

## Can thiệp của chính phủ vào thị trường nông sản Từ lý thuyết đến thực tiễn

Thạc sĩ ĐOÀN THỊ MỸ HẠNH

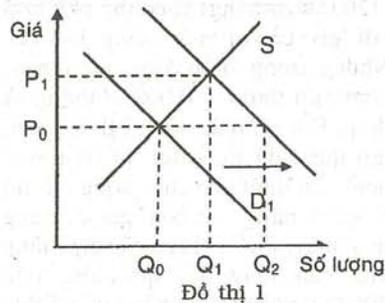
Mặc dù giao thương nông sản chỉ chiếm chưa đến 10% giao thương hàng hóa trên thế giới nhưng vấn đề nông nghiệp luôn có tầm quan trọng đặc biệt trong các cuộc hội nghị cấp cao của WTO vì đó là trọng tâm kinh tế của các nước nghèo. Các nước giàu bảo hộ cho ngành nông nghiệp thông qua các chính sách hỗ trợ với những khoản chi ngân sách hàng trăm tỷ đô la hàng năm đã làm cho những nước nghèo mất đi cơ hội xuất khẩu nông sản và người tiêu dùng phải mua nông sản với giá cao.

### Một số chính sách

#### 1. Trợ giá đầu ra

Để áp dụng chính sách này chính phủ mua một số lượng nhất định của loại nông sản nào đó để làm cho cầu của nông sản này tăng. Tùy vào số lượng mà chính phủ mua vào nhiều hay ít đường cầu sẽ dịch chuyển sang bên phải đường cũ nhiều hay ít, giá sẽ tăng lên nhiều hay ít so với giá hiện hành trên thị trường. Đồ thị 1 cho thấy, nếu Chính phủ mua một số lượng nông sản nhất định nào đó ở mọi mức giá có thể trên thị trường, đường cầu D sẽ dịch chuyển sang thành D1, giá cân bằng sẽ tăng lên thành P1. Giá cân bằng

này có thể hiểu như là giá trung bình phổ biến trong thời kỳ đó.

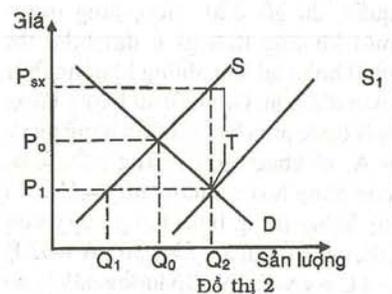


Để thực hiện chính sách này chính phủ một số nước lập ra Quỹ bình ổn giá cả để mua nông sản vào dự trữ khi giá trên thị trường xuống thấp và bán nông sản dự trữ ra khi giá tăng cao. Đây là chính sách nhằm trợ giúp cho người sản xuất nên người tiêu dùng phải mua nông sản với giá cao.

#### 2. Trợ cấp đầu ra

Thay vì áp dụng chính sách trợ giá, Nhà nước có thể chi một khoản trợ cấp cho nông dân dựa trên số lượng nông sản được tiêu thụ. Khi nông dân được nhận tiền trợ cấp này của chính phủ họ sẽ muốn bán ra lượng nông sản nhiều hơn ứng với những mức giá như trước vì thu nhập của họ tính trên 1 đơn vị sản phẩm

bây giờ ngoài giá bán còn có thêm phần trợ cấp nữa. Trên đồ thị 2 ta thấy đường cung S dịch chuyển sang thành S1 do tác động của chính sách trợ cấp. Giá thị trường từ P0 giảm xuống P1 nhưng giá thực sự đối với nhà nông chính là P<sub>sx</sub> bao gồm P1 cộng với khoản trợ cấp T. Tổng số tiền trợ cấp mà chính phủ phải chi là T x Q2. Giá cân bằng mới P1 thấp hơn P0 tức là phần trợ cấp của nhà nước đã được chuyển một phần sang cho người mua hưởng. Đó chính là khoản (P0 - P1), chênh lệch giữa mức giá trước và sau khi có trợ cấp. Phần trợ cấp mà nhà nông thực sự được hưởng chỉ là T - (P0 - P1).

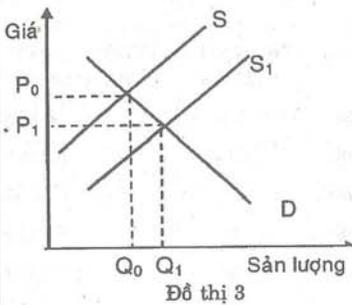


Trợ cấp hay trợ giá thực chất cũng là cho không nông dân một số tiền nhưng với chính sách trợ giá người mua phải chịu giá cao trong khi với chính sách trợ cấp thì người

mua cũng được mua với giá thấp. Tuy nhiên trợ giá là một cách cho ít lộ liễu hơn trợ cấp nên thường được chính phủ các nước áp dụng hơn.

**3. Trợ cấp đầu vào**

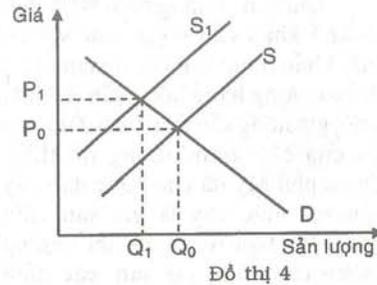
Với chính sách này nhà nông được miễn hoặc giảm thuế sử dụng tài nguyên hoặc được mua phân bón, giống mới với giá thấp, được chuyển giao công nghệ miễn phí v.v... nên chi phí sản xuất của họ sẽ thấp. Chính sách này trong ngắn hạn không làm ảnh hưởng đến giá nông sản trên thị trường nội địa, người sản xuất chủ động đầu tư cho sản xuất còn về lâu dài có tác dụng làm đường cung thị trường sẽ dịch chuyển sang bên phải, giá thị trường giảm (đồ thị 3). Do đó người tiêu dùng cũng có lợi do được mua với giá thấp hơn và số lượng nhiều hơn trước. Về phần nông dân mặc dù giá giảm họ vẫn có thể đạt được mức lợi nhuận như trước hoặc nhiều hơn trước tùy vào mức độ giảm phí và giảm giá cũng như số lượng bán được tăng lên như thế nào.



**4. Hạn chế diện tích và chuyển đổi cây trồng**

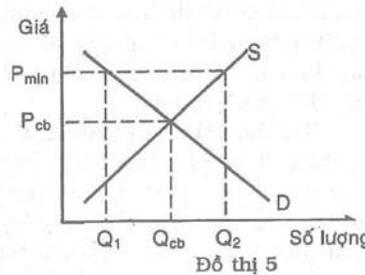
Chính sách này nhằm giảm cung khi cung vượt quá cầu nên làm cho đường cung dịch chuyển sang bên trái đường cũ, giá cân bằng mới sẽ cao hơn giá cũ (đồ thị 4). Để áp dụng chính sách hạn chế diện tích chính phủ có thể công bố mức tiền đền bù cho 1 đơn vị diện tích giảm canh tác. Tùy vào mức đền bù này mà nông dân sẽ tính toán để giảm bao nhiêu đơn vị diện tích. Mức đền bù càng cao, diện tích canh tác giảm càng nhiều, đường cung càng dịch chuyển xa hơn về bên trái đường cũ, giá tăng càng cao. Đối với các nước

nông nghiệp kém phát triển, thay vì hạn chế diện tích Chính phủ sẽ áp dụng chính sách khuyến khích chuyển đổi cây trồng. Phần diện tích chuyển đổi sẽ được chính phủ đền bù nếu thu nhập giảm sút so với loại cây trồng cũ. Chính sách này cho phép tiết kiệm ngân sách và không làm giảm tổng sản lượng của ngành nông nghiệp.



**5. Giá tối thiểu hay giá sàn**

Giá sàn là giá được quy định cao hơn giá cân bằng cung cầu trên thị trường. Nếu giá sàn được quy định là Pmin cao hơn giá cân bằng Pcb (đồ thị 5) thì tại mức giá sàn có mức dư cung là Q2 - Q1. Thay vì bán được số lượng Qcb nông dân chỉ bán được số lượng Q1 cho những người mua. Nếu nhà nước không tham gia vào thị trường bằng cách mua phần dư này thì nông dân sẽ thất vọng với chính sách giá sàn vì mặc dù giá cao hơn nhưng số lượng bán được quá ít, thu nhập của họ sẽ không được cải thiện đáng kể.



**6. Thất chặt nhập khẩu**

Chính sách này thể hiện qua thuế suất hàng nông sản nhập khẩu được qui định ở mức cao và qui định hạn ngạch nhập khẩu. Thuế suất

hàng nông sản nhập khẩu được quy định ở mức cao sẽ bảo hộ hữu hiệu cho các ngành sản xuất trong nước nhưng người mua sẽ bị thiệt vì mất đi cơ hội được mua hàng với giá rẻ. Hạn ngạch cũng có tác dụng hạn chế nhập khẩu như thuế nhập khẩu. Với xu hướng ngày càng tự do hóa thương mại, chính sách thuế nhập khẩu và hạn ngạch nhập khẩu này sẽ không còn được áp dụng rộng rãi như thời kỳ trước đây nữa.

Tóm lại, các chính sách can thiệp vào thị trường nông sản của chính phủ nhằm điều chỉnh giá nông sản đều dựa trên nguyên tắc căn bản là làm cho đường cầu, đường cung hoặc cả hai dịch chuyển. Trong thực tế, tùy vào đặc điểm của mỗi nước ở từng giai đoạn phát triển, chính phủ các nước sẽ áp dụng phối hợp đồng thời một số chính sách để đạt được hiệu quả cao trong thực hiện chính sách.

**Can thiệp vào thị trường nông sản của chính phủ một số nước**

**1. Chính sách của chính phủ Mỹ**

Mỹ là nước áp dụng các chính sách hỗ trợ sản xuất nông nghiệp từ rất sớm so với các nước khác. Hầu hết các chính sách nông nghiệp của Mỹ đều dựa trên hệ thống trợ giá và thường kết hợp với việc khuyến khích giảm hay hạn chế sản xuất.

Trợ giá đầu ra : năm 1938, chính phủ Mỹ bắt đầu áp dụng chính sách trợ giúp nông dân qua giá và đưa ra khái niệm về "giá tương đương" trong pháp chế nông nghiệp. Giá này bảo đảm cho nông dân một sức mua tương đối tức là bảo đảm sự ngang giá với các sản phẩm công nghiệp khác bằng cách tăng giá nông sản. Nếu sản lượng thực hiện lớn hơn mức sản lượng có thể bán hết với giá tương đương thì chính phủ sẽ mua số lượng vượt mức đó, thường là theo cách thỏa thuận mua bán với nông dân hoặc theo các chương trình cho vay không tính lãi. Thông qua các chương trình này, chính phủ Mỹ mua phần nông sản vượt mức với giá bằng với số tiền đã cho nông dân vay để chi cho việc thu hoạch và bảo quản một đơn vị nông

sản. Nông dân sẽ thanh toán cho chính phủ khoản tiền vay khi nào bán được phần nông sản dự trữ này. Do được chính phủ hỗ trợ giải quyết phần thừa, nông dân đã tiếp tục giữ mức sản xuất như cũ làm cho tình trạng dư thừa càng ngày càng trầm trọng. Để giải quyết phần nông sản tồn kho quá nhiều, vào đầu những năm 80 chính phủ Mỹ đã áp dụng chương trình trả lương bằng hiện vật cho các nông dân làm việc trong các trang trại thuộc sở hữu nhà nước, nhờ đó giảm được chi phí dự trữ.

Để thực hiện chính sách trợ giá, chính phủ Mỹ còn lập ra Công ty tín dụng hàng hóa (CCC) trực thuộc Bộ nông nghiệp vào tháng 10.1933. Nông dân dùng nông sản làm tài sản thế chấp để vay tiền của CCC. Nếu nông dân không trả khoản tiền vay CCC sẽ toàn quyền sử dụng phần nông sản thế chấp. CCC có thể đưa phần nông sản này vào dự trữ để khi giá thị trường tăng nhanh sẽ bán ra cho người tiêu dùng nhằm tránh cho họ phải mua nông sản với giá cao bất thường. CCC cũng có thể đem phần nông sản này cho những người có thu nhập thấp, cho những chương trình ăn trưa của các trường học hoặc viện trợ cho nước ngoài. Bất cứ khi nào giá trên thị trường lên cao hơn giá mà CCC tính cho mỗi đơn vị nông sản thế chấp người nông dân có thể lấy lại tài sản thế chấp để bán ra thị trường và trả lại khoản tiền đã vay cho CCC. Vì thế người nông dân luôn luôn có thể bán nông sản theo cách có lợi nhất cho họ.

Việc trợ giá nông sản quá nhiều làm cho chính phủ Mỹ gặp khó khăn về ngân sách nên vào năm 1985, Quốc hội Mỹ đã ban hành Luật nông nghiệp nhằm để nâng cao khả năng cạnh tranh của nông sản Mỹ trên thị trường thế giới và để giảm chi ngân sách. Luật này hạn chế sự hỗ trợ về giá với mục tiêu giảm giá nông sản đã định vào khoảng 10% trong vòng 5 năm. Đến năm 1990 song song với việc cố gắng giảm trợ giá nông sản, chính phủ Mỹ bắt đầu thu thuế nông nghiệp. Chính sách này đã có tác dụng khuyến khích luân canh trên những mảnh đất đã được cải thiện chất lượng. Tuy vậy trợ giá vẫn được

duy trì với một số loại nông sản nhất định và nhà nước vẫn tiếp tục can thiệp sâu vào một số thị trường nông sản chủ yếu như ngũ cốc, lúa mì và bông. Đến nay chính phủ Mỹ vẫn tiếp tục duy trì chính sách trợ giá nông sản và vào tháng 5.2002 Tổng thống Mỹ đã ký ban hành Luật nông nghiệp dành khoản ngân sách 180 tỷ USD hằng năm để hỗ trợ cho nông dân Mỹ.

- Giá sàn : những năm 80 là thời kỳ khó khăn của nông dân Mỹ do xuất khẩu nông sản giảm mạnh làm cho số lượng hàng nông sản dư thừa tăng, giá nông sản trên thị trường nội địa của Mỹ giảm xuống rất thấp. Chính phủ Mỹ đã cho nông dân vay tiền với mức vay là giá sàn, nếu trong kỳ hạn vay giá thị trường không cao bằng giá sàn, các điền chủ có thể thế chấp số lúa của họ cho chính phủ như là đã trả đủ khoản vay. Dĩ nhiên là họ sẽ làm như vậy trừ khi giá thị trường cao hơn giá sàn.

- Trợ cấp đầu ra : năm 1973 nông dân Mỹ bắt đầu được nhận trợ cấp của chính phủ theo đạo luật bảo hộ nông nghiệp và người tiêu dùng. Trợ cấp được nhận là khoản chênh lệch giữa giá thị trường và giá nhà nước qui định cho loại nông sản mà họ sản xuất. Để tham gia chương trình này nông dân phải giảm bớt một phần diện tích canh tác. Chính sách này cho phép người nông dân có thu nhập ổn định mà không làm giá thị trường thay đổi nên hỗ trợ nông dân hiệu quả hơn nhưng họ lại không thích vì cho rằng đó là chính sách từ thiện. Vì thế mà vào tháng 2.1979 hơn 5.000 nông dân đã lái máy kéo tới Washington D.C để phản đối chính sách này.

- Trợ cấp đầu vào : Nông dân Mỹ được chính phủ liên bang cung cấp các dịch vụ nghiên cứu cơ bản, bảo hiểm, marketing, phân loại và kiểm dịch với giá trợ cấp nên đã giảm được đáng kể chi phí sản xuất.

- Hạn ngạch nhập khẩu : hạn ngạch nhập khẩu được áp dụng với đường, các sản phẩm sữa, bông và lạc. Nhập khẩu thịt bò được hạn chế bằng các giới hạn xuất khẩu "tự nguyện" ở các nước khác. Thuế nhập khẩu cũng được qui định ở mức

cao để hạn chế nhập khẩu nông sản nước ngoài vào Mỹ.

- Hạn chế diện tích canh tác : trong những năm 70, để hạn chế diện tích canh tác chính phủ Mỹ đã chi cho nông dân làm việc trong các trang trại thuộc sở hữu nhà nước một số tiền để bù cho phần thu nhập bị giảm do giảm diện tích canh tác và đã giảm được đến 25% tổng diện tích canh tác. Đến năm 1983 chính phủ Mỹ đề nghị trả cho nông dân bằng hiện vật thay cho tiền mặt cho phần diện tích bỏ không của họ. Vào năm 1985, Quốc hội Mỹ đã ban hành luật nông nghiệp với mục đích đưa chính sách nông nghiệp tới gần cơ chế thị trường hơn. Luật này ngoài những điều nhằm hạn chế sự hỗ trợ về giá còn đề ra mục tiêu giảm từ 16 đến 18 triệu ha đất canh tác trong thời gian từ 10 đến 15 năm. Tuy vậy từ đó đến nay chi trợ nông hằng năm vẫn duy trì ở mức cao như những số liệu trong bảng 1 dưới đây

**Bảng 1 : Chi trợ nông của chính phủ Mỹ từ năm 1995 đến 2002**

Năm	Trợ cấp /1tấn (USD)	Tổng trợ cấp (triệu USD)
1986	100	74.888
1987	214	69.695
1988	78	61.013
1989	49	63.119
1990	50	71.433
1991	54	75.632
1992	44	80.908
1993	37	86.037
1994	42	80.672
1995	44	70.538
1996	39	77.218
1997	37	76.314
1998	44	91.370
1999	47	99.529
2000	46	92.797
2001	56	97.442
2002	48	90.273

Nguồn : OECD, 2003

(Còn tiếp)