Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

ĐIỂM LẠI

CẬP NHẬT TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ VIỆT NAM

Chuyên đề: Chuyển đổi nông nghiệp của Việt Nam - Tăng giá trị giảm đầu vào

Tháng 12/2016

ĐIỂM LẠI

Cập nhật tình hình phát triển kinh tế Việt Nam

Chuyên đề: Chuyển đổi nông nghiệp của Việt Nam - Tăng giá trị giảm đầu vào

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Tháng 12/2016

LỜI CÁM ƠN

Phần I của báo cáo này do Đinh Tuấn Việt và Sebastian Eckardt (Nhóm Quản lý Kinh tế Vĩ mô và Tài khóa) soạn thảo và Phần II do Steve Jaffee (Nhóm Nông nghiệp) chuẩn bị với những đóng góp của Nguyễn Việt Anh (Nhóm Quản trị), Ahmad Ahsan (Văn phòng Chuyên gia Kinh tế trưởng Khu vực Đông Á Thái Bình Dương) và Alwaleed Alatabani (Nhóm Tài chính và Thị trường). Vũ Thị Anh Linh (Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam) hỗ trợ quá trình soạn thảo và phát hành. Các tác giả ghi nhận sự chỉ đạo chung của Mathew Verghis (Giám đốc Nhóm Quản lý Kinh tế Vĩ mô và Tài khóa) và Ousmane Dione (Giám đốc Quốc gia Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam).

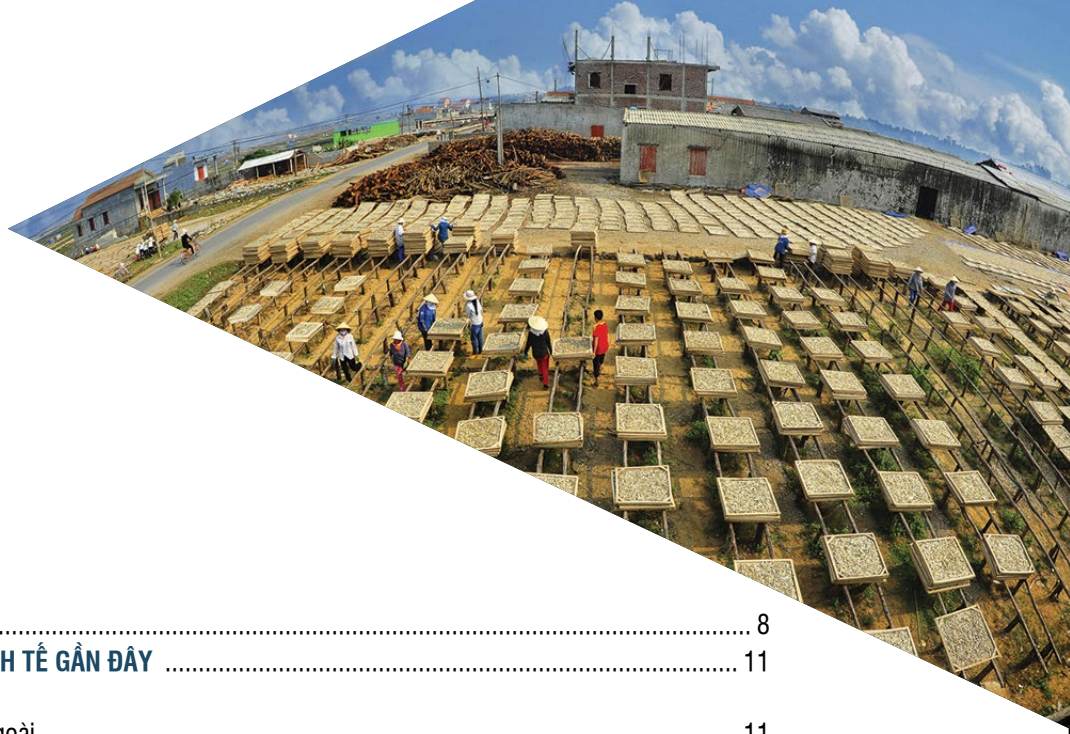
Giới hạn trách nhiệm: Báo cáo Điểm lại là một sản phẩm của Nhóm Ngân hàng Thế giới. Mọi phát hiện, diễn giải và kết luận được nêu trong báo cáo cập nhật này là của cán bộ Ngân hàng Thế giới và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ban quản trị, Ban Giám đốc hoặc Chính phủ mà họ đại diện. Nhóm Ngân hàng Thế giới không đảm bảo về độ chính xác của dữ liệu trong sản phẩm này.

TỪ VÀ THUẬT NGỮ VIẾT TẮT

ASEAN	Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á
CDS	Hợp đồng hoán đổi nợ xấu
CIT	Thuế thu nhập doanh nghiệp
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
EAP	Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương
FTA	Hiệp định thương mại tự do
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GDC	Tổng cục Hải Quan
GSO	Tổng cục Thống kê
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
MOF	Bộ Tài chính
MOIT	Bộ Công Thương
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
NTM	Biện pháp phi thuế quan
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
OOG	Văn phòng Chính phủ
PIM	Quản lý đầu tư công
PIT	Thuế thu nhập cá nhân
PMI	Chỉ số nhà quản trị mua hàng
PPP	Ngang giá sức mua
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
SOCBs	Ngân hàng thương mại quốc doanh
SOEs	Doanh nghiệp nhà nước
SEGs	Tập đoàn kinh tế nhà nước
TPP	Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương
VAMC	Công ty Quản lý Tài sản của các Tổ chức Tín dụng Việt Nam
VAT	Thuế giá trị gia tăng
WB	Ngân hàng Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

TỶ GIÁ HỐI ĐOÁI LIÊN NGÂN HÀNG CHÍNH THỨC: 1 US$ = 22.120 VND

Năm tài khóa của Chính phủ: từ 1/1 đến 31/12



MỤC LỤC

TỔNG QUAN 8
PHẦN I: NHỮNG DIỄN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY 11

A. Môi trường kinh tế bên ngoài 11
B. Diễn biến kinh tế ở Việt Nam trong thời gian qua 13
Tình hình kinh tế vĩ mô ổn định với mức tăng trưởng chững lại 13
Lạm phát tăng do điều chỉnh giá một số mặt hàng và dịch vụ do nhà nước quản lý 15
Áp lực tài khóa kéo dài đòi hỏi phải có hành động kiên quyết 18
Củng cố kinh tế đối ngoại trong điều kiện sức cầu trên toàn cầu còn yếu 21
C. Tiếp tục đẩy mạnh và tăng cường chuyển đổi cơ cấu kinh tế 27
D. Triển vọng kinh tế trung hạn và rủi ro 31

PHẦN II: CHUYỂN ĐỔI NÔNG NGHIỆP VIỆT NAM: TĂNG GIÁ TRỊ GIẢM ĐẦU VÀO 33

A. Ngành nông nghiệp Việt Nam trước ngã ba đường 33
B. Những dấu hiệu chuyển đổi sớm nhưng mạnh mẽ trong ngành nông nghiệp 36
C. Định hướng trong thời gian tới: Khát vọng của ngành và những đổi mới cần thực hiện để hoàn thành khát vọng đó 40
Tầm nhìn vượt khỏi chính sách nông nghiệp truyền thống 41
Giảm chỉ đạo và tăng hỗ trợ 41
Hỗ trợ nâng cao hiệu suất sử dụng đất nông nghiệp 42
Hỗ trợ nâng cao hiệu suất và bền vững trong sử dụng nước thủy lợi 43
Tăng cường chính sách và năng lực triển khai nông nghiệp xanh 44
Quản lý rủi ro biến đổi khí hậu cho nông nghiệp Việt Nam 45
Hỗ trợ học hỏi vì một nền nông nghiệp dựa trên kiến thức 46
Khuyến khích đổi mới sáng tạo qua các chuỗi giá trị thực phẩm nông nghiệp 46
Hỗ trợ các hoạt động tập thể để hình thành các chuỗi giá trị nông nghiệp cạnh tranh và dành cho mọi người 47
Tăng cường năng lực và các hệ thống quản lý rủi ro phát sinh về an toàn thực phẩm 48
D. Kết luận 50

HỘP

Hộp 1: Cải cách thuế để phục vụ tăng trưởng kinh tế 20
Hộp 2: Vai trò của đầu tư trực tiếp nước ngoài tăng lên trong các diễn biến kinh tế ở Việt Nam 25
Hộp 3: Việt Nam triển khai cải cách để cải thiện môi trường kinh doanh 28
Hộp 4: Một vài nội dung chính của kế hoạch tái cơ cấu nền kinh tế cho giai đoạn 2016 - 2020 30

HÌNH

Hình 1: Môi trường kinh tế toàn cầu còn chưa khởi sắc 12
Hình 2: Môi trường kinh tế vĩ mô của Việt Nam vẫn tiếp tục ổn định 13
Hình 3: Tăng trưởng chững lại 14
Hình 4: Cầu trong nước đóng góp cho tăng trưởng 15
Hình 5: Lạm phát tăng lên trong những tháng gần đây 16
Hình 6: Chỉ số giá của các mặt hàng và dịch vụ khác nhau 16
Hình 7: Tăng trưởng, lạm phát và tín dụng 17
Hình 8: Vốn vay ngân hàng và thị trường chứng khoán 17
Hình 9: Bội chi ngân sách kéo dài và nợ công tăng cao 18
Hình 10: Cơ cấu nợ công trong nước 18
Hình 11: Thu ngân sách chững lại 19
Hình 12: Chi ngân sách tăng 19
Hình 13: Dự trữ ngoại hối và tỷ giá 22
Hình 14: Tăng trưởng xuất khẩu hàng hóa của các quốc gia đang phát triển khu vực Đông Á và Thái Bình Dương (%) 23
Hình 2.1: Tăng trưởng dài hạn về sản lượng và năng suất lúa tại Việt Nam 34
Hình 2.2: Giá gạo bán lẻ tương đối rẻ ở Việt Nam 34
Hình 2.3: Tỷ trọng xuất khẩu một số mặt hàng nông sản của Việt Nam trên thế giới 2000-2013 34
Hình 2.4: Những điểm nóng về môi trường nông nghiệp ở Việt Nam 35
Hình 2.5: Tỷ lệ diện tích trồng một số loại cây lương thực ở Trung Quốc và Việt Nam 38

BẢNG

Bảng 1: Dự báo tăng trưởng GDP tại khu vực Đông Á và Thái Bình Dương 12
Bảng 2: Xuất khẩu hàng hóa 23
Bảng 3: Nhập khẩu hàng hóa 24
Bảng 4: Các chỉ số kinh tế vĩ mô ngắn hạn 31
Bảng 2.1: Thay đổi về khoảng cách thu nhập thành thị - nông thôn 35
Bảng 2.2: Việt Nam là quốc gia xuất khẩu nông sản có thứ hạng cao - ở mức giá rẻ 35
Bảng 2.3: Cơ cấu sản xuất nông nghiệp và tăng trưởng nông nghiệp theo khu vực 39
Bảng 2.4: Chuyển đổi vai trò của Chính phủ trong nền nông nghiệp theo định hướng thị trường nhiều hơn ở Việt Nam 42

TỔNG QUAN

Môi trường kinh tế toàn cầu vẫn nhiều bất ổn. Tăng trưởng toàn cầu năm 2016 đang theo hướng yếu đi so với dự kiến, chủ yếu phản ánh đà tăng trưởng bị suy giảm ở các nền kinh tế lớn và phát triển cũng như các thị trường mới nổi xuất khẩu thương phẩm thô. Do nhu cầu nhập khẩu ở các nền kinh tế phát triển giảm đà, thương mại toàn cầu vẫn chưa khởi sắc với khối lượng thương mại suy giảm trong quý một và chững lại trong quý hai năm 2016. Trong điều kiện viễn cảnh tăng trưởng toàn cầu vẫn còn bất ổn, các quốc gia đang phát triển khu vực Đông Á và Thái Bình Dương vẫn đạt kết quả tương đối tốt do sức cầu yếu bên ngoài phần lớn được bù đắp bằng sức cầu mạnh trong nước, với sự hỗ trợ của các chính sách tài khóa và tiền tệ hỗ trợ ở hầu hết các quốc gia trong khu vực.

Trong điều kiện khó khăn trên toàn cầu, kinh tế Việt Nam vẫn giữ được ổn định với sự hỗ trợ bởi sức cầu mạnh trong nước và khu vực sản xuất chế tạo chế biến định hướng xuất khẩu. Tốc độ tăng trưởng giảm xuống 5,9% trong ba quý đầu năm, chủ yếu do ảnh hưởng của đợt hạn hán nghiêm trọng đến sản lượng lương thực, sản lượng dầu thô bị cắt giảm, và nhu cầu bên ngoài chững lại. Tuy nhiên, các yếu tố căn bản đảm bảo tăng trưởng - sức cầu trong nước ổn định và các ngành sản xuất chế tạo, chế biến định hướng xuất khẩu - nhìn chung vẫn đứng vững. Ngoài ra, những thành quả kinh tế của Việt Nam phần nào có được là nhờ vào mức tăng trưởng tín dụng cao và chính sách tài khóa tạo hỗ trợ. Chính sách đó có thể thúc đẩy các hoạt động kinh tế trong ngắn hạn nhưng lại làm tăng những rủi ro tài khóa và tài chính hiện hữu trong trung hạn.

Đà tăng trưởng chậm lại đi kèm với mức lạm phát vừa phải và cải thiện cán cân đối ngoại. Lạm phát sau khi xuống thấp kỷ lục vào năm 2015 lại tăng dần lên trong những tháng cuối năm nay sau những lần tăng giá các mặt hàng do nhà nước quản lý như dịch vụ y tế và giáo dục, tuy nhiên lạm phát cơ bản vẫn được kiềm chế và chỉ số giá tiêu dùng dự kiến vẫn thấp hơn mục tiêu 5% của Chính phủ. Về kinh tế đối ngoại, thặng dư tài khoản vãng lai đang được cải thiện chủ yếu do tăng trưởng nhập khẩu đã chậm lại. Nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vẫn được thu hút mạnh và do mức độ tiếp cận còn thấp của Việt Nam các luồng vốn đầu tư gián tiếp nên phần nào hạn chế được tác động của những biến động tài chính toàn cầu gần đây. Nhờ tình hình kinh tế đối ngoại tiếp tục được cải thiện, tỷ giá danh nghĩa được giữ ở mức khá ổn định kể từ đầu năm cho dù đồng Việt Nam đã có nhiều biến động trong tháng 11 do đô la Mỹ đang mạnh lên ở mức kỷ lục. Dự trữ ngoại hối của NHNN cũng được nâng lên, tuy vẫn còn ở mức tương đối thấp - khoảng 2,6 tháng nhập khẩu vào cuối quý 2/2016. Tuy nhiên, vẫn còn đó mối lo ngại về sự tăng tỷ giá thực hữu hiệu (REER) của tiền đồng và tác động bất lợi tới khả năng cạnh tranh của hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam trong bối cảnh đồng đô la Mỹ tiếp tục mạnh lên và tình trạng mất giá tiền tệ của các bạn hàng thương mại chính của Việt Nam.

Tuy nhiên, chính sách tiền tệ đã được nới lỏng khá nhiều và tăng trưởng tín dụng tiếp tục ở mức cao, có thể làm gia tăng những nguy cơ dễ tổn thương hiện hữu về tài chính và kinh tế vĩ mô. Dự trữ ngoại hối được tích lũy nhưng chưa được trung hòa triệt để nên tổng phương tiện thanh toán đã tăng khá nhanh trong cả năm qua, với tốc độ khoảng gấp đôi so với tốc độ tăng trưởng GDP theo giá danh nghĩa. Thanh khoản dồi dào kết hợp với một số biện pháp nới lỏng các yêu cầu cẩn trọng vĩ mô khiến cho tăng trưởng tín dụng lên đến khoảng 19% (so với cùng kỳ năm trước) vào tháng 10/2016. Mặc dù áp lực lạm phát vẫn chưa cao, nhưng hiện đang có quan ngại cho rằng tăng trưởng tín dụng và tổng phương tiện thanh toán ở mức cao và kéo dài - giống như trước đây - sẽ gây áp lực về giá tài sản, từ đó kích hoạt áp lực lạm phát về lâu dài. Bên cạnh đó những rủi ro hiện hữu về ổn định tài chính trong trung hạn có thể tăng lên, nhất là với tỷ lệ tín dụng trên GDP của Việt Nam - hiện ở mức 112% - vốn đã là cao với nền kinh tế với mức thu nhập như Việt Nam và vấn đề nợ xấu trước đây chưa được xử lý triệt để.

Bội chi ngân sách vẫn ở mức cao, nhưng Chính phủ đã tiếp tục cam kết củng cố tình hình tài khóa trong trung hạn. Bội chi ngân sách bình quân ở mức 5,5% GDP trong năm năm qua và dự kiến vẫn ở mức khoảng 6% GDP trong năm nay. Mặc dù rủi ro khó khăn nợ cấp tính vẫn khá thấp nhưng nợ công thời gian qua tăng nhanh đến gần sát ngưỡng 65% GDP được Quốc hội cho phép. Để xử lý những quan ngại về bền vững tài khóa trong trung hạn, Kế hoạch tài chính trung hạn giai đoạn 2016 - 2020 được Quốc hội thông qua vào tháng 11/2016 đặt mục tiêu giảm bội chi ngân sách xuống còn 3,5% GDP năm 2020. Điều quan trọng hiện nay là phải có các biện pháp chính sách cụ thể để thực hiện các chỉ tiêu trên nhằm điều chỉnh có chất lượng thông qua cân đối giữa các biện pháp thu và chi kết hợp đồng thời chú trọng nâng cao hiệu suất chi tiêu, thay vì cắt giảm đồng loạt chi tiêu và đầu tư được phép chủ động.

Điều quan trọng là tiếp tục đẩy mạnh và tăng cường chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo chiều sâu nhằm hỗ trợ cho mô hình tăng trưởng dựa vào năng suất, chất lượng và hiệu quả. Đã có nhiều dấu hiệu cho thấy mô hình tăng trưởng kinh tế hiện nay đang phải đối mặt những hạn chế cơ cấu ngày càng lớn. Tăng trưởng kinh tế đã trở nên quá phụ thuộc vào tích lũy các yếu tố sản xuất (vốn, tài nguyên và lượng lao động kỹ năng thấp), cũng như các biện pháp kích thích kinh tế vĩ mô (các chính sách nới lỏng tài khóa và tín dụng) trong khi đóng góp của tăng trưởng năng suất (tổng năng suất các yếu tố - TFP) đang giảm xuống. Nhận thức được thách thức quan trọng trên, Quốc hội đã thông qua kế hoạch tái cơ cấu nền kinh tế giai đoạn 2016 - 2020 đồng thời tái khẳng định những ưu tiên chuyển đổi cơ cấu của Chính phủ trong năm năm tới, bao gồm tiếp tục cải cách nhằm nâng cao ổn định cho hệ thống ngân hàng và xây dựng các thị trường vốn sâu hơn, cải thiện hiệu suất của khu vực DNNN, tăng cường đầu tư công và tạo thuận lợi cho một khu vực tư nhân năng động hơn và năng suất hơn. Những kế hoạch trên là bước đi quan trọng theo hướng chuyển đổi cơ cấu - nếu được triển khai đồng bộ - có thể giúp xử lý được một số hạn chế về cơ cấu phát sinh trong nền kinh tế.

Các chỉ số kinh tế vĩ mô ngắn hạn

	2013	2014	2015/e	2016/f	2017/f
Tăng trưởng GDP (%)	5,4	6,0	6,7	6,0	6,3
CPI (bình quân năm, %)	6,6	4,1	0,6	2,7	4,5
CPI (tháng 12, %)	6,0	1,8	0,6	4,9	3,7
Cân đối tài khoản vãng lai (% GDP)	4,5	5,1	0,5	1,5	0,8
Cân đối ngân sách (% GDP)	-7,4	-6,2	-6,0	-6,0	-4,5
Nợ công (% GDP)	54,5	59,6	62,2	64,6	65,2

Triển vọng tăng trưởng của Việt Nam được đánh giá là tích cực trong trung hạn. Tăng trưởng GDP năm 2016 dự kiến xoay quanh 6% nhờ sức cầu mạnh trong nước và các ngành sản xuất chế tạo, chế biến định hướng xuất khẩu. Mức tăng trưởng GDP dự kiến sẽ cải thiện lên mức 6.3% trong 2017-18 nhờ sản xuất nông nghiệp được phục hồi và triển vọng kinh tế toàn cầu tiếp tục cải thiện. Lạm phát đã gia tăng trong mấy tháng gần đây sau một loạt các quyết định tăng giá các mặt hàng và dịch vụ do nhà nước quản lý nhưng ước tính vẫn nằm trong mục tiêu dưới 5% của Chính phủ. Kỳ vọng lạm phát ước tính sẽ tăng ở mức vừa phải trong năm tới do giá hàng hóa và nhiên liệu dần hồi phục. Cán cân đối ngoại tiếp tục được củng cố do cải thiện cán cân thương mại. Bội chi ngân sách dự báo vẫn ở mức cao khoảng 6% GDP trong năm nay nhưng sẽ được điều chỉnh trong trung hạn theo các cam kết của Chính phủ.

Vẫn còn nhiều rủi ro đáng kể có thể tác động bất lợi đến triển vọng kinh tế trong trung hạn. Nhìn từ trong nước, những cải cách tài khóa và chuyển đổi cơ cấu nếu bị triển khai chậm trễ có thể làm tăng nguy cơ dễ tổn thương về kinh tế vĩ mô và giảm tốc độ tăng trưởng tiềm năng. Nhìn từ bên ngoài, kinh tế toàn cầu tiếp tục suy trần và viễn cảnh về hiệp định TPP đang nhạt dần có thể ảnh hưởng đến triển vọng tăng trưởng của Việt Nam thông qua các kênh thương mại và đầu tư. Trong khi đó, tình hình thị trường tài chính toàn cầu chưa khởi sắc và viễn cảnh tăng lãi suất do dự báo về thắt chặt chính sách tiền tệ tại Mỹ cũng làm dấy lên một số quan ngại, khi Việt Nam đang có dự kiến tiếp cận thị trường quốc tế để đáp ứng một số nhu cầu huy động vốn cho ngân sách.

Chuyên đề: CHUYỂN ĐỔI NÔNG NGHIỆP VIỆT NAM - TĂNG GIÁ TRỊ GIẢM ĐẦU VÀO

Nông nghiệp Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn trong những thập kỷ qua, về năng suất và sản lượng, góp phần hoàn thành các mục tiêu của quốc gia về an ninh lương thực, giảm nghèo, ổn định xã hội và xuất khẩu. Tuy nhiên, hiện đang có quan ngại dấy lên về chất lượng và sự bền vững của tăng trưởng nông nghiệp ở Việt Nam và những xu thế liên quan. Những biểu hiện của chất lượng tăng trưởng tương đối thấp bao gồm: lợi nhuận của hộ nông dân nhỏ còn thấp, tình trạng thiếu việc làm của lao động nông nghiệp, vấn đề an toàn thực phẩm và chất lượng sản phẩm chưa ổn định và đồng đều, giá trị gia tăng thấp, hạn chế đổi mới sáng tạo về công nghệ và thể chế. Tăng trưởng nông nghiệp phần nào cũng phải trả giá về môi trường qua các hình thức như phá rừng, mất đa dạng sinh học, suy thoái đất, ô nhiễm nguồn nước, và khí thải hiệu ứng nhà kính. Hầu hết các địa phương đạt tăng trưởng nông nghiệp nhờ vào tăng diện tích canh tác, thâm dụng tài nguyên và đầu vào ở mức chưa từng có. Vì vậy hầu hết sản lượng đạt được đều do thâm dụng đầu vào ngày càng nhiều với phí tổn ngày càng cao về môi trường.

Nông nghiệp Việt Nam hiện đang ở giữa ngã ba đường. Bản thân ngành đang phải đối mặt với ngày càng nhiều cạnh tranh trong nước - từ các đô thị, các ngành công nghiệp và dịch vụ - về lao động, đất đai và tài nguyên nước. Chi phí lao động tăng bắt đầu ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh quốc tế của ngành với lợi thế sản suất chi phí thấp các mặt hàng nông sản đại trà. Dân số trẻ nông thôn của quốc gia đang khao khát có được mức sống cao hơn. Tầng lớp tiêu dùng đang phát triển ở Việt Nam cũng như các đối tác thương mại quốc tế đang đặt ra kỳ vọng cao hơn về tiêu chuẩn sản phẩm và biện pháp sản xuất. Trong thời gian tới, nông nghiệp Việt Nam cần 'tăng giá trị giảm đầu vào', nghĩa là phải tạo thêm giá trị kinh tế - nâng cao phúc lợi của người tiêu dùng và nông dân - nhưng sử dụng ít tài nguyên và nhân lực, đồng thời không gây suy thoái môi trường. Ngành nông nghiệp cần phải tự mình thay đổi hình ảnh và nâng cao năng lực cạnh tranh trên cơ sở đổi mới sáng tạo, cung ứng ổn định, chất lượng đồng đều, đảm bảo an toàn thực phẩm và bảo vệ môi trường.

Chính phủ Việt Nam đóng vai trò quan trọng, thậm chí chi phối ở một số lĩnh vực, trong quá trình phát triển nông nghiệp trước đây. Một số chức năng trước đây của Chính phủ --- như quy hoạch sử dụng đất, xác định chỉ tiêu sản xuất, quản lý canh tác, kinh doanh nông phẩm và cung ứng công nghệ chủ đạo --- sẽ dần không còn quan trọng hoặc thậm chí không còn cần thiết trong quá trình chuyển đổi sang nền nông nghiệp dựa trên kiến thức, theo định hướng thị trường và linh hoạt hơn. Chính phủ có thể giảm đầu tư trực tiếp cho nông nghiệp nếu có thể hỗ trợ hiệu quả để tư nhân đầu tư và cung cấp các dịch vụ kỹ thuật, qua đó giải phóng nguồn lực để tập trung đẩy mạnh các chức năng quản lý nhà nước quan trọng (như quản lý về môi trường, an toàn sinh học, an toàn thực phẩm và quản trị rủi ro). Chính phủ cần tiếp tục đóng vai trò hỗ trợ cho thị trường đất nông nghiệp năng động hơn, hỗ trợ về hạ tầng nông thôn và các yếu tố khác có ảnh hưởng đến chi phí giao dịch của nông dân và doanh nghiệp nông nghiệp, đồng thời khôi phục lại hệ thống đổi mới sáng tạo trong nông nghiệp của quốc gia. Tóm lại, Chính phủ cần 'giảm chỉ đạo và tăng hỗ trợ' trong bước đi nhằm chuyển đổi nông nghiệp và hệ thống thực phẩm - nông nghiệp của Việt Nam.

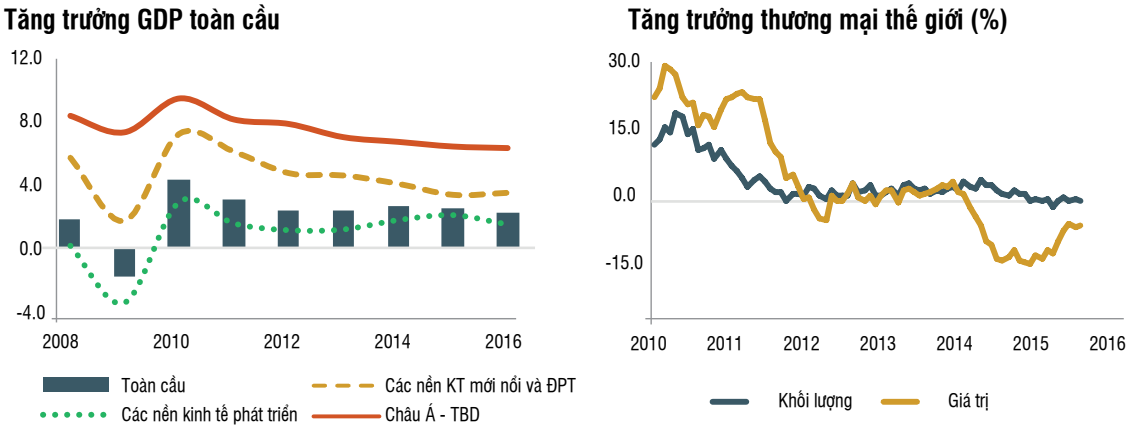
PHẦN I:

NHỮNG DIỄN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY

A. Môi trường kinh tế bên ngoài

Môi trường kinh tế toàn cầu còn nhiều bất ổn. Tăng trưởng toàn cầu năm 2016 đang theo hướng yếu đi so với dự kiến, chủ yếu phản ánh đà tăng trưởng bị suy giảm ở các nền kinh tế lớn và phát triển (Hình 1). Cụ thể, viễn cảnh tăng trưởng ở khu vực đồng Euro, Anh Quốc và Liên bang Mỹ đã giảm đà từ tháng sáu. Bên cạnh đó, các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi cũng là các quốc gia xuất khẩu thương phẩm thô tiếp tục gặp khó khăn khi phải đối phó với giá cả thương phẩm thấp. Sức cầu nhập khẩu yếu ở các nền kinh tế phát triển khiến cho thương mại toàn cầu vẫn chưa khởi sắc, với sản lượng thương mại suy giảm trong quý một và chững lại trong quý hai năm 2016.

Hình 1: Môi trường kinh tế toàn cầu còn chưa khởi sắc



Nguồn: Cập nhật cho khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, Ngân hàng Thế giới, tháng 10/2016

Trong điều kiện khó khăn trên toàn cầu, tăng trưởng ở khu vực Đông Á và Thái Bình dương vẫn giữ được ổn định. Các quốc gia đang phát triển khu vực Đông Á và Thái Bình Dương tiếp tục đạt kết quả tương đối tốt so với các quốc gia đang phát triển ở những khu vực khác. Sức cầu yếu bên ngoài phần lớn được bù đắp bằng sức cầu mạnh trong nước, với sự hỗ trợ thông qua các chính sách tài khóa và tiền tệ phù hợp và tình hình tài chính ổn định bên ngoài (Bảng 1). Tuy nhiên, dư địa chính sách đang ngày càng bị hạn chế khi bội chi ngân sách đang tăng lên ở hầu hết các quốc gia trong khu vực, phần lớn do tăng chi tiêu công, một phần nhằm đẩy mạnh đầu tư công nhưng cũng nhằm đáp ứng nhu cầu chi thường xuyên tăng cao. Nhờ giá cả thương phẩm thấp, lạm phát vẫn ổn định ở hầu hết các quốc gia trong khu vực. Nhưng biến động trên thị trường tài chính và tình trạng tháo vốn khỏi các thị trường mới nổi do tình hình chính trị bất định và dự kiến chuyển đổi chính sách ở Mỹ đã và đang có tác động lan tỏa đến khu vực, nhất là ở các quốc gia đã hội nhập tài chính sâu.

Bảng 1: Dự báo tăng trưởng GDP tại khu vực Đông Á và Thái Bình Dương

	2014	2015/e	2016/f	2017/f	2018/f
Các quốc gia ĐPT Đông Á và Thái Bình Dương	6,8	6,5	6,4	6,2	6,0
Trung Quốc	7,3	6,9	6,7	6,5	6,3
In-đô-nê-xia	5,0	4,8	5,1	5,3	5,5
Ma-lay-xia	6,0	5,0	4,2	4,3	4,5
Phi-líp-pin	6,2	5,9	6,4	6,2	6,2
Thái Lan	0,8	2,8	3,1	3,1	3,3
Việt Nam	6,0	6,7	6,0	6,3	6,3
Cam-pu-chia	7,1	7,0	7,0	6,9	6,9
CHDCND Lào	7,5	7,4	7,0	7,0	6,8
Miến Điện	8,5	7,0	7,8	8,4	8,3
Mông Cổ	7,9	2,3	0,1	2,0	3,5
Ghi chú: Các quốc gia đang phát triển, trừ Trung Quốc	4,7	4,8	4,8	5,0	5,1
Ghi chú: ASEAN	4,6	4,8	4,9	5,0	5,2

Nguồn: Cập nhật khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, Ngân hàng Thế giới, tháng 10/2016

Môi trường bên ngoài vẫn đang là thách thức với nền kinh tế Việt Nam. Kinh tế toàn cầu dự kiến sẽ tiếp tục khôi phục với tốc độ chậm. Bên cạnh đó là những rủi ro suy giảm rõ rệt. Nền kinh tế Việt Nam vẫn dễ bị ảnh hưởng nếu kinh tế toàn cầu tiếp tục suy giảm, vì lớp đệm chính sách tài khóa và tiền tệ ngày càng hạn chế, không còn nhiều dư địa để tiếp tục đối phó với những cú sốc tiêu cực tiếp theo. Rủi ro trong ngắn hạn bao gồm suy giảm mạnh hơn dự kiến của Trung Quốc, tình hình chính trị bất định và viễn cảnh thắt chặt chính sách tiền tệ của Cục Dự trữ Liên bang Mỹ. Tình hình thị trường tài chính chưa khởi sắc và dễ gặp phải những biến động bất ngờ. Mặc dù Việt Nam ít bị ảnh hưởng bởi những biến động về dòng vốn nên phần nào hạn chế được tác động lan tỏa trực tiếp trong trường hợp biến động toàn cầu (so với các thị trường đã hội nhập tài chính nhiều hơn), tuy nhiên lãi suất tăng cao và thanh khoản bị thắt chặt cũng phần nào gây quan ngại khi Việt Nam có kế hoạch tiếp cận thị trường vốn quốc tế nhiều hơn để đáp ứng nhu cầu vốn cho ngân sách trong trung hạn. Bên cạnh đó, tư tưởng bảo hộ, nhất là với viễn cảnh đang nhạt dần về Hiệp định TPP, có thể ảnh hưởng đến tương lai của Việt Nam, xét đến quan hệ thương mại mạnh mẽ với thị trường Mỹ cũng như kỳ vọng sẽ được hưởng lợi nhiều khi tham gia TPP.

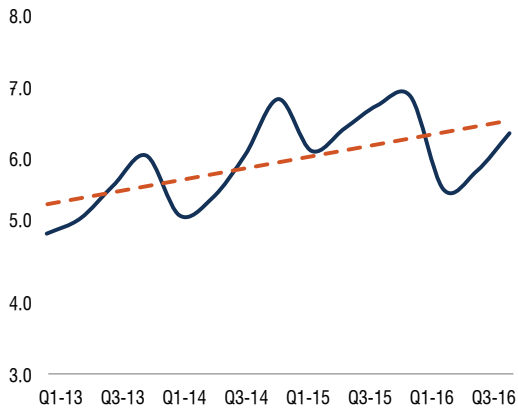
B. Diễn biến kinh tế ở Việt Nam trong thời gian qua

Tình hình kinh tế vĩ mô ổn định với mức tăng trưởng chững lại

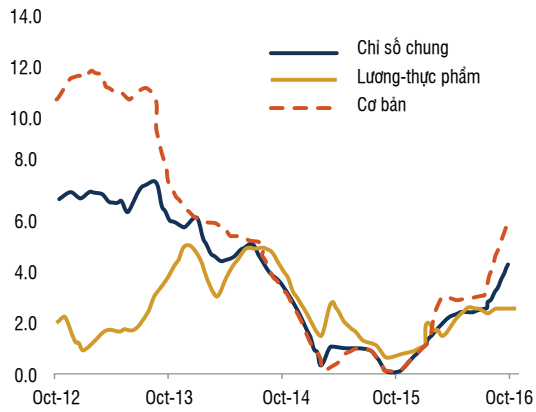
Môi trường kinh tế vĩ mô của Việt Nam tiếp tục được củng cố mặc dù tăng trưởng đã phần nào chững lại trong năm 2016. Tăng trưởng giảm đà xuống mức 5,9% trong ba quý đầu năm, chủ yếu do tắc động của hạn hán đến sản lượng nông nghiệp, sản lượng dầu thô bị cắt giảm, và sức cầu bên ngoài chững lại. Tuy nhiên, các yếu tố đảm bảo tăng trưởng căn bản - như sức cầu mạnh trong nước và các ngành sản xuất định hướng xuất khẩu - vẫn đứng vững. Lạm phát tăng lên trong những tháng gần đây sau khi xuống mức thấp kỷ lục năm 2015 - chủ yếu do chính sách tăng giá các dịch vụ y tế và giáo dục. Tuy nhiên, chỉ số giá tiêu dùng cả năm dự kiến vẫn thấp hơn so với mục tiêu 5% của Chính phủ (Hình 2). Về kinh tế đối ngoại, thặng dư tài khoản vãng lai tiếp tục được cải thiện chủ yếu do nhập khẩu đã chậm lại, dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vẫn được thu hút mạnh và do mức độ tiếp cận còn hạn chế của Việt Nam với các luồng vốn đầu tư gián tiếp nên phần nào hạn chế được tác động của những biến động tài chính toàn cầu gần đây. Nhờ tình hình kinh tế đối ngoại tiếp tục được cải thiện, tỷ giá danh nghĩa được giữ ở mức khá ổn định kể từ đầu năm cho dù đồng Việt Nam đã có nhiều biến động trong tháng 11 do đô la Mỹ đang mạnh lên ở mức kỷ lục. Dự trữ ngoại hối của NHNN dần được nâng lên, tuy vẫn ở mức tương đối thấp - khoảng 2,6 tháng nhập khẩu vào cuối quý 2/2016. Tuy nhiên, mức tăng trưởng tương đối cao của Việt nam đạt được trong năm nay một phần là nhờ tín dụng tiếp tục tăng nhanh và chính sách tài khóa hỗ trợ. Những biện pháp này có thể kích thích tăng trưởng trong ngắn hạn - nhưng nếu kéo dài – sẽ làm gia tăng những rủi ro tài khóa và tài chính trong trung hạn.

Hình 2: Môi trường kinh tế vĩ mô của Việt Nam vẫn tiếp tục ổn định

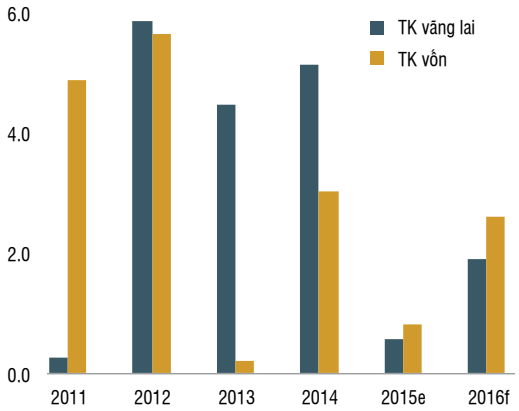
Tăng trưởng GDP theo quý



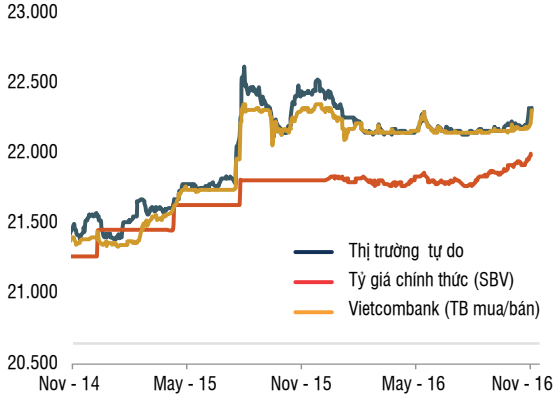
Lạm phát được kiểm soát



Thặng dư tài khoản vãng lai



Tỷ giá danh nghĩa khá ổn định

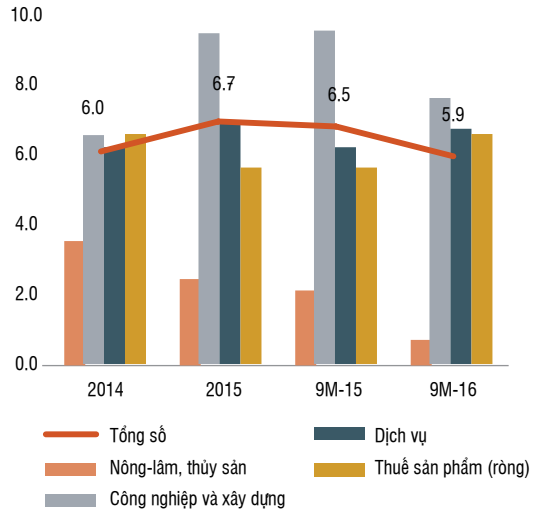


Nguồn: Tổng cục Thống kê, Ngân hàng Nhà nước và Ngân hàng Thế giới

Trong bối cảnh kinh tế toàn cầu còn nhiều thách thức, kinh tế Việt Nam vẫn chứng tỏ sức dẻo dai nhờ lực cầu mạnh trong nước và kết quả khả quan của các ngành sản xuất, chế biến định hướng xuất khẩu. Dữ liệu sơ bộ cho thấy tăng trưởng GDP của Việt Nam trong ba quý đầu năm 2016 đạt mức 5,9% (so với cùng kỳ năm trước). Về sản xuất, ngành nông nghiệp và khai khoáng có sự suy giảm, nhưng lại được bù đắp bằng tăng trưởng tuy chưa cao nhưng ổn định trong các ngành sản xuất chế tạo chế biến, xây dựng và dịch vụ (Hình 3). Về cầu, sức cầu trong nước vẫn vững mạnh do chính sách tài khóa, tiền tệ và tín dụng mở rộng. Tăng trưởng đầu tư theo thế đi lên do đầu tư công được duy trì, dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và tăng trưởng tín dụng mạnh. Trong khi đó, tiêu dùng ở khu vực công và tư nhân cũng được đẩy mạnh, do tăng lương ở khu vực công làm tăng thu nhập thực và do duy trì được lòng tin của người tiêu dùng.

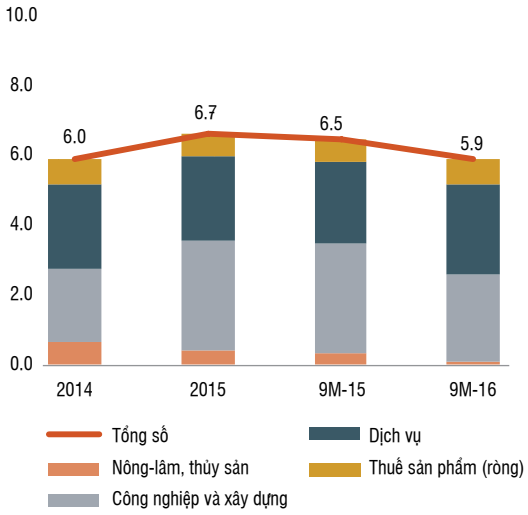
Hình 3: Đà tăng trưởng chững lại

Tăng trưởng GDP (so với cùng kỳ, %)



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Đóng góp vào tăng trưởng GDP (điểm %)



Nguồn: Tổng cục Thống kê

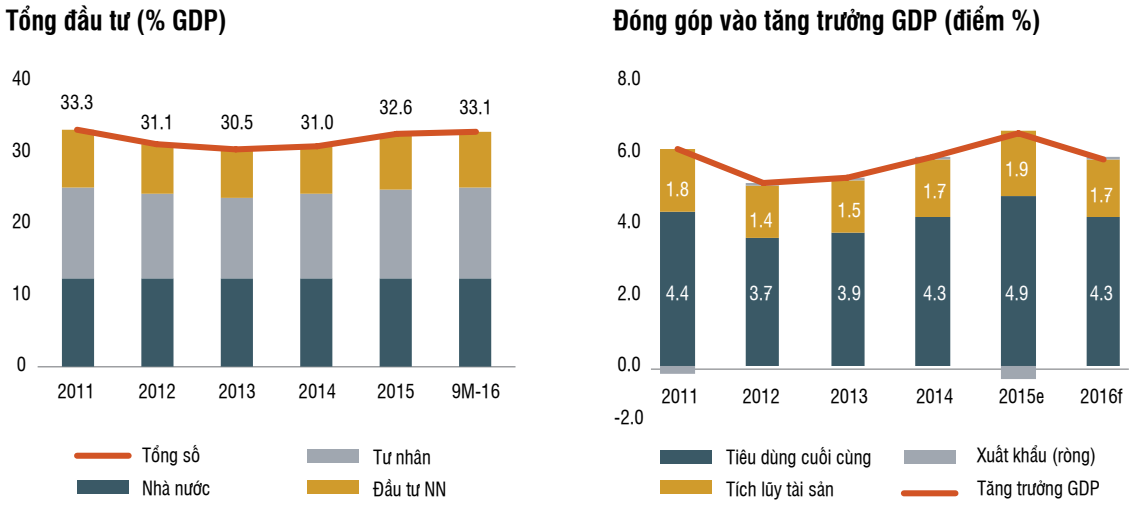
Hạn hán nghiêm trọng đã gây ảnh hưởng đáng kể đến sản xuất nông nghiệp. Hạn hán và xâm mặn nghiêm trọng ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long và duyên hải trung Nam bộ dẫn đến sản lượng nông nghiệp bị suy giảm 1,2% trong quý một. Tăng trưởng quay lại vào quý 2 (0,4%) và tiếp tục được nâng lên đến 2,1% trong quý

ba. Tuy nhiên, cho dù đã được từng bước phục hồi, ngành nông nghiệp chỉ tăng trưởng 0,7% trong chín tháng đầu năm 2016, so với 2,1% cùng kỳ năm trước.

Sản xuất công nghiệp vẫn đóng vai trò chính trong tăng trưởng, nhưng đã giảm đà do sản lượng dầu thô bị cắt giảm và sức cầu bên ngoài đi xuống. Về tổng thể, giá trị gia tăng của các ngành công nghiệp và xây dựng tăng 7,5% (so với cùng kỳ năm trước) trong chín tháng đầu năm nay. Mặc dù vẫn thấp hơn tốc độ tăng trưởng 9,9% cùng kỳ năm trước nhưng công nghiệp vẫn đóng góp được khoảng một nửa tổng mức tăng trưởng GDP năm nay. Sản lượng ngành khai khoáng giảm mạnh ở mức 7,1% trong ba quý đầu năm, chủ yếu do cắt giảm sản lượng dầu thô vì giá dầu trên toàn cầu vẫn thấp. Tuy nhiên, số này lại được bù đắp do duy trì được kết quả của các ngành chế tạo và chế biến theo định hướng xuất khẩu, chủ yếu trong khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và hoạt động xây dựng được hưởng lợi nhờ ngành bất động sản được phục hồi và nguồn tín dụng dồi dào.

Xét về tổng cầu thì sức cầu trong nước vẫn được cải thiện do đầu tư và tiêu dùng tăng lên. Tiêu dùng cuối cùng và tích lũy tài sản dự kiến đóng góp lần lượt ở mức 4,3 và 1,7 điểm phần trăm cho tổng tăng trưởng GDP năm 2016 (Hình 4). Trong chín tháng đầu năm 2016, đầu tư tăng 9,6% (so với cùng kỳ năm trước) theo giá hiện hành nâng tổng đầu tư toàn xã hội nên khoảng 33% GDP. Giải ngân vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) ở Việt Nam tăng 12,4% (so với cùng kỳ năm trước) đóng góp đến gần một phần tư tổng mức đầu tư ở Việt Nam. Bên cạnh đó, đầu tư công vẫn được duy trì ở mức cao, đóng góp khoảng 38% tổng đầu tư toàn xã hội, còn đầu tư của tư nhân trong nước lại được hỗ trợ do nguồn tín dụng ngân hàng dồi dào. Do thu nhập thực tăng lên và lạm phát vẫn thấp, doanh số bán lẻ tăng mạnh ở mức 9,5%, cho thấy tốc độ tăng trưởng tiêu dùng cũng ở mức cao.

Hình 4: Cầu trong nước đóng góp cho tăng trưởng



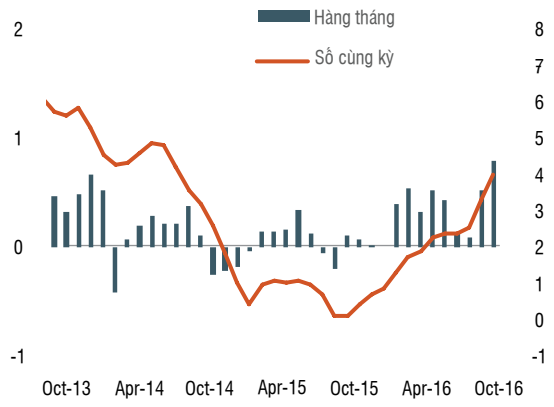
Nguồn: Tổng cục Thống kê

Lạm phát tăng do tăng giá các hàng hóa và dịch vụ do nhà nước quản lý

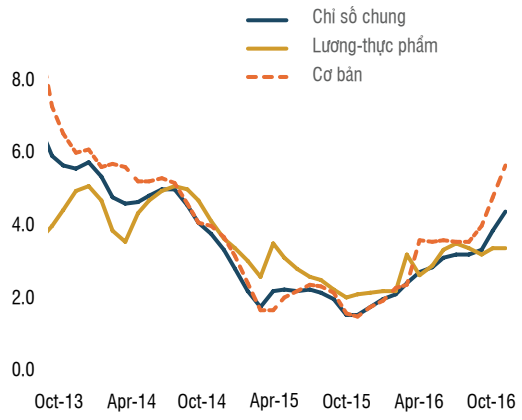
Mặc dù lạm phát cơ bản vẫn ở mức thấp, chỉ số giá tiêu dùng đã tăng lên trong những tháng gần đây sau một loạt quyết định tăng giá hàng hóa và dịch vụ do nhà nước quản lý, chủ yếu trong nhóm y tế và giáo dục. Chỉ số giá tiêu dùng tăng 4,1% (so với cùng kỳ năm trước) vào tháng 10/2016, so với mức 0,6% vào tháng 12/2015 (Hình 5). Điều chỉnh giá dịch vụ y tế và giáo dục đã chiếm khoảng 67% mức tăng chỉ số giá tiêu dùng kể từ đầu năm. Với nỗ lực hướng tới tính đúng tính đủ, chỉ số giá các dịch vụ chăm sóc y tế và giáo dục đã tăng mạnh ở mức lần lượt là 46,8% và 10,9% (so với cùng kỳ) vào tháng 10/2016 sau đợt điều chỉnh viện phí cho dịch vụ chăm sóc y tế, giá thuốc và học phí. Bên cạnh đó, đợt hạn hán và sụt giảm sản xuất nông nghiệp cũng gây áp lực cho giá lương thực thực phẩm, đặc biệt trong nửa đầu của năm với mức tăng từ 1% vào tháng 12/2015 lên 2,6% tháng 10/2016.

Hình 5: Lạm phát tăng lên trong những tháng gần đây

Chỉ số giá tiêu dùng (CPI) hàng tháng (%)



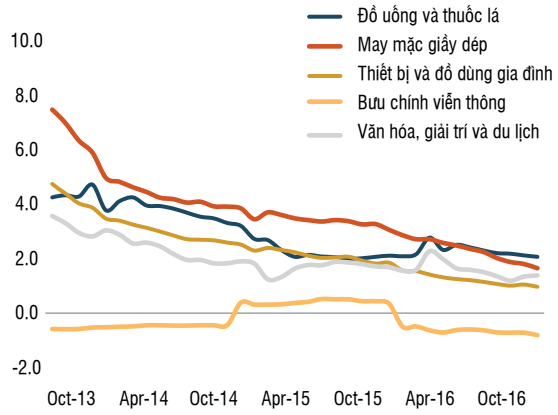
Chỉ số giá tiêu dùng (CPI) so với cùng kỳ năm trước (%)



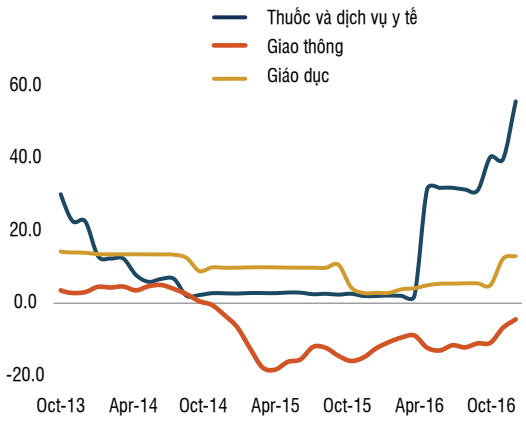
Nguồn: Tổng cục Thống kê

Hình 6: Chỉ số giá của các nhóm hàng hóa và dịch vụ khác nhau

Giá theo cơ chế thị trường



Giá do nhà nước quản lý



Nguồn: Tổng cục Thống kê

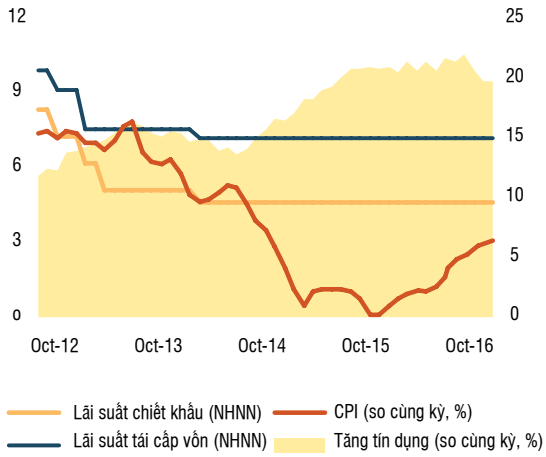
Chính sách tiền tệ trong năm cũng dường như được gián tiếp nới lỏng do các biện pháp trung hòa chưa thực sự triệt để từ quá trình tích lũy ngoại tệ. Dòng ngoại tệ mạnh mẽ do thặng dư cán cân thanh toán đã giúp NHNN tăng dự trữ ngoại hối. Một lượng lớn ngoại tệ được tích lũy mà chưa được trung hòa triệt để dẫn đến nguồn thanh khoản nội tệ dồi dào, lãi suất liên ngân hàng ngắn hạn giảm xuống dưới 1%, chênh lệch lớn so với lãi suất chính sách chính thức. Mặc dù áp lực lạm phát vẫn ở mức thấp, nhưng hiện đang có những quan ngại về việc chính sách tiền tệ mở rộng trong thời gian dài - giống như trước đây - sẽ gây áp lực lên giá cả tài sản, từ đó kích hoạt áp lực lạm phát về lâu dài.

Tăng trưởng tín dụng vẫn ở mức cao, làm dấy lên quan ngại về tăng rủi ro đối với ổn định tài chính trong trung hạn. Để theo đuổi chỉ tiêu chính thức về tăng trưởng tín dụng, Ngân hàng Nhà nước đã phải nới lỏng chính sách cẩn trọng vĩ mô, bao gồm điều chỉnh trọng số rủi ro và hệ số vốn vay dài hạn trên tiền gửi ngắn hạn, làm tăng thanh khoản để hoàn thành chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng là 19% (so với cùng kỳ năm trước) vào tháng 10/2016. Tăng trưởng tín dụng cao - gấp gần ba lần so với tốc độ tăng trưởng GDP (Hình 7) - có thể làm tăng những rủi ro

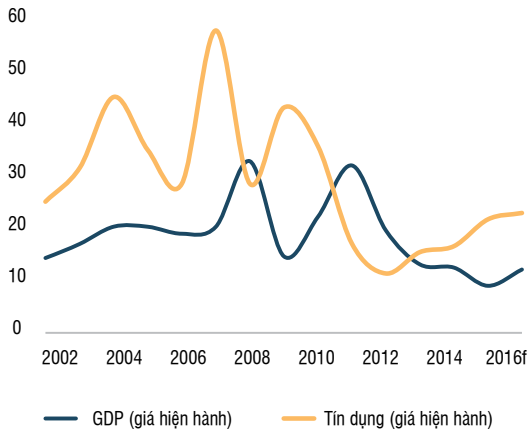
hiện hữu về ổn định tài chính, đặc biệt với tỷ lệ tín dụng trên GDP - hiện ở mức 112% - vốn đã cao cho quốc gia ở mức thu nhập như Việt Nam (Hình 8). Những quan ngại trên là có cơ sở trong điều kiện các món nợ xấu trước đây vẫn chưa được xử lý triệt để và vẫn đang tiếp tục ảnh hưởng đến tình hình tài chính của nhiều ngân hàng. Một vấn đề cần quan tâm nữa là dung lượng tín dụng cho cho tăng trưởng dường như đang bị đẩy lên do lượng tín dụng tăng nhanh nhưng lại tạo ra mức tăng trưởng kinh tế không cao như dự kiến.

Hình 7: Tăng trưởng, lạm phát và tín dụng

Lãi suất chính sách và tăng trưởng tín dụng (%)



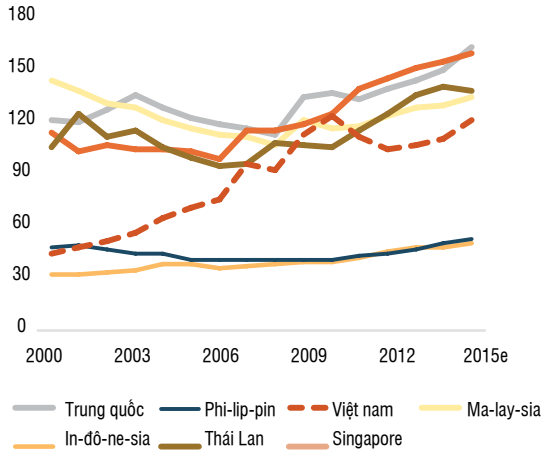
Tăng trưởng tín dụng so với tăng trưởng GDP (%)



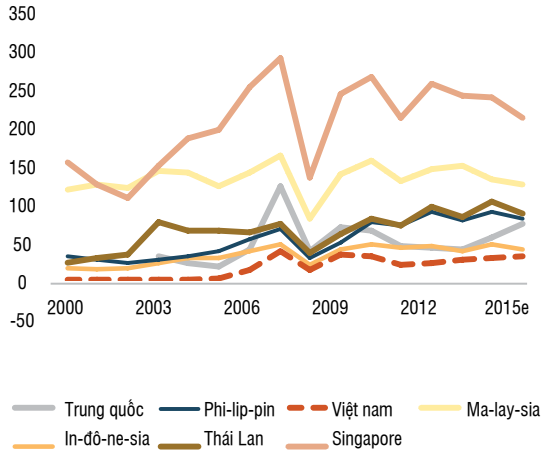
Nguồn: Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Nhà nước

Hình 8: Vốn vay ngân hàng và thị trường chứng khoán

Tín dụng dành cho khu vực tư nhân (% GDP)



Mức vốn hóa trên thị trường của các doanh nghiệp niêm yết (% GDP)

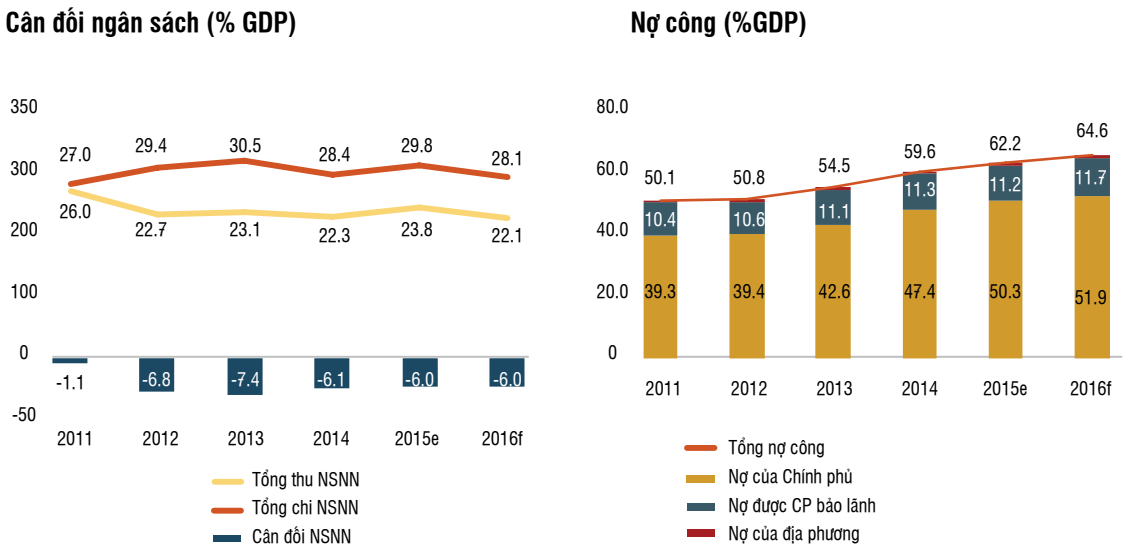


Nguồn: Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Nhà nước

Áp lực tài khóa kéo dài đòi hỏi phải có hành động kiên quyết

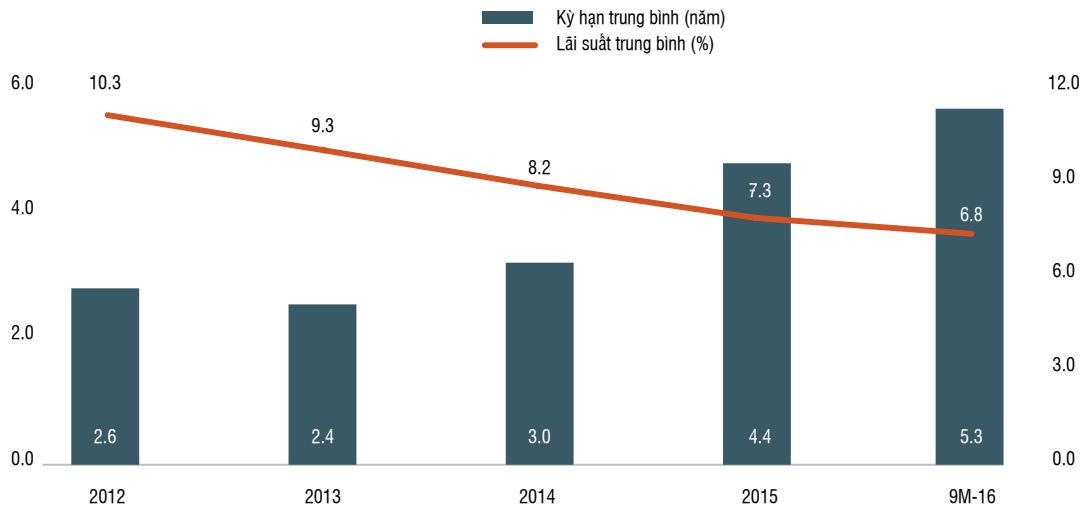
Bội chi ngân sách ở mức cao đã và đang diễn ra trong nhiều năm gần đây. Bội chi ngân sách bình quân ở mức 5.5% GDP trong năm năm qua, dẫn đến nợ công tăng cao. Mặc dù rủi ro khó khăn nợ cấp tính vẫn tương đối thấp, nhưng nợ công thời gian qua tăng nhanh và đang tiến sát đến ngưỡng theo luật định ở mức 65% GDP. Bộ Tài chính cho biết tổng dư nợ công của Việt Nam tính đến cuối năm 2015 (gồm nợ của Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương) được ước tính ở mức 62,2% GDP, cao hơn khoảng 12 điểm phần trăm so với năm 2011 và đang nhanh chóng tiến sát mức trần luật định là 65% GDP (Hình 9). Trong khi đó, nhu cầu huy động vốn trung hạn cho ngân sách - bao gồm cả nhu cầu trả nợ ngắn hạn trong nước (Hình 10) - lại rất lớn và chi trả lãi suất đang tăng lên. Hơn nữa, khả năng tiếp cận nguồn vốn có tính chất ưu đãi của nước ngoài đương nhiên sẽ tiếp tục bị thắt chặt khi Việt nam cũng cố được vị thế của mình là quốc gia thu nhập trung bình và phải phụ thuộc nhiều hơn vào thị trường vốn quốc tế để huy động vốn cho Chính phủ.

Hình 9: Bội chi ngân sách kéo dài và nợ công tăng cao



Nguồn: Bộ Tài chính, Quỹ tiền tệ Quốc tế và Ngân hàng Thế giới

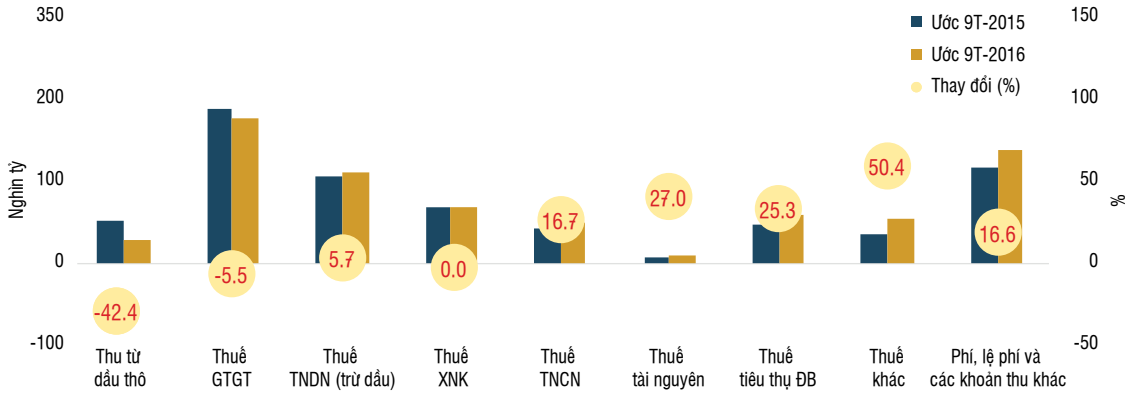
Hình 10: Cơ cấu nợ công trong nước



Nguồn: Bộ Tài chính

Kết quả thu chi ngân sách trong những tháng đầu năm 2016 tiếp tục thể hiện những áp lực lâu nay với ngân sách. Số thu thực hiện trong 9 tháng đầu năm 2016 ước tăng 5,2% (so với cùng kỳ năm trước), theo giá hiện hành, đạt 71% chỉ tiêu ngân sách. Kết quả thu trên chủ yếu nhờ vào nguồn thu ngoài thuế cao hơn. Ngược lại, số thu từ các sắc thuế lớn (thuế giá trị gia tăng - GTGT, thuế thu nhập doanh nghiệp - TNDN và thuế xuất nhập khẩu) tổng cộng chiếm đến gần hai phần ba tổng thu từ thuế lại chưa đạt chỉ tiêu ngân sách. Số thu từ thuế GTGT giảm 5,5%, thu từ xuất nhập khẩu được giữ ổn định còn thu từ thuế TNDN (trừ dầu thô) tăng 5,7%. Giá dầu thấp kéo dài cùng với sản lượng bị cắt giảm đang làm tăng áp lực lên nguồn thu dầu thô, với kết quả thực hiện chỉ bằng khoảng một nửa so với chỉ tiêu cho cả năm. Kết quả thu từ thuế suy giảm phần nào được bù đắp do thu ngoài thuế tăng lên, với mức tăng 24%, chiếm gần 30% tổng thu. Do thu ngoài thuế không phải là nguồn thu thường xuyên, vấn đề đặt ra là mức tăng gần đây liệu có bền vững (Hình 11).

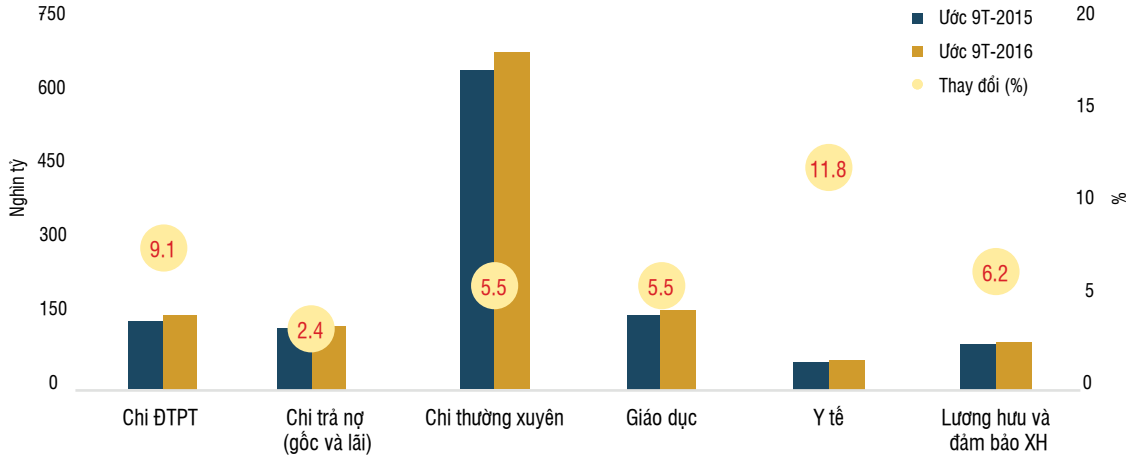
Hình 11: Thu ngân sách chững lại



Nguồn: Bộ Tài chính

Chi tiêu công tiếp tục xu hướng mở rộng chủ yếu do tăng đầu tư. Tổng cih tiêu công tăng 6,2% theo giá hiện hành trong sáu tháng đầu năm 2016 so với cùng kỳ năm trước, đạt 67% chỉ tiêu ngân sách năm 2016 (Hình 12). Mặc dù chi thường xuyên tăng 5,5%, chi đầu tư tăng đến 9,1% với sự đóng góp của các dự án đầu tư công lớn. Chi trả nợ (bao gồm cả trả gốc và trả lãi) cũng tiếp tục tăng trong năm 2016, hiện chiếm 16,2% tổng thu.

Hình 12: Chi ngân sách tăng



Nguồn: Bộ Tài chính

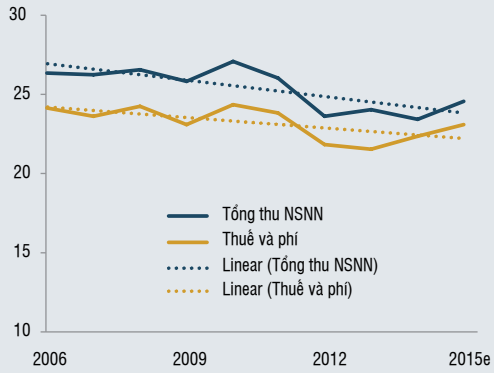
Chính phủ tiếp tục cam kết giảm bội chi ngân sách trong trung hạn nhằm kiềm chế tốc độ tỷ lệ nợ công trên GDP. Kế hoạch tài chính trung hạn 2016 - 2020, được Quốc hội thông qua ngày 9 tháng 11 năm 2016, cho thấy dự kiến từng bước điều chỉnh ngân sách trong bốn năm tiếp theo. Kế hoạch đã xác định mục tiêu giảm bội chi ngân sách xuống 3,5% GDP vào năm 2020. Điều quan trọng lúc này là phải có được các biện pháp chính sách cụ thể để đảm bảo thực hiện các chỉ tiêu điều chỉnh theo dự kiến. Chất lượng điều chỉnh, bao gồm cả cân đối giữa các biện pháp thu và chi kết hợp, đồng thời chú trọng vào nâng cao hiệu suất chi tiêu, thay vì cắt giảm đồng loại chi tiêu và đầu tư được phép chủ động, cũng là vấn đề quan trọng. Tương tự, nhu cầu đảm bảo kỷ cương ngân sách cũng phải cân đối với nhu cầu đảm bảo dư địa tài khóa cho các hoạt động đầu tư quan trọng về hạ tầng và chi tiêu cho các sự nghiệp công thiết yếu.

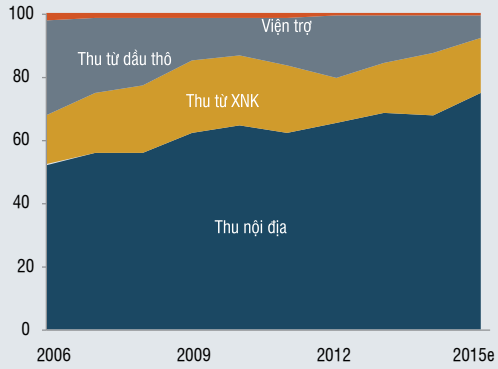
Chính phủ ngày càng chú trọng đến củng cố chi ngân sách. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 22/CT-TTg, tháng 6/2016, về tăng cường triển khai các nhiệm vụ tài chính và ngân sách nhà nước năm 2016. Theo đó, tăng cường hiệu quả và hiệu suất đầu tư công là một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất để củng cố chi đầu tư. Bên cạnh đó cũng cần phải có các biện pháp kiên quyết nhằm ổn định và hợp lý hóa chi thường xuyên. Tổng chi ngân sách nhà nước năm 2016 dự kiến tăng khoảng 3,5% theo giá hiện hành so với số ước thực hiện năm 2015, so với tốc độ tăng bình quân là 14% giai đoạn 2011 - 2015. Về ngân sách đầu tư, vấn đề được chú trọng hiện nay là phải hoàn thành các dự án dở dang; dự án mới chỉ được phê duyệt trong các trường hợp ngoại lệ. Về chi đầu tư, quy định hiện nay thắt chặt chi tiêu dựa trên số thu có được thay vì dựa trên kế hoạch trong ngân sách gốc.

Chính phủ có thể phải mất nhiều thời gian hơn để tái cân đối và ổn định thu ngân sách. Chính phủ hiện đang tìm cách tăng cường huy động thu. Điều này đòi hỏi những nỗ lực liên tục nhằm tăng cường cải thiện về chính sách thu và quản lý thu. Về chính sách thu, điều quan trọng là phải tiếp tục cải cách chính sách theo hướng đẩy mạnh huy động thu trong nước. Một só phương án chính sách cụ thể cần tiếp tục cân nhắc để đẩy mạnh kết quả thu bao gồm: (i) mở rộng cơ sở tính thuế GTGT; (ii) mở rộng cơ sở tính thuế TNDN và hợp lý hóa các hình thức ưu đãi thuế; (iii) tăng thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt; (iv) xây dựng hệ thống thuế tài sản hiện đại; và (v) hợp lý hóa các chính sách thu liên quan đến tài nguyên. Song song với những thay đổi về chính sách thuế, cải cách quản lý thuế vẫn là một ưu tiên. Giai đoạn cải cách quản lý thuế tiếp theo bao gồm đánh giá một cách có hệ thống hơn và triển khai quá trình tái thiết kế quy trình nghiệp vụ, hướng tới nghiệp vụ thuế minh bạch dựa trên thông tin, áp dụng kiểm tra trên cơ sở rủi ro nhằm cải thiện về quản lý tuân thủ. Nếu được triển khai đầy đủ, các biện pháp trên không chỉ giúp nâng cao hiệu suất và hiệu quả quản lý thuế nhằm tối đa hóa huy động thu mà còn giúp giảm chi phí tuân thủ của người nộp thuế đồng thời cải thiện môi trường kinh doanh theo hướng căn bản (Hộp 1).

Hộp 1: Cải cách thuế để phục vụ tăng trưởng kinh tế

Số thu của Việt Nam vẫn ở mức cao, những đã giảm dần trong những năm gần đây. Tỷ trọng tổng thu và thu từ thuế trên GDP lần lượt giảm từ mức 26% và 23% giai đoạn 2006 - 2010 xuống còn 23% và 20,4% giai đoạn 2011 - 2015. Có ba yếu tố làm giảm tỷ trọng: (i) giảm thu từ dầu thô; (2) giảm mạnh thuế xuất nhập khẩu do hội nhập toàn cầu sâu hơn; và (3) giảm nguồn thu từ đất. Tuy nhiên, cơ cấu thu đã có những chuyển biến tích cực do số thu dựa vào vào các nguồn thu bền vững hơn. Tỷ lệ thu nội địa trên tổng thu tăng đáng kể từ 52% giai đoạn 2001 - 2005 lên đến trên 68% giai đoạn 2011 - 2015.





Chiến lược cải cách thuế tổng thể của Chính phủ là chấm dứt xu hướng giảm thu và ổn định thu ở mức khoảng 22 - 23% GDP. Kế hoạch triển khai cải cách giai đoạn 2016 - 2020 đã được dự thảo và dự kiến sẽ được Bộ Tài chính thông qua vào cuối năm 2016. Kế hoạch cải cách thuế tốt sẽ giúp xử lý được những thách thức về cân đối ngân sách, suy giảm nguồn thu từ xuất nhập khẩu và tình trạng xói mòn cơ sở tính thuế ngày càng lớn do hội nhập toàn cầu đồng thời cải thiện được môi trường đầu tư.

Các biện pháp cải cách quản lý thuế đang được thực hiện với mục tiêu bảo tồn cơ sở tính thuế và cải thiện môi trường đầu tư. Việt Nam đã tiến hành một loạt những cải cách dựa trên chỉ số nhằm giảm chi phí tuân thủ thuế thông qua ba Nghị quyết 19 của Chính phủ, qua đó giúp nâng Việt Nam lên 11 bậc trong chỉ số về nộp thuế trong Báo cáo môi trường kinh doanh năm 2017. Việt Nam đang trong quá trình ban đầu nhằm thiết lập khung pháp lý, tăng cường năng lực và cơ cấu tổ chức để tham gia vào chương trình chống xói mòn cơ sở tính thuế và chuyển lợi nhuận (BEPS) và triển khai các biện pháp BEPS. Chính phủ đang dự thảo một nghị quyết nhằm xử lý những thách thức về chuyển giá, như thông tin bất đối xứng, hoặc khấu trừ lãi suất quá cao. Đồng thời, Bộ phận quản lý doanh nghiệp lớn (LTO) cũng đang được nâng cấp để tăng cường thêm các chức năng nhằm nâng cao hiệu quả quản lý thuế đối với nhóm đối tượng nộp thuế quan trọng này. Phương thức quản lý trên cơ sở rủi ro đang được áp dụng cho các chức năng chính như kiểm tra thuế và hoàn thuế. Trong trung hạn, Bộ Tài chính cho biết sẽ tiếp tục cải cách trong các lĩnh vực này, đồng thời tái thiết kế quy trình nghiệp vụ hiện nay trên cơ sở tăng cường hệ thống công nghệ thông tin.

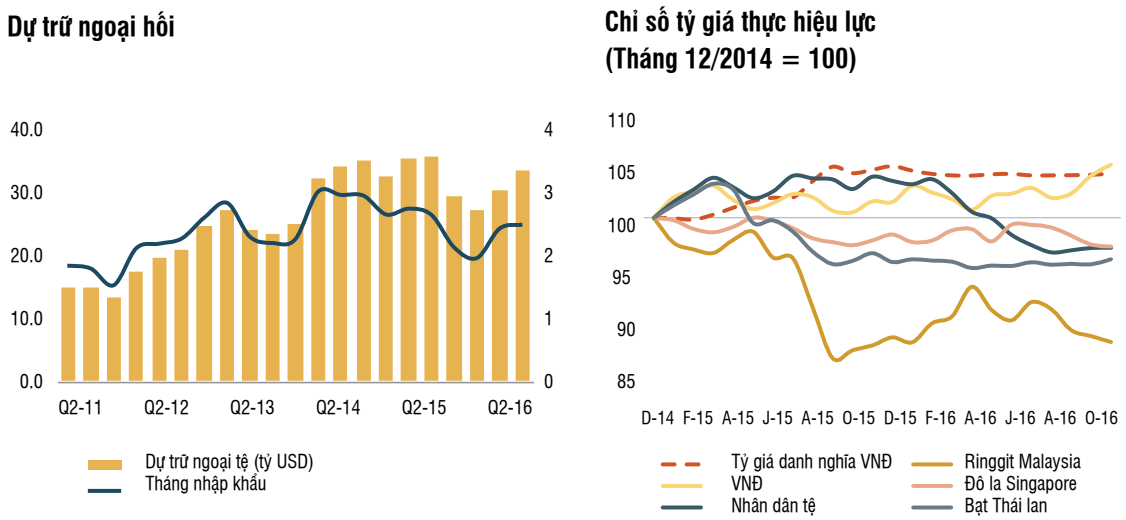
Cải cách chính sách thuế dự kiến sẽ được thực hiện trong trung hạn. Nhiều cải cách chính sách chính đã được thực hiện như giảm thuế TNDN về mức 20 % kể từ tháng 1, 2016 hay áp dụng các ngưỡng thuế VAT từ năm 2013. Trong trung hạn, Chính phủ có thể cân nhắc việc thống nhất cơ cấu thuế suất VAT hoặc dần bãi bỏ các hình thức miễn thuế nhằm mở rộng cơ sở tính thuế. Về thuế TNDN, các hình thức ưu đãi gây tổn hại tới cơ sở tính thuế cần được rà soát lại nhưng theo một cách cẩn trọng để tránh ảnh hưởng tới quá trình thu hút đầu tư. Các lựa chọn khác nhằm thực hiện mục tiêu tăng cường huy động nguồn lực trong nước bao gồm áp dụng thuế tài sản, đồng thời cải thiện các quy định hiện hành về thuế tài nguyên, thuế môi trường và thuế tiêu thụ đặc biệt.

Củng cố kinh tế đối ngoại trong điều kiện sức cầu trên toàn cầu còn yếu

Tình hình kinh tế đối ngoại của Việt Nam tiếp tục được cải thiện nhờ thặng dư tài khoản vãng lai và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) tăng mạnh. Cán cân thương mại hàng hóa của Việt Nam ghi nhận mức thặng dư tăng cao vào năm 2016 sau khi tăng trưởng nhập khẩu giảm ở mức lớn hơn suy giảm về xuất khẩu. Mặc dù số lợi nhuận và

cổ tức bị chuyển ra nước ngoài tiếp tục tăng lên do khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) của Việt Nam rất lớn, nhưng số này phần nào được bù đắp bởi dòng kiều hối và tổng thặng dư tài khoản vãng lai tăng lên trong những tháng đầu năm. Thặng dư tài khoản vốn tiếp tục ở mức cao do dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vẫn ổn định và Việt Nam vẫn tiếp tục được tiếp cận các nguồn vốn có tính chất ưu đãi. Tình trạng cán cân thanh toán được cải thiện đã tạo điều kiện để NHNN ổn định tỷ giá danh nghĩa và nâng dự trữ ngoại hối lên khoảng 2,6 tháng nhập khẩu vào cuối quý 2, 2016. Tuy nhiên, tốc độ mất giá danh nghĩa tương đối chậm của đồng nội tệ dẫn đến tỷ giá thực hiệu lực (REER) tăng 5,4% kể từ đầu năm 2015. Xu hướng tỷ giá trên đi ngược với hầu hết các đồng tiền trong khu vực bị mất giá thực ở mức từ 3 đến 13% trong cùng kỳ. Tình trạng này về lâu về dài có thể ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh xuất khẩu của Việt Nam (Hình 13).

Hình 13: Dự trữ ngoại hối và tỷ giá



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước và Ngân hàng Thế giới

Tuy nhiên, tăng trưởng xuất khẩu phần nào đã chững lại trong mười tháng đầu năm 2016. Tổng giá trị xuất khẩu của Việt Nam ước tính chỉ tăng 7% so với cùng kỳ trong mười tháng đầu năm 2016, chủ yếu do giá xuất khẩu hàng hóa thô ở mức thấp và sức cầu bên ngoài còn yếu (Bảng 2). Giá dầu vẫn ở mức thấp khiến cho kim ngạch xuất khẩu dầu thô giảm 17% còn sản lượng xuất khẩu giảm 22%. Xuất khẩu gạo chững lại được bù đắp do xuất khẩu rau quả, cà phê, hồ tiêu, hạt điều, cao su và hải sản tăng lên. Kim ngạch xuất khẩu rau quả tăng 31% (so với cùng kỳ năm trước) đạt 2 tỷ US$ trong mười tháng đầu năm 2016, vượt qua kim ngạch xuất khẩu gạo (1,88 tỷ), và dầu thô (1,92 tỷ US$). Bên cạnh đó, cầu bên ngoài yếu đi cũng ảnh hưởng đến tăng trưởng xuất khẩu. Hầu hết các mặt hàng xuất khẩu của các ngành chế tạo, chế biến sử dụng nhiều lao động như may mặc, giày da, điện thoại và máy tính tiếp tục tăng trưởng, nhưng ở mức thấp hơn so với năm trước. Mặc dù vậy, tỷ trọng các mặt hàng chế tạo chế biến trong kim ngạch xuất khẩu tiếp tục tăng lên nhờ đẩy mạnh đa dạng hóa sản phẩm. Cho dù đà tăng xuất khẩu có chững lại nhưng Việt Nam vẫn có được kết quả ấn tượng so với nhiều quốc gia trong khu vực (hình 14).

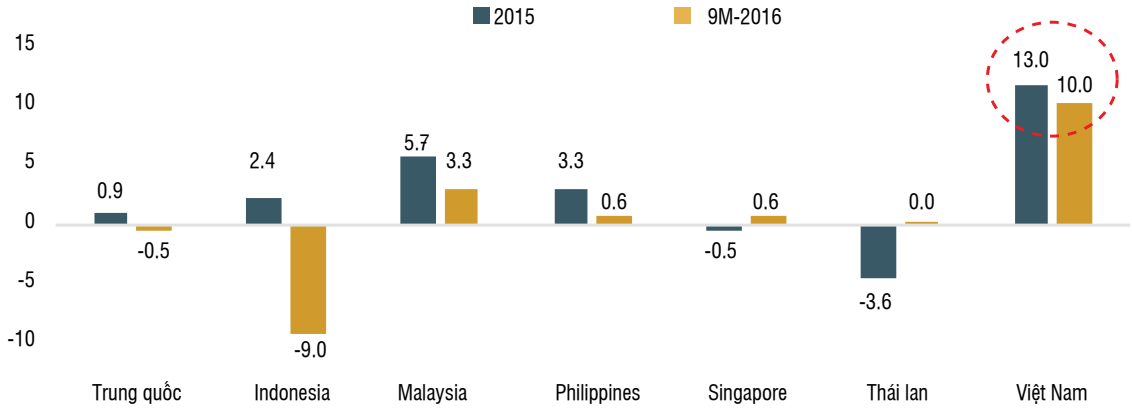
Bảng 2: Xuất khẩu hàng hóa

	Tỷ trọng trên tổng giá trị (%)			Tăng trưởng (%, so với cùng kỳ năm trước)		
	2014	2015	10M-16	2014	2015	10M-16
Tổng giá trị xuất khẩu	100,0	100,0	100,0	13,8	7,9	7,0
Dầu thô	4,8	2,3	1,3	-0,2	-48,5	-41,2
Mặt hàng ngoài dầu thô	95,2	97,7	98,7	14,6	10,8	8,2
Mặt hàng nông thủy hải sản	14,7	12,7	12,7	12,1	-6,9	7,3
Gạo	2,0	1,7	1,3	0,4	-4,5	-17,4
Thủy hải sản	5,2	4,1	4,0	16,9	-16,0	6,4
Mặt hàng chế tạo chế biến giá trị thấp	49,4	49,2	49,0	17,2	7,6	7,5
May mặc	13,9	14,1	13,7	16,6	9,1	4,1
Giày da	6,9	7,4	7,3	22,9	16,3	7,8
Mặt hàng chế tạo chế biến công nghệ cao	24,8	30,1	31,6	11,3	31,0	11,1
Điện thoại và phụ tùng	15,7	18,6	19,7	11,1	27,9	10,4
Máy tính và đồ điện tử	7,6	9,6	10,3	7,9	36,5	15,6
Khu vực trong nước	*32,6*	*29,5*	*28,6*	*11,8*	*-2,5*	*4,0*
Khu vực đầu tư NN	*67,4*	*70,5*	*71,4*	*14,8*	*13,0*	*8,2*
Khu vực đầu tư NN (trừ dầu thô và điện thoại)	*58,9*	*62,7*	*63,8*	*17,9*	*14,3*	*9,8*

Nguồn: *Tổng cục Hải quan*

Hình 14: Tăng trưởng xuất khẩu hàng hóa của các quốc gia ĐPT Đông Á - Thái Bình Dương

(Theo giá cố định năm 2010 bằng đồng US$, điều chỉnh theo mùa vụ)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới

Tốc độ tăng trưởng nhập khẩu đã giảm đáng kể trong mười tháng đầu năm 2016. Tổng giá trị nhập khẩu ước tăng khoảng 2,2% trong mười tháng đầu năm, so với 13,4% cùng kỳ năm trước, chủ yếu do giảm nhập khẩu nhiên liệu, máy móc và thiết bị, đồng thời nhu cầu cung ứng nguyên vật liệu và sản phẩm trung gian để chế biến xuất khẩu cũng chững lại. Sau ba năm tăng mạnh, kim ngạch nhập khẩu máy móc thiết bị của các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài giảm 15% trong mười tháng đầu năm 2016, cho thấy chu kỳ đầu tư đã ở giai đoạn tới hạn. Tuy nhiên, kim ngạch nhập khẩu máy móc thiết bị của các doanh nghiệp trong nước lại tăng 20%, thể hiện đây là giai đoạn hoàn thành nhiều dự án đầu tư lớn của khu vực công và tư nhân trong nước. Kim ngạch nhập khẩu ô tô giảm mạnh do tăng thuế và phí xe cá nhân. Tốc độ tăng nhập khẩu chững lại nhìn chung thể hiện tình trạng suy giảm chung của nền kinh tế (Bảng 3).

Bảng 3: Nhập khẩu hàng hóa

	Tỷ trọng trên tổng giá trị (%)			Tăng trưởng (%, so với cùng kỳ năm trước)		
	2014	2015	10M-16	2014	2015	10M-16
Tổng giá trị nhập khẩu	100,0	100,0	100,0	12,0	12,0	2,2
Sản phẩm xăng dầu	6,3	4,2	3,4	9,8	-26,2	-17,9
Máy móc & thiết bị	15,2	16,7	16,0	20,0	23,1	-1,7
Nguyên liệu & hàng hóa trung gian	65,3	65,2	66,3	9,2	11,9	3,5
Hàng tiêu dùng	8,3	9,0	9,3	19,6	21,3	8,1
Khu vực trong nước	*43,0*	*41,3*	*40,8*	*10,5*	*7,5*	*2,5*
Khu vực nước ngoài	*57,0*	*58,7*	*59,2*	*13,1*	*15,5*	*2,0*

Nguồn: Tổng cục Hải quan

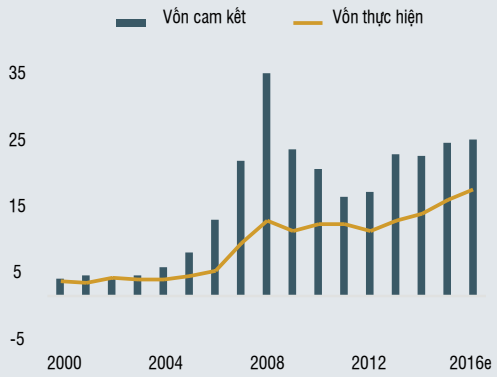
Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vẫn là động lực quan trọng để Việt Nam đạt các kết quả đáng ghi nhận về thương mại và tăng trưởng kinh tế nói chung. Phần nào do chi phí lao động thuộc dạng thấp trên thế giới, tốc độ mở cửa về thương mại (Việt Nam đã ký kết nhiều hiệp định thương mại hơn bất kỳ quốc gia nào khác trong khu vực) và lợi thế địa lý, Việt Nam đã trở thành điểm đến hấp dẫn của đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Đến cuối tháng 10/2016, Việt Nam đã tiếp nhận đầu tư của trên 100 quốc gia và vùng lãnh thổ, với tổng cam kết đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) lên đến khoảng 280 tỷ US$ (tương đương 150% GDP) cho rất nhiều các hoạt động đầu tư đa dạng. Khu vực đầu tư nước ngoài đóng góp khoảng 18% GDP của Việt Nam, gần một phần tư tổng đầu tư toàn xã hội, hai phần ba tổng kim ngạch xuất khẩu và tạo ra hàng triệu việc làm trực tiếp và gián tiếp. Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) không những chỉ đem lại vốn đầu tư mà cả các công nghệ tiên phong, năng lực quản lý và kiến thức thị trường cho VIệt Nam, góp phần nâng tầm các ngành công nghiệp và tăng trưởng năng suất Hộp 2).

Tuy nhiên, kết nối giữa các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và các doanh nghiệp cung ứng trong nước còn tương đối yếu. Mặt khác, các doanh nghiệp trong nước chủ yếu hướng nội và phục vụ cho thị trường trong nước. Kết nối giữa hai phân đoạn thị trường này còn rất hạn chế. Chính vì vậy, khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) hoạt động riêng lẻ thay vì đóng vai trò chung làm xúc tác tăng trưởng, do tác động lan tỏa đến khu vực tư nhân trong nước còn hạn chế ở các mặt tăng cầu về đầu vào, cơ hội tiếp cận công nghệ mới và phương thức quản lý mới, tác động trình diễn và lợi ích do hiệu ứng quần tụ. Các ngành chế tạo chế biến thâm dụng lao động có sự phát triển nhưng chưa kích thích sự phát triển các ngành cung ứng như vải bông, vải tổng hợp, thuốc nhuộm, hóa chất, nhựa và thép. Theo kinh nghiệm của Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Hoa), Sing-ga-po, và hiện nay là Trung Quốc, giá trị gia tăng trong xuất khẩu có thể được nâng lên qua nâng cao hàm lượng công nghệ trong các sản phẩm và dịch vụ xuất khẩu. Những điển hình trên cũng cho thấy mô hình xuất khẩu chủ yếu dựa vào chi phí lao động thấp, các mặt hàng xuất khẩu thâm dụng lao động với hàm lượng công nghệ thấp, rốt cuộc sẽ mất đi lợi thế do lương buộc phải tăng lên.

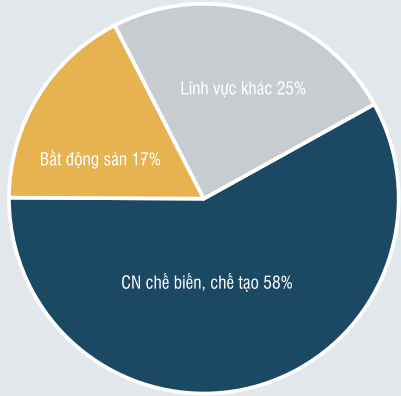
Hộp 2: Vai trò của đầu tư trực tiếp nước ngoài tăng lên trong quá trình phát triển kinh tế của Việt Nam

Tổng quan

FDI vào Việt Nam



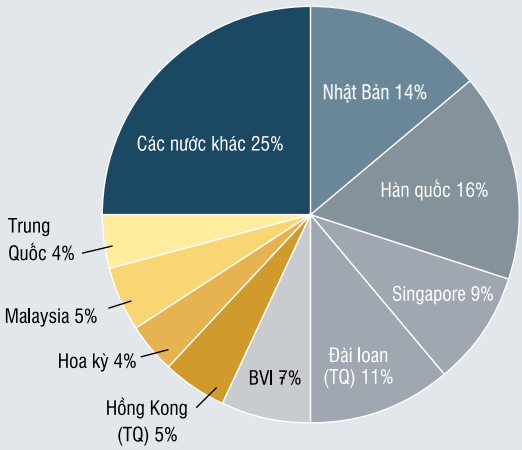
FDI theo ngành



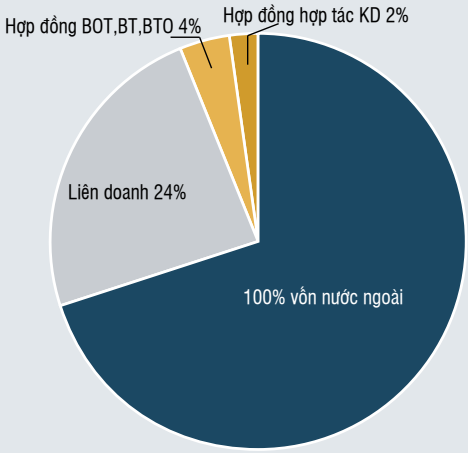
Hầu hết vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đến với Việt Nam được đưa vào các ngành chế tạo chế biến thâm dụng lao động, chiếm 58% tổng dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đổ vào từ năm 1988. Kết quả là Việt Nam nổi lên trở thành một trung tâm lắp ráp, chế tạo và chế biến toàn cầu, được hội nhập vào các chuỗi cung ứng lớn. Hầu hết vốn đầu tư được tập trung vào các ngành công nghiệp nhẹ như dệt may, máy tính, điện thoại di động và các sản phẩm điện tử khác.

Mặc dù có đa dạng nhà đầu tư, các nhà đầu tư trong khu vực vẫn hoạt động mạnh nhất ở Việt Nam. Cho dù Việt Nam được đón tiếp các nhà đầu tư đến từ khoảng 100 quốc gia và vùng lãnh thổ trên khắp thế giới, phần lớn các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) ở Việt Nam lại đến từ khu vực Đông Á, trong đó Hàn Quốc, Nhật Bản, Trung Quốc, Hồng Kông (Trung Quốc), và Đài Loan (Trung Hoa) chiếm khoảng một nửa tổng vốn đầu tư đăng ký. Các quốc gia ASEAN chiếm khoảng 20% dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đến từ Mỹ và châu Âu chỉ chiếm một phần nhỏ dưới 10% tổng vốn.

FDI phân loại theo nguồn



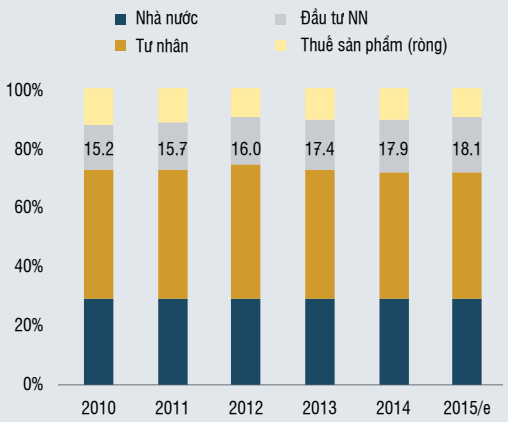
FDI phân loại theo hình thức



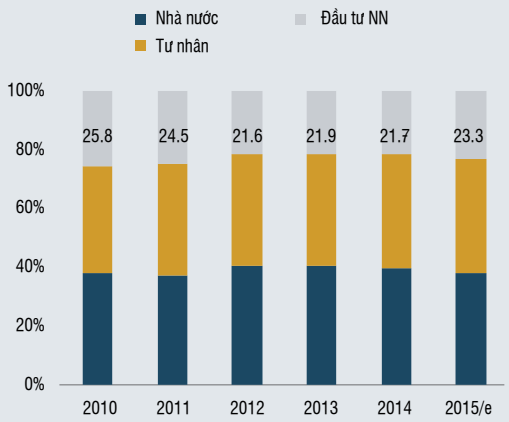
Hầu hết đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) ở Việt Nam là đầu tư mới do nhà đầu tư nước ngoài sở hữu và quản lý toàn bộ. Các nhà đầu tư nước ngoài chủ yếu lựa chọn đầu tư qua hình thức doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài - hiện chiếm 70% tổng các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) ở Việt Nam còn các liên doanh và các hợp đồng hợp tác kinh doanh chiếm phần còn lại.

Nhờ dòng vốn được duy trì, tỷ trọng tham gia của khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) trong sản lượng và tổng đầu tư đã tăng đáng kể. Đến cuối năm 2016, khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đóng góp khoảng 19% GDP của Việt Nam so với 10% năm 2000. Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cũng đóng góp đến gần một phần tư tổng đầu tư toàn xã hội ở VIệt Nam - bằng khoảng 8% GDP. Khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cũng tạo ra 3,9 triệu việc làm - bằng khoảng 30% tổng việc làm trong khu vực doanh nghiệp, tương đương 7% lực lượng lao động của Việt Nam.

Tỷ trọng đóng góp cho GDP

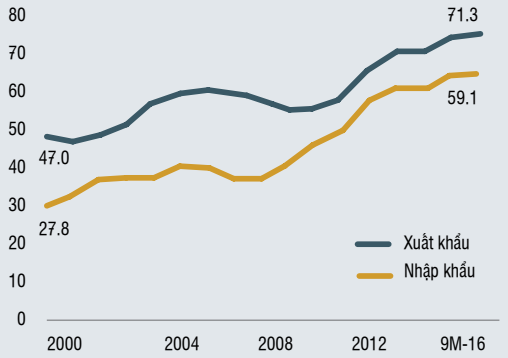


Tỷ trọng trong tổng đầu tư toàn xã hội

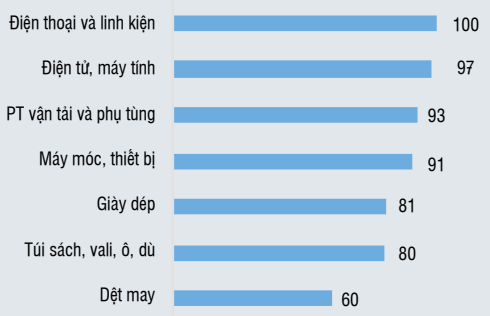


Khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) tiếp tục là yếu tố chính để Việt Nam đạt kết quả về thương mại. Khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đóng góp 70% cho tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam, và làm cho giá trị kim ngạch xuất khẩu ngoài dầu thô tăng trưởng với tốc độ ngoạn mục 25% trong thập kỷ qua. Nhờ các hoạt động chế tạo và chế biến định hướng xuất khẩu của khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), cơ cấu xuất khẩu của Việt Nam đã được chuyển đổi và trở nên đa dạng hơn - từ các mặt hàng thương phẩm thô và nông sản sang các mặt hàng chế tạo chế biến thâm dụng lao động và mặt hàng công nghệ. Những đóng góp đáng kể của đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vào giỏ hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam bao gồm điện thoại thông minh, máy tính và các bộ vi xử lý, máy ảnh, đồ điện tử, và gần đây là phương tiện giao thông. Các mặt hàng xuất khẩu có giá trị cao đã tăng từ 5% lên khoảng một phần ba tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam hiện nay. Đồng thời, khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cũng đẩy mạnh các hoạt động nhập khẩu, đặc biệt là hàng hóa đầu tư như máy móc và thiết bị để mở rộng đầu tư cung như nguyên liệu và hàng hóa trung gian để sản xuất và chế biến xuất khẩu. Thặng dư xuất khẩu mạnh của khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) giúp Việt Nam giảm thiểu tình trạng thâm hụt thương mại kéo dài, qua đó góp phần ổn định các cân đối vĩ mô của Việt Nam.

Tỷ trọng của FDI trong xuất khẩu - nhập khẩu của Việt Nam (% tổng kim ngạch)

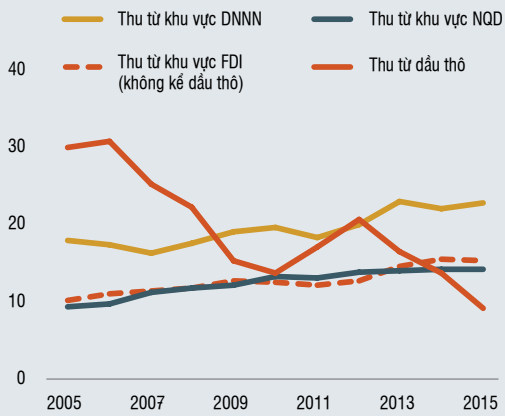


Khu vực FDI chiếm ưu thế trong xuất khẩu hàng chế biến, chế tạo (% tổng kim ngạch)

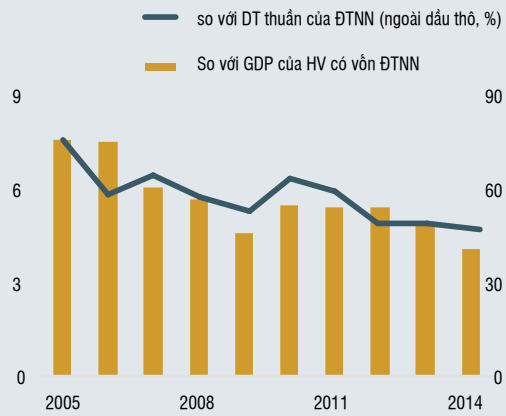


Các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cũng đóng góp khoảng 14% cho thu ngân sách. Đóng góp (thuế và phí) của các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) ngoài dầu thô cho tổng thu ngân sách của Việt Nam đã tăng gần gấp đôi từ 7,4% năm 2005 lên 14,1% năm 2015. Tuy nhiên, đóng góp của các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cho ngân sách theo tỷ trọng doanh số ròng lại giảm từ 7,7% năm 2005 xuống 4,8% năm 2014. Điều này chủ yếu phản ánh các hình thức ưu đãi thuế dành cho các nhà đầu tư nước ngoài để đẩy mạnh thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) nhưng lại làm ảnh hưởng đến kết quả thu và dẫn đến méo mó môi trường đầu tư tổng thể.

Đóng góp vào Ngân sách NN (% tổng thu NSNN)



Đóng góp vào NSNN



C. Tiếp tục đẩy mạnh và tăng cường chuyển đổi cơ cấu kinh tế

Việt Nam đã đạt được những thành tựu vững chắc trong tiến trình chuyển đổi cơ cấu. Sau khi thông qua các chính sách tạo bước ngoặt, như Nghị quyết số 11 (2011) của Chính phủ, Quyết định số 339 (2013) của Thủ tướng Chính phủ, ổn định kinh tế vĩ mô đã từng bước được khôi phục và tăng trưởng kinh tế nhìn chung đã được phục hồi. Bên cạnh đó là thành tựu chuyển đổi cơ cấu quan trọng- về đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và khu vực tài chính.

- **Công cuộc tái cơ cấu khu vực tài chính đã đạt những tiến triển quan trọng nhưng vẫn còn nhiều thách thức.** Những tiến triển đạt được bao gồm hợp nhất các tổ chức tín dụng yếu kém qua sát nhập và mua lại, thắt chặt giám sát ngân hàng, hình thành Công ty quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam (VAMC) nhằm hấp thụ phần lớn nợ xấu. Tuy nhiên, các vấn đề về chất lượng tài sản và rủi ro liên quan đến an toàn vốn tiếp tục là trở ngại của khu vực ngân hàng, khi quá trình xử lý nợ xấu vẫn chậm tiến triển và bị cản trở do thiếu một khuôn khổ pháp lý thuận lợi.

- **Cải cách DNNN cũng đã có tiến triển, nhưng cần chuyển đổi trọng tâm sang tăng cường chiều sâu cải cách.** Nhiều doanh nghiệp nhà nước đã được cổ phần hóa và tình hình quan trị các doanh nghiệp nhà nước đã từng bước được cải thiện. Tuy nhiên, nhiều khi cổ phần hóa chỉ là thoái vốn cổ phần thiểu số, gây hạn chế sự tham gia của khu vực tư nhân và cơ bản vẫn giữ tài sản dưới sự quản lý của nhà nước. Vấn đề tuân thủ các chuẩn mực cao hơn về quản trị doanh nghiệp và minh bạch cũng vẫn chưa được xử lý triệt để.

- **Về đầu tư công, khuôn khổ pháp lý mới sửa đổi đã được ban hành và hiện đang được triển khai.** Luật đầu tư công năm 2014 cơ bản đã tăng cường được khuôn khổ thể chế và thủ tục về quản lý chi đầu tư, bao gồm đẩy mạnh về lập kế hoạch đầu tư trung hạn, tăng cường các hệ thống thẩm định và lựa chọn dự án. Theo các quy định pháp luật, Kế hoạch dầu tư công trung hạn lần đầu tiên được ra đời, vạch ra chương trình đầu tư cho năm năm tiếp theo, trình Quốc hội quyết định.

- **Cuối cùng, Việt Nam cũng đang có những tiến triển về cải thiện môi trường kinh doanh**. Sau khi Nghị quyết số 19/2014 và Nghị quyết số 19/2015 được thông qua, một số khía cạnh về môi trường kinh đoanh dã được cải thiện. Kết quả là Việt Nam được nâng hạng trong chỉ số môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới từ thứ 91 (trên 189 quốc gia) năm 2011 lên thứ 82 (trên 190 quốc gia) trong báo cáo môi trường kinh doanh 2017 vừa ban hành. Mặc dù vậy, Việt Nam vẫn đứng sau các nền kinh tế phát triển hơn trong khu vực như Sing-ga-po, Ma-lay-xia và Thái Lan. Trên cơ sở những thành tựu gần đây, điều quan trọng là Việt Nam cần tiếp tục duy trì những cải cách trên để tạo điều kiện cho doanh nghiệp phát triển và tạo thêm nhiều việc làm trong nước (Hộp 3).

Hộp 3: Việt Nam triển khai cải cách để cải thiện môi trường kinh doanh

Khảo sát môi trường kinh doanh năm 2017 xếp Việt Nam đứng thứ 82 trên 190 nền kinh tế trên thế giới, nhờ vào môt số cải cách tạo thuận lợi cho môi trường kinh doanh ở Việt Nam về: Nộp thuế, bảo vệ nhà đầu tư thiểu số, thương mại xuyên biên giới và tiếp cận điện. Năm trước, Việt Nam đứng thứ 91 trong khảo sát này.

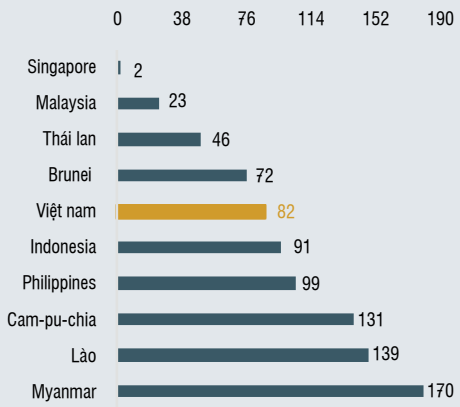
Chủ đề	Thứ hạng MTKD 2017	Thứ hạng MTKD 2016	Thay đổi thứ hạng	Khoảng cách với điểm cao nhất về MTKD 2017	Khoảng cách với điểm cao nhất về MTKD 2016	Thay đổi về khoảng cách với điểm cao nhất
Tổng thể	82	91	+9	63,8	61,1	2,7
Khởi nghiệp kinh doanh *i*	121	111	-10	81,8	82,7	-1,0
Xin cập phép xây dựng	24	21	-3	78,9	78,9	0,0
Kết nối điện *h*	96	101	+5	69,1	65,5	3,7
Đăng ký tài sản	59	58	-1	70,6	70,6	0,0
Tiếp cận tín dụng	32	29	-3	70,0	70,0	0,0
Bảo vệ nhà đầu tư thiểu số *h*	87	118	+31	53,3	45,0	8,3
Nộp thuế h	167	178	+11	49,4	38,4	11,0
Thương mại xuyên biên giới h	93	108	+15	69,9	65,6	4,3
Thực hiện hợp đồng	69	68	-1	60,2	60,2	0,0
Giải quyết tình trạng phá sản	125	126	-1	35,1	34,3	0,8

Ghi chú: h Cải cách về môi trường kinh doanh tạo thuận lợi cho doanh nghiệp. *i* Tiêu cực =Thay đổi gây khó khăn hơn cho doanh nghiệp.

Tuy nhiên, thứ hạng được cải thiện ở mức khiêm tốn khiến cho Việt Nam vẫn đứng sau nhiều quốc gia trong khu vực. Những quốc gia có thứ hạng cao gồm Sing-ga-po, đứng thứ 2, Ma-lay-xia (thứ 23), và Thái Lan (thứ 46). Mặc dù Việt Nam đạt kết quả tốt so với ASEAN-4 (In-đô-nê-xia, Ma-lay-xia, Phi-líp-pin, Thái Lan) trong một số nội dung đánh giá về môi trường kinh doanh, như "khởi sự kinh doanh", "xin giấy phép xây dựng", "tiếp cận tín dụng", nhưng vẫn đứng sau trong nhiều nội dung quan trọng như "nộp thuế", "giải quyết tình trạng phá sản", "kết nối điện"...

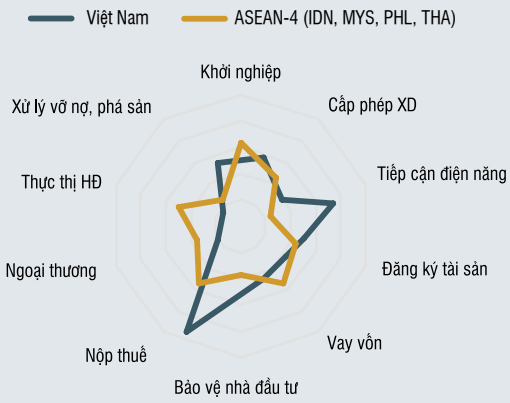
Thuận lợi về môi trường kinh doanh

Thứ hạng tổng thể của of ASEAN



Thuận lợi về môi trường kinh doanh

Việt Nam và ASEAN-4

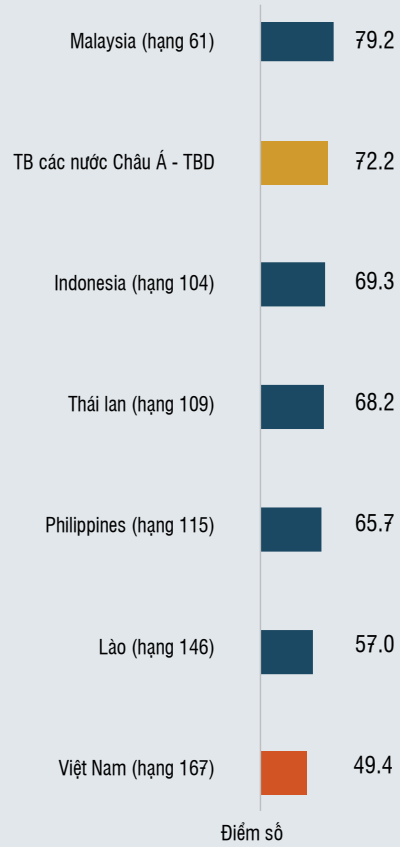


Điều cần thiết là chú trọng tiếp tục cải thiện môi trường thuế. Các nền kinh tế trên thế giới đã tạo thuận lợi để việc nộp thuế trở nên nhanh hơn, dễ dàng hơn và đỡ tốn kém hơn cho doanh nghiệp. Bảng dưới đây cho thấy những cải cách thuế được ghi nhận trong Báo cáo môi trường kinh doanh ở Việt Nam từ năm 2011. Cho dù đã có những nỗ lực trên của các cấp có thẩm quyền, Việt Nam vẫn xếp thứ 167 trên 190 nền kinh tế trên toàn cầu về mức độ thuận lợi trong nộp thuế.

Việt Nam đã tạo thuận lợi cho việc nộp thuế đến đâu?

Năm	Cải cách
MTKD năm 2011	Chính phủ Việt Nam tạo thuận lợi trong nộp thuế bằng cách giảm thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp.
MTKD năm 2014	Việt Nam làm chi phí nộp thuế tăng lên đối với các doanh nghiệp bằng cách tăng mức đóng bảo hiểm xã hội.
MTKD năm 2015	Việt Nam giảm chi phí nộp thuế cho doanh nghiệp bằng cách giảm thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp.
MTKD năm 2016	Việt Nam giảm chi phí nộp thuế cho doanh nghiệp bằng cách giảm thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp - và tạo thuận lợi bằng cách giảm nhiều hồ sơ và thủ tục khai thuế GTGT và đóng góp BHXH, giảm số lần khai thuế GTGT và cho phép nộp ứng trước hàng quý thay vì phải khai thuế thu nhập doanh nghiệp hàng quý. Mặt khác, Việt Nam tăng mức đóng góp bảo hiểm xã hội của chủ sử dụng lao động.
DB 2017	Việt Nam tạo thuận lợi và giảm chi phí trong nộp thuế bằng cách hợp lý hóa quy trình hành chính về tuân thủ nghĩa vụ thuế và bỏ phí bảo vệ môi trường.

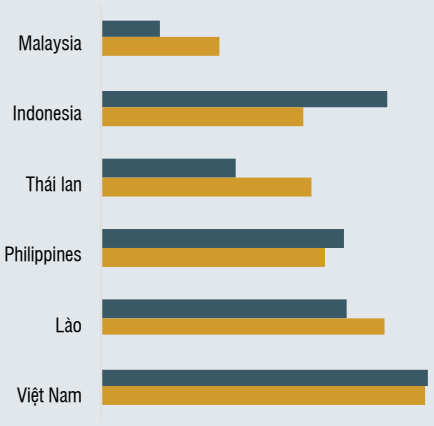
Thứ hạng về thuận lợi trong nộp thuế



Việt Nam đã cắt giảm thời gian nộp thuế như thế nào?

Thuế hoặc đóng góp bắt buộc	Thủ tục (số lượng)		Thời gian (số giờ)	
	2016	2017	2016	2017
Chủ sử dụng lao động nộp - đóng góp bảo hiểm xã hội	12	12	273	189
Thuế thu nhập doanh nghiệp	5	5	204	132
Thuế giá trị gia tăng (GTGT)	10	4	293	219
Tổng	**27**	**21**	**770**	**540**

Thuận lợi trong nộp thuế
Thay đổi thứ hạng



Trong thời gian tới, Chính phủ tiếp tục cam kết đẩy mạnh chuyển đổi cơ cấu để hỗ trợ một mô hình tăng trưởng dựa trên năng suất nhiều hơn. Hiện đã có các dấu hiệu cho thấy mô hình tăng trưởng kinh tế hiện nay đang phải đối mặt với những hạn chế tăng trưởng mang tính cơ cấu. Tốc độ tăng trưởng kinh tế đang giảm đà và viễn cảnh kinh tế vĩ mô cho thấy rủi ro suy giảm bất định ngày càng tăng. Tăng trưởng kinh tế đã trở nên quá phụ thuộc vào tích lũy các yếu tố sản xuất (vốn, tài nguyên và lao động kỹ năng thấp) cũng như các gói kích thích (chính sách tín dụng và tài khóa nới lỏng), trong khi đóng góp của tăng trưởng năng suất (năng suất các yếu tố tổng hợp - TFP) đang giảm xuống. Tăng trưởng năng suất lao động đi ngang ở mức khoảng 4% (bình quân trong năm năm qua) còn lợi suất trên vốn đầu tư đang giảm dần. Tác động đến moi trường đang tăng lên, chẳng hạn mật độ các-bon đang tăng lên nhanh chóng trong nền kinh tế Việt Nam khi khí thải nhà kính tăng cao hơn tăng trưởng GDP. Những xu hướng đó càng cho thấy nhu cầu phải chú trọng đến chất lượng tăng trưởng, nâng cao năng suất lao động và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Nhận thức được những thách thức quan trọng trên, Hội nghị Trung ương Đảng gần đây (tháng 10/2016) đã chỉ đạo Việt Nam cần tiếp tục chương trình tái cơ cấu chưa hoàn tất bằng cách đẩy mạnh chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Mô hình tăng trưởng mới sẽ dựa trên nâng cao năng suất, tăng cường chất lượng và cải thiện năng lực cạnh tranh kinh tế. Vốn và nhân lực cần được phân bổ theo nguyên tắc thị trường còn tăng trưởng kinh tế cần được đảm bảo bằng ổn định kinh tế vĩ mô, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường. Kế hoạch tái cơ cấu nền kinh tế giai đoạn 2016 - 2020 được Quốc hội thông qua tháng 11/2016 cũng tái khẳng định những ưu tiên cải cách cơ cấu quan trọng của Chính phủ trong năm năm tới (tham khảo Hộp 4).

Hộp 4: Một vài nội dung chính của kế hoạch tái cơ cấu nền kinh tế cho giai đoạn 2016 - 2020

Phát triển mạnh mẽ khu vực kinh tế tư nhân và thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài. Mục tiêu tổng quan là xây dựng môi trường kinh doanh bình đẳng, công bằng, thuận lợi, giảm rào cản kinh doanh, giảm chi phí và rủi ro thể chế đối với doanh nghiệp. Các nhiệm vụ chính bao gồm: (i) cải thiện môi trường kinh doanh và hỗ trợ phát triển doanh nghiệp tư nhân cả ở cấp trung ương và địa phương; (ii) tăng cường hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ; (iii) trợ giúp các doanh nghiệp tư nhân lớn trong đầu tư dài hạn, tạo dựng thương hiệu mạnh và nâng cao năng lực cạnh tranh trong nước và quốc tế; (iv) nâng cao hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp thông qua việc áp dụng cạnh tranh thị trường bình đẳng và mạnh mẽ; (v) thu hút và quản lý hợp lý đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Tái cơ cấu khu vực kinh tế nhà nước: tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu ngân sách nhà nước và khu vực dịch vụ sự nghiệp công. Mục tiêu tổng quát nhằm cắt giảm hợp lý và cương quyết hoạt động đầu tư, kinh doanh của Nhà nước trong nền kinh tế tại các ngành, nghề mà khu vực kinh tế tư nhân có thể kinh doanh hiệu quả (v.d. tất cả các ngành ngoại trừ độc quyền tự nhiên). Nâng cao chất lượng và hiệu quả của khu vực sự nghiệp công lập bằng cách tăng cường áp dụng nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm và quy luật cạnh tranh của kinh tế thị trường.

Tái cơ cấu thị trường tài chính, trọng tâm là tái cơ cấu các tổ chức tín dụng và thị trường chứng khoán. Mục tiêu tổng quát nhằm hoàn tất cơ bản tái cơ cấu các tổ chức tín dụng, giảm mạnh rủi ro hệ thống và tăng cường độ rộng và hiệu quả hoạt động của thị trường tài chính. Ba mục tiêu quan trọng trong nội dung này gồm: (i) hoàn thiện khuôn khổ pháp lý tiền tệ, ngân hàng; (ii) Đẩy nhanh quá trình xử lý nợ xấu và và áp dụng tiêu chuẩn Basel II tại các tổ chức tín dụng; (iii) Mở rộng quy mô và nâng cao hiệu quả hoạt động của thị trường chứng khoán, thị trường trái phiếu và thị trường bảo hiểm.

Hiện đại hóa công tác quy hoạch, cơ cấu ngành và vùng kinh tế theo hướng nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, gắn với đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế. Mục tiêu tổng quát nhằm đẩy mạnh hiện đại hóa công tác quy hoạch và kế hoạch phát triển, từng bước thiết lập cơ cấu kinh tế ngành, vùng phù hợp theo lợi thế của từng ngành, vùng, nâng cao năng suất lao động và giá trị gia tăng của từng ngành, vùng và của nền kinh tế. Ưu tiên phát triển các ngành trọng điểm, có lợi thế cạnh tranh, ưu tiên dành nguồn lực nhà nước hỗ trợ phát triển các ngành kinh tế và địa bàn kinh tế ưu tiên.

Tái cơ cấu các thị trường nhân tố sản xuất quan trọng, bao gồm thị trường quyền sử dụng đất, phát triển nhân lực và phát triển khoa học công nghệ. Mục tiêu tổng quát nhằm hình thành đồng bộ các yếu tố của nền kinh tế thị trường, làm cơ sở phân bổ nguồn lực hiệu quả, phù hợp với các mục tiêu tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

D. Triển vọng kinh tế trung hạn và rủi ro

Kinh tế Việt Nam dự kiến đạt mức tăng trưởng quanh mức 6% trong năm 2016. GDP tiếp tục được hỗ trợ bằng sức cầu mạnh trong nước, phần nào phản ánh tăng trưởng tốt về đầu tư và tiêu dùng tư nhân. Với kỳ vọng kinh tế toàn cầu đi lên, viễn cảnh tăng trưởng của Việt Nam có thể được nâng lên tới 6,3% trong các năm 2017 - 2018. Lạm phát dự kiến sẽ tăng nhẹ trong quý cuối của năm do kế hoạch tăng giá chính sách, tác động bất lợi của thời tiết đối với giá lương thực thực phẩm, các yếu tố mùa vụ cuối năm, và lạm phát cuối năm sẽ ở mức 4,9%. Thặng dư tài khoản vãng lai dự kiến sẽ được nâng lên chủ yếu nhờ cải thiện về cán cân thương mại. Cân đối ngân sách tiếp tục phải chịu áp lực với mức điều chỉnh tương đối nhỏ trong năm. Bội chi ngân sách dự kiến vẫn ở mức cao khoảng 6% GDP trong năm nay, nâng tỷ lệ nợ công trên GDP chạm ngưỡng luật định là 65% GDP. Trong trung hạn, tình hình ngân sách dự kiến sẽ được điều chỉnh qua các cam kết của Chính phủ về củng cố ngân sách và giảm bội chi.

Bảng 4: Một số chỉ số kinh tế vĩ mô ngắn hạn

	2013	2014	2015/ ước	2016/ dự báo	2017/ dự báo
Tăng trưởng GDP (%)	5,4	6,0	6,7	6,0	6,3
CPI (bình quân năm, %)	6,6	4,1	0,6	2,7	4,5
CPI (cuối năm, %)	6,0	1,8	0,6	4,9	3,7
Cân đối tài khoản vãng lai (% GDP)	4,5	5,1	0,5	1,5	0,8
Cân đối ngân sách (% GDP)	-7,4	-6,2	-6,0	-6,0	-4,5
Nợ công (% GDP)	54,5	59,6	62,2	64,6	65,2

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước và Ngân hàng Thế giới

Triển vọng trong trung hạn còn phụ thuộc vào một số rủi ro bất lợi. Nhìn từ trong nước, chuyển đổi cơ cấu nếu bị triển khai chậm trễ sẽ làm yếu đi viễn cảnh tăng trưởng trong trung hạn vì mô hình hiện nay - dựa vào tích lũy các yếu tố sản xuất và các chính sách kinh tế vĩ mô nới lỏng - rốt cuộc sẽ chạm ngưỡng. Điều này lại càng đặt ra nhu cầu phải nới lỏng chính sách tài khóa và tiền tệ hơn nữa, gây tiềm ẩn rủi ro về áp lực lạm phát và đảo ngược những thành quả gần đây về ổn định kinh tế. Nhìn từ bên ngoài, nền kinh tế Việt Nam vẫn dễ bị tác động bởi nguy cơ suy giảm kinh tế toàn cầu thông qua các kênh thương mại và đầu tư. Tình hình thị trường tài chính chưa khởi sắc và lãi suất đang tăng cũng là những quan ngại khi Việt Nam đang có ý định tiếp cận các thị trường vốn quốc tế nhiều hơn để đáp ứng nhu cầu huy động vốn cho ngân sách trong trung hạn. Cuối cùng, tư tưởng bảo hộ và cụ thể là viễn cảnh về hiệp định TPP đang mờ nhạt dần có thể ảnh hưởng đến tương lai của Việt Nam, trong điều kiện còn phụ thuộc nhiều về thương mại với thị trường Mỹ và kỳ vọng sẽ là bên hưởng lợi lớn qua hiệp định TPP.

PHẦN II

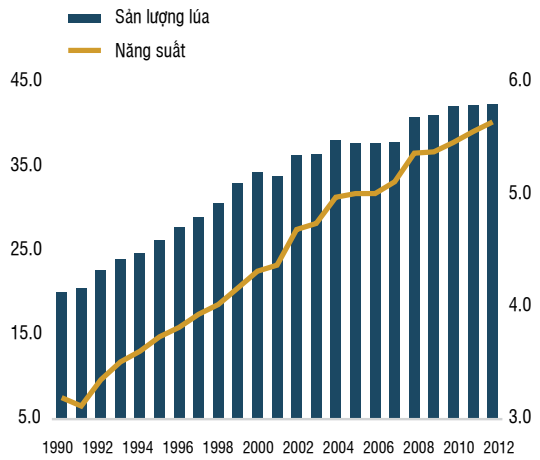
CHUYỂN ĐỔI NÔNG NGHIỆP VIỆT NAM: TĂNG GIÁ TRỊ GIẢM ĐẦU VÀO[1]

A. 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 và quốc gia đã được bình chọn làm 'câu chuyện thành công' về an ninh lương thực. Những tiến triển về thâm canh và đẩy mạnh năng suất lúa của hộ nông dân nhỏ trong thập kỷ 1990 và sau đó đã góp phần quan trọng đem lại thành công cho Việt Nam về xóa đói, giảm nghèo và ổn định xã hội. Từ một quốc gia bị thiếu đói, sản lượng lương thực bình quân theo đầu người của Việt Nam hiện đã đứng ở mức cao trong nhóm các quốc gia thu nhập trung bình. Nhờ vào hệ thống thủy lợi bao phủ diện tích đất nông nghiệp tương đối lớn, Việt Nam chưa từng gặp tình trạng biến động lớn về sản lượng lương thực như ở các quốc gia khác (Hình 2.1). Đơn giá sản xuất thấp và tổng dư cung ở mức lớn đã góp phần bình ổn giá tiêu dùng cho mặt hàng lương thực chủ đạo của quốc gia (Hình 2.2). Nhiều quốc gia đang tìm cách học tập thành công của Việt Nam về an ninh lương thực.

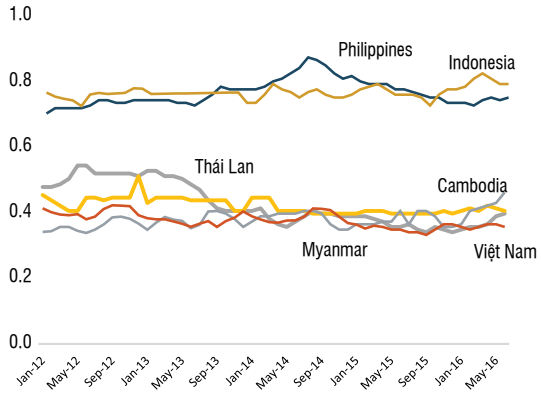
[1] Phần này được chắp but bởi Steven Jaffee (Chuyên gia trưởng về kinh tế nông nghiệp), dựa trên phân tích tại Báo cáo phát triển Việt Nam 2016, với cùng tiêu đề, ban hành tháng 9/2016. Việc xây dựng Báo cáo phát triển Việt Nam có sự phối hợp chặt chẽ giữa Ngân hàng Thế giới và nhiều cơ quan của Việt Nam, bao gồm Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (IPSARD).

Hình 2.1: Tăng trưởng dài hạn về sản lượng (triệu tấn) và năng suất lúa nước (tấn/ha) tại Việt Nam



Nguồn: Tổng cục Thống kê

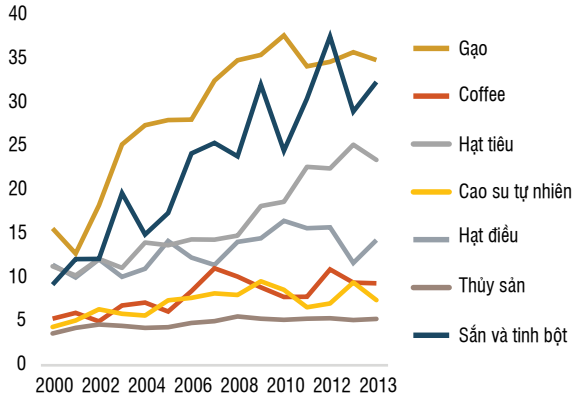
Hình 2.2: Giá gạo bán lẻ gạo ở Việt Nam tương đối rẻ (US$/kg)



Nguồn: Dữ liệu FAOSTAT

Cũng trong giai đoạn trên, Việt Nam bất ngờ nổi lên trở thành một nhà cung cấp lớn trên thị trường nông sản quốc tế. Kết quả về quy mô và phạm vi thương mại đều hết sức ấn tượng. Kim ngạch thương mại của bảy mặt hàng (hoặc nhóm mặt hàng) nông sản khác nhau của Việt Nam đến nay đã đạt trên 1 tỷ $, đưa quốc gia vào nhóm năm quốc gia xuất khẩu hàng đầu trên toàn cầu ở mỗi mặt hàng. Hình 2.3 trình bày thứ hạng và tốc độ tăng trưởng thị phần quốc tế của Việt Nam ở các mặt hàng khác nhau. Nông dân Việt Nam đã thích ứng ngoạn mục với các cơ hội đem lại thông qua (i) nhu cầu nông sản đối với cả lương thực và thực phẩm giá trị cao đang tăng lên trên toàn cầu; (ii) Việt Nam gia nhập WTO và các hiệp định thương mại khác; (iii) môi trường kinh doanh và đầu tư trong nước được cải thiện; (iv) điều kiện sinh thái nông nghiệp đa dạng của quốc gia; và (v) vị trí địa lý thuận lợi của Việt Nam gần với các quốc gia thu nhập trung bình tăng trưởng cao.

Hình 2.3: Tỷ trọng xuất khẩu một số mặt hàng nông sản của Việt Nam trên thế giới 2000-2013



Nguồn: Dữ liệu UN Comtrade

Tuy nhiên, thành tích về hiệu quả, phúc lợi nông dân và chất lượng sản phẩm của Việt Nam chưa được ấn tượng như thành tích về năng suất, sản lượng và kim ngạch xuất khẩu nông sản. Việt Nam còn thua kém các quốc gia trong khu vực nếu xét về năng suất sử dụng nước, lao động và đất nông nghiệp. Tăng trưởng năng suất các yếu tố tổng hợp đã giảm kể từ giữa thập kỷ 2000. Khoảng cách thu nhập nông nghiệp và phi nông nghiệp ngày càng doãng ra (Bảng 2.1) còn bất bình đẳng thu nhập tại khu vực nông thôn đang tăng lên. Hầu hết nông sản của Việt Nam đều được bán dưới dạng thương phẩm thô, với giá thường thấp hơn so với các đối thủ cạnh tranh hàng đầu do thua kém về chất lượng và các nguyên nhân khác (Bảng 2.2). Nông sản thô giá rẻ của Việt Nam thường được pha trộn với mặt hàng của các quốc gia khác để tạo ra thành phẩm được bán dưới các thương hiệu quốc tế. Điều nghịch lý là mặc dù ẩm thực Việt Nam đang trở nên ngày càng hấp dẫn ở các quốc gia thu nhập cao, nhưng

hầu hết thành phần và thực phẩm do người Việt Nam cung cấp lại chưa được người tiêu dùng biết đến, một phần do quan niệm về rủi ro an toàn thực phẩm và/hoặc môi trường. Hiện tượng này cũng diễn ra ngay tại sân nhà, với những quan ngại ngày càng tăng về sự an toàn của vật nuôi, cây trồng, trà, các đồ uống và thực phẩm sản xuất trong nước khác.

Bảng 2.1: Thay đổi về khoảng cách thu nhập thành thị - nông thôn

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Cả nước	356	484	636	995	1,387	1,999
Thành thị	622	815	1.058	1.605	2.129	2.989
Nông thôn	275	387	506	762	1.070	1.579
Tỷ lệ thành thị/ nông thôn	2,3	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9
Khoảng cách thu nhập thành thị - nông thôn	347	428	552	843	1.059	1.410

Đơn vị tính thu nhập đầu người là ngàn đồng.
Nguồn: Dựa trên khảo sát VHLSS 2012, TCTK

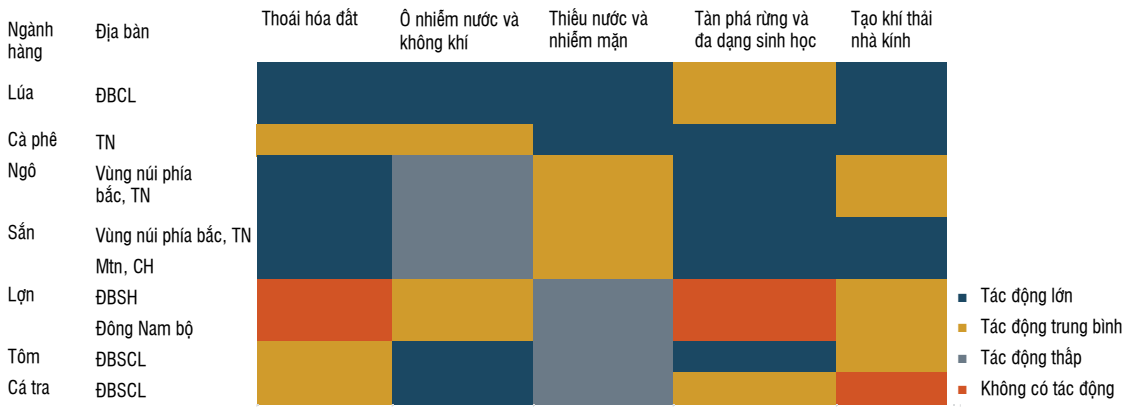
Bảng 2.2: Việt Nam là quốc gia xuất khẩu nông sản có thứ hạng cao - ở mức giá rẻ

	Hạng mức toàn cầu (tổng khối lượng)	Hạng mức toàn cầu (tổng kim ngạch)	Hạng mức trong số 10 quốc gia xuất khẩu hàng đầu về giá trị đơn vị
Hạt điều (nguyên vỏ)	1	1	6
Hồ 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

Nguồn: Dựa trên dữ liệu của FAOSTAT

Tăng trưởng sản lượng nông nghiệp của Việt Nam nhờ vào sử dụng ngày càng nhiều đầu vào, đôi khi với những phí tổn lớn về môi trường. Tăng trưởng nông nghiệp ở Việt Nam chủ yếu vẫn dựa trên quảng canh hoặc đẩy mạnh thâm dụng đất và các tài nguyên khác, thâm dụng phân bón, thuốc kháng sinh và các hóa chất nông nghiệp khác. Chính vì vậy, thành công về nông nghiệp của Việt Nam cũng phần nào đi kèm với phí tổn về môi trường. Chẳng hạn, quá trình mở rộng diện tích cà phê và cao su ở Tây Nguyên đã góp phần quan trọng gây phá rừng, mất đa dạng sinh học, và suy kiệt nguồn nước ngầm. Thâm canh lúa góp phần gây suy thoái đất, ô nhiễm nguồn nước, và phát thải khí nhà kính ở mức cao. Quá trình mở rộng nuôi tôm ở đồng bằng sông Cửu Long dẫn đến hủy hoại rừng ngập mặn ở quy mô lớn, là nguyên nhân quan trọng gây ô nhiễm nước. Hình 2.4 tổng hợp lại một số điểm nóng về môi trường nông nghiệp ở Việt Nam.

Hình 2.4: Những điểm nóng về môi trường nông nghiệp ở Việt Nam



Nguồn: Khôi và đồng sự. 2015.

Nông nghiệp Việt Nam hiện đang đứng trước ngã ba đường. Ngành nông nghiệp đang phải đối mặt với cạnh tranh ngày càng nhiều trong nước - với các đô thị, công nghiệp và dịch vụ - về lao động, đất đai và nước. Chi phí lao động tăng bắt đầu ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh toàn cầu của ngành, với lợi thế sản xuất chi phí thấp các mặt hàng nông sản đại trà. Tốc độ tăng trưởng nông nghiệp đã giảm - từ 4,5% mỗi năm giai đoạn 1994 - 2000 xuống 3,3% giai đoạn 2001 - 2007, và 2,6% giai đoạn 2008 - 2013. Hệ quả thâm dụng tài nguyên và vật tư đầu vào đang ngày càng trở nên rõ nét - cả về môi trường và thu nhập của nông dân. Một số vấn đề về môi trường đang gây tác động bất lợi về năng suất cũng như uy tín và vị thế quốc tế của nông sản Việt Nam. Việt Nam đang có những cơ hội đầy hứa hẹn trên các thị trường nông sản cả trong nước và quốc tế, nhưng để cạnh tranh hiệu quả trên những thị trường đó đòi hỏi người nông dân và doanh nghiệp phải có khả năng đem lại các sản phẩm (lương thực và khác) đáng tin cậy và được đảm bảo về chất lượng, an toàn và bền vững.

Trong thời gian tới, ngành nông nghiệp Việt Nam cần "tăng giá trị, giảm đầu vào". Nghĩa là phải tạo thêm giá trị kinh tế - nâng cao phúc lợi cho nông dân và người tiêu dùng - nhưng sử dụng ít tài nguyên, nhân công và đầu vào trung gian độc hại hơn. Tăng trưởng sẽ chủ yếu dựa trên nâng cao hiệu suất, đổi mới sáng tạo, đa dạng hóa và nâng cao giá trị gia tăng. Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp (ARP) được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tháng 6/2014 đã chỉ rõ các hướng chuyển đổi chiến lược đó. Đề án đề ra ba 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 về vai trò và xu hướng chi tiêu của Chính phủ trong ngành đồng thời bàn về nhu cầu phải phối hợp chặt chẽ hơn với các bên liên quan khác, bao gồm cả khu vực tư nhân. Hiện đang có nhiều sáng kiến được triển khai theo các định hướng đó. Tuy nhiên, chuyển đổi trên quy mô rộng trong toàn ngành đòi hỏi phải cải cách những chính sách nhất định cấp quốc gia và cấp ngành, dần dần đổi mới và bổ sung các thể chế hỗ trợ cho ngành nông nghiệp.

B- Những dấu hiệu chuyển đổi cơ cấu sớm nhưng mạnh mẽ trong ngành nông nghiệp

Song song với các xu hướng chuyển đổi cơ cấu kinh tế ở các ngành khác, tỷ trọng đóng góp của sản xuất nông nghiệp cho GDP quốc gia và tạo việc làm ở Việt Nam đã và đang giảm và được cho là tiếp tục giảm xuống. Từ năm 2000 đến năm 2013, tỷ trọng đóng góp của nông nghiệp trên GDP giảm từ 22,7% xuống 17,0%, còn tỷ trọng đóng góp về tạo việc làm giảm mạnh hơn từ 65% xuống 47%. Tỷ trọng đóng góp của sản xuất nông nghiệp cho GDP dự kiến sẽ tiếp tục giảm trong hai thập kỷ tới, có lẽ ở mức 0,5% mỗi năm. Đến đầu thập kỷ 2030, ngành nông nghiệp chính sẽ chỉ đóng góp được khoảng 8% cho GDP của Việt Nam. Tuy nhiên, ngành công nghiệp nông nghiệp, kết hợp với các dịch vụ phân phối lương thực, thực phẩm, hậu cần (và các dịch vụ khác) có thể chiếm gần gấp đôi tỷ trọng này. Điều đó có nghĩa là tổng ngành thực phẩm - nông nghiệp kết hợp vẫn có thể đóng góp đến gần một phần tư tổng GDP. Tỷ trọng lao động tham gia sản xuất nông nghiệp sẽ giảm xuống 25% nhưng nếu xét cả lao động tham gia vào các ngành dịch vụ và sản xuất chế biến thực phẩm - nông nghiệp, thì nông nghiệp và thực phẩm vẫn là nguồn sinh kế chủ yếu cho ít nhất một phần ba dân số Việt Nam trong thập kỷ 2030.

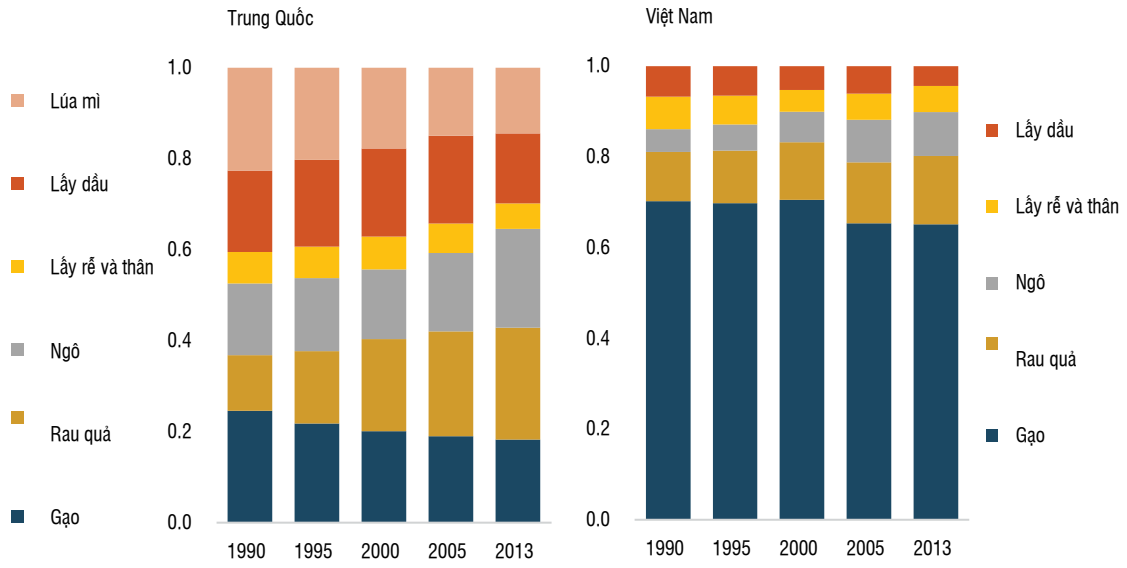
Việt Nam cũng đang trong quá trình chuyển đổi thói quen ăn uống và xu hướng chi tiêu cho bữa ăn. Mới gần đây vào năm 1996 gạo đóng góp đến 70% lượng ca-lo tiêu thụ. Lượng gạo tiêu dùng theo đầu người tăng theo tốc độ tăng trưởng thu nhập trong thập kỷ tiếp theo, nhưng xu hướng này bắt đầu bị đảo ngược vào cuối thập kỷ 2000. Tổng lượng gạo tiêu thụ của quốc gia và theo đầu người bắt đầu suy giảm và xu hướng đó dự kiến sẽ tiếp diễn trong hai thập kỷ sau đó trước khi đi ngang. Việt Nam có tốc độ tăng trưởng tiêu dùng thịt, sữa và trứng cao nhất trong khu vực. Tốc độ tăng tiêu dùng thủy sản và các loại thực phẩm chế biến cũng cao không kém. Chuyển đổi về thói quen ăn uống không chỉ diễn ra ở phân khúc nhà giàu. Một số chuyển đổi lớn về thói quen ăn uống và chi tiêu cho bữa ăn cũng diễn ra ở phân khúc hộ nghèo và cận nghèo ở Việt Nam. Chẳng hạn, các hộ trong nhóm ngũ vị phân có thu nhập thấp nhất chi đến trên 48% ngân sách bữa ăn để mua gạo vào năm 2002, so với 18% và

9% để mua thịt và cá. Đến năm 2012, xu hướng chi đã dịch chuyển sang các sản phẩm cao đạm. Gạo chỉ chiếm một phần ba tổng chi cho bữa ăn, trong khi các sản phẩm chăn nuôi và thủy sản gộp lại chiếm đến 39%.

Chuyển đổi cơ cấu cũng diễn ra trong sản xuất nông nghiệp ở Việt Nam. Dữ liệu điều tra nông nghiệp cho thấy thay đổi cơ cấu trong lĩnh vực trồng trọt chỉ diễn ra ở mức khiêm tốn. Năm 2011, số lượng 'hộ nông nghiệp' là 8,9 triệu, giảm so với 10,1 triệu ở thập kỷ trước đó. Năm 2001, 67% ruộng của các hộ chỉ dưới 0,5 ha; năm 2011, tỷ lệ các hộ có ruộng nhỏ là 69%. Tỷ lệ các hộ có ruộng trên 2 ha chỉ tăng từ 5% lên 6% trong cùng kỳ. Bức tranh về ruộng đất của quốc gia cho thấy có sự tương phản lớn giữa các vùng miền. Dồn điền - và cơ giới hóa nông nghiệp - diễn ra ở đồng bằng sông Cửu Long và đông nam bộ rõ nét hơn so với các khu vực khác. Quan trọng không kém là những thay đổi lớn về cơ cấu sản xuất, đặc biệt là sản xuất thương mại. Chẳng hạn, số hộ trồng lúa trên toàn quốc đã cao hơn 9 triệu. Nhưng từ năm 2000, đồng bằng sông Cửu Long chiếm 2/3 tăng trưởng sản lượng của quốc gia và hầu hết tăng trưởng diễn ra ở khoảng 20 huyện. Tăng trưởng sản lượng của khoảng 300.000 hộ nông nghiệp (với diện tích ruộng đất bình quân là 2,74 ha) đóng góp cho hầu hết tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu gạo của Việt Nam từ đầu đến giữa thập kỷ 2000. Tương tự, tăng trưởng về chăn nuôi diễn ra hầu hết ở các trang trại quy mô trung bình, trong đó tăng trưởng gần đây về sản lượng các sản phẩm sữa lại chỉ đặc trưng ở một số cơ sở sản xuất tích hợp quy mô lớn. Sản lượng cây lâu năm (ngoài cao su) vẫn chủ yếu nhờ vào đóng góp của các hộ nhỏ và trung bình, nhưng trong lĩnh vực này ta cũng có thể thấy một số xu hướng hợp nhất.

Chuyển đổi về sử dụng đất nông nghiệp mới bắt đầu diễn ra và sẽ được đẩy mạnh trong thập kỷ tới. Cho dù đã có sự chuyển dịch về nhu cầu của người tiêu dùng, nhưng đa dạng hóa cây trồng lương thực vẫn còn đang trong giai đoạn ban đầu ở Việt Nam (tham khảo so sánh giữa Trung Quốc và Việt Nam trong Hình 2.5). Lúa vẫn chiếm ưu thế là chủ yếu vì đó là lĩnh vực tập trung chủ đạo của đầu tư công cho thủy lợi, nghiên cứu và khuyến nông và cũng phần nào do hạn chế lâu nay cấm sử dụng 'đất lúa' cho các cây trồng khác, đặc biệt là cho các mục đích phi nông nghiệp. Mặc dù diện tích lúa nước không thay đổi nhiều từ năm 2000, nhưng do thâm canh tăng vụ lên đến hai và ba vụ, diện tích canh tác chỉ tăng 1,7% mỗi năm từ năm 2000 đến năm 2010. Mãi đến gầy đây vẫn chưa có nhiều thay đổi về diện tích dành cho các cây lương thực khác. Nếu có thay đổi thì chỉ là mở rộng lớn diện tích nuôi trồng thủy sản (từ thập kỷ 1990 đến giữa thập kỷ 2000) và diện tích đất đai được khai phá để trồng cà phê và các cây trồng khác ở vùng cao. Trong thời gian tới, chúng tôi cho rằng sẽ tiếp tục có nhiều thay đổi về sử dụng đất nông nghiệp. Chẳng hạn, ta có thể thấy thị trường, môi trường và các yếu tố khác sẽ góp phần đẩy mạnh chuyển đổi đến một phần ba diện tích đất trồng lúa nước hiện nay sang các mục đích sử dụng đất nông nghiệp khác hoặc các sự nghiệp hệ sinh thái khác. Đất trồng lúa bị nhiễm mặn sẽ được chuyển đổi để nuôi trồng thủy sản. Hầu hết đất trồng lúa ở các vùng ngoại ô sẽ được sử dụng để trồng rau hoặc trồng hoa, cây cảnh. Đất trồng lúa ở các vùng duyên hải và gần các địa bàn nhạy cảm về sinh thái sẽ phải tiếp nhận thêm nhiều vai trò đa chức năng khác, như duy trì hoặc khôi phục đa dạng sinh thái và hỗ trợ du lịch sinh thái. Tại những nơi đã được cải thiện về tưới tiêu, một số diện tích đất trồng lúa sẽ được chuyển sang trồng ngô. Hệ thống sản xuất dựa vào lúa cũng sẽ thay đổi, theo hướng đẩy mạnh luân canh để cải tạo đất đai và quản lý dịch hại, đồng thời hướng tới chuyên môn hóa cao hơn - bao gồm cả chuyển đổi sang các hệ thống sản xuất giống lúa thơm, hữu cơ và các hệ thống an toàn sinh học khác. Cho dù diện tích trồng lúa giảm xuống, Việt Nam vẫn duy trì được quy mô sản xuất với các mức thặng dư lớn để xuất khẩu với tỷ trọng lớn hơn các sản phẩm chất lượng cao hoặc đặc sản, đem lại lợi nhuận cao hơn cho nông dân và doanh nghiệp.

Hình 2.5: Tỷ lệ diện tích trồng một số loại cây lương thực ở Trung Quốc và Việt Nam



Nguồn: Dữ liệu FAOSTAT

Chuyển đổi chưa diễn ra nhiều dọc theo chuỗi giá trị nông nghiệp của Việt Nam. Nhiều chuỗi giá trị vẫn bị đứt khúc và mức độ hợp tác tập thể theo hướng thương mại hóa vẫn còn ở mức rất thấp. Chính sách lâu nay của Chính phủ vẫn là hỗ trợ các hợp tác xã nông nghiệp, nhưng rất nhiều hợp tác xã đã bị giải thể trong thời gian qua, phần lớn những hợp tác xã còn tồn tại chủ yếu hoạt động với vai trò điều phối về sử dụng nước và kết nối cung cấp dịch vụ tư vấn cho các thành viên. Trong số gần 9.200 hợp tác xã dịch vụ vẫn còn hoạt động đến năm 2012, 84% hoạt động tại các vùng miền trong nước đóng góp rất ít cho kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam. Chỉ dưới 1% các hộ nông dân nhỏ trồng cà phê ở Việt Nam là thành viên các hợp tác xã theo định hướng sản xuất thương mại; tỷ lệ hợp tác xã ở các khu vực có đóng góp chủ yếu vào kim ngạch xuất khẩu gạo cũng rất thấp. Khu vực đồng bằng sông Cửu Long có hàng ngàn tổ hợp tác không chính thức, nhưng các tổ đó không được phép thực hiện chức năng kinh doanh. Những hợp tác xã có chức năng kinh doanh lại có các vấn đề về quản trị và điều hành hợp tác xã, và sự can thiệp của chính quyền (địa phương) trong việc ra quyết định. Số lượng hạn chế các hợp tác xã vận hành tốt làm tăng chi phí giao dịch cho hầu hết các chuỗi cung ứng thowi mại, vì điều đó gây khó khăn cho các doanh nghiêp ở tuyến cuối hoặc trung gian trong việc giao tiếp với nông dân, gây tác động và giám sát các biện pháp canh tác và kết hợp các hoạt động sản xuất của nông dân. Canh tác theo hợp đồng ở Việt Nam cũng chưa được phát triển bằng các nước khác, do các hộ gia đình nhỏ đóng vai trò chi phối trong các chuỗi giá trị thương mại. Vì vậy hầu hết các chuỗi giá trị có đặc trưng là có rất nhiều trung gian, trong trường hợp lúa gạo còn có nhiều cấp độ trung gian khác nhau (những người thu gom ở địa phương, các cơ sở xay sát giai đoạn một, và đôi khi còn có những nhà buôn và môi giới cung ứng cho các nhà máy xay sát lớn - nhà xuất khẩu). Công nghệ, năng lực, khả năng tài chính và đạo đức kinh doanh của các trung gian đó có sự khác biệt lớn. Nguồn cung của trung gian cũng trở nên khó theo dõi. Vì vậy, khó có thể cam kết trước với người mua và đảm bảo nguồn gốc sản phẩm an toàn và bền vững với người mua.

Địa hình nông nghiệp ở Việt Nam cũng đang chuyển đổi. Tăng trưởng và xu hướng chuyên canh nông nghiệp giữa các vùng miền khác nhau ở Việt Nam cho thấy sự đa dạng lớn (Bảng 2.3). Một số khu vực, như đồng bằng sông Hồng và hai khu vực duyên hải miền trung, có tốc độ tăng trưởng kém hơn trong hầu hết giai đoạn kể từ năm 2000. Chẳng hạn, tổng giá trị gia tăng nông nghiệp ở đồng bằng sông Hồng đã giảm theo số tuyệt đối tại bốn trong năm năm qua. Đô thị hóa và công nghiệp hóa là những động lực phát triển kinh tế chính ở đó. Khu vực

Tây Nguyên có tốc độ tăng trưởng nông nghiệp mạnh nhất nhờ vào đa dạng hóa và mở rộng diện tích cây trồng, với các cụm sản xuất rau và hoa năng động. Khu vực miền đông nam bộ cũng có tốc độ tăng trưởng cao hơn mức bình quân nhờ kết hợp giữa phát triển chăn nuôi và cây trồng. Khu vực đồng bằng sông Cửu Long, đóng góp khoảng một phần ba tổng giá trị gia tăng nông nghiệp (AGVA), có tốc độ tăng trưởng giảm nhẹ từ năm 2009 đến năm 2013 do một số khó khăn trong lĩnh vực thủy sản và suy giảm về tốc độ tăng trưởng giá trị gia tăng từ lúa. Trong tất cả các khu vực, hai vựa lúa của Việt Nam - đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long - là nơi có tốc độ tăng trưởng nông nghiệp thấp nhất kể từ năm 2009. Ba khu vực, đồng bằng sông Cửu Long, miền đông nam bộ, và Tây Nguyên, đến nay đóng góp khoảng 60% tổng sản lượng lương thực và trên 80% kim ngạch xuất khẩu nông nghiệp của Việt Nam. Quỹ đạo phát triển nông nghiệp tương lai ở các khu vực khác nhau của Việt Nam phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Lợi thế thiên nhiên và di sản phát triển nông nghiệp trước đây ở mỗi khu vực dĩ nhiên vẫn có ảnh hưởng. Xu hướng dân số, bao gồm xu hướng thoát li và độ tuổi bình quân của chủ hộ làm nông trong thời gian tới, cũng có ảnh hưởng. Sự cạnh tranh về tài nguyên của các ngành khác cũng ngày càng có vai trò.

Bảng 2.3: Cơ cấu sản xuất nông nghiệp và tăng trưởng nông nghiệp theo khu vực

	Tốc độ tăng trưởng tổng giá trị gia tăng nông nghiệp theo khu vực			Tỷ trọng so với tổng giá trị gia tăng nông nghiệp của quốc gia	
	2009-13	2000-04	2009-13	2000	2013
Tổng số	**3,6**	**3,9**	**2,8**	**100**	**100**
Đồng bằng sông Hồng	1,2	1,9	0,3	20	14
Đông bắc bộ	4,4	3,4	5,7	9	10
Tây bắc bộ	4,5	4,7	4,2	2	3
Duyên hải trung Bắc bộ	2,5	3,0	1,2	11	9
Duyên hải trung Nam 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

Tính trên giá cố định. Nguồn: Tính toán của IPSARD dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê.

Trong thời gian tới, những thay đổi tiếp tục diễn ra về nhu cầu ăn uống và xu hướng chi tiêu cho bữa ăn sẽ làm thay đổi bức tranh về an ninh lương thực của Việt Nam, làm chuyển dịch quỹ đạo cơ hội kinh tế trong ngành, cho thấy tầm quan trọng của các nội dung mới cần sự quan tâm của chính sách công. Với cả Việt Nam và các nước khác trong khu vực, chúng tôi cho rằng tầm quan trọng của lúa gạo trong tổng nhu cầu ăn uống sẽ giảm xuống, tốc độ tiêu dùng các sản phẩm chăn nuôi, rau và hoa quả, cũng như thực phẩm chế biến, tiếp tục tăng lên. Với thay đổi về lối sống, thói quen ăn uống bên ngoài ngày càng trở nên quan trọng. Vấn đề an ninh lương thực của Việt Nam ngày càng liên quan đến chi phí và nguồn cung (thành phần) thức ăn chăn nuôi, trong khi Việt Nam vẫn lệ thuộc nhiều vào nguồn nhập khẩu. Sự lớn mạnh của 'tầng lớp tiêu dùng' ở Việt Nam và các quốc gia thu nhập trung bình khác sẽ đem lại những cơ hội thị trường tiềm năng màu mỡ hơn cho người nông dân, đồng thời mở ra nhiều cơ hội thương mại cho các phân đoạn sản xuất, chế biến và dịch vụ phi nông nghiệp trong hệ thống cung ứng thực phẩm. Chuyển đổi về thói quen ăn uống và bữa ăn sẽ đặt ra nhu cầu cần cải thiện về quản lý rủi ro an toàn thực phẩm và thú y. Đồng thời, nhu cầu nâng cao nhận thức về dinh dưỡng cần được quan tâm nhiều hơn để Việt Nam tránh được tình trạng bùng phát các bệnh không truyền nhiễm, thường song hành với những thay đổi về lối sống và bữa ăn, như ở các quốc gia khác.

C- Định hướng trong thời gian tới: Khát vọng của ngành và những đổi mới cần thực hiện để hoàn thành khát vọng đó

Tăng trưởng: Tăng trưởng nông nghiệp sẽ chấm dứt mười năm suy giảm để quay lại với tốc độ của các năm ngay từ đầu thiên niên kỷ ở mức 3,0 đến 3,5%.

- **Năng suất:** Tốc độ tăng trưởng tăng lên chủ yếu do tăng trưởng tổng năng suất các yếu tố (TFP) và qua đảo ngược xu hướng giảm hiện nay. Giống như xu hướng ở các quốc gia thu nhập trung bình thành công khác, trên ba phần tư tăng trưởng của ngành nhờ vào sự đóng góp của tăng trưởng TFP. Năng suất lao động trong nông nghiệp sẽ tăng mạnh, nhờ đó khép lại khoảng cách hiện nay giữa Việt Nam, Thái Lan và Trung Quốc, đồng thời cũng khép lại khoảng cách giữa ngành nông nghiệp và các ngành sản xuất chế biến thâm dụng lao động khác ở Việt Nam. Khoảng cách hiện nay về năng suất sử dụng nước của các hệ thống thủy lợi lớn của VIệt Nam (so với Trung Quốc và các quốc gia thu nhập trung bình ở châu Á khác) sẽ được khép lại nhờ vào chuyển đổi sử dụng đất, cải thiện về quản lý nước và các dịch vụ thủy lợi.

- **Bền vững:** Thực tế và tai tiếng về không thân thiện với hệ sinh thái trong nông nghiệp của Việt Nam sẽ được thay đổi căn bản. Việc giám sát các biện pháp nông học theo các chuẩn mực về bền vững, quản lý tài nguyên, quản lý chất thải, các phương pháp tiết kiệm năng lượng sẽ được chính thức hóa ở đại bộ phận ngành. Việt Nam sẽ trở thành quốc gia đang phát triển đừng đầu về sử dụng chất thải nông nghiệp hiệu quả - làm năng lượng, thức ăn chăn nuôi, phân ủ và các mục đích khác. Nông nghiệp của Việt Nam sẽ được công nhận trong nước và trên quốc tế về các yếu tố đa chức năng - bao gồm bảo vệ cảnh quan và góp phần vào du lịch sinh thái.

- **An ninh dinh dưỡng:** Ngành nông nghiệp tiếp tục đóng vai trò chính về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia, phục vụ cho nhu cầu thực phẩm ngày càng đa dạng và đáp ứng kỳ vọng của người tiêu dùng trong nước về an toàn, chất lượng và giá cả. Việt Nam sẽ đáp ứng và vượt các chỉ tiêu về dinh dưỡng của Đại Hội đồng Y tế Thế giới cho năm 2025, bao gồm các chỉ tiêu về thiếu dinh dưỡng (nghĩa là trẻ còi xương), thiếu vi dinh dưỡng, và béo phì. Đây là một thách thức đa ngành và ngày nông nghiệp sẽ giúp đẩy mạnh bữa ăn đa dạng và lành mạnh.

- **Năng lực cạnh tranh:** Trên 50% sản lượng suất khẩu thực phẩm nông nghiệp của Việt Nam bao gồm các sản phẩm qua chế biện và có giá trị gia tăng cao, trên gấp đôi so với tỷ lệ hiện nay. Trên hai chục thương hiệu của các doanh nghiệp Việt Nam sẽ khiến cho các sản phẩm thực phẩn nông nghiệp được ghi nhận tại các thị trường lớn trong khu vực và trên quốc tế. Việt Nam sẽ được xếp vào nhóm 10 và 20% các quốc gia đang phát triển hàng đầu về tỷ lệ xuất khẩu các mặt hàng nông sản ở các lĩnh vực sản xuất có chứng nhận quốc tế hoặc được công nhận về tuân thủ các chuẩn mực về xã hội và môi trường. Trong quá trình được công nhận, khoảng cách hiện nay giữa sự tôn trọng của quốc tế dành cho ẩm thực của Việt Nam và sự chìm lắng của thực phẩm hoặc nguyên liệu thô của Việt Nam ở nước ngoài sẽ được giải quyết.

Trong thời gian tới, biến đổi khí hậu ở Việt Nam sẽ ngày càng có vai trò thúc đẩy trong chuyển dịch cơ cấu ngành cũng như chuyển đổi về địa bàn, tính chất và chất lượng sản xuất. Thực chất nhiệt độ và mực nước biển tăng lên, sự biến động về lượng mưa, sự gia tăng của các sự kiện thời tiết cực đoan sẽ dần làm thay đổi những trở ngại của ngành, cụ thể liên quan đến khả năng sử dụng đất. Tuy nhiên, thông qua đầu tư và các chính sách nhằm chủ động duy trì bền vững tốc độ tái cơ cấu nhanh trong ngành, nông nghiệp Việt Nam có cơ hội duy trì vị trí đứng đầu trong cuộc đua chống lại biến đổi khí hậu. Trong vòng hai thập kỷ tới, nhiều thay đổi dự kiến sẽ diễn ra do biến đổi khí hậu, bao gồm thu hẹp diện tích trồng lúa, tiếp tục phát triển thủy sản, chấm dứt mở rộng diện

tích cà phê và cây trồng lâu năm khác - về cơ bản phù hợp với tiềm năng của ngành, không chỉ nhằm thích ứng mà còn nhằm nỗ lực "tăng giá trị, giảm đầu vào."

Tầm nhìn vượt khỏi chính sách nông nghiệp truyền thống

Nhiều thách thức mà nông nghiệp Việt Nam phải đối mặt trong quá trình chuyển đổi thành nông nghiệp dựa trên hiệu suất và đem lại giá trị gia tăng cao không thể xử lý chỉ bằng cách thay đổi chính sách nông nghiệp. Để xử lý những thách thức về năng lực cạnh tranh và bền vững của ngành trong quá trình chuyển đổi và trong dài hạn đòi hỏi phải có những cải cách rộng hơn trong cả nền kinh tế, đặc biệt liên quan đến đất đai (quyền sở hữu và quyền sử dụng), vai trò và điều kiện hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước và ngân hàng, các chính sách và thể chế liên quan đến khoa học và công nghệ, các phương thức phối hợp và phân cấp trong Chính phủ. Nhiều đề án hiện nay nhằm hỗ trợ chuyển đổi hành vi và cơ cấu riêng trong ngành nông nghiệp đã trở nên thiết yếu để đối phó với tác động cản trở do các chính sách, quy định và thủ tục hành chính ngoài ngành nông nghiệp gây ra.

Tương tự, hỗ trợ cho kinh doanh nông nghiệp đòi hỏi sự tham gia của các ngành thường nằm ngoài nhiệm vụ của Bộ Nông nghiệp. Chẳng hạn, nhu cầu đặt ra là hỗ trợ quản trị doanh nghiệp tốt; tạo sân chơi bình đẳng cho các thành viên thị trường và người gia nhập thị trường tiềm năng (v.d. quy trình cấp phép kinh doanh và thành lập doanh nghiệp hiệu quả và minh bạch); tạo môi trường quản lý nhà nước phù hợp với các chuẩn mực văn hóa và kinhd oanh ở địa phương cũng như với mức độ phát triển công nghiệp phù hợp; thiết lập hệ thống thuế thương mại và kinh doanh mih bạch; ban hành các văn bản pháp luật và quy trình khiếu nại rõ ràng về hợp đồng. Hiện có nhu cầu về vai trò phối hợp giữa các thể chế công. Ở các quốc gia châu Á khác, Bộ Nông nghiệp gặp nhiều khó khăn trong việc tăng cường năng lực để hỗ trợ chủ động và hiệu quả về đa dạng hóa nông nghiệp và cơ hội kinh doanh nông nghiệp công bằng. Vì vậy định hướng hiện đại hóa nông nghiệp đòi hỏi sự tham gia của nhiều bộ ngành ngoài nông nghiệp cũng như sự phối hợp hiệu quả.

Giảm chỉ đạo và tăng hỗ trợ

Để hoàn thành những khát vọng to lớn nêu trên và để hỗ trợ hiện đại hóa nông nghiệp của Việt Nam, Chính phủ cần giảm chỉ đạo và tăng hỗ trợ. Kiểm soát hành chính về đất đai và sự tham gia trực tiếp của nhà nước trên cả thị trường đầu vào và đầu ra là những yếu tố quan trọng đảm bảo sự ổn định và phát triển đồng đều trong ngành trong những thập kỷ qua. Tuy nhiên, những chính sách đó và những di sản thể chế đó, nếu tiếp tục được duy trì, có thể làm chậm quá trình chuyển đổi ngành nông nghiệp theo những định hướng cần thiết để bắt nhịp với một nền kinh tế thu nhập trung bình trong quá trình hiện đại hóa. Những thay đổi về dân số và thay đổi khác trong nước, bên cạnh những thay đổi về môi trường bên ngoài, sẽ làm tăng áp lực và nâng cao tầm quan trọng của mục tiêu hiện đại hóa ngành. Quản lý tiểu tiết những quy trình tay đổi đó là việc rất khó và rốt cuộc sẽ làm cản trở khả năng vượt khó vươn lên vốn có của nông dân Việt Nam, đồng thời gây cản trở cho đầu tư vào hệ thống thực phẩm nông nghiệp. Để minh họa, Bảng 2.4 đã chỉ ra mội số lĩnh vực cần chuyển đổi về cách thức can thiệp của Chính phủ liên quan đến nông nghiệp và phát triển kinh doanh nông nghiệp.

Bảng 2.4: Chuyển đổi vai trò của Chính phủ trong nền nông nghiệp theo định hướng thị trường nhiều hơn ở Việt Nam

Giảm …	Tăng …
• Quy hoạch sử dụng đất dài hạn	• Hỗ trợ đổi mới sáng tạo, bao gồm nhưng không hạn chế ở, nghiên cứu và phát triển, chuyển giao công nghệ, và dịch vụ tư vấn
• Quản lý đất nông nghiệp và đồn điền	• Hỗ trợ và quản lý nhà nước thị trường đất đai
• Là nguồn cung cấp dịch vụ tư vấn và nghiên cứu nông nghiệp chính	• Tạo môi trường thuận lợi để đầu tư về hậu cần và kinh doanh nông nghiệp
• Đẩy mạnh công nghệ	• Hỗ trợ kết nối giữa nông dân - doanh nghiệp nông nghiệp
• Đầu tư trực tiếp vào chuỗi cung ứng	• Hỗ trợ, theo dõi và quản lý nhà nước về thương mại
• Trở thành thị trường cho nông dân	• Cung cấp thông tin
• Vai trò tham gia trực tiếp trong thương mại nông nghiệp	• Hỗ trợ quản lý rủi ro trong sản xuất và thương mại
• Hứng chịu rủi ro nông nghiệp	• Đồng quản lý tài nguyên và đồng điều tiết về an toàn thực phẩm

Điều đó cũng đòi hỏi Chính phủ cần đầu tư theo cách có lựa chọn hơn, tập trung vào các dịch vụ và hàng hóa công cơ bản. Ở Việt Nam, điều đó có nghĩa là tiếp tục đầu tư cho hạ tầng nông thôn, các hệ thống cảnh báo sớm về thời tiết, các dịch vụ địa chính, nghiên cứu nông nghiệp cơ bản, báo cáo và giám sát về sâu bệnh và dịch hại, tăng cường năng lực thể chế để thực thi hiệu lực các quy định về môi trường và đầu vào, hoặc hỗ trợ các hệ thống chứng nhận, thanh tra an toàn thực phẩm và các chức năng quản lý nhà nước liên quan, cung cấp mạng lưới an sinh. bên cạnh đó, bằng cách tập trung cải thiện môi trường thuận lợi, Chính phủ cần có khả năng sử dụng ngân sách làm đòn bẩy để khuyến khích nông dân và khu vực tư nhân đẩy mạnh đầu tư. Ở các quốc gia thu nhập cao, chuỗi thực phẩ nông nghiệp chủ yếu gồm các doanh nghiệp của khu vực tư nhân. Đòn bẩy can thiệp của Chính phủ chỉ hạn chế và cơ bản chỉ tồn tại để hình thành và duy trì một môi trường hỗ trợ thuận lợi.

Một lĩnh vực xuyên suốt mà việc (tái) định hướng của Chính phủ sẽ đem lại tác động thay đổi lớn ở Việt Nam là chính sách về đổi mới sáng tạo. Phát huy năng lực đổi mới sáng tạo của ngành - nghĩa là cải thiện liên tục và đôi khi có tính chất đột phá, về cách thức kinh doanh nông nghiệp - là điều kiện thiết yếu để hoàn thành hầu như toàn bộ các khát vọng cho ngành của Việt Nam. Để làm được điều đó, đòi hỏi chung đặt ra là Chính phủ cần thoái lui khỏi một số lĩnh vực đã và đang chủ động đảm nhiệm, như nghiên cứu, chuyển giao công nghệ, đồng thời khẳng định vai trò lãnh đạo bằng các giúp chỉ ra những thành phần tốt nhất trong đa số các bên được coi là quan trọng trong đổi mới sáng tạo. Trong trường hợp Việt Nam, điều này bao hàm phải chuyển dịch thêm nguồn lực và nỗ lực sang tăng cường năng lực và khả năng kết nối giữa người dân, tổ chức và các hệ thống, bên cạnh các yếu tố khác. Cách làm này cũng tương tự như những cải cách gần đây nhằm tìm cách khiến cho các tổ chức nghiên cứu đáp ứng nhu cầu nhiều hơn, và các doanh nghiệp tham gia nhiều hơn vào hoạt động phát triển và hấp thụ công nghệ.

Hỗ trợ nâng cao hiệu suất sử dụng đất nông nghiệp

Để cải thiện phúc lợi cho nông dân, đáp ứng nhu cầu thay đổi của người tiêu dùng trong nước, và đảo ngược xu hướng giảm tăng trưởng nông nghiệp, hiệu suất sử dụng đất nông nghiệp của Việt Nam cần được cải thiện. Hiệu suất sử dụng đất nông nghiệp còn thấp, ít nhất ở các vùng đồng bằng và đất thấp, do nhiều yếu tố, bao gồm

(i) di sản có tính cơ cấu của các chính sách phân bổ đất trồng trọt trước đó; (ii) những rào cản hành chính và quy định pháp luật để thị trường (chuyển nhượng và thuê đất vận hành tích cực hơn; và (iii) những hạn chế đặt ra với người sử dụng đất, trong đó phần lớn diện tích đất chỉ dành để trồng lúa.

Dồn điền theo cách hình thức khác nhau có vai trò hết sức quan trọng để nâng cấp các hệ thống sản xuất và chất lượng sản phẩm, giảm chi phí giao dịch trong các chuỗi giá trị, và tạo điều kiện cho các hộ gia đình đạt và duy trì được mức sống trung lưu, ít nhất một phần nhờ vào nông nghiệp. Thị trường đất nông nghiệp sôi động hơn sẽ hỗ trợ dồn điền ở một số địa phương, tạo điều kiện để các doanh nghiệp và trang trại có mong muốn đầu tư vào nông nghiệp được theo đuổi các dự định của họ, tạo thuận lợi để nhiều hộ gia đình giảm rủi ro sinh kế bằng nguồn thu nhập đảm bảo nhờ cho thuê đất trong khi vẫn dành sức lao động và các nỗ lực làm ăn ở nơi khác. Dồn điền cũng tạo thuận lợi để đẩy mạnh cơ giới hóa, là tiến trình sẽ ngày càng trở nên quan trọng khi chi phí lao động tăng lên.

Tạo điều kiện nâng cao khả năng lựa chọn và linh hoạt trong sử dụng đất cũng hết sức quan trọng trong cải thiện phúc lợi hộ gia đình nông nghiệp, quản lý rủi ro thị trường, sản xuất và thời tiết tốt hơn, đẩy mạnh đầu tư cho nông nghiệp. Chính phủ đang quan ngại một cách đúng đắn về việc đất nông nghiệp bị chuyển đổi tràn lan và không thể kiểm soát sang các mục đích khác. Chính phủ cũng muốn đảm bảo phần lớn diện tích đất thấp và phù hợp tiếp tục được sử dụng để canh tác lương thực chủ đạo của Việt Nam - là cây lúa. Tuy nhiên, chính sách giao đất trồng lúa dẫn đến hệ quả là Việt Nam thực hiện vượt trội mục tiêu về an ninh lương thực đặt ra và đang tạo ra khối lượng thặng dư lớn có thể xuất khẩu, trong khi doanh số bán gạo trên quốc tế chỉ đem lại thu nhập khiêm tốn cho người nông dân và lợi ích ròng khiêm tốn cho cả quốc gia. Phí tổn của chính sách hạn chế về đất trồng lúa đã được ghi nhận. Chính phủ đã đặt ra mục tiêu chuyển đổi một phần đất trồng lúa và thông qua Nghị định 35 đề ra các quy định cho phép nông dân và lãnh đạo địa phương được chủ động hơn nhiều trong việc chuyển đổi đất sang các mục đích nông nghiệp khác hoặc áp dụng luân canh với các vụ mùa khác. Chính phủ có thể chủ động hỗ trợ kỹ thuật và hỗ trợ theo các hình thức khác nhằm đa dạng hóa cây trồng trong giai đoạn chuyển đổi trong điều kiện kiến thức và công nghệ về các loại cây trồng thay thế chưa nhiều và nông dân có thể phải đối mặt với các rủi ro khác nhau. Những chuyển đổi được thực hiện cần được theo dõi thận trọng. Chính sách sửa đổi vận hạn chế việc nông dân chuyển đổi đất trồng lúa sang các mục đích lâu dài hơn - v.d. trồng cây lâu năm. Hạn chế này cần được xem xét lại sau khi nhìn nhận về tác động của cải cách hiện nay. Như đã nêu trên, về lâu dài ta có thể hình dung là đến một phần ba diện tích đất trồng lúa hiện nay sẽ được chuyển đổi sang các mục đích sử dụng đất nông nghiệp khác và các dịch vụ hệ sinh thái khác. Gisseke và đồng sự (2013) dự báo rằng sự chuyển đổi đó sẽ đem lại những lợi ích to lớn đồng thời nâng cao tốc độ tăng trưởng nông nghiệp trong tương lai.

Hỗ trợ nâng cao hiệu suất và bền vững trong sử dụng nước thủy lợi

Chính phủ đã đầu tư nhiều nhất vào các công trình thủy lợi trong ngành nông nghiệp. Kể từ giữa thập kỷ 1970, thủy lợi được đầu tư khoảng 6 tỷ $ (giá trị hiện tại) - tương đương khoảng 80% vốn đầu tư của Chính phủ trong ngành. Mặc dù các công trình thủy lợi đóng vai trò lớn trong những thành tựu đầy ấn tượng của Việt Nam về an ninh lương thực và giảm nghèo, nhưng cách thức sử dụng sẽ phải được xem lại khi nông dân tìm cách đa dạng hóa mục đích sử dụng đất và khi họ phải đối mặt với cạnh tranh ngày càng mạnh mẽ về các nguồn lực ngân sáh, đất và nước. Nông nghiệp được thủy lợi phục vụ cần nâng cao tổng năng suất các yếu tố và phải giải trình tốt hơn về kết quả sử dụng nước. Hạ tầng hiện nay cần cung cấp các dịch vụ đa chức năng về nước - thay vì chỉ đảm bảo tưới tiêu. Nguồn nước dành cho các đô thị, các trung tâm nông thôn, công nghiệp, nguồn nước dành cho nuôi trồng thủy sản, vận chuyển phù sa và đảm bảo môi trường đang ngày càng trở nên quan trọng.

Năm 2014, một chương trình tái cơ cấu thủy lợi được công bố, đặt ra một loạt các mục tiêu phát triển bền vững và chỉ ra hướng kết hợp giữa tiến bộ kỹ thuật và cải cách thể chế. Khi lĩnh vực này được phân cấp đầy đủ, trọng tâm chuyển đổi và hiện đại hóa sẽ nằm ở cấp tỉnh. Các địa phương cấp tỉnh chịu trách nhiệm quy hoạch đầu tư thủy lợi, triển khai đầu tư, khai thác và duy tu bảo dưỡng. Tuy nhiên, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn - phối hợp với các cơ quan cấp tỉnh và đơn vị sử dụng - cần đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy và hỗ trợ cho cách tiếp cận thủy lợi theo định hướng dịch vụ nhiều hơn. Triển khai cải cách trong lĩnh vực này đòi hỏi những nỗ lực dài hạn cần song hành với các biện pháp nhằm huy động nguồn vốn dài hạn cho các công ty quản lý tưới tiêu, cải thiện trách nhiệm giải trình (và giám sát) của các công ty đó), cải thiện động lực cung cấp dịch vụ thủy lợi theo yêu cầu và đáng tin cậy của các công ty đó. Nhiều cách tiếp cận hiện đang được áp dụng, bao gồm chuyển đổi cơ chế quản trị doanh nghiệp, sử dụng các hợp đồng theo kết quả, cấp vốn theo tình hình triển khai kế hoạch kinh doanh, và vận dụng các công cụ cải thiện để theo dõi hiệu quả hoạt động của các công trình theo các mục tiêu kỹ thuật và mục tiêu tổng quát hơn. Bên cạnh đó là nhu cầu cần quan tâm tăng cường mối quan hệ giữa các công ty quản lý tưới tiêu với các tổ chức người sử dụng nước để cải thiện về cung cấp dich vụ thủy lợi. Thông lệ tốt ở các địa phương cho thấy có sự chuyển đổi từ cách tiếp cận từ trên xuống theo tầng bậc sang phương thức trao đổi thường xuyên, phối hợp giải quyết vấn đề, và định hướng chung về đồng quản lý các công trình thủy lợi.

Tăng cường chính sách và năng lực triển khai nông nghiệp xanh

Chính phủ hiện đã chuyển hướng quan tâm đến những thách thức về môi trường, Chiến lược tăng trưởng xanh của VIệt Nam - có đề cập đến các chủ đề liên quan đến nông nghiệp - là điển hình của sự quan tâm đến vấn đề này ở các cấp cao nhất trong chính phủ. Tuy nhiên, chi tiêu công và chính sách nông nghiệp ở Việt Nam vẫn chủ yếu dựa trên các mục tiêu về sản lượng sản xuất (Khôi và đồng sự 2015). Bên cạnh đó, một số chính sách phát triển nông nghiệp dường như còn mâu thuẫn với các mục tiêu về bảo vệ môi trường. Chẳng hạn, các nỗ lực bảo tồn thủy sản và tăng cường (đồng) quản lý tài nguyên thủy sản đang diễn ra đồng thời trên cùng một địa bàn, nơi đang thực hiện trợ cấp giá dầu và/hoặc đóng tàu để tăng cường năng lực chế biến thủy sản ở địa phương. Các nỗ lực hạn chế nông dân phá rừng và canh tách trên đất dốc có thể bị ảnh hưởng bởi cơ chế khuyến khích đầu tư mới cho các nhà máy sản xuất cồn ethanol đòi hỏi nhiều nguyên liệu. Việc Chính phủ trợ cấp hoặc miễn phí thủy lợi và phí sử dụng nước tạm thời làm tăng thu nhập của nông dân, nhưng lại góp phần gây bất cập về quản lý nước, theo hướng làm tăng khí thải nhà kính.

Việt Nam cũng như nhiều quốc gia khác chủ yếu quan tâm đến việc ban hành các giải pháp quy định hiệu quả về các vấn đề môi trường nông nghiệp. Tuy nhiên, khâu thực thi hiệu lực quy định mới thường gặp nhiều thách thức, đặc biệt trong điều kiện sản suất nông nghiệp còn manh mún như ở Việt Nam. Scherr và đồng sự (2015) đã chỉ ra một loạt các công cụ chính sách Chính phủ có thể sử dụng, thường qua kết hợp với các biện pháp kiểm soát và ưu đãi cần thiết để ngăn ngừa các hoạt động nông nghiệp gây tổn hại đến môi trường hoặc nhằm khuyến khích các biện pháp quản lý tài nguyên và canh tác bền vững. Những công cụ đó được ban hành và tạo thuận lợi cho việc thực thi hiệu lực các quy tắc, nâng cao nhận thức, cung cấp thông tin, và tạo điều kiện bằng nhiều cách khác nhau để cải thiện về hành vi và công nghệ. Thông qua các biện pháp khuyến khích và thông tin, có thể được thể hiện qua mua sắm đấu thầu, nghiên cứu và phát triển, khuyến nông, hoặc các hệ thống đảm bảo chất lượng, Chính phủ có thể tạo điều kiện và khuyến khích tư nhân hành động. Chính phủ có thể đầu tư trực tiếp vào cơ sở hạ tầng hoặc các hoạt động bảo vệ môi trường, hoặc giúp các bên khác huy động nguồn lực cho việc đó. Đó chính là cơ hội can thiệp ở các cấp độ khác nhau. Ở cấp độ hộ nông dân và cộng đồng, các nỗ lực có thể tập trung nhằm chính thức áp dụng các biện pháp nông nghiệp tốt đồng thời đẩy mạnh sử dụng đa tính năng các diện tích canh tác (sản xuất; dịch vụ hệ sinh thái; du lịch sinh thái). Ở cấp độ cảnh quan, các bên liên quan có thể được huy động để xây dựng các hệ sinh thái dựa vào nông nghiệp bền vững, như hệ sinh thái cây công nghiệp và rừng nông nghiệp ở Tây Nguyên.

Với nhận thức ngày càng lớn rằng rủi ro biến đổi khí hậu sẽ cản trở việc theo đuổi các mục tiêu phát triển nông nghiệp ngắn hạn và dài hạn, các quốc gia và đối tác phát triển ngày càng quan tâm đến nông nghiệp khôn ngoan với khí hậu. Khái niệm này phản ánh mong muốn lồng ghép hoặc hài hòa các mục tiêu thích ứng và giảm thiểu vào các nỗ lực phát triển hiện nay trong ngành hoặc tái định hướng nếu cần. Chưa hoàn toàn là cách tiếp cận hoặc kết quả đã được thai nghén đầy đủ, nông nghiệp khôn ngoan với khí hậu được hiểu là sự quan tâm, ở các cấp độ khác nhau, về các quy trình nhằm xác định ra các hành động hoặc chính sách phù hợp với bối cảnh nhằm tạo thuận lợi để ngành nông nghiệp hoàn thành tốt hơn các chức năng khác nhau của mình trong điều kiện khí hậu biến đổi (v.d. liên quan đến sản xuất, an ninh lương thực, sinh kế, tăng trưởng kinh tế, và sức khỏe hệ sinh thái).

Thích ứng với khí hậu đôi khi diễn ra theo cách tự phát, có nghĩa là do nông dân chứ không phải do sáng kiến chính sách của khu vực công. Ví dụ là hoãn cấy lúa vụ đông xuân ở đồng bằng sông Hồng; chuyển sang các cây màu chịu hạn như sắn, ngô, và hạt ở khu vực miền trung; chuyển sang nuôi trồng thủy sản chịu mặn khi bị xâm mặn ở các vùng duyên hải đồng bằng sông Cửu Long; tăng cường năng lực dịch vụ thú y nhằm dối phó với các bệnh truyền nhiễm trong ngành chăn nuôi. Nhiều thay đổi như vậy đã và đang diễn ra ở Việt Nam ngày nay. Gộp lại, những chuyển đổi kiểu đó có thể đạt nhiều kết quả nhằm tránh những tác động tồi tệ nhất cho ngành nếu cứ áp mô hình làm "theo cách cũ", có nghĩa là không thích ứng. Mặc dù vậy, tốc độ và phạm vi thay đổi diễn ra do tăng tích tụ khí nhà kính trên toàn cầu có thể vẫn tiếp tục thử thách khả năng ứng phó của nông dân và các bên liên quan khác trong nông nghiệp.

Điều này cho thấy nhu cầu cấp thiết là Chính phủ cần giúp tăng cường năng lực trong ngành nhằm quản lý cả những thách thức biến đổi khí hậu trong dự kiến (như xâm mặn, nhiệt độ cực đoan, khan hiếm nước vào mùa khô, rủi ro ngập lụt và rủi ro thời tiết cực đoan khác, vân vân), **cũng như vô số những bất trắc và bất định ngoài dự kiến do biến đổi khí hậu** (ví dụ, liên quan đến lượng mưa, sâu bệnh, dịch hại). Thực chất sự bất định gắn liền với biến đổi khí hậu tối thiểu cũng cho thấy sự phù hợp của cách tiếp cận theo ba hướng bổ sung cho nhau khi lập kế hoạch thích ứng và xây dựng các chiến lược nông nghiệp khôn ngoan với khí hậu khác. Đó là (i) quán triệt tư tưởng quản lý thích ứng; (ii) tăng cường năng lực hỏi hỏi và đổi mới sáng tạo trong Chính phủ cũng như trong khu vực tư nhân; và (iii) ưu tiên các chiến lược thích ứng "không nuối tiếc".

Quản lý thích ứng là cách tiếp cận trong ra quyết định nhằm đối phó với hoàn cảnh bất định bằng cách coi học hỏi là trọng tâm của quy trình (nghĩa là làm cho học hỏi trong một hệ thống cụ thể trở thành mục tiêu trọng tâm của các quyết định nhằm cải thiện hệ thống). Quản lý thích ứng là sử dụng một cách có hệ thống và chủ ý những kiến thức tốt nhất hiện có để định hướng cho các quyết định chính sách và biện pháp quản lý. Hiệu quả của nó có thể phản ánh những yếu tố như chất lượng lãnh đạo; kỹ năng, thái độ và vốn xã hội của từng cá nhân; sự thích hợp của ăn hóa và động lực trong tổ chức; sức mạnh của các hệ thống quản lý kiến thức và dữ liệu. Yếu tố đặc biệt căn bản để đảm bảo thành công theo thời gian - và khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu - chính là năng lực học hỏi và đổi mới sáng tạo, ở mỗi cấp mỗi ngành, và rộng hơn là ở cả nền kinh tế. Cách tiếp cận về quản lý thích ứng cũng phù hợp với ý tưởng xác định ưu tiên cho các hành động - các chiến lược "không nuối tiếc" dựa trên các căn cứ về môi trường, kinh tế xã hội, để nhận định xem một kịch bản cụ thể về biến đổi khí hậu có diễn ra hay không, hoặc hành động có thể đảo ngược đến đâu trong trường hợp xảy ra các diễn biến ngoài dự kiến. Việt Nam đã xác định được và đang chủ động theo đuổi nhiều biện pháp đó.

Hỗ trợ học hỏi vì một nền nông nghiệp dựa trên kiến thức

Khả năng đối phó với các áp lực thị trường và môi trường của Việt Nam trong những năm tới đòi hỏi phải kết hợp được những kiến thức ngày càng tiên tiến vào các quy trình quản lý, ra quyết định, và kỹ thuật sản xuất ở cấp độ hộ nông dân và hơn thế nữa. Chẳng hạn, nông dân sẽ ở vị thí cạnh tranh tốt hơn, đồng thời có thể tăng giá trị và giảm đầu vào, nếu có khả năng xác định cây trồng vật nuôi cũng như cách thức nuôi trồng trên cơ sở nắm bắt cụ thể và dựa trên bằng chứng về những nguồn lực có được để canh tác, về thời tiết, về vệ sinh dịch tễ và những rủi ro khác mà họ phải đối mặt, về mong muốn của người tiêu dùng (bao gồm cả các quy trình sản xuất sạch hơn) và về diễn biến giá cả. Nông dân sẽ có khả năng cạnh tranh tốt hơn nếu có thể thu thập kiến thức qua tiếp cận những giải pháp tốt nhất mà khoa học có thể đem lại cho những thách thức cụ thể mà họ phải đối mặt. Chuyển đổi từ nông nghiệp thâm dụng nguồn lực sang nông nghiệp dựa trên kiến thức đòi hỏi nhiều yếu tố, bao gồm cả thay đổi lớn về các thức nông dân học hỏi và tiếp cận những thông tin kỹ thuật và thương mại. Điều này liên quan cụ thể đến các dịch vụ tư vấn và khuyến nông ở Việt Nam cùng các cơ hội giáo dục và đào tạo cho các cá nhân trong ngành, cũng như các hệ thống quản lý dữ liệu, như được bàn ở phần dưới.

Khuyến nông. Khuyến nông ở Việt Nam từ trước đến nay vẫn triển khai từ trên xuống và dựa vào cung. Phần lớn cán bộ khuyến nông của nhà nước đều công tác ở cấp tỉnh, cấp huyện và cấp cơ sở, nhằm đào tạo và tổ chức các mô hình trình diễn (liên quan đến giống mới hoặc các biện pháp nông học khác nhau), giúp nông dân đối phó với sâu bệnh và dịch hại bùng phát, hỗ trợ nông dân triển khai các chương trình khác nhau ở địa phương. Chính phủ đã nhận thức được nhu cầu và giá trị của việc xã hội hóa dịch vụ tư vấn, khuyến khích sự tham gia của các trường đại học, các doanh nghiệp tư nhân và các tổ chức phi chính phủ trong việc tư vấn cho nông dân, và khuyến khích cung cấp thông tin đa chiều hơn. Nguồn vốn của ngân sách trung ương dành cho các chương trình khuyến nông cụ thể được xác định qua một quy trình đấu thầu cạnh tranh, tạo điều kiện cho các đơn vị ngoài quốc doanh tăng cường hoạt động. Các dự án gần đây được sự hỗ trợ của nguồn vốn viện trợ phát triển cũng đã tìm cách khuyến khích khuyến nông tư nhân. Các doanh nghiệp nông nghiệp đang ký kết hợp đồng hoặc đang hợp tác với các nhóm nông dân cũng cử cán bộ tham gia các chức năng tư vấn và giám sát. Cách làm này ngày càng trở nên quan trọng vì các doanh nghiệp cần phải có các hệ thống theo dõi nguồn gốc sản phẩm và nông sản thô hiệu quả. Tuy nhiên, bên cạnh những diễn biến đó vẫn cần phải tư duy lại một cách tổng thể về các mục tiêu (ngoài mục tiêu về sản lượng cây trồng), cách tiếp cận và phương pháp luận về khuyến nông.

Chính phủ và các dịch vụ khuyến nông truyền thống của nhà nước có thể vẫn có vai trò quan trọng, nhưng sẽ giảm vai trò là nhà cung cấp dịch vụ tư vấn tập trung chủ yếu, nâng cao vai trò là nhà môi giới, huy động và cấp vốn cho những dịch vụ do các bên khác thực hiện. Tại nhiều đơn vị khuyến nông, việc chuyển đổi sang các vai trò đó đòi hỏi phải chấp nhận những thay đổi về cơ cấu và văn hóa cả bên trong và bên ngoài tổ chức. Cụ thể, để lồng ghép chức năng môi giới vào dịch vụ khuyến nông truyền thống đòi hỏi các đơn vị phải hình thành những bộ kỹ năng mới, định hình lại nhiệm vụ của họ, thay đổi động lực làm việc của cán bộ bằng cách thay đổi các tiêu chí đo lường kết quả công việc. Hoạt động môi giới đòi hỏi phải có những kỹ năng hỗ trợ cụ thể để quản lý các quy trình trong nhóm và tạo dựng lòng tin; điều đó không thể đánh giá bằng những chỉ tiêu truyền thống về kết quả công việc như số lớp đào tạo hoặc số bài viết. Các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam có thể xem xét các bài học kinh nghiệm ở nơi khác để áp dụng cho phù hợp với địa phương.

Khuyến khích đổi mới sáng tạo qua các chuỗi giá trị thực phẩm nông nghiệp

Làm thế nào để nắm bắt các cơ hội nhu cầu trong nước, cạnh tranh trên các thị trường nông sản, đảm bảo anh ninh lương thực - trong điều kiện biến đổi khí hậu - điều đó phụ thuộc vào khả năng đổi mới sáng tạo của Việt Nam. Như đã bàn ở trên, điều này đòi hỏi phải tiếp tục cải cách chính sách đổi mới sáng tạo của Việt Nam để mài sắc năng lực nghiên cứu và tiếp thu của quốc gia. Mặc dù chiến lượng nông nghiệp của Việt Nam đã đề cập

đến nhiều chủ đề - bao gồm quản lý sau thu hoạch, thích ứng biến đổi khí hậu, nâng cao chất lượng và giá trị gia tăng, vân vân - nhưng trọng tâm của hầu hết các chương trình nghiên cứu bằng tiền công quỹ vẫn tập trung vào sản xuất nông nghiệp. Bên cạnh đó, ưu tiên nghiên cứu vẫn chủ yếu được xác định theo hướng tập trung, chưa hoàn toàn gắn với nhu cầu (kinh doanh) của địa phương và khu vực. Nguồn vốn ngân sách dành cho nghiên cứu nông nghiệp được phân bổ qua Bộ NN&PTNT, chính quyền cấp tỉnh và Bộ Khoa học và Công nghệ, tuy có hạn mức tăng lên nhưng vẫn còn khiêm tốn so với các quốc gia tương đương ở châu Á nếu tính theo tỷ lệ so với GDP ngành nông nghiệp. Trong những năm qua, phương thức phân bổ vốn cho nghiên cứu đã từng bước áp dụng quy trình cạnh tranh nhằm khuyến khích các tổ chức nghiên cứu nâng cao tự chủ và đáp ứng nhu cầu theo định hướng thương mại. Tuy nhiên, quá trình cải cách hệ thống nghiên cứu trong nông nghiệp với mới chỉ ở giai đoạn ban đầu. Về mặt này, Việt Nam cần quan tâm hơn đến những nghiên cứu đa lĩnh vực và gắn với nhu cầu nhiều hơn, cũng như các mô hình liên kết đa biên gồm các viện nghiên cứu, các trường đại học, các ngành công nghiệp và nông dân.

Việt Nam cũng cần hướng tới khả năng tiếp thu công nghệ hiệu quả hơn - không chỉ cho nông dân mà còn cho cả các doanh nghiệp nông nghiệp vừa và nhỏ. Khả năng tiếp thu công nghệ của các doanh nghiệp thực phẩm nông nghiệp và nhà sản xuất là một điểm yếu trong các hệ thống đổi mới sáng tạo ngành nông nghiệp ở nhiều quốc gia chuyển đổi, trong đó có Việt Nam. Các doanh nghiệp thiếu năng động trong việc tiếp thu các công cụ hoặc quy trình cải tiến có thể là triệu chứng ở các hệ thống đổi mới áng tạo, trong đó việc phát triển công nghệ mới hoặc cải tiến kỹ thuật bị tách rời khỏi các hoạt động của doanh nghiệp hoặc chỉ thu hút được một số ít doanh nghiệp tham gia vào quá trình đổi mới sáng tạo đó. Điều này có lẽ phản ánh quan niệm và thực tế là năng lực tiếp thu công nghệ không gắn liền với năng lực đổi mới sáng tạo, dẫn đến các doanh nghiệp bị yếu về năng lực tiếp thu những công nghệ mà họ không tham gia hình thành và phát triển. Sự tách biệt đó hạn chế cơ hội để các doanh nghiệp học hỏi trong công việc, hoặc định hình cho các hoạt động phát triển công nghệ phù hợp với nhu cầu kinh doanh hàng ngày của họ. Các yếu tố khác góp phần làm giảm khả năng tiếp thu công nghệ của doanh nghiệp là thiếu đầu tư và đặc biệt là thiếu vốn đầu tư mạo hiểm, thiếu hỗ trợ trong xây dựng kế hoạch kinh doanh và đặc biệt là chiến lược marketing, thiếu công cụ và tinh thần chấp nhận rủi ro.

Hỗ trợ các hoạt động tập thể để hình thành các chuỗi giá trị nông nghiệp cạnh tranh và dành cho mọi người

Mặc dù quá trình tập trung hóa đã bắt đầu diễn ra, đặc trưng của nông nghiệp Việt Nam vẫn là các cơ cấu chuỗi giá trị và sản xuất manh mún. Các hoạt động mang tính tập thể tương đối ít thường là trở ngại để hiện thực hoá hiệu ứng kinh tế do quy mô, cản trở việc xây dựng các hệ thống quản lý chất lượng và theo dõi nguồn gốc sản phẩm, đồng thời làm suy yếu quản trị và phối hợp chung trong từng lĩnh vực. Ở Việt Nam, các hình thức tổ chức hoạt động tập thể - bao gồm các hợp tác xã và các hiệp hội ngành nghề - thường phục vụ cho chức năng chính trị thay vì chức năng thương mại hoặc kỹ thuật. Tuy nhiên, trong những năm qua Chính phủ đã nhận thức được tầm quan trọng của các hình thức phối hợp khác nhau để hỗ trợ đổi mới sáng tạo và cải thiện hiệu quả hoạt động của ngành. Kế hoạch tái cơ cấu ngành nông nghiệp (ARP) đã khuyến khích áp dụng phổ biến các mô hình hợp tác công-tư và canh tác theo hợp đồng.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy tăng cường các hoạt động tập thể theo các hình thức khác nhau có thể áp dụng nhiều cách tiếp cận khác nhau và đem lại nhiều lợi ích. Chính phủ có thể hỗ tợ các tổ chức công nghiệp và nhà sản xuất theo hai hướng chung: đầu tư vào tăng cường thể chế, sử dụng thẩm quyền theo quy định pháp luật để tạo ra môi trường thuận lợi. Nhà nước có thể giúp hình thành nên các tổ chức mạnh hơn bằng cách cấp ngân sách hỗ trợ kỹ thuật cho các nỗ lực như đánh giá tổ chức có sự tham gia, cải cách về quản trị và quản lý, tăng cường kỹ năng lãnh đạo, xây dựng các cơ chế học hỏi và trao đổi thông tin. Nhà nước cũng có thể sử dụng ngân sách trực tiếp cho các hoạt động có mục tiêu, hoặc các đối tượng cá nhân là người môi giới và hỗ trợ tổ chức; triển khai các ưu đãi kinh tế cho doanh nghiệp và tổ chức nghiên cứu để làm việc với các tổ chức đó, tăng cường sự phù hợp của họ trong chuỗi giá trị.

Mặc dù việc canh tác theo hợp đồng chủ yếu do khu vực tư nhân chủ trì, nhưng hỗ trợ của Chính phủ không phải là không phổ biến trên cơ sở là cách làm đó có thể góp phần hoàn thành các mục tiêu chính sách chung như tăng trưởng đồng đều, an ninh lương thực, hoặc bảo vệ tài nguyên. Ngoài chuyện cải thiện môi trường cho thuận lợi (v.d. pháp quyền, chất lượng hạ tầng, y tế, giáo dục, ổn định chính trị, thị trường tài chính, vân vân), nhà nước còn có thể khuyến khích canh tác theo hợp đồng bằng cách hỗ trợ các giao dịch môi giới và trao đổi giữa các đối tác tiềm năng, thiết lập khuôn khổ pháp lý về hợp đồng canh tác, tạo động lực kinh tế, tăng cường năng lực kỹ thuật và thể chế, giáo dục đối tác về rủi ro và lợi ích tiềm năng. Tuy nhiên, nhàn nước cũng cần có những bước đi thận trọng. Nhiều quan hệ canh tác theo hợp đồng bị thất bại do do sự hỗ trợ của các tổ chức nhà nước hoặc phi lợi nhuận chạy trước các bên tham gia trong chuỗi giá trị, thúc đẩy các mối quan hệ chưa phù hợp với năng lực, tham vọng, mức độ chấp nhận rủi ro và lòng tin hiện có, hoặc đặt mục tiêu phát triển lên trước mục tiêu khả thi về kinh doanh.

Phát triển cụm nông nghiệp sẽ là chiến lược phù hợp trong nhiều hoàn cảnh ở Việt Nam, bao gồm tăng cường kết nối (hợp tác và cạnh tranh) giữa nông dân và các đối tác thương mại khác nhau cũng như hạ tầng cơ sở nhằm đem lại những lợi ích quan trọng. Phát triển cụm diễn ra nhờ vào các hình thức hỗ trợ từng bước của nhà nước. Trong giai đoạn ban đầu, nhà nước có thể tham gia bằng cách gieo mầm cải cách thể chế bằng cách xây dựng lòng tin, khuyến khích phối hợp, giúp tăng cường hạ tầng ở địa phương. Tiếp theo nhà nước có thể tập trung hỗ trợ một loạt các sáng kiến nhỏ về chuỗi giá trị kèm theo tiến triển đó và sau đó là nâng cấp sản phẩm, xây dựng lòng tin vào các hoạt động cụm. Trong các giai đoạn tiếp theo, hỗ trợ sẽ tập trung vào khả năng tiếp cận nguồn tài chính, các biện pháp khuyến khích khởi nghiệp, thu hút và phát triển doanh nhân, và có thể hình thành các đặc khu kinh tế.

Tăng cường năng lực và các hệ thống quản lý rủi ro phát sinh về an toàn thực phẩm

Quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, tăng trưởng thu nhập và thay đổi về cơ cấu bữa ăn của người tiêu dùng (ưa chuộng các sản phẩm chăn nuôi, các loại thực phẩm chế biến và có giá trị cao khác) kết hợp với nhau làm tăng nguy cơ rủi ro về an toàn thực phẩm đối với người tiêu dùng Việt Nam và làm tăng nhu cầu phải có tiêu chuẩn cao hơn về an toàn thực phẩm. Vấn đề hiện nay là ngành thực phẩm nông nghiệp của Việt Nam phải có khả năng duy trì và thích ứng với thị trường trong nước đang phát triển và chuyển đổi mạnh mẽ - nói tóm lại làm thế nào để chiếm lấy thị phần đang tăng lên. Việt Nam đã xử lý những thách thức đó bằng cách sửa đổi các quy định về an toàn thực phẩm và đầu tư cho các phòng thí nghiệm. Bên cạnh đó là các nỗ lực hợp lý hóa cơ cấu thể chế bằng cách giảm số lượng các bộ ngành phụ trách về an toàn thực phẩm từ sáu cơ quan trước đây xuống ba cơ quan hiện nay. Sau khi chuyển đổi sang mô hình phân cấp về hỗ trợ cho nông nghiệp, với khoảng ba phần tư chi tiêu công dành cho nông nghiệp do địa phương cấp tỉnh thực hiện, Việt Nam cần phải tìm cách làm sao cơ chế phân công trách nhiệm về an toàn thực phẩm phải vận hành tốt. Chính phủ cần phải sử dụng năng lực hiện có để giải quyết vấn đề an toàn thực phẩm, đồng thời có kế hoạch giao nhiệm vụ để các cơ quan trước đây phụ trách về an toàn thực phẩm xuất khẩu phải nâng cao tranh nhiệm về kiểm soát an toàn thực phẩm trong nước. Sau khi đã tiến hành những cải cách trên và những cải cách khác, kinh nghiệm quốc tế và xu hướng toàn cầu về các hệ thống kiểm soát an toàn thực phẩm có thể được vận dụng làm cơ sở cho chiến lược triển khai.

Về quản trị an toàn thực phẩm, kinh nghiệm quốc tế đã chỉ ra xu hướng chuyển sang phân công trách nhiệm - giữa các cấp và với các tổ chức tư nhân - và áp dụng cách tiếp cận chủ động dựa trên rủi ro để bảo vệ an toàn cho người tiêu dùng. Các xu hướng đáng chú ý bao gồm:

- **Hợp nhất và phối hợp.** Mặc dù phần lớn các quốc gia OECD vẫn duy trì một vài cơ quan phụ trách về an toàn thực phẩm, nhưng xu hướng tại các nền kinh tế mới nổi là hợp nhất chức năng về an toàn thực phẩm tại một

cơ quan của Chính phủ (như tại Trung Quốc và Ka-zác-xtan). Điều này phản ánh mong muốn thảo bỏ bớt rào cản phối hợp giữa các cơ quan. Các nền kinh tế mới nổi gặp nhiều khó khăn hơn các nền kinh tế phát triển trong việc phối hợp hoạt động giữa các cơ quan của chính phủ. Thông qua hợp nhất, chính phủ mong muốn giảm tranh chấp giữa các cơ quan về phạm vi ảnh hưởng. Tuy nhiên, nhiều quốc gia cũng thường áp dụng mô hình thiết lập ra cơ quan điều phối cấp cao (v.d. Đức, Hàn Quốc, Trung Quốc) và có phương án thay thế cho cơ cấu một cơ quan duy nhất hoặc hợp nhất.

- **Phân quyền.** Để xử lý hững thách thức về giám sát ở cấp địa phương, một số quốc gia đã chọn phương án phân quyền về toàn bộ các vấn đề an toàn thực phẩm cho các cơ quan cấp khu vực (v.d. Ốt-xtrây-lia), còn các quốc gia khác - thường là quốc gia nhỏ - lại chọn phương án tập quyền, không cần thiết lập cơ quan có thẩm quyền tương đương ở các địa phương. Trong mô hình thứ hai, thậm chí thanh tra về an toàn thực phẩm của địa phương phải báo cáo lên cơ quan có thẩm quyền ở trung ương thay vì báo cáo cho cơ quan ở cấp khu vực hoặc địa phương. Lựa chọn mô hình nào cũng có ưu nhược điểm. Mô hình phân quyền cho phép phối hợp tốt hơn chức năng về an toàn thực phẩm với các chức năng quản lý nhà nước khác, nhưng lại tạo ra khả năng áp dụng luật và quy định không nhất quán trên toàn quốc. Mô hình này còn có vấn đề nữa là nguồn lực không được đầy đủ cho các chính quyền địa phương để thực hiện chức năng trên.

- **Chủ đồng phòng chống.** Nhiều quốc gia đã chuyển sang các phương án quản lý vệ sinh an toàn thực phẩm theo hướng chủ động phòng chống nguy cơ thông qua thanh tra các thành phẩm. Mặc dù cách làm này đã được một số quốc gia phát triển tiên phong, nhưng nó phù hợp hơn với các quốc gia bị hạn chế hơn về nguồn lực. Khi nói về phòng chống, phương pháp phân tích mối nguy và điểm kiểm soát trọng yếu (HACCP) là phương pháp được biến đến nhiều nhất và được áp dụng rộng rãi nhất. Phương pháp phân tích mối nguy và điểm kiểm soát trọng yếu (HACCP) là một hệ thống quản lý được phát triển tại Mỹ nhằm xử lý vấn đề an toàn thực phẩm qua phân tích và kiểm soát các nguy cơ sinh học, hóa học và vật lý trong sản xuất nguyên liệu thô, mua sắm và vận chuyển đến sản xuất, phân phối và tiêu dùng thành phẩm (Cục Quản lý Dược và Thực phẩm Hoa Kỳ). Các nguyên tắc trong đó đòi hỏi nguy cơ an toàn thực phẩm (thực tế và được xác định) phải được ngăn ngừa, loại bỏ, hoặc giảm thiểu xuống mức có thể chấp nhận.

- **Theo dõi rủi ro.** Một trong những trụ cột được xác định về phòng chống chủ động (HACCP) là nguyên tắc theo dõi nguy cơ. Phương thức thực tiễn là kiểm tra và theo dõi rủi ro của các doanh nghiệp. Theo dõi rủi ro nhìn chung bao hàm cả chuyển đổi từ ghi chép hồi tố về những vi phạm về an toàn thực phẩm trước đó sang đánh giá chủ động hơn về khả năng vấn đề xảy ra trong thời gian tới. Theo dõi rủi ro nhìn chung cũng không quá chú trọng vào an toàn của sản phẩm cuối cùng bằng an toàn về biện pháp và cơ sở kinh doanh. Lý tưởng nhất là theo dõi rủi ro phải xem xét được rủi ro phát sinh từ nguồn và cơ sở sản xuất thực phẩm chính mà doanh nghiệp sử dụng.

Cuối cùng, quản lý an toàn thực phẩm chỉ có thể thành công nếu thay đổi được rộng rãi, nhất quán và lâu dài hành vi của các bên liên quan, gồm người tiêu dùng, nông dân, cơ sở chế biến thực phẩm nhỏ, người lao động trong ngành phục vụ ăn uống và những người làm việc tại các doanh nghiệp nông nghiệp nói chung. Bài học chính qua kinh nghiệm quốc tế ở đây là quản lý rủi ro khó có thể hiệu quả nếu chỉ dùng các biện pháp kiểm soát. Nhà nước cần phải tìm cách gây ảnh hưởng đến tất cả các bên, để cơ bản khuyến khích họ tự kiểm soát bản thân.

D. Kết luận

Chuyển đổi nông nghiệp và hệ thống nông nghiệp thực phẩm chung của Việt Nam sẽ diễn ra thuận lợi và thành công nếu Chính phủ theo đúng tinh thần của Kế hoạch tái cơ cấu ngành nông nghiệp (ARP) cũng như cam kết đầu tư và thay đổi nhvằm "giảm chỉ đạo và tăng hỗ trợ" cho ngành. Chính phủ Việt Nam đã đóng vai trò quan trọng và thậm chí chủ đạo ở một vài lĩnh vực trong quá trình phát triển nông nghiệp trước đây. Một vài chức năng trước đây của Chính phủ - bao gồm cả chức năng quy hoạch sử dụng đất, quản lý nông trường, buôn bán nông sản, và cung cấp công nghệ - sẽ mất dần tầm quan trọng hoặc thậm chí trở nên bất lợi trong quá trình chuyển đổi sang nền nông nghiệp dựa vào kiến thức, theo định hướng thị trường và linh hoạt hơn. Chính phủ có thể giảm đầu tư trực tiếp cho nông nghiệp nếu có thể hỗ trợ hiệu quả để tư nhân đầu tư, bao gồm cả qua các quan hệ hợp tác công-tư. Qua đó Chính phủ có thể dành nguồn lực để thực hiện tốt các chức năng quản lý nhà nước quan trọng (v.d. về an toàn thực phẩm, sức khoẻ cây trồng vật nuôi, môi trường). Chính phủ sẽ tiếp tục có vai trò trong việc nâng cao hiệu suất và bền vững trong sử dụng nước và đất đai, duy tu bảo dưỡng hạ tầng nông thôn, đẩy mạnh các hoạt động tập thể, và một số yếu tố khác nhằm giúp giảm thiểu rủi ro và chi phí giao dịch cho người nông dân và các doanh nghiệp thực phẩm nông nghiệp.

THAM KHẢO

Phần I:

General Statistical Office (2016). The Real Situation of Enterprises through the Results of Enterprise Surveys. Hanoi

General Statistical Office (various years). Vietnam Statistical Yearbook. Hanoi

Government of Vietnam (2016). The Report of the Prime Minister to the National Assembly on Vietnam's socio-economic developments in 2016 and tasks in 2017. Hanoi

World Bank (2016). "Growing Challenges", East Asia and Pacific Economic Update (April). Washington, D.C.

World Bank (2016). "Reducing Vulnerabilities", East Asia and Pacific Economic Update (October). Washington, D.C.

World Bank (2016). "Doing Business 2017: Equal Opportunity for All", World Bank (October). Washington, D.C.

Phần II:

Giesecke, J., Tran, N., Corong, E. 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, Vol. 49, Issue 9.

Khoi, D., Chinh, K., Nguyen, N., Bui, M., Pham, T., Le, T., Nguyen, D., and Pham, O. (2015) Vietnam's Green Agriculture Strategies and Policies: Closing the Gap between Aspirations and Application. Center for Agricultural Policy. Hanoi.

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. EcoAgriculture Partners and World Bank. Washington, D.C

World Bank (2016). "Transforming Vietnamese Agriculture: Gaining More from Less", World Bank (October). Hanoi.

Ảnh trang 4: Niềm Vui Trúng Mùa

Nông dân ở Phường B, TP. Châu Đốc đã ứng dụng thành công mô hình ứng dụng công nghệ cao trong việc phát triển có hiệu quả các loại trái cây như dưa lưới, dưa lê (được trồng trong nhà kính), đạt chất lượng và tiêu chuẩn VietGAP. Hiện nay sản phẩm đã cung cấp cho các siêu thị và các tiểu thương trên địa bàn.

Ảnh Huỳnh Cao Khải

Ảnh trang 5: Thu hoạch lúa,

Đặc biệt người dân vận chuyển lúa bằng xe đạp cải tiến (không có bàn đạp) dùng trong mọi địa hình vận chuyển lúa rất hiệu quả, ảnh chụp ở xã Mỹ Phong, Tiền Giang

Ảnh Pham Nhut Thuong

Ảnh trang 6: Cá khô

Ảnh chụp tại xã Diễn Châu - Nghệ An - xã Diễn châu Nghệ an nằm sát ven biển bà con nơi đây đánh bắt cá cơm phơi khô ,làm mắm hoặc xuất khẩu

Ảnh Vũ Đức Phương

Ảnh trang 7: Đến trường

Người mẹ Tháp Mười cố gắng chèo chống đưa con đến trường để tìm con chữ ,mong con sau này có cuộc sống tốt hơn,và giúp ích nhiều hơn trong việc xây dựng quê hương đất nước (ảnh chụp tại tỉnh Đồng Tháp)

Ảnh Kiều Anh Dũng

Ảnh trang 11: Tia chớp người thợ

Ảnh chụp năm 2015, trong ảnh là cảnh người thợ nhỏ đang chăm chỉ làm lụng, tạo thu nhập cho gia đình đông con.

Ảnh Trần Phước Thảo

Ảnh trang 33: Nhịp điệu đồng Lác

Làng nghề trồng Lác (Cói) tại xã Đức Mỹ, huyện Càng Long, tỉnh Trà Vinh đã phát triển từ mấy chục năm nay. Trước đây, cây Lác chỉ mọc hoang, nhưng với sự hỗ trợ từ các cán bộ Nông nghiệp Xã, Hợp tác xã được hình thành và hỗ trợ nông dân sản xuất các sản phẩm thủ công - mỹ nghệ từ cây Lác. Gần đây, cây Lác có thể xuất khẩu sang nước ngoài nên lại càng được giá, đời sống bà con nông dân cũng phần nào sung túc hơn.

Ảnh Dương Ngọc Vân Khanh

Ngân Hàng Thế Giới tại Việt Nam
63 Lý Thái Tổ, Hà Nội
Tel. (84-4) 3934 6600
Fax (84-4) 3935 0752
Website: www.worldbank.org.vn