

Bàn về chính sách thúc đẩy xuất khẩu gạo Việt Nam

PHẠM VINH THẮNG*

Trong nhiều năm qua, gạo luôn được đánh giá là mặt hàng xuất khẩu chủ lực của Việt Nam, góp phần nâng cao kim ngạch xuất khẩu nông sản nói riêng và xuất khẩu cả nước nói chung. Tuy nhiên, hoạt động này vẫn đang đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức. Để tháo gỡ những khó khăn đó, một trong những giải pháp quan trọng là cần hoàn thiện chính sách thúc đẩy xuất khẩu đối với mặt hàng gạo của Việt Nam.

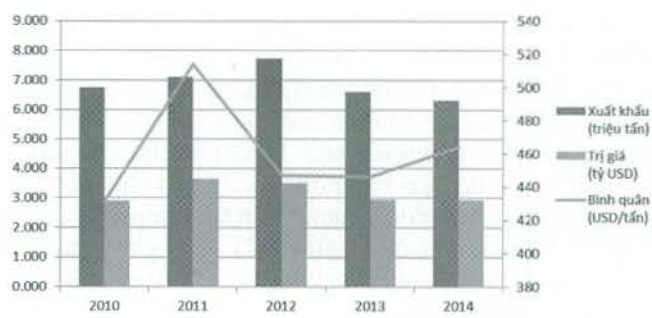
NHỮNG HẠN CHẾ TRONG HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH

Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, xuất khẩu gạo của Việt Nam tăng đều đặn trong 5 năm qua (2010-2014) đã đưa Việt Nam trở thành một trong những nước xuất khẩu gạo hàng đầu thế giới (Biểu đồ).

Riêng năm 2015, sản lượng gạo xuất khẩu đạt gần 6,7 triệu tấn, trị giá 2,86 tỷ USD, tăng 5,8% về khối lượng, nhưng giảm 2,9% về giá trị so với cùng kỳ năm 2014. Giá xuất khẩu bình quân đạt 407,97 USD/tấn FOB. Gạo Việt Nam đã được xuất khẩu sang 135 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới, bao gồm cả những thị trường khó tính, như: Mỹ, EU, Nhật Bản, Hàn Quốc, Hồng Kông, Singapore... Trong năm 2015, Trung Quốc vẫn là thị trường nhập khẩu gạo lớn nhất của Việt Nam (chiếm 31,37%), ngoài ra là các thị trường, như: Malaysia (chiếm 8,11%), Indonesia (chiếm 7,14%)... Bên cạnh đó, cơ cấu chủng loại gạo xuất khẩu tiếp tục chuyển dịch theo chiều hướng tích cực, gạo cấp thấp đã giảm trên 28% về lượng, thay vào đó là tăng trưởng mạnh xuất khẩu gạo thơm đạt trên 1,52 triệu tấn, tăng gần 35% về lượng so với cùng kỳ năm 2014.

Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là Việt Nam đã từ vị trí là nước đứng đầu về xuất khẩu gạo trong năm 2012, gạo Việt đã liên tục rớt hạng xuống vị trí thứ 2 và hiện đang ở vị trí thứ 3 (sau Ấn Độ và Thái Lan) kể từ năm 2013 đến nay. Hơn nữa, nhiều hạn

BIỂU ĐỒ: TÌNH HÌNH XUẤT KHẨU GẠO TRONG 5 NĂM 2010-2014



Nguồn: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

chế của xuất khẩu gạo đang tồn tại, như: Gạo Việt Nam vẫn chưa có thương hiệu; Xuất khẩu đang chủ yếu là gạo cấp thấp, dẫn đến giá trị còn chưa cao; Cấu trúc thị trường xuất khẩu chưa bền vững...

Một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn tới thực trạng nói trên là do, chính sách hỗ trợ, thúc đẩy xuất khẩu gạo tuy đã có, song vẫn đang tồn tại một số hạn chế, bất cập, như sau:

Một là, quy định về giá sàn. Chính sách giá sàn được ban hành nhằm xác lập mức giá có lợi cho người nông dân và mức giá sàn này thay đổi theo thời gian. Theo Nghị quyết số 63/NQ-CP, ngày 23/12/2009 về an ninh lương thực, để khuyến khích người nông dân giữ đất trồng lúa, Chính phủ phải đảm bảo giá lúa cồng trại (giá ban đầu bán thương lái) sẽ mang lại mức lợi nhuận ít nhất là 30% cho người trồng lúa. Bên cạnh đó, theo Nghị định số 109/2010/NĐ-CP, ngày 04/11/2010 về kinh doanh xuất khẩu gạo, giá sàn được sửa đổi và có tên gọi là giá lúa định hướng. Giá lúa định hướng do Bộ Tài chính ấn định dựa trên chi phí sản xuất do UBND các tỉnh và thành phố cung cấp, có tham vấn của Bộ

*ThS., Học viện Ngân hàng | Email: thang19882@yahoo.com

Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Nghị định này cũng quy định khi giá thị trường bằng hoặc cao hơn giá lúa định hướng thì Chính phủ sẽ không can thiệp.

Tuy nhiên, trên thực tế mức giá sàn này không hiệu quả do những nguyên nhân sau:

(i) Giá sàn là giá quy định dành cho doanh nghiệp, tuy nhiên các doanh nghiệp thường không thu mua trực tiếp từ người nông dân mà họ mua lại từ các thương lái là chính. Điều này có thể lý giải tại sao các doanh nghiệp xuất khẩu không quan tâm đến giá mua từ người trồng lúa.

(ii) Rất khó để đảm bảo mức lợi nhuận 30% cho người trồng lúa theo Nghị quyết số 63/NQ-CP bởi: cách tính chi phí sản xuất lúa không tính đến tất cả các nhân tố cấu thành, như: chi phí lao động của hộ gia đình, chi phí thuê đất và lãi suất tiền vay; chi phí vận tải để chở lúa đến kho của doanh nghiệp xuất khẩu (trong khi đó, các chi phí vận chuyển này lại không được tính vào trong chi phí sản xuất).

(iii) Việc quy định giá sàn, giá trần theo Nghị định 109 là biện pháp phi thị trường. Bởi, hợp đồng xuất khẩu gạo ký với giá bao nhiêu chỉ người mua và người bán mới quyết định được trên cơ sở quan hệ cung - cầu.

Hai là, chính sách thu mua tạm trữ. Về mục đích chủ trương thu mua tạm trữ là phù hợp. Tuy nhiên, trên thực tế các chính sách này lại không mang lại hiệu quả cho người trồng lúa do 3 nguyên nhân sau: (1) Việc xác định giá mà các doanh nghiệp xuất khẩu phải trả cho người nông dân là phức tạp và không phù hợp vì người nông dân thường có xu hướng không bán trực tiếp cho doanh nghiệp mà bán qua trung gian; (2) Thời gian cho vay thường là 3 tháng, song các doanh nghiệp thường không thu mua tại thời điểm giá cao, mà mua khi giá ở mức thấp, vì thế, người nông dân vẫn phải bán lúa với giá thấp; (3) Thời gian thu hoạch lúa tương đối khác nhau giữa các tỉnh, trong khi khoảng thời gian trong chính sách thu mua được giữ cố định.

Do những hạn chế kể trên, nên chính sách thu mua đã không mang lại nhiều lợi ích cho người nông dân, mà phần lớn những khoản lợi này rơi vào túi các doanh nghiệp xuất khẩu gạo, mà chủ yếu là các doanh nghiệp nhà nước.

Bên cạnh đó thì doanh nghiệp thu mua phải có khả năng dự trữ. Tuy nhiên, hiện nay, nhiều doanh nghiệp xuất khẩu không có hệ thống kho tàng đủ tốt. Để tăng cường hiệu quả của hệ thống kho tàng này, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 48/NQ-CP, ngày 23/09/2009 về xây dựng kho dự trữ lúa gạo tại Vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Theo đó, hệ thống kho dự trữ 4 triệu tấn đã phải được hoàn thành vào cuối năm 2011, nhưng trên thực tế, đến năm 2015, chỉ mới có khoảng 40% kế hoạch được thực hiện (Ca Linh, 2015). Thậm chí tại một số tỉnh, như: Long An, Đồng Tháp, Cần Thơ và Hậu Giang thì việc thực hiện vẫn còn chưa bắt đầu.

Ba là, chính sách hỗ trợ, can thiệp xuất khẩu gạo. Chẳng hạn, theo Nghị định số 109, thương nhân Việt Nam thuộc mọi thành phần kinh tế, nếu đáp ứng đủ các điều kiện và được cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện mới được kinh doanh xuất khẩu gạo. Tuy nhiên, doanh nghiệp

muốn kinh doanh xuất khẩu gạo phải đảm bảo ít nhất hai điều kiện cần, đó là: có ít nhất 1 kho chuyên dùng dự trữ tối thiểu 5.000 tấn lúa; sở hữu ít nhất 1 cơ sở xay xát thóc với công suất tối thiểu là 10 tấn thóc/giờ tại các 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 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, vô hình trung, tạo thêm một tầng lớp nữa giữa nông dân và các doanh nghiệp xuất khẩu. Đó là các doanh nghiệp thu gom cho 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 những 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...

Bốn là, cơ chế điều hành xuất khẩu gạo. Hoạt động xuất khẩu gạo do Tổ Công tác điều hành xuất khẩu gạo chịu trách nhiệm chính. Quy chế hoạt động của Tổ này được quy định cụ thể tại Quyết định số 6452/QĐ-BCT, ngày 06/09/2013 của Bộ Công Thương về việc thành lập và ban hành quy định về tổ chức, nhiệm vụ và quy chế hoạt động của Tổ Công tác điều hành xuất khẩu gạo.

Tuy nhiên, quy chế hoạt động của Tổ này cho thấy, không có một tổ chức nào đại diện cho người trồng lúa để tham gia vào điều hành xuất khẩu gạo. Mặc dù Hội Nông dân là tổ chức đại diện cho người nông dân ở Việt Nam, nhưng lại hoàn toàn không tham gia vào quá trình điều hành xuất khẩu gạo hay trong quá trình ban hành chính sách. Trong Nghị định số 109 về điều hành kinh doanh xuất khẩu gạo cũng không hề có vai trò nào của Hội Nông dân.

Năm là, chính sách phát triển thương hiệu gạo. Trên thực tế, tại các thị trường tiêu thụ gạo Việt, như: Trung Quốc, Mỹ, châu Phi, một số nước EU, Đông Nam Á..., người tiêu dùng ít khi và hầu như không thấy bao gạo được sản xuất từ Việt Nam, chứ chưa nói đến mang tên thương hiệu gạo của doanh nghiệp Việt Nam. Nhận thấy những bất cập đó, ngày 21/05/2015, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 706/QĐ-TTg phê duyệt Đề án Phát triển thương hiệu gạo Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Mục tiêu là đến năm 2030, gạo Việt Nam trở thành thương hiệu hàng đầu thế giới về chất lượng, an toàn thực phẩm.

MỘT SỐ ĐỀ XUẤT

Dựa vào thực trạng chính sách hỗ trợ, thúc đẩy xuất khẩu gạo của Việt Nam nói trên, theo chúng tôi, các chính sách thúc đẩy kinh doanh và xuất khẩu gạo cần được hoàn thiện theo hướng sau:

Thứ nhất, Nhà nước cần rà soát việc thực hiện các cơ chế, chính sách liên quan để góp phần tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, nhất là những khó khăn về vốn, tín dụng, tài chính, tạo điều kiện hỗ trợ hoạt động kinh doanh của thương nhân, thúc đẩy xuất khẩu gạo.

Thứ hai, đối với quản lý kinh doanh xuất khẩu gạo, cần thúc đẩy doanh nghiệp cạnh tranh với nhau, thông qua đó, chọn doanh nghiệp kinh doanh giỏi và quản lý bằng biện pháp kinh tế, như: đặt cọc, giảm thuế hoặc thưởng cho kinh doanh xuất khẩu gạo đạt giá cao. Nghĩa là cần dùng những công cụ tài chính tiền tệ hoặc đòn bẩy kinh tế giúp hoạt động kinh doanh đảm bảo sự tự do, nhưng đồng thời cũng giúp sàng lọc được kinh doanh. Cần sớm loại bỏ quy định giá sản xuất khẩu để phù hợp với nền kinh tế thị trường.

Bên cạnh đó, duy trì số lượng doanh nghiệp có đủ khả năng về trữ lượng kho, năng suất chế biến gạo xuất khẩu tham

gia xuất khẩu. Tránh xuất khẩu thiếu kiểm soát, bán phá giá, tình trạng hủy hợp đồng ký kết với khách hàng khi giá cả biến động tạo ấn tượng xấu đến nhà xuất khẩu gạo Việt Nam.

Ngoài ra, đối với hợp đồng mua - bán gạo cấp Chính phủ (hợp đồng tập trung) nên duy trì cơ chế khuyến khích doanh nghiệp tham gia đấu thầu và chỉ định tham gia đấu thầu.

Thứ ba, đối với chính sách thu mua tạm trữ, thay vì Nhà nước hỗ trợ vốn cho doanh nghiệp thu mua tạm trữ lúa gạo thì nên lấy số tiền đó cho nông dân vay với lãi suất thấp hoặc không lãi để xây dựng kho chứa, lò sấy; qua đó góp phần giảm chi phí sản xuất và nông dân cũng đạt được lợi nhuận nhiều hơn. Bên cạnh đó, Chính phủ cần cho các địa phương chủ động trong việc thu mua tạm trữ để nông dân và doanh nghiệp chủ động định hướng trong thu hoạch, tiêu thụ lúa. Ngoài ra, cần đẩy mạnh xây dựng các kho dự trữ gạo, đạt 4 triệu tấn/kho với đầy đủ trang thiết bị cần thiết nhằm đảm bảo chất lượng gạo sau thu hoạch, góp phần chấm dứt tình trạng “được mùa - rớt giá”.

Thứ tư, đối với cơ chế điều hành xuất khẩu gạo, cần bổ sung Hội Nông dân trong quy định về điều hành kinh doanh xuất khẩu gạo tại Nghị định số 109 để tham gia vào điều hành xuất khẩu gạo cũng như trong quá trình ban hành chính sách.

Thứ năm, Chính phủ cần có kế hoạch tổng thể phát triển ngành hàng lúa gạo với hai nhóm đối tượng khác nhau, bao gồm: người trồng lúa phục vụ mục đích kinh doanh và người trồng lúa phục vụ mục đích tiêu dùng tại chỗ, nhằm nâng cao tính khả thi và hiệu quả. Theo đó, với nhóm đối tượng sản xuất nhằm kinh doanh, các chính sách nên đầu tư mạnh hơn cho cơ sở hạ tầng, đặc biệt là hệ thống giao thông và thủy lợi phục vụ cho sản xuất và lưu thông lúa gạo; đẩy mạnh đồn điền đổi thửa, xây dựng chính sách kết nối chặt chẽ hơn giữa doanh nghiệp và người trồng lúa.

Thứ sáu, thực hiện có hiệu quả Đề án Phát triển thương hiệu gạo Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ ban hành tại Quyết định số 706/QĐ-TTg, ngày 21/05/2015. Đồng thời, tham gia thỏa thuận thành lập Liên minh Lúa gạo ASEAN (Việt Nam, Thái Lan, Lào, Campuchia và Myanmar) nhằm tạo thương hiệu gạo chung cho khối ASEAN. Khi Liên minh lúa gạo ASEAN được thành lập với một thương hiệu chung, những vấn đề về giá trị hạt gạo của Việt Nam hy vọng sẽ phần nào được giải quyết. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ (2010). *Nghị định số 109/2010/NĐ-CP, ngày 04/11/2010 về kinh doanh xuất khẩu gạo*
2. Thủ tướng Chính phủ (2015). *Quyết định số 706/QĐ-TTg, ngày 21/05/2015 về việc phê duyệt Đề án phát triển thương hiệu gạo Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*
3. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). *Tình hình xuất khẩu nông, lâm, thủy, sản năm 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015*
4. Ca Linh (2015). *Nông dân bị vạ lây*, truy cập từ <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/nong-dan-bi-va-lay-20151211220941552.htm>