

Chuỗi giá trị lúa gạo đồng bằng sông Cửu Long: chính sách nông nghiệp và thương mại thiếu hiệu quả

**ĐÀO THẾ ANH
THÁI VĂN TÌNH**

Chính sách tái cơ cấu ngành nông nghiệp ra đời là cơ hội để rà soát lại các chính sách sản xuất và thương mại hiện hành trong ngành lúa gạo. Bài viết này áp dụng lý thuyết chuỗi giá trị của Kaplinsky và Morris, phân tích cấu trúc - hành vi - kết quả và chính sách nhằm chỉ ra các xu hướng chính của chuỗi giá trị gạo đồng bằng sông Cửu Long và đề xuất các giải pháp để nâng cao hiệu quả trong chuỗi, nâng cao thu nhập nông dân.

Từ khóa: chuỗi giá trị, chuỗi giá trị gạo, giá trị gia tăng, bền vững, tái cơ cấu nông nghiệp.

Từ năm 2000 đến năm 2012, lượng gạo xuất khẩu của Việt Nam tăng từ 3,5 triệu tấn lên 8,1 triệu tấn. Gạo đồng thời cũng là lương thực xuất khẩu lớn nhất Việt Nam với giá trị đạt 3,7 tỷ USD, trong đó 95% sản lượng đến từ đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL). Tuy nhiên do chủ yếu xuất khẩu vào các thị trường hợp đồng chính phủ giá thấp, nên giá trị xuất khẩu thấp, nông dân mất dần động lực sản xuất do thu nhập thấp, gần với ngưỡng nghèo.

Tuy nhiên, theo đánh giá mới đây của Liên minh vì quyền nông dân và hiệu quả của nền nông nghiệp Việt Nam (với sự tham gia của: PHANO, VERP, IPSARD, CIEM, OXFAM và ISEE), các chính sách được thiết kế thường chỉ hướng đến giải quyết một khía cạnh cụ thể hoặc xem xét lợi ích trực tiếp của một chủ thể mà ít tính toán đến lợi ích toàn cục của ngành lúa gạo và đặc biệt là lợi ích của nông dân. Việc tồn tại quá nhiều tác nhân trung gian thiếu hợp tác trong chuỗi giá trị gạo tại ĐBSCL dẫn đến hiệu quả kinh tế của chuỗi thấp, chi phí cao và giá trị gia tăng phân chia bất hợp lý, làm giá gạo mua của nông dân thấp trong thị trường nội địa cao, làm giảm năng lực cạnh tranh của lúa gạo trên thị trường.

Năm 2012, Chính phủ ban hành chính sách tái cơ cấu ngành nông nghiệp với mục tiêu cải thiện giá trị gia tăng cho các ngành sản xuất

nông nghiệp và tăng thu nhập cho nông dân. Đây là cơ hội để rà soát và điều chỉnh các chính sách sản xuất và thương mại hiện hành, đặc biệt trong ngành lúa gạo.

Giả thiết của nghiên cứu này là chuỗi giá trị gạo có nhiều bất cập về cơ cấu thị trường và về thể chế tổ chức, do vậy vận hành không đạt hiệu quả và thiếu bền vững. Để trả lời được câu hỏi này cần kết hợp tiếp cận chuỗi giá trị với phân tích cơ cấu thị trường và xem xét các tác động của chính sách lên toàn bộ chuỗi giá trị.

1. Phương pháp nghiên cứu

Lý thuyết chuỗi giá trị của Kaplinsky và Morris (2000) được ứng dụng để nghiên cứu và phân tích cùng với số liệu thu thập đại diện trên tất cả các tác nhân tham gia chuỗi ngành hàng lúa gạo. Nghiên cứu thu thập thông tin dựa vào khảo sát mẫu lớn với các bộ câu hỏi được thiết kế sẵn cho tất cả các tác nhân tham gia. Các tác nhân được lựa chọn ngẫu nhiên tại các vùng nghiên cứu để đảm bảo tính đại diện. Phương pháp phân tích cấu trúc-hành vi-kết quả (SCP) áp dụng cho thị trường lúa gạo nhằm xem xét các khả năng điều chỉnh cơ cấu trúc. Các phân tích chính sách được xem xét dựa trên thực trạng trên của chuỗi.

Đào Thế Anh, TS., Viện Cây lương thực và cây thực phẩm, Viện Khoa học nông nghiệp Việt Nam; Thái Văn Tình, ThS., Trung tâm Nghiên cứu và phát triển hệ thống nông nghiệp.

2. Kết quả nghiên cứu

2.1. Xu hướng chung trong hoạt động của chuỗi giá trị gạo đồng bằng sông Cửu Long

Năm 2012, diện tích sản xuất lúa ĐBSCL đạt 4,1 triệu ha với khoảng 1,46 triệu nông dân trồng lúa. Diện tích đất trồng lúa ở khu vực ĐBSCL chiếm hơn 50% tổng diện tích lúa trên cả nước, nhưng số hộ trồng lúa ở đây chỉ chiếm 16% tổng số hộ trồng lúa. Diện tích đất trồng lúa bình quân hộ ở ĐBSCL là khoảng 1,29 ha, cao hơn bình quân cả nước là 0,44 ha. Tuy nhiên hiện nay, diện tích đất gieo trồng lúa ở ĐBSCL có xu hướng giảm so với các thập niên 80-90, diện tích đất thâm canh 3 vụ tăng lên rõ rệt. Sản lượng lúa toàn vùng là 24,6 triệu tấn với các giống lúa sản xuất chính phân thành 3 nhóm chính: giống ngắn ngày thơm, giống tẻ thường ngắn ngày, giống trung ngày và đặc sản địa phương.

Ngành xay xát lúa dựa trên công nghiệp nông thôn truyền thống bắt đầu hiện đại hóa từng bước. Các nhà máy xay xát trước đây tập trung thành cụm lớn, tuy nhiên gần đây có xu hướng phân bố khắp các tỉnh để giảm chi phí vận chuyển. Cả nước có 150 doanh nghiệp (năm 2012) đã được cấp giấy chứng nhận xuất khẩu gạo có thời hạn, chủ yếu tập trung ở ĐBSCL. Chuỗi giá trị gạo xuất khẩu lưu thông 70% tổng sản lượng lúa gạo của vùng, bao gồm 3 kênh: (1) kênh 1 cấp: lúa được nông dân bán

trực tiếp cho các nhà máy lau bóng/xuất khẩu; (2) kênh 2 cấp: lúa được nông dân bán cho thương lái (thông qua cò lúa), sau đó thương lái xay xát lúa dịch vụ nhà máy xay xát truyền thống và bán gạo nguyên liệu (gạo lúc) cho nhà máy lau bóng/xuất khẩu; (3) kênh 3 cấp: thương lái bán lúa cho nhà máy xay xát sau đó nhà máy bán gạo nguyên liệu cho nhà máy lau bóng/xuất khẩu. Chuỗi giá trị gạo nội địa chiếm tỷ trọng 30% gạo sản xuất của vùng, các tác nhân chủ yếu là bán buôn và bán lẻ. Bán buôn/bán lẻ được cung cấp bởi thương lái 11% chủ yếu cho tiêu dùng địa phương, 4% từ nhà máy xay xát và 15% từ các nhà máy lau bóng đến tiêu dùng của đô thị lớn.

2.2. Hiệu quả kinh tế của người sản xuất

Chi phí sản xuất của hộ nông dân tính trên 1ha theo quy mô sản xuất cho thấy, các chi phí sản xuất tỷ lệ nghịch với quy mô sản xuất. Cơ cấu đầu tư có sự thay đổi theo quy mô, đặc biệt là đầu tư hóa chất đầu vào như phân bón và thuốc bảo vệ thực vật; khi ở nhóm hộ nhỏ và trung bình chi phí này chiếm 49%, nhưng ở nhóm hộ quy mô lớn chỉ chiếm 41%. Các hộ quy mô lớn có xu hướng sử dụng vốn vay nhiều hơn cho sản xuất khi lãi suất chiếm 17% trong cơ cấu đầu tư. Xu hướng sử dụng dịch vụ cơ giới hóa cũng tăng lên nhanh chóng ở ĐBSCL trong khoảng 5 năm trở lại đây. Kết quả cho thấy hiệu quả đầu tư của hộ sản xuất tăng lên khi quy mô tăng lên.

BẢNG 1: Cơ cấu chi phí sản xuất của hộ nông dân tính trên 1 ha

Quy mô hộ sản xuất	Hộ nhỏ		Hộ trung bình		Hộ lớn		Bình quân	
	Chi phí (nghìn đồng)	Cơ cấu (%)	Chi phí (nghìn đồng)	Cơ cấu (%)	Chi phí (nghìn đồng)	Cơ cấu (%)	Chi phí (nghìn đồng)	Cơ cấu (%)
Giống	2.083	9	2.477	12	3.113	15	2.574	12
Phân bón hóa học	5.812	26	4.890	23	4.275	21	4.977	23
Thuốc bảo vệ thực vật	5.152	23	4.663	22	3.922	19	4.569	21
Thủy lợi	221	1	215	1	83	0,4	172	1
Thuê lao động	957	4	1.212	6	2.220	11	1.480	7
Thuê máy cơ giới	4.497	20	4.012	19	3.922	19	4.140	19
Thuê đất	674	3	634	3	560	3	622	3
Chi phí thương mại	1.987	9	1.514	7	851	4	1.437	7
Lãi suất vay	918	4	1.038	5	1.183	6	1.051	5
Chi phí khấu hao	243	1	404	2	623	3	429	2
Tổng	22.544	100	21.058	100	20.750	100	21.452	100

Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra năm 2012.

Để sản xuất ra 1kg gạo, chi phí mà hộ sản xuất DBSCL cần là 4.747 đồng, trong đó chủ yếu là chi phí đầu vào chiếm tỷ trọng 47%, chi phí cho lao động 20% và các chi phí khấu hao.

Đối với người sản xuất, đầu tư thâm canh

cho sản xuất, các nhóm hộ diện tích lớn hiệu quả hơn và giá bán có xu hướng tăng lên theo quy mô, do tổng số lượng hàng hóa bán ra lớn dẫn đến có tiếng nói trong quá trình thương lượng giá giữa thương lái với nông hộ.

BẢNG 2: Đặc điểm của hộ nông dân tham gia chuỗi giá trị

Chỉ tiêu	Đơn vị tính	Hộ quy mô nhỏ	Hộ quy mô trung bình	Hộ quy mô lớn	Tổng bình quân
Bình quân nhân khẩu	người	5,25	4	3	4
Lao động bình quân	người	3,24	2,15	1,52	2,3
Diện tích trồng lúa bình quân	hecta	0,67	1,42	5,2	2,45
Đất thuê	hecta	0,5	1,32	2,53	1,45
Năng suất bình quân	tấn/ha	5,97	6,15	6,2	6,1
Doanh thu bình quân	1.000d/ha	31.110	32.140	32.600	31.915
Giá bán bình quân	1.000d/tấn	5.211	5.226	5.258	5.232
Thu nhập bình quân	1.000d/ha	8.567	11.083	11.850	10.465
Hiệu quả sử dụng vốn	lần	0,38	0,53	0,57	0,49

Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra năm 2012.

Các nhóm hộ có xu hướng tăng quy mô bằng việc thuê thêm đất để mở rộng sản xuất, trong đó nhóm hộ quy mô trung bình có xu hướng thuê đất nhiều nhất khi đất thuê chiếm 92% trong tổng diện tích sản xuất. Nguyên nhân là do các nhóm hộ nhỏ bị giới hạn bởi năng lực tài chính, còn các nhóm hộ quy mô lớn bị giới hạn bởi lao động và thiết bị trong sản xuất, dẫn đến việc mở rộng diện tích thông qua thuê đất thấp hơn.

2.3. Xu hướng thu mua lúa xuất khẩu thay đổi theo hướng chất lượng

Chất lượng không ổn định do việc thu mua

từ thương lái, dẫn đến nhiều doanh nghiệp xem việc xây dựng và mở rộng vùng nguyên liệu là giải pháp lâu dài hiện nay. Một mặt do ảnh hưởng từ chính sách, mặt khác, các doanh nghiệp đang có xu hướng nâng cao chất lượng lúa gạo, đáp ứng các thị trường mục tiêu riêng của mình trong kinh doanh lúa gạo chất lượng cao và giảm thiểu phụ thuộc từ thương lái trong thu mua nguyên liệu. Kết quả trong bảng 3 cho thấy, xu hướng tăng lên của việc thu mua xuất khẩu trực tiếp từ nông dân/nhóm nông dân của các doanh nghiệp trong giai đoạn từ 2011-2013.

BẢNG 3: Khối lượng thu mua bình quân từ các tác nhân của các doanh nghiệp 2011 – 2013

Nguồn thu mua	2011		2012		2013	
	Số lượng (tấn)	Cơ cấu (%)	Số lượng (tấn)	Cơ cấu (%)	Số lượng (tấn)	Cơ cấu (%)
Nông dân/nhóm nông dân	8.708	2,1	13.006	5,9	24.396	10,4
Thương lái	112.867	27,2	115.098	52,3	111.298	47,4
Xây sát	155.164	37,4	28.789	13,1	31.562	13,4
Công ty khác	138.108	33,3	63.185	28,7	67.612	28,8
Tổng	414.847	100,0	220.078	100,0	234.868	100,0

Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra năm 2013.

Tỷ lệ thu mua từ nông dân chiếm tỷ trọng nhỏ, chỉ hơn 10%, tuy nhiên khối lượng thu mua từ nông dân và nhóm nông dân có xu

hướng tăng qua các năm, cho thấy những dấu hiệu tích cực trong việc thúc đẩy mối liên kết với nông dân của các doanh nghiệp xuất khẩu.

BẢNG 4: Giá trị gia tăng của các tác nhân tham gia chuỗi giá trị

Đơn vị tính: đồng

	Nông dân	Thương lái	Nhà máy xay xát	Nhà máy lau bóng	Bán sỉ	Bán lẻ	Tổng cộng
Thị trường nội địa							
Giá bán	5.232	5.925	6.780	7.994	10.118	12.700	
Chi phí đầu vào	2.213	5.232	5.925	6.780	7.994	10.118	
Chi phí khác	2.534	246	754	533	1.423	1.694	
Tổng chi phí	4.747	5.478	6.679	7.313	9.417	11.812	
Giá trị gia tăng	485	447	101	681	701	888	3.303
% giá trị gia tăng	15	14	3	21	21	27	100
Thị trường xuất khẩu							
Giá bán	5.232	7.019	6.780	7.994	9.555		
Chi phí đầu vào	2.213	5.232	5.925	6.780	7.994		
Chi phí khác	2.534	1.345	754	533	1.139		
Tổng chi phí	4.747	6.577	6.679	7.313	9.133		
Giá trị gia tăng	485	442	101	681	422		2.131
% giá trị gia tăng	23	21	5	32	20		100

Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra năm 2012.

Về phân chia giá trị gia tăng trong chuỗi so sánh giữa các kênh xuất khẩu và nội địa cho thấy: tổng giá trị gia tăng trong gạo nội địa là 3.303 đồng, trong khi chuỗi gạo xuất khẩu là 2.131 đồng, chênh lệch này là do sự hiện diện của bán buôn và bán lẻ trong chuỗi giá trị nội địa làm tăng giá gạo. Về phân chia giá trị gia tăng, phần của nông dân thấp hơn so với các tác nhân đánh bóng, xuất khẩu. Đây là một sự phân chia bất hợp lý, dẫn đến thu nhập của nông dân thấp và là yếu tố thiếu bền vững trong chuỗi giá trị gạo.

2.4. Phân tích cấu trúc - hành vi - kết quả trong thị trường lúa gạo đồng bằng sông Cửu Long

Nông dân: các hộ nông dân là lực lượng sản xuất lúa gạo chủ yếu với số lượng hộ lớn, nhưng chủ yếu là quy mô nhỏ, không có kho chứa, ít vốn, dễ bị các thương lái ép giá và thường chịu nhiều rủi ro nhất khi có biến động bất lợi trên thị trường về giá đầu vào

sản xuất, giá lúa gạo bán ra. Sự thiếu vắng của các hình thức tín dụng vi mô khiến cho họ bị phụ thuộc nhiều vào các đại lý cung ứng đầu vào, hoặc tạm ứng của các môi giới/thương lái quen thuộc. Quyết định sản xuất của nông dân hoàn toàn dựa trên kinh nghiệm, trong điều kiện thiếu thông tin thị trường, thiếu kỹ năng đàm phán. Họ hầu như không có khả năng mặc cả giá trên thị trường và thiếu sự gắn kết với doanh nghiệp xuất khẩu. Một số nhỏ nông dân tham gia cánh đồng lớn có hợp đồng nông sản với doanh nghiệp xuất khẩu, nhưng thể chế bảo vệ lợi ích của nông dân còn chưa phát triển: các cơ chế xử lý khi có phát sinh trong hợp đồng, thiếu người đại diện hợp pháp của nông dân, gây khó khăn cho nông dân. Hơn nữa, đa số trường hợp không đòi hỏi yêu cầu cao về chất lượng gạo, nên nhu cầu phải có hợp đồng là chưa thực sự cần thiết. Theo kinh nghiệm quốc tế và lý luận thì hợp đồng mua nông sản chỉ cần thiết và

có hiệu quả khi yêu cầu chất lượng của sản phẩm cao.

Trang trại: một số lượng nhỏ nông trang sản xuất lúa tập trung, chiếm khoảng 2-3%¹ sản lượng lúa bán ra ở ĐBSCL. Họ trồng và bán trực tiếp các loại lúa chất lượng cao cho các công ty xuất khẩu, thu được lợi nhuận cao nhưng phải đầu tư lớn và áp dụng cơ giới hóa.

Các tổ hợp tác và hợp tác xã: các tổ chức này tồn tại với số lượng không nhiều và không tham gia vào sản xuất, chủ yếu cung cấp dịch vụ đầu vào. Nhiều tổ hợp tác mới chỉ được thành lập cách đây 2-3 năm, khi Chính phủ có các yêu cầu bắt buộc doanh nghiệp xuất khẩu gạo phải xây dựng vùng nguyên liệu, nhằm liên kết các nông dân, tăng vị thế mặc cả trên thị trường. Tuy nhiên, các đơn vị này hầu hết đều chưa phát huy được hiệu quả như mục tiêu thành lập ra. Nhiều nông dân còn tâm lý e ngại khi tham gia các tổ chức này.

Thương lái: có vai trò quan trọng trong chuỗi giá trị lúa gạo, thực hiện thu mua lúa của nông dân, bán lại cho các nhà xay xát, hoặc thuê xay xát rồi bán cho các doanh nghiệp xuất khẩu hoặc các nhà buôn trong nước. Số lượng thương lái lớn, nhưng nguồn cung lúa của họ không ổn định do thiếu gắn kết với nông dân, và phần lớn vẫn phải dựa vào lực lượng “cò môi giới lúa và gạo”. Các thương lái này chỉ phải đầu tư ít, phần lớn chỉ sở hữu 1 ghe thuyền, còn lại là đi thuê, một số rất ít đầu tư vào kho chứa. Họ phải chịu phần lớn chi phí giao dịch và chủ yếu ăn chênh lệch giá. Họ có quyền mặc cả giá với nông dân, nhưng đối với doanh nghiệp xuất khẩu, họ là người chấp nhận giá. Do có nhiều rủi ro và chủ yếu hoạt động riêng lẻ, họ ít có khả năng tích tụ được vốn lớn.

Các cơ sở xay xát truyền thống: có số lượng lớn, công suất đa dạng, thực hiện thu mua lúa trực tiếp của nông dân hoặc từ thương lái; chủ yếu vẫn xay xát thuê, lợi nhuận ổn định. Quy mô của các đơn vị xay

xát đang được mở rộng dần, với công suất lớn hơn, đảm nhận cả khâu sấy, bóc vỏ, chà cám. Một số đơn vị xay xát lớn có đầu tư kho chứa và thực hiện cung ứng cho các đơn vị xuất khẩu hoặc các nhà buôn trong nước. Tuy nhiên, các nhà máy xay xát chưa đóng được vai trò trung chuyển giữa hai phân đoạn thị trường mua bán lúa và mua bán gạo.

Các công ty lau bóng, xuất khẩu: đây là tác nhân có vai trò chi phối trong chuỗi giá trị lúa gạo xuất khẩu, người truyền tín hiệu về giá gạo xuống toàn bộ chuỗi. Hiện nay, các doanh nghiệp bị ràng buộc điều kiện kinh doanh quy định tại Nghị định số 109/2010/NĐ-CP, và giới hạn số lượng ở mức 150 doanh nghiệp. Các công ty này thu mua lúa từ nông trang, nông dân, thương lái và tự xay xát. Các công ty đang có xu hướng xây dựng vùng nguyên liệu, nhưng số lượng chưa nhiều, khó vượt qua 200.000 ha hàng năm. Thị trường đầu ra của các công ty không ổn định, và họ phải chịu rủi ro về giá xuất khẩu. Hiện nay các công ty lương thực nhà nước vẫn chiếm vai trò thống lĩnh trên thị trường xuất khẩu gạo. Thị phần của Vinafood 1 và Vinafood 2 năm 2013 vẫn chiếm hơn 40% tổng lượng gạo xuất khẩu của Việt Nam². Trên thị trường xuất khẩu gạo hiện nay vẫn còn thiếu vắng các liên kết ngang giữa các công ty như trong việc liên kết để đàm phán giá lúa gạo xuất khẩu và liên kết dọc với các công ty cung ứng đầu vào cho sản xuất. Xu hướng xây dựng vùng nguyên liệu hiện được thực hiện rất gượng ép do các doanh nghiệp chủ yếu dựa vào nguồn cung sẵn có trên thị trường, sản phẩm xuất khẩu không có sự khác biệt lớn, rủi ro về lợi nhuận cao do thị trường đầu ra không ổn định.

1. Võ Thị Thành Lộc và Nguyễn Phú Sơn (2011), Phân tích chuỗi giá trị lúa gạo vùng đồng bằng sông Cửu Long, *Tạp chí Khoa học của Trường đại học Cần Thơ*, số 19a, tr. 96-108.

2. Agromonitor (2014).

Chính phủ: điều tiết nguồn cung lúa gạo thông qua quy hoạch chặt chẽ diện tích đất trồng lúa; hỗ trợ sản xuất (hỗ trợ trực tiếp 500.000đ/ha đất lúa, cung cấp dịch vụ khuyến nông, hỗ trợ thủy lợi phí...); can thiệp bình ổn thị trường (xây dựng quỹ bình ổn giá lúa gạo, quy định giá sàn thu mua lúa gạo, hỗ trợ doanh nghiệp thực hiện thu mua tạm trữ); điều tiết xuất khẩu (quy định điều kiện đối với doanh nghiệp xuất khẩu gạo, hạn chế số lượng doanh nghiệp, quy định giá sàn xuất khẩu gạo, thực hiện các hợp đồng bán gạo tập trung thông qua Hiệp hội lương thực Việt Nam và các tổng công ty lương thực Vinafood 1, Vinafood 2).

Hành vi của các tác nhân không hướng tới mục tiêu chung: nông dân, quy mô nhỏ, thiếu tổ chức nên sản xuất mỗi hộ sử dụng một giống với chất lượng khác nhau, chủ yếu bán lúa ướt tại ruộng cho thương lái nên không đảm bảo chất lượng thóc. Trong khi các doanh nghiệp được Nhà nước giao làm đầu mối xuất khẩu thì chỉ tập trung vào các thị trường quen thuộc có giá thấp, không có chiến lược đầu tư vào khâu tiếp thị tìm thị trường chất lượng cao, giá cao; hầu hết nguyên liệu không mua trực tiếp của nông dân mà chỉ mua gạo của thương lái. Có thể nói từ thóc đến gạo có một ngất quãng trong tay thương lái, người chỉ là trung gian, không có kho chứa, cũng không có lò sấy và cũng chẳng cần chiến lược về chất lượng. Nông nghiệp hợp đồng là giai đoạn cao nhất của chuỗi giá trị vì thế không đủ điều kiện để hoạt động được trên thực tế khi mà các tác nhân không có cùng mục đích chung là cải thiện chất lượng và thiếu năng lực để cải thiện chất lượng. Mô hình cánh đồng lớn có thể là một điểm sáng nhưng chưa đủ hoàn thiện để thay đổi cả hệ thống chính sách cho toàn bộ chuỗi vì có bất cập trong lớn chính sách về cơ cấu thị trường trong chuỗi khi mà phía nông dân có rất nhiều hộ nhỏ, nhưng thiếu tổ chức để có quy mô lớn hơn, trong khi phía doanh nghiệp xuất khẩu thì nhà nước có xu hướng

thúc đẩy tập trung quy mô lớn nên rất khó khăn trong việc hợp tác với các hộ nhỏ. Trong khi các doanh nghiệp nhỏ hơn có khả năng phù hợp hơn trong việc hợp tác với hộ nông dân thì lại không được phép xuất khẩu vì quy mô nhỏ. Tóm lại, chính sách hiện nay được hoạch định thiếu đồng bộ và hợp lý trong toàn chuỗi, do được ban hành bởi nhiều cơ quan, bộ phận khác nhau mà thiếu trao đổi hợp tác, thậm chí có mâu thuẫn lẫn nhau và thiếu tác dụng khuyến khích các tác nhân liên kết với nhau nhằm thực hiện mục tiêu chung của toàn chuỗi.

2.5. Thảo luận về tác động của các chính sách nông nghiệp và thương mại lên chuỗi giá trị gạo

Trong những năm vừa qua, đối với ngành lúa gạo, Chính phủ đã ban hành một loạt chính sách tác động trực tiếp hoặc gián tiếp tới các chủ thể trên thị trường lúa gạo. Mục tiêu của các chính sách đều hướng đến nâng cao vị thế của người nông dân trong chuỗi giá trị ngành lúa gạo, cũng như giúp cho ngành lúa gạo có khả năng cạnh tranh cao hơn so với các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, các chính sách được thiết kế thường chỉ hướng đến giải quyết một khía cạnh cụ thể hoặc xem xét lợi ích trực tiếp của một chủ thể, mà ít tính đến lợi ích toàn cục của ngành lúa gạo, cũng như giá trị gia tăng của toàn chuỗi lúa gạo. Việc tồn tại quá nhiều tác nhân trung gian trong chuỗi giá trị gạo tại ĐBSCL dẫn đến hiệu quả kinh tế của chuỗi thấp, phân chia chi phí và giá trị gia tăng qua nhiều giai đoạn làm tăng giá gạo, đặc biệt là giá gạo trong thị trường nội địa, làm giảm năng lực cạnh tranh của lúa gạo trên thị trường. Chính sách chưa tác động toàn diện chuỗi mà chỉ tập trung vào một tác nhân cụ thể, làm cho các chính sách không phát huy được hiệu quả. Cách tiếp cận xây dựng chính sách như vậy đều bộc lộ nhiều bất cập và không đạt được mong muốn như kỳ vọng.

Theo đánh giá của Liên minh vì quyền nông dân và hiệu quả của nền nông nghiệp

Việt Nam (với sự tham gia của, PHANO, VERP, IPSARD, CIEM, OXFAM và ISEE), các chính sách được thiết kế thường chỉ hướng đến giải quyết một khía cạnh cụ thể hoặc xem xét lợi ích trực tiếp của một chủ thể, mà ít tính toán đến lợi ích toàn cục của ngành lúa gạo và đặc biệt là lợi ích của nông dân. Việc tồn tại quá nhiều tác nhân trung gian thiếu hợp tác trong chuỗi giá trị gạo tại ĐBSCL dẫn đến hiệu quả kinh tế của chuỗi thấp, chi phí cao và giá trị gia tăng phân chia bất hợp lý, làm giá gạo mua của nông dân thấp trong thị trường nội địa cao, làm giảm năng lực cạnh tranh của lúa gạo trên thị trường.

Chính sách bảo vệ quỹ đất lúa để đảm bảo an ninh lương thực quốc gia

Theo nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới gần đây, thì ngay cả với kịch bản xấu nhất về tỷ lệ tổn thất trong và sau thu hoạch (không có thay đổi vẫn là 10%), biến đổi khí hậu trên thực tế lớn hơn so với dự đoán, năng suất bình quân thấp (chỉ đạt 5,8 tấn/ha), tiêu dùng gạo không giảm nhanh (vẫn ở mức 120kg/người/năm vào năm 2030), thì với diện tích lúa 3,0 triệu ha, Việt Nam vẫn đảm bảo an ninh lương thực trong nước và có dư thừa cho xuất khẩu.

Trước xu hướng gia tăng cạnh tranh xuất khẩu gạo trên thế giới, nếu không xuất khẩu được gạo, Việt Nam sẽ bị rơi vào tình trạng dư thừa nguồn cung trong nước. Với cấu trúc thị trường lúa gạo mà giá thu mua xuất khẩu sẽ quyết định giá thu mua lúa của nông dân trong nước, thì giá lúa trong những năm tới sẽ tiếp tục bị sụt giảm. Khi đó áp lực với chính sách mua dự trữ lúa gạo của Chính phủ (hoặc bất cứ một hình thức hỗ trợ giảm giá nào) để giúp đỡ người nông dân sẽ gia tăng, đòi hỏi sự can thiệp về ngân sách ngày càng lớn hơn, dẫn tới những méo mó trên thị trường. Kinh nghiệm của nhiều nước mà mới đây nhất là trường hợp Thái Lan minh chứng cho kinh nghiệm chính sách này. Vì lẽ đó, cần áp dụng chính sách sử dụng linh hoạt quỹ đất

trồng lúa. Thay vì quy định cứng 3,8 triệu ha quỹ đất trồng lúa, Chính phủ nên quy hoạch đất thành hai nhóm:

+ Nhóm thứ nhất là đất chuyên dụng trồng lúa do có lợi thế cạnh tranh hơn hẳn các loại cây trồng hàng năm khác; và có chính sách hỗ trợ đặc biệt kèm theo. Hiện nay chính sách hỗ trợ cào bằng trên diện tích đất lúa là rất thấp và không hiệu quả.

+ Nhóm thứ hai là đất có khả năng dễ dàng chuyển đổi sang các loại cây trồng hàng năm khác trong trường hợp trồng lúa không cạnh tranh bằng, và ngược lại. Việc quyết định trồng loại cây hàng năm gì là lựa chọn riêng của mỗi hộ nông dân theo nhu cầu của thị trường.

Điều chỉnh này sẽ giúp người nông dân Việt Nam có thêm quyền chọn lựa loại cây trồng, qua đó sẽ có thêm năng lực mặc cả trong việc định giá lúa gạo với các công ty thu mua. Đây sẽ là chính sách giúp Việt Nam có thể điều tiết được nguồn cung trồng lúa một cách linh hoạt theo biến động của nhu cầu tiêu thụ gạo trên thị trường thế giới.

Chính sách quy định giá sàn thu mua lúa, đảm bảo nông dân lãi ít nhất 30%

Chính sách này có mục tiêu tốt đối với người nông dân nhưng trên thực tế lại tác động ngược gây hại cho người nông dân. Việc xác định giá thành sản xuất lúa khá phức tạp về thống kê và phí tổn thời gian để đảm bảo tính chính xác mang tính đại diện cho sản xuất lúa phổ biến của một vùng. Sự biến động nhanh của thị trường các yếu tố đầu vào như phân bón, thuốc trừ sâu, hay giá lao động... sẽ làm cho việc xác định chi phí tại mỗi thời điểm liên tục biến đổi. Hơn nữa ở ĐBSCL, doanh nghiệp chủ yếu thu mua lúa gạo qua thương lái, nên mức giá mà người nông dân được hưởng luôn thấp hơn mức giá thu mua của công ty. Nếu căn cứ vào con số công bố mức giá thành sản xuất lúa tại các tỉnh ĐBSCL nằm trong một khoảng rất rộng, chẳng hạn từ 3.742 – 4.908 đồng/kg như đã áp dụng

đối với vụ hè thu năm 2014³, thì các doanh nghiệp gần như cầm chắc thu mua lúa của người nông dân ở trên mức giá thành mang tính kỹ thuật này, cộng với 30% “lãi” như kỳ vọng của chính sách. Với mức giá thành kỳ vọng thu mua được như vậy, các doanh nghiệp xuất khẩu lúa gạo có xu hướng đàm phán bán gạo với giá thấp cho nước ngoài và quay trở lại định giá mua thấp với nông dân. Người nông dân vì thế luôn chỉ được hưởng mức lãi thấp do bị doanh nghiệp thu mua ép giá. Hơn nữa, người nông dân sẽ không mặn mà với việc trồng các loại lúa gạo có chất lượng cao do giá thành trồng các loại giống lúa này cao hơn. Mức giá sàn này vô hình chung tạo ra một “chuẩn” thu mua thóc bất lợi cho những người nông dân trồng các loại lúa có chất lượng cao theo hợp đồng nông sản với các doanh nghiệp xuất khẩu gạo.

Như vậy, chính sách này không những không đem lại phần lợi nhuận nhiều hơn cho nông dân mà còn vô tình phá hoại chính sách khuyến khích nông dân chuyển dịch sang trồng các loại giống lúa gạo có chất lượng cao. Việc ấn định giá lúa gạo phải có nhiều hơn tiếng nói của đại diện người trồng lúa. Thành viên của Ủy ban Giá lúa gạo gồm có đại diện Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Công thương, đại diện các doanh nghiệp xuất khẩu gạo, đại diện Hội nông dân sản xuất lúa.

Chính sách trợ cấp tín dụng thu mua tạm trữ

Chính sách trợ cấp tín dụng cho doanh nghiệp thu mua tạm trữ được thực hiện song hành với chính sách đảm bảo người nông dân có lãi ít nhất 30%. Theo nhiều phân tích, hiệu quả của chính sách này không thực sự rõ ràng. Người nông dân Việt Nam không được hưởng lợi trực tiếp từ chính sách này. Khác với các chính sách thu mua tạm trữ của Thái Lan và Ấn Độ, nơi các doanh nghiệp nhà nước thu mua lúa ở mức giá tối thiểu trực tiếp từ nông dân,

thì ở Việt Nam, các doanh nghiệp thu mua lúa gạo tạm trữ thông qua thương lái. Chính sách này chỉ mang lại lợi ích gián tiếp cho người nông dân nếu như giá lúa gạo tăng trở lại. Nhà nước không đủ nguồn vốn để thực hiện việc thu mua tạm trữ nên dự trữ lưu thông do các doanh nghiệp thực hiện có sự hỗ trợ lãi suất của nhà nước. Hơn nữa nông dân cần dự trữ thóc để tăng vị thế mặc cả, trong khi doanh nghiệp chủ yếu dự trữ gạo để xuất khẩu, và chính sách cũng không quy định cụ thể vấn đề này, đặc biệt là sự thiếu hụt năng lực sấy và tạm trữ lúa. Cơ chế muốn thúc đẩy doanh nghiệp tạm trữ thóc không phù hợp với các doanh nghiệp bởi việc thực hiện thu mua buộc các doanh nghiệp phải sử dụng vốn kinh doanh vào thu mua tạm trữ, làm tăng thêm chi phí (thu mua, lưu trữ...) và các chi phí này lại được tính vào giá thành làm giảm sức cạnh tranh của gạo Việt Nam trên thị trường. Với chính sách này, lượng lúa thu mua gia tăng thêm từ chính sách dự trữ thực chất không nhiều. Giá thu mua vẫn hoàn toàn phụ thuộc vào khả năng ký được hợp đồng xuất khẩu của doanh nghiệp. Đó chính là lý do tại sao trong 4 lần thu mua tạm trữ từ năm 2009 đến năm 2012 (vụ hè thu vào các năm 2009, năm 2010; vụ đông xuân vào các năm 2011 và năm 2012) thì có đến 2 lần thất bại, giá lúa thu mua tiếp tục giảm thay vì tăng trở lại.

Chính phủ nên sửa đổi chính sách này theo hướng khi giá lúa trên thị trường xuống thấp hơn giá lúa do Ủy ban Giá lúa gạo công bố, Nhà nước cho phép các hợp tác xã nông nghiệp vay tiền để đầu tư vào máy sấy và kho trữ lúa và theo khối lượng lúa của các xã viên đang tạm trữ lúa. Họ cũng cần được ứng trước một số tiền để đáp ứng cho các nhu cầu cấp bách của nông hộ. Đến khi giá lúa tăng trở lại thì họ sẽ bán lúa và

3. Theo Công văn số 6239/BTC-QLG, công bố giá mua thóc định hướng vụ hè thu năm 2014, của Bộ Tài chính ngày 14-5-2014.

trả lại tiền tạm ứng của Nhà nước. Số lượng lúa tạm trữ sẽ được hỗ trợ tối đa 100% lãi suất cho hợp tác xã nông nghiệp. Như thế người nông dân sẽ hưởng trực tiếp chính sách hỗ trợ của Nhà nước.

Chính sách quy định điều kiện doanh nghiệp xuất khẩu gạo

Năm 2010, Chính phủ ban hành Nghị định 109/NĐ-CP/2010 về kinh doanh xuất khẩu gạo. Theo đó, doanh nghiệp Việt Nam thuộc mọi thành phần kinh tế, nếu đáp ứng đủ các điều kiện cần, đó là: (i) có ít nhất 1 kho chuyên dùng dự trữ tối thiểu 5.000 tấn lúa; (ii) sở hữu ít nhất 1 cơ sở xay xát thóc với công suất tối thiểu là 10 tấn thóc/giờ tại tỉnh, thành phố có thóc, gạo hàng hóa xuất khẩu hoặc có cảng biển xuất khẩu thóc, gạo. Mục tiêu của chính sách này là giảm bớt các đầu mối xuất khẩu (mà nhiều doanh nghiệp chỉ thuần túy môi giới) nhằm tránh hiện tượng tranh mua, tranh bán. Hệ quả của chính sách này là tập trung xuất khẩu vào một số doanh nghiệp lớn, loại bỏ các doanh nghiệp nhỏ vì khó đáp ứng được hai điều kiện trên. Tuy nhiên, chính sách này không đạt được mục tiêu liên kết nhà xuất khẩu với nông dân. Thay vào đó, vô hình trung tăng cường thêm tầng lớp thương lái giữa nông dân và các doanh nghiệp xuất khẩu. Việc tập trung xuất khẩu vào một số ít doanh nghiệp khiến các doanh nghiệp lớn này có xu hướng tìm các thị trường xuất khẩu các lô lớn các loại gạo chất lượng thấp với giá rẻ, thay vì tìm kiếm xuất khẩu tại các thị trường ngách các loại gạo có chất lượng cao, với giá bán cao hơn. Chính sách này cũng gây khó khăn cho các doanh nghiệp nhỏ có liên kết với nông dân để sản xuất các giống lúa chất lượng cao, lúa hữu cơ, đặc sản địa phương, có thị trường đầu ra ổn định, lợi nhuận cao và tính cạnh tranh cao, nhưng lại không thể trực tiếp xuất khẩu do không đủ điều kiện về kho chứa, hệ thống xay xát (chủ yếu vì quy mô không cho phép sở hữu các công đoạn đó). Chính sách này đang tăng độ

quyền và hạn chế sự năng động của khu vực tư nhân, đồng nghĩa với giảm cạnh tranh theo hướng chất lượng. Cùng với đó, trong nghị định này không hề đề cập đến lợi ích của người nông dân, giá xuất khẩu không được niêm yết, dẫn tới việc tăng giá xuất khẩu chỉ có lợi cho các nhà xuất khẩu, vì nông dân không có nguồn thông tin nào để tiếp cận.

Theo các điều tra mới đây thì các doanh nghiệp xuất khẩu lớn hiện trạng có đến 75% đầu tư rất ít vào tăng cường năng lực tiếp thị và tìm kiếm thị trường mới, cũng do chính sách tập trung đầu mối xuất khẩu hiện không tạo động lực cho họ.

Chính sách hỗ trợ sản xuất tại khu vực ĐBSCL hiện nay chủ yếu tập trung vào khuyến cáo người nông dân tập trung sản xuất các loại giống nhằm nâng cao chất lượng lúa gạo. Tuy nhiên, các chính sách mà các tỉnh đưa ra đang gặp nhiều bất cập khi tác động của chính sách chỉ đến đối tượng là nông dân, khi nông dân sản xuất các giống lúa chất lượng cao hơn thì thị trường (thương lái, nhà máy) vẫn chỉ tìm mua các giống lúa chất lượng thường phục vụ cho xuất khẩu dẫn tới người nông dân không bán được lúa. Như vậy, chính sách chỉ tác động vào sản xuất mà không để ý đến nhu cầu thị trường và không mang lại tác dụng.

Hơn nữa hiện nay, các dịch vụ khuyến nông không đủ mạnh để thuyết phục nông dân sản xuất tối ưu hóa đầu vào nhằm giảm giá thành sản xuất và giảm phát thải khí nhà kính, nên để nông dân rơi vào tình trạng nợ các doanh nghiệp cung cấp phân bón, thuốc bảo vệ thực vật và xu hướng sử dụng cao hơn nhu cầu ngày càng tăng. Dịch vụ cung ứng đầu vào, khuyến nông và đào tạo đang được thực hiện tốt trên khu vực. Tuy nhiên, các dịch vụ làm đất và dịch vụ sau thu hoạch (máy gặt đập, máy sấy) trong khu vực không đáp ứng đủ nhu cầu, dẫn đến việc tăng chi phí trong sử dụng dịch vụ và giảm lợi ích của nông dân, đặc biệt là

trong khâu phơi sấy và lưu trữ yếu dẫn đến nông dân giảm lợi nhuận, bị ép giá do phải bán lúa tươi trong khi chính sách hỗ trợ chưa đúng trọng tâm. Đối với lúa gạo xuất khẩu cũng cần tính đầy đủ giá thành bao gồm cả chi phí môi trường, khấu hao cho nghiên cứu chứ không nên chỉ tính các chi phí tiền mặt như hiện nay.

3. Khuyến nghị chính sách: thay đổi đồng bộ các chính sách nông nghiệp và thương mại nông sản

Một vấn đề lớn đã và đang đặt ra ở Việt Nam là: khu vực nào trong chuỗi sản xuất lúa gạo sẽ có khả năng làm nòng cốt cho sự phát triển bền vững của toàn chuỗi giá trị mà chúng ta cần trong quá trình tái cơ cấu đầu tư chiến lược và phát triển chuỗi bền vững? Các chính sách cần thay đổi từ tiếp cận từ sản xuất đẩy sang dùng thị trường kéo và có tầm nhìn trên toàn chuỗi để đạt được mục tiêu phát triển chuỗi giá trị gạo bền vững, cụ thể là các vấn đề về chính sách sản xuất và thương mại sau cần thay đổi đồng bộ:

(1) Về tổng thể, cần dự báo sự thay đổi của cấu trúc thị trường gạo, trong đó doanh nghiệp tư nhân và người nông dân sản xuất quy mô trung bình, có tổ chức sẽ chiếm ưu thế trong tương lai. Cần xây dựng các chính sách dựa vào việc đánh giá nhu cầu và chia sẻ lợi ích của các tác nhân tham gia dựa vào nghiên cứu sâu về chuỗi giá trị, nghiên cứu thị trường trước khi đưa ra các chính sách, đặc biệt là hỗ trợ đối với người nông dân.

(2) Tập hợp các chính sách nông nghiệp và thương mại nông sản cần được xem xét một cách hệ thống trên toàn chuỗi, phối hợp tốt giữa Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn và Bộ Công thương trong triển khai với mục tiêu tăng cường khả năng vận hành của chuỗi giá trị thì mới tăng được khả năng cạnh tranh của chuỗi và ngành. Về lâu dài các chính sách thương mại và xuất khẩu lúa gạo cần thiết được chuyển về Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn

quản lý để có thể gắn chặt chính sách sản xuất và thương mại gạo.

(3) Dựa trên cấu trúc hiện thời của thị trường lúa gạo Việt Nam, nên chú ý tiềm năng có dư địa phát triển của khu vực xay xát-chế biến, cần được khuyến khích phát triển hiện đại hóa, từ đó tích tụ mở rộng ra về hai phía nguyên liệu và thành phẩm, trở thành các doanh nghiệp có vùng nguyên liệu, thiết bị chế biến hiện đại và có thị trường đầu ra ổn định, đảm bảo chất lượng thành phẩm. Có thể coi đây là lựa chọn chiến lược quyết định tương lai vị thế ngành lúa gạo Việt Nam. Việt Nam cần xây dựng và hoàn thiện bộ Thực hành quản lý tốt về chế biến và xay xát gạo Việt Nam (GMP RM). Các doanh nghiệp chế biến – xay xát gạo được khuyến khích tuân thủ GMP-RM và tự chịu trách nhiệm trong việc phân loại gạo chế biến theo các tiêu chuẩn phân loại gạo trên thế giới. Những doanh nghiệp xay xát tuân thủ GMP-RM ở những mức độ khác nhau sẽ được các ưu đãi về thuế, vốn...

(4) Kinh nghiệm về thành công trong chuỗi giá trị trên thế giới và ở nước ta đều cho thấy là cả nông dân và doanh nghiệp đều cần được tăng cường năng lực về kỹ năng kinh doanh nông sản và quản lý chất lượng, kỹ năng quản lý tổ chức nông dân và hợp tác để có thể phát triển được các chuỗi giá trị chất lượng. Đây là chính sách cần ưu tiên hàng đầu để có được lực lượng nông dân tiến lên chuyên nghiệp sản xuất nông sản chất lượng cao nếu chúng ta muốn duy trì chiến lược xuất khẩu nông sản bền vững.

(5) Về tổ chức nông dân, cần quan tâm đến tính đa dạng của các hình thức, không chỉ hợp tác xã mà cả tổ hợp tác và hiệp hội. Chính sách mới đây về hỗ trợ thành lập hợp tác xã là chưa đủ mạnh và thiếu cụ thể trong triển khai, một phần do nhận thức và năng lực cán bộ còn yếu. Quan trọng nhất là phải xây dựng được một chương trình đào tạo cán bộ lãnh đạo hợp tác xã, lãnh

đạo nông dân có năng lực kinh doanh nông sản tốt. Tương lai xa có thể thành lập Liên hiệp các hợp tác xã và tổ hợp tác sản xuất lúa ĐBSCL đóng vai trò tổ chức nghề nghiệp đại diện cho nông dân trồng lúa trong vùng, tiếp nhận các chính sách hỗ trợ nông dân. Các Liên hiệp hợp tác xã này sẽ cử đại diện nông dân tham gia vào VFA. Vai trò của Liên minh hợp tác xã và Hội nông dân không thể thay thế chức năng nghiệp đoàn của các tổ chức này mà chỉ nên đóng vai trò hỗ trợ phát triển và quản lý.

(6) Hiện chúng ta đang thiếu các doanh nghiệp kinh doanh nông sản thực sự chuyên nghiệp, nên cần sự hỗ trợ của Nhà nước để thúc đẩy các doanh nghiệp tư nhân, đặc biệt về đầu tư, tín dụng theo chuỗi giá trị, tuy nhiên trên hết là cần các can thiệp của nhà nước tôn trọng nguyên lý của chuỗi giá trị như hợp tác, chia sẻ lợi ích, minh bạch thông tin, hướng tới nhu cầu người tiêu dùng chứ không nên vì một vài nhóm lợi ích nào đó. Cần giảm độc quyền của doanh nghiệp nhà nước để tạo môi trường cạnh tranh tốt, thu hút FDI.

(7) Về chính sách tiếp cận thị trường, cần hướng về thị trường nội địa vốn chiếm 80% sản lượng lúa gạo của Việt Nam và 30-40% sản lượng lúa gạo của ĐBSCL. Xây dựng thị trường, với các thương hiệu gạo khác nhau, phục vụ chính người Việt Nam. Về xuất khẩu cần tập trung xuất khẩu gạo chất lượng cao và đầu tư thích đáng tìm các thị trường mới.

(8) Cần bãi bỏ thuế VAT với tiêu thụ mặt hàng gạo trong nước để tạo công bằng giữa doanh nghiệp phân phối gạo trong nước, doanh nghiệp xuất khẩu và tiểu thương. Hiện nay các công ty bán gạo trực tiếp cho người tiêu thụ gạo trong nước phải nộp thuế VAT 5% trong khi bán cho các doanh nghiệp xuất khẩu thì không phải nộp. Điều này tạo ra sự bất lợi cho các doanh nghiệp muốn phát triển thị trường trong nước khi phải cạnh tranh với hệ

thống phân phối gạo truyền thống qua mối quan hệ thương lái-tiểu thương. Bãi bỏ thuế VAT sẽ tạo điều kiện để các doanh nghiệp gạo tạo dựng được các thương hiệu gạo trên thị trường nội địa, giúp cho người dân Việt Nam có cơ hội được tiêu dùng gạo có chất lượng cao hơn. Nhà nước chỉ khôi phục lại việc thuế VAT với mặt hàng gạo khi việc phân phối gạo trong nước đa phần qua các doanh nghiệp.

(9) Cần nói lỏng điều kiện trở thành doanh nghiệp xuất khẩu gạo (thay đổi Nghị định 109). Các điều kiện hiện nay không khiến cho gạo của Việt Nam có chất lượng tốt hơn hoặc có giá cao hơn, mà chỉ khiến cho các doanh nghiệp xuất khẩu gạo có thêm quyền lực thị trường để áp đặt các điều kiện bất lợi cho các chủ thể khác và nông dân. Đặc biệt đối với các loại gạo đặc sản là những sản phẩm thường có sản lượng không lớn, nhưng có lợi nhuận và tính cạnh tranh cao, nên được tạo điều kiện để xuất khẩu theo những tiêu chuẩn chất lượng sản phẩm. Như vậy việc xây dựng bộ tiêu chuẩn mới gạo xuất khẩu Việt nam phù hợp với các tiêu chuẩn chất lượng và môi trường của thị trường thế giới là hết sức cấp thiết.

(10) Cần phân biệt giữa lúa gạo thương mại và lúa gạo dự trữ. Hiện nay quá trình cổ phần hóa Vinafood đang diễn ra nhưng nhà nước vẫn nắm giữ 65% cổ phần nên bản chất không thay đổi nhiều. Nên định hướng lại Vinafood theo hướng thiên về thực thi chính sách như là chỉ thực hiện điều phối và giám sát mua gạo bình ổn giá và đảm bảo hợp đồng xuất khẩu chính phủ nếu có, giảm dần vai trò thương mại trên thị trường, nhường chỗ cho các doanh nghiệp tư nhân và các hợp tác xã có năng động cao tham gia sản xuất kinh doanh gạo chất lượng. Trong thời gian qua, doanh nghiệp xuất khẩu mà chủ đạo là doanh nghiệp nhà nước có đến 75% hầu như không đầu tư vào năng lực tiếp thị, số 25% còn lại chỉ đầu tư ở mức thấp.

(11) Cần tổ chức lại VFA để trở thành Hiệp hội sản xuất và kinh doanh lúa gạo; phải có đại diện đầy đủ của doanh nghiệp tư nhân, chính quyền địa phương và tổ chức đại diện nông dân trong thương mại lúa gạo. Các quyết định của VFA phải đủ kịp thời theo biến động của thị trường thế giới để bảo đảm quyền lợi cho doanh nghiệp và người nông dân.

(12) Trên cơ sở các chính sách tái cơ cấu thị trường và thương mại, chúng ta cần điều chỉnh các chính sách sản xuất cho phù hợp. Cần áp dụng chính sách linh động hơn về quỹ đất trồng lúa 3,8 triệu ha theo nhu cầu thị trường. Khu vực đất trồng có lợi thế cạnh tranh tuyệt đối về trồng lúa sẽ được giữ chỉ được trồng lúa. Với khu vực mà việc trồng các loại cây hàng năm khác có thể mang lại giá trị cạnh tranh với việc trồng lúa thì cho phép các hộ nông dân tự quyết định. Nếu có sự chuyển đổi, có chính sách hỗ trợ trong một thời gian.

(13) Đối với vùng xuất khẩu, cần xác định khấu hao các khoản liên quan đến đầu tư thủy lợi, hạ tầng, tiến tới tính đúng và đủ các khoản này vào giá thành sản phẩm lúa, đặc biệt đối với gạo xuất khẩu, nhằm khuyến khích nông dân canh tác bền vững và người sản xuất hiệu quả. Chính sách này để tránh việc trợ cấp gián tiếp cho người tiêu dùng của các nước nhập khẩu gạo giá rẻ của ta.

(14) Cần thay đổi lại cách trợ cấp sản xuất lúa được coi là làm nhiệm vụ bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, không nên qua doanh nghiệp mà nên qua tổ chức của nông dân như hợp tác xã, hội để đầu tư vào các dịch vụ đầu vào và đầu ra, phục vụ phát triển chuỗi giá trị. Tiếp tục thúc đẩy đa dạng hóa các loại cây trồng khác có giá trị gia tăng cao hơn so với cây lúa để tăng tính bền vững cho hệ thống cây trồng có lúa và ổn định thu nhập cho nông dân.

(15) Về chính sách đất đai, cần nói lỏng quy chế hạn điền, khuyến khích tích tụ

ruộng đất để trồng lúa quy mô lớn dưới nhiều hình thức, đặc biệt là thúc đẩy thị trường thuê ruộng đất một cách chính thức để nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

(16) Cần phát triển cơ chế tài chính vi mô và bảo hiểm phù hợp cho người nông dân, đặc biệt nông dân nhỏ. Những chính sách này sẽ giúp các hộ nông dân ít phụ thuộc hơn vào các đơn vị cung ứng đầu vào. Thay đổi cơ chế tài chính cho chuỗi giá trị hướng tới việc khuyến khích bảo hiểm và cho vay theo chuỗi hoặc tổ chức đối tác đầu tư trực tiếp giữa doanh nghiệp nước ngoài và doanh nghiệp trong nước với nông dân.

(17) Tiếp tục đầu tư và định hướng các chương trình khuyến nông công ích của Khuyến nông quốc gia, chuyển giao khoa học công nghệ nhằm phát triển sản xuất lúa có đầu vào thấp, theo hướng thực hành nông nghiệp sinh thái (SRI, 3G-3T, 1P-5G, hữu cơ, VietGAP...), giảm thiểu phát thải khí nhà kính, đa dạng các giống bản địa mà thị trường có nhu cầu, góp phần thay đổi hình ảnh của lúa gạo Việt Nam trên thị trường thế giới.

(18) Nhà nước cần hỗ trợ chương trình xây dựng thương hiệu quốc gia “gạo Việt Nam” để tăng sức mạnh cho các thương hiệu gạo của doanh nghiệp và của các địa phương (chỉ dẫn địa lý, nhãn hiệu tập thể...). Nhà nước cần có chiến lược và hỗ trợ lồng ghép tiếp thị nông sản đặc sản, chất lượng và sinh thái với phát triển du lịch, đặc biệt là du lịch nông nghiệp nông thôn, một lĩnh vực còn nhiều tiềm năng nhằm giới thiệu văn minh lúa nước của Việt Nam với thế giới.

(19) Thúc đẩy nghiên cứu, đào tạo tại các viện, trường về thể chế chính sách, quản trị chuỗi giá trị và các nghiên cứu tác động chính sách nhằm xây dựng được hệ thống chính sách nông nghiệp hiện đại và hiệu quả.

Tóm lại, sự điều phối về chính sách chặt chẽ giữa Bộ Nông nghiệp và phát triển

nông thôn và Bộ Công thương để xem xét các tác động tổng thể lên toàn chuỗi giá trị gạo là yêu cầu cấp bách để tái cơ cấu nông nghiệp có tác động trực tiếp tới thu nhập của nông dân. Với các thay đổi thể chế chính sách trong khuôn khổ tái cơ cấu nông nghiệp, các chuỗi giá trị nông sản Việt Nam sẽ phát triển nhanh và bền vững./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Jaffee S., Nguyen Van Sanh, Dao The Anh, Nguyen Do Anh Tuan et al. (2012), Vietnam rice, Farmer and Rural Development: From Successful Growth to Prosperity, World Bank, p.160.

2. Đào Thế Anh và cộng sự (2013), “Nghiên cứu chuỗi giá trị gạo đồng bằng sông Cửu Long tại An Giang và Hậu Giang”, *Tạp chí Khoa học và công nghệ công nghiệp Việt Nam*, số 7 (46), 2013; Số chuyên đề các công trình nghiên cứu khoa học, Viện Cây Lương thực và cây thực phẩm, Viện Khoa học và nông nghiệp Việt Nam.

3. Reardon, T., K.Z. Chen, B. Minten, L. Adriano, T.A. Dao, J. Wang, and S. Das Gupta (2014), “The quiet revolution in Asia’s rice value chains,” *Annals of the New York Academy of Sciences*, April. DOI: 10.1111/nyas.12391.

4. Nguyễn Đức Thành (2014), Liên minh nông nghiệp, Chính sách xuất khẩu gạo hiện nay và tương lai của người sản xuất nhỏ ở Việt Nam, Cách tiếp cận cấu trúc thị trường, ISEE/OXFAM.