

Chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp, nông thôn Việt Nam

NGUYỄN ĐỖ ANH TUẤN*

Chuyển đổi cơ cấu là vấn đề mang tính quy luật đối với khu vực nông nghiệp, nông thôn, mặc dù chiều hướng và tốc độ có thể khác nhau giữa các quốc gia. Với lợi thế rõ rệt về phát triển nông nghiệp, Việt Nam cần đẩy mạnh quá trình chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp, nông thôn để có thể đóng góp tốt nhất cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước theo đúng tinh thần Nghị quyết Đại hội XII của Đảng, định hướng cơ cấu lại nông nghiệp gắn với xây dựng nông thôn mới.

Mục tiêu và yêu cầu phát triển nông nghiệp, nông thôn qua các giai đoạn của chuyển đổi cơ cấu kinh tế

Dựa trên lý luận và kinh nghiệm quốc tế, đặc trưng và yêu cầu của phát triển nông nghiệp, nông thôn (NNNT) tương ứng với mỗi giai đoạn của chuyển đổi cơ cấu NNNT, thể hiện qua 2 chỉ tiêu chính là tỷ trọng của nông nghiệp trong tổng GDP và tổng lao động của nền kinh tế. Có 3 xu hướng chính cần lưu ý: Thứ nhất, tuy có xu hướng giảm dần về tỷ lệ tương đối trong nền kinh tế ở phạm vi dài hạn nhưng NNNT có vai trò cực kỳ quan trọng đối với tăng trưởng và chuyển đổi cơ cấu kinh tế. Kinh nghiệm phát triển của các nước trên thế giới cho thấy, nước nào bỏ quên nông nghiệp trong quá

trình phát triển thì kinh tế chậm phát triển, thậm chí tụt hậu. Thứ hai, thông thường mỗi giai đoạn phát triển thường kéo dài khoảng 20 năm, nhưng việc một nước phát triển nhanh hay chậm còn phụ thuộc vào cơ chế, chính sách và thể chế của chính nước đó. Thứ ba, giai đoạn “Chuyển đổi” là giai đoạn khó khăn nhất mà không phải nước nào cũng có thể vượt qua nếu không có những chính sách và thể chế phù hợp (xem Bảng 1).

Điểm lại quá trình chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp, nông thôn Việt Nam kể từ khi Đổi mới

Kể từ khi Đổi mới, Việt Nam đã trải qua khá nhanh hai giai đoạn đầu tiên của quá trình chuyển đổi cơ cấu NNNT: 10 năm từ giai đoạn “Thuần

nông” sang “Tiền chuyển đổi” (từ năm 1986 đến năm 1995), và 15 năm từ giai đoạn “Tiền chuyển đổi” sang “Chuyển đổi” (khoảng từ năm 1996 đến đầu những năm 2010).

Trong giai đoạn đầu của Đổi mới, cùng với “Chương trình lương thực - thực phẩm” trong thời kỳ Đổi mới, chính sách giao đất cho hộ, khai hoang mở đất ở các vùng Tây Nguyên, vùng tứ giác Long Xuyên, vùng Đồng Tháp Mười, tăng cường năng lực hệ thống thủy lợi, phát triển hệ thống khuyến nông cơ sở đã thúc đẩy tăng trưởng nông nghiệp mạnh mẽ, bảo đảm an ninh lương thực và góp phần quan trọng vào công cuộc xóa đói, giảm nghèo.

* TS, Viện trưởng Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển nông nghiệp, nông thôn (IPSARD)



Mô hình trồng chuối chất lượng cao ở thị xã Đông Triều (tỉnh Quảng Ninh)

ẢNH: MẠNH HÙNG

Nông nghiệp, nông thôn Việt Nam bước vào giai đoạn “Tiền chuyển đổi” với mục tiêu mới “công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn”⁽¹⁾, chứ không chỉ là bảo đảm an ninh lương thực. Với những chủ trương, chính sách và biện pháp cụ thể, NNNT Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn trong giai đoạn 1996 - 2010. Cùng với việc tiếp tục tăng cường đầu tư thủy lợi, mở rộng diện tích canh tác, việc đổi mới chính sách theo hướng mở cửa thị trường đầu ra cả trong và ngoài nước, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp cho hộ

nông dân, phát triển các chương trình tín dụng để tăng vốn lưu động cho hộ nông dân đã giúp thúc đẩy tăng trưởng và sản xuất hàng hóa nông nghiệp. Tăng trưởng GDP nông nghiệp đạt mức khá cao và ổn định cùng với quá trình chuyển dịch cơ cấu mạnh mẽ theo hướng sản xuất, đa dạng hóa hàng hóa sang những sản phẩm có giá trị cao hơn như cây công nghiệp, chăn nuôi, thủy sản. Xuất khẩu nông nghiệp tăng trưởng mạnh mẽ ở mức trung bình 15%/năm trong giai đoạn 1996 - 2010 và nông nghiệp được ghi nhận là ngành duy nhất xuất siêu với giá trị ngày càng tăng.

Cùng với phát triển nông nghiệp, các chương trình phát triển nông thôn với nguồn vốn đa dạng từ ngân sách nhà nước trung ương và địa phương, tài trợ quốc tế, người dân và doanh nghiệp đã cải thiện đáng kể hạ tầng nông thôn về giao thông, điện, nước, thông tin liên lạc.

(1) Mục tiêu này được xác định lần đầu tiên tại Đại hội VIII (năm 1996), và tiếp tục được khẳng định và cụ thể hóa ở Nghị quyết số 15-NQ/TW, ngày 18-3-2002, của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, về “Đẩy nhanh công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn giai đoạn 2001 - 2010” và Đại hội X (năm 2006)

Bảng 1 (Phần chữ in nghiêng là những việc Việt Nam đã làm được)

Giai đoạn	Mục tiêu và yêu cầu của phát triển nông nghiệp	Mục tiêu và yêu cầu của phát triển nông thôn
Thuần nông - GDP nông nghiệp: > 70% - Lao động nông nghiệp: > 40%	An ninh lương thực - <i>Cải cách đất đai và khai hoang</i> - <i>Hạ tầng cơ bản: thủy lợi</i> - <i>Khuyến nông</i>	Xóa đói, giảm nghèo - <i>Tự cung, tự cấp lương thực</i> - <i>Vệ sinh và chăm sóc sức khỏe</i> - <i>Giáo dục phổ thông</i>
Tiền chuyển đổi - GDP NN: 20% - 40% - Lao động NN: 50% - 70%	Đa dạng hóa nông nghiệp - <i>Hỗ trợ tín dụng</i> - <i>Hạ tầng thương mại</i> - <i>Dịch vụ SPS (các biện pháp kiểm dịch động, thực vật)</i>	Xây dựng tinh thần tự chủ nông thôn - <i>Hạ tầng nông thôn: giao thông, điện, cấp nước, thông tin liên lạc</i> - <i>Nâng cao năng lực cộng đồng</i> - <i>Thu hút và phát triển doanh nghiệp nông thôn</i>
Chuyển đổi - GDP NN: 5% - 20% - Lao động nông nghiệp: 15% - 40%	Phát triển kinh doanh nông nghiệp - <i>Phát triển thị trường đất đai, vốn, lao động, khoa học - công nghệ</i> - <i>Tăng quy mô trang trại và cơ khí hóa</i> - <i>Phát triển chuỗi kinh doanh nông nghiệp bền vững dựa trên tri thức</i>	Tăng thu nhập cho cư dân nông thôn - <i>Phát triển nghề phi Nông nghiệp và sự chuyển dịch lao động ra khỏi khu vực NNNT</i> - <i>Phát triển cụm liên kết ngành nông nghiệp</i> - <i>Phát triển hạ tầng kết nối nông thôn - đô thị</i>
Đô thị hóa và phát triển - GDP nông nghiệp: <5% - Lao động nông nghiệp: <15%	Phát triển nền nông nghiệp mới - <i>Phát triển công nghiệp chế biến nông, lâm, thủy sản; xây dựng thương hiệu, chuỗi phân phối kết nối toàn cầu</i> - <i>Phát triển các chức năng mới của nông nghiệp.</i>	Hòa nhập nông thôn - đô thị - <i>Tăng trợ cấp cho cư dân nông thôn</i> - <i>Phát triển cảnh quan, du lịch nông thôn</i> - <i>Loại bỏ sự khác biệt trong phát triển giữa nông thôn - đô thị và giữa các vùng.</i>

Tuy đã đạt những thành tựu đáng kể trong giai đoạn “Tiền chuyển đổi” nhưng NNNT Việt Nam vẫn còn nhiều mặt hạn chế khi bước sang giai đoạn “Chuyển đổi”. Hạn chế đó một phần là do còn thiếu sự quan tâm đến những yêu cầu đáng ra phải làm trong giai đoạn “Tiền

chuyển đổi” để thúc đẩy sản xuất hàng hóa nông nghiệp và nâng cao tính tự chủ của cư dân nông thôn, như: 1- linh hoạt hóa mục đích sử dụng ruộng đất, đặc biệt là đối với đất lúa, để thúc đẩy đa dạng hóa nông nghiệp và sản xuất hàng hóa; 2- đầu tư vào hạ tầng thương mại và hệ

thống kiểm dịch động thực vật; 3- xây dựng cơ chế chính sách và giải pháp đủ mạnh để thu hút đầu tư doanh nghiệp vào NNNT; 4- quan tâm đầy đủ đến phát triển cộng đồng, nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ cơ sở, cán bộ hợp tác xã và lãnh đạo cộng đồng.



Thách thức của chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp, nông thôn trong giai đoạn mới

Hiện nay, Việt Nam đang loay hoay ở những bước đi đầu tiên trong giai đoạn “Chuyển đổi”, đòi hỏi những chính sách khôn ngoan và thể chế phù hợp để đáp ứng những yêu cầu mới nhằm thúc đẩy NNNT cất cánh cùng nền kinh tế đất nước. Thêm vào đó, cũng cần quan tâm tạo lập tiền đề để sẵn sàng cho giai đoạn “Đô thị hóa và Phát triển” tiếp đó nếu muốn đẩy nhanh tốc độ quá trình chuyển đổi cơ cấu NNNT Việt Nam.

Điều đáng mừng là Đảng và Nhà nước ta đã có những chủ trương đúng đắn để thúc đẩy phát triển NNNT vượt qua giai đoạn “Chuyển đổi” đầy khó khăn trong thời gian tới. Đầu tiên phải kể đến Nghị quyết 26-NQ/TW, ngày 5-8-2008 của Ban Chấp hành Trung ương khóa X, xác định tầm quan trọng chiến lược của nông nghiệp, nông dân, nông thôn trong chiến lược công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Kèm theo đó, Chính phủ đã xây dựng và triển khai Chương trình Mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới từ năm 2010 và Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững từ năm 2013. Chủ trương này tiếp tục được khẳng định trong Nghị quyết Đại hội Đảng XII (năm 2016)

về đẩy mạnh cơ cấu lại nông nghiệp gắn với xây dựng nông thôn mới.

Để thực hiện được chủ trương nêu trên, NNNT Việt Nam phải vượt qua được một số nút thắt cốt yếu để đi qua giai đoạn “Chuyển đổi” và bước vào giai đoạn “Đô thị hóa và Phát triển”. Một số nút thắt chính đối với chuyển đổi cơ cấu NNNT Việt Nam trong vòng 20 năm - 25 năm tới cần được chú ý như sau:

Đất đai phân tán, manh mún, thị trường đất nông nghiệp hoạt động yếu ớt

Với chủ trương “người cày có ruộng”, đất bị chia nhỏ, đặc biệt ở miền Bắc và miền Trung, nên quy mô sản xuất nhỏ, manh mún, khó cải thiện năng suất. Số hộ canh tác có diện tích đất nông nghiệp dưới 0,2ha chiếm 69%, dưới 0,5ha chiếm đến 80%. Hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp rất yếu ớt, khó huy động doanh nghiệp đầu tư sản xuất quy mô lớn, áp dụng công nghệ hiện đại và xây dựng chuỗi giá trị nông nghiệp đồng bộ với các gia trại, trang trại và hợp tác xã.

Khó tiếp cận vốn và hạn chế trong thu hút đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn

Tích lũy của hộ nông thôn thấp, chỉ đủ để giúp các hộ chi tiêu khi có bất trắc, khó có thể giúp tái sản xuất mở rộng. Trong khi đó, việc tiếp cận tín dụng còn gặp nhiều khó khăn do nặng về hỗ trợ lãi suất, vốn

lưu động ngắn hạn, mà thiếu các công cụ tài chính mới cho vay quy mô lớn, dài hạn để đầu tư vào tài sản cố định và áp dụng khoa học - công nghệ mới. Điều quan trọng hơn là, NNNT cũng rất khó thu hút vốn đầu tư doanh nghiệp do chính sách vĩ mô vẫn có xu hướng thiên vị công nghiệp - đô thị, hạ tầng kết nối nông thôn - đô thị bị chia cắt trong khi những rủi ro của hoạt động sản xuất, kinh doanh nông nghiệp rất cao.

Năng suất lao động nông nghiệp thấp, thị trường lao động nông thôn ách tắc và mất cân đối

Năng suất lao động nông nghiệp của Việt Nam thấp nhất nếu so với các nước trong khu vực và có xu hướng tăng chậm lại kể từ năm 2000. Thu nhập từ nông nghiệp quá thấp, chỉ chiếm 28,1% tổng thu nhập hộ nông nghiệp năm 2014 nên lao động nông nghiệp không còn tha thiết sản xuất nông nghiệp; một số nơi có hiện tượng hộ nông nghiệp bỏ ruộng không canh tác. Lao động nông nghiệp không rút ra một cách chính thức, mà hầu hết là tham gia thị trường lao động phi chính thức. Chất lượng lao động thấp, không thoát ly hẳn nông nghiệp mà hầu hết vẫn giữ đất khiến đất đai tiếp tục manh mún.

Mức độ ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ thấp

Mức độ ứng dụng các tiến bộ kỹ thuật để nâng cao chất

lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của sản phẩm nông nghiệp còn thấp. Việc áp dụng cơ giới hóa còn hạn chế, giảm hiệu quả sản xuất và tăng tỷ lệ thất thoát sau thu hoạch. Hàng nông sản Việt Nam xuất khẩu chủ yếu có hàm lượng công nghệ thấp, sản phẩm công nghệ cao chỉ đạt 15% trong khi con số này của các nước trong Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và Trung Quốc đạt trên 30%.

Tổ chức cộng đồng và kinh tế hợp tác kém phát triển

Mặc dù chiếm gần 70% dân số nhưng vai trò, vị thế, tiếng nói của cư dân nông thôn trong xã hội, trong chính sách, kinh tế rất yếu kém. Khả năng gắn kết cộng đồng suy giảm, tệ nạn xã hội gia tăng tại nông thôn, khả năng chống chọi với các cú sốc yếu, niềm tin vào tương lai suy giảm, tỷ lệ cư dân nông thôn không thỏa mãn với chất lượng cuộc sống còn cao (ở mức 50%)⁽²⁾. Vai trò của hợp tác xã khá mờ nhạt trong phát triển kinh tế ở khu vực nông thôn.

Vệ sinh an toàn thực phẩm chưa được bảo đảm

Vệ sinh an toàn thực phẩm trở thành vấn đề ngày càng bức xúc. Thực phẩm “bẩn” có chứa độc tố vi khuẩn, tồn dư kháng sinh, thuốc trừ sâu, thuốc diệt cỏ, thuốc chống mốc, mối, mọt, thuốc tăng trọng, thuốc kích thích tăng trưởng, thuốc nhuộm màu, chất bảo quản chống thối..., là

một trong những nguyên nhân gây nên bệnh ung thư⁽³⁾.

Môi trường nông nghiệp, nông thôn xuống cấp

Chưa có nhiều tiến bộ trong giải quyết rác thải nông thôn. Một số khu công nghiệp, nhà máy chế biến chưa có các hệ thống xử lý môi trường bảo đảm yêu cầu, gây ô nhiễm môi trường nông thôn. Diện tích rừng, đặc biệt rừng đầu nguồn bị chặt phá. Nguồn nước, cả nước mặt và nước ngầm, đang ngày càng khan hiếm nhưng bị sử dụng lãng phí trong sản xuất nông nghiệp. Thâm canh nông nghiệp dẫn tới việc sử dụng lãng phí phân bón và thuốc trừ sâu, gây tổn hại tới môi trường.

Cùng với xu hướng biến đổi khí hậu toàn cầu, Việt Nam đang phải đối diện với các hiện tượng thời tiết cực đoan ngày càng tăng và mức độ gây thiệt hại ngày càng lớn như bão, lũ lụt, hạn hán, xâm nhập mặn, nước biển dâng, rét đậm, rét hại.

Đề xuất định hướng đẩy nhanh quá trình chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp, nông thôn Việt Nam trong thời gian tới

Khoảng thời gian từ 20 năm đến 25 năm tới là giai đoạn quyết định để NNNT Việt Nam vượt qua giai đoạn “Chuyển đổi”, cất cánh cùng nền kinh tế bước vào giai đoạn “Đô thị hóa và Phát triển”. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, cần nỗ lực tạo ra

những giải pháp đột phá về chính sách và thể chế, tháo gỡ các nút thắt như đã trình bày ở trên, bao gồm:

Giãn bớt phát triển công nghiệp - đô thị tại các cực tăng trưởng, tăng cường sự kết nối nông thôn - đô thị, kết nối giữa các vùng. Đồng thời, cần đẩy mạnh việc hình thành và phát triển các cụm công nghiệp - dịch vụ với kết cấu hạ tầng và dịch vụ hỗ trợ kinh doanh cơ bản tại các vùng chuyên canh nông nghiệp tại nông thôn.

Thúc đẩy tích tụ, tập trung ruộng đất và đẩy mạnh hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp thông qua việc sửa đổi khung pháp lý và chính sách đi kèm nhằm thúc đẩy chuyển nhượng đất nông nghiệp cho hộ nông dân chuyên nghiệp, trang trại; khuyến khích nông dân cho doanh nghiệp thuê đất sản xuất quy mô lớn; linh hoạt hóa mục đích sử dụng đất nông nghiệp.

Tập trung cao độ để thu hút đầu tư của doanh nghiệp về NNNT thông qua việc xây dựng các chính sách ưu đãi cho các nhà đầu tư vào NNNT,

(2) Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp, nông thôn: *Điều tra hộ gia đình nông thôn năm 2012*

(3) Tỷ lệ người mắc ung thư do sử dụng thực phẩm bẩn chiếm khoảng 35%, kể đến là do hút thuốc lá 30%, yếu tố di truyền chỉ chiếm 5% - 10%



đặc biệt đối với các nhà đầu tư sử dụng công nghệ cao, chế biến tinh, chế biến sâu, xây dựng liên kết chuỗi giá trị và bảo vệ môi trường; thành lập bộ phận chuyên nghiệp để thu hút, kết nối, theo dõi và chăm sóc các nhà đầu tư vào NNNT; đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, tạo môi trường kinh doanh tốt cho các nhà đầu tư trong NNNT.

Đổi mới chính sách tín dụng và bảo hiểm trong NNNT thông qua việc hoàn thiện khung pháp lý để phát triển cung ứng đồng bộ các sản phẩm dịch vụ tài chính mới, thúc đẩy cho vay và bảo hiểm theo chuỗi giá trị nông nghiệp.

Thúc đẩy chuyển đổi lao động - việc làm nông thôn thông qua việc xây dựng và hỗ trợ đội ngũ nông dân chuyên nghiệp; tạo điều kiện vốn hóa đất đai, tài sản và phát triển bảo hiểm xã hội cho những nông dân rời bỏ nông nghiệp; đổi mới các chương trình đào tạo nghề nông thôn theo nhu cầu của doanh nghiệp sử dụng lao động, xóa bỏ những rào cản gắn với tiếp cận dịch vụ cho người di cư ở đô thị (như hộ khẩu, tiếp cận y tế, giáo dục, nhà ở...); tổ chức hiệp hội lao động di cư để bảo vệ quyền lợi và hỗ trợ người lao động di cư ra đô thị.

Xây dựng và thúc đẩy hoạt động của hệ thống đổi mới sáng tạo trong NNNT thông qua tăng đầu tư ngân sách cho nghiên cứu khoa học nông

nghiệp; phối hợp với các hiệp hội và các nhà đầu tư lớn để phát triển vườn ươm doanh nghiệp, doanh nghiệp đổi mới sáng tạo; tăng chế tài để bảo vệ bản quyền phát minh, sáng chế của nghiên cứu khoa học công nghệ nông nghiệp; phân cấp mạnh mẽ hoạt động khuyến nông cho các tổ chức của nông dân và doanh nghiệp.

Thúc đẩy phát triển kinh tế hợp tác trong NNNT thông qua việc chấn chỉnh công tác quản lý nhà nước về kinh tế hợp tác trong NNNT theo hướng giao cho một đầu mối chịu trách nhiệm; xây dựng chính sách đặc biệt ưu đãi cho kinh tế hợp tác.

Thúc đẩy phát triển cộng đồng nông thôn thông qua việc nâng cao năng lực cho lãnh đạo cộng đồng, cán bộ phát triển nông thôn; phân cấp quản lý và tăng cường sự tham gia của cấp thôn; bảo đảm nguồn vốn ngân sách nhà nước ổn định và đầy đủ cho phát triển kết cấu hạ tầng nông thôn, hạ tầng kết nối nông thôn - đô thị gắn chặt với phát triển chuỗi giá trị nông nghiệp, chuyển đổi ngành nghề và phát triển cảnh quan nông thôn bền vững.

Tăng cường chất lượng và thương hiệu của nông, lâm, thủy sản Việt Nam thông qua việc chuyển cách tiếp cận về quản lý chất lượng, vệ sinh an toàn thực phẩm theo "lô hàng", "sản phẩm" sang cách quản lý, truy xuất nguồn gốc theo chuỗi giá trị; chuyển từ

mô hình thanh tra, kiểm tra đối với chất lượng và vệ sinh an toàn thực phẩm sang mô hình phòng ngừa chủ động, giám sát nguy cơ và phân loại rủi ro một cách công khai, minh bạch; xây dựng khung pháp lý và chương trình bài bản để bảo hộ và phát triển thương hiệu nông, lâm, thủy sản Việt Nam theo kinh nghiệm quốc tế tốt nhất.

Tăng cường phát triển bền vững và bảo vệ môi trường NNNT thông qua việc chuyển cách tiếp cận từ kiểm tra và phục hồi các hậu quả môi trường sang xây dựng chiến lược chủ động bảo vệ và ngăn ngừa suy thoái môi trường nông nghiệp từ đầu; chuyển từ việc ban hành quy định, luật lệ sang xây dựng các công cụ chính sách tạo cơ chế ưu đãi, kiểm soát cần thiết giúp ngăn ngừa các hoạt động nông nghiệp gây hại cho môi trường; huy động cơ chế hợp tác công - tư để phát triển nông nghiệp xanh ở mọi cấp độ từ nông trại, đến cộng đồng, cảnh quan vùng, chuỗi giá trị, cấp quốc gia; ưu tiên chiến lược "không hối tiếc" (thông tin kịp thời, tập trung cho nghiên cứu và các giải pháp công nghệ thích ứng, hỗ trợ đa dạng hóa mùa vụ, chính sách dịch vụ sinh thái, khuyến khích tiết kiệm nước, cải tạo hạ tầng giảm thiểu thất thoát nước, khôi phục rừng ngập mặn, quản lý đồng bộ ven biển...) trong ứng phó với biến đổi khí hậu ■