

Chính sách hỗ trợ doanh nghiệp nâng cao năng lực quản trị xuất khẩu nông sản Việt Nam

Hoàng Kim Cúc¹

Ngành nông nghiệp Việt Nam với vai trò là trụ đỡ quan trọng của nền kinh tế quốc dân, không chỉ đảm bảo an ninh lương thực mà còn là nguồn thu ngoại tệ chủ yếu thông qua xuất khẩu. Trong những năm gần đây, ngành nông nghiệp đã chứng kiến sự tăng trưởng vượt bậc, với kim ngạch xuất khẩu nông lâm thủy sản năm 2024 đạt trên 62 tỷ USD, tăng hơn 18% so với năm 2023. Xuất khẩu nông sản của Việt Nam có sự tăng trưởng ấn tượng về lượng, tuy nhiên còn những hạn chế cố hữu về chất lượng và năng lực cạnh tranh bền vững. Các doanh nghiệp xuất khẩu nông sản, dù là yếu tố chính trong chuỗi giá trị, đang đối mặt với nhiều thách thức nội tại về năng lực quản trị, từ hoạch định chiến lược, quản lý chuỗi cung ứng đến phát triển thương hiệu trên thị trường quốc tế. Mặc dù Nhà nước đã ban hành một hệ thống chính sách hỗ trợ đa dạng, từ tín dụng, xúc tiến thương mại đến tiêu chuẩn hóa. Các "điểm nghẽn" mang tính hệ thống trong năng lực quản trị của doanh nghiệp vẫn chưa được giải quyết triệt để. Do vậy, Bài viết Điều này đặt ra câu hỏi cần giải quyết: Tại sao các chính sách hiện hành chưa tạo ra chuyển biến mang tính đột phá trong năng lực quản trị của doanh nghiệp xuất khẩu nông sản và cần một khung chính sách như thế nào để thực sự kiến tạo năng lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp xuất khẩu nông sản của Việt Nam.

Từ khóa: Chính sách, năng lực quản trị, doanh nghiệp xuất khẩu, nông sản Việt Nam.

1. Cơ sở Lý luận về quản trị doanh nghiệp và chính sách hỗ trợ doanh nghiệp nâng cao năng lực quản trị xuất khẩu nông sản

1.1. Quản trị doanh nghiệp trong lĩnh vực xuất khẩu nông sản

Theo lý thuyết quản trị hiện đại, năng lực quản trị (NLQT) doanh nghiệp được định nghĩa là quá trình bao gồm các hoạt động hoạch định, tổ chức, lãnh đạo (điều phối) và kiểm soát các nguồn lực của tổ chức nhằm đạt được các mục tiêu đã đề ra một cách hiệu quả và hiệu suất cao. Quản trị doanh nghiệp bao gồm các nội dung chính:

- (1) Quản trị chiến lược và thị trường: Bao gồm khả năng hoạch định chiến lược dài hạn, phân tích và dự báo xu hướng thị trường, định vị sản phẩm và xây dựng mô hình kinh doanh phù hợp để tạo ra lợi thế cạnh tranh.
- (2) Quản trị tài chính: Thể hiện ở năng lực quản lý hiệu quả dòng tiền, tiếp cận các nguồn vốn ưu đãi, lập ngân sách, và quản trị rủi ro tài chính trong bối cảnh giá cả nông sản biến động.

¹ Thạc sĩ, Trường Đại học Thương mại

(3) Quản trị nhân sự và đổi mới sáng tạo: Là khả năng thu hút, đào tạo, phát triển và giữ chân nguồn nhân lực chất lượng cao; đồng thời, thúc đẩy văn hóa đổi mới, ứng dụng công nghệ và trí tuệ nhân tạo để nâng cao hiệu quả hoạt động.

(4) Quản trị chất lượng và thương hiệu: Bao gồm năng lực xây dựng và duy trì hệ thống quản lý chất lượng đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế (như VietGAP, GlobalGAP), đồng thời phát triển và quảng bá thương hiệu để nâng cao giá trị gia tăng cho sản phẩm.

(5) Quản trị chuỗi cung ứng và Logistics (trụ cột then chốt): Đây được xem là năng lực cốt lõi, quyết định sự thành bại của doanh nghiệp nông sản. Năng lực này bao trùm toàn bộ quá trình từ việc quy hoạch và phát triển vùng nguyên liệu, quản lý thu mua, bảo quản sau thu hoạch, chế biến sâu, đến việc tổ chức hệ thống logistics (vận chuyển, kho bãi, đặc biệt là chuỗi cung ứng lạnh) để đưa sản phẩm ra thị trường quốc tế một cách hiệu quả.

Trong ngành nông sản, năng lực quản trị nêu trên không tồn tại độc lập mà có mối quan hệ phụ thuộc chặt chẽ, với năng lực quản trị chuỗi cung ứng đóng vai trò nền tảng. Một doanh nghiệp không thể xây dựng được một thương hiệu mạnh (quản trị thương hiệu) nếu không kiểm soát được sự đồng đều và ổn định về chất lượng từ vùng nguyên liệu. Tương tự, một chiến lược thâm nhập thị trường khó tính (quản trị chiến lược) sẽ thất bại nếu chuỗi cung ứng không đảm bảo được khả năng truy xuất nguồn gốc và an toàn thực phẩm. Việc tối ưu hóa tài chính (quản trị tài chính) cũng trở nên bất khả thi khi tỷ lệ tổn thất sau thu hoạch quá cao, làm xói mòn lợi nhuận. Do đó, mọi phân tích về NLQT của doanh nghiệp xuất khẩu nông sản phải bắt đầu từ việc “mở xẻ” và đánh giá năng lực quản trị chuỗi cung ứng.

1.2. Lý thuyết về sự can thiệp của Nhà nước trong hỗ trợ doanh nghiệp xuất khẩu

Vai trò của Nhà nước trong việc hỗ trợ doanh nghiệp xuất khẩu, đặc biệt trong lĩnh vực nông nghiệp, không chỉ dừng lại ở việc ban hành các chính sách kinh tế vĩ mô như chính sách thương mại hay tín dụng. Một vai trò quan trọng hơn là "kiến tạo" thị trường và khắc phục các "thất bại thị trường" cố hữu của ngành. Các hạn chế của ngành nông nghiệp bao gồm:

Thông tin bất đối xứng (Asymmetric Information): Trong chuỗi giá trị nông sản, người nông dân thường thiếu thông tin về yêu cầu của thị trường, các tiêu chuẩn kỹ thuật, và dự báo giá cả, trong khi doanh nghiệp lại thiếu thông tin về nguồn cung. Vai trò của Nhà nước là thiết lập các hệ thống cung cấp thông tin thị trường minh bạch, hỗ trợ xây dựng hệ thống truy xuất nguồn gốc và phổ biến các tiêu chuẩn chất lượng.

Sản xuất phân mảnh (Atomistic Production): Với hàng triệu hộ sản xuất nhỏ lẻ, manh mún, ngành nông nghiệp Việt Nam không thể tự tạo ra quy mô kinh tế để giảm chi phí và đảm bảo chất lượng đồng đều. Nhà nước cần có các chính sách khuyến khích liên kết sản xuất,

hình thành các hợp tác xã kiểu mới và hỗ trợ tích tụ ruộng đất để tạo ra các vùng nguyên liệu tập trung.

Hạ tầng là hàng hóa công (Public Goods): Các công trình hạ tầng thiết yếu như hệ thống thủy lợi, đường giao thông nông thôn, và đặc biệt là các trung tâm logistics cấp vùng, kho lạnh, cảng biển... mang tính chất hàng hóa công hoặc cần có đầu tư công. Chúng đòi hỏi vốn đầu tư lớn, thời gian thu hồi vốn dài và khu vực tư nhân thường không đủ nguồn lực hoặc động lực để đầu tư một mình. Do đó, sự tham gia của Nhà nước thông qua đầu tư công hoặc các mô hình đối tác công-tư (PPP) là rất quan trọng.

Chính sách của nhà nước nhằm nâng cao năng lực quản trị của doanh nghiệp xuất khẩu nông sản là các quan điểm, tư tưởng, các giải pháp và các công cụ mà Nhà nước sử dụng để tác động nhằm cải thiện các điểm hạn chế trong quản trị doanh nghiệp của doanh nghiệp xuất khẩu nông sản để nâng cao năng lực cạnh tranh, tăng cường xuất khẩu nông sản, góp phần phát triển ngành nông nghiệp.

Các chính sách hỗ trợ xuất khẩu của Nhà nước có thể được phân loại dựa trên quy định của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Các chính sách trợ cấp trực tiếp dựa trên thành tích xuất khẩu (ví dụ: thưởng xuất khẩu) được xếp vào nhóm "đèn đỏ" và bị cấm. Trong khi đó, các biện pháp hỗ trợ gián tiếp, phi tài chính như hỗ trợ nghiên cứu và phát triển (R&D), xây dựng hạ tầng, đào tạo nguồn nhân lực, và hỗ trợ các vùng khó khăn được xếp vào nhóm "đèn xanh" và được phép thực hiện. Điều này định hướng các quốc gia, trong đó có Việt Nam, tập trung vào các chính sách mang tính kiến tạo năng lực và cải thiện môi trường kinh doanh thay vì trợ cấp xuất khẩu trực tiếp.

2. Thực trạng năng lực quản trị và tác động chính sách đối với năng lực quản trị của doanh nghiệp xuất khẩu nông sản Việt Nam

2.1. Thực trạng năng lực quản trị của doanh nghiệp xuất khẩu nông sản Việt Nam

Xuất khẩu nông sản của Việt Nam trong những năm gần đây là không thể phủ nhận, với sự tăng trưởng mạnh mẽ của nhiều mặt hàng chủ lực. Năm 2023, kim ngạch xuất khẩu thủy sản đạt 9,2 tỷ USD, rau quả đạt 5,6 tỷ USD và hồ tiêu đạt 984 triệu USD. Xu hướng này tiếp tục bứt phá trong năm 2024, cho thấy tiềm năng to lớn của ngành. Tuy nhiên, đằng sau những con số ấn tượng này là một thực tế đáng lo ngại về sức khỏe nội tại của doanh nghiệp. Một khảo sát trên quy mô toàn quốc của Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) cho thấy chỉ có 32% doanh nghiệp cho biết sẽ mở rộng quy mô sản xuất kinh doanh trong hai năm tiếp theo. Tăng trưởng hiện tại có thể không bền vững, phần lớn phụ thuộc vào các yếu tố bên ngoài như biến động giá cả thế giới hoặc các cơ hội thị trường thời vụ, thay vì dựa trên năng lực cạnh tranh cốt lõi được xây dựng từ bên trong. Mặc dù doanh thu có thể tăng, nhưng lợi nhuận biên lại chưa cao bởi chi phí logistics cao, tỷ lệ tổn thất lớn và giá bán thấp do thiếu thương hiệu. Do đó, doanh nghiệp không dám mạo hiểm

tái đầu tư vào các tài sản cố định quy mô lớn như nhà máy chế biến sâu hay hệ thống kho lạnh hiện đại.

- Những thách thức của năng lực quản trị doanh nghiệp, bắt đầu từ mắt xích yếu nhất và cũng là quan trọng nhất đó là chuỗi cung ứng. Hạn chế của Chuỗi cung ứng trong xuất khẩu nông sản Việt Nam bao gồm:

Sự phân mảnh ở khâu sản xuất: Nền sản xuất nông nghiệp Việt Nam vẫn mang đặc trưng của một cơ cấu manh mún, nhỏ lẻ. Hơn 70% trong số 8,6 triệu hộ nông dân là sản xuất quy mô nhỏ, thiếu sự liên kết chặt chẽ với doanh nghiệp và thị trường. Theo Cục Thống kê, khoảng 21,6% giá trị sản phẩm được sản xuất theo hình thức liên kết, nghĩa là gần 80% sản lượng nông sản vẫn nằm ngoài các chuỗi giá trị có tổ chức. Tình trạng này dẫn đến hệ quả tất yếu là chất lượng sản phẩm không đồng đều, khó áp dụng các quy trình sản xuất tiên tiến, khó truy xuất nguồn gốc và làm tăng đáng kể chi phí giao dịch cho các doanh nghiệp thu mua.

Sự thống trị của khâu trung gian: Khoảng trống liên kết giữa doanh nghiệp và nông dân đã tạo điều kiện cho hệ thống thương lái phát triển mạnh mẽ. Nhiều nông dân coi thương lái là nguồn thông tin và kênh tiêu thụ duy nhất. Điều này khiến các doanh nghiệp xuất khẩu bị động, không thể tương tác trực tiếp với người sản xuất để lập kế hoạch vùng nguyên liệu, kiểm soát quy trình canh tác và đảm bảo chất lượng đầu vào. Chuỗi cung ứng trở nên thiếu minh bạch, dòng chảy hàng hóa bị chậm lại, và rủi ro về giá cả và nguồn cung tăng cao.

Tổn thất sau thu hoạch ở mức cao: Đây là biểu hiện rõ nét và gây thiệt hại nặng nề nhất của năng lực quản trị chuỗi cung ứng yếu kém. Tỷ lệ tổn thất sau thu hoạch đối với rau quả tại Việt Nam dao động từ 25% đến trên 30% và đối với lúa gạo là từ 9 %-17%. Theo ước tính, tổng thiệt hại từ tổn thất nông sản và thủy sản lên tới khoảng 3,9 tỷ USD mỗi năm, tương đương 12% GDP của toàn ngành nông nghiệp. Đây là một sự lãng phí nguồn lực khổng lồ, trực tiếp làm giảm sức cạnh tranh của nông sản Việt Nam.

- Hệ thống logistics, đặc biệt là logistics phục vụ nông sản, được ví như "mạch máu" của nền kinh tế xuất khẩu, nhưng lại đang là một trong những điểm nghẽn lớn nhất. Hệ thống hạ tầng, đặc biệt là kho lạnh đạt chuẩn và các trung tâm logistics chuyên dụng, chưa theo kịp tốc độ tăng trưởng của ngành. Mặc dù cả nước có 69 trung tâm logistics, sự phân bố của chúng lại không đồng đều và thiếu sự liên kết vùng. Nhiều trung tâm hoạt động một cách rời rạc, không tận dụng được lợi thế về quy mô. Thực trạng này buộc doanh nghiệp phải tự đầu tư kho lạnh riêng lẻ hoặc thuê dịch vụ tạm thời, làm tăng chi phí và kéo dài thời gian giao hàng.

- Quản trị chất lượng và phát triển bền vững: Mặc dù đã có những nỗ lực trong việc áp dụng các tiêu chuẩn sản xuất tốt như VietGAP, quá trình này vẫn đối mặt với nhiều rào cản. Chi phí đầu tư ban đầu để xây dựng cơ sở hạ tầng theo tiêu chuẩn là khá lớn, trong khi thói quen sản xuất truyền thống và nhận thức của một bộ phận nông dân còn hạn chế. Kết quả là nhiều doanh nghiệp gặp khó khăn trong việc xây dựng vùng nguyên liệu đồng bộ, đáp ứng được các tiêu chuẩn ngày càng khắt khe của các thị trường nhập khẩu khó tính như EU, Nhật Bản, Hoa Kỳ về an toàn thực phẩm, truy xuất nguồn gốc và các tiêu chuẩn bền vững như giảm phát thải carbon.
- Quản trị thương hiệu và marketing: Đây là một trong những "điểm nghẽn" cốt lõi của ngành nông sản Việt Nam. Phần lớn sản phẩm vẫn được xuất khẩu dưới dạng thô hoặc sơ chế, không có thương hiệu riêng, dẫn đến giá trị gia tăng thấp và phụ thuộc vào các nhà phân phối nước ngoài. Năng lực nghiên cứu thị trường, marketing và xây dựng thương hiệu của các doanh nghiệp còn yếu, khiến nông sản Việt Nam dù có chất lượng tốt vẫn chưa được định vị xứng đáng trên bản đồ nông sản thế giới.

Bảng 1. Ma trận các "Điểm nghẽn" trong năng lực quản trị của doanh nghiệp xuất khẩu nông sản Việt Nam

Lĩnh vực quản trị	Biểu hiện cụ thể (Symptoms)	Nguyên nhân gốc rễ (Root Causes)	Hậu quả (Consequences)
Quản trị chuỗi cung ứng	Tỷ lệ liên kết sản xuất thấp (~20%). Chất lượng không đồng đều. Khó truy xuất nguồn gốc.	Sản xuất manh mún, nhỏ lẻ (>70% hộ). Phụ thuộc vào thương lái trung gian.	Chi phí giao dịch cao, bị động về nguồn cung, rủi ro chất lượng.
Quản trị logistics	Tỷ lệ tổn thất sau thu hoạch rất cao (25-30% với rau quả). Chi phí logistics cao.	Thiếu hạ tầng kho lạnh, bảo quản. Mạng lưới trung tâm logistics phân bố không đều, hoạt động rời rạc.	Giảm lợi nhuận, giảm sức cạnh tranh về giá, chất lượng sản phẩm suy giảm.
Quản trị chất lượng	Khó khăn trong việc áp dụng đồng bộ các tiêu chuẩn (VietGAP, GlobalGAP).	Chi phí đầu tư cao, nhận thức và thói quen sản xuất truyền thống của nông dân.	Không đáp ứng được yêu cầu của các thị trường khó tính, rủi ro bị trả lại hàng.

Lĩnh vực quản trị	Biểu hiện cụ thể (Symptoms)	Nguyên nhân gốc rễ (Root Causes)	Hậu quả (Consequences)
Quản trị thương hiệu	Chủ yếu xuất khẩu hàng thô, không có thương hiệu. Giá trị gia tăng thấp.	Năng lực marketing và xây dựng thương hiệu yếu. Thiếu đầu tư bài bản.	Bị ép giá, phụ thuộc vào nhà phân phối nước ngoài, không xây dựng được lòng trung thành của khách hàng.
Quản trị Chiến lược	Doanh nghiệp do dự, ngại tái đầu tư mở rộng quy mô (chỉ 32% có kế hoạch).	Rủi ro cao từ chuỗi cung ứng không ổn định và đầu ra bấp bênh. Lợi nhuận biên mỏng.	Tăng trưởng không bền vững, bỏ lỡ cơ hội phát triển dài hạn.

(Nguồn: Tác giả tổng hợp)

2.2. Phân tích tác động của các chính sách đến năng lực quản trị doanh nghiệp xuất khẩu nông sản của Việt Nam

Trước những thách thức nêu trên của ngành nông nghiệp trong xuất khẩu và quản trị doanh nghiệp, Nhà nước đã ban hành một loạt chính sách nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp xuất khẩu nông sản, cụ thể.

- Chính sách tín dụng và tài chính: Nhóm chính sách này đã khơi thông dòng vốn nhưng chưa định hướng đầu tư hiệu quả. Các chính sách tín dụng cho nông nghiệp, nông thôn, tiêu biểu qua các Nghị định như 55/2015/NĐ-CP ngày 09/6/2015 của Chính phủ về chính sách tín dụng phục vụ nông nghiệp, Nghị định số 116/2018/NĐ-CP ngày 07/9/2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định như 55/2015/NĐ-CP và gần đây nhất là Nghị định 156/2025/NĐ-CP ngày 16/6/2025 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 55/2015/NĐ-CP ngày 09 tháng 6 năm 2015 của Chính phủ về chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định số 116/2018/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2018 của Chính phủ, đã tạo ra những tác động tích cực rõ rệt.

Các chính sách nêu trên đã giúp mở rộng quy mô tín dụng cho ngành, với tốc độ tăng trưởng bình quân giai đoạn 2016-2023 đạt 16,3%, cao hơn mức tăng trưởng chung của nền kinh tế. Đặc biệt, việc nâng mức cho vay không cần tài sản đảm bảo đã giúp nhiều doanh nghiệp và hộ sản xuất dễ dàng tiếp cận vốn hơn. Tuy nhiên, chính sách tín dụng hiện tại dường như thành công hơn trong việc "bơm tiền" vào nền kinh tế nông nghiệp, nhưng lại chưa thực sự hiệu quả trong việc "điều hướng" dòng tiền đó vào các lĩnh vực có thể tạo ra sự thay đổi đột phá về năng lực quản trị. Chính sách đang giải quyết tốt triệu chứng "thiếu vốn lưu động" nhưng chưa giải quyết được vấn đề gốc rễ là "đầu tư vào đâu để tạo ra giá trị gia tăng bền vững". Một doanh nghiệp có thể dễ dàng vay vốn hơn để thu mua nguyên liệu thô cho một đơn hàng xuất khẩu ngắn hạn. Nhưng chính sách chưa đủ cơ chế khuyến khích và ràng buộc để họ thực hiện một khoản vay lớn, dài hạn nhằm xây dựng một trung tâm logistics với kho lạnh hiện đại, hay đầu tư vào R&D để phát triển một sản phẩm chế biến sâu có thương hiệu. Các gói tín dụng ưu đãi cần được thiết kế gắn với các điều kiện cụ thể về đầu tư vào hạ tầng, công nghệ, và xây dựng chuỗi giá trị, thay vì chỉ là các khoản vay chung chung.

- Chính sách xúc tiến thương mại và mở rộng thị trường: Mở rộng thị trường nhưng chưa nâng tầm vị thế. Nhà nước đã rất nỗ lực trong việc thúc đẩy xúc tiến thương mại thông qua các chương trình, đề án như Quyết định 194/QĐ-TTg về đổi mới phương thức tiêu thụ nông sản, hay các Chỉ thị 18/CT-TTg và 26/CT-TTg nhằm kết nối cung cầu, tìm kiếm thị trường mới và giải quyết các vấn đề ùn tắc tại cửa khẩu. Các hoạt động này đã mang lại hiệu quả tức thời, giúp doanh nghiệp "bán được hàng" và giải quyết các khó khăn trong ngắn hạn. Dù vậy, các chính sách này chưa tác động sâu vào việc nâng cao năng lực đàm phán, xây dựng thương hiệu và giúp doanh nghiệp di chuyển lên các nấc thang cao hơn trong chuỗi giá trị toàn cầu. Các hoạt động xúc tiến thương mại có thể mang về một hợp đồng xuất khẩu sầu riêng, nhưng đó là hợp đồng bán quả tươi với giá trị thấp. Chúng ta đang giúp doanh nghiệp "câu cá" ở nhiều ao hơn, nhưng chưa thực sự trang bị cho họ công cụ và kỹ năng để "chế biến con cá" đó thành những sản phẩm có giá trị cao nhất.

- Chính sách về tiêu chuẩn hóa và quản lý chất lượng: Đã có khung pháp lý nhưng thiếu cơ chế hỗ trợ thực thi. Việt Nam đã xây dựng được một hệ thống văn bản pháp lý tương đối đầy đủ về quản lý chất lượng và an toàn thực phẩm, từ các thông tư hướng dẫn chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm, cấp giấy chứng nhận lưu hành tự do (CFS) cho hàng xuất khẩu, đến việc ban hành các bộ tiêu chuẩn quốc gia như VietGAP (TCVN 11892-1:2017).

Tuy nhiên, việc ban hành tiêu chuẩn là điều kiện cần nhưng chưa đủ. Rào cản lớn nhất hiện nay nằm ở khâu thực thi ở cấp độ vi mô. Có một khoảng trống lớn giữa việc "ban hành tiêu chuẩn" và "khả năng tuân thủ" của các tác nhân trong chuỗi, đặc biệt là các hộ nông dân và hợp tác xã. Các chính sách hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật để họ áp dụng các tiêu chuẩn này còn rời rạc và chưa đủ mạnh. Người nông dân có thể biết về VietGAP qua các lớp tập huấn, nhưng chi phí đầu tư ban đầu cho nhà lưới, hệ thống tưới tiêu, và các yêu cầu khác là một rào cản tài chính không nhỏ. Do đó, việc chỉ ban hành tiêu chuẩn mà không đi kèm với một cơ chế hỗ trợ thực thi đủ mạnh sẽ không thể tạo ra sự thay đổi trên diện rộng.

- Chính sách phát triển vùng nguyên liệu và liên kết chuỗi giá trị: Khuyến khích liên kết nhưng chưa đảm bảo sự bền vững. Nhà nước đã xác định liên kết sản xuất theo chuỗi giá trị là hướng đi tất yếu và là vấn đề sống còn để tái cơ cấu nông nghiệp. Nhiều chính sách khuyến khích đã được ban hành và trên thực tế đã có hơn 2.500 chuỗi liên kết được hình thành trên cả nước. Tuy nhiên, sự thành công về số lượng này lại che giấu sự yếu kém về chất lượng và tính bền vững của các mối liên kết. Tình trạng "bẻ kèo" hợp đồng vẫn là một thực tế phổ biến, xuất phát từ "vướng mắc giữa người sản xuất với doanh nghiệp". Nguyên nhân sâu xa là do thiếu một cơ chế thực thi hợp đồng hiệu quả và một khung chính sách chia sẻ rủi ro (về giá cả, thiên tai, dịch bệnh) một cách công bằng giữa các bên. Khi giá thị trường lên cao, nông dân có xu hướng bán ra ngoài hợp đồng để hưởng lợi. Ngược lại, khi giá xuống thấp, doanh nghiệp lại tìm cách ép giá hoặc từ chối thu mua. Các mối liên kết

hiện tại chủ yếu dựa trên hợp đồng dân sự đơn thuần, thiếu các cơ chế giám sát, chế tài đủ mạnh và các công cụ hỗ trợ như bảo hiểm nông nghiệp. Do đó, chính sách mới chỉ dừng ở mức "khuyến khích" hình thành liên kết, chứ chưa thực sự "kiến tạo" được một môi trường tin cậy để các liên kết đó phát triển bền vững.

Bảng 2. Sơ đồ tác động và "Khoảng trống" của các chính sách

Chính sách	Văn bản pháp lý tiêu biểu & Mục tiêu	Lĩnh vực quản trị bị tác động	Đánh giá tác động tích cực (Thành tựu)	"Khoảng trống" chính sách & tác động hạn chế
Tín dụng & Tài chính	NĐ 55/2015, NĐ 116/2018, NĐ 156/2025. Mục tiêu: Tăng cường vốn cho tam nông.	Quản trị Tài chính	Dư nợ tín dụng nông nghiệp tăng nhanh. Tăng khả năng tiếp cận vốn cho doanh nghiệp.	Chưa điều hướng vốn vào đầu tư dài hạn (hạ tầng, công nghệ, R&D). Chủ yếu giải quyết vốn lưu động.
Xúc tiến thương mại	QĐ 194/QĐ-TTg, CT 18/CT-TTg. Mục tiêu: Mở rộng thị trường, kết nối cung cầu.	Quản trị Thị trường	Tìm kiếm được các thị trường mới, giải quyết các vấn đề tiêu thụ ngắn hạn.	Chưa tác động sâu vào nâng cao năng lực đàm phán, xây dựng thương hiệu. Tập trung vào bán hàng thô.
Tiêu chuẩn & chất lượng	Thông tư của BNNPTNT, TCVN (VietGAP). Mục tiêu: Nâng cao chất lượng, đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế.	Quản trị Chất lượng	Xây dựng được khung pháp lý và hệ thống tiêu chuẩn quốc gia.	Thiếu cơ chế hỗ trợ đủ mạnh cho việc thực thi ở cấp độ vi mô (nông dân, HTX).
Liên kết chuỗi giá trị	Chính sách khuyến khích liên kết. Mục tiêu: Hình thành các chuỗi giá trị bền vững.	Quản trị Chuỗi cung ứng	Số lượng chuỗi liên kết tăng (hơn 2.500 chuỗi).	Liên kết lỏng lẻo, dễ đổ vỡ. Thiếu cơ chế thực thi hợp đồng và chia sẻ rủi ro.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

3. Bài học kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách cho Việt Nam

3.1. Kinh nghiệm quốc tế

Để khắc phục những "khoảng trống" chính sách hiện tại, việc nghiên cứu kinh nghiệm từ các quốc gia có ngành nông nghiệp phát triển thành công là vô cùng cần thiết. Thái Lan và Hà Lan cung cấp hai mô hình tiếp cận tuy khác nhau nhưng đều rất hiệu quả, mang lại những hàm ý quý báu cho Việt Nam.

- Kinh nghiệm từ Thái Lan

Chính phủ Thái Lan không áp dụng chính sách hỗ trợ một cách dàn trải, mà đóng vai trò như một "nhạc trưởng", điều phối và tập trung nguồn lực vào các ngành hàng chiến lược có lợi thế cạnh tranh lớn nhất.

+ **Hỗ trợ có trọng điểm và có điều kiện:** Thay vì hỗ trợ mọi hợp tác xã (HTX), Chính phủ Thái Lan tập trung vào 6 ngành hàng chủ lực (lúa gạo, sầu riêng, nhãn...) và đưa ra các gói hỗ trợ trực tiếp rất lớn nhưng có điều kiện ràng buộc chặt chẽ. Ví dụ, một HTX sẽ được tài trợ tới 70% chi phí xây dựng nhà xưởng, nhà kho, đường nội đồng... nếu họ ký được hợp đồng liên kết tiêu thụ sản phẩm với doanh nghiệp trong thời gian tối thiểu 10 năm. Cách làm này thúc đẩy các liên kết thực chất và đầu tư dài hạn.

+ **Chủ động định hướng thị trường:** Nhà nước Thái Lan không chỉ hỗ trợ sản xuất mà còn chủ động nghiên cứu và định hướng thị trường. Nhận thấy thị trường Trung Quốc ưa chuộng "cơm sầu riêng", họ đã chủ động thúc đẩy việc chuyển đổi từ giống Monthong sang các giống mới phù hợp hơn như Kanyo hay Musangking để tối đa hóa giá trị xuất khẩu.

+ **Giám sát toàn chuỗi:** Chính phủ còn tuyển dụng các chuyên gia cao cấp để giám sát toàn bộ chuỗi giá trị, từ khâu sản xuất, chế biến đến tìm kiếm thị trường xuất khẩu mới, đảm bảo chính sách được thực thi hiệu quả.

Hàm ý cho Việt Nam là cần chuyển đổi từ cách tiếp cận hỗ trợ thụ động, dàn trải sang một chiến lược chủ động, có trọng tâm, trọng điểm. Nhà nước cần xác định một số ngành hàng nông sản chủ lực quốc gia và đóng vai trò "nhạc trưởng" trong việc quy hoạch các vùng sản xuất quy mô lớn, đồng thời đưa ra các gói hỗ trợ "có điều kiện" để kiến tạo nên những doanh nghiệp và chuỗi giá trị đủ sức cạnh tranh trên thị trường toàn cầu.

- Kinh nghiệm từ Hà Lan

Nếu Thái Lan tập trung vào chiều sâu của một số ngành hàng, thì Hà Lan lại thành công nhờ vào việc xây dựng một hệ sinh thái logistics và chuỗi cung ứng hoàn hảo, tạo nền tảng cho tất cả các ngành phát triển.

+ **Đầu tư mạnh vào hạ tầng công:** Hà Lan sở hữu hệ thống hạ tầng logistics hàng đầu thế giới, với cảng biển Rotterdam lớn nhất châu Âu và sân bay Schiphol là một trong những trung tâm trung chuyển hàng hóa hàng không quan trọng nhất. Nhà nước đóng vai trò tiên

phong trong việc quy hoạch và đầu tư vào các "đại dự án" hạ tầng này, tạo ra lợi thế kết nối vượt trội

+ **Kiến tạo môi trường kinh doanh thuận lợi:** Chính phủ Hà Lan tạo ra một hành lang pháp lý minh bạch, thủ tục hải quan hiệu quả và thúc đẩy mạnh mẽ việc áp dụng công nghệ trong logistics.

+**Thúc đẩy các tiêu chuẩn bền vững:** Hà Lan là quốc gia đi đầu trong việc thúc đẩy các hoạt động "logistics xanh", bao gồm vận tải tiết kiệm năng lượng, đóng gói thân thiện với môi trường và giảm thiểu chất thải, giúp các sản phẩm của họ đáp ứng được những yêu cầu khắt khe nhất của thị trường.

Bài học từ Hà Lan cho thấy tầm quan trọng chiến lược của việc quy hoạch quốc gia về hạ tầng logistics. Thay vì để các doanh nghiệp tự phát đầu tư các kho lạnh riêng lẻ, manh mún, Nhà nước Việt Nam cần đóng vai trò dẫn dắt trong việc quy hoạch và thu hút đầu tư (đặc biệt là đầu tư tư nhân) vào các trung tâm logistics nông sản cấp vùng, tạo ra một mạng lưới dùng chung hiệu quả, hiện đại, đặc biệt là hệ thống chuỗi cung ứng lạnh.

3.2. Kiến nghị một số hàm ý chính sách cho Việt Nam nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp xuất khẩu nông sản nâng cao năng lực quản trị

Trên cơ sở thực trạng các điểm nghẽn của các doanh nghiệp xuất khẩu nông sản trong công tác quản trị và kinh doanh quốc tế, Việt Nam cần một chiến lược kết hợp những điểm ưu việt trong kinh doanh của Thái Lan và Hà Lan. Cụ thể, Việt Nam có thể áp dụng mô hình "Nhạc trưởng" của Thái Lan cho một vài ngành hàng nông sản chủ lực có tiềm năng và lợi thế cạnh tranh lớn nhất (như sầu riêng, tôm, cà phê) để tập trung nguồn lực tạo ra những "nhà vô địch" quốc gia, có khả năng dẫn dắt thị trường. Song song với đó, cần áp dụng mô hình "Kiến tạo Hệ sinh thái" của Hà Lan để xây dựng một nền tảng hạ tầng logistics và chuỗi cung ứng lạnh hiện đại, làm nền tảng chung cho tất cả các ngành hàng nông sản cùng phát triển. Sự kết hợp này sẽ tạo ra sức mạnh cộng hưởng, vừa có chiều sâu (sản phẩm chủ lực mạnh) vừa có chiều rộng (nền tảng hạ tầng chung vững chắc).

Để giải quyết các vấn đề gốc rễ, cần có một sự chuyển đổi căn bản trong tư duy hoạch định chính sách, từ "hỗ trợ xuất khẩu" (tập trung vào đầu ra) sang "kiến tạo năng lực cạnh tranh" (tập trung vào năng lực nội tại của doanh nghiệp và toàn bộ hệ sinh thái ngành). Dựa trên phân tích, một chương trình quốc gia về nâng cao năng lực quản trị cho doanh nghiệp nông sản cần được xây dựng, dựa trên bốn trụ cột chính sách tích hợp và đồng bộ:

(1) Chính sách "Tài chính gắn với đầu tư nâng cao năng lực": Cần thiết kế các gói tín dụng ưu đãi quy mô lớn, có thời hạn dài, trong đó lãi suất được gắn với các cam kết đầu tư cụ thể của doanh nghiệp vào các hạng mục có khả năng tạo ra giá trị gia tăng và nâng cao năng lực quản trị. Các hạng mục này bao gồm: xây dựng và hiện đại hóa hệ thống kho lạnh,

trung tâm chế biến sâu; áp dụng các hệ thống công nghệ quản lý và truy xuất nguồn gốc sản phẩm; đầu tư cho hoạt động R&D, thiết kế bao bì và xây dựng thương hiệu quốc tế.

(2) Chính sách "Hạ tầng Logistics đi trước một bước": Nhà nước cần ban hành một quy hoạch tổng thể cấp quốc gia về mạng lưới trung tâm logistics phục vụ nông sản, đặc biệt là các trung tâm chuyên dụng cho chuỗi cung ứng lạnh tại các vùng sản xuất trọng điểm. Cần ưu tiên sử dụng ngân sách nhà nước và các cơ chế đối tác công-tư (PPP) để đầu tư, giải phóng mặt bằng và tạo hành lang pháp lý thuận lợi để thu hút mạnh mẽ vốn đầu tư tư nhân vào lĩnh vực này.

(3) Chính sách "Phát triển nguồn nhân lực quản trị chuyên nghiệp": Nhà nước cần tài trợ và phối hợp với các hiệp hội ngành hàng, các trường đại học và các tổ chức đào tạo quốc tế để xây dựng các chương trình đào tạo chuyên sâu. Các chương trình này cần tập trung vào các kỹ năng quản trị hiện đại như quản trị chuỗi cung ứng toàn cầu, marketing quốc tế, quản trị rủi ro tài chính, và đàm phán thương mại, dành riêng cho đội ngũ lãnh đạo và quản lý cấp trung của các doanh nghiệp xuất khẩu nông sản.

(4) Chính sách "Liên kết bền vững dựa trên chia sẻ rủi ro": Cần xây dựng một khung pháp lý hoàn chỉnh cho các hợp đồng liên kết thể hệ mới. Khung pháp lý này phải tích hợp các công cụ chia sẻ rủi ro một cách công bằng giữa nông dân và doanh nghiệp, bao gồm: các chương trình bảo hiểm nông nghiệp (trong đó Nhà nước hỗ trợ một phần phí bảo hiểm); các quỹ bình ổn giá cho các mặt hàng chiến lược và một cơ chế trọng tài thương mại hiệu quả, chuyên biệt cho ngành nông nghiệp để giải quyết nhanh chóng và công bằng các tranh chấp hợp đồng, củng cố lòng tin giữa các bên tham gia chuỗi giá trị.

Kết luận

Ngành nông nghiệp Việt Nam đã đạt được những thành tựu ấn tượng về kim ngạch xuất khẩu, khẳng định vai trò trụ đỡ của nền kinh tế. Tuy nhiên, sự tăng trưởng này chưa phản ánh một nền tảng cạnh tranh bền vững, vốn bị hạn chế bởi những yếu kém cố hữu trong năng lực quản trị của các doanh nghiệp xuất khẩu. Mặc dù, Nhà nước đã triển khai một hệ thống chính sách hỗ trợ đa dạng, các "điểm nghẽn" mang tính hệ thống về quản trị, đặc biệt là quản trị chuỗi cung ứng, logistics, và phát triển thương hiệu, vẫn chưa được tháo gỡ triệt để. Bằng cách hệ thống hóa cơ sở lý luận, phân tích sâu thực trạng năng lực quản trị và đánh giá các chính sách hiện hành, cho thấy các chính sách này chủ yếu mang tính ngắn hạn, giải quyết các vấn đề "phần ngọn" thay vì kiến tạo năng lực cạnh tranh cốt lõi. Dựa trên bài học kinh nghiệm từ Thái Lan và Hà Lan, bài báo đề xuất một khung chính sách mang tính hệ thống, chuyển đổi tư duy từ "hỗ trợ xuất khẩu" sang "kiến tạo năng lực cạnh tranh", tập trung vào bốn trụ cột: (1) Chính sách tài chính gắn với đầu tư nâng cao năng lực; (2) Chính sách phát triển hạ tầng logistics; (3) Chính sách phát triển nguồn nhân lực quản trị chuyên nghiệp và (4) Chính sách liên kết bền vững dựa trên chia sẻ rủi ro.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo Chính phủ (2024). Năm 2024: Xuất khẩu các sản phẩm nông nghiệp tăng trên 18%.
2. Bộ Nông nghiệp & PTNT (2023). Báo cáo xuất khẩu nông sản Việt Nam.
3. North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
4. Porter, M. (1990). The Competitive Advantage of Nations. Free Press.
5. OECD (2015). Principles of Corporate Governance.
6. Stiglitz, J. (2000). Economics of the Public Sector.
7. Deming, W. E. (1986). Out of the Crisis. MIT Press.
8. Schumpeter, J. (1942). Capitalism, Socialism and Democracy.
9. Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the Firm.
10. Pfeffer, J. (1994). Competitive Advantage through People. Harvard Business School Press.