây dựng, chia sẻ tri thức, tổ chức các cuộc thi, trao giải thưởng, kết nối giữa người sáng chế và doanh nghiệp, cơ sở bán lẻ, chủ yếu ở cấp độ thôn bản. Mục đích của những hoạt động này là tạo sự yên tâm cho người dân và xây dựng mạng lưới. MLSCF là một quỹ đầu tư mạo hiểm theo mô hình hợp tác công tư, chú trọng vào hoạt động nhập ngoại các công nghệ có thể ứng dụng vào ngành sản xuất dầu cọ. Các vườn ươm doanh nghiệp thực hiện chuyển giao công nghệ giữa các nước và các doanh nghiệp qua nhiều kênh, ví dụ thị trường sở hữu trí tuệ, các hợp đồng sản xuất, các liên doanh.

Một số cơ sở vườn ươm doanh nghiệp ngoài chức năng thương mại hóa công nghệ còn cung cấp một loạt các dịch vụ hỗ trợ khác. Vườn ươm doanh nghiệp công nghiệp Timbali của Nam Phi và quỹ Fundacion Jalisco của Mêhicô, hai tổ chức một chuyên về các sản phẩm rau quả cao cấp và một chuyên về đóng gói rau quả tươi, là ví dụ về những vườn ươm doanh nghiệp chuyên về xây dựng chuỗi giá trị cũng như kết nối thị trường cho các nông hộ nhỏ. Hai tổ chức này đều xây dựng được những mô hình kinh doanh ở cấp độ nông trại mà nhiều đối tượng sản xuất quy mô nhỏ có thể ứng dụng, cùng với một loạt các dịch vụ hỗ trợ ở cấp độ cơ sở và xây dựng chuỗi cung ứng khác (như tìm vật tư kiếm đầu vào mới, phương pháp gieo trồng, công nghệ xử lý, tiếp thị, đóng gói, thực hiện đơn hàng, kho vận, quản lý tiền mặt). Những cơ sở này tạo điều kiện để những người sản xuất vốn thấp, năng lực thấp, ngại rủi ro cũng tiếp cận được những thị trường ngách xa xôi, giá trị cao nhưng họ không tự tiếp cận được, ngay cả khi thông qua các tổ chức nông dân hiện có. Timbali còn tuyển dụng, đào tạo các doanh nhân nữ da đen để xây dựng các chuỗi nhượng quyền. Cả hai tổ chức trên đều phát triển năng lực nội tại và mối quan hệ để tự thực hiện hay thuê ngoài các nghiên cứu thị trường hay các hoạt động thử nghiệm sản phẩm trước khi đưa ra thị trường.

## Phụ lục E - Lợi thế theo quy mô và cơ giới hóa nông nghiệp cho người sản xuất nhỏ

**Cơ giới hóa là một nội dung trọng tâm trong quá trình hiện đại hóa nông nghiệp do nó góp phần tăng hiệu quả sử dụng đất đai, đầu vào, năng suất lao động cả trong và ngoài đồng ruộng cũng như giảm bớt sự cực nhọc của công việc đồng áng.** Trong tương lai cơ giới hóa sẽ đóng vai trò trung tâm trong việc hỗ trợ phát triển nông nghiệp bền vững. Trước đây, quá trình cơ giới hóa thường gây hại cho môi trường và các nguồn tài nguyên nông nghiệp do có thể gây suy thoái đất và ô nhiễm hóa chất. Tuy nhiên, công nghệ tiết kiệm nhân công với những lựa chọn và cách sử dụng khác nhau, ví dụ như gieo xạ, sản xuất chính xác (giảm mức độ sử dụng nước, hóa chất), cải thiện điều kiện lao động ở nhiều nơi trên thế giới đã cho thấy tiềm năng của cơ giới hóa cho canh tác bền vững. Cơ giới hóa nâng cao tính bền vững, dù dưới dạng tự động hóa, sử dụng lượng lớn dữ liệu hay các phương pháp sản xuất nông nghiệp công nghệ thấp (và xử lý sau thu hoạch) hiện vẫn còn đang trong giai đoạn đầu phát triển. Kinh nghiệm các nước trong khu vực cho thấy Nhà nước vẫn cần tiếp tục đóng vai trò nhất định trong quá trình này.

**Tại các nền kinh tế hàng đầu trong khu vực Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc) và Trung Quốc, cơ giới hóa nông nghiệp là sản phẩm chung của quá trình chuyển đổi cấu trúc và hỗ trợ trực tiếp của Nhà nước.** Nhìn chung, cơ giới hóa thường diễn ra với tốc độ nhanh tại những nước mà một lượng lớn lao động bị thu hút vào sản xuất công nghiệp và các đô thị khiến cho lực lượng lao động nông nghiệp bị thu hẹp. Chi phí nhân công tăng khiến cho máy móc nông nghiệp trở nên hấp dẫn hơn về mặt tài chính. Đồng thời tình trạng di dân ra khỏi vùng nông thôn cũng đẩy nhanh quá trình cơ giới hóa vì nó làm tăng thu nhập nông thôn và quy mô sản xuất nông nghiệp. Vì vậy, khả năng đầu tư và thu hồi vốn của nông dân cũng được tăng cường mặc dù chưa có bằng chứng rõ ràng về hiện tượng này (Luo, Escalante 2015). Ở Hàn Quốc chẳng hạn, quá trình cơ giới hóa bắt đầu từ những năm 1970, khi tiến trình công nghiệp hóa nhanh chóng kéo một lượng lớn lao động ra khỏi nông thôn. Ở Trung Quốc, việc sử dụng máy kéo và các loại máy móc khác gia tăng nhanh chóng vào các thập niên 1980, 1990 khi hiện tượng nhân công nông nghiệp sụt giảm xảy ra trước khi dân số nông thôn giảm mạnh từ giữa thập niên 1990 (Yang và cộng sự 2013). Ở Nhật Bản, lực lượng lao động nông nghiệp tăng vào cuối thập niên 1950 khi quá trình công nghiệp hóa sau chiến tranh đẩy mức lương nông nghiệp tăng cao (Pingali 2007).

**Tuy nhiên, hiếm có trường hợp quá trình cơ giới hóa diễn ra hoàn toàn tự phát.** Thay vào đó, Nhà nước thường can thiệp trực tiếp để thúc đẩy quá trình này, với danh nghĩa thúc đẩy hiện đại hóa hay nâng cao năng lực cạnh tranh nông nghiệp và đảm bảo an ninh lương thực. Dù mỗi quốc gia mỗi khác nhưng động cơ chung vẫn là bù đắp thiếu hụt lao động nhằm ngăn chặn sản lượng lương thực thực phẩm sụt giảm. Hơn nữa, cơ giới hóa cũng đi kèm một loạt các vấn đề về phổ biến công nghệ, như tâm lý ngại rủi ro, mất cân đối thông tin, khó khăn trong phối hợp hoạt động. Ở khu vực Đông Á, chính phủ các nước sử dụng kết hợp một loạt các can thiệp cả phía cung và phía cầu để xử lý những vấn đề này (xem Hộp 11 - Kế hoạch cơ giới hóa của Hàn Quốc). Nhóm can thiệp thứ nhất tìm cách thúc đẩy sản xuất, tiếp thu công nghệ, phân phối, bảo dưỡng máy móc nông nghiệp trong nước (phía cung), còn nhóm can thiệp thứ hai hướng đến thúc đẩy việc tiếp thu và sử dụng máy móc của người sản xuất nông nghiệp (phía cầu). Sau đây là một số ví dụ về từng nhóm can thiệp trên.

**Về phía cung, dù cho một nước có thể sử dụng phần lớn máy móc, thiết bị nhập khẩu thì cơ giới hóa cũng không phát triển được nếu không đầu tư nâng cao năng lực của quốc gia để cải tiến máy móc theo nhu cầu, điều kiện trong nước, cũng như để vận hành, bảo dưỡng thiết bị.** Vì vậy, chính phủ các nước khu vực Đông Á đã chọn một loạt giải pháp nhằm phát triển ngành chế tạo máy móc trong nước. Ví dụ như đào tạo đội

ngũ kỹ sư, kỹ thuật viên chuyên ngành; bảo hộ doanh nghiệp trong nước trước các đối thủ cạnh tranh (thông qua các biện pháp như hạn chế gia nhập thị trường, ưu đãi tài khóa, trợ cấp vốn vay, bao tiêu sản phẩm); cũng như thu hút chuyển giao công nghệ từ nước ngoài thông qua một số cơ chế. Đặc biệt, ở Trung Quốc, chính phủ áp dụng chính sách với tên gọi “đổi thị trường lấy công nghệ”, với những giải pháp như hỗ trợ doanh nghiệp nước ngoài tham gia thị trường (nới lỏng quy định về đầu tư nước ngoài, có chế độ ưu đãi thuế), thành lập các liên doanh có lợi cho doanh nghiệp trong nước (như John Deere-Jalian) (Wang 2013). Đến nay, Trung Quốc đã có ngành chế tạo máy móc hùng hậu cung cấp cho cả thị trường trong nước và nước ngoài (Gao 2006).

**Về phía cầu, một trở ngại đặc thù và đáng kể đối với tiếp thu máy móc nông nghiệp-tuy ở đâu cũng có, nhưng đặc biệt rõ nét tại khu vực Đông Á-đó là chi phí cố định cao.** Máy móc tuy có nhiều kích cỡ, mức độ phức tạp khác nhau nhưng đều không thể chia nhỏ, và đây là một rào cản cho việc sử dụng các máy móc có giá cao. Đây là một vấn đề đặc biệt nghiêm trọng ở những khu vực như Đông Á nơi mà ruộng đất hay các hoạt động sản xuất nông nghiệp chủ yếu có quy mô nhỏ, vì thế sẽ hạn chế khả năng thu hồi vốn của các nông dân cá thể nếu đầu tư lớn. Giải pháp có thể là hỗ trợ trực tiếp cho nông dân mua máy móc thông qua trợ giá, tín dụng ưu đãi và cung cấp các dịch vụ khuyến nông (đồng thời thúc đẩy phát triển ngành chế tạo máy móc đáp ứng nhu cầu của sản xuất nhỏ, bảo vệ môi trường). Chẳng hạn từ năm 2004, Trung Quốc đã lập một danh mục các thiết bị, máy móc được hưởng trợ cấp. Tuy nhiên, theo thống kê thì chỉ có 2-3% các nông hộ (lớn) hưởng lợi từ chương trình này (trích tư liệu của Gale 2013). (Chính sách mở cửa thị trường cho thuê đất nông nghiệp của Trung Quốc (xem Hộp 3) kéo theo sự gia tăng quy mô sản xuất nông nghiệp và vì vậy có thể sử dụng máy móc hiệu quả hơn (Wang và cộng sự 2014).)

**Ngoài ra còn có một mô hình hỗ trợ, thậm chí hiệu quả hơn, đó là khuyến khích áp dụng các cơ chế dùng chung máy móc, thiết bị như đồng sở hữu, cho thuê và thúc đẩy dịch vụ nông nghiệp.** Chẳng hạn, chính phủ Trung Quốc đã hỗ trợ các cụm dịch vụ kết hợp bằng cách trợ giá mua máy móc, thiết bị, tiền thuê kho bãi; miễn phí sử dụng đường đồng thời cải thiện điều kiện đường xá; cung cấp thông tin thị trường (ví dụ lịch thời vụ) để giúp doanh nghiệp phát triển các vùng dịch vụ trên nhiều tỉnh thành (từ đó giảm được mức chi phí cố định). Chính phủ còn giúp những doanh nghiệp này xây dựng các mối quan hệ hợp tác để san sẻ chi phí bảo dưỡng, điều phối giữa các địa bàn dịch vụ, chẳng hạn như chi trả phí sử dụng điện thoại di động cho doanh nghiệp trong một thời gian nhất định (Yang và cộng sự 2013).

#### **Hộp 11: Kế hoạch cơ giới hóa nông nghiệp Hàn Quốc: Kết hợp các yếu tố cung cầu**

Kế hoạch 5 năm đầu tiên của cơ giới hóa nông nghiệp Hàn Quốc bắt đầu từ năm 1970 là một ví dụ về sự kết hợp giữa các yếu tố cung cầu. Tập trung vào mục tiêu nâng cao tỉ lệ sử dụng máy móc cỡ nhỏ (như máy xới đất) trong gieo trồng lúa, kế hoạch này tiến hành hỗ trợ hoạt động nghiên cứu, ứng dụng để cho ra những loại thiết bị phù hợp với điều kiện của Hàn Quốc, trong đó ưu tiên máy móc sản xuất trong nước cũng như tăng cường các dịch vụ kiểm định thiết bị, quản lý chất lượng. Kế hoạch này cũng yêu cầu các hãng sản xuất phải xây dựng mạng lưới tiêu thụ đến vùng sâu vùng xa, cung cấp các dịch vụ hậu mãi và phối hợp với các cơ quan khuyến nông của nhà nước với nhiệm vụ tập huấn cho các nông trại sử dụng máy móc. Liên hiệp hợp tác xã nông nghiệp quốc gia với sự hiện diện trên cả nước cũng tham gia vào công tác này. Đồng thời, nông dân cũng được tiếp cận các chương trình tín dụng ưu đãi để mua hay thuê máy móc của các tổ chức liên doanh được thành lập để phục vụ mục đích này. Đến thập niên 1990 và trong một vài kỳ kế hoạch tiếp theo, quá trình cơ giới hóa ngành sản xuất lúa gạo của Hàn Quốc coi như đã hoàn thành và Hàn Quốc trở thành nước xuất khẩu máy móc nông nghiệp sang các nước phát triển. Sau đó, chính phủ đã chuyển hướng sang hỗ trợ phát triển máy móc giúp nâng cao giá trị gia tăng (ví dụ, trong ngành trồng rau) (Yun Jin Ha, Kim Kyeong Uk 2013; Kangjung-il 2006).

## Phụ lục F - Nông nghiệp Xanh I: Chi trả dịch vụ sinh thái

**Chi trả dịch vụ sinh thái (PES) là mô hình quản lý môi trường theo định hướng thị trường với mục tiêu chi trả trực tiếp cho chủ đất để duy trì một số dịch vụ sinh thái, chủ yếu thông qua các công tác bảo tồn, phục hồi.** Đặc điểm chính của các giao dịch PES là tính chất tự nguyện<sup>46</sup> và gắn với việc duy trì một dịch vụ sinh thái cụ thể (hay một hình thức sử dụng đất có khả năng duy trì dịch vụ đó) (CIFOR 2006). Hình thức thanh toán có thể là chi trả trực tiếp bằng tiền mặt hay các hình thức chi trả khác, được sử dụng cho những mục đích như khuyến khích người có đất trồng cây để cô lập cacbon, khôi phục thảm thực vật để lọc, làm sạch nguồn nước, bảo tồn cảnh quan nhằm bảo vệ các giá trị văn hóa, thẩm mỹ, hoặc để bảo tồn hệ sinh thái, giảm thiểu nhu cầu sử dụng phân bón, hóa chất bảo vệ thực vật. Trong lĩnh vực nông nghiệp, PES thường được sử dụng để nông dân không sử dụng đất vào hoạt động sản xuất hoặc để áp dụng những quy trình sản xuất có tính chất bảo tồn hay đóng góp cho các dịch vụ sinh thái.

**Tuy hoạt động theo cơ chế thị trường nhưng để các dịch vụ PES vận hành hiệu quả cần có chính sách, thể chế (dù ở cấp địa phương, quốc gia hay quốc tế) và vì thế cũng cần đầu tư trong lĩnh vực này.** Các kinh nghiệm về PES cho thấy năng lực thể chế quốc gia trong định giá dịch vụ, quy trình thu phí, chi trả cho nhà cung cấp, tái phân bổ giá trị là những yếu tố thiết yếu để bảo đảm cho chương trình thành công. (theo

### Hộp 12: Hợp tác công tư trong công tác thủy lợi, bảo đảm chất lượng tại Mỹ Latinh

Ở một số nước như Ecuador, Colombia, Bolivia, Braxin, doanh nghiệp hợp tác với nhà chức trách địa phương và các tổ chức môi trường phi lợi nhuận (ví dụ, tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên) thành lập các quỹ thủy nông nhằm giúp các thành viên có một công cụ với chi phí hợp lý để bảo đảm nguồn nước sạch cần thiết. Những quỹ này được sử dụng chủ yếu để khuyến khích các chủ đất, nông dân, hộ gia đình hay các cộng đồng áp dụng những phương thức quản lý đất đai tốt hơn, thường liên quan đến sản xuất nông nghiệp. Ở khu vực Mỹ Latinh, năm 2011 ít nhất đã có 23 quỹ bảo tồn nguồn nước địa phương đầu tư tổng cộng 3,8 triệu đô la Mỹ vào các hồ chứa, phục vụ một diện tích khoảng 125.000 ha (Benett và cộng sự 2013).<sup>47</sup> Đóng góp cho quỹ chủ yếu là tự nguyện, tuy một số quỹ (như ở Ecuador) có thu phí của người sử dụng nước và nhận các khoản đóng góp của địa phương. Một số quỹ nhận đóng góp của các doanh nghiệp nông nghiệp, như các nhà máy đường, nhà máy bia (ở Colombia). Một số quỹ chi trả bằng tiền mặt, số khác áp dụng các chế độ ưu đãi bằng hiện vật như tập huấn, cung cấp đầu vào nông nghiệp do nhận thấy như vậy dễ được chấp nhận và có ý nghĩa hơn với các chủ đất. Những chương trình này cũng thường hợp tác với các tổ chức cộng đồng địa phương và nâng cao năng lực cho những tổ chức này. Trên thực tế, những tổ chức này thường tự nhận là tổ chức quản lý nước tương hỗ hay các chương trình chia sẻ chi phí thay vì các chương trình chi trả dịch vụ sinh thái (PES), vì cách gọi này khiến người ta liên tưởng đến tính chất thị trường của các hoạt động.

Ở Colombia, một doanh nghiệp sản xuất đồ uống quốc tế sử dụng cơ chế PES để tham gia bảo tồn nguồn nước doanh nghiệp này sử dụng. Hoạt động này bắt nguồn một phần từ mức giá nước tăng. Nhà máy sản xuất đặt tại ngoại ô Bogota và sử dụng nước từ hệ thống công cộng nhưng chất lượng thường bị ảnh hưởng bởi các hoạt động sản xuất nông nghiệp và các quá trình phát quang, thoái hóa đất liên quan khác ở phía thượng nguồn. Trong khi đó, người sử dụng nước phải gánh chịu giá thành xử lý nước ngày càng tăng. Do vậy, doanh nghiệp đã hợp tác với công ty cấp nước, cơ quan quản lý vườn quốc gia và một tổ chức bảo tồn quốc tế để xử lý tận gốc vấn đề này. Hiện nay doanh nghiệp góp tiền vào một quỹ bảo tồn nguồn nước được thành lập để hỗ trợ các công tác quản lý nhằm làm sạch chất lắng đọng trong các nguồn nước cung cấp cho Bogota. Theo một sáng kiến của doanh nghiệp, nông dân được nhận tiền để áp dụng các quy trình sản xuất nông nghiệp cải tiến, nhằm khôi phục đất thoái hóa hoặc để di dời hoạt động sản xuất, và nhất là để chặn thả gia súc trên những đồng cỏ có độ dốc thấp hơn.

46 Tuy động cơ của giao dịch có thể xuất phát từ những quy định của nhà nước trong một số trường hợp (như các quy định về đất đầm lầy hay giảm phát thải khí nhà kính).

47 Các chương trình PES tính chung trong năm 2011 đã thực hiện chi trả ít nhất 84 triệu đô la Mỹ tại khu vực này (Benett và cộng sự 2013). Nhiều chương trình PES khác hiện đã có mặt tại khu vực này, trong đó có những chương trình quốc gia lớn của México và Costa Rica.

Rodriguez trong Rapidel và cộng sự, tuyển tập 2011). Hơn nữa, các chương trình PES sẽ đạt hiệu quả cao nhất khi lồng ghép với các mục tiêu chính sách rộng lớn hơn (ví dụ, mục tiêu phát triển nông thôn hay môi trường) và khi những chính sách đó kêu gọi áp dụng các ưu đãi kinh tế (theo Rodriguez trong Rapidel và cộng sự, tuyển tập 2011). Về mặt này, PES, được hiểu một cách chính xác nhất, không chỉ là một cơ chế hay công cụ tài chính mà là một gói các biện pháp chính sách, pháp lý và thể chế. Theo đó, các chương trình PES đòi hỏi phải có sự tham gia rộng rãi của Nhà nước và các thành phần tư nhân, cũng như phải làm rõ tầm nhìn và khung chính sách để làm rõ các mục tiêu, trách nhiệm về khung pháp lý, theo dõi, thực thi, xây dựng tiêu chuẩn, quản lý tri thức, cấp vốn, công tác kỹ thuật v.v...

**Trong 10 năm qua, các chương trình PES đã lớn mạnh không ngừng, một phần nhờ vào sự tham gia ngày càng tăng của tư nhân về phía cầu và sự phát triển một số thị trường chính thức với từng loại dịch vụ sinh thái như cacbon, nước, đa dạng sinh học.** Một số chương trình PES chuyên về bảo vệ chất lượng nước khu vực Mỹ Latinh, như nêu tại Hộp 12, đã được triển khai thông qua mô hình hợp tác công tư. Tuy các nhóm bảo tồn tư nhân và các doanh nghiệp là những thành tố quan trọng trong các chương trình PES nhưng Nhà nước vẫn là người mua chính các dịch vụ sinh thái này (UNEP 2012). Trên thực tế, mức độ nhà nước sẵn sàng chi trả cho các dịch vụ sinh thái thậm chí còn đang tăng ở các nước đang phát triển; đồng thời một số chương trình PES lớn nhất như ở Mêhicô, Cốtxta Rica, Còlombia, Trung Quốc cũng được tài trợ phần lớn hoặc toàn bộ từ các nguồn trong nước (từ nguồn thu thuế, tiền sử dụng điện, nước) (Milder và cộng sự 2010). Chương trình đổi lương thực lấy màu xanh của Trung Quốc và Chương trình bảo tồn của Mỹ là ví dụ về các chương trình PES sử dụng vốn nhà nước đã được xây dựng với quy mô lớn, trong cả hai trường hợp đều nhằm giảm thiểu, ngăn chặn tình trạng xói lở đất cùng một số hình thức suy thoái môi trường khác có liên quan đến sản xuất nông nghiệp (xem Hộp 13).

### Hộp 13: Ví dụ về chương trình PES của Nhà nước tại Trung Quốc và Mỹ

**Chương trình đổi lương thực lấy màu xanh của Trung Quốc:** Chính phủ Trung Quốc bắt đầu triển khai chương trình đổi lương thực lấy màu xanh từ năm 1999 sau khi những trận lụt lớn trên các sông Trường Giang, Tùng Hoa, Nê Kinh khiến công chúng phải quan tâm đến mức độ và sự nghiêm trọng của tình trạng xói lở đất.<sup>48</sup> Chương trình triển khai đầu tiên ở các tỉnh phía tây là Tứ Xuyên, Sơn Tây, Cam Túc, là những nơi có mức độ xói lở đất nghiêm trọng nhất do tình trạng chặt cây và khai thác gỗ quá mức trên triển núi. Năm 2002, chương trình được mở rộng ra toàn quốc, và đến năm 2008 chương trình đã chuyển đổi thành công hơn 8 triệu ha đất nông nghiệp có nguy cơ xói lở thành đất rừng (Liu, Wu 2010). Để đạt được kết quả này, chương trình khuyến khích nông dân dừng sản xuất để trồng rừng trên đất nông nghiệp, chủ yếu thông qua trợ cấp bằng tiền và đôi khi bằng lương thực. Chương trình cũng chi trả đáng kể chi phí trồng rừng.

Trong những năm đầu, chương trình gặp khó khăn trong việc thuyết phục người dân nhưng sau đó đã khắc phục được khó khăn bằng cách huy động sự tham gia vận động của các lãnh đạo địa phương. Trong nhiều trường hợp, các ưu đãi kinh tế còn cao hơn cả những gì nông dân thu được từ hoạt động sản xuất thông thường. Về mặt này, nhiều khả năng các khoản trợ cấp đã không được phát huy đầy đủ, trên thực tế chương trình đã không đạt được mục tiêu đề ra khi chỉ chuyển đổi được 56% tổng diện tích đất cần chuyển đổi. Chương trình bị chỉ trích vì làm tăng sự bất bình đẳng do đã dành nhiều trợ cấp nhất cho những hộ có nhiều đất nhất. Tuy nhiên, ngay cả trong những năm cao trào về chuyển đổi đất nông nghiệp, chương trình cũng không gây ảnh hưởng xấu đến sản xuất lương thực.

48 Đợt lũ lụt ảnh hưởng đến hơn 25 triệu ha đất và sinh kế của 230 triệu người, làm chết hơn 3.000 người (Li, Wu 2010, <http://www.nottingham.ac.uk/cpi/documents/briefings/briefing-60-reforestation.pdf>).

Hộp 13, tiếp.

**Chương trình bảo tồn của Mỹ:** Từ năm 1985, chính phủ Mỹ đã triển khai một chương trình bảo tồn tương tự nhằm trợ cấp cho nông dân để ngừng sản xuất nông nghiệp tại những khu vực nhạy cảm về môi trường và thay vào đó trồng những loại cây có khả năng cải thiện chất lượng nước, ngăn chặn xói lở đất, tạo môi trường sống cho sinh vật hoang dã. Chương trình bảo tồn (CRP) áp dụng chế độ hợp đồng 10-15 năm trong đó nông dân được nhận trợ cấp tiền thuê đất hàng năm từ nhà nước. Chương trình cũng đài thọ chi phí thực hiện các phương thức bảo tồn phù hợp, như tạo vành đai an toàn, các vùng đệm đầm lầy, các thảm cỏ xanh vòng ngoài và thảm thực vật có khả năng chống mặn. Dù được quản lý thông qua các Phòng quản lý nông nghiệp địa phương nhưng CRP là một chương trình có quy mô toàn quốc và nông dân phải cạnh tranh với nhau trên phạm vi toàn quốc để được tham gia. Đơn xin tham gia của nông dân được chấm điểm, xếp hạng dựa trên chi phí và lợi ích môi trường, trong đó có tính đến mức độ nhạy cảm của khu vực, các quy trình nông dân đề xuất áp dụng, mức độ bền vững của những quy trình này sau khi hết hạn hợp đồng, số tiền thuê đất hàng năm và cơ chế chia sẻ chi phí cần thiết mà nông dân đòi hỏi thực hiện các quy trình này. Chương trình cũng xem xét nhiều tác động môi trường khác như lợi ích đối với môi trường sống hoang dã, chất lượng nước, tình trạng xói lở, chất lượng không khí.

## Phụ lục G - Nông nghiệp Xanh II: Các chương trình chứng nhận sinh thái và nhãn hiệu sinh thái

**Liên quan đến vấn đề áp dụng các quy trình sản xuất nông nghiệp bền vững, người sản xuất cần nhận biết và đáp ứng với các tín hiệu thị trường.** Về vấn đề này, các tiêu chuẩn sinh thái và bền vững hoặc các chương trình chứng nhận có thể đưa ra những tín hiệu thị trường rõ ràng. Hơn nữa, việc tích cực khuyến khích áp dụng các tiêu chuẩn sản xuất nông nghiệp bền vững và các tiêu chuẩn liên quan khác trong hơn 20 năm qua của những tổ chức như Liên minh Rừng nhiệt đới (RA), Sáng kiến nông nghiệp bền vững (SAI), Liên minh chứng nhận nhãn hiệu xã hội môi trường quốc tế (Liên minh ISEAL), cũng như vòng tọa đàm về ngành hàng (như sản xuất bền vững đậu nành, dầu cọ, nhiên liệu sinh học, ca cao, đường, lúa gạo), đã khiến nhu cầu thị trường về các loại nông sản có chứng nhận sinh thái tăng mạnh. Vào năm 2010, thị trường nông sản có chứng nhận đã có trị giá lên tới hơn 64 tỉ đô la Mỹ và ước tính mỗi năm sẽ tăng khoảng 15% (theo UNEP 2012). Chứng nhận 'doanh nghiệp - người tiêu dùng' thường đi kèm với nhãn hiệu sản phẩm, ví dụ nhãn hiệu sinh thái của RA, Hội đồng quản lý biển (MSC) và nhiều chương trình chứng nhận sản phẩm hữu cơ khác. Có thể nêu một số ví dụ về các chương trình chứng nhận 'doanh nghiệp - doanh nghiệp' như SAI và GlobalGAP.<sup>49</sup> Dần dần, nhiều chương trình về nguồn sản phẩm nguyên liệu bền vững đã ngày càng chuyển hướng sang tìm nguồn từ những người sản xuất quy mô nhỏ (UNEP2012). Trong một số trường hợp, mô hình chứng nhận sản xuất bền vững sẽ giúp các nông dân nhỏ lẻ tiếp cận được những thị trường thuận lợi hơn để đạt mức lợi nhuận cao hơn (Blackmore và cộng sự 2012, trong UNEP 2012).

### Hộp 14: Xây dựng khung pháp lý về sản xuất bền vững: Nông nghiệp hữu cơ ở Tuynidi

Ở Tuynidi, Nhà nước đóng vai trò chính và chủ động trong việc xây dựng các tiêu chuẩn và quy trình chứng nhận sản xuất nông nghiệp hữu cơ. Năm 1999, Chính phủ ban hành khung pháp lý chung (gồm một luật và hơn 15 nghị định, sắc lệnh), tiếp theo là chương trình hành động quốc gia. Luật được xây dựng sau một quá trình tham vấn rộng rãi có sự tham gia của nhiều bộ ngành và các bên liên quan, đồng thời có tham khảo chọn lọc nội dung của các luật, tiêu chuẩn khác ở châu Âu cho phù hợp với điều kiện của Tuynidi.

Bộ Nông nghiệp chịu trách nhiệm thực hiện, cung cấp trụ sở cho một số cơ quan và thực hiện giám sát nhiều chương trình được xây dựng riêng để hỗ trợ phát triển nông nghiệp hữu cơ. Chẳng hạn, Ủy ban nông nghiệp hữu cơ quốc gia đề ra chủ trương, hỗ trợ tăng phát triển sản xuất hữu cơ và chứng nhận hàng xuất khẩu. Cục chứng nhận hữu cơ quốc gia có nhiệm vụ giám sát công tác chứng nhận hữu cơ (kể cả cấp phép cho tổ chức cấp chứng nhận); quản lý cơ sở dữ liệu về các tổ chức chứng nhận hữu cơ, các loại chứng chỉ, khả năng truy xuất nguồn gốc sản phẩm, giống cây trồng, khối lượng, thị trường, hoạt động xuất khẩu; cũng như tham gia vào các cơ quan nhằm thống nhất các tiêu chuẩn hữu cơ. Trung tâm kỹ thuật nông nghiệp hữu cơ thực hiện nghiên cứu ứng dụng nhằm hỗ trợ sản xuất nông nghiệp hữu cơ (như thử nghiệm luân canh, sử dụng phân chuồng, nuôi côn trùng để phòng chống sâu bệnh theo phương pháp sinh học v.v), tổ chức tư vấn chuyên môn, tập huấn cho nông dân, nhà nghiên cứu. Đồng thời, chính phủ Tuynidi cũng hỗ trợ sản xuất nông nghiệp hữu cơ bằng chính sách miễn giảm thuế và các ưu đãi đầu tư khác (tính đến năm 2008, các hỗ trợ này đã trang trải tới 70% chi phí cấp chứng nhận). Đến những năm 2000, số lượng nông trại và hàng xuất khẩu hữu cơ đều tăng mạnh nhờ những biện pháp trên và nhiều giải pháp khác. Đến năm 2008, Tuynidi đã là nước có diện tích đất nông nghiệp hữu cơ có chứng nhận lớn nhất lục địa châu Phi (Carey, 2008).

**Tư nhân và các tổ chức phi lợi nhuận dù là động lực chính cho sự tăng trưởng của mô hình chứng nhận sinh thái, nhưng Nhà nước cũng có thể và trong một số trường hợp đã thực sự đóng vai trò trong việc**

49 Tuy mục đích ban đầu là để bảo đảm an toàn thực phẩm nhưng GlobalGAP đã từng bước tăng cường các tiêu chuẩn về môi trường.

**phát triển và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của thị trường này.** Chẳng hạn, ở Tuynidi, việc chính phủ tham gia xây dựng các tiêu chuẩn là minh chứng cho việc nhà nước có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc định hình khái niệm bền vững (xem Hộp 14). Ở Ailen, nhà nước đang có chương trình xây dựng thương hiệu, uy tín cho toàn bộ ngành nông sản quốc gia để khẳng định mình là một nước xuất khẩu nông sản bền vững thông qua một quy trình đánh giá chặt chẽ, có chứng nhận đầy đủ và không ngừng cải tiến (xem Hộp 15). Ở Braxin, một tổ chức phi lợi nhuận đang hỗ trợ ngày càng nhiều những người sản xuất đậu tương để được cấp chứng nhận bền vững, theo các tiêu chuẩn tự nguyện do tư nhân xây dựng, bằng cách tích lũy tri thức, nâng cao tín nhiệm, qua đó cho thấy vai trò tạo điều kiện thuận lợi, hậu thuẫn cho quá trình này mà nhà nước có thể đảm nhiệm (xem Hộp 16).

### Hộp 15: Xây dựng để án điển hình về bền vững: Chương trình Xuất xứ xanh của Ailen

Ở Ailen, cơ quan xúc tiến nông sản quốc gia (thuộc Bộ Nông nghiệp), Ủy ban Bi-a, đã đạt được nhiều thành công trong việc lôi kéo sự tham gia của các nhà sản xuất nông nghiệp và sản xuất thực phẩm, đồ uống trong một chương trình bền vững quốc gia bắt đầu triển khai từ năm 2012 (kế thừa từ các chương trình bảo đảm chất lượng đã triển khai từ trước). Mục tiêu của chương trình là tác động đến toàn bộ ngành thực phẩm, đồ uống của Ailen. Sau khoảng hai năm đi vào hoạt động đã có khoảng 60% kim ngạch xuất khẩu thực phẩm, đồ uống được cung cấp bởi các thành viên tham gia chương trình có chứng nhận. Để tham gia chương trình, các cơ sở sản xuất thực phẩm phải có kế hoạch bảo đảm sản xuất bền vững cho nhiều năm với các tiêu chí về nguồn nguyên liệu, tiết kiệm tài nguyên, bảo đảm tính bền vững xã hội và hàng năm phải báo cáo kết quả thực hiện các mục tiêu đó. Kế hoạch và các báo cáo thường niên trên đều phải được kiểm toán độc lập. Người nông dân phải thực hiện kiểm tra về bảo đảm bền vững 18 tháng một lần và được tư vấn về cách giảm thiểu ảnh hưởng môi trường trong sản xuất, kinh doanh. Cho đến nay, chương trình đã tập trung vào việc huy động sự tham gia từ các nông dân sản xuất thịt bò, sản xuất sữa; công tác kiểm toán tập trung vào phát thải khí nhà kính, năng suất gia súc, đàn gia súc, thức ăn chăn nuôi, khả năng truy xuất nguồn gốc, hiệu quả sử dụng nông hóa phẩm.

Chương trình đạt được thành công cho đến nay nhờ một số yếu tố. Đầu tiên là sự ủng hộ tích cực của Nhà nước và thu hút được sự quan tâm của công chúng. Trên thực tế, chương trình này nằm trong chiến lược quốc gia nhằm tăng kim ngạch xuất khẩu đến năm 2020, đặc biệt là xây dựng danh tiếng cho ngành thực phẩm, đồ uống Ailen như là một nước xuất khẩu các sản phẩm chất lượng cao, sản xuất theo quy trình bền vững. Chương trình này cũng thu hút người sản xuất bằng cách xây dựng để án điển hình về quy trình sản xuất xanh. Ở tầm vĩ mô, đa số nông dân Ailen coi bền vững là một thế mạnh của ngành nông nghiệp Ailen và xem Xuất xứ xanh là công cụ để quảng bá tới các thị trường trên thế giới. Ở cấp độ doanh nghiệp, những khoản tiết kiệm chi phí đáng kể thông qua thanh kiểm tra, nhất là đối với các cơ sở sản xuất, là một yếu tố quan trọng để thu hút thành viên.

Liên quan đến các yếu tố vừa kể trên, một điểm đáng lưu ý là chương trình quan tâm đến thông tin 2 chiều để nhận ý kiến phản hồi và tư vấn cho các nông dân, cơ sở tham gia. Chẳng hạn, chương trình cho nông dân biết tình hình sản xuất, kinh doanh của họ so với những người khác, cả về vấn đề môi trường và kết quả kinh doanh. Để tham gia chương trình, nông dân phải chấp nhận cho thanh kiểm tra hoạt động, kể cả việc tính toán tổng lượng cacbon phát thải của cơ sở. Đây là công việc đòi hỏi sử dụng nhiều số liệu nhưng chương trình đã đạt được tỉ lệ tham gia cao nhờ các thỏa thuận chia sẻ thông tin giữa các tổ chức tham gia, cũng như việc sử dụng các thiết bị cầm tay thông minh để thu thập số liệu ngay trên đồng ruộng.



**Hộp 16: Nâng cao năng lực sản xuất bền vững: Chứng nhận đậu tương ở Braxin**

Ở Braxin, tổ chức phi lợi nhuận Aliança da Terra (AT) triển khai việc hỗ trợ người sản xuất đậu tương hướng tới đạt tiêu chuẩn chứng chỉ “Hội nghị bàn tròn về đậu tương có trách nhiệm” (RTRS), một nhãn hiệu thể hiện việc sử dụng đất bền vững, bảo vệ sinh quyển tự nhiên và đảm bảo trách nhiệm xã hội. Trong nhiều trường hợp, người nông dân tại các khu vực nông thôn còn thiếu nhận thức về các đòi hỏi của việc cấp chứng nhận. AT xử lý vấn đề này bằng cách giúp nông dân tiếp thu, áp dụng hiểu biết về các quy trình bền vững, giúp nông dân thiết kế, thực hiện các cải tiến ít tốn kém, có lợi về mặt kinh tế, xã hội trên đất đai của mình. Đồng thời, AT cũng sử dụng Danh mục trách nhiệm xã hội, môi trường (RSR) riêng để hướng dẫn, khuyến khích các chủ đất cải tiến quy trình sản xuất theo từng bước. Theo đó, RSR tính toán, lưu trữ số liệu về mức tiến bộ của các chủ đất theo một loạt các tiêu chí như chất lượng nước, hệ sinh thái, năng suất thực vật. Dựa trên kết quả đánh giá tại chỗ theo những tiêu chí trên, AT hợp tác với các chủ đất để lập cam kết áp dụng tiêu chuẩn của RTRS. Chương trình cho biết các nông dân tham gia chương trình này tiết kiệm được 25-55% chi phí xin cấp chứng nhận so với những người khác.

Ngoài chức năng chuyển giao tri thức, AT còn đóng vai trò kết nối, đứng ra làm cầu nối cho người đang muốn chứng nhận, cấp chứng nhận và cần chứng nhận. Để thực hiện chức năng này chủ yếu cần sự tin tưởng và AT đã xây dựng và duy trì được uy tín của mình. Chẳng hạn, năm 2012, AT đã cho thấy cam kết thực thi nghiêm túc khi loại 108 cơ sở khỏi danh mục của mình do không tuân thủ tiêu chuẩn.

## Phụ lục H - Nông nghiệp Xanh III: Phương pháp tiếp cận đa tác nhân

**Nhiều chương trình sáng kiến nông nghiệp xanh thành công đều cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa một loạt các tổ chức nhà nước và tư nhân.** Việt Nam cũng đã đi theo hướng này với một số chương trình hợp tác công tư về nông nghiệp. Sau đây là ba ví dụ quốc tế điển hình. Landcare là một ví dụ về xây dựng phong trào cơ sở thúc đẩy các quy trình sản xuất bền vững. Phong trào này có nguồn gốc và đạt trình độ phát triển cao nhất ở Úc (xem Hộp 17). Thành công của Paragoay trong 10 năm qua về ngăn chặn nạn phá rừng tràn lan ở khu vực miền Đông nước này là một ví dụ về hợp tác đa tác nhân trong thực thi các quy định pháp lý, thể chế phù hợp để kiểm soát tình trạng phá hoại môi trường đi kèm với bùng nổ trong phát triển nông nghiệp (xem Hộp 18). Ngoài ra, chính sách lâm nghiệp với vai trò trọng tâm trong trường hợp này cũng là một minh chứng cho thấy nông nghiệp xanh cũng cần có chính sách thích hợp ở các lĩnh vực khác. Ở vùng LaMarche của Italy, chương trình nông nghiệp - môi trường Valdaso cho thấy sức ảnh hưởng của giải pháp phối hợp tổng thể với sự tham gia của nhiều bên, cả nhà nước và tư nhân, để giảm thiểu ảnh hưởng của nông nghiệp đối với môi trường (xem Hộp 19). Tuy nhiên, trường hợp này khác với Paragoay ở chỗ sự phối hợp được thực hiện trên cơ sở hoàn toàn tự nguyện.

### Hộp 17: Phong trào Landcare của Úc và những nơi khác

Landcare là một phong trào cấp cơ sở khởi nguồn từ Úc từ những năm 1980 nhằm ngăn chặn tình trạng thoái hóa đất nông nghiệp, đất công và hệ thống kênh mương. Phong trào này nhận được sự ủng hộ và công nhận toàn quốc vào những năm 1990 ở Úc, và từ đó đã lan rộng sang nhiều nước khác như Nam Phi, Philipin, Kenya, Uganda, Fiji, Sri Lanka. Các tổ nhóm Landcare kêu gọi áp dụng các quy trình sản xuất nông nghiệp bền vững và thực hiện một loạt các hoạt động phục hồi môi trường. Có thể kể đến ví dụ về các hoạt động này như khuyến khích áp dụng các quy trình ngăn chặn xói lở, nhiễm mặn đất, khôi phục kênh mương, đầm lầy, các hệ sinh thái ven biển, trồng cây, bụi rậm, cỏ, bảo vệ các loài tự nhiên.

Đặc điểm chính của phong trào Landcare là sự chú trọng vào con người và cộng đồng, tìm kiếm và thực hiện các giải pháp quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên cũng như nâng cao năng lực, chuẩn mực đạo đức cho cộng đồng để thực hiện các mục tiêu này (theo Catacutan và cộng sự, trong Minang và cộng sự, tuyển tập 2015). Mô hình Landcare phát triển trên nền tảng xây dựng các tiêu chuẩn xã hội về bảo tồn, thay vì qui ra tiền các lợi ích bảo tồn hay xây dựng các sáng kiến kinh tế nhằm mục tiêu bảo tồn nói chung. Thách thức đối với phong trào Landcare là sự phát triển song song của các chương trình gắn liền các lợi ích kinh tế với hành vi bảo tồn của người dân địa phương. Những chương trình khuyến khích này sử dụng các biện pháp bồi thường bằng tiền, các cơ chế chia sẻ nguồn thu, khoanh vùng bảo tồn, có thể không huy động được sự ủng hộ của cộng đồng nói chung, hoặc không duy trì được các lợi ích về lâu dài (theo Catacutan và cộng sự, trong Minang và cộng sự, tuyển tập 2015).

Hiện nay ở Úc, Landcare đã có mạng lưới gồm khoảng 6.000 tổ nhóm, như Landcare, Coastcare, Bushcare, Rivercare, nhóm thổ dân cùng các nhóm cộng đồng, nông dân liên quan, và hơn 100.000 tình nguyện viên tham gia phối hợp hỗ trợ nông dân, ngư dân áp dụng các quy trình sản xuất, quản lý tài nguyên bền vững. Những tổ nhóm này được tổ chức thành các đơn vị cấp vùng gọi là Ban quản lý lưu vực hay Nhóm quản lý tài nguyên thiên nhiên lồng ghép. Tuy chương trình vẫn tiếp tục được triển khai ở cấp cơ sở nhưng chính phủ Úc hiện quan tâm đáng kể đến mô hình này ở cấp độ địa phương, vùng miền, quốc gia. Các sở nông nghiệp cũng hỗ trợ Landcare theo nhiều cách, như tổ chức tập huấn cho các hướng dẫn viên, lãnh đạo của Landcare, hỗ trợ tài chính cho các nhóm Landcare cấp vùng và các tổ chức khác, tài trợ cho các hoạt động trao đổi tri thức, tài trợ hay khen thưởng cho các hoạt động đổi mới sáng tạo tại cơ sở, hay trực tiếp đầu tư cho một số hoạt động phục hồi môi trường.

**Hộp 18: Đưa nạn phá rừng trở về số 0 ở Paraguay**

Trước năm 2004, do chạy theo lợi nhuận trong sản xuất đậu tương và chăn nuôi mà miền Đông của Paraguay và vùng rừng ven Đại tây dương Thượng Parana, một trong những khu vực sinh thái quan trọng nhất trên trái đất đã rơi vào tình trạng phá rừng với tốc độ nhanh thứ hai trên thế giới. Trong vòng 40 năm, 7 triệu ha rừng nhiệt đới đã bị tàn phá, đến mức chỉ còn lại 13% diện tích rừng nguyên sinh. Đến năm 2004, chính phủ ban hành lệnh ngừng khai thác để bảo tồn rừng, còn được biết đến là luật cấm phá rừng, theo đó quy định hành vi phát quang đất rừng thuộc khu vực bảo tồn là hành vi phạm pháp. Đến năm 2009, tỉ lệ phá rừng đã giảm 90% so với mức cơ sở năm 2002. Từ năm 2004, luật này đã được gia hạn thêm hai lần, và đến năm 2011, tỉ lệ tái trồng rừng đã đạt mức cao chưa từng thấy.

Có thể thấy các cơ chế thực thi hiệu quả rõ ràng đóng một vai trò lớn, trong đó các biện pháp chính gồm có quan trắc vệ tinh, hình phạt, cưỡng bức lao động công ích, phạt tù. Tuy nhiên, thành tích tái trồng rừng có thể đã không đạt được nếu những chế tài trên được xây dựng theo hướng từ trên xuống hay được áp dụng đơn lẻ. Thay vào đó, các kết quả thực tế đạt được là nhờ có những cơ chế phối hợp tại cơ sở có khả năng huy động nhiều nhóm lợi ích tham gia ủng hộ tự nguyện việc thực thi luật. Một cơ chế đóng vai trò chính trong quá trình này là Cam kết xã hội về bảo tồn vùng rừng ven Đại tây dương. Cơ chế này tuy được hình thành với sự hỗ trợ quốc tế của UNDP và WWF nhưng đã tập hợp được 139 tổ chức, từ những tổ chức yếu đến tổ chức lớn mạnh, với mục tiêu dẹp bỏ nạn phá rừng. Đặc biệt, chương trình đã huy động được sự tham gia của những người sản xuất đậu tương bằng cách chỉ cho họ thấy luật này không cản trở sự phát triển của sản xuất vì vẫn còn tiềm năng mở rộng sản xuất dựa trên những diện tích đất bỏ hoang hiện có. Nhờ tập hợp các doanh nghiệp lâm nghiệp, các nhà sản xuất đậu tương lớn, nông dân, các hiệp hội, các cộng đồng người dân bản địa, chính quyền trung ương và cấp vùng, cũng như các tổ chức xã hội khác mà cam kết này đã dẫn đến việc xây dựng được những cơ chế kiểm soát hiệu quả.

Đặc biệt, đến năm 2006, Chính phủ đã ban hành một đạo luật nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc mua bán giữa các chủ đất theo luật chống phá rừng, mà thực chất là một chương trình trao đổi hạn ngạch nhằm bảo tồn rừng. Sau khi được triển khai, chương trình này tạo điều kiện để các chủ đất lớn đáp ứng yêu cầu phủ xanh ít nhất 25% diện tích đất bằng cách trả tiền cho các chủ đất khác, bất kể lớn hay nhỏ, có diện tích đất có rừng với tỉ lệ cao hơn quy định (đất nhỏ hơn 20 ha không áp dụng quy định 25%). Một số người coi cơ chế chi trả cho các dịch vụ sinh thái là một công cụ để tiếp tục thực hiện mục tiêu bảo tồn rừng về lâu dài.

**Hộp 19: Giao ước nông nghiệp-môi trường nhằm cắt giảm sử dụng hóa chất nông nghiệp ở Italy**

Dù vẫn duy trì tính thẩm mỹ cao nhưng khu vực Valdasop, vùng La Marche của Italy vẫn chịu nhiều thiệt hại từ hoạt động sản xuất thâm canh trong nông nghiệp, đặc biệt từ việc sử dụng nhiều hóa chất bảo vệ thực vật tại các vườn cây ăn quả. Tuy nhiên, kể từ năm 2009, tình hình đã được cải thiện nhờ thỏa thuận nông nghiệp-môi trường Valdaso, một giao ước tư nhân thực hiện bằng nguồn vốn nhà nước. Thỏa thuận này đã nâng cao được nhận thức của nông dân về ảnh hưởng của các hoạt động sản xuất đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên, cũng như nâng cao tỉ lệ áp dụng các quy trình sản xuất nông nghiệp bền vững. Đặc biệt thỏa thuận này đề ra mục tiêu giảm tổng lượng nông hóa phẩm sử dụng (trong vòng 5-7 năm), đồng thời đề ra các quy trình quản lý thay thế, như quản lý dịch hại tổng hợp, sản xuất nông nghiệp có tổ chức, các kỹ thuật bảo vệ đất, để nông dân áp dụng nhằm thực hiện các mục tiêu đề ra. Kết quả cụ thể đạt được là nhiều nông dân đã áp dụng các biện pháp thiết thực để giảm sử dụng nông hóa phẩm.

Lý do ban đầu dẫn đến thỏa thuận này xuất phát từ một nhóm nhỏ các nông dân quan tâm đến vấn đề môi trường và vào năm 2007 đã đứng ra thành lập một hội kêu gọi áp dụng các quy trình bền vững. Khi chương trình đã đi vào hoạt động, các nông dân tiếp tục đóng vai trò chính, cụ thể là xây dựng các kỹ thuật canh tác thay thế phù hợp với nhu cầu, điều kiện địa phương. Nhà nước cũng đóng vai trò đáng kể ngay từ giai đoạn đầu và cung cấp nguồn vốn, kết nối các bên để đi đến ký kết giao ước. Các cấp chính quyền đã tham gia chương trình theo nhiều cách khác nhau. Chẳng hạn, chính quyền vùng và EU đã cấp vốn, qui định cấu trúc quá trình đi đến ký kết thỏa thuận, trong khi chính quyền tỉnh và cơ quan tư vấn nông nghiệp vùng (ASSAM) đóng vai trò đáng kể trong phối hợp với nông dân để kết nối, xây dựng và sau đó xúc tiến, thực hiện giao ước.

## Phụ lục I - Quản lý thích ứng và biến đổi khí hậu

**Biến đổi khí hậu thường được xem là biểu hiện của những rủi ro có thể xác định rõ ràng như các hiện tượng thời tiết cực đoan và nước biển dâng (như hạn hán, lụt lội, các đợt nóng, đợt không khí lạnh, bão với cường độ mạnh hơn, gây thiệt hại cây trồng, mất mát đất sản xuất nông nghiệp v.v...).** Quan điểm trên tuy chính xác nhưng biến đổi khí hậu cũng là một khái niệm đi kèm bất trắc, hay nói cách khác, nó làm gia tăng mức độ khó khăn trong dự báo về cả tính chất và mức độ các rủi ro trong tương lai.

**Mức độ bất trắc cao gắn liền với biến đổi khí hậu khơi lại mối quan tâm về quản lý thích ứng, một cách tiếp cận vừa học vừa làm bài bản. Ý tưởng xuất phát điểm là nếu muốn đối phó với tình hình mới thì cần phải có năng lực học hỏi** (Moore, tuyển tập 2009). Quản lý thích ứng lần đầu tiên được xác định là một khái niệm trong sinh thái học từ những năm 1970 (Holling 1978) và là một phương thức để giảm thiểu các chi phí sinh thái, xã hội, kinh tế trong quá trình học hỏi (Peterson và cộng sự 1997). Trên thực tế, nếu chờ đợi để có được thông tin rõ ràng rồi mới hành động thì có thể sẽ phải trả giá cao hơn so với việc hành động ngay dựa trên những thông tin chưa hoàn thiện, với điều kiện quá trình hành động đó được thực hiện dựa trên kinh nghiệm và linh hoạt.

**Quản lý thích ứng đưa ra định hướng cho các quyết định chính sách hay các quy trình quản lý dựa trên những tri thức tốt nhất có được, nhưng cũng để theo dõi các phản ứng của hệ thống và ứng phó với các cơ hội, nguy cơ mới** (theo Moore, tuyển tập 2009). Để làm như vậy đòi hỏi phải có một quy trình chặt chẽ về theo dõi, phân tích các tiêu chí quản lý, cũng như phải sẵn sàng cập nhật các quy trình và ưu tiên trong quản lý và cả các mục tiêu, quy trình học hỏi (xem thực tiễn ứng dụng ở Hoa Kỳ tại Hộp 20). Theo hướng dẫn của chính phủ Hoa Kỳ về ứng dụng quy trình quản lý thích ứng, đôi khi còn cần can thiệp vào chu trình học tập kỹ thuật trong quá trình ra quyết định, giám sát, đánh giá, phản hồi bằng một thể chế tự rà soát lại các mục tiêu tổng thể (đề ra từ giai đoạn đầu), hay thậm chí cả các nội dung của quy trình học hỏi-thích ứng (Williams, Brown 2012). Trên thực tế, tất cả những bước trên thường đòi hỏi các tổ chức liên quan phải có sự chuyển hóa từ các cơ cấu tổ chức truyền thống từ trên xuống sang những cơ chế có tính toàn diện, phối hợp, linh hoạt, dám chấp nhận rủi ro hơn (Gunderson 1999, Stankey và cộng sự 2005, trong Williams, Brown 2012).

### Hộp 20: Ứng dụng quản lý thích ứng ở Hoa Kỳ

Quản lý thích ứng đã được ứng dụng trong nhiều tình huống. Chẳng hạn ở Hoa Kỳ, mô hình này đã được ứng dụng để quản lý dòng chảy của các dòng sông, môi trường sinh sản và nguồn cung thức ăn của các loài bị đe dọa, ô nhiễm gây ra bởi mưa axit, khôi phục các vùng đầm lầy v.v... (Nyberg 1999; Williams, Brown 2012). Nhiều cơ quan chính phủ đang ngày càng quan tâm áp dụng, thậm chí trong một số trường hợp còn yêu cầu áp dụng quản lý thích ứng để đối phó với tình trạng khó lường của biến đổi khí hậu với nhận thức rằng không thể xây dựng được phương án tối ưu cho mọi kịch bản có thể xảy ra (một số tư liệu trích trong Convertinova và cộng sự 2013). Hơn nữa, yếu tố bất trắc không chỉ có biến đổi khí hậu mà còn nhiều yếu tố khác như các thay đổi về chính trị, ngân sách, ưu tiên của các bên liên quan. Một bài học kinh nghiệm quan trọng rút ra từ ví dụ trên là theo dõi kết quả, phân tích kịch bản, đúc rút kinh nghiệm từ kết quả quan sát đều có những khó khăn riêng và tốn kém chi phí. Nhận thức được điều đó, Convertino và cộng sự (2013) kết luận rằng “nếu không có quy định khung liên hệ giữa kết quả mô phỏng và theo dõi với các quyết định quản lý thì mức độ học hỏi kinh nghiệm từ các kết quả theo dõi và khả năng sử dụng những kết quả đó để điều chỉnh kế hoạch theo dõi sẽ hạn chế”

## Phụ lục J - Ứng dụng ICT trong nông nghiệp

**Quản lý thích ứng, làm xanh nông nghiệp và những cải cách theo hướng nâng cao năng lực cạnh tranh trình bày trong báo cáo này là những quá trình có hàm lượng tri thức và dữ liệu cao, liên quan đến những can thiệp phức tạp, phi tuyến tính trong số vô vàn các yếu tố khác.** Những ví dụ nêu trên mới chỉ đề cập đến một số yêu cầu về thể chế cần có. Trong phần sau đây báo cáo sẽ trình bày một số ví dụ cho thấy việc ứng dụng công nghệ thông tin truyền thông (ICT) sẽ tạo thuận lợi cho việc áp dụng những mô hình mà nếu thực hiện trước đây thì quá tốn kém thời gian và chi phí.

**Khái niệm ICT nêu ở đây gồm công nghệ điện toán, kết nối không dây/internet và các nền tảng thông tin nói chung.**<sup>51</sup> Chẳng hạn, ở Uruguay và Ailen, công nghệ ICT hiện đang tạo điều kiện cho việc trao đổi thông tin giữa nông dân và cơ quan quản lý, cũng như cho phép áp dụng các mô hình thực chứng, sử dụng nhiều số liệu trong quản lý đất đai và sản xuất nông nghiệp bền vững (xem Hộp 21 và Chương trình Xuất xứ xanh của Ailen trong Phụ lục G, Hộp 15). Thông qua việc cung cấp những thông tin khí tượng phù hợp, kịp thời và đúng yêu cầu cho nông dân, chính quyền một tỉnh của Thổ Nhĩ Kỳ đã giúp nông dân giảm mạnh lượng sử dụng thuốc bảo vệ thực vật tại các vườn cây ăn quả (xem Hộp 22). Trong cả ba trường hợp trên, ICT có thể nói đã thúc đẩy sự dịch chuyển từng bước hướng đến mô hình sản xuất nông nghiệp chính xác và bền vững.

### Hộp 21: Quy hoạch dựa trên số liệu: Hệ thống thông tin, hỗ trợ ra quyết định trong nông nghiệp tại Uruguay

Nổi tiếng với hệ thống truy xuất nguồn gốc quốc gia về chăn nuôi, Uruguay hiện đang đưa vào sử dụng đại trà những hệ thống dữ liệu, truy xuất nguồn gốc để hỗ trợ thâm canh bền vững và nâng cao sức chống chịu của sản xuất nông nghiệp trên toàn quốc. Một trong những sáng kiến đáng kể về sử dụng công nghệ ICT là việc thiết lập hệ thống thông tin, hỗ trợ ra quyết định trong nông nghiệp có tên gọi là SNIA (viết tắt tiếng Tây Ban Nha). Với ý tưởng thai nghén từ sau giai đoạn thời tiết khắc nghiệt 2008-2009, SNIA ban đầu nằm trong hệ thống cảnh báo sớm và cũng được sử dụng như một công cụ lập kế hoạch cho nông dân. Hệ thống dữ liệu này được khởi động năm 2014 và thực hiện thu thập số liệu về khí hậu, thổ nhưỡng, và mùa vụ.

SNIA dựa trên và cũng hỗ trợ trao đổi thông tin hai chiều giữa hệ thống và nông dân. Một mặt, phần lớn dữ liệu của SNIA được thu thập từ nông dân. Chẳng hạn như từ năm 2013, những nông hộ có trên 100 ha đất buộc phải khai báo kế hoạch sử dụng, quản lý đất hàng năm. Mặt khác, cơ sở dữ liệu của hệ thống được tập hợp từ nhiều nguồn dữ liệu, kể cả nguồn viễn thám, đã tạo cơ sở cho một loạt các dịch vụ thông tin, tư vấn công ích cũng như các công cụ hỗ trợ ra quyết định, nhằm hỗ trợ nông dân đưa ra các lựa chọn về sử dụng đất, canh tác, đồng thời để tiếp cận thị trường thuận lợi hơn. Chẳng hạn, một chỉ số mới được xây dựng gần đây sẽ sử dụng dữ liệu của SNIA để tính toán ảnh hưởng của các hiện tượng thời tiết đối với các biến động trong sản xuất, trong đó sử dụng dữ liệu về kế hoạch làm đất kết hợp với số liệu thời gian thực về thời tiết và các số liệu quốc gia hiện có khác. Chỉ số này được sử dụng để hỗ trợ các quyết định ở cả cấp chính sách và hộ nông dân.

Toàn bộ hệ thống này, từ khâu thu thập đến sử dụng số liệu, đều phụ thuộc rất nhiều vào công nghệ ICT. Chẳng hạn, nông dân sẽ gửi toàn bộ số liệu theo đường điện tử qua một hình thức giao diện trực tuyến. Các kế hoạch làm đất của nông dân phải được chứng nhận bởi các chuyên gia có chứng chỉ và được thẩm tra dựa trên mô hình mô phỏng về tình trạng xói lở đất. Đến khi thực hiện, các kế hoạch này lại được giám sát bằng hình ảnh vệ tinh. Các cán bộ khuyến nông được đào tạo để trợ giúp nông dân sẽ soạn thảo, thực hiện các kế hoạch này cũng được tập huấn theo cả hình thức tập trung và từ xa. Các yếu tố thể chế tuy có thể sẽ là yếu tố tiên quyết để bảo đảm thành công của hệ thống về lâu về dài nhưng ứng dụng ICT vẫn là nền tảng của kiến trúc hệ thống và khả năng nhân rộng của nó.

50 Tài liệu nguồn của Ngân hàng Thế giới về ứng dụng ICT trong nông nghiệp (2011) định nghĩa ICT là “các thiết bị, công cụ hay ứng dụng cho phép trao đổi hay thu thập số liệu thông qua tương tác hay truyền dẫn. ICT là một thuật ngữ chung bao gồm mọi đối tượng từ tín hiệu radio đến hình ảnh vệ tinh, điện thoại di động hay các phương thức chuyển tiến điện tử”

### **Hộp 22: Sản xuất nông nghiệp dựa trên thông tin: Dự báo thời tiết giúp ứng phó kịp thời tại tỉnh Kastamonu, Thổ Nhĩ Kỳ**

Hóa chất bảo vệ thực vật dùng trong nông nghiệp có thể là một yếu tố đáng kể góp phần gây ô nhiễm nguồn nước không tập trung. Trong khi đó, các vườn cây ăn quả thường rất dễ bị sâu bệnh với thời điểm sâu bệnh bùng phát và kết thúc lại hết sức nhạy cảm với các hiện tượng thời tiết. Một khó khăn nữa là chênh lệch về độ ẩm, lượng mưa, nhiệt độ và các yếu tố liên quan khác giữa các nông trại (liên quan đến sâu bệnh) lại khá lớn, vì thế mà các bản tin dự báo thời tiết của trung ương thường không ăn nhập với điều kiện thực của từng nông trại để có thể giúp ích cho nông dân trong phòng chống sâu bệnh. Ngoài ra, dự báo thời tiết của trung ương được đưa ra dựa trên số liệu thu thập ở những vùng nóng ẩm, thành thị. Thời điểm dự báo thời tiết của trung ương cũng có thể quá trễ để nông dân kịp có biện pháp phòng ngừa.

Đây là thực trạng diễn ra tại tỉnh Kastamonu, Thổ Nhĩ Kỳ, cho đến khi chính quyền tỉnh thiết lập được một hệ thống dự báo khí tượng thủy văn của địa phương có khả năng đáp ứng tốt hơn nhu cầu của nông dân. Để thu thập những dữ liệu phù hợp hơn, tỉnh đã lập một số trạm quan trắc thời tiết nông thôn cũng như khá nhiều cánh đồng tham chiếu để thực hiện đo đạc tình hình thời tiết, quan trắc chu kỳ sâu bệnh tại đó. Sau khi có những số liệu này, trạm đã bắt đầu đưa ra được những thông tin dự báo thời tiết có độ tin cậy cao hơn và cũng phù hợp hơn. Thêm vào đó, trạm còn gửi thông báo hàng ngày đến cho nông dân qua tin nhắn SMS để người dân kịp có biện pháp phòng ngừa. Trong vòng hai năm thực hiện chương trình, lượng hóa chất bảo vệ thực vật sử dụng đã giảm 50% mỗi năm, qua đó vừa tiết kiệm chi phí mua hóa chất cho nông dân vừa tránh để hóa chất nhiễm vào đất và phân rã (Ngân hàng Thế giới 2011).

## Phụ lục K - Hành động tập thể I: Các tổ chức của người sản xuất

**Các tổ chức của người sản xuất đóng vai trò quan trọng trong thúc đẩy đổi mới sáng tạo bao trùm và nâng cao năng lực cạnh tranh trong chuỗi giá trị.** Các tổ chức này cũng có vai trò quan trọng trong những hoạt động vốn do nhà nước thực hiện như cung cấp vật tư đầu vào, nghiên cứu, khuyến nông, quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên. Ekboir (trong Ngân hàng Thế giới 2012) đã xác định 4 loại hình tổ chức của nông dân sau:

- Các tổ chức dạng **truyền thống, liên kết theo sản phẩm** của nông dân như Hội người trồng cà phê của Côlômbia, các hợp tác xã bò sữa của Ấn Độ, hay Tổ chức phát triển ngành Chè của Kênya: những tổ chức này có vai trò trong việc phổ biến các tiến bộ kỹ thuật và điều phối số lượng lớn nông dân. Những tổ chức này thường tự thực hiện hoạt động nghiên cứu trong nội bộ.
- Các tổ chức **phi truyền thống, định hướng thị trường** của nông dân như Papa Andina, với mục tiêu tăng cường tiếp cận thị trường bằng cách thúc đẩy hợp tác giữa các tác nhân chính trong chuỗi tiêu thụ. Những tổ chức này thường chú ý đến đổi mới sáng tạo thương mại, xã hội, kỹ thuật, đồng thời tăng cường các hoạt động này sự tham gia của nhiều bên và liên kết với các trường đại học, viện nghiên cứu.
- Các tổ chức nông dân **định hướng đổi mới sáng tạo**, như các hiệp hội nông dân không làm đất ở khu vực Mỹ Latinh, chủ yếu tập trung vào xây dựng, phổ biến các tiến bộ về kỹ thuật, thương mại, tổ chức. Những tổ chức này thường chủ động xây dựng, điều phối các mạng lưới đa dạng có sự tham gia của nhiều tổ chức nông dân địa phương, các viện nghiên cứu, doanh nghiệp tư nhân, cơ quan nhà nước, đồng thời kết hợp các phương pháp nghiên cứu theo cả mô hình từ trên xuống và từ dưới lên (có sự tham gia của nhiều bên).
- Các tổ chức **định hướng dịch vụ** của nông dân, như Hội nông sản của Mêhicô, được thành lập với mục tiêu đem lại một loạt các loại hình dịch vụ cho nông dân như tài chính, khuyến nông, tập huấn, tư vấn, nghiên cứu v.v..., thường thông qua việc thành lập các tổ chức, mối quan hệ đối tác và các mạng lưới địa phương.

**Không có công thức chung nào để thành lập các tổ chức đổi mới sáng tạo của người sản xuất và các tổ chức hoạt động hiệu quả cũng có nguồn gốc khác nhau và đòi hỏi mức độ khác nhau về tài trợ, hỗ trợ của Nhà nước.** Tuy nhiên, các tổ chức của người sản xuất hoạt động hiệu quả cũng thường có một số đặc điểm chung như có mục đích hoạt động rõ ràng; cơ cấu quản trị hiệu quả, minh bạch; sự tham gia tích cực của các thành viên; đội ngũ lãnh đạo không bị những nhóm lợi ích cục bộ chi phối; sự gắn kết xã hội; văn hóa tổ chức thuận lợi đối với cải cách; khả năng học hỏi, thích ứng, xác định và xử lý vấn đề để đáp ứng yêu cầu của tổ chức; năng lực chuyên môn cao; khả năng huy động nguồn lực, xây dựng mạng lưới (theo Ekboir, trong Ngân hàng Thế giới 2012). Những tổ chức đổi mới sáng tạo của người sản xuất cũng thường có bộ máy cơ cấu tổ chức theo kiểu liên hiệp, tức là bao gồm các nhóm nông dân nhỏ, liên kết với nhau, với vai trò hạt nhân trong cộng đồng và trên cơ sở đó huy động tham gia ở tuyến trên và bảo đảm ràng buộc trách nhiệm ở tuyến dưới (Ekboir, trong Ngân hàng Thế giới 2012). Trong nhiều trường hợp, các tổ chức này còn nhận được hỗ trợ tài chính của chính phủ, nhà tài trợ hay các doanh nghiệp hàng đầu, vì bình thường các tổ chức của người sản xuất không phải là những tổ chức tự chủ hoàn toàn về tài chính.

**Những tổ chức mạnh của người sản xuất cũng có thể thúc đẩy đổi mới sản phẩm, phát triển thị trường.** Trường hợp Hội man việt quất OceanSpray là một minh chứng cho thấy đổi mới trên thị trường có thể dẫn tới sự hình thành của một hợp tác xã đi đầu trong chuỗi giá trị thương mại (xem Hộp 23).

### **Hộp 23: Từ hợp tác tới đổi mới sản phẩm: trường hợp man việt quất OceanSpray**

Từ xuất phát điểm khiêm tốn năm 1930 sau khi được thành lập bởi ba nông dân trồng man việt quất, Ocean Spray đã phát triển thành nhà cung cấp thương phẩm hàng đầu Hoa Kỳ các sản phẩm man việt quất có giá trị gia tăng cao, chủ yếu là những sản phẩm cơ sở tự làm ra. Thành tựu của hợp tác xã là đã biến man việt quất, một loại quả sinh trưởng theo mùa, mạng lưới tiêu thụ hạn chế thành một loại “siêu hoa quả” với lợi ích về sức khỏe, được chế biến thành một loạt sản phẩm, có sự khác biệt, tạo được thương hiệu và được tiêu thụ quanh năm.

Cranberry Cannery, tiền thân của Hợp tác xã Ocean Spray, ban đầu được thành lập để chế biến các loại man việt quất thứ phẩm hay dư thừa. Đơn vị chọn nhãn hiệu cho những sản phẩm này là Ocean Spray, cũng là tên mà hợp tác xã chính thức đổi sang vào năm 1957. Nỗ lực kích cầu của hợp tác xã này về các sản phẩm man việt quất đã qua chế biến đã có kết quả vào những năm 1950 khi doanh số các sản phẩm man việt quất chế biến lần đầu đã cao hơn man việt quất tươi. Nhưng phải đến 10 năm sau, các sản phẩm man việt quất mới thực sự đột phá khi sản lượng và công nghệ thu hái được cải tiến, để rồi hợp tác xã bắt đầu giới thiệu ra những loại sản phẩm mới như Cran-Apple và các loại nước hoa quả trộn đều nhanh chóng được ưa chuộng. Sau đó, hợp tác xã đã tích cực xúc tiến các hoạt động nghiên cứu về những lợi ích đối với sức khỏe của quả man việt quất. Những hoạt động đổi mới sản phẩm không ngừng và sự tham gia của hợp tác xã vào nỗ lực toàn ngành về quản lý sản lượng là những yếu tố quan trọng giúp chặn đứng đà sụt giảm doanh số man việt quất vào cuối thập niên 1990.



## Phụ lục L - Hành động tập thể II: Hợp đồng nông sản

**Hợp đồng nông sản là cách tiếp cận dựa trên giao dịch để tăng điều phối trong chuỗi giá trị nông nghiệp.** Mặc dù mô hình hợp đồng nông sản đã có tuổi đời hàng thế kỷ với hiệu quả chưa rõ rệt nhưng nay vẫn có ngày càng có nhiều người quan tâm đến khả năng áp dụng mô hình này để xử lý những vấn đề cả cũ và mới liên quan đến sản xuất, tiêu thụ nông sản như đòi hỏi ngày càng cao về chất lượng, tính bền vững, khả năng truy xuất nguồn gốc, chứng nhận, mức độ cạnh tranh ngày càng tăng về đất đai, nhân lực nông nghiệp (theo Will/GIZ2013).

**Ở cấp độ cơ bản nhất, hợp đồng nông sản là một công cụ có tiềm năng giúp giảm chi phí giao dịch liên quan đến các công đoạn tìm nguồn cung nông sản và đưa sản phẩm ra thị trường.** Dù không có một mô hình duy nhất nào nhưng nhìn chung phương thức này sử dụng một cơ chế hợp đồng chính thức, thường là giữa một số người sản xuất và ít nhất một người mua, ví dụ cơ sở chế biến hay thu mua, để mua bán nông sản theo các điều khoản xác định trước. Ngoài ra, các hợp đồng cũng thường xử lý các khiếm khuyết thị trường liên quan đến việc cung ứng đầu vào cho nông nghiệp, công nghệ và các loại dịch vụ như vốn, khuyến nông, tập huấn, vận chuyển, logistic, thông qua hợp tác với bên mua hay các bên thứ ba để chuyển giao các hàng hóa dịch vụ đó đến tay nông dân.

**Hợp đồng nông sản cũng đã trở thành một chiến lược tăng trưởng của một số doanh nghiệp chế biến, thương mại gặp khó khăn về đất đai, lao động hay các hạn chế khác, cũng như áp lực ngày càng tăng về đáp ứng các tiêu chuẩn nghiêm ngặt, chặt chẽ hơn về môi trường, lao động, xã hội, sử dụng đất, an toàn thực phẩm, chất lượng, truy xuất nguồn gốc.** Trong một số trường hợp, các cơ sở sản xuất nhỏ lại có lợi thế cạnh tranh nhờ tiếp cận được tài nguyên đất đai, lao động (đang ngày càng khan hiếm), kiến thức và kỹ thuật canh tác địa phương (Will/GIZ 2013). Đồng thời, những hợp đồng tương lai toàn diện ký kết với người sản xuất cũng giúp giảm chi phí và nâng cao tính khả thi trong việc đáp ứng những tiêu chuẩn ngày càng cao. Vai trò của người mua khá đa dạng, từ cung cấp hay yêu cầu sử dụng một số loại đầu vào nhất định (như các giống cây trồng cụ thể) đến kiểm soát hay đầu tư vào phần lớn các khâu sản xuất, từ làm đất đến thu hoạch (như đất đai, máy móc, lao động, quản lý). Trong đó, chức năng sau về kiểm soát quy trình sản xuất thường được áp dụng khi cần bảo đảm chất lượng đồng đều cho khối lượng lớn hàng hóa cần chế biến (như mía, bông, cà phê, chè, sản phẩm sữa, gia cầm v.v...); và khi người mua tìm nguồn cung từ chính trang trại của mình và từ các nông dân tham gia hợp đồng khác (như các cơ chế hợp đồng liên quan đến cây trồng lâu năm, Will/GIZ 2013).

**Nếu hoạt động tốt thì hợp đồng nông sản có thể bảo đảm sự ổn định cho người mua về chất lượng, khối lượng, từ đó đáp ứng tốt hơn về nguồn cung và yêu cầu của khách hàng, cũng như giảm rủi ro, chi phí hoạt động.** Đối với người sản xuất nhỏ, lợi ích chính của cơ chế hợp đồng hiệu quả là nâng cao khả năng tiếp cận thị trường, đồng thời cũng đảm bảo nguồn thu nhập cao, ổn định hơn. Trong một số trường hợp, người sản xuất cũng muốn thương lượng để nắm một phần vốn cổ phần (để trở thành đồng sở hữu) các tư liệu sản xuất như đất đai, cơ sở chế biến.

**Mô hình hợp đồng nông sản tuy chủ yếu được áp dụng bởi các doanh nghiệp tư nhân nhưng trên thực tế, việc nhà nước tham gia hỗ trợ cơ chế này cũng không phải là hiếm gặp, vì qua đó sẽ góp phần thực hiện những mục tiêu chính sách chung như tăng trưởng bao trùm, an ninh lương thực hay bảo vệ tài**

**nguyên thiên nhiên.** Ngoài việc tạo môi trường thuận lợi (như bảo đảm thương tôn pháp luật, chất lượng công trình hạ tầng, y tế, giáo dục, ổn định chính trị, thị trường tài chính v.v...), nhà nước cần khuyến khích mô hình hợp đồng bằng cách hỗ trợ tương tác, môi giới quan hệ giữa các đối tác tiềm năng, xây dựng hành lang pháp lý về hợp đồng nông sản, có chính sách ưu đãi, nâng cao năng lực chuyên môn và thể chế, tuyên truyền cho các bên về những lợi ích và rủi ro liên quan. Ấn Độ, Việt Nam, Maroc, Thái Lan và một số nước khác đã có chính sách khuyến khích mô hình này (Will/GIZ 2013). Hộp 24 trình bày ví dụ về mô hình hợp đồng nông sản có sự chỉ đạo của nhà nước trong nông nghiệp đã phát triển tại Trung Quốc. Tuy vậy, nhà nước cũng cần có những bước đi thận trọng. Một số chương trình bao tiêu cũng đã thất bại do những tác nhân môi giới trong khối nhà nước hay phi lợi nhuận tỏ ra nóng vội, đi trước các tác nhân trong chuỗi giá trị nhằm đẩy nhanh việc ký kết thỏa thuận không phù hợp với năng lực, mục tiêu, lựa chọn rủi ro hay mức độ tin cậy; hoặc họ đã đặt các mục tiêu về phát triển lên trên sự sinh tồn của doanh nghiệp.

#### **Hộp 24: Doanh nghiệp Đầu rỗng: Mô hình hợp đồng nông sản Đông Á**

Đây là một biến thể của hình thức hợp đồng nông sản có sự chỉ đạo của Nhà nước. Mô hình doanh nghiệp Đầu rỗng của Trung Quốc đã trở thành một bộ phận trọng yếu của chiến lược thúc đẩy liên kết dọc trong các chuỗi giá trị nông nghiệp của Nhà nước nhằm giúp nông dân tiếp cận được với những thị trường giá trị cao thông qua việc kết nối nông dân với các doanh nghiệp nông nghiệp đầu tàu. Mô hình này tổ chức cung cấp các khoản trợ cấp như các chế độ thuế ưu đãi cho các doanh nghiệp đầu tàu nếu doanh nghiệp đáp ứng đủ điều kiện. Theo đó, các doanh nghiệp phải đáp ứng được một số tiêu chuẩn, như sử dụng ít nhất 70% nguyên liệu chế biến hay phân phối từ các hộ nông dân sản xuất nhỏ bên ngoài. Về phần mình, nông dân phải tham gia các hợp tác xã thì mới bán được sản phẩm cho những doanh nghiệp này. Đồng thời, Nhà nước cũng chủ động hỗ trợ các hợp tác xã và coi đó là một hoạt động nâng cao năng lực để người sản xuất nhỏ đáp ứng được các tiêu chuẩn về an toàn thực phẩm, chất lượng. Nhà nước thực hiện hỗ trợ không chỉ bằng tiền, như cung cấp vốn tín dụng, các ưu đãi thuế, hay hỗ trợ trực tiếp, mà còn bằng cả việc tổ chức các hội nghị vận động tham gia, cấp đất, mặt bằng làm văn phòng, trao giải thưởng (Verhofstadt và cộng sự 2014).

Mô hình doanh nghiệp Đầu rỗng này giống với mô hình cụm sản xuất nông nghiệp (xem phụ lục liên quan) do nó khuyến khích các cơ chế hợp đồng chính thức và quan hệ không chính thức để kết nối giữa các thành phần trong chuỗi giá trị. Tuy nhiên, khác với mô hình cụm sản xuất, mô hình Đầu rỗng tập trung vào một hay một số, thay vì rất đông các doanh nghiệp để tổ chức các hành động tập thể. Theo đó, mô hình này giống với phương thức hợp đồng nông sản hơn. Vấn đề cơ bản trong xây dựng chuỗi giá trị theo mô hình này - tức là chủ động tìm cách kết nối, thúc đẩy hợp tác, cạnh tranh giữa các thành phần trong chuỗi giá trị - vẫn còn khá mới ở Trung Quốc. Cho đến tận gần đây, các khâu trong chuỗi giá trị vẫn bị quản lý bởi các cơ quan khác nhau như những bộ phận rời rạc. Gần đây, Bộ Nông nghiệp đã được giao nhiệm vụ quản lý toàn bộ chuỗi giá trị và Chính phủ đã giảm bớt hay bỏ sự tham gia quản lý của ngành khác (Galvez-Nogales/FAO 2010).

## Phụ lục M - Hành động tập thể III: Cụm ngành dựa trên nông nghiệp

**Cụm ngành dựa trên nông nghiệp<sup>51</sup> khuyến khích mối quan hệ qua lại giữa tất cả các thành phần trong chuỗi giá trị, kể cả các thể chế công, nhằm đẩy mạnh đổi mới sáng tạo, nâng cao năng lực cạnh tranh.** Trên thực tế, việc Nhà nước khuyến khích phát triển các cụm ngành dựa trên nông nghiệp được coi là một giải pháp đối với các áp lực về năng lực sản xuất và thị trường trong ngành nông nghiệp, nảy sinh từ các quá trình toàn cầu hóa, tiêu chuẩn hóa, sản xuất các sản phẩm giá trị cao, nhu cầu tăng cao, đổi mới sáng tạo trong lĩnh vực bán lẻ và đóng gói và tăng cường tiết kiệm (Galvez-Nogales/FAO 2010). Các cụm ngành này đặc biệt hiệu quả trong thúc đẩy xuất khẩu nông nghiệp nhờ nâng cao năng lực sản xuất, giá trị gia tăng và khả năng tiếp cận các thị trường giá trị cao. Các cụm ngành cũng đem lại lợi ích cho những người sản xuất nhỏ, giúp họ khai thác lợi thế quy mô, cũng như chia sẻ chi phí đào tạo, quản lý chất lượng, thông tin thị trường và các hoạt động cần vốn lớn. Một lợi ích nữa của các cụm ngành dựa trên nông nghiệp trong một số trường hợp là sự đóng góp của chúng trong việc xây dựng thương hiệu vùng hay thương hiệu sản phẩm, thường là trong mối liên kết với các cụm ngành khác như du lịch (Galvez-Nogales/FAO2010).

**Nhà nước có thể hỗ trợ các cụm ngành dựa trên nông nghiệp theo nhiều cách như đầu tư vào nguồn vốn con người thông qua đào tạo, tập huấn, đẩy mạnh hợp tác giữa các doanh nghiệp, hỗ trợ nghiên cứu ứng dụng, ban hành các chính sách thân thiện với doanh nghiệp.** Hộp 25 trình bày về mô hình này thông qua một số ví dụ về các cụm ngành dựa trên nông nghiệp ở khu vực Mỹ Latinh.

### Hộp 25: Nhà nước hỗ trợ cụm ngành dựa trên nông nghiệp: Ví dụ từ khu vực Mỹ Latinh

Các cụm ngành thường không xuất hiện một cách tự phát mà hình thành thông qua nỗ lực của một số tác nhân như Nhà nước, các doanh nghiệp lớn trong nước, nhà đầu tư nước ngoài, các trường đại học, và sự kết hợp đồng bộ giữa các tác nhân đó. Trong phần lớn các trường hợp, các cụm ngành được hình thành thông qua các chương trình hợp tác công tư. Ví dụ như cụm ngành sản xuất hoa ở Ecuador và cụm ngành sản xuất táo ở Santa Catarina, Braxin chính là sản phẩm của quá trình hợp tác giữa Nhà nước với các doanh nghiệp đầu tàu. Trong một số trường hợp, doanh nghiệp tư nhân đóng vai trò chính trong khi Nhà nước chỉ tham gia ở giai đoạn sau như trường hợp cụm ngành sản xuất dưa hấu Rio Grande do Norte ở Braxin (Galvez-Nogales/FAO2010).

Cụm ngành sản xuất cá hồi ở Chilê là một ví dụ về cụm ngành dựa trên nông nghiệp trong đó Nhà nước đóng vai trò hậu thuẫn đáng kể. Cụm ngành này nổi tiếng vì đã biến Chilê, vốn chỉ là một nước có ngành sản xuất cá hồi nhỏ, thành nước sản xuất lớn thứ hai thế giới. Trong trường hợp này, Nhà nước đã hỗ trợ trong các khâu xây dựng niềm tin, xúc tiến hợp tác giữa các đơn vị trong ngành. Nhà nước cũng đầu tư, phối hợp hoạt động trong nghiên cứu, thiết kế chương trình để khắc phục một loạt các trở ngại liên quan đến nâng cấp cơ sở vật chất (như bảo đảm sức khỏe của cá, di truyền học, quản lý, cấp chứng nhận cho nhà cung cấp, đăng ký vắc xin, quy hoạch vùng nuôi thả, đăng ký cho ngư dân, thực thi quy chế, sản xuất sạch). Cũng như trong rất nhiều các cụm ngành sản xuất hoa quả của Chilê, một chương trình đồng bộ trên toàn bộ lãnh thổ được điều hành trong khuôn khổ một hội nghề nghiệp đã có tác dụng phối hợp các hoạt động của chính quyền cấp vùng đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp.

Trong một số trường hợp như các cụm ngành sản xuất rượu vang của Chilê và Áchentina, sự hỗ trợ của Nhà nước mang tính quyết định. Trong cả hai trường hợp, Nhà nước đều đóng vai trò cốt lõi trong việc mở cửa các lĩnh vực sản xuất, xuất khẩu nho và rượu vang, cũng như trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động phối hợp về xúc tiến thương mại. Ở Chilê, Nhà nước cũng hỗ trợ mục tiêu tăng cường tiếp thu công nghệ, nhất là của người sản xuất nhỏ, còn ở Áchentina nhà nước khuyến khích các chương trình hợp tác công tư và quản trị có sự tham gia của doanh nghiệp. Tuy nhiên, ví dụ về Nhà nước tự mình xây dựng các cụm ngành sản xuất từ con số 0 là rất hiếm; các cụm ngành sản xuất xoài và nho ở Petrolina-Juazeiro của Braxin là những ngoại lệ trong trường hợp này. Lý do là bởi vì các cụm ngành hình thành dựa trên thực tế sẵn có các tác nhân của cụm nằm trên cùng một địa bàn và giữa họ đã phát triển quan hệ hữu cơ chính thức và phi chính thức để dựa trên đó Nhà nước khuyến khích phát triển.

51 Cụm ngành dựa trên nông nghiệp là sự tập trung trên cùng một địa bàn người sản xuất, các doanh nghiệp nông nghiệp, công ty thương mại, cũng như các tác nhân công, tư khác trong cùng một ngành, liên kết qua lại và xây dựng các mạng giá trị một cách chính thức hay phi chính thức nhằm đối phó với cùng một thách thức và nắm bắt cùng một cơ hội (FAO 2010).

## Phụ lục N - Quản trị an toàn thực phẩm

**Các dịch bệnh lớn cũng như sự gia tăng tỉ lệ lưu hành các bệnh lây nhiễm qua đường ăn uống khiến nhiều chính phủ phải thắt chặt quy định và giám sát an toàn thực phẩm.** Đồng thời, ngày càng nhiều doanh nghiệp đang áp dụng biện pháp tự đối phó với vấn đề an toàn thực phẩm, xây dựng những cơ chế kiểm soát an toàn thực phẩm riêng (tự nguyện hoặc theo quy định pháp luật hoặc các thỏa thuận hợp tác). Ở một số nước như Canada, Niu Dilân, EU, Nhà nước khuyến khích tăng cường hợp tác giữa Nhà nước và doanh nghiệp trong một mô hình thường được gọi là đồng quản lý.

**Trong khi cơ chế kiểm soát theo các tín hiệu thị trường thuần túy có thể không đem lại hiệu quả xã hội tốt nhất, Martinez và cộng sự (2007) đã nêu một số lợi ích của phương thức đồng quản lý như một phương án thay thế** cho mô hình chỉ hoạt động dựa trên sự ép buộc của Nhà nước “có thể chỉ tạo ra mức độ tối thiểu về tuân thủ với những cải thiện hạn chế về y tế công, nhưng lại kéo theo những khoản chi tiêu đáng kể cho các hoạt động thực thi, giám sát.” Tăng cường phối hợp giữa Nhà nước và tư nhân sẽ đem lại lợi ích (về hiệu quả hoặc hiệu lực) khi xây dựng các tiêu chuẩn về an toàn thực phẩm và cả trong triển khai, theo dõi, thực thi.

**Đồng quản lý thường đi kèm sự hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân để xây dựng các quy tắc mới, dưới hình thức các tiêu chuẩn hay thỏa thuận bắt buộc, ràng buộc hay hoàn toàn tự nguyện về an toàn thực phẩm.** Ở một số nước, Nhà nước đang ngày càng sử dụng nhiều các phương pháp đánh giá rủi ro chuẩn hóa và đánh giá chi phí-lợi ích để bảo đảm đánh giá khách quan các rủi ro cụ thể trước khi có chế tài cụ thể. Trong trường hợp đó, đồng quản lý chính là giải pháp khắc phục tình trạng các doanh nghiệp tham gia quá ít hoặc quá muộn vào quá trình đánh giá (xem Hộp 26). Trong một số trường hợp, nhà nước đã khuyến khích các doanh nghiệp tự xây dựng và thực hiện quy tắc ứng xử.

### Hộp 26: Ví dụ về cơ chế đồng quản lý an toàn thực phẩm (HACCP)

**Ví dụ về xây dựng tiêu chuẩn:** Chẳng hạn, ở Canada, việc xây dựng các chương trình HACCP tại trang trại<sup>52</sup> xuất phát từ một số tổ chức ngành hàng (ví dụ thịt lợn, gà, trứng); những tổ chức này tham gia xây dựng các quy chế không bắt buộc về các quy trình an toàn. Nhận thấy vấn đề này, Nhà nước đã vào cuộc với vai trò hỗ trợ, điều phối, để rồi cuối cùng đã dẫn tới việc Cục kiểm định thực phẩm Canada công nhận chính thức các tiêu chuẩn hàng hóa riêng đó.

Ngược lại, quá trình xây dựng các tiêu chuẩn tự nguyện quốc gia về sản phẩm hữu cơ của Bộ Nông nghiệp Hoa Kỳ vào đầu những năm 2000 là một minh chứng cho thấy nếu không có cơ chế đồng quản lý thì có thể dẫn đến sự chông chéo trong hoạt động và làm chậm tiến độ thực hiện. Trong trường hợp này, tuy đã có tới 50 tổ chức chứng nhận đã hoạt động trước khi có tiêu chuẩn quốc gia (của Bộ Nông nghiệp Hoa Kỳ) nhưng tiêu chuẩn quốc gia vẫn không kế thừa những tiêu chuẩn này khiến cho chương trình xây dựng nhãn hiệu phải mất 10 năm mới xây dựng được (Martinez và cộng sự 2007).

*Xem tiếp trang sau.*

52 Theo Cục quản lý thực phẩm dược phẩm Hoa Kỳ, HACCP là: "một hệ thống quản lý trong đó vấn đề an toàn thực phẩm được giải quyết thông qua việc phân tích, kiểm soát các nguy cơ sinh học, hóa học, lý học từ khâu sản xuất nguyên vật liệu, thu mua, vận chuyển, tới chế biến, phân phối, tiêu thụ thành phẩm." <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/HACCP/>

Hộp 26, tiếp.

**Ví dụ về quá trình triển khai:** Ở Ontario (Canada), chính quyền tỉnh đồng hành cùng người sản xuất trong việc chuyển hướng sang một hệ thống tiêu chuẩn nghiêm ngặt hơn và mang tính bắt buộc (chuyển từ áp dụng thực hành nông nghiệp tốt (GAP) sang tiêu chuẩn bắt buộc, HACCP) (Martinez và cộng sự 2007). Đồng thời, chính quyền tỉnh cũng ban hành tiêu chuẩn không bắt buộc về thực hiện HACCP, với tên gọi HACCP Advantage, trong các lĩnh vực chế biến thịt gia súc, gia cầm. Các tiêu chuẩn được xây dựng với sự hợp tác chặt chẽ của doanh nghiệp trong ngành. Kể từ đó cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm kiểm tra cơ sở chế biến không còn vai trò gì trong quá trình thẩm định (việc cấp chứng nhận được giao cho Hội đồng tiêu chuẩn Canada) và thay vào đó tập trung vào thúc đẩy áp dụng các tiêu chuẩn không bắt buộc, xây dựng tài liệu tập huấn, đánh giá chi phí, lợi ích.

Tại các nước EU, khung pháp lý về an toàn thực phẩm nhìn chung đã có sự thay đổi với việc ban hành Luật thực phẩm chung năm 2002, chuyển từ phương thức ra lệnh - kiểm soát sang mô hình đề cao phương thức cưỡng chế, tự quản; đồng thời phương thức này cũng đã được thể hiện đầy đủ hơn trong các quy định sửa đổi kể từ năm 2006, trong đó yêu cầu doanh nghiệp phải xây dựng, thực hiện quy chế, quy trình nội bộ để thực hiện các nghĩa vụ pháp quy. Một trong những lợi ích của phương thức này là cho phép các doanh nghiệp nhanh chóng ứng dụng công nghệ theo dõi mới, ví dụ như sử dụng số liệu nhận dạng bằng tần số radio (RFID) (Martinez và cộng sự 2007).

**Khó khăn trong nhân rộng mô hình đồng quản lý:** Hiện nay, mô hình đồng quản lý vẫn chỉ được áp dụng ở quy mô hạn chế tại nhiều nơi trên thế giới. Nguyên nhân một phần là do thiếu niềm tin rằng liệu doanh nghiệp tư nhân có đủ động lực hay năng lực để thực hiện những biện pháp phòng ngừa cần thiết nhằm bảo đảm an toàn thực phẩm. Ngoài ra, để chuyển giao trách nhiệm cho tư nhân cũng cần phải tăng cường hợp tác công tư và phải có một hệ thống hoàn thiện hơn đối với các chương trình, biện pháp quản lý của nhà nước (Henson, Hooker 2001; Hobbs và cộng sự 2002, trong Martinez và cộng sự 2007). Để bảo đảm sự cân đối giữa vai trò của doanh nghiệp (cũng như ảnh hưởng của doanh nghiệp đối với các quy định, tiêu chuẩn) và mục tiêu bảo vệ người tiêu dùng (các tổ chức của người tiêu dùng không có nhiều điều kiện bằng các tổ chức của doanh nghiệp) cũng sẽ là một thách thức đáng kể. Dù sao thì mô hình đồng quản lý cũng đang có vị trí ngày càng quan trọng, nhất là khi chi phí xây dựng quy định (và thực thi) lớn hơn các lợi ích có thể đem lại, đặc biệt đối với những sản phẩm có mức độ rủi ro thấp.

## Phụ lục O - Tái định vị I: Dịch chuyển cơ cấu sản phẩm

**Hơn 80% kim ngạch xuất khẩu nông nghiệp của Việt Nam là sản phẩm thô.** Bản thân vấn đề đó không phải là điều bất lợi vì vẫn có thể đem lại lợi nhuận và Việt Nam vẫn có lợi thế cạnh tranh về xuất hàng thô. Tuy nhiên, Việt Nam có thể sẽ bỏ lỡ cơ hội nâng cao giá trị gia tăng trong nước. Việc tăng xuất khẩu các nông sản qua chế biến và sản phẩm cuối cùng cho người tiêu dùng có thể tạo thêm cơ hội việc làm và giúp doanh nghiệp tránh gặp biến động về giá hàng hóa xuất khẩu. Báo cáo xin trích dẫn hai ví dụ cho trường hợp trên. Một ví dụ có liên quan đến ngành sản xuất đồ gia vị của Ấn Độ (xem Hộp 27) và một ví dụ về ngành kinh doanh thực phẩm nói chung của Đài Loan (xem Hộp 28).

### Hộp 28: Tạo giá trị gia tăng dựa trên tri thức trong ngành sản xuất đồ gia vị Ấn Độ

Từng là nước sản xuất, xuất khẩu đồ gia vị hàng đầu, Ấn Độ ứng phó với sự cạnh tranh ngày càng tăng về giá, cụ thể là từ Việt Nam, bằng cách chuyển hướng sang các sản phẩm có giá trị gia tăng cao như các sản phẩm tiêu dùng có thương hiệu, bao bì, cũng như các loại dầu, tinh dầu hương liệu. Là những mặt hàng có hàm lượng tri thức và công nghệ cao, các sản phẩm nêu trên đã thay thế hạt tiêu trở thành mặt hàng gia vị xuất khẩu hàng đầu của Ấn Độ về giá trị trong những năm đầu thập kỷ 2000. Tuy có nhiều yếu tố dẫn đến sự dịch chuyển trên, nhưng kịch bản này có thể đã không xảy ra nếu Ấn Độ không đầu tư mạnh vào cơ sở vật chất để bảo đảm chất lượng, nghiên cứu ứng dụng và đào tạo bậc đại học.

Ấn Độ bắt đầu đối mặt với sự cạnh tranh ngày càng tăng trên thị trường thế giới về các mặt hàng gia vị bán sỉ từ đầu những năm 1990. Sự xuất hiện của những nước sản xuất có chi phí thấp như Việt Nam, Trung Quốc, Indônêxia làm giảm khả năng cạnh tranh của Ấn Độ về giá và cả một phần đáng kể về chất lượng. Mặc dù các loại gia vị của Ấn Độ thường có tiêu chuẩn cao hơn nhưng hoạt động thương mại quốc tế về hàng gia vị bán sỉ cũng ngày càng bị chi phối bởi giá cả. Ngày càng nhiều doanh nghiệp của Ấn Độ đối phó với thách thức này bằng cách chuyển hướng sang phát triển các sản phẩm gia vị có giá trị gia tăng cao hơn. Tuy chiến lược này không giúp Ấn Độ tránh được việc để mất thị phần vào tay những nước xuất khẩu có giá cả cạnh tranh hơn trong một số lĩnh vực nhưng lại tạo điều kiện để hàng xuất khẩu của Ấn Độ đạt mốc giá trị kỷ lục. Nhà nước đóng vai trò chính trong thành công này, nhất là thông qua Ban quản lý ngành hàng gia vị Ấn Độ. Cơ quan quản lý này vừa có chức năng là một tổ chức nghiên cứu, khuyến nông, vừa có chức năng xúc tiến xuất khẩu, hỗ trợ phát triển sản phẩm, thị trường, điều phối các tổ chức thương mại của tư nhân.

Các mặt hàng gia vị xuất khẩu có giá trị gia tăng cao của Ấn Độ chủ yếu thuộc hai nhóm sau: sản phẩm tiêu dùng đóng gói và sản phẩm chiết xuất từ hương liệu sử dụng cho chế biến. Sự chú trọng của Ấn Độ vào xây dựng thương hiệu, chứng nhận chất lượng tại các thị trường ít khó tính hơn dần đã giúp nước này nâng cao sự hiện diện ở những thị trường nước ngoài về hàng gia vị được đóng gói, đặc biệt là khu vực Trung Đông. Ấn Độ còn đổi mới nhiều hơn nhờ đầu tư vào các mặt hàng xuất khẩu chuyên dụng, có hàm lượng công nghệ cao như dầu, tinh dầu hương liệu. Ấn Độ hiện đã chiếm vị thế quan trọng, nếu không nói là thống trị trên thị trường thế giới về những mặt hàng này, trong các năm 2000-2001 giá trị xuất khẩu của những mặt hàng này đã vượt hạt tiêu đen, vốn là mặt hàng xuất khẩu hàng đầu trong ngành hàng gia vị của Ấn Độ. Tỷ trọng xuất khẩu tiêu đen bán sỉ đã giảm so những sản phẩm hạt tiêu có giá trị cao hơn, như tiêu xay, ớt xanh khô, ớt ngâm, dầu và tinh dầu tiêu. Năm 2012, Ấn Độ đã có sự xoay chiều mang tính biểu tượng khi trở thành nước nhập khẩu thuần tiêu đen.

**Hộp 29: Từ nguyên liệu đến các sản phẩm giá trị gia tăng: Đài Loan (Trung Quốc)**

Ngành kinh doanh nông nghiệp của Đài Loan đã thích ứng, tranh thủ được các xu hướng tiêu dùng trong nước mới phát sinh và nâng thứ hạng trên bậc thang giá trị gia tăng, chuyển sang những mặt hàng thực phẩm xuất khẩu có giá trị cao, ngay cả khi chi phí nhân công, nguyên vật liệu tăng đang đe dọa khả năng cạnh tranh về giá của nước này trên các thị trường nông sản thô và chế biến trong bối cảnh cạnh tranh ngày càng tăng. Sự chuyển hướng này tuy do các nông dân cá thể, hợp tác xã, doanh nghiệp trực tiếp thực hiện, nhưng Nhà nước cũng có những sự hỗ trợ đáng kể về tài chính, kỹ thuật.

Trong mấy chục năm qua, vị thế của Đài Loan với tư cách một nước sản xuất, xuất khẩu nông sản đã có những thay đổi đáng kể, trong đó trọng tâm đã chuyển từ các sản phẩm thô sang sản phẩm đóng hộp và sau đó là từ sản phẩm đóng hộp sang đông lạnh, chế biến thức ăn sẵn. Vào thập niên 1960, Đài Loan chủ yếu xuất khẩu đường, dứa và chuối đóng hộp. Đến năm 1980, gần 60% hàng nông sản xuất khẩu của Đài Loan đã là hàng rau quả đóng hộp và hải sản chế biến. Các mặt hàng ăn uống đông lạnh, chế biến sẵn có giá trị gia tăng cao bắt đầu tăng từ những năm 1990 khi thị trường thực phẩm đóng hộp ngày càng trở nên cạnh tranh hơn. Chế biến thực phẩm vẫn có vị thế tương đối quan trọng trong nền kinh tế Đài Loan dù tỉ trọng của nông nghiệp trong GDP đã giảm đáng kể.

Một nguyên nhân lý giải cho xu hướng này là do ngành kinh doanh nông nghiệp của Đài Loan đã thích ứng được với những thay đổi trên thị trường nội địa. Kể từ những năm 1960, nhờ thu nhập liên tục tăng, quá trình đô thị hóa và tây phương hóa đã khiến người tiêu dùng trong nước ngày càng ưa chuộng các loại thực phẩm giàu protein và vitamin hơn những thực phẩm nhiều tinh bột, cũng như đòi hỏi các loại thực phẩm tiện lợi, đóng gói ăn liền. Hơn nữa, chính quyền Đài Loan đã chủ động can thiệp để tạo điều kiện cho tư nhân bắt kịp những trào lưu này. Theo đó, những nông dân muốn chuyển từ lúa gạo sang những ngành này đều được hưởng nhiều hình thức hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính.

Các hợp tác xã, hội nông dân được nhận trợ cấp để đầu tư vào các cơ sở kinh doanh. Chính quyền còn tài trợ xây dựng hệ thống thông tin thị trường hỗ trợ các hợp tác xã rau quả tiêu thụ sản phẩm. Ngành sản xuất thịt lợn được hưởng các chế độ tín dụng sản xuất, hỗ trợ kỹ thuật, bảo lãnh giá và hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm thông qua các hợp tác xã. Chính quyền cũng đầu tư phát triển ngành chế tạo máy móc, thiết bị chế biến thực phẩm. Các khoản đầu tư của Nhà nước vào giáo dục, đào tạo giúp doanh nghiệp có được số lượng đông đảo các kỹ thuật viên có trình độ và cán bộ quản lý có kinh nghiệm. Một yếu tố nữa là Đài Loan có mối quan hệ kinh tế bền chặt với Nhật Bản và giữ được ổn định kinh tế vĩ mô.

## Phụ lục P - Tái định vị II: Chiến lược xây dựng thương hiệu

**Xây dựng được thương hiệu quốc gia hay địa phương sẽ giúp thu hút đầu tư FDI và du lịch, thúc đẩy xuất khẩu, tiêu thụ trong nước, đồng thời nâng cao mức giá.** Tuy nhiên, Việt Nam chưa thành công trong việc kết hợp những thành quả về xuất khẩu nông nghiệp với hình ảnh thương hiệu quốc gia để từ đó tạo sự khác biệt cho các mặt hàng xuất khẩu của mình nhằm tham gia cạnh tranh phi giá cả. Thành công trên thị trường nội địa của những sản phẩm như trà Phổ Nhĩ của tỉnh Vân Nam, Trung Quốc, rượu tequila của Mêhicô, các loại cà phê, chè cùng xuất xứ của nhiều nước và các quốc gia khác cho thấy giá trị của việc xây dựng thương hiệu quốc gia hay thương hiệu vùng cho sản phẩm, tức là sự kết hợp giữa các yếu tố tiếp thị, bảo hộ pháp lý, quản lý chất lượng, trong việc tạo chuyển biến trên cả thị trường trong và ngoài nước (xem Hộp 29, 30, 31, 32).

### Hộp 29: Trà Phổ Nhĩ của Trung Quốc

Thành công gần đây trên thị trường nội địa và quốc tế của sản phẩm trà Phổ Nhĩ, tỉnh Vân Nam, Trung Quốc cho thấy giá trị của việc xây dựng thương hiệu quốc gia hay thương hiệu vùng cho sản phẩm, tức là sự kết hợp giữa các yếu tố tiếp thị, bảo hộ pháp lý, quản lý chất lượng để dịch chuyển trên thị trường. Trong những năm 2000, trà Phổ Nhĩ từ một mặt hàng tương đối ít được biết đến đã trở thành một sản phẩm phổ biến, được phân phối rộng rãi ở Trung Quốc và ngày càng có mặt nhiều ở nước ngoài. Từ lâu đã được những người sành trà ca ngợi là một loại tiên dược hoàn hảo, tốt cho sức khỏe, đến nay thứ thức uống này đã được tiêu thụ đại trà dưới dạng một sản phẩm sinh thái thượng hạng cũng như biểu tượng của một truyền thống vùng miền cổ xưa. Rất nhiều người tiêu dùng Trung Quốc tin rằng loại trà này có khả năng cải thiện chức năng tiêu hóa và giúp giảm cân. Trong bối cảnh rất nhiều nhãn hiệu cam kết bảo đảm an toàn, cùng với những lo ngại về sức khỏe, dẫn đến những sự hoang mang, mất lòng tin của người tiêu dùng [đối với các sản phẩm của Trung Quốc], thì trà Phổ Nhĩ đã vượt lên trong cuộc đua, nhờ đánh vào trí tưởng tượng và chiếm được lòng tin của người tiêu dùng [trong nước].

Thương hiệu này thành công nhờ những sự phối hợp giữa chính quyền trung ương và địa phương, người trồng chè, doanh nghiệp và các khoản đầu tư không chỉ vào khâu tiếp thị mà cả các khâu pháp lý, môi trường, quản lý chất lượng. Tuy có gốc gác sâu xa từ lâu đời nhưng hình thức, cách đóng gói đặc trưng, cũng như những hình ảnh sinh động về người dân tộc thiểu số và cảnh quan nông nghiệp truyền thống gắn liền với những bánh trà Phổ Nhĩ ngày nay là do những thương hiệu hàng đầu như Dayi tạo nên, với sự hỗ trợ của tỉnh Vân Nam và thành phố Phổ Nhĩ. Đồng thời, doanh nghiệp và Nhà nước cũng có những biện pháp bảo đảm chứng nhận nguồn gốc, chất lượng sản phẩm. Năm 2008, chính phủ Trung Quốc cấp mã số coi Phổ Nhĩ là một chỉ dẫn địa lý về sản phẩm chè. Dù không miễn nhiễm với nạn hàng giả nhưng trà nhãn hiệu Phổ Nhĩ hiện đã có những tiêu chuẩn nghiêm ngặt và trải qua các bước kiểm tra chất lượng tại các cơ sở địa phương. Ngoài ra, các chính sách trợ cấp, tập huấn nhằm nâng cao các quy trình sản xuất sinh thái cũng giúp nông dân chuyển các vườn chè khỏi những vùng đất không phù hợp, các khu vực sinh thái bảo tồn, cũng như kiểm soát được việc sử dụng nông hóa phẩm.

### Hộp 30: Rượu Tequila Mêhicô

Sự nổi tiếng của rượu Tequila bắt đầu từ thập niên 1990 là minh chứng cho thấy chất lượng xây dựng thương hiệu từ văn hóa cùng với các biện pháp bảo hộ về mặt pháp lý có hiệu quả thế nào trong việc mở ra những chân trời mới rộng lớn cho một sản phẩm. Rượu Tequila được đặt tên theo tên thị trấn xuất xứ của loại rượu này ở bang Jalisco, miền Tây Bắc Mêhicô, nơi trồng cây thùa xanh là loại cây dùng để nấu rượu. Từ một loại đồ uống rẻ tiền, bình dân, rượu thương hiệu vùng này hiện đã được coi là một loại rượu có chất lượng và biểu tượng đại diện cho Mêhicô, cả trong lẫn ngoài nước. Trong những năm 1990, doanh số toàn cầu của rượu Tequila đã tăng gấp đôi, biến sản phẩm này thành mặt hàng rượu có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất thế giới. Nhờ coi trọng sức mạnh của thương hiệu, sự bùng nổ về mức tiêu thụ rượu Tequila đạt đỉnh cao trong 3 năm liên tiếp, sau mùa đông giá lạnh

*Xem tiếp trang sau.*



Hộp 30, tiếp.

năm 1997 và bệnh dịch nấm khiến một nửa diện tích trồng cây thù xanh bị hỏng. Dù vậy, mức giá bán cao lại có lợi cho loại đồ uống này nhờ thu hút sự chú ý của giới truyền thông thế giới, từ đó đưa rượu Tequila lên ngang mức giá với các loại rượu thượng hạng. Mức độ quan tâm đối với rượu Tequila tăng nhanh cũng góp phần thúc đẩy sự phát triển của ngành du lịch trong vùng liên quan tới thứ đồ uống này.

Sự thăng hoa của rượu Tequila là kết quả của những nỗ lực chung, trên nhiều mặt trận của doanh nghiệp, Nhà nước và các cơ quan văn hóa. Trên mặt trận pháp lý, rượu Tequila đã đăng ký bản quyền ở trên 40 nước và được đăng ký là tên gọi theo xuất xứ theo quy định của Tổ chức sở hữu công nghiệp thế giới. Quan trọng không kém là một loạt những sáng kiến, trong đó có nhiều sáng kiến có sự hậu thuẫn của Nhà nước, nhằm hợp thức hóa và nâng cao hình ảnh của loại đồ uống này. Chẳng hạn, việc UNESCO công nhận các “khu vực trồng cây thù và các cơ sở công nghiệp cổ của thị trấn Tequila” là một di sản văn hóa thế giới cũng là kết quả của những nỗ lực chung của một viện văn hóa, hội doanh nghiệp và bang Jalisco (Viện Nhân chủng học Lịch sử Quốc gia, Phòng Công nghiệp Quốc gia tại Tequila, Bang Jalisco). Ngoài ra còn những hoạt động khác như việc thành lập một tổ chức chuyên môn gồm những chuyên gia thử rượu Tequila, một chương trình nghiên cứu cấp bằng về rượu Tequila của một trường đại học lớn ở Mêhicô, các chương trình du lịch và các hiệp hội Tequila.

### Hộp 31: Tiếp thị sản phẩm chưa cá biệt hóa ở Hoa Kỳ

Ở Hoa Kỳ có nhiều mặt hàng nông sản được quảng bá trong các chương trình tiếp thị bắt buộc với kinh phí lấy từ nguồn thu thuế bán hàng sản phẩm đó. Chẳng hạn như chiến dịch quảng cáo nổi tiếng “Got Milk?” (Có sữa chưa?) ban đầu cũng là sản phẩm của một chương trình như vậy do bang California chỉ thị thực hiện theo yêu cầu của các cơ sở chế biến sữa. Các thỏa thuận, đơn đặt hàng quảng cáo, các chương trình nghiên cứu, xúc tiến sản phẩm là những hình thức tiếp thị bắt buộc theo luật tiểu bang và liên bang. Những cơ chế này cho phép chính quyền can thiệp vào một lĩnh vực nông nghiệp, thường là theo yêu cầu của doanh nghiệp, để từ đó chính quyền có thể cấp kinh phí riêng cho các hoạt động nghiên cứu, xúc tiến thương mại và các hoạt động khác. Nếu không có sự can thiệp của Nhà nước để buộc các nhà sản xuất hay kinh doanh phải tham gia đầy đủ thì những yếu kém trong phối hợp hoạt động đi kèm với tình trạng ‘ăn theo không mất tiền’ sẽ làm cản trở những nỗ lực này, thậm chí khiến các nỗ lực đó không thể tiến hành được. Nguy cơ này đặc biệt thấy rõ khi quảng bá những mặt hàng còn yếu về thương hiệu và tương đối ít khác biệt, vì sẽ khó để ngăn chặn những người sản xuất không tham gia chương trình hưởng lợi từ công sức của người khác (như hưởng lợi từ các hoạt động quảng cáo nói chung).

Các chương trình tiếp thị bắt buộc thường kèm theo các điều khoản về nghiên cứu, các tiêu chuẩn chất lượng tối thiểu, quy định về bao bì, kiểm soát số lượng, các hoạt động quảng cáo, xúc tiến thương mại nói chung (Carman 2007). Tuy nhiên, các chương trình này cũng được điều chỉnh cho phù hợp với từng mặt hàng và tuân thủ các đạo luật khác liên quan. Theo Bộ Nông nghiệp Hoa Kỳ (USDA), các chương trình nghiên cứu, xúc tiến thương mại sản phẩm, còn gọi là các chương trình xúc tiến, tạo điều kiện để các doanh nghiệp trong ngành “quyên góp kinh phí, xây dựng chương trình chung về nghiên cứu, xúc tiến thương mại, thu thập thông tin khách hàng nhằm cải thiện, duy trì, phát triển thị trường cho sản phẩm”. Những chương trình này nhằm tới mục tiêu đem lại các lợi ích về y tế, dinh dưỡng và các lợi ích chung khác cho người dân. Những chương trình này được xây dựng theo luật liên bang,<sup>53</sup> nhưng được yêu cầu và tài trợ bởi doanh nghiệp. Mức phí được tính toán dựa trên doanh số bán sản phẩm theo từng công đoạn trong chuỗi cung ứng.

Cũng theo USDA, các thỏa thuận, đơn đặt hàng quảng cáo “tạo thị trường ổn định” và “duy trì chất lượng cho những sản phẩm được đưa ra tiếp thị, chuẩn hóa bao bì, đóng hộp, cũng như cho phép tiến hành các hoạt động quảng cáo, nghiên cứu, phát triển thị trường”. Tuy được khởi xướng bởi doanh nghiệp và được điều chỉnh theo yêu cầu tiếp thị của doanh nghiệp nhưng những chương trình này lại có tính ràng buộc đối với mọi doanh nghiệp trong ngành sau khi đã đi vào thực hiện. Các chương trình này có thể được chính quyền liên bang hay tiểu bang công bố, dù quy trình, phạm vi các mặt hàng được chọn có thể khác nhau.

53 Một đạo luật thông qua năm 1996 cho USDA quyền được tiến hành các chương trình xúc tiến, nghiên cứu chung quốc gia cho gần như mọi sản phẩm mà không cần phải thông qua các luật riêng cho mặt hàng cụ thể (Carman 2007)

**Hộp 32: Chỉ dẫn địa lý cho mặt hàng chè và cà phê**

Tim kiếm sự công nhận pháp lý đối với chỉ dẫn địa lý dưới dạng sở hữu trí tuệ, cả ở trong và ngoài nước, là một công cụ được sử dụng rộng rãi để hạn chế một cách hợp pháp các nguồn cung cạnh tranh đối với một sản phẩm. Đây có thể là một giải pháp hiệu quả nhằm hạn chế cạnh tranh về phía cung những sản phẩm có các đặc điểm đặc trưng (cảm quan) gắn với một vùng địa lý nhất định. Tuy nhiên, phương pháp này đòi hỏi phải có sự quan tâm chính đáng cũng như người sản xuất và cơ quan công quyền phải có khả năng bảo vệ thích đáng những sản phẩm đặc trưng này. Người ta thường tìm biện pháp bảo hộ về mặt pháp lý cho những chỉ dẫn địa lý có truyền thống lâu đời và danh tiếng. Cà phê Antigua của Goatemala, cà phê Blue Mountain của Jamaica, cà phê Kona của Hawaii, cà phê Narino của Côlômbia, chè Assam của Xri Lanka, chè Ceylon của Ấn Độ, tất cả đều là những sản phẩm danh tiếng trước khi được cấp mã số (Diaz-Rios2015)

Tuy nhiên, không phải mọi chỉ dẫn địa lý đã đăng ký đều có truyền thống lâu đời. Chẳng hạn như cà phê sản xuất tại vùng Cerrado của Braxin mới được sản xuất từ những năm 1970 và quá trình sản xuất cũng được cơ giới hóa cao độ. Trong một số trường hợp, sự công nhận về mặt văn hóa và sự nổi tiếng chính là sản phẩm của những chiến dịch tiếp thị có chủ ý. Ví dụ cà phê Veracruz của Mêhicô trước khi đăng ký bảo hộ không được nhiều người biết đến. Hơn nữa, những chỉ dẫn địa lý được công nhận rộng rãi thường là nhờ những nỗ lực trước đây về tiếp thị, phân phối những sản phẩm đặc trưng dựa trên những chỉ dẫn đó. Chẳng hạn, cà phê Antigua được công nhận lần đầu từ đầu thế kỷ 20 nhờ nỗ lực của một nhà sản xuất đơn lẻ. Nhưng mãi đến những năm 2000, nhiều nông dân mới thành lập nên Hội người sản xuất cà phê Antigua để bảo vệ nguồn gốc, chất lượng, danh tiếng của sản phẩm cà phê đặc trưng này, cũng như để đăng ký tên thương mại cho nhãn hàng. Một yếu tố quan trọng hơn truyền thống và danh tiếng đã có là sự khác biệt của sản phẩm theo cảm quan và các chiến lược tiếp thị hiệu quả.

Giovannucci (2015) đã nghiên cứu các kinh nghiệm quốc tế về chỉ dẫn địa lý. Ông cho biết việc áp dụng chỉ dẫn địa lý thành công còn phụ thuộc vào việc (i) có nguồn cung sản phẩm ổn định với những đặc trưng cụ thể/cần thiết; (ii) có các tổ chức hợp tác hữu hiệu để thực hiện các hoạt động xúc tiến, tiếp thị; (iii) hợp tác chặt chẽ với các đối tác ở khâu sau sản xuất để bảo đảm thành công về mặt thương mại. Dù chỉ dẫn địa lý đang ngày càng được coi là một công cụ quan trọng phục vụ tạo giá trị ở cấp nông hộ nhưng cách làm này cũng có những ưu nhược điểm riêng so với các phương thức khác.

**HỘI LUẬT GIA VIỆT NAM**  
**NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC**

Địa chỉ: 65 Tràng Thi - Quận Hoàn Kiếm - Hà Nội  
 Email: nhaxuatbanhongduc@yahoo.com  
 Điện thoại : 04.3 9260024 Fax :04.3 9260031

**Chịu trách nhiệm xuất bản**

Giám đốc: **BÙI VIỆT BẮC**

**Chịu trách nhiệm nội dung**

Phó giám đốc - Phó tổng biên tập: **TS Khuất Duy Kim Hải**

Biên tập: **NGUYỄN PHƯƠNG MAI**

Trình bày, minh họa: DUY NỘI

Sửa bản in: LINH KHANH

In: 600 cuốn, khổ: 21,5 x 28,0cm,

tại: Công ty CP in Sách Việt Nam, 22B Hai Bà Trưng, Hà Nội

Số XNĐKXB: 1480-2016/CXBIPH-28/HĐ.

Số QĐXB của NXB: 1609/QĐ-NXBHĐ.

Mã số sách tiêu chuẩn quốc tế (ISBN):

978-604-948-014-0

In xong và nộp lưu chiểu năm 2016





SÁCH KHÔNG BÁN