

Trên giác độ quản lý nhà nước đối với hoạt động xuất khẩu gạo, cơ chế quản lý của chính phủ đã không ngừng được củng cố, hoàn thiện dần để hướng hoạt động này phát triển ngày càng có hiệu quả hơn. Trong đó, việc cải tiến phương thức quản lý đầu mối và hạn ngạch xuất khẩu là một vấn đề then chốt, nó quyết định hình thức tổ chức và qui mô của bộ máy xuất khẩu gạo, đồng thời ảnh hưởng trực tiếp đến việc gia tăng sản lượng gạo xuất khẩu cũng như gia tăng thu nhập cho nền kinh tế.

Từ năm 1989 đến nay việc cải tiến cơ chế quản lý đầu mối và hạn ngạch xuất khẩu gạo có những vấn đề đáng chú ý như sau:

Trong những năm đầu có thặng dư nhiều gạo (1989 - 1991), do yêu cầu tiêu thụ nhanh lượng gạo tồn đọng trong nông dân, chính phủ không hạn chế đầu mối xuất khẩu gạo. Trên nguyên tắc, các đơn vị được phép kinh doanh xuất nhập khẩu trực tiếp đều có quyền tham gia làm gạo xuất khẩu, hạn ngạch không được phân bổ cố định cả năm mà giấy phép xuất khẩu gạo được xét cấp theo từng chuyến hàng. Do đó, có rất nhiều đơn vị tham gia vào hoạt động kinh doanh xuất khẩu gạo, kể cả những doanh nghiệp không chuyên doanh về gạo, gây nên cảnh tranh mua tranh bán hỗn loạn trên thị trường.

Các năm kế tiếp (1992 - 1995) tình trạng này được chính phủ khắc phục bằng cách chỉ cấp hạn ngạch xuất khẩu gạo cho một số đơn vị đầu mối nhất định, nhưng số đầu mối vẫn còn rất đông (lúc cao nhất lên đến 63 đơn vị), hạn ngạch bị phân chia manh mún. Việc xác định đầu mối và phân bổ hạn ngạch chỉ dựa vào tỷ lệ và số lượng gạo xuất khẩu năm trước của các đơn vị mà không phân biệt lượng xuất ủy thác so với lượng xuất khẩu thực sự của đơn vị đó là bao nhiêu, nên vẫn còn hiện tượng có một số đầu mối bán quota và xuất ủy thác để hưởng một tỷ lệ nhất định trên giá trị kim ngạch xuất khẩu gạo, làm phát sinh nhiều tiêu cực trong việc mua bán quota. Hơn nữa, chính phủ chỉ tạm cấp quota theo từng quý, nên các doanh nghiệp hay bị động, trong 3 quý đầu năm thường ký được nhiều hợp đồng thì không đủ quota để xuất, đến quý IV chính phủ cần đổi lại sản lượng lương thực, cấp quota đối đảo

hơn thì lại vắng khách hàng, thiếu hợp đồng hoặc còn quá ít thời gian để thực hiện. Các doanh nghiệp cũng không dám chủ động ký hợp đồng giao dịch cả năm (thường có điều kiện giá cả ổn định và hiệu quả hơn so hợp đồng từng chuyến) vì không đảm bảo được quota cho các hợp đồng dài hạn.

Năm 1996 việc xác định đầu mối xuất khẩu gạo được tiến hành

Nguồn: Báo cáo năm 1996 của Hiệp hội xuất nhập khẩu lương thực VN

Rõ ràng là do cách điều hòa xuất khẩu gạo (trong đó có việc phân bổ hạn ngạch) không tốt, càng về cuối năm chúng ta bị buộc phải tăng lượng xuất để bảo đảm tiêu thụ hết lúa gạo hàng hóa trong năm (lượng gạo xuất khẩu bình quân hàng tháng trong quý III so với quý I tăng 1,58 lần và quý IV so với quý I tăng 1,64 lần) trong

khí giá gạo trên thị trường thế giới giảm mạnh (giá bình quân quý IV - 1996 so với quý IV - 1995 giảm 43 USD/tấn). Nếu việc điều hòa xuất khẩu gạo tốt hơn, vấn đề dự trữ gạo kết hợp phục vụ xuất khẩu được tổ chức tốt hơn, thì tình hình sẽ khác đi, thể chủ động sẽ thuộc về nhà xuất khẩu.

Hiện nay, việc quản lý đầu mối xuất khẩu gạo trực tiếp không có gì thay đổi, nhưng lại có vấn đề trong

việc phân bổ hạn ngạch. Thay vì giao thẳng hạn ngạch cho các doanh nghiệp đầu mối và qui định doanh nghiệp đầu mối phải dành một tỷ lệ hạn ngạch nhất định để nhận ủy thác xuất khẩu cho các doanh nghiệp không phải đầu mối ở địa phương, thì chính phủ lại giao hạn ngạch cho ủy ban nhân dân các tỉnh, thành, để rồi khi phân bổ lại đã có trường hợp ủy ban nhân dân các tỉnh, thành hạn ngạch đem phân chia cho các doanh nghiệp địa phương không phải là đầu mối xuất khẩu gạo trực tiếp, trong đó có cả những doanh nghiệp không chuyên doanh về gạo. Hệ quả là các doanh nghiệp này không có khách hàng và thị trường để xuất nhưng vẫn cầm giữ số hạn ngạch được chia, lại mạnh nha tình trạng mua bán quota, còn doanh nghiệp đầu mối thì không có đủ hạn ngạch để xuất, gây trì trệ không ít trong hoạt động xuất khẩu gạo.

Theo quan điểm kinh tế thị trường, cơ chế quản lý phải tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các doanh nghiệp, giúp doanh nghiệp có khả năng phản ứng nhạy bén với những biến động về giá cả thị trường trong cũng như ngoài nước, và đứng trước thực tế sản lượng gạo thặng dư (sau khi cân đối đảm bảo an toàn lương thực trong nước) có thể cung ứng cho nhu cầu xuất khẩu ngày càng tăng, có ý kiến cho rằng nên bỏ cơ chế quản lý xuất khẩu gạo bằng hạn

VẤN ĐỀ CẢI TIẾN PHƯƠNG THỨC QUẢN LÝ ĐẦU MỐI VÀ HẠN NGẠCH XUẤT KHẨU GẠO

NGUYỄN VĂN SƠN

chặt chẽ hơn, trong đó có tính đến địa bàn sản xuất lúa gạo và căn cứ vào năng lực xuất khẩu thực sự của các đơn vị, số đầu mối được giới hạn lại còn 15 đơn vị trong cả nước (riêng Đồng bằng sông Cửu Long có 10 đơn vị). Việc phân bổ quota được tính theo kế hoạch trọn năm và công bố ngay từ đầu năm. Tuy nhiên, do chính phủ không dự đoán được tương đối chính xác sản lượng gạo xuất khẩu (chỉ tiêu kế hoạch xuất khẩu gạo được phân bổ vào quý IV tăng đến 1/3 so với kế hoạch đầu năm), nên hạn ngạch phân bổ vào đầu năm cũng không chính xác, các doanh nghiệp vẫn bị động trong việc ký kết và thực hiện hợp đồng xuất khẩu gạo. Hậu quả là những lúc giá gạo trên thị trường thế giới tăng mạnh thì lượng xuất của ta không tăng hoặc tăng không đáng kể, ngược lại, khi giá giảm thì chúng ta lại tăng lượng xuất, cụ thể như sau:

Tương quan giữa tình hình biến động giá và lượng gạo xuất năm 1996

	Mức biến động giá gạo trên TTTG bình quân so cùng kỳ năm trước	Số lượng gạo xuất khẩu bình quân hàng tháng trong quý
Quý I - 96	+ 92 USD/tấn	186.317 tấn/tháng
Quý II - 96	+ 18 USD/tấn	227.299 tấn/tháng
Quý III - 96	- 10 USD/tấn	294.654 tấn/tháng
Quý IV - 96	- 43 USD/tấn	305.373 tấn/tháng

ngạch, thay vào đó sẽ điều tiết bằng thuế xuất khẩu. Điều này phù hợp với chủ trương phát triển của tổ chức thương mại thế giới (World Trade Organization - WTO) và đã được tập trung bàn luận tại Hội thảo "Thị trường gạo đang phát triển ở VN - cấu trúc hiện tại và những thách thức tương lai" do IFPRI (International Food Policy Research Institute) phối hợp với Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn tổ chức tại Hà Nội tháng 10 năm 1996. Trong hội nghị này, những nội dung chính được đúc kết là như sau:

Theo kết quả nghiên cứu mô hình cân bằng không gian nông nghiệp VN (Vietnam Agricultural Spatial Equilibrium Model - VASEM) của IFPRI thì hạn ngạch xuất khẩu gạo (năm 1995) tương đương với một khoản thuế xuất khẩu gạo 24% (qui ra gần 128 triệu USD). Đó là khoản tài chính không được thực hiện do áp dụng hạn ngạch để hạn chế xuất khẩu gạo và giữ cho giá gạo nội địa ổn định ở mức thấp có lợi cho người tiêu dùng phi nông nghiệp ở nông thôn và dân nghèo ở nông thôn (tăng thu nhập thực tế của họ qua tiêu dùng gạo), nhưng lại gây thiệt hại (làm giảm thu nhập tương ứng) của nông dân và dân nghèo ở nông thôn. Nếu VN xóa bỏ hạn ngạch xuất khẩu gạo thì có thể dẫn đến việc tăng giá gạo nội địa từ 18 - 30% ở miền Nam và từ 12 - 16% ở miền Bắc. Việc này gây tác động ngược lại với thực trạng nêu trên, người sản xuất lúa gạo được lợi hơn còn người tiêu dùng gạo bị thiệt hại so với trước, nhưng xét về hiệu quả ròng thì nền kinh tế VN sẽ tăng thu nhập được khoảng 800 triệu USD/năm. Cũng theo VASEM, nếu VN thay thế hạn ngạch xuất khẩu gạo bằng thuế xuất khẩu 20% thì giá gạo sẽ tăng ít nhất 20% và thu nhập của chính phủ sẽ tăng khoảng 200 triệu USD/năm.

IFPRI dự đoán sản lượng gạo xuất của VN sẽ tăng liên tục với nhịp độ tăng bình quân 7%/năm trong vòng 10 năm tới và sẽ đạt mức 5,7 triệu tấn vào năm 2005 để có thể trở thành đối thủ cạnh tranh với Thái Lan về vị trí nước xuất khẩu gạo lớn nhất thế giới. Từ đó, IFPRI đề nghị chính phủ VN nên tăng dần hạn ngạch xuất khẩu gạo hàng năm cho tới mức 5,7 triệu tấn (là mức mà nền sản xuất lương thực nội địa có đủ khả năng cho phép tự do hóa hoạt động xuất khẩu gạo), sau mức đó thì bãi bỏ luôn hạn ngạch.

Mặt khác, giải pháp bãi bỏ hạn ngạch xuất khẩu gạo cũng có những hạn chế nhất định, tác động bất lợi đến mục tiêu bảo đảm an toàn lương thực quốc gia mà các điểm chính là vấn đề thiếu gạo cục bộ khi có thiên

tai, mất mùa và có thể gây ra những cơn sốt giá cả khi giá gạo trong nước sẽ lên cao đột ngột theo biến động của mặt bằng giá thế giới. Để khắc phục các điểm hạn chế này, theo quan điểm của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, việc thiếu gạo cục bộ có thể giải quyết bằng biện pháp tự do lưu thông lương thực trong nước và can thiệp trực tiếp bằng lượng gạo dự trữ tại chỗ, còn việc giá gạo trong nước tăng đột biến theo mặt bằng giá thế giới thì có thể khống chế bằng một loạt biện pháp phối hợp như tăng thuế xuất khẩu, áp dụng các mức giá tham khảo, thậm chí có thể đình chỉ xuất khẩu gạo trong những trường hợp khẩn cấp.

Hệ quả tất yếu của việc thay thế hạn ngạch bằng thuế xuất khẩu là phải mở rộng thành phần tham gia trực tiếp vào lực lượng xuất khẩu gạo. Nhiều ý kiến đề xuất nên cho các doanh nghiệp tư nhân tham gia xuất khẩu gạo trực tiếp (nếu doanh nghiệp đó hội đủ một số điều kiện về qui mô vốn liếng, cơ sở vật chất - kỹ thuật, thị trường, kinh nghiệm và năng lực tổ chức thực hiện hợp đồng xuất khẩu gạo do cơ quan thẩm quyền của nhà nước qui định) để làm phong phú và tăng thêm sức mạnh cho mạng lưới xuất khẩu gạo hiện hữu.

Từ những quan điểm chính yếu nêu trên, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn đã đề nghị một giải pháp trung dung áp dụng cho quá trình chuyển tiếp từ chỗ quản lý xuất khẩu gạo bằng hạn ngạch như hiện nay đi đến chỗ bãi bỏ hoàn toàn hạn ngạch theo đề nghị của IFPRI trong tương lai. Đó là: trong khi tăng dần hạn ngạch xuất khẩu gạo (cho đến lúc có thể bỏ hạn ngạch khi đạt cận trên 5,7 triệu tấn), hàng năm chính phủ sẽ phân bổ trước một lần 60% hạn ngạch cho hệ thống đầu mối xuất khẩu gạo trực tiếp thuộc thành phần quốc doanh (số đầu mối vẫn được duy trì giới hạn trên dưới 15 đơn vị như hiện nay); đồng thời tổ chức cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế có khả năng tham gia đấu thầu giành quyền xuất khẩu gạo trong số 40% hạn ngạch còn lại. Với giải pháp này, các doanh nghiệp xuất khẩu gạo có thể chủ động hơn trong quan hệ giao dịch buôn bán (so với hiện nay). Việc mở rộng thành phần xuất khẩu gạo thông qua phương thức đấu thầu hạn ngạch ngoài ưu điểm tăng thu ngân sách nhà nước còn tạo điều kiện cạnh tranh trong nước (ở mức độ kiểm soát được) buộc các doanh nghiệp phải chú trọng nâng cao hiệu quả hoạt động. Tuy nhiên, việc quản lý hoạt động xuất khẩu gạo sẽ trở nên phức tạp hơn, đòi hỏi chính phủ phải nâng cao năng lực điều hành, nhất là phải đảm bảo việc dự

báo sản lượng lương thực và sản lượng gạo xuất khẩu hàng năm chính xác hơn để xác định hạn ngạch cho sát thực tế (nếu hạn ngạch thấp hơn khả năng xuất khẩu thực tế thì giá lúa gạo nội địa vẫn sẽ bị duy trì ở mức thấp và nông dân vẫn sẽ bị thiệt thòi nhiều). Nhưng đầu sao chúng tôi cũng nghĩ rằng giải pháp này thích hợp và rất cần thiết cho giai đoạn sắp tới (ít ra là từ nay đến năm 2005), nên sớm đưa vào thực hiện vì nó có khả năng đem lại hiệu quả nhiều hơn, giúp tránh được phần lớn rủi ro khi giải quyết giảm dần mức độ độc quyền xuất khẩu gạo của lực lượng quốc doanh một cách thận trọng và êm thấm, vừa phù hợp với cơ chế thị trường mà vẫn đảm bảo cho thành phần kinh tế quốc doanh giữ được vai trò chủ đạo trong hoạt động xuất khẩu gạo (thể hiện qua thị phần của các đầu mối quốc doanh vẫn duy trì được một tỷ lệ đa số tương đối).

Có điều đặt biệt đáng lưu ý là, sau nhiều đợt cải tiến cơ chế quản lý đầu mối và hạn ngạch xuất khẩu gạo từ năm 1989 đến nay, vẫn còn tình trạng một số doanh nghiệp địa phương không chuyên doanh gạo lại cố tìm mọi cách giành cho được một phần hạn ngạch xuất khẩu gạo do hạn ngạch được chính phủ cấp phát cho các đơn vị sử dụng không mất tiền, giành được hạn ngạch là có được một số quyền lợi nhất định. Đây cũng chính là nguyên nhân dẫn đến việc sử dụng hạn ngạch bữa bãi (xuất khẩu mà không cân nhắc kỹ hiệu quả kinh tế) và mua bán quota lòng vòng. Để loại trừ tình trạng nêu trên, thiết nghĩ chính phủ nên thu lệ phí quota xuất khẩu gạo theo định mức trên đầu tấn. Đối với 40% hạn ngạch đưa ra đấu thầu rộng rãi cho các doanh nghiệp có đủ điều kiện tham gia xuất khẩu gạo thuộc mọi thành phần kinh tế thì một trong các tiêu chuẩn trúng thầu là mức nộp lệ phí quota cao, chính phủ sẽ chọn ra mức lệ phí quota được bỏ thầu cao nhất (đi nhiên là không được dưới mức qui định ban đầu của chính phủ) để áp dụng cho tất cả các doanh nghiệp trúng thầu. Đối với 60% hạn ngạch phân bổ cho các doanh nghiệp quốc doanh là đầu mối xuất khẩu gạo trực tiếp thì lệ phí quota do chính phủ ấn định, nhưng không vượt quá mức áp dụng cho số hạn ngạch đấu thầu nói trên. Giả sử mức thu từ 3 - 5USD/tấn thì trong các năm tới qui mô của khoản thu này sẽ là một con số rất đáng kể, vào khoảng 120 - 220 tỷ VNĐ/năm. Khi đó, đương nhiên là hạn ngạch phải được cấp thẳng cho các đơn vị trúng thầu và các đầu mối xuất khẩu gạo trực tiếp, việc mua bán quota không cần cấm đoán thì tự nó cũng giảm hẳn vì không còn lợi lộc gì như trước đây.