

Chính sách tạm trữ lúa gạo của Việt Nam trong hội nhập kinh tế quốc tế: Những vấn đề đặt ra

VŨ VĂN HÙNG

Trường Đại học Thương mại

hungvvu@vcu.edu.vn

Ngày nhận:

15/7/2013

Ngày nhận lại:

5/8/2013

Ngày duyệt đăng:

31/12/2013

Mã số:

07-13-DE-12

Tóm tắt

Bài viết được thực hiện trong bối cảnh xuất khẩu gạo của VN đang gặp rất nhiều khó khăn, giá lúa gạo đang giảm rất mạnh ảnh hưởng đến đời sống của hàng triệu nông dân. Từ năm 2006 đến nay, để đảm bảo ổn định cho đời sống của bộ phận dân cư khi giá lúa gạo giảm sâu vào mùa thu hoạch rộ, Chính phủ đã thi hành chính sách thu mua tạm trữ 2 lần/năm nhằm đảm bảo nông dân có lãi ít nhất 30%. Bài viết đi sâu phân tích chính sách tạm trữ lúa gạo, tập trung vào khâu thực hiện chính sách. Tác giả sử dụng phương pháp phân tích định tính thông qua các tiêu chí đánh giá như: Tính phù hợp, tính hiệu quả, tính công bằng, và tính đồng bộ, hệ thống. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra một số khuyến nghị góp phần làm cơ sở cho việc hoàn thiện chính sách trong quá trình thực thi.

Abstract

The article is written while Vietnam's export of rice is facing various difficulties and falls in the rice price, producing a strong impact on the lives of the millions of Vietnamese farmers. From 2006 to now, in order to maintain a stable living for Vietnamese rice producers when the rice price falls sharply after harvest, the Government implemented the policy on purchasing rice for storage twice a year to ensure rice producers get 30% profit at least. The article analyzes the policy on storage of rice, concentrating on the implementation process. Qualitative analysis method is used to assess the implementation of this policy in various aspects such as conformity, effectiveness, equality and comprehensiveness. The results allow authors to offer some recommendations that can serve as a basis for improvements in the implementation of this policy.

Từ khóa:

Chính sách, nông dân trồng lúa, tạm trữ lúa gạo, xuất khẩu gạo.

Keywords:

Policy, rice producers, rice storage; rice export.

1. CHÍNH SÁCH TẠM TRỮ LÚA GẠO CỦA VN TRONG HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

1.1. Chính sách tạm trữ lúa gạo của VN

Chính sách là biện pháp can thiệp của Nhà nước vào một ngành, một lĩnh vực hay toàn bộ nền kinh tế nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định, với những công cụ và giải pháp nhất định và trong một thời hạn xác định. Chính sách của Nhà nước đưa ra nhằm tác động vào các ngành, lĩnh vực, khu vực như: công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ, sản xuất, tiêu dùng, v.v..

Chính sách phát triển nông nghiệp, nông thôn là tổng thể các biện pháp kinh tế và các biện pháp khác của Nhà nước (từ trung ương đến địa phương) tác động đến nông nghiệp, nông thôn và các ngành, lĩnh vực có liên quan trực tiếp đến nông nghiệp, nông thôn.

Nông nghiệp, nông thôn là hệ thống ngành và lĩnh vực có nhiều đặc điểm mang tính đặc thù. Tính đặc thù trong hoạt động kinh tế, xã hội của nông nghiệp, nông thôn đòi hỏi Nhà nước phải có chính sách can thiệp khác với các ngành và lĩnh vực khác. Đó là cơ sở khách quan hình thành nên các chính sách phát triển nông nghiệp, nông thôn. Nhà nước tùy theo mục tiêu đặt ra mà tác động vào sản xuất, tiêu dùng, lưu thông thậm chí là tác động nhằm đảm bảo một mục đích xã hội hay công bằng trong việc phân chia trong chuỗi giá trị.

- Chính sách tạm trữ lúa gạo trong hội nhập kinh tế quốc tế:

Chính sách tạm trữ lúa gạo là tổng thể các công cụ và giải pháp mà Nhà nước sử dụng nhằm nâng cao giá lúa gạo, đảm bảo lợi nhuận tối thiểu 30% cho người nông dân trong thời gian khoảng 2-3 tháng/lần và 2 lần/năm.

Chính sách này được thực hiện từ nhiều năm trở lại đây, đặc biệt từ khi VN tham gia vào WTO (2007) và kèm theo đó là các cam kết về mở cửa thị trường nông sản, thuế quan và các biện pháp hỗ trợ trong nước đối với nông sản nói chung và lúa gạo nói riêng.

1.2. Sự cần thiết của chính sách tạm trữ lúa gạo ở VN

Chính sách thu mua tạm trữ lúa gạo tác động vào khâu tiêu thụ rất cần thiết bởi những lí do sau:

Thứ nhất, tiêu thụ là khâu quan trọng trong toàn bộ quá trình tái sản xuất xã hội, nó là mắt xích không thể thiếu trong hệ thống phân phối hàng hóa từ sản xuất đến tiêu dùng, từ đó thúc đẩy sản xuất, phát triển kinh tế và gia tăng lợi ích cho người sản xuất và người tiêu dùng. Trồng lúa là ngành sản xuất truyền thống và cơ bản, sự phát triển của ngành này có vai trò quyết định trong việc ổn định một khu vực rộng lớn của nền kinh tế, đảm

bảo hài hòa mối quan hệ nông nghiệp, nông dân và nông thôn. Vì vậy, hoàn thiện chính sách tạm trữ lúa gạo nhằm đáp ứng tốt nhất lợi ích của nông dân là vấn đề mang tính cấp thiết.

Thứ hai, đầu ra của lúa gạo cần một chính sách hỗ trợ vì trồng lúa là lĩnh vực sản xuất có những điều kiện khó khăn hơn các ngành và lĩnh vực khác. Trong nông thôn, hoạt động trồng lúa chiếm tỉ trọng lớn, lại phụ thuộc rất nhiều vào điều kiện tự nhiên. Vì vậy, đây là lĩnh vực sản xuất có tính chất lao động nặng nhọc, lợi nhuận thấp, rủi ro cả trong sản xuất và thị trường lớn. Trong các loại rủi ro mà người nông dân phải đối mặt, rủi ro về thị trường – đầu ra nông sản cần những chính sách hỗ trợ từ phía Nhà nước, trong đó chính sách tạm trữ là rất cần thiết.

Thứ ba, VN đã và đang hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới, các chính sách đưa ra đều phải nhằm đảm bảo hài hòa giữa tự do hóa thương mại và bảo hộ mậu dịch. Chính sách tạm trữ cần đảm bảo hài hòa giữa gia tăng kim ngạch xuất khẩu nhưng phải đảm bảo được lợi ích của người trồng lúa và lợi ích của quốc gia nhưng không vi phạm các cam kết hội nhập. Vì vậy, thực thi một chính sách tạm trữ có hiệu quả trong hội nhập kinh tế quốc tế là điều cần thiết.

Thứ tư, nông dân trồng lúa ở VN thường xuyên phải đối mặt với tình trạng mất mùa lo đói, được mùa lo rớt giá; họ có thể làm chủ được mảnh ruộng của mình trong quá trình canh tác nhưng khi thu hoạch và bán trên thị trường nó lại vượt khỏi tầm kiểm soát bởi lúa gạo cũng là mặt hàng chịu sự điều tiết của các quy luật thị trường. Do đặc thù của sản xuất lúa gạo mang tính mùa vụ, nông dân không có đủ năng lực tự dự trữ, phải bán đi trả các chi phí cho sản xuất nên chịu thiệt rất nhiều do giá cả bấp bênh. Việc Chính phủ đưa ra chính sách tạm trữ để hỗ trợ cho người nông dân là hoàn toàn đúng đắn trong điều kiện kinh tế thị trường hội nhập hiện nay.

1.3. Cơ sở và tiêu chí đánh giá chính sách tạm trữ lúa gạo

1.3.1. Cơ sở xác định tiêu chí đánh giá chính sách tạm trữ lúa gạo

Nhà kinh tế học người Ý, Vilfredo Pareto đã sử dụng khái niệm hiệu quả Pareto trong các nghiên cứu về hiệu quả kinh tế và phân phối thu nhập. Với một nhóm các cá nhân và nhiều cách phân bổ nguồn lực khác nhau cho mỗi cá nhân trong nhóm đó, việc chuyển từ một phân bổ này sang một phân bổ khác mà làm ít nhất một cá nhân có điều kiện tốt hơn nhưng không làm cho bất cứ một cá nhân nào khác có điều kiện xấu đi được gọi là sự cải thiện Pareto hay một sự tối ưu hóa Pareto. Khi đạt được một phân bổ mà không còn cách nào khác để đạt thêm sự cải thiện Pareto, cách phân bổ đó được gọi là hiệu quả

Pareto hoặc tối ưu Pareto. Vì thế, hiệu quả Pareto là một tiêu chí quan trọng trong việc đánh giá các hệ thống kinh tế và các chính sách.

Theo lý thuyết hiệu quả Kaldor-Hicks, sự phân bổ nguồn lực làm tăng lợi ích của người này và giảm lợi ích của người khác, chỉ cần tổng phúc lợi là một số dương theo hướng người được có thể bù đắp hoàn toàn cho người mất, về mặt lý thuyết.

Tham luận của Trần Hoàng Nhị (Trung tâm phân tích chính sách của Đại học Monash - Úc) tại Hội nghị thường niên triển vọng các ngành hàng nông sản diễn ra tại Hà Nội (4/2013) cho biết nghiên cứu của Monash thử chạy mô hình nếu bỏ chính sách hỗ trợ thu mua tạm trữ lúa gạo mà Chính phủ đang thực hiện thì giá gạo xuất khẩu sẽ tăng 3,9%, lợi nhuận của nông dân sẽ tăng 2,4% ở ĐBSCL. Từ khi có chính sách tạm trữ lúa gạo, mỗi khi chuẩn bị thu hoạch rồi các doanh nghiệp lại đẩy giá lúa thu mua xuống, tiếp đến VFA và Bộ NN&PTNT hối thúc Chính phủ cho hỗ trợ vay mua tạm trữ lúa gạo. Nếu bỏ chính sách này, doanh nghiệp cần nguyên liệu đáp ứng cho các đơn hàng xuất khẩu vẫn sẽ phải mua lúa của nông dân. Cũng theo nhiều chuyên gia, không nên giao cho doanh nghiệp thu mua tạm trữ, Chính phủ nên dùng ngân sách thu mua lúa gạo trong dân rồi lưu vào hệ thống dự trữ quốc gia, giúp cho áp lực cung cầu bớt căng thẳng; sau đó chọn thời điểm thích hợp cho doanh nghiệp đấu thầu mua lại để bán ra thị trường thế giới.

Ông Cao Đức Phát, Bộ trưởng Bộ NN&PTNT nhận định: “Hiện chính sách thu mua tạm trữ chỉ là giải pháp tình thế, VFA và Bộ NN&PTNT chỉ đề xuất khi đầu ra gặp khó khăn, giá lúa giảm. Nhưng về lâu dài, cần có chính sách đồng bộ: Cần cân đối lại diện tích lúa vụ 3, Chính phủ nên mua tạm trữ 20-30% sản lượng/vụ; các doanh nghiệp VFA phải mua dự trữ 20-30%, nông dân cũng phải dự trữ 10-20%/vụ; số còn lại lưu thông mua bán là hợp lý, giảm áp lực tồn đọng của lúa gạo”.

Như vậy, về mặt lý thuyết, các nhà kinh tế học như Vilfredo Pareto, Kaldor-Hicks đều đưa ra tiêu chí đánh giá chính sách kinh tế - xã hội phải dựa vào yếu tố hiệu quả và công bằng. Về mặt thực tiễn, thông qua nhìn nhận của các chuyên gia như đã đề cập ở trên, họ thừa nhận chính sách tạm trữ ở VN không phù hợp, hoặc phù hợp nhưng cần thay đổi và bổ sung cho đồng bộ.

1.3.2. Các tiêu chí đánh giá chính sách tạm trữ lúa gạo

Có nhiều tiêu chí đánh giá chính sách tạm trữ lúa gạo: Trong khuôn khổ bài viết tác giả đưa ra 4 tiêu chí đánh giá: Tính phù hợp, tính hiệu quả, tính công bằng, và tính đồng bộ, hệ thống. Sự thể hiện nội dung của mỗi tiêu chí cũng rất đa dạng (Bảng 1).

Bảng 1. Tiêu chí đánh giá chính sách tạm trữ lúa gạo

Tiêu chí	Nội dung
Phù hợp	Chính sách có phù hợp với điều kiện nguồn lực hiện có hay không? Chính sách hướng đến những đối tượng nào? Chính sách có phù hợp các cam kết với các tổ chức kinh tế quốc tế mà VN tham gia hay không? Có mâu thuẫn giữa việc cam kết với các tổ chức này hay không?
Hiệu quả	Chính sách khi thực hiện mất bao nhiêu chi phí và mang lại bao nhiêu lợi ích? Tỷ lệ lợi ích/chi phí là bao nhiêu? Có tương xứng với nguồn lực cho việc thực hiện chính sách?
Công bằng	Những lợi ích và chi phí có được phân phối công bằng cho các chủ thể, các nhóm? Nông dân được hưởng bao nhiêu trong sự gia tăng về lợi ích?
Đồng bộ, hệ thống	Chính sách tạm trữ lúa gạo có mâu thuẫn với các chính sách khác đối với nông nghiệp nói riêng và cả nền kinh tế nói chung? Mối liên hệ của chính sách tạm trữ lúa gạo với các chính sách khác đến mức nào và cần phải làm như thế nào để nó có thể phát huy tác dụng tốt nhất nhằm đạt được mục tiêu đề ra?

Nguồn: Vũ Văn Hùng, *Chính sách tiêu thụ nông sản VN trong quá trình thực hiện các cam kết với WTO*, luận án tiến sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế - ĐHQGHN, Hà Nội, tr. 57.

Tóm lại, đánh giá chính sách tạm trữ lúa gạo là công việc quan trọng để thấy được chính sách đó đã đạt được những mục tiêu đặt ra hay chưa, nó có phục vụ cho đối tượng mà chính sách muốn hướng đến hay không, có nâng cao vị thế của quốc gia, vị thế của những người nông dân quốc gia đó trên thị trường nông sản thế giới hay không? Từ đó, đặt ra vấn đề chính sách của Nhà nước phải sát với thực tế, trong quá trình thực hiện cần giám sát và điều chỉnh cho phù hợp với tình hình của thị trường và đặc biệt trong điều kiện thực hiện các cam kết với WTO - những biến động từ thị trường thế giới nhanh hơn, mạnh hơn.

2. ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH TẠM TRỮ LÚA GẠO CỦA VN TRONG HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

2.1. Tính phù hợp của chính sách tạm trữ lúa gạo

Cùng với nền kinh tế, ngành nông nghiệp và mặt hàng lúa gạo cũng đang hội nhập sâu rộng vào thị trường thế giới, VN đã cam kết về thị trường nông sản và chính sách thu mua tạm trữ lúa gạo phù hợp với các cam kết khi gia nhập WTO. Tuy nhiên, việc thực thi chính sách trong thực tế còn nhiều điểm bất cập, chưa phù hợp với thực tiễn. Sự không phù hợp thể hiện ở một số vấn đề sau:

- Chính sách tạm trữ lúa gạo cần hướng đến lợi thế và điều kiện của VN. VN là quốc gia hàng đầu trong xuất khẩu gạo, thị trường trong nước và thị trường quốc tế có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Việc bám sát những diễn biến của thị trường gạo thế giới để từ đó có chính sách phù hợp về thời điểm đẩy mạnh xuất khẩu gạo cho có hiệu quả cao chưa đạt được mục đích. Trong 5 năm trở lại đây, thời điểm xuất khẩu nhiều về sản lượng chính là thời điểm giá xuất khẩu thấp nhất và ngược lại, thời điểm xuất khẩu giá cao nhất lại có khối lượng xuất khẩu thấp nhất.

- Về điều hành xuất khẩu gạo, Nhà nước cần bám sát diễn biến của thị trường thế giới, dự báo về tình hình cung cầu gạo của thế giới, cần có công tác dự báo thị trường thường xuyên và chính xác để có những giải pháp tối ưu nhất nhằm mang lại giá trị cao nhất. Chẳng hạn năm 2008, do dự báo sai về tình hình cung cầu gạo thế giới, sau Quý 1 giá gạo tăng rất mạnh, Chính phủ yêu cầu ngừng xuất khẩu để đảm bảo an ninh lương thực, đến cuối năm giá giảm, tồn đọng gạo trong dân rất nhiều. Như vậy, về kinh tế rõ ràng đã ảnh hưởng rất lớn đến đời sống nông dân.

- Về giá sản xuất khẩu gạo, một trong những nguyên nhân quan trọng là do giá sản xuất khẩu mà Chính phủ quy định. Mặc dù áp lực cạnh tranh của Thái Lan đã giảm đáng kể nhưng do có nhiều đối thủ cạnh tranh ở phân khúc gạo cấp thấp như Ấn Độ, Philippines,... nên gạo VN bị cạnh tranh khốc liệt. Trong khi đó, các doanh nghiệp cũng không thể giảm giá để xuất khẩu do vi phạm giá sàn mà Nhà nước quy định. Rõ ràng, cần phải linh hoạt mức giá sản xuất khẩu để tối đa hóa lợi ích cho các doanh nghiệp và nông dân khi tham gia vào thị trường gạo thế giới.

- Việc phân bổ chỉ tiêu thu mua tạm trữ như hiện tại chưa phù hợp vì các tỉnh ở ĐBSCL có diện tích canh tác khác nhau, sản lượng lúa ở các tỉnh cũng rất khác nhau. Chẳng hạn, Cần Thơ có diện tích canh tác không nhiều nhưng lại được ưu ái giao cho chỉ tiêu là 131 nghìn tấn gạo trong khi tỉnh đứng đầu về diện tích và sản lượng là Kiên Giang lại chỉ được phân bổ chỉ tiêu là 85 nghìn tấn gạo.

- Thời điểm tạm trữ cũng chưa thật sự phù hợp vì nhiều tỉnh tại ĐBSCL có thời điểm thu hoạch rõ khác nhau, dẫn tới tình trạng thu mua tạm trữ ở các địa phương không trùng khớp với nhau. Điều này khiến cho mục tiêu kích giá lúa tăng lên thông qua thu mua tạm trữ không thực hiện được.

2.2. Tính hiệu quả của chính sách tạm trữ lúa gạo

- Theo Báo cáo của Ngân hàng Nhà nước, đợt thu mua tạm trữ 1 triệu tấn gạo vụ Đông Xuân năm 2013 ở ĐBSCL, tổng số tiền cho vay đạt 7.612 tỉ đồng. Như vậy, với

lãi suất được bù 11%/năm trong 3 tháng thì khoản tiền Nhà nước bù hỗ trợ lãi suất cho doanh nghiệp vay thu mua tạm trữ vụ Đông Xuân vào đầu năm 2013 khoảng 209 tỉ đồng. Nếu tính 1 kg gạo tăng 150 đồng thì tổng số tiền bán 1 triệu tấn gạo của nông dân tăng thêm 150 tỉ đồng, tức là vẫn thấp hơn số tiền Nhà nước bỏ ra hỗ trợ lãi suất thu mua tạm trữ. Thực tế đó cho thấy chính sách thu mua tạm trữ lúa gạo vẫn mang nặng tính hình thức, nông dân được hưởng lợi rất ít, doanh nghiệp thu mua báo lỗ, Nhà nước vẫn phải chi tiền. Điều này cho thấy chính sách chưa mang lại hiệu quả trong quá trình thực hiện nếu so sánh chi phí bỏ ra và lợi ích thu về của chính sách, chưa tương xứng với các nguồn lực bỏ ra cho việc thực thi chính sách (tiền hỗ trợ lãi suất, chi phí bỏ ra của nông dân ...).

- Với sản lượng gạo xuất khẩu mỗi năm khoảng từ 5-7 triệu tấn, thị trường nước ngoài là đầu ra cho tạm trữ. Tuy nhiên, kể từ đầu năm 2013 đến nay, tình hình xuất khẩu gặp rất nhiều khó khăn thậm chí VFA phải chấp nhận bán gạo xuất khẩu giá rẻ để có thể tìm kiếm, thu hút thị trường. Hiện trạng mất dần thị trường truyền thống, phụ thuộc lớn vào thị trường Trung Quốc cũng như khả năng đàm phán và tìm kiếm thị trường của các doanh nghiệp kém khiến cho đầu ra của tạm trữ đang bế tắc. Vì vậy, dù cho doanh nghiệp được vay với mức lãi suất 0% để mua gạo tạm trữ thì các doanh nghiệp vẫn không tích cực thu mua tạm trữ vì tạm trữ rồi nhưng không xuất khẩu được. Do đó, tính hiệu quả của chính sách không được đảm bảo. Mặt khác, những khó khăn trên thị trường thế giới làm cho giá thu mua tạm trữ sẽ thấp và không đảm bảo có lãi 30% cho người nông dân.

2.3. Tính công bằng của chính sách tạm trữ lúa gạo

- Chính sách tạm trữ chưa hướng được tới đối tượng thụ hưởng chính là nông dân. Thực tế cho thấy khi giá lúa gạo trên thị trường tăng cao, VFA đẩy mạnh thu mua thông qua các doanh nghiệp được phân bổ chỉ tiêu nhưng khi thị trường có diễn biến xấu, tạm trữ thất bại, giá lúa gạo xuống thấp, VFA lại giao trách nhiệm việc tạm trữ lúa gạo về cho địa phương để thu mua tạm trữ. Nông dân không được hưởng gì từ hoạt động này, vai trò của nông dân rất mờ nhạt, là người trực tiếp làm ra sản phẩm nhưng lại không quyết định được giá bán, thời điểm bán mà lại phụ thuộc rất nhiều đối tượng, nhiều cấp. Thực tế này cho thấy tính công bằng của chính sách chưa được đảm bảo.

Theo WB thì nông dân trồng lúa vẫn là một trong những nhóm người nghèo nhất. Nông dân VN làm trên 50% khối lượng công việc nhưng chỉ hưởng khoảng từ 30%-33% giá trị tăng thêm từ lúa gạo. Trong khi đó, những đơn vị kinh doanh lúa gạo thì chỉ làm khoảng 10% khối lượng công việc nhưng lại hưởng trên 67% giá trị tăng thêm.

- Vấn đề lợi ích nhóm trong chuỗi giá trị gạo xuất khẩu cũng ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính công bằng trong phân chia lợi ích giữa các chủ thể và phần thua thiệt lại thuộc về nông dân. Người nông dân, đặc biệt tại ĐBSCL thường sản xuất với quy mô lớn, chi phí đầu tư từ khi gieo trồng đến thu hoạch rất lớn nên họ không thể chứa hết lúa sau khi thu hoạch trong nhà, nhất là khi thu hoạch rộ (cần bán để bù đắp chi phí, điều kiện về thời tiết, không đủ kho chứa, bảo quản,...). Trong khi đó, ĐBSCL là vựa lúa lớn, doanh nghiệp thu mua tạm trữ có thể không mua lúc này thì mua lúc khác, miễn là trong thời gian thu mua tạm trữ cho phép từ 1-2 tháng. Đây chính là sự bất cân đối giữa một bên là nhu cầu bán nhanh của nông dân với một bên là khả năng có thể mua chậm của doanh nghiệp – khoảng trống rủi ro về thị trường này nông dân là người ở thế yếu. Khi điều kiện thị trường không tốt, doanh nghiệp sẽ mua vào thời hạn cuối của thời gian quy định, lãi suất vay có hỗ trợ vẫn có hiệu lực. Doanh nghiệp hoạt động trên cơ sở tối đa hóa lợi nhuận nên chọn thời điểm mua hợp lý và phụ thuộc vào tình hình thế giới. Như vậy, nông dân là người dễ bị tổn thương nhất trong hội nhập kinh tế quốc tế, hội nhập ngành lúa gạo nói riêng.

- Vấn đề đặt ra không kém phần quan trọng là sự tồn tại của các thương lái, đặc biệt là thương lái Trung Quốc. Hoạt động khắp vùng ĐBSCL nhằm đầu cơ lúa gạo khi các vụ thu hoạch rộ diễn ra. Nhóm lợi ích trung gian này thu một lượng giá trị không nhỏ trong chuỗi giá trị gạo khi lợi dụng các yếu tố khách quan khiến nông dân phải bán nhanh để ép giá, sau đó bán lại cho các doanh nghiệp thu mua xuất khẩu với khoản chênh lệch không nhỏ. Đối tượng này cũng là nguyên nhân dẫn tới liên kết giữa nông dân và doanh nghiệp bị gãy đứt, rút bớt giá trị trong chuỗi, góp phần khiến cho mục tiêu 30% lợi nhuận của nông dân không đạt được và làm cho chính sách tạm trữ không đảm bảo tính công bằng giữa các chủ thể.

2.4. Tính đồng bộ, hệ thống của chính sách tạm trữ lúa gạo

Chính sách đưa ra thực hiện cần đồng bộ với hàng loạt các chính sách khác, sự thiếu đồng bộ thậm chí mâu thuẫn sẽ dẫn tới hiệu quả của chính sách đó không thực hiện được. Chính sách tạm trữ liên quan trực tiếp đến hàng loạt các chính sách khác. Trong quá trình thực hiện, một số vấn đề đặt ra như sau:

- Đối với chính sách hỗ trợ lãi suất cho các doanh nghiệp thu mua tạm trữ, thường được hỗ trợ khoảng 3 tháng trong khi thời gian mua tạm trữ kéo dài 1-2 tháng. Trong 1-2 tháng này doanh nghiệp có thể không mua vào những ngày đầu mà để đến khi thời hạn

sắp kết thúc mới tiến hành thu mua tạm trữ để có lợi về giá thì rõ ràng phần thiệt thòi về phía nông dân trong khi doanh nghiệp không bị ảnh hưởng gì về lãi suất.

- Hiện chúng ta đang đẩy mạnh phong trào xây dựng cánh đồng mẫu lớn nhưng trên thực tế vấn đề xây dựng cánh đồng mẫu lớn vẫn chưa gắn chặt với chương trình tạm trữ lúa gạo. Nông dân tham gia cánh đồng mẫu lớn, quy trình sản xuất khép kín từ giống đến chăm sóc, thu hoạch với quy mô lớn sẽ rất hiệu quả nếu chương trình thu mua tạm trữ ưu tiên cho các cánh đồng mẫu lớn.

- Vấn đề liên kết 4 nhà: Nhà nước, nhà nông, nhà khoa học và nhà doanh nghiệp chưa được phối hợp một cách hiệu quả trong việc thực hiện chương trình tạm trữ. Nhà nước chưa cho thấy được vai trò điều phối chung ở các mô hình liên kết, doanh nghiệp không tạo được niềm tin ở nông dân khi đối tượng ngày càng có vị thế lớn lại là các tư thương làm gãy đứt mối liên hệ của doanh nghiệp với nông dân. Vai trò của nhà khoa học cũng chưa được xứng tầm trong việc nghiên cứu các giống lúa tốt, phục vụ được nhu cầu của xuất khẩu vì suy cho cùng tạm trữ phải gắn liền với xuất khẩu, nếu xuất khẩu gặp khó khăn thì tạm trữ cũng không còn tác dụng đúng nghĩa. Vì vậy, điều hành xuất khẩu gạo, quy định về thời điểm xuất khẩu, mức giá sản xuất khẩu, xúc tiến thương mại về mặt hàng gạo, quảng bá thương hiệu gạo,... đóng vai trò cực kì quan trọng trong thành công của chính sách tạm trữ.

3. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ NHẪM HOÀN THIÊN CHÍNH SÁCH TẠM TRỮ LÚA GẠO CỦA VN TRONG HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

3.1. Nâng cao tính phù hợp của chính sách tạm trữ lúa gạo

- Về điều hành xuất khẩu và giá sản xuất khẩu: Bộ Công thương cần điều hành theo giá sàn trước vấn đề sụt giảm sản lượng và giá trị xuất khẩu, bài toán thống nhất giá sản xuất khẩu làm sao vừa đảm bảo cạnh tranh về giá so với các nước vừa giúp đảm bảo ổn định giá thu mua trong nước là giải pháp cấp bách. Vì vậy, Bộ Công thương cần phối hợp với các bộ, ngành liên quan điều hành giá sản xuất khẩu gạo theo hướng linh động nhất, thời điểm nào tăng, thời điểm nào giảm cũng sẽ được tính toán hợp lý. Chẳng hạn, do ảnh hưởng từ sự giảm giá của thị trường gạo thế giới, liên tục từ cuối tháng 2 đến cuối tháng 4/2012, VFA đã hai lần giảm giá sản xuất khẩu. Giá gạo 5% tằm đang từ 520 USD/tấn nay giảm xuống còn 480 USD/tấn; gạo 25% tằm từ 490 USD/tấn nay xuống còn 460 USD/tấn. Điều này phản ánh sự điều hành linh hoạt của Chính phủ về giá sản xuất khẩu gạo, đảm bảo hài hòa các mục tiêu can thiệp của Nhà nước.

- Việc phân bổ chỉ tiêu thu mua tạm trữ, nên giao cho địa phương chủ động. Theo đó, chính quyền địa phương căn cứ vào chỉ tiêu được Bộ Công thương và VFA giao cho tỉnh để quyết định phân bổ cho các doanh nghiệp thuộc địa bàn tỉnh có đủ năng lực tạm trữ như: nhà máy, kho bãi, bao gồm cả doanh nghiệp là thành viên của VFA. Việc phân bổ về các địa phương cũng phải được tính toán về sản lượng và diện tích của địa phương đó. Chẳng hạn, Kiên Giang là vựa lúa lớn nhất ĐBSCL cần được giao chỉ tiêu nhiều hơn so với Cần Thơ, TP.HCM, v.v..

- Thời gian và thời điểm tạm trữ, thời điểm bắt đầu thu mua tạm trữ vụ Đông Xuân cần sớm hơn và kết thúc sớm hơn hiện tại và yêu cầu doanh nghiệp mua dứt điểm trong tháng 3 vì nếu kéo dài sang tháng 4, 5 thì chương trình không còn phù hợp với thực tế vì đến tháng 6,7 lại có vụ Hè Thu rồi. Điều này dẫn tới việc thu mua tạm trữ vụ Hè Thu bị ảnh hưởng do nguồn cung lúa gạo trong dân vẫn còn nhiều từ vụ Đông Xuân tồn đọng.

3.2. Nâng cao tính hiệu quả của chính sách tạm trữ lúa gạo

- Để việc mua tạm trữ lúa gạo hiệu quả hơn, các doanh nghiệp cần tách bạch việc thu mua có hỗ trợ của Chính phủ với kế hoạch sản xuất kinh doanh hàng năm, từ đó có kế hoạch mua lúa gạo theo hướng có lợi cho nông dân để nông dân thật sự hưởng lợi từ chủ trương này.

- Nhà nước cần có một chính sách mới, phù hợp với điều kiện cụ thể của từng vùng. Cụ thể, đối tượng được thụ hưởng chính sách hỗ trợ là các hộ nông dân trồng lúa tại các tỉnh ĐBSCL và các doanh nghiệp kinh doanh lương thực có hợp đồng mua lúa, gạo trực tiếp với nông dân. Đối tượng thực hiện mua tạm trữ là hộ nông dân, hợp tác xã, các tổ hợp tác, các doanh nghiệp sản xuất lúa như các nông trường, các doanh nghiệp liên kết với nông dân xây dựng cánh đồng mẫu lớn. Đối với hộ nông dân, được tạm trữ định kỳ thường xuyên trong vụ Đông Xuân vào các tháng 2, 3, 4 và vụ Hè Thu vào tháng 7, 8, 9. Đối với doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh lương thực mua tạm trữ khi giá trên thị trường xuống thấp dưới mức có thể bảo đảm người trồng lúa lãi 30% so với giá thành, hoặc khi tiêu thụ khó khăn, hàng hóa tồn đọng lớn. Hộ nông dân và doanh nghiệp được vay vốn căn cứ theo số lượng lúa tạm trữ và đơn giá được xác định theo giá định hướng do Bộ Tài chính thông báo theo từng vụ thu hoạch của từng tỉnh. Nhà nước sẽ hỗ trợ 100% lãi suất vay ngân hàng cho hộ nông dân, doanh nghiệp tạm trữ lúa, gạo trong thời gian tối đa là 3 tháng.

- Về thời gian hưởng hỗ trợ lãi suất: Nên tính từ ngày tạm trữ đến ngày bán lúa, gạo căn cứ theo chứng từ bán có xác nhận của cơ quan, đơn vị, cá nhân đã cấp phiếu tạm trữ.

Cơ chế mới về tạm trữ giúp nông dân trong thời gian thu hoạch rộ, giá thấp có thể chưa cần phải bán sớm, vẫn được vay tiền để sản xuất vụ sau với lãi suất ưu đãi. Như vậy, quy định mới sẽ khắc phục được hạn chế vì sản xuất lúa gạo mang tính mùa vụ và người nông dân phải đầu tư rất nhiều chi phí và mong muốn thu lợi khi thu hoạch nhưng do tình hình thị trường, do cung cầu nên giá lúa gạo giảm sút, đây là lúc cần bàn tay hữu hình của Nhà nước can thiệp.

3.3. Nâng cao tính công bằng của chính sách tạm trữ lúa gạo

Chính sách tạm trữ lúa gạo có tác động đến nhiều đối tượng tham gia vì thế cần đảm bảo hài hòa về mặt lợi ích của các chủ thể, nhưng lợi ích của nông dân phải đặt ở vị trí trung tâm. Chính vì lý do đó, cần có những biện pháp đồng bộ nhằm gia tăng lợi ích mà người nông dân nhận được trong quá trình hội nhập cho ngành gạo của VN trên thị trường thế giới:

- Vấn đề mấu chốt nhất cần giải quyết đó là tình hình xuất khẩu lúa gạo, hay nói cách khác vấn đề tìm kiếm thị trường, đối tác xuất khẩu bởi khi xuất khẩu gặp khó khăn (giống như tình hình từ đầu năm 2013 đến nay) sẽ dẫn đến hàng loạt các vấn đề: Doanh nghiệp không thu mua vì không thể xuất khẩu, khi doanh nghiệp không mua mà nguồn cung đang vào thời điểm thu hoạch rộ sẽ dẫn đến giá giảm, tư thương ép giá nông dân; nông dân không thể không bán vì nhu cầu cần bán ngay để trang trải chi phí cũng như không có đủ kho chứa lúa; doanh nghiệp không mua vì thời hạn tạm trữ vẫn còn, không mua thời điểm này thì mua vào thời điểm khác (miễn trong thời gian cho phép thì vẫn được hưởng hỗ trợ lãi suất 0%). Có thể nói, rất nhiều vấn đề phát sinh mà nguyên nhân là do tình hình thị trường xuất khẩu không thuận lợi, lợi ích của nông dân từ đó mà bị tổn thương nhất, trong khi các tư thương, doanh nghiệp gần như không bị ảnh hưởng nhiều. Như vậy, có thể thấy khi điều kiện thị trường thuận lợi, nông dân được hưởng phần giá trị rất nhỏ trong chuỗi, khi thị trường không thuận lợi, nông dân lại chịu thiệt thòi nhất: giữ lúa trong nhà cũng không được mà bán cũng không xong. Giải pháp căn cơ cho vấn đề này thuộc về Nhà nước: ổn định thị trường xuất khẩu và chuyển đổi cơ cấu cây trồng, hoặc ít nhất là cơ cấu cây lúa.

- Giải quyết triệt để vấn đề lợi ích nhóm của các doanh nghiệp thu mua tạm trữ. VFA là đơn vị được giao cho việc phân bổ chỉ tiêu thu mua, việc điều hành của VFA còn nhiều khiếm khuyết, không có điều kiện để kiểm tra tình hình thực hiện tại các doanh nghiệp cũng như đánh giá đúng được năng lực thực tế của doanh nghiệp, thậm chí một số doanh nghiệp được giao chỉ tiêu nhưng không thực hiện được. Để khắc phục tình

trạng này, Chính phủ cần giao cho các UBND tỉnh, theo đó các tỉnh sẽ căn cứ sản lượng lúa cũng như thời gian thu hoạch của địa phương mình để có kế hoạch về số lượng và thời gian mua hợp lý, tránh trường hợp địa phương có sản lượng lúa rất lớn nhưng kế hoạch phân bổ lại ít, hoặc diện tích lúa đã thu hoạch của địa phương gần hết nhưng chưa được thu mua tạm trữ.

- Chính quyền địa phương cần tăng cường giám sát việc thu mua của các thương lái, đặc biệt thương lái Trung Quốc ép giá đối với nông dân, thậm chí còn tồn tại đội ngũ “cò” mua bán giữa nông dân và thương lái. Việc giám sát chặt chẽ những bộ phận trung gian này góp phần gia tăng giá trị mà người nông dân nhận được trong chuỗi giá trị gạo toàn cầu góp phần đảm bảo tính công bằng trong hưởng thụ từ việc đầu tư sản xuất lúa gạo của nông dân.

3.4. Nâng cao tính đồng bộ, hệ thống của chính sách tạm trữ lúa gạo

- Các khâu trong quá trình thực hiện chính sách cần phải đồng bộ, đặc biệt phải có giám sát, kiểm tra quá trình thực hiện. Để hạn chế sự chậm trễ trong thu mua lúa gạo của các doanh nghiệp tạm trữ, dẫn đến tồn đọng lúa gạo trong dân ở những thời điểm thu hoạch rộ, tư thương ép giá thay vì chỉ hỗ trợ vốn, Chính phủ cần giám sát thực hiện và trực tiếp tham gia quá trình tạm trữ để ra chính sách và thực hiện chính sách được đồng bộ.

- Nhà nước cần có chính sách và giải pháp cụ thể nhằm thực hiện sự gắn kết giữa chương trình cánh đồng mẫu lớn, chương trình tái cơ cấu nông nghiệp gắn với chuyển đổi cơ cấu cây lúa, chương trình xây dựng nông thôn mới, chương trình liên kết 4 nhà với chương trình tạm trữ lúa gạo. Sự gắn kết này sẽ tạo nên một hệ thống chặt chẽ của nhiều chính sách vì mục đích của các chính sách trên về cơ bản là đồng nhất, đó là đối tượng chính mà chính sách hướng tới là nông dân – đây là đối tượng dễ bị tổn thương nhất trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. hạt gạo của VN có thể đi khắp thế giới nhưng giá trị trong chuỗi gạo mà nông dân VN nhận được ngày càng giảm, bị lệ thuộc thì cái danh cường quốc xuất khẩu gạo cũng không còn nhiều ý nghĩa.

- Nâng cao tinh thần năng động, tự chủ của doanh nghiệp và sự điều tiết vĩ mô của Nhà nước: Việc tạm trữ chỉ là biện pháp tình thế khi cung lớn hơn cầu trong ngắn hạn, nhưng trong điều kiện xuất khẩu gặp khó khăn thì tạm trữ gần như không còn tác dụng (thời điểm tạm trữ lúa hè thu năm 2013 là minh chứng rõ ràng cho điều này khi giá lúa thu mua rất thấp, khoảng 3.500 đ đến 4.000 đ trong khi đảm bảo nông dân có lãi 30% thì giá lúa thu mua phải ít nhất 5.300 đ). Vì thế, Chính phủ phải có chính sách ưu đãi

hợp lí để thu hút các đối tác lớn, các hợp đồng xuất khẩu liên chính phủ. Đặc biệt, chiến lược truyền thông nhằm tăng sức mạnh của hạt gạo VN trong dài hạn phải được tính đến để đảm bảo trong tương lai, hình ảnh gạo VN không bị đánh giá thấp như hiện nay.

- Phát triển đồng bộ các chính sách thuộc ngành khác nhằm giảm áp lực nguồn cung gạo khi điều kiện thị trường không thuận lợi hoặc khi nguồn cung gạo trên thị trường thế giới tăng cao như: tận dụng lúa gạo cho ngành chăn nuôi, thủy sản hoặc các ngành chế biến thực phẩm phục vụ nhu cầu của người dân trong nước và xuất khẩu, gia tăng các sản phẩm được chế biến từ gạo để giảm nguồn cung cho xuất khẩu mỗi khi thị trường gặp khó khăn.

4. KẾT LUẬN

Qua phân tích khung lí thuyết và trên cơ sở đó đánh giá về thực trạng của những vấn đề đang đặt ra của chính sách tạm trữ lúa gạo mà Chính phủ và các ban ngành đang thực hiện, tác giả nhận thấy thành tựu đạt được không nhiều so với những tồn tại đang đặt ra. Chính sách đúng đắn nhưng trong thực thi còn nhiều bất cập thể hiện ở 4 nội dung cơ bản: Chưa thật sự phù hợp trong thực tiễn, chưa hiệu quả như mong muốn, chưa công bằng trong hưởng thụ chính sách của các đối tượng tham gia và chưa đồng bộ với các chính sách phát triển nông nghiệp nông thôn khác. Những bất cập của chính sách khi thực hiện là khá rõ, nhưng nó còn được làm sáng rõ hơn khi điều kiện xuất khẩu gạo gặp khó khăn. Mấu chốt của vấn đề nằm ở chỗ đầu ra cho lúa gạo – đó là xuất khẩu, xuất khẩu thuận lợi sẽ khiến cho đầu ra của nông dân được giải quyết. Vì lẽ đó, chính sách tạm trữ lúa gạo của những năm tiếp theo cần đặt trong mối liên hệ mật thiết với hội nhập kinh tế quốc tế nếu VN vẫn kiên định đi theo con đường trở thành cường quốc xuất khẩu gạo trên thế giới và làm cho nông dân giàu có từ cây lúa■

Tài liệu tham khảo

Phạm Văn Khôi (2007), *Giáo trình phân tích chính sách nông nghiệp, nông thôn*, NXB Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.

Việt Tiến (2013), “Nỗi lo được mùa rớt giá nơi vừa lúa”, *Nhân dân*, số 21097 ngày 20/6, trang 5.

Vũ Văn Hùng (2011), “Quan điểm về nâng cao hiệu quả liên kết bốn “nhà”: Nhà nước, nhà nông, nhà khoa học và nhà doanh nghiệp”, *Tạp chí Kinh tế châu Á – Thái Bình Dương*, (347), tr. 40-42.

Vũ Văn Hùng, Phạm Văn Dũng (2012), “Xuất khẩu gạo của VN sau 5 năm gia nhập WTO: Thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Kinh tế châu Á – Thái Bình Dương*, (367), tr. 28-32.

Website:

<http://citinews.net/kinh-doanh/-se-khong-de-nong-dan-chiu-lo--LSHNOIA/>

<http://www.vietnamplus.vn/Home/Tang-thoi-han-mua-tam-tru-thoc-va-gao-vu-He-Thu/20137/209337.vnplus>

https://vi.wikipedia.org/wiki/Hi%E1%BB%87u_qu%E1%BA%A3_Pareto

http://ipsard.gov.vn/news/dict.asp?word=Kaldor-Hicks%0A%0Aefficiency&letter=K&LOAI_TU_DIEN=ANH-VIET&pNum=1

<http://www.kinhtenongthon.com.vn/Story/VandeSukien/2013/6/41755.html>