

CÁCH TIẾP CẬN CHUỖ GIÁ TRỊ ĐỂ PHÁT TRIỂN NGÀNH HÀNG NÔNG SẢN - MỘT SỐ VẤN ĐỀ THỰC TIỄN TẠI ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

Huỳnh Trường Huy

Đại học Cần Thơ
Email: hthuy@ctu.edu.vn

Ngày nhận bài: 12/5/2019
Ngày gửi phản biện: 23/5/2019
Ngày tác giả sửa: 27/5/2019
Ngày duyệt đăng: 30/5/2019
Ngày phát hành: 21/6/2019

DOI:
<https://doi.org/10.25073/0866-773X/294>

Phát triển ngành hàng nông sản theo cách tiếp cận chuỗi giá trị đã được quan tâm vận dụng không những đối với nhà lập chính sách, nhà khoa học, mà còn đối với các tổ chức phát triển quốc tế. Mục tiêu trọng tâm của nghiên cứu này nhằm tổng quan về chính sách, dự án phát triển thị trường nông sản theo hướng chuỗi giá trị sản phẩm; đồng thời, chia sẻ một số điểm nghẽn trong quá trình vận dụng cách tiếp cận chuỗi giá trị để phát triển những nông sản chủ lực tại một số địa phương, trong vùng đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL). Đây là vấn đề hết sức cần thiết trong bối cảnh hiện nay

Tóm tắt: Chuỗi giá trị; Ngành hàng nông sản; Đồng bằng sông Cửu Long.

1. Đặt vấn đề

Đồng bằng sông Cửu Long - nơi cư trú của phần đông đồng bào Khmer, Chăm, Hoa... có vai trò đặc biệt quan trọng trong nền kinh tế đất nước, từ lâu được biết đến là vùng sản xuất nông nghiệp và thủy sản lớn của cả nước. Điều đó được thể hiện qua những con số thống kê về diện tích, sản lượng và kim ngạch xuất khẩu của một số loại nông thủy sản chủ lực của vùng như lúa gạo, tôm và cá tra. Trong những năm gần đây, ĐBSCL có sự chuyển dịch cơ cấu sản xuất hướng đến thị trường xuất khẩu, cụ thể là tập trung đầu tư từ cơ chế, chính sách hỗ trợ cho đến khâu ứng dụng công nghệ sản xuất đối với một số loại nông sản có thể mạnh như rau màu và cây ăn trái nhằm từng bước đa dạng hóa cơ cấu mặt hàng nông sản xuất khẩu cũng như nâng cao giá trị sản xuất và kim ngạch xuất khẩu của ngành nông nghiệp. Theo Báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tính đến cuối năm 2017, diện tích rau màu ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật trong sản xuất tăng mạnh ở mức dưới 100 ngàn ha năm 2000 lên đến 230 ngàn ha năm 2017, với sản lượng hơn 4 triệu tấn. Tương tự, diện tích cây ăn trái toàn vùng hiện nay cũng đạt gần 300 ngàn ha với sản lượng khoảng 4 triệu tấn/năm.

Ngành sản xuất nông nghiệp của vùng trong những năm gần đây có sự thay đổi theo hướng đa dạng hóa cơ cấu sản phẩm hướng đến thị trường xuất khẩu và cạnh tranh với sản phẩm nhập khẩu; dựa trên cơ sở ứng dụng khoa học công nghệ và chuẩn hóa chất lượng sản phẩm theo các tiêu chuẩn quốc tế. Xu hướng của sự thay đổi trên gắn liền với chủ trương, chính sách về cơ cấu lại ngành nông nghiệp của Đảng và Nhà nước trong giai đoạn

2016-2020 đã được nêu trong Văn kiện Đại hội lần thứ XII của Đảng và gần đây nhất là Quyết định 1819/2017/QĐ-TTg, ngày 16/11/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt kế hoạch cơ cấu lại ngành nông nghiệp giai đoạn 2017 - 2020.

Để đạt mục tiêu đưa nền sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là một số nông sản chủ lực, có thể cạnh tranh được tại thị trường nội địa và tham gia thị trường xuất khẩu, có thể nhận thấy rằng hàng loạt vấn đề đặt ra đối với ngành nông nghiệp cần được phối hợp tháo gỡ mang tính toàn diện và đồng bộ từ khâu đầu vào (giống, vật tư, nông dược), sản xuất - nuôi trồng (kỹ thuật, dịch vụ), cho đến khâu đầu ra (phân phối, sơ chế, chế biến, thương mại). Xuất phát từ quan điểm phát triển ngành hàng nói chung và sản phẩm nông nghiệp nói riêng mang tính chất hệ thống liên kết giữa các khâu, những chính sách, dự án, chương trình thúc đẩy phát triển ngành hàng nông sản được xây dựng ngày càng góp phần tháo gỡ những rào cản giữa các khâu nêu trên. Cụ thể, trong những năm 2000 - 2010 có nhiều chương trình, dự án hỗ trợ ngành nông nghiệp định hướng sản xuất theo nhu cầu thị trường. Trong đó đặc biệt là Dự án thông tin thị trường nông nghiệp Việt Nam (VAMIP) do tổ chức CIDA tài trợ nhằm mục tiêu trang bị thiết bị và kiến thức về tiếp cận thị trường cho các nhóm sản xuất như hợp tác xã, tổ hợp tác tại một số tỉnh, thành trong cả nước và Quyết định số 80/2002/QĐ-TTg, ngày 24/06/2002 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách khuyến khích tiêu thụ nông sản, hàng hóa thông qua hợp đồng.

Tuy nhiên, những hoạt động hỗ trợ thúc đẩy gắn với khâu sản xuất từ những chương trình, dự án trong giai đoạn này chưa thật sự mang lại hiệu quả

và bền vững, do một số nguyên nhân sau đây:

Thứ nhất, năng lực tiếp cận thị trường của các nhóm sản xuất hạn chế (mặc dù được nâng cao năng lực về kiến thức và trang thiết bị, cả về vốn)

Thứ hai, chưa có sự tìm hiểu, liên kết giữa các tác nhân thị trường

Thứ ba, nhóm sản xuất phần lớn không phải tác nhân kiểm soát, quyết định thị trường, ...

Hơn nữa, sản phẩm cuối cùng của ngành hàng không chỉ được tiêu thụ trong phạm vi của địa phương, vùng, hoặc nước sản xuất. Điều này dẫn đến những hoạt động hỗ trợ thúc đẩy ngành hàng của các tổ chức, cơ quan quản lý Nhà nước chỉ góp phần tháo gỡ một phần nào đó rào cản trong phạm vi của địa phương, chứ không thể giải quyết vấn đề mang tính hệ thống từ sản xuất đến tiêu thụ. Chính vì thế, những năm gần đây cách tiếp cận hỗ trợ, thúc đẩy phát triển ngành hàng nói chung hoặc nhóm sản xuất nói riêng có sự thay đổi nhằm khắc phục những hạn chế, tồn tại từ những chương trình, dự án trước đây.

Tuy nhiên, chúng ta cần có sự thống nhất rằng chuỗi giá trị của một ngành hàng nào đó thường bao hàm các chức năng thị trường với sự tham gia của các nhóm tác nhân nhằm thực hiện trực tiếp hoặc gián tiếp - hỗ trợ, thúc đẩy - các chức năng thị trường đó. Các chức năng cơ bản của một chuỗi giá trị ngành hàng đó là: đầu vào -> sản xuất -> thương mại -> sơ chế, chế biến -> phân phối¹. Trong đó, (1) nhóm tác nhân tham gia chức năng cung cấp các yếu tố đầu vào bao gồm: sản xuất/cung cấp giống, sản xuất/cung cấp vật tư nông nghiệp, cung cấp dịch vụ kỹ thuật/tưới tiêu; (2) nhóm tác nhân sản xuất gồm hộ nông dân, hợp tác xã, tổ hợp tác; (3) nhóm thương mại bao gồm thu gom/thương lái, vựa, đại lý; (4) nhóm sơ chế, chế biến bao gồm nhà sản xuất, sơ chế, chế biến sản phẩm hoàn chỉnh; (5) nhóm phân phối bao gồm đại lý, vựa, bán sỉ, bán lẻ. Bên cạnh đó, nhóm tác nhân gián tiếp tham gia các chức năng thị trường của chuỗi giá trị có thể bao gồm: tổ chức nghiên cứu, chuyên gia khoa học kỹ thuật, tổ chức tín dụng, tổ chức phát triển quốc tế, cơ quan quản lý Nhà nước liên quan, ...

Bài viết nhấn mạnh việc chia sẻ tình hình định hướng phát triển ngành hàng nông sản của một số địa phương trong vùng ĐBSCL theo chuỗi giá trị. Đồng thời, cung cấp, trao đổi về một số điểm nghẽn tồn tại trong quá trình triển khai, vận dụng tiếp cận chuỗi giá trị vào công tác hỗ trợ phát triển ngành hàng nông sản.

2. Thực trạng vận dụng tiếp cận chuỗi giá trị vào ngành hàng nông sản

2.1. Về cơ chế chính sách

Ngành nông nghiệp của ĐBSCL nói riêng và

¹. Võ Thị Thanh Lộc và Nguyễn Phú Sơn (2013), *Phân tích chuỗi giá trị*: Nxb. Đại học Cần Thơ.

cả nước nói chung đóng vai trò quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội cũng như an ninh lương thực. Chính vì thế, Chính phủ và các Bộ ngành liên quan, đặc biệt là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Liên minh Hợp tác xã (HTX) Việt Nam, Ngân hàng Nhà nước, ... đã ban hành nhiều chính sách mới cũng như sửa đổi chính sách nhằm kịp thời thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội và ngành nông nghiệp của vùng thích ứng với những sự thay đổi của yếu tố môi trường tự nhiên và môi trường công nghệ sản xuất và thị trường. Điển hình như, từ năm 2002, Quyết định số 80/2002/QĐ-TTg được xem như nền tảng ban đầu để định hướng sản xuất nông nghiệp gắn với nhu cầu thị trường, cụ thể là khuyến khích tiêu thụ nông sản thông qua hợp đồng.

Quyết định số 889/2013/QĐ-TTg ngày 10/6/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án Tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững nhằm thúc đẩy gia tăng năng suất, chất lượng sản phẩm theo hướng quy trình thực hành sản xuất nông nghiệp tốt (GAP) cho các đơn vị sản xuất như tổ hợp tác, hợp tác xã để tạo ra cơ hội liên kết với doanh nghiệp theo qui mô sản xuất cánh đồng lớn và theo chuỗi giá trị. Đồng thời, đứng về góc độ thúc đẩy doanh nghiệp tham gia vào liên kết trong chuỗi giá trị của ngành nông nghiệp, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa để phát triển các cụm liên kết ngành trong chuỗi giá trị khu vực nông nghiệp, nông thôn² với mục tiêu trọng tâm thu hút sự tham gia của doanh nghiệp nhỏ và vừa vào các khâu từ sản xuất cho đến chế biến và phân phối để góp phần nâng cao chất lượng sản phẩm và giá trị gia tăng trong toàn chuỗi nông sản.

Với vai trò hỗ trợ, thúc đẩy hình thức kinh tế hợp tác, kinh tế tập thể phát triển, Liên minh HTX Việt Nam đã phê duyệt Đề án xây dựng mô hình HTX kiểu mới gắn với phát triển chuỗi giá trị sản phẩm, hàng hóa chủ lực, có quy mô lớn và sức lan tỏa theo Quyết định số 247/2016/QĐ-LMHTXVN. Về chính sách tín dụng thúc đẩy phát triển sản xuất theo chuỗi giá trị, Nghị định số 55/2015/NĐ-CP về Chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn; Điều 14 của Nghị định nêu rõ: “Các doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã ký hợp đồng cung cấp, tiêu thụ đối với tổ chức, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp được tổ chức tín dụng xem xét cho vay không có tài sản bảo đảm tối đa bằng 70% giá trị của dự án, phương án vay theo mô hình liên kết”.

2.2. Sự tham gia của tổ chức quốc tế

Sự phát triển ngành nông nghiệp của Việt Nam

². Thủ tướng Chính phủ (2014), Quyết định số 644/2014/QĐ-TTg về việc phê duyệt Đề án “Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa để phát triển các cụm liên kết ngành trong chuỗi giá trị khu vực nông nghiệp nông thôn”, Hà Nội.

và của vùng ĐBSCL luôn có sự đồng hành tham gia từ các tổ chức quốc tế với những dự án hỗ trợ đa dạng qua các hợp phần kỹ thuật, bao gồm: hạ tầng kỹ thuật; nâng cao năng lực; tín dụng qui mô nhỏ,... Nếu như hợp phần hỗ trợ đầu tư hạ tầng kỹ thuật (cầu, đường nông thôn, hệ thống thủy lợi) có vai trò đóng góp tạo được điều kiện sản xuất và lưu thông sản phẩm, hàng hóa thuận lợi hơn, thì hợp phần nâng cao năng lực cho cán bộ địa phương và các tác nhân thị trường (cách gọi theo chuỗi giá trị) về kiến thức và kỹ năng liên kết, tiếp cận thị trường sẽ mang yếu tố quyết định nâng cao giá trị gia tăng cho nông sản và góp phần cải thiện sinh kế, thu nhập của hộ sản xuất nói riêng.

Các dự án hỗ trợ phát triển nông nghiệp hình thành từ các tổ chức quốc tế đang hoạt động tại Việt Nam hầu như đều có địa bàn triển khai dự án tại một số tỉnh, thành của vùng ĐBSCL. Điển hình như Dự án thông tin thị trường nông nghiệp Việt Nam; Dự án Tam Nông; Dự án thích ứng với biến đổi khí hậu vùng ĐBSCL (viết tắt là AMD); Dự án phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa (SME) tỉnh Bến Tre, Trà Vinh, Sóc Trăng; Dự án ENHANCE về hỗ trợ kỹ thuật nâng cao năng lực quốc gia phòng ngừa và giảm thiểu lao động trẻ em tại Việt Nam (vùng dự án có tỉnh An Giang),... Bên cạnh các hợp phần hỗ trợ hạ tầng kỹ thuật, các dự án nêu trên có riêng hợp phần, hoặc tiêu hợp phần, các hoạt động hỗ trợ các nhóm mục tiêu, nhóm đích của dự án cải thiện sinh kế, thu nhập thông qua cách tiếp cận chuỗi giá trị ngành hàng hay sản phẩm mà các nhóm mục tiêu hiện đang tham gia hoặc có cơ hội tham gia, nếu như có sự tác động can thiệp từ dự án. Điển hình như, từ năm 2011-2012, Dự án Tam nông tỉnh Ninh Thuận do IFAD tài trợ đã thuê tư vấn thực hiện nghiên cứu chuỗi giá trị đối với 6 sản phẩm chủ lực của tỉnh gồm táo, tỏi, nho, dẻ, cừu, bò. Hay Dự án SME Trà Vinh cũng đã tiến hành thuê tư vấn thực hiện nghiên cứu chuỗi giá trị các sản phẩm chủ lực như đậu phộng, gạo, tôm, và dứa. Dựa vào kết quả nghiên cứu các chuỗi giá trị chủ lực của địa phương, Ban quản lý dự án xây dựng kế hoạch hành động để hỗ trợ can thiệp các nhóm mục tiêu tham gia các chuỗi giá trị sản phẩm chủ lực trong giai đoạn hoạt động của dự án tại địa phương đó. Tương tự, tại một số địa phương khác như Bến Tre, An Giang, Vĩnh Long, Đồng Tháp,... các dự án đều tiến hành khảo sát, nghiên cứu sự phát triển của ngành hàng, sản phẩm chủ lực và sự tham gia của các nhóm mục tiêu vào chuỗi giá trị của ngành hàng đó. Từ đó, làm cơ sở xây dựng kế hoạch hành động hàng năm của dự án.

Thực tế cho thấy, việc tiếp cận phương pháp chuỗi giá trị để làm tiền đề xây dựng kế hoạch can thiệp, hỗ trợ các nhóm mục tiêu tham gia dự án xuất phát từ một số nguyên nhân sau:

Thứ nhất, chuỗi giá trị ngành hàng, sản phẩm được tổ chức mang tính hệ thống gắn kết giữa các

nhóm tác nhân trực tiếp và gián tiếp với chức năng khác nhau, nhưng tương trợ lẫn nhau. Kinh nghiệm từ những dự án triển khai khoảng 10 năm trước đây chủ yếu hỗ trợ tập trung vào nhóm sản xuất như hộ, tổ hợp tác, HTX nhằm nâng cao năng lực sản xuất, cụ thể là hỗ trợ hộ sản xuất hoạt động theo tổ nhóm liên kết (như tổ hợp tác theo Nghị định 151/2007), sản xuất theo tiêu chuẩn GAP (như VietGAP, GlobalGAP), kết nối thị trường tiêu thụ (như tiêu thụ thông qua hợp đồng bao tiêu),... Tuy nhiên, kết quả đạt được mang tính nhất thời bởi vì nhà sản xuất không phải là nhóm tác nhân quyết định, kiểm soát được thị trường; một phần do tác nhân khác như thương lái, hoặc nhà chế biến. Vì vậy, có một số trường hợp nông sản đạt chất lượng (theo tiêu chuẩn GAP) nhưng vẫn chưa tiêu thụ được với giá cao hơn sản phẩm thông thường; thậm chí không tiêu thụ được. Điều này dẫn đến nhà sản xuất quay lại sản xuất như trước đây khi dự án không còn hỗ trợ hoặc kết thúc tại địa phương.

Thứ hai, có thể can thiệp hỗ trợ các nhóm mục tiêu qua cách gián tiếp, thay vì trước đây hỗ trợ trực tiếp. Ví dụ, để tạo việc làm và cải thiện sinh kế cho nhóm mục tiêu (hộ nghèo, phụ nữ, dân tộc, hộ có lao động trẻ em,...), qua nghiên cứu, khảo sát chuỗi giá trị ngành hàng, sản phẩm mà nhóm mục tiêu có thể tham gia ở khâu nào đó như sản xuất, gia công (lao động), sơ chế, vận chuyển,... Nếu như phát hiện rằng nhóm tác nhân thị trường nào trong chuỗi giá trị có quyền quyết định, kiểm soát thị trường³ thì nên hỗ trợ nhóm tác nhân đó phát triển, như tác động mang tính hệ thống, tác nhân được đầu tư phát triển sẽ thu hút các nhóm tác nhân khác trong chuỗi giá trị cũng phát triển. Trường hợp ngành hàng chỉ sơ dừa của tỉnh Bến Tre và Trà Vinh, qua khảo sát cho thấy rằng thu nhập của các hộ se chỉ hoặc làm thuê cho các cơ sở đập chi rôi (xơ dừa) – nhóm mục tiêu của dự án – phụ thuộc vào các doanh nghiệp chế biến và xuất khẩu sản phẩm từ chỉ xơ dừa. Vì vậy, thay vì chỉ hỗ trợ tập trung vào các nhóm hộ mục tiêu này đầu tư thiết bị, dụng cụ để sản xuất chi rôi, dự án sẽ đầu tư cho các doanh nghiệp tiếp cận thị trường tiêu thụ cũng như thiết kế, phát triển sản phẩm, hoặc đổi mới công nghệ để phát triển sản phẩm. Khi đó, doanh nghiệp được đầu tư sẽ thu mua nhiều hơn sản phẩm trung gian từ các hộ mục tiêu và tạo việc làm cho lao động địa phương tham gia khâu sơ chế, chế biến sản phẩm. Một trong những tác nhân quan trọng để hỗ trợ đầu tư đó là năng lực quản lý và kinh nghiệm kinh doanh của doanh nghiệp thường tốt hơn so với các nhóm hộ mục tiêu, đây được xem là yếu tố giúp cho dự án thành công.

Thứ ba, trong quá trình triển khai hỗ trợ nhóm mục tiêu nào đó (như tác nhân trong chuỗi giá trị)

³. Kiểm soát thị trường được thể hiện qua các hình thức: quyết định giá cả, chất lượng, số lượng và chủng loại sản phẩm, thanh toán, kinh doanh thường xuyên.

đội hồi sự tham gia không chỉ bởi các tác nhân trực tiếp, ví dụ như hộ sản xuất, chủ vựa, doanh nghiệp, cửa hàng bán lẻ, quán ăn,...; mà còn sự phối hợp của các tác nhân gián tiếp như viện trường, ban ngành, tổ chức, hiệp hội,... liên quan đến các chức năng như khoa học kỹ thuật, khuyến nông, bảo vệ thực vật, đăng ký chất lượng sản phẩm, cung cấp tín dụng, xúc tiến thương mại,... Điều này sẽ góp phần thể hiện được đóng góp tích cực mang tính toàn diện của dự án tại địa phương; không những ở khía cạnh thúc đẩy phát triển ngành hàng, sản phẩm, nâng cao sinh kế cho nhóm mục tiêu, mà còn nâng cao năng lực cho cán bộ địa phương tham gia dự án.

Thứ tư, những rào cản, khó khăn trong khâu nào đó của nhóm tác nhân trong chuỗi giá trị sẽ được nghiên cứu, phân tích, tháo gỡ mang tính đa ngành. Hiện nay chi phí thu hoạch đậu phộng - bao gồm công đoạn nhô, lật cuống, và làm sạch - chiếm khá cao trong tổng chi phí sản xuất đậu phộng. Cho nên, việc nghiên cứu ứng dụng cơ giới hóa vào khâu thu hoạch được quan tâm nhằm góp phần cắt giảm chi phí sản xuất và gia tăng giá trị sản phẩm. Để thực hiện vấn đề này, đòi hỏi không chỉ ngành nông nghiệp tham gia hướng dẫn kỹ thuật gieo, tía đậu sao phù hợp với cơ giới hóa để thu hoạch; cần sự tham gia của ngành khuyến công (đầu tư vốn) và các tổ chức nghiên cứu, thiết kế và cung cấp thiết bị thu hoạch (công nghệ), cũng như tổ chức tài chính cung cấp vốn vay cho nhà sản xuất có nguồn vốn đối ứng trong trường hợp đầu tư theo hình thức hợp tác công - tư. Xuất phát từ thực tiễn trên, việc sử dụng phương pháp chuỗi giá trị thể hiện được tính đồng bộ trong khâu thiết kế chính sách hỗ trợ thúc đẩy phát triển ngành nông sản của địa phương.

Xuất phát từ những giá trị thực tiễn trên, chuỗi giá trị được đánh giá như công cụ, phương pháp thiết thực xây dựng các chương trình hành động thúc đẩy phát triển ngành hàng nói riêng và chiến lược nâng cao sinh kế cho các nhóm mục tiêu ở cấp quốc gia, vùng, và địa phương. Minh chứng cho điều này, Mạng lưới nâng cao năng lực chuỗi giá trị cấp vùng Châu Á – Thái Bình Dương⁴ vì người nghèo, gồm các trung tâm, tổ chức nghiên cứu, tư vấn về chuỗi giá trị đến từ 7 quốc gia (trong đó có Việt Nam) được thành lập vào tháng 11 năm 2016 tại Hà Nội dưới sự tài trợ của Tổ chức IFAD và do Tổ chức Helvetas và Hivos điều phối và giám sát.

2.3. Chủ trương, chính sách phát triển ngành hàng nông sản theo chuỗi giá trị tại các địa phương trong vùng

Cơ chế, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của vùng trên cơ sở liên kết các địa phương trong vùng nhằm khai thác các ngành hàng, sản phẩm chủ lực của vùng gắn với vùng nguyên liệu, doanh nghiệp chế biến và tiêu thụ được đề cập trong Quyết định

số 593/QĐ-TTg⁵ và Quyết định số 2220/QĐ-TTg⁶. Bên cạnh những chính sách phát triển liên quan đến liên kết chuỗi giá trị nông sản cho toàn vùng, các địa phương cũng xây dựng chính sách, chương trình hành động cụ thể để phát triển ngành hàng, sản phẩm chủ lực; do tính đặc thù của mỗi địa phương.

Một số địa phương trong vùng, đặc biệt các tỉnh có điều kiện kinh tế khó khăn, từ lâu đã và đang tiếp nhận sự hỗ trợ từ các tổ chức, dự án quốc tế nhằm cải thiện sinh kế của các nhóm mục tiêu và ứng phó với điều kiện biến đổi khí hậu. Các chương trình hành động can thiệp trong thời gian qua được xây dựng cơ sở tiếp cận phân tích chuỗi giá trị. Chính vì vậy, phần lớn các địa phương trong vùng như Trà Vinh, Vĩnh Long, Bến Tre, Đồng Tháp, An Giang, Sóc Trăng, ... nhận thức được tầm quan trọng của công cụ này trong xây dựng chính sách, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội nói chung và phát triển ngành hàng, sản phẩm chủ lực nói riêng tại mỗi địa phương.

Trong đó, Bến Tre được xem là tỉnh tiên phong trong vùng ban hành Nghị quyết số 03 về xây dựng và hoàn thiện chuỗi giá trị sản phẩm nông nghiệp chủ lực trong giai đoạn 2016-2020 và định hướng đến năm 2025. Cụ thể, trong giai đoạn 2016-2020 tập trung thúc đẩy phát triển ổn định đối với 8 sản phẩm chủ lực của tỉnh gồm: Dừa, bưởi da xanh, chôm chôm, nhãn, hoa kiểng, heo, bò và tôm biển. Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh Bến Tre đã ban hành kế hoạch số 330/2017/KH-UBND về xây dựng và hoàn thiện chuỗi giá trị 8 nhóm sản phẩm nông nghiệp chủ lực của tỉnh Bến Tre. Đây là ngành nông sản chiếm hơn 54% giá trị sản xuất và gần 53% giá trị tăng thêm khu vực nông - lâm - thủy sản, góp phần đáng kể vào tăng trưởng kinh tế chung của tỉnh.

Trước đó, UBND tỉnh Đồng Tháp phê duyệt đề cương nhiệm vụ thực hiện xây dựng hợp tác xã cá tra liên kết chuỗi giá trị ở Đồng Tháp⁷ mục tiêu rà soát hiện trạng và hiệu quả liên kết của hộ nuôi cá tra; tư vấn thành lập hợp tác xã để tổ chức liên kết tiêu thụ với doanh nghiệp chế biến theo hình thức hợp đồng liên kết.

Năm 2016, UBND tỉnh Trà Vinh ban hành Quyết định số 2695/QĐ-UBND phê duyệt quy hoạch chuyển đổi cơ cấu sản xuất ngành nông, lâm, diêm nghiệp và thủy sản, trong đó tập trung vào 3

⁵. Thủ tướng Chính phủ (2016), Quyết định số 593/QĐ-TTg ban hành Quy chế thi điểm liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng Đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2016 - 2020. Hà Nội.

⁶. Thủ tướng Chính phủ (2016), Quyết định số 2220/QĐ-TTg ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện Quyết định số 593/QĐ-TTg ngày 06 tháng 4 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế thi điểm liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2016 - 2020. Hà Nội.

⁷. Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Tháp (2015), Quyết định số 558/2015/QĐ-UBND về việc phê duyệt đề cương nhiệm vụ và dự toán kinh phí xây dựng mô hình hợp tác xã cá tra liên kết theo chuỗi giá trị ở Đồng Tháp, Đồng Tháp.

⁴. Thông tin chi tiết, có thể xem tại <http://vcbnetwork.org/> hoặc https://vietnam.helvetas.org/vi/activities/projects_in_vietnam/biotrade/

ngành hàng chủ lực: bò, dứa, tôm sú được phát triển theo hướng liên kết chuỗi giá trị. Tương tự, UBND tỉnh Vĩnh Long ban hành Quyết định số 784/QĐ-UBND về việc xây dựng Đề án nâng cao chuỗi giá trị ngành sản xuất gồm đồ tỉnh Vĩnh Long giai đoạn 2016 - 2020; đồng thời đề xuất 3 sản phẩm chủ lực của tỉnh gồm lúa, chôm chôm và cam sành vào danh mục thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ năm 2017 - 2018 theo Quyết định số 1179/QĐ-UBND. Tại tỉnh Tiền Giang, thanh long được xem là sản phẩm chủ lực và được nghiên cứu, phân tích chuỗi giá trị trong khuôn khổ dự án “Hỗ trợ xuất khẩu trái cây tại các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long – mô hình thí điểm tại tỉnh Tiền Giang”⁸, sau đó Sở Công Thương tỉnh cũng tiến hành phân tích và soát lại chuỗi giá trị này để có những đề xuất giải pháp tăng giá trị gia tăng, phát triển ổn định và bền vững chuỗi giá trị thanh long⁹

3. Một số tồn tại khi phát triển ngành nông sản theo chuỗi giá trị

Bên cạnh những ưu điểm của việc tiếp cận, vận dụng công cụ chuỗi giá trị để xây dựng chương trình, kế hoạch hành động thúc đẩy phát triển ngành nông sản nêu trên, trong quá trình thực hiện tại các địa phương, các dự án trong vùng vẫn tồn tại một số mặt hạn chế được thể hiện qua các vấn đề sau:

- *Xây dựng chính sách, chương trình can thiệp:* Hạn chế sự am hiểu, kinh nghiệm vận dụng chuỗi giá trị; vấn đề xác định, lựa chọn ngành hàng chủ lực; việc xác định các nhóm mục tiêu liên quan; công tác đánh giá nhu cầu hỗ trợ đối với các nhóm mục tiêu.

- *Tổ chức triển khai thực hiện:* Hạn chế về tiến độ triển khai và giải ngân cũng như sự trùng lặp hoạt động giữa các ngành

- *Năng lực tham gia của cán bộ địa phương:* Hạn chế trong chức năng tham gia thực hiện hoạt động

Từ những năm 2009 - 2010 cho đến nay, hầu như cán bộ địa phương tại tất cả các tỉnh, thành trong vùng từ lãnh đạo cấp tỉnh đến lãnh đạo và cán bộ các sở ngành chức năng cấp huyện, thậm chí cấp xã đã được tham gia các khóa tập huấn về công cụ chuỗi giá trị thông qua các nguồn hỗ trợ khác nhau từ dự án quốc tế cho đến ngân sách sự nghiệp của ngành chức năng, đặc biệt là nông nghiệp, khuyến nông, khuyến công,... Tuy nhiên, do lần đầu tiên được tiếp cận kiến thức chuỗi giá trị và thiếu trải nghiệm thực tiễn tại địa phương, cho nên việc tiếp thu và vận dụng vào thực tiễn gặp nhiều trở ngại, khó khăn. Điều này dẫn đến hiệu quả thực hiện chương trình thấp và thậm chí thiếu bền vững. Một

vài điển giải minh chứng sau đây sẽ làm rõ:

Để phát triển chuỗi giá trị một ngành hàng nào đó mang tính đa ngành, rất cần sự phối kết hợp của nhiều ngành, trong khi đó, có địa phương chỉ đạo, phân giao cho ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn xây dựng đề án hoặc kế hoạch phát triển ngành hàng, sản phẩm theo liên kết chuỗi giá trị. Vấn đề này dẫn đến sự khó khăn cho ngành nông nghiệp trong quá trình thực hiện, Vì trên thực tế rất cần sự phối hợp của các ban ngành nhưng thiếu cơ chế phối hợp thực hiện nhiệm vụ cụ thể giữa các ban ngành trong tỉnh.

Việc xác định ngành hàng, sản phẩm nông sản - được gọi là chủ lực có lợi thế cạnh tranh - của tỉnh đôi khi thiếu tính khách quan, khoa học và tham chiếu so sánh. Cụ thể, ngành hàng, sản phẩm thường được chọn dựa vào: (i) giá trị sản xuất, (ii) kim ngạch xuất khẩu (iii) qui mô sản xuất (diện tích, sản lượng),... đồng thời, chỉ xem xét các chỉ tiêu vừa nêu trong phạm vi của địa phương. Nghĩa là thiếu sự tham chiếu, đánh giá, so sánh với các địa phương khác, thậm chí ngoài nước đối với cùng ngành hàng, sản phẩm. Điển hình là, trong khuôn khổ tư vấn xây dựng phát triển chuỗi giá trị ngành hàng bò tại một tỉnh trong vùng. Khi đó, chúng tôi hỏi: Chất lượng thịt bò của huyện được đánh giá như thế nào (tiêu chí) thì được cho là nhất? Hầu hết được đánh giá là thịt bò ngon. Từ đó cho thấy rằng việc đánh giá lựa chọn sản phẩm của địa phương mang tính cục bộ trong phạm vi của địa phương (cấp tỉnh, hoặc huyện); trong khi đó thiếu cơ sở hay tiêu chí để lựa chọn sản phẩm.

Hơn nữa, việc lựa chọn ngành hàng, sản phẩm nào đó để can thiệp hỗ trợ thì cần quan tâm đến các nhóm mục tiêu cần hỗ trợ; chứ không chỉ quan tâm đến các chỉ tiêu thống kê về giá trị sản xuất, qui mô. Mục tiêu của dự án là tạo việc làm và cải thiện sinh kế cho hộ nghèo. Nếu chọn sản phẩm bưởi da xanh thì hộ nghèo (ít hoặc không đất, vốn) sẽ khó tham gia sản xuất, mà họ chỉ có thể tham gia ở khâu vận chuyển, phân loại và bao gói. Khi đó, nhóm hộ mục tiêu này chỉ nhận được một phần tỷ lệ khá nhỏ trong giá trị gia tăng của toàn chuỗi giá trị.

Công tác thiết kế tiền dự án, cụ thể là hoạt động đánh giá nhu cầu cần hỗ trợ đối với các nhóm mục tiêu thụ hưởng của dự án, chưa kỹ hoặc sát với đặc điểm sinh kế của các nhóm này. Điều này dẫn đến thực trạng là các nhóm mục tiêu không thể tiếp cận được các mô hình hoạt động của dự án do không thỏa mãn các điều kiện đặt ra. Mô hình tín dụng tín chấp dành cho nhóm phụ nữ nghèo theo hình thức trả dần vốn gốc hàng tháng. Khi triển khai mô hình tín dụng này, chủ yếu các hộ phụ nữ hoạt động phi nông nghiệp hoặc làm thuê (nghĩa là có thu nhập hàng ngày, tuần hoặc tháng) tham gia; trong khi đó, những hộ sản xuất nông nghiệp - trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản - có dòng thu nhập phụ thuộc vào

⁸. Ủy ban nhân dân tỉnh Tiền Giang (2012), Quyết định số 2250/QĐ-UBND phê duyệt Báo cáo “Phân tích chuỗi giá trị sản phẩm thanh long tại Tiền Giang”, Tiền Giang.

⁹. Sở Công thương tỉnh Tiền Giang (2014), Quyết định số 264/QĐ-SCT về Phê duyệt báo cáo phân tích chuỗi giá trị sản phẩm thanh long tỉnh Tiền Giang, Tiền Giang.

chu kỳ sản xuất, thường ít nhất từ 4 tháng trở lên sẽ không tiếp cận được mô hình này, bởi vì họ không có dòng thu nhập thường xuyên hàng tháng để trả vốn gốc như những hộ phi nông nghiệp. Chính vì thế, tiến độ giải ngân của mô hình tín dụng này bị chậm, đồng thời một bộ phận nhóm hộ mục tiêu thì không thể tiếp cận được nguồn vốn.

Trường hợp trùng lặp khi tiến hành triển khai hoạt động hỗ trợ đối với một ngành hàng nào đó tại cùng địa phương đã diễn ra. Đặc biệt, đối với những địa phương tiếp nhận được nhiều dự án hỗ trợ. Mặc dù, mục tiêu hoạt động của dự án có thể khác nhau, nhưng mô hình, chương trình, hoạt động hỗ trợ đối với cùng nhóm mục tiêu thụ hưởng tương đồng. Cụ thể, có trường hợp cả 2 dự án quốc tế hoạt động trên cùng một địa phương, nhưng cả hai đều tiến hành nghiên cứu phân tích chuỗi giá trị và tìm kiếm các mô hình hỗ trợ cho một ngành hàng, sản phẩm chủ lực của tỉnh. Điều này dẫn đến việc điều phối, sử dụng các nguồn lực hỗ trợ có thể bị trùng lặp.

Cán bộ ban ngành tại địa phương đóng vai trò quan trọng trong các khâu từ thiết kế chương trình cho đến triển khai kế hoạch can thiệp. Mặc dù, đa số họ được tham gia các khóa tập huấn kiến thức và trải nghiệm thực tế qua các khâu nghiên cứu, phân tích chuỗi giá trị như thiết kế phiếu khảo sát, khảo sát các tác nhân thị trường, phân tích số liệu, viết báo cáo phân tích chuỗi giá trị và lập kế hoạch hành động phát triển chuỗi giá trị đối với ngành hàng, sản phẩm nhất định. Tuy nhiên, việc tổ chức xây dựng kế hoạch phát triển chuỗi giá trị ngành hàng nào đó của ban ngành cấp tỉnh thường không đạt hiệu quả như mong đợi, vì các lý do sau: năng lực và kinh nghiệm nghiên cứu chuỗi giá trị hạn chế, thời gian làm việc chịu ảnh hưởng bởi các công việc hành chính, tham mưu theo chức năng của ngành, thiếu mối liên hệ công việc khi tiến hành khảo sát các tác nhân thị trường ngoài phạm vi của tỉnh,...

Các chính sách hỗ trợ thúc đẩy liên kết thị trường chủ yếu hướng đến các tác nhân tham gia chuỗi giá trị sản phẩm trong phạm vi của địa phương. Tuy

nhiên, trong thực tế theo chuỗi giá trị, sản phẩm được phân phối qua các tác nhân thị trường hoạt động ngoài phạm vi của tỉnh. Dự án hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa tỉnh Trà Vinh đã xây dựng kế hoạch can thiệp thúc đẩy chuỗi giá trị đầu phòng của tỉnh, phạm vi áp dụng hỗ trợ tập trung cho các doanh nghiệp hoạt động trên địa bàn tỉnh; trong khi đó, các doanh nghiệp ngoài tỉnh - không thuộc đối tượng tiếp nhận hỗ trợ từ dự án - lại chính là tác nhân thị trường quan trọng giải quyết khâu tiêu thụ và góp phần gia tăng giá trị sản phẩm đầu phòng.

4. Kết luận

Nghiên cứu cung cấp một cái nhìn tổng quan về cách tiếp cận công cụ chuỗi giá trị trong xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển ngành hàng nông sản ở cấp độ quốc gia, vùng, và địa phương. Những ưu điểm mang tính đồng bộ từ khâu đầu vào đến đầu ra của một ngành hàng, sản phẩm nhất định, đã cho thấy được vai trò, chức năng tham gia hỗ trợ, tháo gỡ những rào cản trong từng khâu của từng nhóm tác nhân thị trường. Quan trọng hơn, nó giúp nhà lập chính sách thấy được vai trò quyết định, kiểm soát thị trường của nhóm tác nhân nào trong ngành hàng. Từ đó, chính sách, chương trình hành động sẽ can thiệp, hỗ trợ hiệu quả hơn và thúc đẩy ngành hàng phát triển mang tính bền vững. Bên cạnh đó, một số tồn tại ảnh hưởng đến hiệu quả vận dụng công cụ chuỗi giá trị vào thực tiễn được chỉ ra. Đáng chú ý nhất là (i) sự nhận thức và chỉ đạo của lãnh đạo địa phương liên quan đến phân bổ nguồn lực giữa các dự án để phát triển ngành hàng; (ii) năng lực và tính tham gia của cán bộ ban ngành địa phương trong khâu khảo sát, phân tích và thiết kế mô hình can thiệp. Nhìn chung, trong thời gian qua, công cụ chuỗi giá trị được sử dụng khá phổ biến bởi các tổ chức, dự án quốc tế nhằm góp phần hỗ trợ cải thiện sinh kế cho các nhóm mục tiêu đa dạng ở cộng đồng, bao gồm hộ nghèo, phụ nữ, dân tộc, ít đất, lao động trẻ em và vị thành niên,... Điều này tiếp tục khẳng định được tính hữu hiệu của công cụ trong thực tiễn tại Việt Nam nói chung và vùng ĐBSCL nói riêng

Tài liệu tham khảo

Võ Thị Thanh Lộc và Nguyễn Phú Sơn (2013), *Phân tích chuỗi giá trị*: Nxb. Đại học Cần Thơ.
 Chính phủ (2015), Nghị định số 55/2015/NĐ-CP về Chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn, Hà Nội.
 Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, (2016), Quyết định số 247/QĐ-LMHTXVN phê duyệt đề án “Xây dựng mô hình HTX kiểu mới gắn với phát triển chuỗi giá trị sản phẩm, hàng hóa chủ lực, có quy mô lớn và sức lan tỏa”, Hà Nội.

Sở Công thương tỉnh Tiền Giang, (2014), Quyết định số 264/QĐ-SCT về Phê duyệt báo cáo phân tích chuỗi giá trị sản phẩm thanh long tỉnh Tiền Giang, Tiền Giang.
 Thủ tướng Chính phủ (2002), Quyết định số 80/QĐ-TTg về chính sách khuyến khích tiêu thụ nông sản thông qua hợp đồng, Hà Nội.
 Thủ tướng Chính phủ (2017), Quyết định số 1819/QĐ-TTg ngày 16/11/2017 về việc Phê duyệt kế hoạch cơ cấu lại ngành nông nghiệp giai đoạn 2017 – 2020, Hà Nội.

- Thủ tướng Chính phủ (2013), Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg về Chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn, Hà Nội.
- Thủ tướng Chính phủ (2013), Quyết định số 899/QĐ-TTg ngày 10/6/2013 về việc Phê duyệt đề án Tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững. Hà Nội.
- Thủ tướng Chính phủ (2014), Quyết định số 644/2014/QĐ-TTg về việc Phê duyệt đề án “Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa để phát triển các cụm liên kết ngành trong chuỗi giá trị khu vực nông nghiệp nông thôn”, Hà Nội.
- Thủ tướng Chính phủ (2016), Quyết định số 593/QĐ-TTg về việc Ban hành quy chế thí điểm liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng Đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2016 – 2020, Hà Nội.
- Thủ tướng Chính phủ (2016), Quyết định số 2220/QĐ-TTg ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện Quyết định số 593/QĐ-TTg ngày 06 tháng 4 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế thí điểm liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2016 – 2020, Hà Nội.
- Tỉnh ủy Bến Tre (2016), Nghị quyết số 03/NQ-TU, ngày 11/8/2016 về Xây dựng và hoàn thiện chuỗi giá trị sản phẩm nông nghiệp chủ lực tỉnh Bến Tre giai đoạn 2016 – 2020 và định hướng đến năm 2020, Bến Tre.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre (2017), Kế hoạch số 330/KH-UBND, ngày 25 tháng 01 năm 2017 của UBND tỉnh về Xây dựng và hoàn thiện chuỗi giá trị sản phẩm nông nghiệp chủ lực tỉnh Bến Tre giai đoạn 2016 – 2020 và định hướng đến năm 2025, Bến Tre.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Tháp (2015), Quyết định số 558/2015/QĐ-UBND về việc Phê duyệt đề cương nhiệm vụ và dự toán kinh phí xây dựng mô hình hợp tác xã cá tra liên kết theo chuỗi giá trị ở Đồng Tháp, Đồng Tháp.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Tiền Giang (2012), Quyết định số 2250/QĐ-UBND về Phê duyệt báo cáo “Phân tích chuỗi giá trị sản phẩm thanh long tại Tiền Giang», Tiền Giang.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh (2016), Quyết định số 2695/QĐ-UBND về việc Phê duyệt quy hoạch chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông, lâm, diêm nghiệp và thủy sản tỉnh Trà Vinh đến năm 2020, định hướng đến năm 2030, Trà Vinh.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long (2016), Quyết định số 784/2016/UBND về việc Ban hành đề án nâng cao chuỗi giá trị ngành sản xuất gồm đồ tinh Vĩnh Long giai đoạn 2016 - 2020, Vĩnh Long.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long (2017), Quyết định số 1179/QĐ-UBND về việc Phê duyệt danh mục nhiệm vụ khoa học và công nghệ đợt 2 năm 2017 - 2018, Vĩnh Long.

VALUE CHAIN APPROACH TO DEVELOPING AGRICULTURAL PRODUCTS - SOME PRACTICAL ISSUES IN THE MEKONG RIVER DELTA

Huynh Truong Huy

Can Tho University
Email: hthuy@ctu.edu.vn

Received: 12/5/2019
Reviewed: 23/5/2019
Revised: 27/5/2016
Accepted: 30/5/2019
Released: 21/6/2019

DOI:
<https://doi.org/10.25073/0866-773X/294>

Abstract: Development of agricultural products by the value-chain approach has been recently interested not only for policy-makers, market analysts, but also for international development agencies. This research aims at giving an overview of policies, the project of the agricultural market development towards product value chains, at the same time, sharing some constraints in the process of applying the value chain approach to developing agricultural products in localities in the Mekong River Delta region, this is a very necessary issue in current context

Keywords: Value chain; Sector Agro-product; Mekong River Delta.