

GIẢI PHÁP CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG LÚA CHUYÊN CANH ĐỂ ĐẢM BẢO MỤC TIÊU AN NINH LƯƠNG THỰC QUỐC GIA

PGS-TS. TRẦN ĐỨC VIÊN - *Hiệu trưởng*
TS. PHẠM BẢO DƯƠNG - *Giảng viên*
Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội

An ninh lương thực (ANLT) đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình phát triển, ổn định và thịnh vượng của mỗi quốc gia. Trước bối cảnh mới khi chúng ta đã và đang hội nhập ngày càng sâu rộng vào nền kinh tế thế giới, áp lực dân số ngày càng gia tăng, một phần lương thực được chuyển sang làm nhiên liệu sinh học, bên cạnh đó, đất lúa đã và đang chuyển dần sang các cho các mục đích phi nông nghiệp cộng với động lực của người trồng lúa giảm do thu nhập từ lúa thấp đã và đang thách thức ANLT quốc gia. Do vậy, cần thiết có hệ thống chính sách đồng bộ để hình thành các vùng lúa chuyên canh để đảm bảo mục tiêu giữ vững và ổn định ANLT quốc gia trong thời gian tới.

Sản xuất và cân đối cung cầu lương thực ở Việt Nam

Sản lượng lương thực có hạt năm 2009 đạt trên 44 triệu tấn, tăng khoảng 700 nghìn tấn so với năm 2008, là mức cao nhất từ trước đến nay. Lương thực bình quân nhân khẩu đạt khoảng 513 kg/người, tăng 11 kg so với năm 2008 (502kg), dù dân số tăng hơn 1 triệu người. Do đó ANLT quốc gia được bảo đảm ổn định trong mọi tình huống. Lương gạo xuất khẩu cả năm đạt hơn 6 triệu tấn, tăng 33% so với năm 2008. Thiều đói giáp hạt giảm 31% về số hộ, giảm 27,6% về số khẩu so với năm 2008, dù thiên tai, bão lũ gây thiệt hại nặng nề hơn.

ĐBSCL chiếm 52-55% sản lượng và chiếm hơn 90% sản lượng lúa gạo xuất khẩu của cả nước. Các vùng như Đông Bắc, Bắc Trung Bộ, Đông Nam Bộ về cơ bản mức cung về lương thực đủ tiêu dùng tại chỗ. Việt Nam hiện

đã đạt được ANLT trên phạm vi quốc gia. Tuy nhiên để đảm bảo được ANLT ở cấp hộ gia đình trên phạm vi cả nước vẫn đang còn là một vấn đề lớn, đặc biệt ở miền núi phía Bắc và Tây Nguyên. Do đó, giải quyết vấn đề ANLT - thực phẩm phải tiếp cận theo từng vùng.

Dự kiến tổng sản lượng lúa cả nước năm 2010 đạt 36,5 triệu tấn,

sau khi cân đối nhu cầu tiêu dùng, dự trữ lương thực trong nước khoảng 22,7 triệu tấn, vẫn đủ khả năng xuất khẩu 3,5 triệu tấn gạo. Hiện giá gạo Việt Nam đang tiến sát gạo Thái Lan, chứng tỏ sự cạnh tranh trên thị trường của gạo Việt Nam đang gia tăng.

Các con số thống kê cho thấy tình hình cân đối thóc gạo của Việt Nam ngày càng có xu hướng giảm. Không nên coi xuất khẩu gạo là giải pháp lâu dài. Mức xuất khẩu gạo vào năm 2015 sẽ thấp hơn 3,3 triệu tấn. Hiện nay, ở tầm quốc gia, nước ta đã có được ANLT, nhưng chưa đảm bảo chắc chắn an ninh thực phẩm và dinh dưỡng hộ gia đình. Nguy cơ mất ANLT và dinh dưỡng hộ gia đình càng cao trong bối cảnh thay đổi khí hậu, phát triển năng lượng sinh học và khủng hoảng tài chính toàn cầu.



Hiện trạng Chính sách

Thời gian qua, các chính sách của Đảng và Chính phủ đã phát huy tác dụng đóng góp lớn trong thành tựu của ngành nông nghiệp. Bài viết này sẽ chỉ tập trung vào phân tích và liên hệ với một số chính sách lớn có ảnh hưởng mạnh đối với việc hình thành các vùng lúa chuyên canh cho mục tiêu đảm bảo ANLT quốc gia.

Chính sách về đất lúa: Quyết định số 26/2008/QĐ-TTg ngày 05/02/2008 của Thủ tướng Chính phủ xác định rõ “Giữ ổn định diện tích đất trồng lúa có điều kiện thủy lợi để thâm canh tăng năng suất; đưa vào trồng đại trà các giống lúa có chất lượng cao dành cho xuất khẩu”. Ngoài ra, việc quản lý đất đai có liên quan đến đất lúa gần đây được thực hiện rất chặt chẽ theo Nghị định Số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 của Chính phủ. Bên cạnh đó, ngày 18/04/2008 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 391/QĐ-TTg về rà soát, kiểm tra thực trạng việc quản lý quy hoạch, hoạch và sử dụng đất 5 năm 2006 - 2010 trên địa bàn cả nước, trong đó rà soát, kiểm tra thực trạng công tác quản lý quy hoạch, kế hoạch, sử dụng đất nông nghiệp 5 năm 2006 - 2010 nói chung và đất trồng lúa nước nói riêng.

Chính sách đầu tư cơ sở hạ tầng: Các chính sách của Nhà nước tập

trung ưu tiên đầu tư cho lĩnh vực thủy lợi. Trong đó phải kể đến các quyết định số 13/2009/QĐ-TTg ngày 21/01/2009 của Thủ tướng Chính phủ và quyết định số 56/2009/QĐ-TTg ngày 15/4/2009 sửa đổi bổ sung cho quyết định số 13/2009/QĐ-TTg xác định rõ trọng tâm ưu tiên đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng nông nghiệp-nông thôn.

Chính sách vốn tín dụng: Phải nói rằng cho đến nay các chính sách này vẫn còn tồn tại một đặc điểm chung - hạn chế rất nhiều tác dụng của chính sách - đó là thủ tục rất rườm rà, gây khó khăn cho nông dân. Điển hình nhất là Quyết định 497/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về hỗ trợ lãi suất vốn vay mua máy móc, thiết bị, vật tư phục vụ sản xuất nông nghiệp và vật liệu xây dựng nhà ở khu nông thôn mới được ban hành gần đây rất ít có nông dân tiếp cận được và bản thân ngân hàng cũng ít mặn mà với loại hình cho vay này.

Chính sách về khoa học công nghệ: Ngày 12/01/2006 Thủ tướng ban hành Quyết định số 11/2006/QĐ-TTg về việc phê duyệt “Chương trình trọng điểm phát triển và ứng dụng công nghệ sinh học trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn đến năm 2020”. Tuy nhiên, các chính sách hỗ trợ kiến thức về chuyển giao tiến bộ kỹ thuật cho các đối tượng là nông dân nghèo, nông dân người dân tộc

thiểu số được đánh giá là vẫn chưa đem lại hiệu quả cao.

Chính sách thị trường và tiêu thụ lúa cho nông dân: Nhà nước chủ trương cho mở cửa tự do lưu thông lương thực, xóa bỏ tình trạng ngăn sông cấm chợ, khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia vào lưu thông phân phối lương thực thông qua Nghị định số 12/2006/NĐ-CP ngày 23/1/2006.

Chính sách quản lý, hỗ trợ vật tư đầu vào cho sản xuất nông nghiệp: Ngày 09/10/2009 Thủ tướng ban hành quyết định số 1580/QĐ-TTg về việc hỗ trợ kinh phí bơm, tát nước chống ngập úng cho một số địa phương đồng bằng sông Cửu Long với mức hỗ trợ 37,5 tỷ đồng cho 11 tỉnh thuộc khu vực.

Chính sách khác: Các chính sách thuộc lĩnh vực này có thể kể đến như miễn trừ thủy lợi phí, đầu tư kiểm soát lũ, nghiên cứu giải pháp sống chung với lũ... lồng ghép dinh dưỡng và ANLT. Các chính sách này cũng có những tác động nhất định đối với việc hình thành và duy trì động lực của nông dân trồng lúa ở các vùng chuyên lúa cho mục tiêu ANLT quốc gia.

Đề xuất một số chính sách chủ yếu hình thành vùng lúa chuyên canh phục vụ mục tiêu ANLT quốc gia

Trước bối cảnh quốc tế đang thay đổi, yêu cầu của công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông thôn và đất

Bảng 1: DIỆN TÍCH, NĂNG SUẤT, SẢN LƯỢNG LÚA

	Chỉ tiêu	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Lúa	Diện tích (1000ha)	7.666	7.326	7.324	7.305	7.414	7.449
	Năng suất (tấn/ha)	4,24	4,88	4,89	4,86	5,22	5,23
	Sản lượng (tr tấn)	32,52	35,79	35,82	35,56	38,72	38,90
Trong đó: ĐBSH	Diện tích (1000ha)	1.212	1.186,1	1.124	1.111	1.153,2	1.155,4
	Năng suất (tấn/ha)	54,3	53,9	58,1	56,7	58,9	58,8
	Sản lượng (tr tấn)	6.586,6	6.393,0	6.522,6	6.298,1	6.792,3	6.793,7
Trong đó: ĐBSCL	Diện tích (1000ha)	3.945	3.826,3	3.773	3.684	3.858,9	3.872,9
	Năng suất (tấn/ha)	42,3	50,4	48,2	50,6	53,6	52,9
	Sản lượng (tr/ tấn)	16.702,7	19.284,6	18.229,2	18.637,1	20.683,7	20.487,6

Nguồn Niên giám thống kê 2009

nước, cần có hệ thống chính sách đồng bộ để hình thành các vùng lúa chuyên canh, những “quả đấm thép” để phục vụ mục tiêu đảm bảo ANLT quốc gia trong những thập kỷ tới.

Một. Xác định rõ và ổn định lâu dài quy hoạch các vùng sản xuất lúa vì mục tiêu ANLT

Thực tiễn cho thấy, quy hoạch hợp lý về đất sản xuất lúa sẽ tạo điều kiện (cơ sở hạ tầng, kỹ thuật...) để phát triển sản xuất lúa lâu dài, bền vững và khai thác có hiệu quả nguồn lợi tự nhiên quý giá này. Vì vậy, theo chức năng và quyền hạn của mình, Chính phủ cần chủ động quy hoạch ổn định diện tích lúa cho mục tiêu ANLT quốc gia và ban hành các biện pháp hữu hiệu để bảo vệ lâu dài số diện tích này.

Hai. Triển khai chính sách phát triển kết cấu hạ tầng hiện đại vùng quy hoạch trồng lúa vì mục tiêu ANLT

Trên cơ sở xác định rõ vùng quy hoạch lúa chuyên canh để sản xuất ổn định, lâu dài, Nhà nước đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng hiện đại ở vùng quy hoạch trồng lúa vì mục tiêu ANLT nhằm giúp giảm thiểu các loại chi phí hoặc hao hụt sản phẩm trong thu hoạch và sau thu hoạch... Đây thực chất là các hoạt động đầu tư công phục vụ cho lợi ích quốc gia.

Ngoài ra chính sách này còn liên quan đến hỗ trợ việc hình thành các trung tâm mua bán lúa gạo để tạo ra mạng lưới lưu thông lúa gạo với chi phí thấp nhất, gia tăng thu nhập cho từng khâu trong chuỗi giá trị lúa gạo, tăng thu nhập cho người trồng lúa.

Ba. Thực hiện chính sách phát triển thị trường

Khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào phát triển tiến bộ kỹ

Bảng 2: DỰ KIẾN CÂN ĐỐI CUNG CẦU THÓC GẠO CỦA VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2020

Chỉ tiêu	2007	2009*	2015	2020
1. Dân số (triệu người)	85,2	86,0	93,6	98,6
2. DT đất lúa (triệu ha)	4,1	4,0	3,8	3,5
3. DT trồng lúa cả năm (triệu ha)	7,2	7,4	6,9	6,8
4. Năng suất lúa (tấn/ha/vụ)	4,98	5,23	5,40	5,65
5. SL thóc cả năm (triệu tấn)	35,8	38,9	37,2	38,5
6. Nhu cầu thóc (triệu tấn)	29,2	31,1	32,1	35,2
- Thóc giống	1,1	1,1	1,0	1,0
- Chăn nuôi và hao hụt	6,4	7,0	7,5	8,5
- Chế biến	0,2	0,3	0,5	1,0
- Để ăn và dự trữ quốc gia	21,5	22,7	23,1	24,7
Trong đó, riêng để ăn	19,97	17,98	17,55	16,95
7. Cân đối thóc	+ 6,6	+ 7,8	+ 5,1	+ 3,3
8. Dự kiến xuất khẩu (tr/tấn gạo)	4,3	6,0	3,3	2,1

Nguồn: Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, *Tinh toán của tác giả

thuật bằng cách cho phép doanh nghiệp hạch toán phần đầu tư vào khuyến nông; khuyến khích các tác nhân trong chuỗi giá trị lúa gạo tham gia vào các liên kết như hợp tác xã, hiệp hội; hỗ trợ doanh nghiệp chi phí định vị thị trường mục tiêu bằng cách cung cấp thông tin và các dịch vụ đào tạo nghiệp vụ thị trường nhằm tối đa hóa được lợi ích của doanh nghiệp khi tham gia vào các thị trường quốc tế.

Đối với thị trường trong nước, chính sách này trước hết cần đạt được mục tiêu bình ổn thị trường đối với cả đầu vào và đầu ra của sản phẩm lúa gạo để duy trì được đà phát triển chung và giữ được diện tích lúa cần thiết.

Bốn. Thúc đẩy ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thu hoạch và sau thu hoạch hiện đại, tiên tiến.

Biện pháp này được xem là gián tiếp tác động nhằm nâng cao thu nhập cho người sản xuất lúa vì việc ứng dụng các phương tiện, công nghệ thu hoạch và sau thu hoạch hiện đại, tiên tiến sẽ có tác dụng làm giảm chi phí và hao hụt

sản phẩm trong quá trình thu hoạch và sau thu hoạch. Tình trạng hiện nay là trong các khâu thu hoạch và sau thu hoạch thường xảy ra tổn thất từ 10% - 15 % sản lượng lúa, từ đó làm giảm đáng kể thu nhập của người sản xuất lúa. Do vậy, biện pháp này sẽ có ý nghĩa bù lại phần thu nhập bị mất đi của người sản xuất do công nghệ thu hoạch và sau thu hoạch thủ công, lạc hậu hiện nay gây ra. Khuyến khích áp dụng cơ giới hóa trong các khâu thu hoạch và sau thu hoạch và xây dựng các kho tạm trữ để giảm tổn thất trong và sau thu hoạch.

Năm. Hỗ trợ vốn để người sản xuất ứng dụng KH&CN mới vào sản xuất lúa, xây dựng các khu trồng lúa công nghệ cao

Ưu tiên hỗ trợ ứng dụng các thành tựu KH&CN tiên tiến về sản xuất lúa. Logic ở đây là người sản xuất lúa ở các vùng lúa chuyên canh được hưởng lợi ích từ đào tạo, tập huấn và giới thiệu các tiến bộ kỹ thuật trong sản xuất lúa hiện đại, từ đó ứng dụng vào sản xuất, thay đổi tư duy và cách làm cũ, từ đó nâng cao hiệu quả sản xuất và

tăng thu nhập. Trong biện pháp này, người sản xuất lúa được hưởng lợi về: phương pháp sử dụng hợp lý tài nguyên, giảm thiểu được các tác động xấu đối với môi trường sinh thái và phòng chống, giảm nhẹ thiên tai cho lúa khi xảy ra tình huống này.

Sáu. Hỗ trợ chi phí đào tạo, tập huấn cho nông dân sản xuất lúa hàng hóa chất lượng cao ở các vùng chuyên canh

Đây là biện pháp gián tiếp giúp nông dân trồng lúa ở các vùng chuyên canh nâng cao thu nhập. Biện pháp này được áp dụng thông qua hình thức mở các khoá đào tạo cho nông dân về kỹ thuật canh tác, công nghệ mới, phương thức sản xuất lúa kết hợp các loại cây, con khác. Biện pháp này hiện đã và đang được Việt Nam áp dụng mạnh mẽ nhằm tạo điều kiện cho nông dân trong sản xuất, đặc biệt là về kiến thức, kỹ thuật, kỹ năng để nâng cao năng suất, sản lượng và qua đó nâng cao thu nhập cho người sản xuất. Tuy nhiên, chính sách này cần được tiếp tục bổ sung, hoàn thiện để nâng cao hiệu quả của chính sách, mang lại lợi ích nhiều hơn và thiết thực hơn cho người nông dân nói chung và người nông dân trồng lúa vì mục tiêu đảm bảo ANLT nói riêng.

Bảy. Hỗ trợ giá lúa giống đối với người trồng lúa trong vùng quy hoạch

Bù đắp thu nhập cho người trồng lúa trong vùng quy hoạch trồng lúa vì mục tiêu ANLT thông qua hỗ trợ giá lúa giống là một biện pháp bù đắp trực tiếp, vì người trồng lúa được hưởng lợi trực tiếp thông qua mua lúa giống với giá thấp hơn giá thị trường, giảm chi phí về lúa giống, từ đó tăng được thu nhập. Trong trường hợp sản xuất diễn ra bình thường thì biện pháp bù đắp này có tác động tích cực trên các

mặt: tăng thu nhập cho hộ nông dân trồng lúa; tạo điều kiện tiếp cận với giống lúa mới, biết cách sử dụng những loại giống này; tạo ra nhu cầu cao hơn đối với lúa giống và làm phát triển thị trường lúa giống, từ đó kích thích sản xuất lúa giống và làm cho ngành lúa gạo phát triển với trình độ cao hơn, tạo ra sản phẩm gạo có tính cạnh tranh cao. Hỗ trợ giá giống còn có tác động tràn khác là thúc đẩy phát triển TBKT về giống lúa ở Việt Nam.

Tám. Hỗ trợ các chi phí đa dạng hóa sản phẩm tại các vùng quy hoạch trồng lúa vì mục tiêu ANLT

Trong vùng quy hoạch sản xuất lúa vì mục tiêu ANLT, người sản xuất có thể kết hợp lúa với các đối tượng sản xuất khác vào những thời điểm thích hợp. Nhà nước không nên hạn chế mà nên có các biện pháp khuyến khích, hỗ trợ vì đây là lợi thế của các vùng trồng lúa của Việt Nam đồng thời là cách để tăng thu nhập một cách tự nhiên, không ảnh hưởng đến mục đích sử dụng đất đã quy định cũng như các cam kết quốc tế.

Theo đó, Nhà nước cho phép người nông dân tự quyết định trong việc lựa chọn trồng lúa xen với các loại cây rau và cây ăn quả hoặc chăn nuôi phù hợp. Đồng thời Nhà nước cũng giúp nông dân tổ chức sản xuất lúa kết hợp các loại cây trồng, vật nuôi khác theo những mô hình thích hợp với từng vùng và chủ động đầu tư hạ tầng phục vụ cho sản xuất của các mô hình lựa chọn. Biện pháp này có tính thực tiễn rất cao, phát huy được sức sáng tạo của người nông dân sản xuất lúa hiện nay và trong tương lai ở Việt Nam.

Chín. Thực hiện các chính sách hỗ trợ khác

Nhà nước có thể thực hiện các chính sách hỗ trợ khác, nhằm giảm bớt khó khăn và bù đắp thu nhập cho người sản xuất lúa ở vùng quy

hoạch trồng lúa vì mục tiêu ANLT. Đầu tiên có thể tính đến là cho nông dân vay tín dụng để giữ lúa, không bán ngay ra thị trường khi giá lúa hạ xuống dưới mức giá mà Nhà nước quy định. Xây kho trữ lúa ở các vùng sản xuất lúa chuyên canh để nông dân cất giữ miễn phí trong khi chờ giá lên. Miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp và thu lợi phí cho nông dân trồng lúa trong những vụ lúa có nhiều rủi ro, thất bát. Thành lập quỹ hỗ trợ sản xuất lúa gạo với mục đích tài trợ cho các dự án khắc phục ảnh hưởng của thời tiết đối với ngành sản xuất gạo...

Những năm qua, Đảng và Nhà nước đã rất quan tâm đến phát triển nông nghiệp, nông thôn bằng hàng loạt các giải pháp chính sách cụ thể và bước đầu đã có những tác động tích cực. Tuy nhiên, vì mục tiêu ANLT quốc gia, cần có những giải pháp chính sách đồng bộ để hình thành các vùng lúa chuyên canh. Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế với các cam kết thương mại rõ ràng của Việt Nam với phần còn lại của thế giới, các chính sách hỗ trợ cần được xây dựng và ban hành một cách hợp lý để tránh bóp méo thị trường, vi phạm các cam kết đã ký và gây phản tác dụng đối với sự phát triển bền vững của ngành sản xuất lúa gạo Việt Nam. Mặt khác, các chính sách này cũng nên được nghiên cứu và xây dựng sao cho ngành sản xuất lúa gạo của Việt Nam sẽ tự đứng vững và phát triển mạnh, bền vững trong dài hạn mà không cần tới các trợ cấp thường xuyên của Chính phủ nữa. Đó mới chính là mục tiêu thực sự của chính sách này - giúp ngành sản xuất lúa gạo của Việt Nam tự khẳng định được mình trên trường quốc tế xứng với tầm cỡ của nó với những lợi thế cạnh tranh rất rõ ràng do thiên nhiên mang lại. □