

Chính sách liên kết sản xuất, tiêu thụ, xuất khẩu gạo

VŨ NGỌC TÚ*

Lâu nay, người ta nói nhiều đến việc liên kết sản xuất - tiêu thụ - xuất khẩu mặt hàng lúa, gạo, coi đó là một giải pháp quan trọng để nâng cao giá trị và xây dựng thương hiệu gạo Việt Nam. Tuy nhiên, thực tế, sự liên kết giữa nông dân với khâu chế biến, tiêu thụ lúa gạo vẫn còn lỏng lẻo và vẫn phụ thuộc quá nhiều vào khâu trung gian (các thương lái). Trong bối cảnh đó, Việt Nam cần xem xét, hoàn thiện các chính sách liên kết sản xuất, tiêu thụ và xuất khẩu gạo để có thể gia tăng giá trị mặt hàng này, cũng như khẳng định vị thế là một trong những cường quốc xuất khẩu gạo trên thị trường thế giới.

BỐI CẢNH

Theo số liệu của Hiệp hội Lương thực Việt Nam (VFA), 10 năm trở lại đây (tính từ năm 2007-2016), hiện trạng xuất khẩu gạo có nhiều biến động. Trong 5 năm đầu của giai đoạn, khối lượng xuất khẩu gạo của Việt Nam tăng đều đặn, nhưng từ năm 2013, thì con số này lại có xu hướng giảm, đặc biệt xuất khẩu gạo năm 2016 thấp kỷ lục trong vòng 10 năm cả về khối lượng và giá trị. Cụ thể, khối lượng xuất khẩu gạo của Việt Nam lũy kế từ ngày 01/01-31/12/2016 đạt 4,890 triệu tấn, với trị giá FOB 2,128 tỷ USD. So với năm 2015, xuất khẩu gạo năm 2016 giảm 25,5% về khối lượng và giảm 20,5% về giá trị. Con số này thấp xa so với mục tiêu xuất khẩu 5,65 triệu tấn. Điều đáng nói là chỉ tiêu này đã được Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn điều chỉnh giảm hồi giữa năm, từ mức 6,5 triệu tấn trước thực tế nhiều loại nông sản sụt giảm về khối lượng và giá trị. Đây cũng là tín hiệu cho thấy những khó khăn rất lớn mà ngành lúa gạo Việt Nam phải đối diện.

Bên cạnh đó, giá gạo xuất khẩu bình quân cũng có xu hướng giảm, cao nhất là năm 2008 ở mức 569 USD/tấn, thấp nhất là năm 2015 là 408 USD/tấn và giá xuất khẩu gạo bình quân năm 2016 là 435 USD/tấn. Điều này một phần là do xu hướng giảm chung giá gạo trên thị trường thế giới do sự mất cân đối giữa nhu cầu nhập khẩu gạo giảm, trong khi lượng gạo tồn kho thì đang còn nhiều ở một số nước

xuất khẩu gạo truyền thống như Thái Lan, nhưng giá gạo Việt Nam lại đang rơi xuống mức thấp nhất so với các loại gạo cùng loại trên thế giới.

Thị trường xuất khẩu gạo Việt Nam trong năm 2016 có nhiều biến động mang tính tiêu cực. Trung Quốc vẫn tiếp tục đứng vị trí thứ nhất về thị trường nhập khẩu gạo của Việt Nam (36% thị phần) với khối lượng 1,74 triệu tấn và giá trị là 782,3 nghìn USD, giảm 17,5% về khối lượng và giảm 8,6% về giá trị so với năm 2015.

Ngoài ra, nhiều bạn hàng lớn khác của chúng ta đã ký hợp đồng nhập khẩu gạo với các nước xuất khẩu gạo khác khiến khối lượng và giá trị xuất khẩu gạo của Việt Nam sang các nước đó giảm mạnh, như: Philippines (giảm 65,3% khối lượng tương đương với 54,1% giá trị so với năm 2015); Indonesia (giảm 51,8% khối lượng và giá trị so với năm 2015); Malaysia (giảm 47,3% khối lượng và 45,5% giá trị so với năm 2015); Singapore (giảm 31,3% và 30,8% tương ứng); Hoa Kỳ (giảm 31,3% và 33,9% tương ứng)... nên dù lượng nhập khẩu của khu vực châu Phi tăng, thì vẫn không bù đắp nổi.

Mới đây, Việt Nam đang có một số đối thủ cạnh tranh mới, như: Pakistan, Campuchia, Myanmar. Trong thời gian gần đây, Việt Nam đã mất đi một vài hợp đồng nhập khẩu gạo từ những khách hàng quen thuộc ở châu Á vào tay các nước này, mặc dù họ xuất khẩu gạo với mức giá cao hơn giá gạo xuất khẩu của Việt Nam. Đã vậy, gạo Việt Nam xuất khẩu còn bị một số thị trường trả về trong nhiều năm liên tiếp do không đạt tiêu chuẩn.

NHÌN LẠI CÁC CHÍNH SÁCH VỀ XUẤT KHẨU GẠO CỦA VIỆT NAM

Trong bối cảnh thị trường đầy biến động như vậy, các chính sách liên kết sản xuất, tiêu thụ và xuất khẩu gạo của Việt Nam lại đang cho thấy nhiều bất cập. Chính sách của Nhà nước với xuất khẩu gạo về cơ bản được

* ThS., Trường Đại học Thương mại | Email: tuvn1986@gmail.com

chia thành hai nhóm: chính sách liên kết sản xuất - tiêu thụ và chính sách khuyến khích xuất khẩu. Cụ thể là:

Với chính sách liên kết sản xuất - tiêu thụ:

Chủ trương của Chính phủ về liên kết gắn sản xuất với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn theo Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg, ngày 25/10/2013 về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã ban hành Thông tư số 15/2014/TT-BNNPTNT, ngày 29/04/2014, hướng dẫn thực hiện một số điều tại Quyết định số 62.

Có thể nói chủ trương của Chính phủ là hoàn toàn đúng hướng. Bởi, thực tế sản xuất và tiêu thụ nông sản nhiều năm trở lại đây cho thấy, chỉ có hợp tác, liên kết sản xuất mới giải được bài toán về chất lượng nông sản, cụ thể là mặt hàng gạo, nâng cao giá trị gia tăng. Một số mô hình cánh đồng lớn thực hiện thành công theo Quyết định số 62 đã minh chứng cho hiệu quả rõ rệt. Cụ thể, ở Đồng bằng sông Cửu Long, mỗi ha lúa tham gia cánh đồng lớn có thể giảm chi phí sản xuất từ 10%-15% và tăng giá trị sản lượng từ 20%-25%, lợi nhuận tăng thêm từ 2,2-7,5 triệu đồng/ha. Ở miền Bắc, các mô hình cánh đồng lớn cho hiệu quả kinh tế tổng thể trên một ha lúa dù thấp hơn so với Đồng bằng sông Cửu Long, nhưng giá trị sản lượng tăng trung bình từ 17%-25% (Cục Kinh tế Hợp tác và Phát triển nông thôn, 2016).

Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện Quyết định số 62 còn chậm. Theo Cục Kinh tế Hợp tác và Phát triển nông thôn, tính đến hết năm 2015, cả nước có hơn 430.000ha diện tích canh tác cánh đồng lớn, chủ yếu thuộc khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, với 196.000ha. Trong đó, một số tỉnh có diện tích cánh đồng lớn tăng nhanh, như: Cần Thơ 39.000ha, Sóc Trăng 22.000ha, Bạc Liêu 17.000 ha. Các doanh nghiệp lớn, như: Công ty cổ phần Bảo vệ thực vật An Giang và Tổng Công ty Lương thực miền Nam (Vinafood 2) đã xây dựng các đề án cụ thể phát triển cánh đồng lớn giai đoạn 2015-2020. Đại diện của khu vực Đồng bằng sông Hồng là tỉnh Nam Định, tính đến đầu năm 2015, có 237 cánh đồng lớn với hơn 11.471ha. Mô hình cánh đồng lớn bước đầu được thực hiện chủ yếu đối với cây lúa, nhưng hiện đã mở rộng ra với nhiều cây trồng khác. Tại tỉnh Hòa Bình, mô hình cánh đồng lớn thực hiện cho cây bí xanh, mỗi năm cung cấp ra thị trường hàng nghìn tấn sản phẩm an toàn. Tỉnh Nghệ An đã xây dựng 10 mô hình ngô, 08 mô hình lạc với diện tích hơn một nghìn ha. Tỉnh Quảng Bình xây dựng 435ha diện tích cánh đồng lớn cho cây ớt và 120ha cánh đồng lớn cho cây sắn.

Mặc dù diện tích cánh đồng lớn tăng theo từng năm, nhưng tính trên diện tích canh tác cả vùng Đồng bằng sông Cửu Long, thì mới đạt 11%. Còn tính chung cả nước, diện tích cánh đồng lớn mới đạt gần 4% diện tích canh tác. Cá biệt, tại các tỉnh miền núi khó khăn, như: Cao Bằng, Bắc Cạn, sau hai năm thực hiện Quyết định số 62 vẫn chưa có doanh nghiệp nào đề xuất phương án, dự án cánh đồng lớn. Trong khi đó, tỷ lệ thành

công hợp đồng tiêu thụ nông sản mới chỉ ở mức 20%-30% đối với lúa, nông sản khác cao nhất mới được 70%. Tình trạng doanh nghiệp hoặc nông dân phá vỡ hợp đồng còn phổ biến.

Vì vậy, thời gian gần đây, trên cả nước liên tiếp xảy ra hiện tượng doanh nghiệp xin rút, không tiếp tục tham gia liên kết đầu tư xây dựng cánh đồng lớn. Còn phía nông dân cũng thờ ơ, không mặn mà với chương trình. Trong khi đó, theo Quyết định số 62, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm thành lập các ban chỉ đạo cánh đồng lớn; ban hành tiêu chí diện tích tối thiểu cánh đồng lớn; chính sách hỗ trợ liên kết xây dựng cánh đồng lớn trên địa bàn; xây dựng quy hoạch, kế hoạch cánh đồng lớn và thẩm định xét duyệt các dự án. Tuy nhiên đến nay, những hoạt động này vẫn diễn ra rất chậm chạp. Hiện mới chỉ có 10% trong tổng số 63 tỉnh, thành phố ban hành chính sách cánh đồng lớn và thành lập ban chỉ đạo; 15% số tỉnh phê duyệt quy hoạch cánh đồng lớn. Trên cả nước mới chỉ có 07 tỉnh (chiếm 10%) ban hành chính sách khuyến khích phát triển liên kết gắn với tiêu thụ nông sản theo Quyết định số 62.

Về chính sách khuyến khích xuất khẩu:

Nghị định số 109/2010/NĐ-CP, ngày 04/11/2010 về kinh doanh xuất khẩu gạo là văn bản tác động trực tiếp rất lớn tới xuất khẩu gạo của Việt Nam. Theo Nghị định này, điều kiện kinh doanh xuất khẩu gạo là rất ngặt nghèo: (i) Có ít nhất một kho chuyên dùng với sức chứa tối thiểu 5.000 tấn thóc; (ii) Có ít nhất một cơ sở xay, sát thóc, gạo với công suất tối thiểu 10 tấn thóc/giờ; (iii) Phải xuất khẩu gạo trong thời gian 12 tháng liên tục mới được cấp lại giấy chứng nhận đủ điều kiện xuất khẩu gạo.

Nghị định này ngay lập tức đã làm giảm số lượng doanh nghiệp xuất khẩu gạo. Theo nghiên báo cáo chuyên đề "Những thách thức trong việc phát triển chuỗi giá trị lúa gạo của Việt Nam" của Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM), thì trước khi có Nghị định này, số lượng doanh nghiệp tham gia xuất khẩu gạo có lúc lên đến hơn 200 doanh nghiệp. Tuy nhiên, sau khi Nghị định số 109 có hiệu lực, số lượng doanh nghiệp đã giảm xuống và đến nay theo con số chính thức của VFA có 145 doanh nghiệp được cấp phép xuất khẩu gạo. Số lượng doanh nghiệp thực sự tham gia xuất khẩu gạo có thể thấp hơn.

Theo phân tích của CIEM, quy định này đang tạo điều kiện cho VFA nắm vị thế độc quyền trong xuất khẩu gạo và tạo rào cản cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp xuất khẩu gạo. Cụ thể, theo Điều 17 của Nghị định số 109 các doanh nghiệp xuất khẩu gạo sau khi ký hợp đồng xuất khẩu phải đăng ký với VFA trong vòng ba ngày làm việc. VFA có quyền yêu cầu sở công thương tỉnh xác minh lượng thóc, gạo đã báo cáo và do đó có khả năng gây khó khăn cho hoạt động xuất khẩu gạo của doanh nghiệp. Ngoài ra, thương nhân xuất khẩu gạo còn phải báo cáo tiến độ thực hiện hợp đồng với VFA.

Thêm vào đó, các quy định này tạo ra nhiều không gian cho sự tùy tiện của cơ quan công quyền khi được yêu cầu xác nhận thông tin về lượng gạo có sẵn của doanh nghiệp, tạo cơ hội cho tham nhũng.

MỘT SỐ GIẢI PHÁP CẦN THỰC HIỆN

Thứ nhất, về chính sách liên kết sản xuất - tiêu thụ

- Cần tổng kết 5 năm thực hiện Quyết định số 62, xem xét, đánh giá kết quả đạt được, những vướng mắc để có thể đưa ra những điều chỉnh phù hợp với tình hình thực tế để Quyết định này đạt được kết quả như kỳ vọng. Hiện nay, cơ chế hỗ trợ theo Quyết định số 62 còn gặp khó khăn do chưa có hướng dẫn về thủ tục hỗ trợ khi lồng ghép các chương trình, dự án và kinh phí từ ngân sách địa phương bố trí. Vì thế, nếu chưa sửa đổi Quyết định này, thì Bộ Tài chính cần sớm ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện thủ tục tài chính theo quy định của Quyết định này để các địa phương có cơ sở áp dụng.

- Xây dựng, hoàn thiện cơ chế, chính sách gắn kết các nhà máy, cơ sở chế biến với nông dân thông qua hợp đồng bao tiêu sản phẩm, hỗ trợ nông dân tiếp cận và áp

dụng các tiến bộ kỹ thuật (giống, canh tác...), tạo sự liên kết chặt chẽ trong toàn chuỗi sản xuất, chế biến và tiêu thụ. Hỗ trợ nông dân kết nối với các doanh nghiệp chế biến, tiêu thụ sản phẩm, hình thành mạng lưới sản xuất và chuỗi cung ứng kết nối sản xuất, chế biến, phân phối sản phẩm; kết nối công nghiệp phục vụ nông nghiệp với sản xuất nông nghiệp theo liên kết “bốn nhà”.

Thứ hai, về chính sách xuất khẩu gạo

Sau khi bãi bỏ Quy hoạch Thương nhân kinh doanh xuất khẩu gạo, mới đây, vào đầu tháng 05/2017 Bộ Công Thương đã công bố dự thảo sửa đổi Nghị định số 109. Đây được xem là bước tiếp theo trong việc “cởi trói” cho gạo xuất khẩu suốt thời gian dài bị ràng buộc bởi quá nhiều thủ tục và điều kiện.

Mặc dù Dự thảo Nghị định được đánh giá cao với nhiều điểm mới, tuy nhiên, để “cởi trói” hoàn toàn cho gạo xuất khẩu, Nhà nước nên cân nhắc lại việc duy trì cơ chế điều hành xuất khẩu gạo theo cách ấn định khối lượng gạo xuất khẩu và cách thức phân bổ chỉ tiêu cho hợp đồng xuất khẩu tập trung. Xem xét việc áp dụng công cụ thuế linh hoạt thay cho công cụ hạn ngạch. Khi áp dụng cơ chế thuế xuất khẩu, VFA sẽ quay trở về vai trò đúng đắn của một hiệp hội ngành nghề là đại diện cho lợi ích hợp pháp của các thành viên, nghiên cứu và cung cấp thông tin thị trường, điều phối việc xuất khẩu của các thành viên thông qua cơ chế đấu thầu lại các hợp đồng xuất khẩu lương thực cấp Chính phủ với mức thuế xuất khẩu xác định.

Đặc biệt, cần phải tôn trọng các quy luật thị trường và hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp xuất khẩu song song với việc bảo đảm an ninh lương thực và bình ổn giá. Vì vậy, phải tách riêng vai trò dự trữ lương thực quốc gia ra khỏi hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Điều kiện tiên quyết phải là đầu tư vốn xây dựng hệ thống kho chứa quốc gia phục vụ mục tiêu dự trữ quốc gia, bảo đảm an ninh lương thực và bình ổn giá và xây dựng quỹ bình ổn giá lương thực. Đẩy mạnh hoạt động thu mua dự trữ khi giá lúa nội địa xuống thấp dựa trên quỹ bình ổn giá vừa giúp bảo đảm an ninh lương thực, vừa giúp tạo ra mặt bằng giá an toàn cho người sản xuất. Khi có nhu cầu xuất khẩu gạo, Nhà nước có thể bán ra một phần lượng lúa dự trữ này cho các công ty. Các doanh nghiệp cũng có thể thuê hệ thống kho chứa này để dự trữ lúa trong khi chờ hợp đồng xuất khẩu. □

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 (2013). *Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg, ngày 25/10/2013 về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn*
3. Cục Kinh tế Hợp tác và Phát triển nông thôn (2016). *Báo cáo tình hình 2 năm thực hiện Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg, ngày 25/10/2013 về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn*
4. Hiệp hội Lương thực Việt Nam (VFA) (2008-2017). *Số liệu xuất khẩu gạo các năm 2007-2016*
5. CIEM (2017). *Báo cáo chuyên đề “Những thách thức trong việc phát triển chuỗi giá trị lúa gạo của Việt Nam”*