

# Chính sách xuất khẩu lúa gạo Việt Nam và những vấn đề cần điều chỉnh

Trần Tiến Khai

Trần Tiến Khai. (2010). Chính sách xuất khẩu lúa gạo Việt Nam và những vấn đề cần điều chỉnh. Kỷ yếu Hội thảo Khoa Học Xã Hội và Phát Triển Bền Vững Vùng Đồng Bằng Sông Cửu Long. Cần Thơ, ngày 28/10/2010. UBND TP. Cần Thơ, Ban Chỉ Đạo Tây Nam Bộ, Viện Phát triển Bền Vững Vùng Nam Bộ.

*Sản xuất và xuất khẩu lúa gạo là một ngành kinh tế nông nghiệp rất quan trọng ở Đồng Bằng Sông Cửu Long. Tuy nhiên, hiện còn tồn tại nhiều vấn đề về chính sách xuất khẩu gạo, phương thức điều hành xuất khẩu và quan hệ thị trường giữa các tác nhân tham gia ngành hàng lúa gạo. Bài viết phân tích tình hình sản xuất, tiêu thụ lúa gạo xuất khẩu và các quan hệ kinh tế-kỹ thuật giữa các tác nhân trong ngành hàng nhằm đề xuất một số gợi ý chính sách dựa trên nguyên tắc căn bản là tôn trọng quy luật thị trường và quan hệ cung cầu. Vai trò điều phối của Nhà nước phải tập trung vào các chức năng bình ổn giá, dự trữ quốc gia, điều tiết nguồn thu bằng công cụ thuế xuất khẩu và cải thiện yếu tố đầu vào cho sản xuất lúa gạo. Cơ chế xuất khẩu nên được thay đổi theo hướng áp dụng công cụ thuế xuất khẩu. Cần thiết coi hoạt động kinh doanh xuất khẩu gạo là ngành kinh doanh có điều kiện để thúc đẩy việc hoàn thiện quy trình thu mua, dự trữ, chế biến, xuất khẩu nhằm mang lại nhiều giá trị gia tăng nhất và đạt được phân phối giá trị gia tăng hợp lý trong ngành hàng.*

## 1. Đặt vấn đề

Đồng Bằng Sông Cửu Long là vựa lúa gạo chủ yếu của cả nước và cả khu vực Đông Nam Á. Các vấn đề liên quan đến lúa gạo của vùng không chỉ tác động đến cuộc sống của gần hai triệu hộ nông nghiệp, mà còn liên quan đến hàng chục triệu người tiêu dùng lương thực trong vùng. Tuy nhiên, hoạt động xuất khẩu lúa gạo của vùng trong nhiều năm nay dường như vẫn còn nhiều bất ổn. Hàng năm, cứ đến vụ thu hoạch Đông Xuân lại nổi lên những tranh luận về giá thu mua lúa, giá xuất khẩu gạo và sự không công bằng trong phân phối lợi nhuận của ngành hàng gạo xuất khẩu giữa nông dân và doanh nghiệp. Những tranh cãi dai dẳng phản ảnh sự bất ổn về chính sách xuất khẩu lúa gạo và trong những quan hệ kinh tế, kỹ thuật giữa các tác nhân tham gia trong ngành hàng gạo xuất khẩu.

Bài viết này nhằm tham gia một số ý kiến đánh giá về tình hình sản xuất lúa gạo, chính sách xuất khẩu gạo và phân tích những bất cập, tồn tại hiện nay theo quan điểm kinh tế học và tổ chức sản xuất ngành hàng; từ đó đề xuất một số gợi ý chính sách cải thiện tình hình. Thông tin phân tích chủ yếu là thông tin thứ cấp và các quan sát, đánh giá dựa trên kinh nghiệm của người viết.

## 2. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

### 2.1 Tổng quan tình hình sản xuất và xuất khẩu lúa gạo

Hiện nay, sản xuất lúa gạo ở các tỉnh miền Bắc, miền Trung, Tây Nguyên và Đông Nam Bộ chủ yếu nhằm mục tiêu bảo đảm an ninh lương thực tại chỗ, trong khi Đồng Bằng Sông Cửu Long có vai trò chủ yếu trong việc sản xuất lúa gạo hàng hóa để bảo đảm an ninh lương thực

cả nước, duy trì giá lương thực phù hợp cho người tiêu dùng ở các khu vực đô thị, và tham gia xuất khẩu. Vì vậy sản xuất lúa gạo ở Đồng Bằng Sông Cửu Long được thị trường hóa cao độ và diễn biến giá lúa nội địa vùng Đồng Bằng Sông Cửu Long gắn chặt với giá gạo xuất khẩu và giá gạo trên thị trường thế giới.

Theo Tổng Cục Thống Kê (2009), Đồng Bằng Sông Cửu Long hiện có 1,9 triệu ha diện tích canh tác lúa; 3,85 triệu ha diện tích gieo trồng; sản lượng hàng năm khoảng 21 triệu tấn lúa; năng lực xuất khẩu trên dưới 5 triệu tấn gạo/năm, tương đương 9-10 triệu tấn lúa. Mức xuất khẩu đạt kỷ lục 6 triệu tấn ở năm 2009 (Hiệp hội lương thực Việt Nam, 2010). Nông dân trong vùng đang canh tác hàng chục giống lúa khác nhau với quy mô diện tích hàng trăm ngàn ha/năm cho mỗi giống, trong đó có một số giống có chất lượng gạo trung bình và thấp, ví dụ như IR50404. Với quy mô sản xuất như trên, việc tham gia vào thị trường thế giới với khối lượng giao dịch lớn và tập trung vào những giai đoạn cụ thể trong năm chắc chắn làm thay đổi cung và tác động không nhỏ đến giá gạo trên thị trường thế giới.

Về thị trường, cần nhắc lại là thị trường gạo thế giới có đặc trưng có khối lượng gạo giao dịch rất ít so với tổng sản lượng gạo thế giới (chỉ ở mức trên dưới 5%); dễ bị tác động do yếu tố thời tiết khí hậu; giá cả thay đổi nhanh chóng vì khả năng thay đổi cung rất nhanh do chu kỳ sản xuất lúa rất ngắn; và một số nước nhập khẩu chính như Indonesia và Philippines đóng vai trò định giá. Các nước nhập khẩu gạo luôn có xu hướng thúc đẩy sản xuất nội địa, trợ giá đầu vào và áp dụng thuế xuất hoặc hạn ngạch để giảm nhập khẩu. Ngoài ra, vì tính chất giao dịch theo mùa, các nước nhập khẩu có xu hướng tập trung nhập khẩu vào thời điểm thu hoạch rộ của các nước xuất khẩu để mua với giá thấp. Thị trường xuất khẩu của Việt Nam chủ yếu là các nước Châu Á và Châu Phi.

Việc điều hành xuất khẩu gạo của Việt Nam hiện nay được thực hiện thông qua hoạt động của Tổ điều hành xuất khẩu gạo của Chính phủ. Nghị định 12/2006/NĐ-CP ngày 23/01/2006 quy định định hướng điều hành xuất khẩu gạo: “Bộ Thương mại phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ủy ban nhân dân các tỉnh có sản lượng lúa hàng hóa lớn và Hiệp hội Lương thực Việt Nam, điều hành việc xuất khẩu gạo hàng năm theo nguyên tắc: bảo đảm về an ninh lương thực; tiêu thụ hết lúa hàng hóa và bảo đảm giá lúa có lợi cho nông dân, đồng thời phù hợp mặt bằng giá cả hàng hóa trong nước; kiến nghị Thủ tướng Chính phủ các giải pháp xử lý khi các nguyên tắc này không được bảo đảm hài hoà.” Để bảo đảm định hướng trên, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là cơ quan chịu trách nhiệm về việc dự báo và tính toán khối lượng gạo hàng hóa có thể xuất khẩu sau khi trừ đi các nhu cầu tiêu dùng trong nước và yêu cầu về dự trữ. Đối với những hợp đồng xuất khẩu theo thỏa thuận của Chính phủ Việt Nam với Chính phủ nước ngoài (hợp đồng Chính phủ), Bộ Thương mại trao đổi với Hiệp hội Lương thực Việt Nam để Hiệp hội thống nhất việc tổ chức giao dịch, ký kết hợp đồng và giao hàng (Nghị Định 12/2006/NĐ-CP, đã dẫn). Những hợp đồng này chiếm khoảng trên 50% trong tổng số khối lượng gạo xuất khẩu của Việt Nam hằng năm. Các hợp đồng Chính phủ cũng này được Hiệp hội chỉ định giao dịch dự thầu hoặc ký kết hợp đồng xuất khẩu tập trung thông qua việc lựa chọn thương nhân dự thầu (Điều 2, Quy chế thực hiện các hợp đồng xuất khẩu gạo tập trung, Hiệp Hội Lương Thực Việt Nam, 2009). Thương nhân được cử tham gia dự thầu và trúng thầu hoặc được chỉ định để ký hợp đồng tập trung sẽ được xuất khẩu trực tiếp 20% số lượng hàng hóa của hợp đồng đã ký. 80% số lượng hàng hóa còn lại của hợp đồng, Hiệp hội sẽ phân giao cho các thương nhân thành viên có năng lực khác ủy thác xuất khẩu. Còn lại khoảng

dưới 50% tổng lượng xuất theo hợp đồng thương mại, do các doanh nghiệp tự quyết định, tự tìm nguồn hàng và đăng ký với Hiệp hội. Căn cứ vào kết quả đăng ký hợp đồng và thực hiện kế hoạch 6 tháng đầu năm, Hiệp Hội Lương thực Việt Nam sẽ nhận đăng ký tiếp số lượng xuất khẩu 6 tháng cuối năm cho các đơn vị trên cơ sở chỉ tiêu xuất khẩu gạo định hướng đã được Chính phủ thông báo (Mục 6, Điều 2, Quy chế đăng ký hợp đồng xuất khẩu gạo, Hiệp Hội Lương thực Việt Nam, 2009). Ngoài ra, quy chế của Hiệp hội cũng quy định rõ là khi đàm phán với đối tác ký hợp đồng, các thành viên phải đưa vào điều khoản về việc đăng ký hợp đồng với Hiệp hội và phải được Hiệp hội chấp thuận mới có hiệu lực. Do đó, doanh nghiệp xuất khẩu phải đăng ký hợp đồng, và phải được Hiệp hội chấp thuận mới được xuất khẩu (Hiệp Hội Lương thực Việt Nam, 2009).

Như vậy, rõ ràng nhiệm vụ chủ yếu của Hiệp hội là thay mặt Nhà nước chỉ định giao dịch dự thầu hoặc ký kết hợp đồng xuất khẩu tập trung xuất khẩu cho các công ty thành viên dựa trên các hợp đồng Chính phủ; kiểm soát các hợp đồng thương mại; và giám sát giá xuất khẩu dựa trên giá xuất tối thiểu được Hiệp hội ấn định theo từng thời điểm.

Hiện nay, thương nhân thuộc các thành phần kinh tế đều được phép xuất khẩu gạo, lúa hàng hóa. Theo các thông tin đại chúng, trong năm 2009, có hơn 200 doanh nghiệp tham gia xuất khẩu gạo. Hầu hết các doanh nghiệp xuất khẩu gạo đều không có đủ năng lực vốn, kho bãi, nhà máy sấy lúa và chế biến nên không thu mua lúa dự trữ sẵn sàng cho xay xát xuất khẩu, mà chỉ thu mua gạo xuất khẩu từ hệ thống doanh nghiệp cung ứng gạo sau khi ký kết được hợp đồng.

Cơ chế thu mua chế biến lúa gạo xuất khẩu diễn ra chủ yếu theo phương thức “mua đứt bán đoạn” giữa những tác nhân sản xuất, chế biến và thương mại trong ngành hàng và không tồn tại liên kết dọc thật sự trong ngành hàng. Doanh nghiệp xuất khẩu căn cứ trên giá hợp đồng, dự kiến mức lợi nhuận sau khi trừ chi phí và thuế, để định giá mua gạo từ các doanh nghiệp cung ứng. Các doanh nghiệp cung ứng gạo xuất khẩu mà đa số là doanh nghiệp tư nhân kiêm chức năng xay xát, lau bóng và đóng gói thành phẩm, dựa trên mức giá bán cho doanh nghiệp xuất khẩu, dự kiến mức lợi nhuận sau khi trừ chi phí và thuế để định giá thu mua gạo nguyên liệu (gạo lức hoặc gạo 25% tấm) từ các nhà máy xay xát trong vùng sản xuất. Các nhà máy căn cứ trên giá mua của doanh nghiệp cung ứng gạo xuất khẩu, định giá thu mua lúa thông qua mạng lưới thương lái thu mua lúa tươi (tại ruộng) hoặc lúa khô (tại nhà) để sấy, xay xát đến mức gạo nguyên liệu. Thương lái thu mua lúa sẽ căn cứ vào giá đặt hàng từ các nhà máy xay xát để định giá mua lúa của nông dân.

Về dự trữ, có ba loại hình chính thức là dự trữ trong dân, dự trữ lưu thông của các doanh nghiệp và dự trữ quốc gia. Cơ chế ổn định giá lúa chủ yếu thông qua dự trữ lưu thông: khi giá lúa xuống thấp Nhà nước sẽ can thiệp bằng cách yêu cầu các doanh nghiệp xuất khẩu mua tạm trữ lúa theo cơ chế giá mua phải bảo đảm nông dân đạt được 30% lợi nhuận so với giá bán. Doanh nghiệp xuất khẩu được giao chỉ tiêu tạm trữ lưu thông ở mức 20% năng lực xuất khẩu. Tuy nhiên, vốn dự trữ lưu thông chủ yếu là vốn vay kinh doanh của chính các doanh nghiệp với lãi suất thỏa thuận. Ngoài ra, cơ quan dự trữ quốc gia cũng thu mua lúa gạo vào để kiểm giữ giá, tuy nhiên tác động không đáng kể vì lượng mua dự trữ không nhiều (Tô Hà, Minh Sơn, 2009).

## 2.2 Các vấn đề tồn tại của ngành hàng gạo xuất khẩu Việt Nam

Từ tình hình sản xuất, chế biến và xuất khẩu lúa gạo như trên, có thể thấy ngành hàng lúa gạo Việt Nam hiện nay tồn tại một số khiếm khuyết, gây ra tổn thất không nhỏ đối với lợi ích chính đáng của nông dân và quốc gia.

Về sản xuất, do có quá nhiều giống lúa với chất lượng hạt khác biệt nhau, dẫn đến không đồng nhất về chất lượng, và hệ quả là không thể xác định nguồn gốc và xây dựng thương hiệu. Chi phí vật tư có nguồn gốc dầu mỏ mà chủ yếu là nhiên liệu, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật tăng cao do lệ thuộc nhập khẩu và chi phí phân phối, tiếp thị cao. Chi phí lao động, nhất là công đoạn thu hoạch cao, vì thiếu hụt lao động nông nghiệp và mức độ cơ giới hóa trong công đoạn thu hoạch còn quá thấp. Các vấn đề này tác động làm cho chất lượng gạo xuất khẩu thấp, giá thành sản xuất cao và tỷ lệ thất thoát sau thu hoạch quá cao (ước tính từ 10-12% tổng sản lượng).

Cơ chế xuất khẩu hiện nay đã được nói lỏng rất nhiều so với trước đây. Mặc dù các văn bản chính thức đều không nhắc đến cơ chế hạn ngạch, nhưng tổng lượng gạo xuất khẩu phải dựa trên định hướng số lượng xuất khẩu do Chính phủ quy định dựa trên cân đối cung cầu thường kỳ. Ngoài ra, việc quy định tổ chức thực hiện hợp đồng xuất khẩu tập trung (chỉ định giao dịch dự thầu hoặc ký kết hợp đồng, phân giao chỉ tiêu 20% xuất khẩu trực tiếp, 80% xuất khẩu ủy thác qua các thành viên khác) và việc quy định đăng ký số lượng xuất khẩu cho các hợp đồng thương mại trên cơ sở chỉ tiêu xuất khẩu gạo định hướng cũng thể hiện bản chất của cơ chế điều hành xuất khẩu gạo hiện nay là theo hạn ngạch.

Theo lý thuyết kinh tế, khi nước xuất khẩu muốn hạn chế việc tăng giá gạo nội địa do tác động của sự gia tăng giá gạo quốc tế thì có thể áp dụng cơ chế thuế xuất khẩu hoặc hạn ngạch. Cơ chế thuế xuất khẩu sẽ chuyển giao thu nhập từ thuế xuất khẩu về cho Nhà nước, trong khi cơ chế hạn ngạch sẽ chuyển giao lợi ích đó về cho các doanh nghiệp xuất khẩu. Ngoài ra, cơ chế phân bổ chỉ tiêu lại có thể dẫn đến vấn đề xin – cho, mua bán chỉ tiêu cũng như sự chọn lựa thiếu công bằng giữa các nhà xuất khẩu. Khi có chênh lệch lớn giữa giá quốc tế và nội địa, nhà xuất khẩu sẽ là người hưởng lợi chính chứ không phải là Nhà nước (thông qua thu nhập từ thuế xuất khẩu) và nông dân (nhờ giá tăng). Rõ ràng là cơ chế phân giao chỉ tiêu xuất khẩu hiện nay không tạo ra cơ hội cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp xuất khẩu và cũng không tạo ra lợi ích tối đa cho Nhà nước và người sản xuất.

Hiện nay, các doanh nghiệp xuất khẩu gạo không bị ràng buộc về điều kiện năng lực vốn, bảo đảm vùng nguyên liệu, quy mô kho bãi tồn trữ, quy mô trang thiết bị xay xát chế biến. Vì vậy, có quá nhiều doanh nghiệp thương mại tham gia xuất khẩu gạo như là các nhà trung gian. Sự lệ thuộc của các doanh nghiệp xuất khẩu vào hệ thống cung ứng gạo đã tạo ra một cơ chế thu mua, chế biến thông qua nhiều tầng trung gian nên lợi nhuận của nông dân bị giảm. Về mặt kỹ thuật, quy trình chế biến gạo xuất khẩu dựa trên dự trữ gạo nguyên liệu, sau đó phối trộn, lau bóng, sấy và phân cấp theo hợp đồng xuất khẩu của hệ thống thu mua - chế biến - thương mại hiện nay có bản chất là quy trình ngược, thay vì dự trữ lúa nguyên liệu và xay xát đến gạo thành phẩm. Quy trình ngược này dẫn đến chất lượng gạo thấp, tỷ lệ hao hụt và hư hỏng cao, tăng chi phí trong công đoạn chế biến.

Cơ chế bình ổn giá chưa được xác lập rõ ràng và nhất quán. Đường như do Nhà thiếu vốn bảo đảm thu mua dự trữ quốc gia nên dự trữ lưu thông do các doanh nghiệp thực hiện là cơ chế chủ yếu được áp dụng để bình ổn giá hiện nay. Tuy nhiên, cơ chế này tỏ ra không phù hợp với bản chất kinh tế thị trường của các doanh nghiệp xuất khẩu, vì buộc các doanh nghiệp thu mua tạm trữ nhằm bình ổn giá bằng nguồn vốn kinh doanh của doanh nghiệp, mà đa số phải vay với lãi suất thỏa thuận. Việc buộc doanh nghiệp dự trữ lớn sẽ tăng thêm chi phí, nhất là khi lãi suất cho vay của ngân hàng tăng và cuối cùng lại tính vào giá thành làm giảm sức cạnh tranh của gạo Việt Nam khi xuất khẩu. Đồng thời, một nghịch lý khác là khi giá gạo xuất khẩu xuống thấp, doanh nghiệp có thể thua lỗ nếu phải bắt buộc mua lúa từ nông dân với giá sàn bảo đảm lợi nhuận cho nông dân 30% so với giá bán. Hơn nữa, khi có dư cung trên thị trường thế giới, và giá xuất khẩu xuống thấp thì việc buộc doanh nghiệp phải bảo đảm lợi nhuận mang tính nguyên tắc cho nông dân cũng không phù hợp với quy luật thị trường. Rõ ràng là cơ chế bình ổn giá hiện nay không tách biệt được lợi ích công (dự trữ cho mục tiêu an ninh lương thực và bình ổn giá) và lợi ích tư nhân (lợi nhuận từ kinh doanh của các doanh nghiệp). Đáng lẽ ra, cơ chế bình ổn giá phải tách biệt cho được hai chức năng này.

Trong khi đó, năng lực dự trữ chung của vùng rất hạn chế do quá thiếu kho chứa. Ý định của Chính phủ triển khai đầu tư xây dựng hệ thống kho dự trữ hiện đại có quy mô 4 triệu tấn vẫn chưa thể thực hiện do thiếu vốn, không xác định được vai trò ai là chủ đầu tư, cơ chế đầu tư, và cơ chế vận hành, khai thác. Do đó, việc thu mua dự trữ quốc gia nhằm mục tiêu an ninh lương thực và bình ổn cũng khó thực hiện được vì thiếu cơ sở hạ tầng lưu trữ.

Đồng thời, việc thay đổi các quy định về hoạt động kinh doanh xuất khẩu gạo theo hướng là một ngành nghề có điều kiện vẫn còn đang bị bỏ ngỏ do xung đột lợi ích giữa các bên liên quan, mặc dù đã có những cuộc thảo luận chính thức vào giữa năm 2009 do Bộ Công Thương tổ chức.

Một vấn đề tồn tại khác là sự thiếu vắng một hệ thống cơ quan độc lập có chức năng giám sát, đánh giá, phân tích về chi phí, giá thành và hiệu quả kinh tế của từng hoạt động và toàn bộ ngành hàng lúa gạo ở Đồng Bằng Sông Cửu Long để cung cấp thông tin tin cậy cho các bên liên quan. Nhà hoạch định chính sách không biết được chi phí sản xuất, lợi nhuận, giá trị gia tăng ở từng tác nhân tham gia trong ngành hàng là bao nhiêu, và phân phối lợi ích kinh tế giữa các tác nhân như thế nào để điều chỉnh chính sách cho phù hợp. Các tranh cãi dai dẳng về cách tính giá thành và phân phối lợi nhuận giữa các tác nhân trong ngành hàng cũng là hệ quả của vấn đề này.

Tóm tắt lại, có thể thấy có nhiều vấn đề mà dư luận xã hội bức xúc đối với quan hệ kinh tế - thể chế của ngành hàng lúa gạo, bao gồm các điểm chính yếu sau:

- Về phía sản xuất: nông dân có thu nhập và lợi nhuận thấp trong sản xuất lúa gạo;
- Về phía nhà kinh doanh xuất khẩu lúa gạo:
  - Có hiện tượng doanh nghiệp độc quyền nhóm;
  - Có tồn tại sự phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp thành viên của VFA và không phải thành viên; giữa nhóm thành viên chủ yếu chiếm thị phần lớn và các thành viên nhỏ;
  - Doanh nghiệp xuất khẩu chiếm giữ phần lớn lợi nhuận sinh ra từ chuỗi giá trị lúa gạo xuất khẩu;

- Về phía tổ chức sản xuất:
  - Cấu trúc chuỗi giá trị lúa gạo bất hợp lý về cả khía cạnh tổ chức, kinh tế và kỹ thuật;
  - Phân bổ cụm ngành cho chuỗi giá trị lúa gạo không hợp lý;
- Chính sách vĩ mô liên quan:
  - Duy trì chính sách ổn định quy mô canh tác lúa và định hướng xuất khẩu riêng cho khu vực Đồng bằng sông Cửu Long cần được xem xét lại tính hợp lý về sử dụng nguồn lực;
  - Chưa có chính sách cụ thể về dự trữ lương thực quốc gia gắn kết với ngành hàng lúa gạo ở Đồng Bằng Sông Cửu Long;
  - Chính sách điều hành xuất khẩu gạo hiện nay có lợi cho doanh nghiệp, bất lợi cho nông dân;

### 2.3 Một số gợi ý chính sách

Từ các vấn đề hết sức đa diện như trên, có thể thấy rằng việc hoàn chỉnh cơ chế, chính sách sản xuất, xuất khẩu lúa gạo khó có thể được thực hiện trong thời gian ngắn. Tuy nhiên, dựa trên các phân tích, có thể thấy được một số gợi ý cho điều chỉnh chính sách lúa gạo để khắc phục những khiếm khuyết hiện nay.

Thứ nhất, 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. Để cân bằng các lợi ích quốc gia về khai thác lợi thế sản xuất và xuất khẩu gạo để tăng kim ngạch xuất khẩu, bảo đảm lại lợi ích kinh tế cho nông dân và đồng thời bảo đảm giá lương thực phù hợp cho khu vực đô thị và người tiêu dùng lương thực, việc áp dụng công cụ thuế linh hoạt thay cho công cụ hạn ngạch vừa có tính khả thi, vừa có hiệu quả tốt hơn. Khi áp dụng cơ chế thuế xuất khẩu, Hiệp hội lương thực 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.

Thứ hai, 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.

Thứ ba, để cải thiện cơ chế thu mua gạo xuất khẩu, cũng như thay đổi cơ chế vận hành của ngành hàng lúa gạo, cần áp dụng chính sách quy định kinh doanh xuất khẩu gạo là hoạt động kinh doanh có điều kiện. Các doanh nghiệp xuất khẩu phải đạt một quy mô vốn nhất định, phải có hệ thống kho chứa, nhà máy xay xát chế biến ở một ngưỡng tối thiểu, có đầu tư phát triển vùng lúa nguyên liệu riêng trong quan hệ liên kết dọc với người sản xuất mới được phép

kinh doanh xuất khẩu gạo. Cũng cần quy định bắt buộc các doanh nghiệp này phải xuất khẩu gạo với thương hiệu riêng của mình để nâng cao trách nhiệm với chất lượng hạt gạo quốc gia.

Cải thiện hoạt động cung cấp đầu vào cho sản xuất lúa nhằm giảm chi phí và giá thành là gợi ý thứ tư. Cần thiết coi phân bón là một mặt hàng chiến lược cho nông nghiệp và có những biện pháp tiết giảm chi phí phân bón và tăng hiệu quả sử dụng. Mở rộng cung cấp tín dụng cho chế tạo, lắp ráp và mua sắm thiết bị thu hoạch lúa để tăng cơ giới hóa thu hoạch và giải quyết thiếu hụt lao động nông nghiệp ở các vùng trồng lúa quy mô lớn.

Để hỗ trợ công tác điều hành vĩ mô về chính sách lương thực, cần thiết phải có một cơ quan độc lập có chức năng giám sát, đánh giá, phân tích về chi phí, giá thành và hiệu quả kinh tế của từng hoạt động và toàn bộ ngành hàng lúa gạo ở Đồng Bằng Sông Cửu Long để cung cấp thông tin tin cậy. Cơ quan này có thể là một viện nghiên cứu hoặc trường đại học ngành kinh tế làm đầu mối để phối hợp với các cơ quan, tổ chức khác trong thu thập thông tin. Ở cấp địa phương, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có thể là cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức điều tra định kỳ theo vụ để thu thập thông tin về giá vật tư đầu vào, chi phí sản xuất, năng suất, giá thành. Ở cấp trung ương, Hiệp hội lương thực phải là nơi cung cấp thông tin về giá xuất khẩu, và chi phí chế biến - xuất khẩu của một số doanh nghiệp Nhà nước.

### **3. Kết luận**

Cải thiện chính sách sản xuất và xuất khẩu lúa gạo là hết sức cần thiết để cân đối và bảo đảm hài hòa lợi ích của quốc gia, doanh nghiệp, người sản xuất và người tiêu dùng lúa gạo trong nước. Bài viết này gợi ý một số giải pháp chính sách khả thi nên được xem xét để áp dụng. Nguyên tắc căn bản là tôn trọng quy luật thị trường, quan hệ cung cầu. Vai trò điều phối của Nhà nước cần được nhấn mạnh ở các chức năng bình ổn giá, dự trữ quốc gia, điều tiết nguồn thu bằng công cụ thuế xuất khẩu và cải thiện yếu tố đầu vào cho sản xuất lúa gạo. Chức năng dự trữ quốc gia nên được sử dụng như là công cụ chính để bảo đảm an ninh lương thực và bình ổn giá. Để giảm chi phí sản xuất và thất thoát sau thu hoạch, cần kiểm soát chi phí đầu vào và cải thiện cơ giới hóa thu hoạch. Cơ chế xuất khẩu nên được thay đổi theo hướng áp dụng công cụ thuế xuất khẩu. Cần thiết coi hoạt động kinh doanh xuất khẩu gạo là ngành kinh doanh có điều kiện để thúc đẩy việc hoàn thiện quy trình thu mua, dự trữ, chế biến, xuất khẩu nhằm mang lại nhiều giá trị gia tăng nhất và đạt được phân phối giá trị gia tăng hợp lý. Các chính sách mới cần phải được áp dụng theo một lộ trình được xây dựng hợp lý và công bố trước để hệ thống doanh nghiệp có thời gian chuẩn bị. Quá trình thực thi phải được giám sát chặt chẽ với sự hỗ trợ của hệ thống cung cấp thông tin độc lập và tin cậy.

### **Tài liệu tham khảo**

Chính Phủ Việt Nam. (2006). Nghị định 12/2006/NĐ-CP ngày 23 tháng 01 năm 2006.

Hà Yên. (2008). Tăng gấp đôi năng lực dự trữ lúa gạo xuất khẩu. Vietnamnet.

<http://vietnamnet.vn/kinhte/2008/12/821128/>. Tham khảo ngày 15/03/2010.

Hiệp hội lương thực Việt Nam. (2009). Quy chế đăng ký hợp đồng xuất khẩu gạo.

<http://www.vietfood.org.vn/vn/default.aspx?c=102&n=4462>. Tham khảo ngày 15/03/2010.

Hiệp hội lương thực Việt Nam. (2009). Quy chế thực hiện các hợp đồng xuất khẩu gạo tập trung. <http://www.vietfood.org.vn/vn/default.aspx?c=102&n=4463>. Tham khảo ngày 15/03/2010.

Tô Hà, Minh Sơn. (2009). Oan cho gạo dự trữ quốc gia. <http://dantri.com.vn/c76/s76-330175/oan-cho-gao-du-tru-quoc-gia.htm>. Tham khảo ngày 15/03/2010.

Tổng cục Thống kê. (2009). Niên giám thống kê 2009. Nhà xuất bản Thống Kê.