

Báo cáo rà soát thể chế chuỗi giá trị lúa gạo

Hà Nội, tháng 3/2017

Mục lục

Từ viết tắt.....	iii
Tóm tắt.....	3
I. Giới thiệu về nghiên cứu	9
1. Lý do thực hiện nghiên cứu	9
2. Mục tiêu của nghiên cứu.....	10
3. Phạm vi nghiên cứu	11
II. Thực trạng ngành lúa gạo Việt Nam	12
1. Tổng quan ngành lúa gạo Việt Nam	12
2. Cấu trúc thị trường theo từng công đoạn trong chuỗi giá trị lúa gạo ...	18
III. Thể chế, chính sách liên quan đến chuỗi giá trị lúa gạo và tác động đến năng suất và thu nhập của nông dân.....	22
1. Thể chế, chính sách đối với các yếu tố đầu vào sản xuất.....	23
2. Thể chế, chính sách đối với sản xuất lúa gạo	42
3. Thể chế, chính sách đối với thu mua, chế biến và phân phối trong nước	46
4. Thể chế, chính sách về xuất khẩu gạo	47
IV. Kinh nghiệm quốc tế về chính sách lương thực.....	51
1. Chính sách sản xuất lương thực và đảm bảo an ninh lương thực	51
2. Chính sách về đất nông nghiệp và	53
3. Can thiệp cung cầu và kiểm soát giá	56
V. Khuyến nghị chính sách	57
1. Bối cảnh	57
2. Về tư duy, quan điểm đối với lúa gạo, lương thực và đời sống nông dân	

3. Khuyến nghị chính sách.....	59
VI. Kết luận	63
Tài liệu tham khảo	64

Từ viết tắt

ANLT	An ninh lương thực
Bộ NNPTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
CIEM	Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
ĐBSH	Đồng bằng Sông Hồng
EVFTA	Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU
FAO	Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên Hiệp Quốc
GDP	Tổng thu nhập quốc dân
GCN QSDĐ	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
GFSI	Chỉ số an ninh lương thực toàn cầu
HTX	Hợp tác xã
KHCN	Khoa học công nghệ
NHTG	Ngân hàng thế giới
OECD	Tổ chức Hợp tác kinh tế và Phát triển
TCTK	Tổng cục thống kê
TCTD	Tổ chức tín dụng
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
UBND	Ủy ban nhân dân
VARHS	Khảo sát tiếp cận nguồn lực nông thôn Việt Nam
VHLSS	Khảo sát mức sống hộ gia đình
VFA	Hiệp hội lương thực Việt Nam
VAT	Thuế giá trị gia tăng

LỜI NÓI ĐẦU

Báo cáo Rà soát thể chế chuỗi giá trị lúa gạo được thực hiện với các mục tiêu xác định, phân tích các rào cản về thể chế và chính sách trong sản xuất phân phối lúa gạo, từ đó đề ra các khuyến nghị cải cách để góp phần nâng cao năng suất lao động, khả năng cạnh tranh và thu nhập của người nông dân trong ngành lúa gạo.

Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương trân trọng cảm ơn Dự án Hỗ trợ tái cơ cấu kinh tế nâng cao năng lực cạnh tranh Việt Nam (RCV) đã tài trợ cho Báo cáo này.

Chúng tôi chân thành cảm ơn ông Raymond Mallon, Cố vấn của Dự án RCV, đã đóng góp những bình luận, góp ý quý báu và thiết thực để hoàn thiện Báo cáo. Chúng tôi cũng xin cảm ơn bà Phạm Chi Lan – chuyên gia kinh tế độc lập, Tiến sỹ Nguyễn Đỗ Anh Tuấn, Viện trưởng Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn (IPSARD), và Tiến sỹ Đào Thế Anh thuộc Viện cây lương thực và cây thực phẩm. Các chuyên gia này đã đóng góp nhiều ý kiến phản biện hữu ích cho Báo cáo. Đồng thời, chúng tôi cũng cảm ơn các ý kiến đóng góp tại hội thảo tham vấn để hoàn thiện báo cáo này được tổ chức tại Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương ngày 17/3/2017.

Báo cáo do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và nhóm tư vấn của dự án RCV thực hiện. Nhóm soạn thảo do Tiến sỹ Nguyễn Đình Cung chủ trì, với sự tham gia của Tiến sỹ Đặng Quang Vinh. Các tư vấn đóng góp báo cáo chuyên đề và số liệu gồm các tư vấn nghiên cứu Đinh Tuấn Minh, Hà Huy Cường và Đoàn Quang Hưng.

Mọi thiếu sót cũng như các quan điểm, ý kiến trình bày trong Báo cáo là của nhóm soạn thảo, không phải của cơ quan tài trợ hay của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

TS. NGUYỄN ĐÌNH CUNG

Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Giám đốc Quốc gia Dự án RCV

Tóm tắt

Lúa gạo là cây lương thực chính, đồng thời cũng là nguồn thu nhập chính cho hàng triệu hộ gia đình ở nông thôn Việt Nam. Tuy xuất khẩu lúa gạo đem lại một nguồn ngoại tệ đáng kể cho đất nước, thu nhập của ngành trồng lúa gạo vẫn rất thấp so với mặt bằng chung của xã hội. Mặc dù năng suất trên diện tích canh tác của Việt Nam được đánh giá là rất cao, năng suất lao động (NSLĐ) ngành lúa gạo lại thấp hơn rất nhiều so với trung bình cả nước và đang có xu hướng tăng chậm lại. Những năm gần đây, ngành lúa gạo của Việt Nam gặp nhiều khó khăn cả về điều kiện khí hậu, giá và thị trường xuất khẩu. Bên cạnh đó, các thách thức về biến đổi khí hậu, thiếu hụt nguồn nước, thoái hóa đất, v.v., đang ngày càng hiện rõ. Ngành nông nghiệp nói chung và ngành lúa gạo nói riêng cần đổi mới toàn bộ quá trình sản xuất để nâng cao NSLĐ và thu nhập của người nông dân. Để đạt được mục tiêu nói trên, việc rà soát hệ thống chính sách, thể chế và thực hiện những cải cách kịp thời là hết sức cần thiết.

Báo cáo rà soát thể chế chuỗi giá trị lúa gạo có mục đích là xác định các rào cản về thể chế và chính sách trong sản xuất lúa gạo, từ đó đưa ra các khuyến nghị chính sách để góp phần nâng cao năng suất lao động, khả năng cạnh tranh và thu nhập của người nông dân trong ngành lúa gạo. Báo cáo đề cập đến thể chế trong toàn bộ quá trình sản xuất và phân phối lúa gạo, tuy có mức độ đậm, nhạt khác nhau ở từng công đoạn hoặc yếu tố sản xuất khác nhau.

Những nội dung chính về thể chế chuỗi giá trị lúa gạo bao gồm:

(1) Thể chế về đất trồng lúa:

Báo cáo chỉ ra rằng các chính sách về đất nông nghiệp nói chung và đất trồng lúa nói riêng đang là rào cản lớn đối với đầu tư, thay đổi phương thức sản xuất nông nghiệp, nâng cao năng lực sản xuất và NSLĐ trong ngành lúa gạo. Cụ thể, Báo cáo chỉ ra rằng các chính sách về hạn điền, chính sách bảo vệ đất trồng lúa và an ninh lương thực quốc gia, và các hạn chế chuyển nhượng đất trồng lúa đã gây khó khăn cho tích tụ đất đai, mở rộng quy mô sản xuất, thay đổi phương thức sản xuất, thu hút đầu tư và nâng cao NSLĐ trong ngành lúa gạo. Hơn nữa, chính sách hạn chế chuyển đổi cây

trồng đang gây ra thiệt hại đáng kể về kinh tế cho đất nước và thu nhập của người nông dân trồng lúa. Nếu đất trồng lúa được chuyển sang các ngành nông nghiệp khác, nền kinh tế Việt Nam có thể thu được lợi ích là 6 tỷ USD trong 20 năm¹. Bên cạnh đó, chính sách thu hồi đất nông nghiệp cho mục đích sử dụng khác với mức đền bù thấp đang làm cho đất trồng lúa có giá trị thấp, rủi ro cao, làm nản lòng nhà đầu tư vào nông nghiệp nói chung và lúa gạo nói riêng. Các rào cản thể chế này đã làm thui chột cả cung và cầu đất trồng lúa, làm nản lòng nhiều nhà sản xuất khi họ muốn mở rộng quy mô sản xuất.

(2) Thể chế về sản xuất lúa gạo:

Duy trì sản lượng lúa gạo lớn là một chính sách đã được áp dụng từ lâu. Nghị quyết 63/2009/NQ-CP về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia yêu cầu duy trì sản lượng lúa 41-42 triệu tấn lúa, đáp ứng nhu cầu tiêu dùng trong nước và xuất khẩu khoảng 4 triệu tấn gạo/năm. Đây là một chính sách sản lượng nhằm tới hai mục tiêu an ninh lương thực trong nước và xuất khẩu với một chỉ tiêu cứng nhắc. Chính sách khuyến khích sản lượng cao dẫn đến nhiều hệ quả bất lợi cho nông dân trồng lúa. Thâm canh tăng vụ đem lại sản lượng lớn với chất lượng thấp và sự thoái hóa đất, đồng thời làm giảm uy tín hàng xuất khẩu của Việt Nam trên thị trường quốc tế. Chất lượng lúa gạo thấp dẫn đến giá xuất khẩu thấp, đồng thời đẩy giá trong nước và thu nhập của người nông dân xuống thấp. Chính sách sản lượng lớn như vậy là không cần thiết để đảm bảo an ninh lương thực và gây ra chi phí lớn cho xã hội nói chung và người trồng lúa nói riêng. Việt Nam hiện đang bao cấp lúa gạo cho nhiều nước trong khi một bộ phận người Việt Nam đang nhập khẩu gạo chất lượng của Thái Lan và Campuchia về để tiêu dùng.

Trong bối cảnh nguồn cung thế giới có xu hướng tăng và nhu cầu lúa gạo chất lượng thấp giảm, nếu không có những thay đổi kịp thời, có thể sẽ xuất hiện thời điểm ngành lúa gạo sẽ phải gánh chịu hiện tượng tăng trưởng bần cùng hóa (immiserizing growth) khi sản lượng tăng nhưng thu nhập giảm do chi phí đầu vào tăng và giá bán giảm.

(3) Thể chế về xuất khẩu lúa gạo:

¹ Xem Chu và cộng sự (2016)

Thế chế về xuất khẩu gạo đang là một rào cản lớn đối với đầu tư, sáng tạo và tương trường NSLĐ. Báo cáo này đã chỉ ra cụ thể các rào cản đó, bao gồm các điều kiện phải đáp ứng để được cấp phép xuất khẩu gạo và một cơ chế thi hành bất cập, tạo ra một môi trường kinh doanh bất bình đẳng giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân. Cụ thể, Nghị định 109/NĐ-CP/2010 về kinh doanh xuất khẩu gạo đề ra điều kiện kinh doanh xuất khẩu gạo là rất ngặt nghèo và bất hợp lý, bao gồm: (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, xát 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. Những điều kiện này đòi hỏi vốn đầu tư lớn và một doanh nghiệp mới thành lập không thể vượt qua để tham gia xuất khẩu gạo.

Quan trọng hơn, quy định của Nhà nước đang tạo điều kiện cho Hiệp hội lương thực Việt Nam (VFA) nắm thị 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 quy định của Nghị định 109/2010/NĐ-CP các doanh nghiệp xuất khẩu gạo sau khi ký hợp đồng xuất khẩu phải đăng ký với VFA trong vòng ba ngày làm việc (điều 17). Trong khi đó, các công ty lương thực nhà nước, bao gồm VINAFOODS I và VINAFOODS II, lại được giao vị trí chủ tịch VFA. Rõ ràng những quy định pháp luật hiện nay đang tạo ra một lợi thế rất lớn cho các DNNN trong xuất khẩu gạo. Điều này có vẻ đi ngược lại tinh thần bình đẳng giữa các của Hiến pháp 2013 theo đó “Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật” (Điều 51, khoản 2).

Các quy định này đã và đang cản trở đầu tư, sáng tạo trong sản xuất lúa gạo, tiết tiêu mọi nỗ lực nâng cao chất lượng gạo và xây dựng thương hiệu gạo xuất khẩu của Việt Nam. Nhiều doanh nghiệp có sản phẩm chất lượng cao, giá trị gia tăng cao nhưng không được phép xuất khẩu, phải nhờ doanh nghiệp khác xuất khẩu thay. Tư duy sản lượng lớn cộng với một cấu trúc thị trường do doanh nghiệp xuất khẩu gạo, nhất là doanh nghiệp gạo nhà nước đứng đầu, dẫn dắt chuỗi giá trị, đã khiến cho ngành lúa gạo của Việt Nam tiếp tục phải chạy theo mô hình “lượng lớn, chất kém” vì những đơn vị sản xuất lúa chất lượng cao, quy mô lớn cuối cùng cũng chỉ bán được lúa với giá tương tự như gạo chất lượng thấp. Việc mở rộng quy mô sản xuất lúa chất

lượng cao cũng sẽ gặp khó khăn do khó vượt qua được rào cản xuất khẩu để tiếp cận thị trường thế giới.

Trên cơ sở phân tích, đánh giá thể chế trong chuỗi giá trị lúa gạo, Báo cáo đi đến những nhiều khuyến nghị cải cách thể chế, chính sách. Các khuyến nghị quan trọng nhất được tóm tắt như sau:

(i) Về thể chế, chính sách đất trồng lúa nói riêng và đất nông nghiệp nói chung

- *Thứ nhất - Bỏ hạn điền:* Báo cáo khuyến nghị sửa Luật Đất đai năm 2013 theo hướng bỏ quy định về hạn điền (Điều 129 và Điều 130); các quy định về hạn điền đang cản trở sản xuất nông nghiệp ở quy mô lớn và làm giảm nhu cầu đầu tư vào nông nghiệp.
- *Thứ hai - Bỏ quy hoạch đất trồng lúa:* Báo cáo khuyến nghị bỏ các quy hoạch hiện nay về đất trồng lúa, cụ thể là các quy định về bảo vệ đất trồng lúa trong các văn bản: Nghị quyết 63/2009/NQ-CP về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia, Nghị quyết 17/2011/QH13 về quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Nghị định 42/2012/NĐ-CP về quản lý, sử dụng đất trồng lúa. Ở một số địa phương có ưu thế tự nhiên và NSLĐ ngành lúa gạo cao, nên sử dụng các biện pháp khuyến khích và hỗ trợ nâng cao hơn nữa NSLĐ để khuyến khích sản xuất lúa gạo thay vì bắt buộc trồng lúa.
- *Thứ ba – Coi quyền sử dụng đất nông nghiệp là tài sản và bảo vệ quyền sử dụng đất nông nghiệp tốt hơn:* Báo cáo khuyến nghị sửa đổi chính sách về đất nông nghiệp nói chung và đất trồng lúa nói riêng để bảo vệ quyền sử dụng đất nông nghiệp, đất trồng lúa như một tài sản có giá trị như các loại đất khác, tài sản khác. Cụ thể, Báo cáo khuyến nghị sửa đổi Luật đất đai như sau: (a) thừa nhận quyền sử dụng lâu dài đối với đất nông nghiệp nói chung và đất trồng lúa nói riêng (Điều 126 Luật Đất đai 2013), người nông dân không bị mất quyền sử dụng khi chuyển sang hoạt động phi nông nghiệp, có thể chuyển nhượng đất nông nghiệp hoặc góp vốn khi không muốn tiếp tục sản xuất nông nghiệp; (b) bỏ các quy

định về thu hồi đất để giao đất cho người sử dụng khác trong Luật Đất đai 2013 (các Điều 61, 62 và 63), thay vào đó Nhà nước thực hiện trưng thu, trưng mua đất cho các dự án phục vụ mục đích quốc phòng, an ninh và hạ tầng kinh tế - xã hội, có bồi thường theo mức giá thị trường; chủ đầu tư các dự án thương mại phải tự thương lượng để mua hoặc thuê đất của người sử dụng; (c) Xóa bỏ hạn chế về chuyển nhượng đất trồng lúa (Điều 191 Luật Đất đai 2013) để người nông dân có thể tự do chuyển nhượng đất nông nghiệp cho mọi đối tượng có nhu cầu, bao gồm cả tổ chức, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Nhà nước quản lý đất bằng cách phê duyệt mục đích sử dụng đất, không quản lý đối tượng nắm quyền sử dụng đất. Cách bảo vệ người nông dân tốt nhất là trao quyền cho họ để họ tự bảo vệ mình, tự quyết định việc sử dụng tài sản của mình thông qua giao dịch thị trường. Nhà nước có thể sử dụng thuế sử dụng đất lũy tiến để hạn chế hành vi tích tụ đất cho mục đích đầu cơ, không sử dụng cho sản xuất.

(ii) Về thể chế, chính sách sản xuất lúa gạo:

- *Thứ tư - Bỏ mục tiêu sản lượng:* Báo cáo khuyến nghị bỏ mục tiêu tổng sản lượng lúa gạo (Nghị quyết 63/2009/NQ-CP về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia), và chuyển sang các mục tiêu thực chất hơn về an ninh lương thực, cụ thể là NSLĐ và thu nhập của người dân.

(iii) Về thể chế, chính sách xuất khẩu gạo:

- *Thứ năm – Bỏ các điều kiện xuất khẩu gạo:* Báo cáo khuyến nghị bỏ các rào cản xuất khẩu gạo trong Nghị định 109/2010/NĐ-CP và loại bỏ các đặc quyền mà Nhà nước đã trao cho VFA. Đồng thời, Báo cáo cho rằng cần thay đổi tổ chức và chức năng của VFA, để VFA trở thành một hiệp hội ngành hàng bình thường với sự tham gia của toàn bộ các tác nhân trong chuỗi giá trị lúa gạo, từ người trồng lúa đến xay xát, người phân phối nội địa và thương nhân xuất khẩu.
- *Thứ sáu – Hỗ trợ tiếp cận thị trường cho lúa gạo:* Báo cáo khuyến nghị Nhà nước hỗ trợ doanh nghiệp xuất khẩu gạo tiếp cận thị trường xuất khẩu bằng cách cung cấp thông tin và sử dụng cơ quan đại diện ngoại

giao, thương mại giúp doanh nghiệp thiết lập sự hiện diện thương mại trực tiếp ở các thị trường nước ngoài (thành lập văn phòng đại diện, công ty, kho bãi; tiếp cận đối tác nhập khẩu; v.v.).

Tóm lại, ngành lúa gạo Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều thách thức và nhiều rào cản thể chế. Hệ thống chính sách, thể chế về lúa gạo của Việt Nam hiện nay được xây dựng trên nền tảng của các mục tiêu không còn phù hợp với thực tiễn và tư duy can thiệp hành chính, không phù hợp với định hướng xây dựng một nền kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại. Do đó, Nhà nước cần thực hiện các biện pháp cải cách mạnh mẽ nhằm tháo gỡ các rào cản thể chế trong các công đoạn của chuỗi giá trị lúa gạo. Cải cách thể chế là con đường nhanh nhất, bền vững nhất để thúc đẩy tăng trưởng năng suất lao động của cả nền kinh tế nói chung và ngành lúa gạo nói riêng.

I. Giới thiệu về nghiên cứu

1. Lý do thực hiện nghiên cứu

Lúa gạo đóng vai trò quan trọng đối với người dân Việt Nam. Lúa gạo là cây lương thực chính của Việt Nam và cung cấp nguồn dinh dưỡng quan trọng hàng đầu cho dân cư. Trồng lúa cũng là công việc của nhiều người dân. Theo số liệu của TCTK, năm 2015 44% người lao động làm việc trong ngành nông nghiệp, phần lớn trong số đó tham gia trồng lúa. Lúa gạo là nguồn thu nhập chính cho rất nhiều hộ gia đình ở nông thôn Việt Nam. Lúa gạo cũng là một mặt hàng xuất khẩu quan trọng trong nhóm hàng nông nghiệp của Việt Nam, đem lại một nguồn ngoại tệ đáng kể cho đất nước, nhất là trong giai đoạn những năm 2000². Năm 2012 xuất khẩu gạo của Việt Nam đạt mức cao nhất là 8,5 triệu tấn và đạt giá trị 3,7 tỷ USD. Tuy nhiên, thu nhập của người nông dân trồng lúa vẫn rất thấp so với các ngành nông nghiệp khác và so với thu nhập trung bình của cả nước.

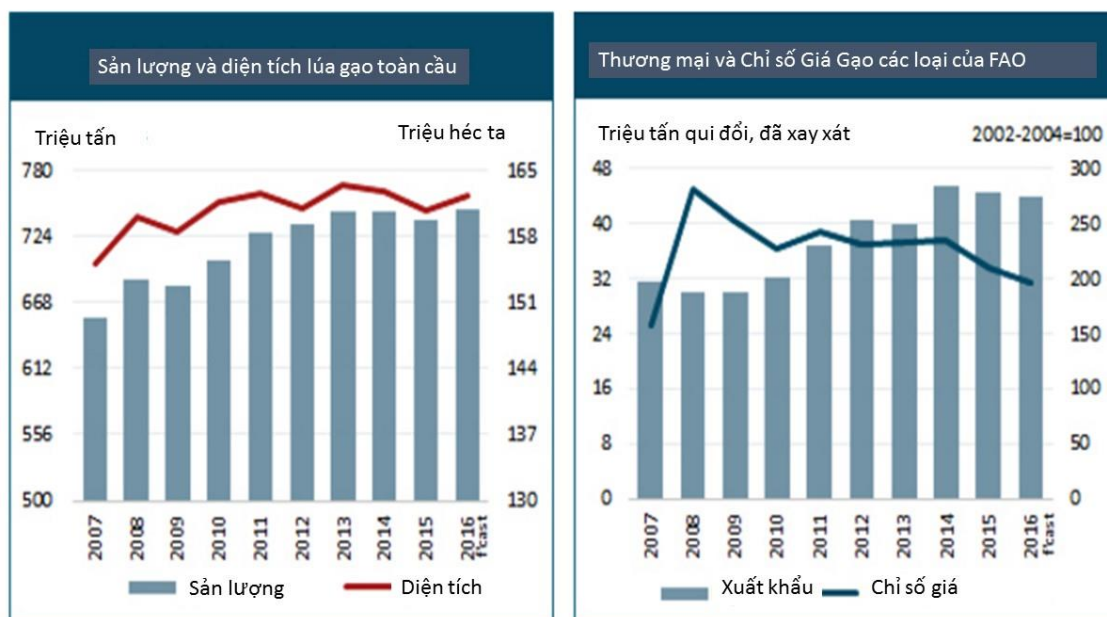
Trong những năm gần đây, ngành lúa gạo của Việt Nam gặp nhiều khó khăn. Trong khi giá lương thực thế giới vẫn tiếp tục đà tăng chậm (Hình 1), tình hình biến đổi khí hậu đang làm cho sản xuất nông nghiệp của Việt Nam khó khăn hơn. Quý I/2016, lần đầu tiên GDP ngành nông nghiệp Việt Nam tăng trưởng âm so với cùng kỳ năm trước do tác động của hạn hán và ngập mặn.

Ngành nông nghiệp Việt Nam đang đứng trước những cơ hội cũng như thách thức to lớn của hội nhập kinh tế quốc tế. Các hiệp định thương mại tự do mà Việt Nam tham gia, ví dụ Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam – EU (EVFTA), sẽ tạo điều kiện cho hàng nông sản của Việt Nam tiếp cận các thị trường lớn trên thế giới. Tuy nhiên, các cơ hội này chỉ có thể thành hiện thực nếu hàng nông sản của Việt Nam đáp ứng được các tiêu chuẩn về chất lượng và đáp ứng được sở thích của người tiêu dùng ở các thị trường phát triển đó³. Điều này đặt ra yêu cầu đổi mới toàn bộ quá trình sản xuất lúa gạo để đáp ứng yêu cầu của những thị trường tiềm năng nói trên.

² Tuy nhiên, cần lưu ý rằng đây chưa chắc đã là giá trị cao nhất có thể do có sự can thiệp khá nhiều của nhà nước thông qua hợp đồng chính phủ và DNNN, và chưa chắc đã phải là hiệu quả nhất tính về giá trị gia tăng và thu nhập cho người dân.

³ Theo Người Lao Động, người Việt ở Hoa Kỳ, một nhóm khách hàng tiềm năng của gạo Việt Nam, đang chủ yếu ăn gạo Thái Lan (xem tại <http://nld.com.vn/kinh-te/gao-viet-dang-o-dau-20151021220018081.htm>)

Hình 1 – Sản lượng và giá lúa gạo



Nguồn: FAO, xem ngày 15/9/2016 tại <http://www.fao.org/economic/est/publications/rice-publications/rice-market-monitor-rmm/en/>

Để đối phó với các thách thức của biến đổi khí hậu và hội nhập, nỗ lực của từng nông dân và từng doanh nghiệp là không đủ. Điều cần thiết là các cơ quan nhà nước hữu quan thực hiện rà soát hệ thống chính sách, thể chế và hoạt động của thị trường để đề ra và thực hiện các biện pháp cải cách cần thiết. Đây là việc làm thiết yếu để vượt qua các thách thức, nâng cao năng suất lao động ngành lúa gạo và thu nhập của nông dân trồng lúa. Đó chính là góp phần hữu hiệu vào việc thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và kế hoạch tái cơ cấu nền kinh tế mà Đảng và Nhà nước đã đề ra.

2. Mục tiêu của nghiên cứu

Mục tiêu lớn nhất và cuối cùng của nghiên cứu này là góp phần nâng cao năng suất lao động, sức cạnh tranh ngành lúa gạo Việt Nam và thu nhập của người nông dân trồng lúa. Để đạt được mục tiêu này, nghiên cứu sẽ cố gắng chỉ ra các rào cản, điểm nghẽn về thể chế và chính sách đối với tăng trưởng năng suất lao động trong ngành lúa gạo và thu nhập người nông dân trong tương quan với các tác nhân khác

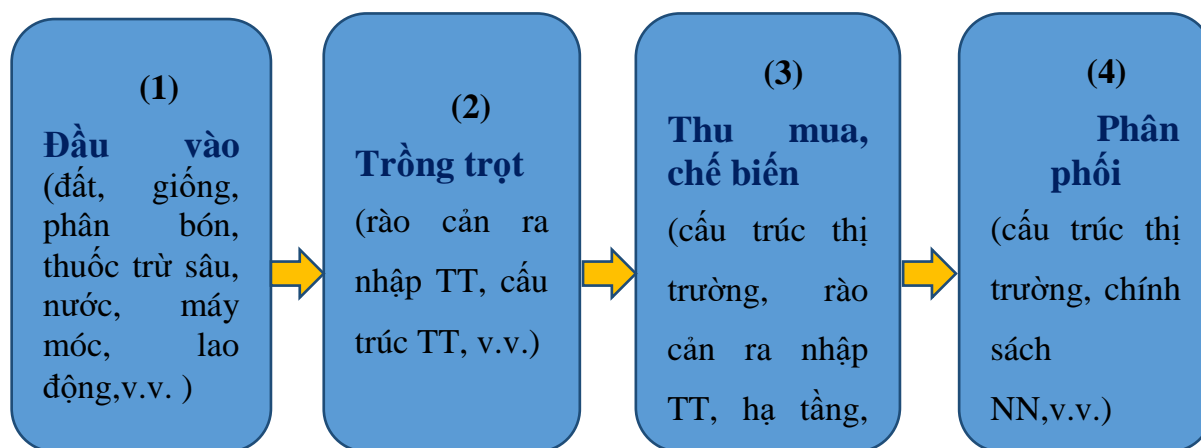
trong chuỗi cung ứng lúa gạo⁴. Trên cơ sở đó, nghiên cứu sẽ đề ra các khuyến nghị chính sách để giúp đạt được mục tiêu lớn nhất là năng suất lao động, khả năng cạnh tranh và thu nhập của người nông dân trong ngành lúa gạo.

3. Phạm vi nghiên cứu

Nghiên cứu này hướng tới các chính sách, thể chế, chương trình hỗ trợ người sản xuất, cấu trúc thị trường, các quan hệ giữa Nhà nước và doanh nghiệp và các yếu tố khác có thể ảnh hưởng đến hành vi sản xuất, kinh doanh của nông dân, doanh nghiệp, qua đó ảnh hưởng đến năng suất lao động và thu nhập của ngành lúa gạo. Như vậy, không có giới hạn về mặt loại hình thể chế, chính sách hoặc rào cản đối với tăng trưởng năng suất lao động và thu nhập của người dân.

Xét theo chuỗi sản xuất đầu vào – đầu ra, nghiên cứu này tập trung nhiều hơn vào công đoạn trồng lúa – xay xát – phân phối hơn là công đoạn chuẩn bị các yếu tố đầu vào. Nói cách khác, nghiên cứu này tập trung vào các rào cản thể chế ở các công đoạn từ (2) đến (4) trong lưu đồ về chuỗi sản xuất lúa gạo trong Sơ đồ 1 dưới đây. Tuy nhiên, đất đai là một chủ đề trọng tâm của nghiên cứu này do tác động to lớn của nó đến năng suất lao động và đặc điểm cụ thể của các quy định về đất đai ở Việt Nam. Các yếu tố đầu vào khác cũng sẽ được phân tích với các mức độ khác nhau.

Sơ đồ 1 – Chuỗi sản xuất và phân phối lúa gạo



⁴ Có thể có nhiều nguyên nhân khác ngoài nguyên nhân thể chế, chính sách nhưng các nguyên nhân đó không phải là trọng tâm của nghiên cứu này.

II. Thực trạng ngành lúa gạo Việt Nam

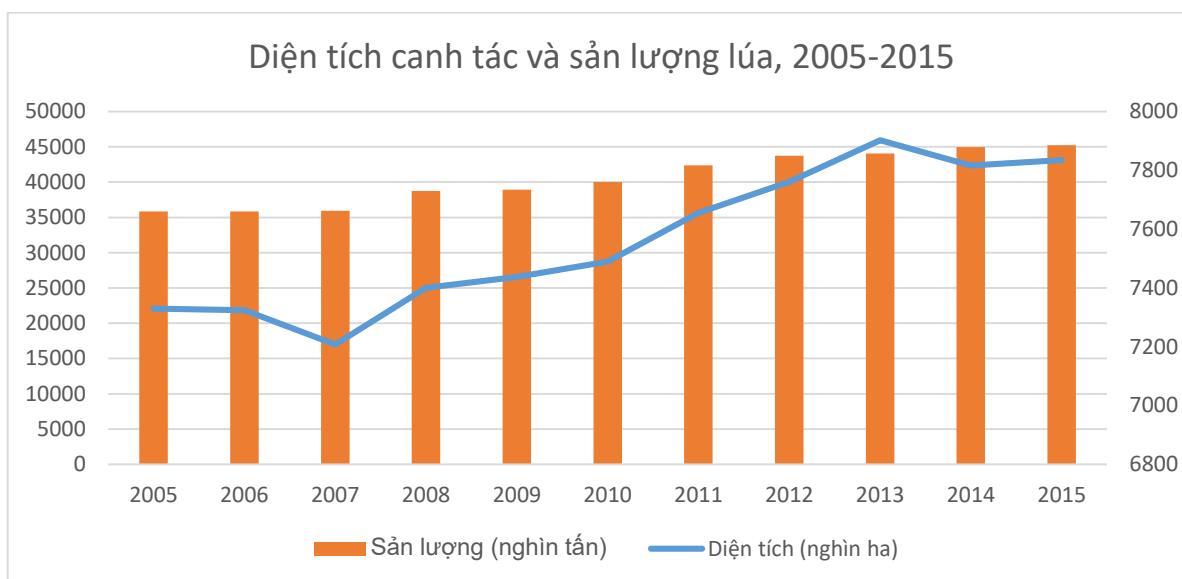
1. Tổng quan ngành lúa gạo Việt Nam

a) Sản lượng và năng suất

Ngành lúa gạo Việt Nam là một trong những ngành kinh tế thành công nhất của Việt Nam xét về tăng trưởng sản lượng. Từ một nước thiếu lương thực vào cuối những năm 1980, Việt Nam đã trở thành nước xuất khẩu gạo hàng đầu trên thế giới. Nguyên nhân chính là Việt Nam có năng suất ngành lúa gạo khá cao. Theo Bộ NNPTNT, năng suất lúa năm 2014 của Việt Nam đạt 57,6 tạ/ha, cao nhất trong khu vực Đông Nam Á. Tốc độ tăng sản lượng lúa của Việt Nam là khá cao, đạt 2,7% trong giai đoạn 1986-2013. Nhờ sản lượng tăng cao nên xuất khẩu gạo của Việt Nam cũng đạt tốc độ cao, trung bình 14%/năm về lượng và 10%/năm về giá trị trong giai đoạn 1989-2012 (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn 2015).

Trong mười năm qua diện tích canh tác và sản lượng lúa của Việt Nam đều tăng mặc dù đất diện tích tự nhiên giảm đi do quá trình đô thị hóa. Đây là kết quả của việc thâm canh, tăng vụ và sử dụng các giống cho sản lượng cao. Hình 1 cho thấy sản lượng gạo của Việt Nam đã tăng gần 10 triệu tấn trong 10 năm qua trong khi diện tích canh tác tăng thêm khoảng 600 nghìn ha nhờ tăng vụ. Về năng suất, trung bình giai đoạn 2005-2015 Việt Nam đạt 5,4 tấn/ha, cao hơn so với nhiều nước trồng lúa khác. Đương nhiên, chúng ta khó có thể vừa có năng suất cao vừa có chất lượng cao.

Hình 1 – Diện tích canh tác và sản lượng lúa 2005-2015



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2016)

Theo Niên giám thống kê 2015, diện tích đất trồng lúa ở khu vực ĐBSCL chiếm hơn 50% tổng diện tích lúa trên cả nước. Số hộ trồng lúa ở khu vực ĐBSCL chỉ chiếm 16% trong tổng số hộ trồng lúa trên cả nước nhưng sản xuất hơn một nửa tổng sản lượng lúa. Diện tích đất trồng lúa bình quân mỗi hộ ở khu vực ĐBSCL là khoảng 1,29 ha, cao hơn nhiều so với mức trung bình của cả nước là khoảng 0,44 ha. Khoảng 47% số hộ trên cả nước có diện tích đất trồng lúa dưới 0,2 ha. Tỷ lệ này ở khu vực đồng bằng sông Hồng là 63%, trong khi ở khu vực ĐBSCL chỉ là khoảng 8%. Khoảng 55% số hộ ở ĐBSCL có diện tích đất trồng lúa dao động từ 0,5 đến 2 ha, tỷ lệ này ở ĐBSH chỉ khoảng 2% và trên cả nước là khoảng 13%. Số hộ có diện tích đất trên 2 ha chủ yếu tập trung ở ĐBSCL, chiếm khoảng 14%.

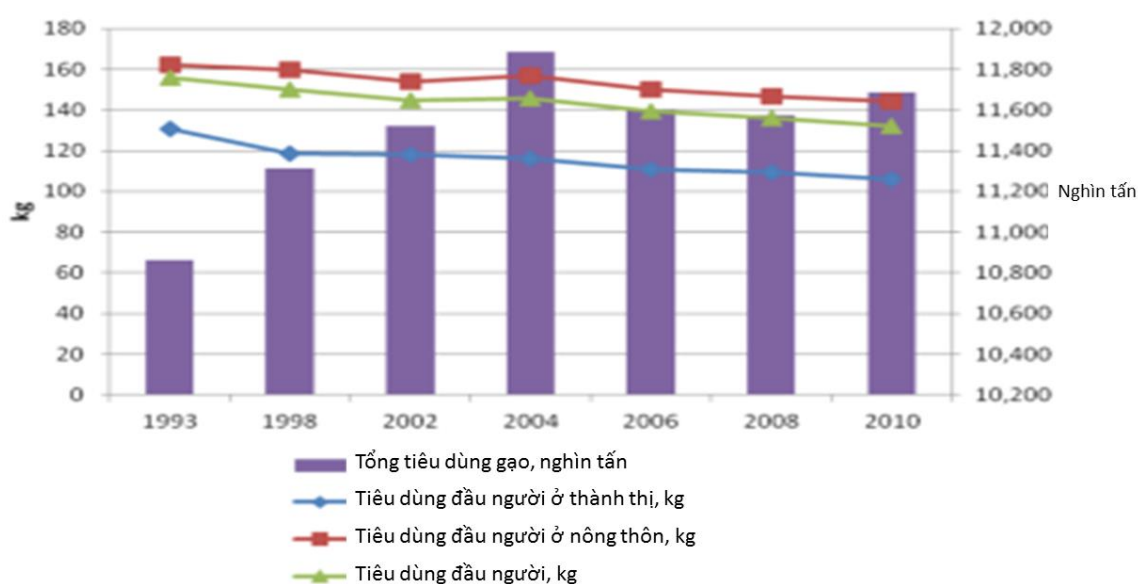
Với quy mô đất canh tác nhỏ như vậy, điều khó tránh khỏi là năng suất yếu tố tổng hợp ngày càng giảm và sản lượng tăng chủ yếu nhờ thâm canh, tăng sử dụng các yếu tố đầu vào, nhất là phân bón. Điều này dẫn đến thu nhập thấp cho nông dân trồng lúa, nhất là khi so với các ngành nông nghiệp khác và toàn bộ nền kinh tế (xem bên dưới).

b) Tiêu dùng nội địa

Kinh tế tăng trưởng đã tạo điều kiện cho người dân thay đổi khẩu phần theo hướng giảm gạo và tăng các loại thực phẩm khác có hàm lượng dinh dưỡng cao hơn.

Theo tính toán dựa trên Khảo sát mức sống hộ gia đình của TCTK, nhu cầu tiêu thụ gạo trung bình của Việt Nam ngày càng giảm, từ mức gần 160 kg/người năm 1993 xuống còn khoảng 125 kg/người năm 2010 (Oxfam 2013). Tổng lượng gạo tiêu dùng nội địa tăng lên mức đỉnh ở năm 2004, sau đó giảm dần trong các năm tiếp theo (Hình 2). Con số này tiếp tục giảm trong những năm gần đây. Theo số liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình 2014, lượng gạo tiêu thụ trung bình năm 2014 chỉ là 113 kg/người⁵.

Hình 2 - Tổng tiêu dùng lúa gạo và tiêu dùng bình quân đầu người ở Việt Nam, 1993-2010

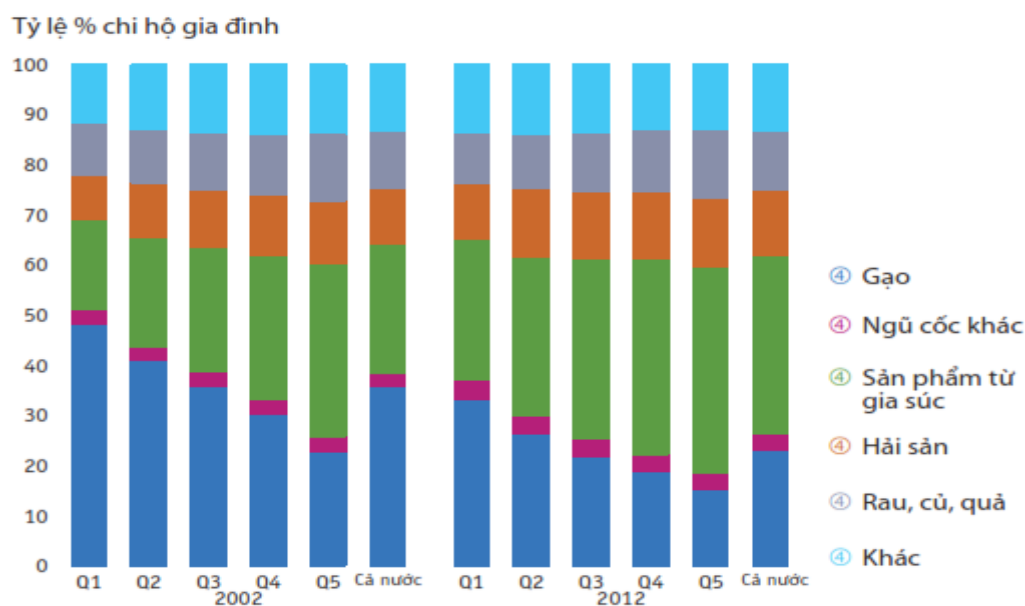


Nguồn: Oxfam 2013 dựa trên số liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình các năm

Do thu nhập của các nhóm dân cư đều tăng, chi tiêu cho gạo của các nhóm dân cư phân theo thu nhập đều giảm. Hình 2 cho thấy đối với nhóm 20% hộ gia đình có thu nhập thấp nhất, tỷ lệ chi cho gạo trong tổng chi ăn uống thường xuyên giảm từ gần 50% năm 2002 xuống còn gần 40% tổng chi năm 2012. Tính trung bình cả nước, chi cho gạo giảm từ khoảng 40% năm 2002 xuống còn khoảng 30% năm 2012. Số liệu VHLSS 2014 cho thấy con số này chỉ là gần 20%.

⁵ Tác giả tự tính toán từ bộ số liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình 2014 của Tổng cục thống kê. Cụ thể, đây là số liệu từ câu hỏi về lượng gạo tẻ hộ gia đình tiêu thụ trong tháng gần nhất (chia trung bình đầu người rồi nhân 12 tháng). Con số này chưa tính đến tiêu thụ gạo gián tiếp, vụ dụ như bún, phở, nhưng xu hướng giảm đi là rõ ràng.

Hình 2– Tỷ lệ chi tiêu hộ gia đình phân theo nhóm ngũ vị phân thu nhập, 2002 và 2012



Nguồn: IPSARD, theo VHLSS.

Nguồn: NHTG, Chuyển đổi nông nghiệp Việt Nam, 2016

Trong những năm gần đây, thị trường gạo trong nước xuất hiện xu hướng tiêu dùng gạo nhập khẩu, nhất là gạo thơm của Thái Lan và Campuchia. Với thu nhập ngày càng tăng lên, một bộ phận người tiêu dùng Việt Nam đang tìm đến gạo Thái Lan và Campuchia vì chúng có thơm hơn và ngon hơn. Nhu cầu tiêu dùng tăng đã dẫn đến hiện tượng nhập lậu gạo Thái Lan về bán ở một số thị trường, ví dụ như thành phố Hồ Chí Minh⁶.

c) Xuất khẩu

Sự gia tăng sản lượng lúa gần như liên tục trong suốt hơn 2 thập kỷ qua đã giúp Việt Nam không những đảm bảo an ninh lương thực trong nước mà còn liên tục là một trong 3 nước xuất khẩu gạo nhiều nhất thế giới. Cụ thể, từ mức xuất khẩu 1,99 triệu tấn năm 1995, sản lượng gạo xuất khẩu đã tăng lên mức 3,48 triệu tấn năm 2000 và 8,02 triệu tấn vào năm 2012. Nhờ mức tăng sản lượng này, số ngoại tệ Việt Nam thu về nhờ xuất khẩu gạo đã tăng từ mức 854,6 triệu USD năm 1996 lên mức 3.678 triệu USD vào năm 2012. Hiện nay, Việt Nam xuất khẩu gạo đi trên 150 nước, trong

⁶ Ngọc Ánh, “Gạo lậu Thái Lan đổ về Sài Gòn”, *Người lao động*, ngày 17/12/2015, xem tại <http://nld.com.vn/kinh-te/gao-lau-thai-lan-do-ve-sai-gon-20151217213534683.htm>

đó những năm gần đây chủ yếu là Trung Quốc (chiếm 38%), Philippin (9%), Malaysia (9%), Bờ Biển Ngà (9%)⁷. Tuy nhiên, từ năm 2014 kim ngạch xuất khẩu gạo có xu hướng giảm và kim ngạch xuất khẩu gạo không còn vai trò đáng kể trong tổng kim ngạch xuất khẩu quốc gia. Năm 2016, xuất khẩu gạo chỉ đạt khoảng 2 tỷ USD, thấp hơn so với xuất khẩu rau quả, cà phê, tôm, v.v.

d) *Thách thức đối với ngành lúa gạo*

Hiện nay, ngành lúa gạo Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều thách thức do những đặc điểm riêng của mình. Cụ thể là:

- *Thứ nhất*, quy mô sản xuất lúa gạo nói riêng và nông nghiệp nói chung ở Việt Nam rất nhỏ. Theo số liệu của Tổng cục thống kê (2012), năm 2011 Việt Nam có 8,8 triệu hộ nông dân, trong đó 53% hộ nông dân có đất canh tác dưới 0,5 ha, và 30,4% số hộ có đất canh tác từ 0,5 đến dưới 2 ha. Riêng về trồng lúa, 85% hộ trồng lúa có diện tích sản xuất dưới 0,5ha (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn 2015). Quy mô nhỏ khiến khó cải thiện được năng suất và thu nhập của người nông dân. Ước tính với diện tích 0,5 ha một hộ gia đình chỉ có thể đạt thu nhập trung bình là 3,9 triệu đồng/người/năm (tỉnh An Giang, năm 2013), thấp hơn mức chuẩn nghèo nông thôn⁸. Đã bắt đầu xuất hiện hiện tượng nông dân bỏ nghề trồng lúa để kiếm việc làm khác cho thu nhập cao hơn trên diện rộng (Nguyễn Thế Tràm 2015).
- *Thứ hai*, hiện tượng biến đổi khí hậu đã tác động nặng nề và ngày càng mạnh hơn đến sản xuất lúa gạo do nước biển dâng, hạn hán và lũ lụt. Trong nửa đầu năm 2016, lần đầu tiên sản xuất nông nghiệp của Việt Nam tăng trưởng âm kể từ khi Đổi Mới. Ngoài lý do thảm họa môi trường do nhà máy thép Formosa gây ra ở Hà Tĩnh, ngập mặn ở đồng bằng sông Cửu Long và hạn hán ở miền Trung và Tây Nguyên là nguyên nhân trực tiếp gây ra điều này. Hơn nữa, nguồn nước cho sản xuất nông nghiệp đang giảm dần do các nước thượng nguồn xây đập thủy điện. Vấn đề thiếu nước có ảnh hưởng lớn đối với đồng

⁷ Số liệu Tổng cục Hải quan năm 2013 được dẫn trong Đề án Tái cơ cấu ngành lúa gạo đến năm 2020 của Bộ NN-PTNT (2015).

⁸ Ấp Bắc, “Người trồng lúa nếu lãi 50% vẫn nghèo”, xem ngày 9/11/2016 tại <http://baoapbac.vn/kinh-te/201405/thu-nhap-cua-nguoi-trong-lua-thuc-trang-amp-giai-phap-thao-go-de-nong-dan-thoat-ngheo-bai-1-nguoi-trong-lua-neu-lai-50-van-ngheo-487857/>

bằng sông Cửu Long, vựa lúa của Việt Nam. 62% lượng nước của Việt Nam được sản sinh từ nước ngoài. Riêng hệ thống sông Cửu Long con số này là 81%⁹.

- *Thứ ba*, sản xuất lúa gạo Việt Nam đang chú trọng về lượng, chưa chú trọng về chất, do đó năng suất lao động thấp. Nhiều hộ nông dân trồng giống IR50404, một giống lúa có sản lượng cao nhưng chất lượng thấp. Hộ trồng giống này cũng là vì chi phí sản xuất thấp, tỷ lệ thu hồi sau xay xát cao hơn 1-2% so với các loại lúa khác. Nhiều khi do nhu cầu dễ dãi của một số thị trường xuất khẩu, nhất là thị trường Trung Quốc, gạo IR50404 vẫn bán được giá tốt và chỉ thấp hơn một mức nhỏ so với gạo thơm hạt dài (Nguyễn et al. 2013).
- *Thứ tư*, các nhà sản xuất lúa gạo đang sử dụng quá nhiều loại giống khác nhau với chất lượng khác nhau. Viện lúa Đồng bằng Sông Cửu Long cho biết họ đã lai tạo ra 161 giống lúa khác nhau và nông dân thực tế sử dụng mấy chục loại giống khác nhau. Thực tế, trong một vụ nông dân ở đồng bằng sông Cửu Long sử dụng 45-50 giống lúa khác nhau. Tuy giống lúa thơm ngày càng được sử dụng nhiều hơn, vẫn có quá nhiều loại giống được sử dụng và cho ra các loại gạo có chất lượng rất khác nhau. Điều này là khác biệt với Thái Lan nơi nông dân phần lớn chỉ trồng 3 loại lúa thơm có chất lượng khá tương đồng. Do đó chất lượng gạo của Việt Nam thấp và không đồng đều, nhiều giống gạo trộn lẫn, kích thước và chất lượng không đồng nhất. Gạo xuất khẩu của Việt Nam thường có nhiều giống gạo trộn lẫn, kích thước và chất lượng không đồng nhất. Do đó, giá gạo của Việt Nam trên thị trường thế giới luôn thấp hơn giá gạo của Thái Lan.
- *Thứ năm*, sản xuất lúa gạo ở Việt Nam sử dụng rất nhiều phân bón và thuốc trừ sâu. Đồng thời, cường độ canh tác cao, từ 2 đến 3 vụ một năm. Nguy cơ suy thoái đất và ô nhiễm môi trường là rất lớn. Tính bền vững của sản xuất lúa gạo đang là một câu hỏi lớn. Hiện nay, nhiều nguồn nước ở nông thôn đã bị ô nhiễm khiến cho sản xuất nông nghiệp, bao gồm cả trồng lúa, bị thiệt hại đáng kể.

⁹ Minh Xuân, 2016, 'Việt Nam đối mặt nguy cơ thiếu nước ngọt gia tăng', *Sài Gòn Giải Phóng Online*, ngày 28/11, xem tại <http://www.sggp.org.vn/moitruongdothi/2016/11/442116/>.

2. Cấu trúc thị trường theo từng công đoạn trong chuỗi giá trị lúa gạo

a) Trồng lúa

Tham gia trồng lúa ở Việt Nam chủ yếu là hộ gia đình với quy mô canh tác nhỏ. Theo số liệu của Tổng cục thống kê (2012), năm 2011 Việt Nam có 8,8 triệu hộ nông dân, trong đó 53% hộ nông dân có đất canh tác dưới 0,5 ha, và 30,4% số hộ có đất canh tác từ 0,5 đến dưới 2 ha. Riêng về trồng lúa, 85% hộ trồng lúa có diện tích sản xuất dưới 0,5ha (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn 2015). Như vậy, có rất nhiều nhà sản xuất nhỏ lẻ. Do hạ tầng kém phát triển và sản lượng nhỏ, họ thường gặp bất lợi trong việc tiếp thị sản phẩm của mình. Chúng ta có thể hiểu tại sao hộ nông dân thường chịu nhiều rủi ro nhất khi có biến động thị trường.

Bên cạnh các hộ gia đình, một số công ty cũng trực tiếp tham gia trồng lúa hoặc hợp tác với các hộ gia đình trồng lúa để tạo nguồn cung cấp lúa gạo cho mình. Nhiều mô hình liên kết giữa công ty thương mại và nông dân đã hình thành và đang mở rộng, nhất là ở đồng bằng sông Cửu Long. Các mô hình hợp tác, liên kết phổ biến là: (i) doanh nghiệp cung cấp giống, vật tư, hướng dẫn kỹ thuật và bao tiêu sản phẩm; (ii) doanh nghiệp và nông dân thỏa thuận tiêu thụ lúa gạo, nông dân tự lo vật tư và lựa chọn giống.

Hiện nay việc liên kết giữa các công ty và người nông dân để hình thành cánh đồng lớn là một hình thức tổ chức sản xuất có lợi cho các bên. Việc tham gia cánh đồng mẫu lớn giúp nông dân cắt giảm chi phí sản xuất, có nguồn cung nguyên vật liệu chất lượng tốt và có sự đảm bảo về tiêu thụ sản phẩm với mức giá hợp lý hơn. Tuy nhiên, mô hình cánh đồng lớn này vẫn là số ít so với phương thức canh tác hộ đơn lẻ phổ biến trên toàn quốc.

Hợp tác xã trồng lúa vẫn tồn tại với số lượng nhỏ hơn rất nhiều so với thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Mô hình hợp tác xã hiện nay đã thay đổi cơ bản so với trước đây, thể hiện nhu cầu hợp tác của nông dân để khắc phục các khó khăn của hộ nông dân riêng lẻ. Tuy nhiên, các hợp tác xã vẫn chưa đủ lớn về phạm vi, quy mô và đủ mạnh trong việc đại diện, bảo vệ quyền lợi của người nông dân trong chuỗi giá trị lúa

gạo. Một số hợp tác xã đã đổi mới các hình thức kinh doanh và đạt được hiệu quả cao nhưng vẫn là số nhỏ trong cấu trúc thị trường lúa gạo.

b) Thu mua và chế biến

Sản xuất lúa gạo thương mại của Việt Nam chủ yếu tập trung ở vùng đồng bằng sông Cửu Long nơi giao thông có nhiều khó khăn do nhiều kênh, rạch và sông ngòi. Do đặc điểm tự nhiên này, nông dân trồng lúa phải phụ thuộc vào các thương lái vì họ có phương tiện vận tải đường thủy lớn để thu gom lúa về các nhà máy xay xát, chế biến. Một cách tự nhiên, việc thu mua lúa gạo của thương lái có tính chất độc quyền và người nông dân gặp bất lợi trong thương lượng giá cả. Bên cạnh đó, giữa thương lái và nông dân còn có quan hệ tín dụng trong đó nông dân phụ thuộc vào nguồn cung cấp vật tư nông nghiệp từ thương lái. Do đó, việc nông dân bị ép giá khi mặt bằng giá giảm và không được hưởng lợi từ giá lúa tăng là chuyện dễ hiểu. Việc lựa chọn giống lúa cũng phụ thuộc vào việc thương lái chấp nhận mua giống lúa nào.

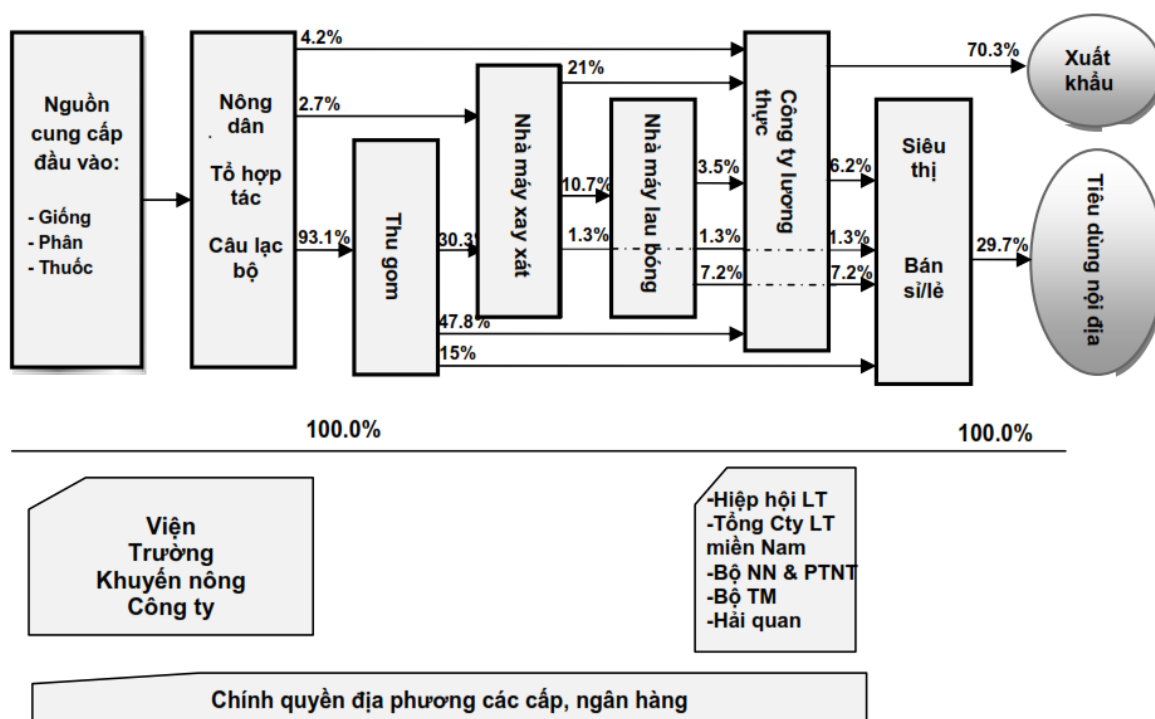
Đối với một số hộ trồng lúa có thỏa thuận, liên kết với các công ty thương mại, họ sẽ bán lúa cho các công ty theo thỏa thuận và giá thị trường tại thời điểm bán. Đối với các hộ nông dân có liên kết với doanh nghiệp, việc thu mua lúa gạo được thực hiện thông qua hợp đồng nông sản (doanh nghiệp đầu tư vùng lúa chuyên canh – xuất khẩu) với các hình thức: (i) hộ sản xuất sử dụng giống, phân bón và tuân thủ qui trình sản xuất của doanh nghiệp hoặc (ii) doanh nghiệp ký hợp đồng bao tiêu sản phẩm, nông dân tự lựa chọn kỹ thuật sản xuất. Chính quyền địa phương đóng vai trò phổ biến thông tin, vận động tham gia cơ chế hợp tác và trung gian giải quyết các vấn đề phát sinh. Theo hình thức này, doanh nghiệp cam kết thu mua lúa với mức giá cao hơn một mức nhất định so với giá thị trường. Thời điểm thu hoạch và mức giá thỏa thuận được thống nhất trước giữa hai bên. Sau khi thu mua, doanh nghiệp sẽ trừ các khoản tạm ứng trước và thanh toán phần tiền còn lại. Tại ĐBSCL, mô hình cánh đồng lớn (CĐL) của Công ty Bảo vệ Thực vật An Giang là mô hình liên kết chuỗi giá trị tương đối hoàn chỉnh, cho phép người dân được quyền đưa ra những lựa chọn có lợi nhất cho mình. Công ty cho phép người dân được lựa chọn hoặc là bán luôn cho công ty, hoặc được ký gửi trong kho của doanh nghiệp để chờ khi nào giá lúa lên có thể bán. Công ty cũng cho phép nông dân bán lúa ra ngoài thị trường nếu như giá thị trường

cao hơn giá thu mua của công ty.

Tuy nhiên, phần lớn các hộ nông dân không tham gia thỏa thuận, liên kết với công ty thương mại và bán lúa cho thương lái. Hầu hết các hộ khi thu hoạch đều bán lúa tươi tại ruộng cho thương lái với mức giá tham khảo qua các kênh môi giới hoặc đài báo. Thông thường, họ phải gặt và bán lúa trong một khung thời gian ngắn do tác động của thời tiết và thiếu kho chứa đủ lớn và đáp ứng được yêu cầu kỹ thuật. Điều này càng khiến họ phụ thuộc hơn vào thương lái.

Trong toàn bộ chuỗi giá trị xuất khẩu, thương lái là tác nhân đóng vai trò rất quan trọng trong việc kết nối từ người sản xuất lúa đến nhà xuất khẩu, và có hoạt động trải dài nhất trong chuỗi. Hình 3 cho thấy có đến 93% lúa gạo tại ĐBSCL được thu gom bởi các thương lái. Sau đó, các thương lái sẽ bán đứt khoảng 13% lúa cho các nhà máy xay xát; 69% sẽ được họ mang đi xay xát rồi bán cho các nhà máy lau bóng/xuất khẩu; 11% số lúa được thương lái bán cho các nhà bán buôn/bán lẻ trong nước sau khi đã được xay xát.

Hình 3 – Sơ đồ chuỗi giá trị lúa gạo ĐBSCL



Nguồn: Võ Thị Thanh Lộc and Nguyễn Phú Sơn (2011)

Ở công đoạn xay xát có hai nhóm nhà máy, thứ nhất là xay gạo và thứ hai là

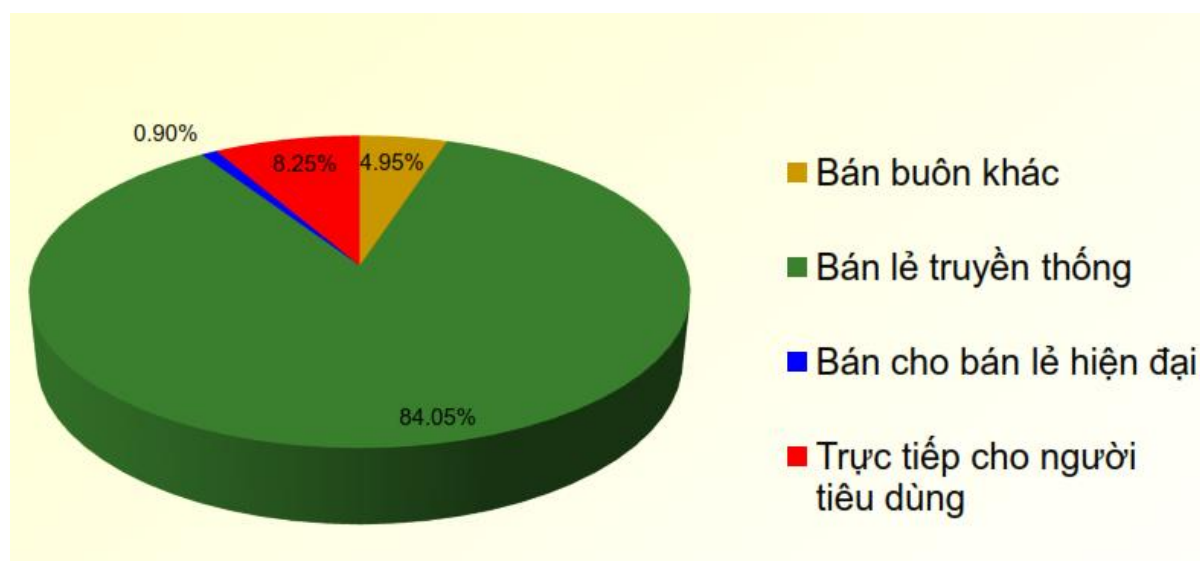
đánh bóng gạo. Các nhà máy xay xát phần lớn đều được bố trí gần nơi sản xuất và dọc theo các tuyến đường thủy để thuận tiện cho việc vận chuyển lúa gạo. Theo quy định của Nghị định 109/2010/NĐ-CP về kinh doanh xuất khẩu gạo, các công ty xuất khẩu gạo phải có nhà máy xay xát. Do đó, nhiều công ty xuất khẩu gạo đã đầu tư nhiều hơn cho hệ thống sấy và xay xát. Nhìn chung số lượng nhà máy xay xát ở là khá lớn và thường hoạt động dưới công suất thiết kế (Nguyễn Công Thành và cộng sự 2013).

c) Phân phối trong nước

Phân phối gạo trên thị trường trong nước vẫn chủ yếu do các cá nhân và doanh nghiệp tư nhân trong nước đảm nhiệm. Bên cạnh một lực lượng bán lẻ gạo ở quy mô cá nhân hoặc hộ gia đình, nhiều công ty tư nhân trong nước tham gia thị trường này. Tìm kiếm nhanh trên Trang vàng (www.trangvangvietnam.com) cho thấy riêng thành phố Hồ Chí Minh có hơn 80 công ty hoạt động trong lĩnh vực gạo.

Bán lẻ truyền thống vẫn là kênh phân phối chính với 84% lượng gạo tiêu thụ trong khi bán lẻ hiện đại (siêu thị, cửa hàng tiện ích) chỉ chiếm chưa đến 1% lượng gạo (Hình 4). Có nhiều lý do giải thích điều này, ví dụ như giá, khoảng cách đến siêu thị, số lựa chọn. Một lý do khác là siêu thị có xu hướng đòi tăng chiết khấu hoặc chỉ bán loại gạo có chiết khấu cao, hạn chế lựa chọn của người tiêu dùng trong siêu thị.

Hình 4 – Cơ cấu thị trường phân phối gạo nội địa



Nguồn: Đào Thế Anh và cộng sự (2014)

Ngoài chi phí cao, thuế VAT cũng là một khó khăn cho kênh phân phối hiện

đại. Các doanh nghiệp phân phối gạo qua kênh hiện đại phải khai báo và nộp 5% thuế VAT trong khi các kênh phân phối truyền thống nằm ngoài khu vực kinh tế chính thức và không phải nộp mức thuế này.

d) Thị trường xuất khẩu gạo

Trước khi có Nghị định 109/2010/NĐ-CP về kinh doanh xuất khẩu gạo, cả nước có hơn 200 doanh nghiệp xuất khẩu gạo. Hiện tại số lượng doanh nghiệp tham gia xuất khẩu gạo vào khoảng hơn 100 đơn vị¹⁰. Mặc dù doanh nghiệp tư nhân ngày càng tham gia nhiều hơn vào thị trường, xuất khẩu gạo tập trung chủ yếu vào các doanh nghiệp nhà nước như VINAFOOD I, VINAFOOD II và các doanh nghiệp nhà nước cấp địa phương, ví dụ như Công ty TNHH một thành viên Cờ Đỏ, tỉnh Long An. Năm 2008, 10 doanh nghiệp xuất khẩu lớn nhất chiếm 70% tổng lượng gạo xuất khẩu của Việt Nam. Riêng VINAFOOD I và VINAFOOD II đã chiếm tỷ trọng khoảng 40%, và cao hơn rất nhiều so với các doanh nghiệp còn lại (Oxfam 2013).

Các doanh nghiệp nhà nước xuất khẩu gạo chiếm tỷ trọng lớn chủ yếu là nhờ các hợp đồng chính phủ hay còn gọi là các hợp đồng tập trung. Các hợp đồng này thường được giao cho Hiệp hội lương thực Việt Nam (VFA) quản lý và phân bổ cho các thành viên của hiệp hội. Trong khi đó các DNNN như VINAFOOD I và VINAFOOD II là những doanh nghiệp đứng đầu VFA và thông thường lãnh đạo của các công ty này cũng là chủ tịch của VFA. Các doanh nghiệp này chủ yếu tham gia các khâu cuối của hoạt động xuất khẩu và dựa nhiều vào hợp đồng liên chính phủ (Bộ NN-PTNT, 2015). Mặc dù những năm gần đây vai trò của các hợp đồng tập trung ngày càng giảm, các hợp đồng này là chỗ dựa quan trọng để các doanh nghiệp này chiếm được ưu thế trên thị trường xuất khẩu gạo.

III. Thể chế, chính sách liên quan đến chuỗi giá trị lúa gạo và tác động đến năng suất và thu nhập của nông dân

¹⁰ Thời báo kinh tế Sài Gòn, “37 doanh nghiệp có thể sẽ không được xuất khẩu gạo”, xem tại <http://www.thesaigontimes.vn/130469/37-doanh-nghiep-co-the-se-khong-duoc-xuat-khau-gao.html>

1. Thể chế, chính sách đối với các yếu tố đầu vào sản xuất

a) Chính sách đất đai liên quan đến trồng lúa

(i) Bảo vệ đất trồng lúa

Chính sách đất đai có vai trò cực kỳ quan trọng trong sản xuất nông nghiệp. Nó quyết định động lực đầu tư sản xuất, tiếp cận tín dụng, ứng dụng KHCN và qua đó quyết định năng suất, khả năng cạnh tranh và thu nhập của người nông dân.

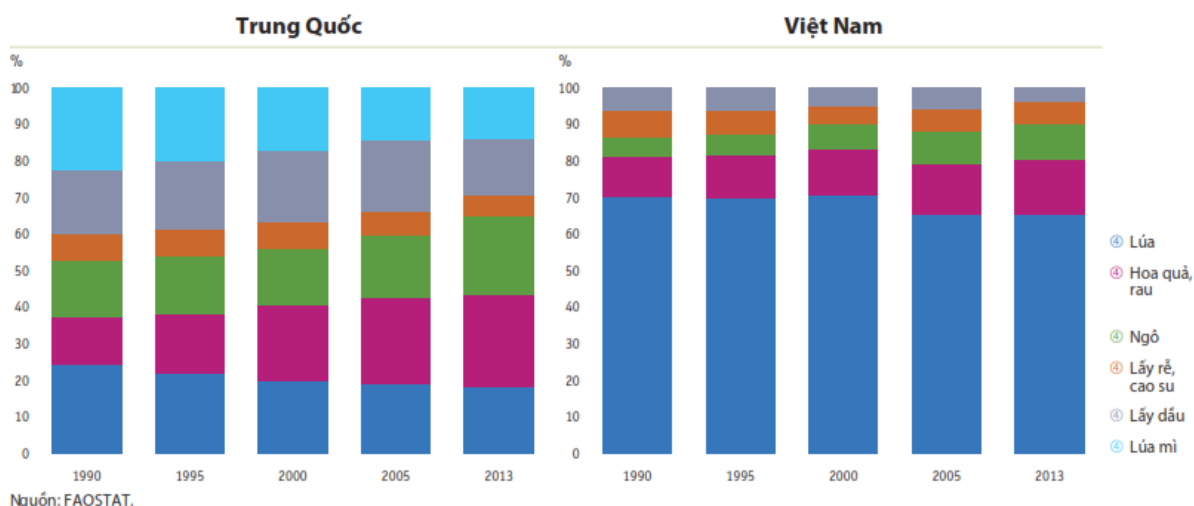
Việt Nam là một quốc gia lúa nước, hình thành và phát triển dựa trên nền sản xuất lúa nước từ khi hình thành quốc gia dân tộc. Do tầm quan trọng của lúa gạo đối với đời sống người dân và đóng góp của nó vào nền kinh tế, Chính phủ có chính sách bảo tồn đất trồng lúa nhằm đảm bảo sản lượng lúa và đảm bảo an ninh lương thực. Sau biến động lớn của giá lúa gạo thế giới năm 2008, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 63/2009/NQ-CP về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia. Nghị quyết này yêu cầu Chính phủ và Bộ NN&PTNT phải giữ 3,8 triệu ha trồng lúa, trong đó 3,2 triệu ha trồng lúa 2 vụ trở lên. Mục đích là duy trì sản lượng lúa đủ đáp ứng nhu cầu trong nước và xuất khẩu khoảng 4 triệu tấn/năm. Theo nghị quyết 63/2009/NQ-CP, diện tích đất lúa cần giữ, bảo vệ nghiêm ngặt phải được xác định cụ thể đến từng địa phương (cấp tỉnh, huyện, xã) và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất lúa đến hộ sử dụng. Chính sách bảo vệ đất lúa được tái khẳng định tại Nghị quyết số 17/2011/HQ13 của Quốc hội về quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020. Nghị quyết này chỉ rõ trong giai đoạn 2011-2015 diện tích đất trồng lúa là 3,951 triệu ha và diện tích trồng lúa 2 vụ là 3,258 triệu ha. Quy hoạch đến năm 2020 diện tích tương ứng là 3,812 triệu ha và 3,222 triệu ha. Năm 2012, một lần nữa chính sách bảo vệ đất trồng lúa được tái khẳng định trong Nghị định 42/2012/NĐ-CP, theo đó Chính phủ sẽ duy trì 3,8 triệu ha đất trồng lúa, tức khoảng 7,6 triệu ha đất canh tác (mỗi năm trồng 2-3 vụ).

Diễn biến thị trường thế giới và mức thu nhập thấp của nghề trồng lúa khiến cho Chính phủ đã có điều chỉnh chính sách bảo vệ đất lúa trong thời gian gần đây. Năm 2015, Chính phủ ban hành Nghị định 35/2015/NĐ-CP về quản lý, sử dụng đất trồng lúa. Nghị định này đã đề cập đến việc chuyển đổi từ trồng lúa sang các cây trồng khác hoặc kết hợp trồng lúa và nuôi thủy sản. Tuy nhiên, Nghị định này có những quy định rất cứng nhắc, khó có thể tuân thủ trong thực tế. Ví dụ, Nghị định này yêu cầu

việc chuyển đổi cây trồng phải phù hợp với kế hoạch chuyển đổi của cấp xã và người muốn chuyển đổi cây trồng phải đăng ký với UBND xã và UBND xã xem xét sự phù hợp với các điều kiện về quy hoạch (Điều 4). Đây là yêu cầu rất khó vì rất ít xã có kế hoạch chuyển đổi cây trồng¹¹. Theo Nghị định này và theo hướng dẫn thủ tục đăng ký chuyển đổi cây trồng của Bộ NN&PTNT, UBND xã có quyền từ chối việc đăng ký chuyển đổi cây trồng. Có thể nói đây là một bước cải cách nửa vời và chưa thể coi trói người nông dân trồng lúa khỏi những ràng buộc về bảo vệ đất trồng lúa.

Do chính sách đất lúa nêu trên, ngành nông nghiệp Việt Nam có một cơ cấu trồng trọt chậm thay đổi. Trong giai đoạn 1990-2013, đất trồng lúa của Việt Nam giảm từ 70% xuống còn khoảng 65%, đất trồng rau quả tăng chậm từ 10% lên khoảng 15% (Hình 3). Cũng trong giai đoạn này, đất trồng rau quả của Trung Quốc tăng từ trên 10% lên gần 30%. Với một dân số khổng lồ và chưa hoàn toàn tự túc được gạo, Trung Quốc vẫn cho phép nông dân chuyển đổi cây trồng và giảm đất trồng lúa. Ngược lại, Việt Nam vẫn duy trì nhiều chính sách hạn chế đa dạng hóa nông nghiệp và tiếp tục bám vào cây lúa mặc dù nó là cây trồng cho thu nhập thấp nhất.

Hình 3 – Tỷ trọng đất canh tác một số nhóm cây trồng ở Việt Nam và Trung Quốc



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Chuyển đổi nông nghiệp Việt Nam*, 2016

¹¹ Thực tế năm 2015 có 35,000 ha đất trồng lúa được chuyển sang loại cây trồng và dự kiến năm 2016 có 100,000 ha đất trồng lúa được chuyển đổi (xem tại <http://tnnn.hoingonngdan.org.vn/sitepages/news/1091/40951/nam-2016-dien-tich-dat-trong-lua-se-giam-khoang-100000-ha>). Tuy nhiên, quy mô chuyển đổi còn rất nhỏ và chủ yếu là đất có năng suất trồng lúa thấp và đa số nông dân ở vùng đồng bằng vẫn phải ôm cây lúa nếu muốn làm nông nghiệp.

(ii) *Phân mảnh đất đai và chính sách dồn điền, đổi thửa*

Bên cạnh quy mô nhỏ, sản xuất lúa gạo ở Việt Nam còn gặp khó khăn do mức độ phân mảnh ruộng đất cao. Chính sách chia đều ruộng đất cả về số lượng và chất lượng khiến mỗi hộ gia đình có vài mảnh ruộng ở các vị trí khác nhau. Xuất phát từ mục đích tốt đẹp về công bằng và chia sẻ rủi ro, chính sách này làm tăng chi phí sản xuất và gây khó khăn cho cơ giới hóa nông nghiệp.

Nhận thức được tác động tiêu cực của phân mảnh đất đai, từ năm 1998 Chính phủ đã có chính sách khuyến khích nông dân trao đổi tự nguyện các mảnh đất nhỏ để tăng diện tích bình quân của từng mảnh đất. Chính sách này đã đem lại nhiều kết quả tích cực ở một số địa phương. Nghiên cứu của Huỳnh Văn Chương và Nguyễn Thụy Đoan (2013) cho thấy chính sách khuyến khích dồn điền đổi thửa đã giúp giảm số thửa đất trung bình của một hộ gia đình từ 3,91 xuống 2,26 và làm tăng diện tích trung bình mỗi thửa đất lên mức 747,51 m². Nghiên cứu của Xuân Thị Thu Thảo, Phạm Phương Nam, và Hồ Thị Lam Trà (2015) ở tỉnh Nam Định cũng cho thấy kết quả khả quan sau khi dồn điền, đổi thửa: số mảnh ruộng của mỗi hộ giảm, năng suất tăng và thu nhập người dân tăng lên.

Tuy nhiên, công tác dồn điền đổi thửa vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế, ví dụ như thiếu qui hoạch, việc chỉnh lý và cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn còn chậm, cơ sở hạ tầng và tổ chức bố trí lại sản xuất vẫn còn nhiều bất cập và chưa đồng bộ. Ở Hà Nội, việc dồn điền, đổi thửa đã được thực hiện rộng rãi nhưng việc cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất rất chậm. Ước tính hiện tại việc cấp lại GCN QSDĐ ở Hà Nội mới đạt khoảng 50%, nghĩa là vẫn có hàng chục vạn hộ dân chưa được cấp GCN QSDĐ¹². Điều này có thể làm thui chột mong muốn dồn điền, đổi thửa của các nông dân khác khi họ có nhu cầu sử dụng GCN QSDĐ vào những việc cần thiết, ví dụ như thế chấp vay vốn ngân hàng.

(iii) *Chính sách hạn điền*

Như đã nói ở trên, diện tích canh tác nông nghiệp của Việt Nam rất nhỏ. Ngoài

¹² Tiếng nói nhà nông, “Dồn điền đổi thửa ở Hà Nội: Tậu trâu thì được, mua thừng thì không”, ngày 19/11/2016, xem tại <http://tnnn.hoinongdan.org.vn/sitepages/news/1093/47415/don-dien-doi-thua-o-ha-noi-tau-trau-thi-duoc-mua-thung-thi-khong>

lý do đất chật, người đông, quy định pháp luật về đất đai từ lâu đã tạo giới hạn diện tích đất Nhà nước giao và diện tích đất nông dân có thể tích lũy qua chuyển nhượng. Luật Đất đai 2013 quy định Nhà nước chỉ giao tối đa 3 ha đất cho nông dân trồng lúa ở đồng bằng sông Cửu Long và Đông Nam Bộ, và tối đa 2 ha ở các tỉnh, thành phố khác (Bảng 1). Thực tế đất Nhà nước giao cho nông dân canh tác hầu hết thấp hơn giới hạn này.

Bảng 1 – Hạn mức giao đất nông nghiệp theo Luật Đất đai 2013

Vùng/Mục đích sử dụng	Trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối	Trồng cây lâu năm	Đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất
Tỉnh thành phố trực thuộc trung ương ở Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Cửu Long	03 ha		30 ha
Tỉnh thành phố khác	02 ha		30 ha
Đồng bằng		10 ha	30 ha
Trung du, miền núi		30 ha	30 ha

Nguồn: Luật Đất đai 2013 (Điều 129)

Để mở rộng sản xuất nông dân trồng lúa phải mua hoặc thuê đất của tổ chức, cá nhân khác. Tuy nhiên, việc tích lũy đất đai để mở rộng sản xuất lại gặp những rào cản lớn từ chính sách đất đai hiện nay. Theo Luật Đất đai 2013 và Nghị định 43/2014/NĐ-CP mỗi hộ gia đình, cá nhân được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp không quá 30 ha đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thuộc khu vực Đông Nam Bộ và khu vực đồng bằng sông Cửu Long, không quá 20 ha tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khác (Điều 44). Như vậy, mỗi hộ gia đình ở Đông Nam bộ và ĐBSCL sẽ không thể có quá 33 ha đất trồng lúa và mỗi hộ ở đồng bằng Sông Hồng không có quá 22 ha đất trồng lúa, chưa kể đất thuê. Luật Đất đai 2013 đã tăng hạn mức giao đất và nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp khá nhiều so

với quy định trong Nghị quyết 1126/2007/NQ-UBTVQH nhưng rõ ràng Luật này chưa tạo điều kiện cho sản xuất nông nghiệp quy mô lớn.

Với những rào cản thể chế nêu trên, nhiều nông dân đã phải nhờ người thân, quen đứng tên làm chủ quyền sử dụng đất để có thể tích lũy đất và đạt quy mô sản xuất họ mong muốn. Cách này luôn chứa đựng rủi ro tranh chấp và có thể làm cho nông dân không đầu tư đúng mức về hạ tầng và trang thiết bị để đạt hiệu quả sản xuất cao nhất. Một số hộ gia đình đã mở rộng quy mô canh tác lên hàng trăm ha đất và sản xuất với hiệu quả cao. Tuy nhiên, đây mới chỉ là hiện tượng nhỏ lẻ ở một số địa phương.

(iv) Quyền tài sản liên quan đến đất nông nghiệp

Thị trường đất nông nghiệp kém phát triển, kém hiệu quả là một lý do chính khiến cho ruộng đất ở Việt Nam bị phân mảnh. Câu hỏi đặt ra là tại sao thị trường đất nông nghiệp lại kém phát triển. Có lẽ, nguyên nhân chính là quy định pháp luật về quyền sử dụng đất nông nghiệp, hay nói rộng ra là quyền tài sản liên quan đến đất nông nghiệp của người nông dân. Theo quy định của pháp luật về đất đai, người nông dân được cấp GCN QSDĐ và được sử dụng đất trong 50 năm (trước đây là 20 năm) và sau đó có thể tiếp tục sử dụng nếu có nhu cầu. Tuy thời hạn đã được kéo dài rất nhiều, mức độ an toàn của quyền sử dụng đất nông nghiệp vẫn thấp hơn so với các loại đất được sử dụng ổn định lâu dài (đất ở nông thôn và thành thị).

Theo Luật Đất đai 2013, người nông dân “*được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất*”¹³. Tuy nhiên quyền sử dụng này bị hạn chế khá nhiều.

Thứ nhất, về mặt cung, người dân chỉ được quyền chuyển đổi hoặc chuyển nhượng khi đã có GCN QSDĐ (Điều 188, khoản 1, mục a, Luật Đất đai 2013). Thậm chí, việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất khi không đủ điều kiện còn bị phạt tiền và buộc phải phục hồi nguyên trạng đất đai (Điều 13, Nghị định 102/2014/NĐ-CP). Như vậy, cho dù quyền sử dụng đất của người nông dân đã được cộng đồng thừa nhận, họ vẫn không thể biến tài sản đó thành tiền hoặc thế chấp vay vốn để đầu tư sản xuất.

¹³ Điều 167 Luật Đất đai 2013

Quy định này giúp bảo vệ người mua đất và giảm tranh chấp đất đai. Tuy nhiên, quy định này khiến cho những mảnh đất chưa có GCN QSDĐ không thể tham gia vào thị trường đất nông nghiệp. Trên thực tế, rất nhiều thửa đất nông nghiệp chưa bao giờ được cấp GCN QSDĐ hoặc chưa được cấp lại sau khi dồn điền, đổi thửa. Yêu cầu bắt buộc phải có GCN QSDĐ khi chuyển nhượng có thể phục vụ mục đích quản lý nhà nước nhất định. Tuy nhiên, quy định này đang góp phần làm giảm nguồn cung đất nông nghiệp. Nhà nước cần xem xét xây dựng cách thức quản lý mới vừa có thể thúc đẩy giao dịch đất nông nghiệp vừa đáp ứng được nhu cầu quản lý.

Thứ hai, Luật Đất đai cũng hạn chế phía cầu của thị trường đất nông nghiệp. Cụ thể, Điều 191 Luật Đất đai quy định:

“Điều 191. Trường hợp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất

1. Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, người Việt

Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất đối với trường hợp mà pháp luật không cho phép chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất.

2. Tổ chức kinh tế không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng của hộ gia đình, cá nhân, trừ trường hợp được chuyển mục đích sử dụng đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

3. Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa.

4. Hộ gia đình, cá nhân không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất ở, đất nông nghiệp trong khu vực rừng phòng hộ, trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái thuộc rừng đặc dụng, nếu không sinh sống trong khu vực rừng phòng hộ, rừng đặc dụng đó.”

Như vậy, doanh nghiệp không được mua đất trồng lúa để trồng lúa mà chỉ được mua đất trồng lúa để sử dụng vào mục đích khác theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất Nhà nước ban hành. Cá nhân và hộ gia đình chưa bao giờ trồng lúa cũng không

được nhận chuyển nhượng đất trồng lúa. Điều này có nghĩa những nhà đầu tư cá nhân hoặc hộ gia đình có ý tưởng kinh doanh lúa gạo nhưng chưa bao giờ trồng lúa không thể có quyền sử dụng đất trồng lúa. Với những hạn chế ngặt nghèo đối với đất trồng lúa như vậy, thị trường đất nông nghiệp không thể phát triển và tích tụ ruộng đất tự nhiên khó có thể diễn ra nhanh được.

Thứ ba, hộ gia đình, cá nhân chỉ được chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân khác và đất phải có GCN QSDĐ hoặc giấy xác nhận không có tranh chấp (Điều 179, khoản b; Điều 190, Luật Đất đai 2013). Như vậy, việc dồn điền, đổi thửa của các hộ gia đình, cá nhân khác xã, phường, thị trấn là không được phép, ngay cả khi có đất cạnh nhau. Điều này cũng góp phần làm giảm cơ hội tích tụ đất nông nghiệp và là rào cản đối với những nông dân muốn mở rộng hoặc hợp lý hóa đất canh tác để có thể thay đổi cách trồng trọt, áp dụng KHCN để nâng cao thu nhập.

Thứ tư, quyền sử dụng đất nông nghiệp rất ít được bảo vệ đối với đất vượt hạn mức quy định. Luật Đất đai 2013 cấm nhận chuyển quyền sử dụng đất vượt hạn mức quy định (Điều 12) và khi Nhà nước thu hồi đất Nhà nước sẽ không bồi thường về đất đối với diện tích đất ngoài hạn mức (có bồi thường tài sản đầu tư trên đất). Chính sách này làm giảm động lực tích tụ đất đai ở nông thôn.

Thứ năm, Luật Đất đai góp phần tạo rủi ro cho giao dịch đất đai và quyền tài sản của công dân. Điều 188, khoản 3 quy định: “Việc chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất phải đăng ký tại cơ quan đăng ký đất đai và có hiệu lực kể từ thời điểm đăng ký vào Sổ địa chính.” Như vậy, nếu cán bộ địa chính vì lý do nào đó chưa đăng ký giao dịch đất đai vào Sổ địa chính sau khi giao dịch đã diễn ra thì bên nhận chuyển đổi, chuyển nhượng, thuê, nhận thế chấp không được bảo vệ. Về nguyên tắc đây là giao dịch dân sự và hiệu lực của giao dịch phải là khi hai bên thể hiện ý chí của mình bằng hành động ký kết hợp đồng và trao cho nhau tiền, giấy tờ xác nhận quyền sử dụng. Quy định này khiến cho cán bộ địa chính có quyền lực lớn trong việc đảm bảo giao dịch đất đai, họ có thể làm chậm giao dịch hoặc tiếp tay cho người có đất chuyển nhượng, thế chấp với nhiều bên khác nhau. Trên thực tế việc cán bộ địa chính quên không cập nhật giao dịch đất đai trên GCN QSDĐ

đã tạo điều kiện cho hành vi lừa đảo¹⁴. Việc cập nhật thông tin và công bố thông tin về giao dịch đất đai là cần thiết nhưng nó không thể là yếu tố quyết định hiệu lực giao dịch dân sự.

Thứ sáu, về cho thuê đất nông nghiệp, Luật Đất đai không có nhiều hạn chế về cho thuê như hạn chế về chuyển nhượng. Tuy nhiên, vẫn có nhiều rào cản cần được gỡ bỏ. Đất do cấp xã cho thuê chỉ có thời hạn tối đa 5 năm. Do đó không ai muốn đầu tư lớn. Mặc dù có những lý do chính đáng, ví dụ như đất đã có quy hoạch sử dụng trong tương lai, việc quy định cứng nhắc như vậy là không cần thiết. Người cần thuê hoàn toàn có thể tìm hiểu quy hoạch và các quy định về thu hồi đất sau khi hết thời hạn cho thuê để quyết định xem mình nên thuê một mảnh đất cụ thể trong thời gian bao lâu. Hơn nữa, nông dân muốn cho thuê đất của mình vẫn phải có GCN QSDĐ và những người chưa có GCN QSDĐ, nhiều khi vì không có tiền nộp phí, không thể cho thuê mảnh đất của mình mặc dù không có điều kiện canh tác.

Việc chậm phát triển của thị trường cho thuê đất nông nghiệp cũng một phần do quy định của Luật Đất đai 2003 vì Luật Đất đai 2003 quy định thời hạn sử dụng đất là 20 năm và nhu cầu thuê đất mở rộng canh tác xuất hiện phần lớn trong khoảng 10 năm trở lại đây. Thời hạn còn lại ngăn chặc chẵn làm nhiều người không yên tâm thuê để đầu tư sản xuất. Có thể, trong thời gian tới, với thời hạn sử dụng đất dài hơn và việc cấp GCN QSDĐ được thực hiện đầy đủ hơn, giao dịch thuê và chuyển nhượng đất đai sẽ diễn ra sôi động hơn.

Đánh giá các chính sách về đất trồng lúa

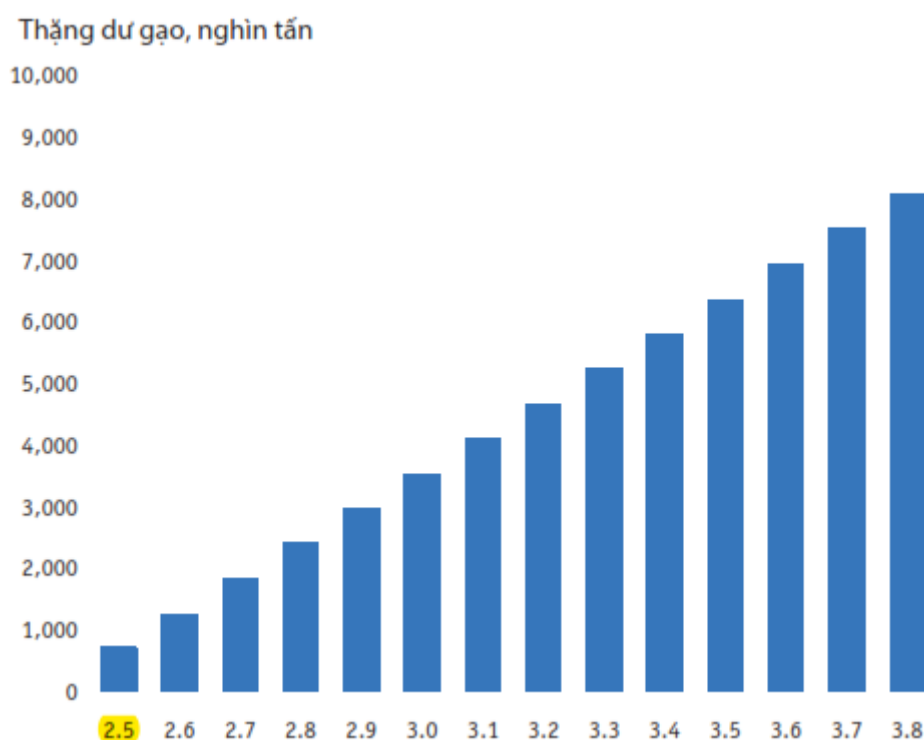
Các chính sách đất trồng lúa và duy trì sản lượng cao để đảm bảo an ninh lương thực đã và đang gây ra nhiều hệ lụy bất lợi cho nông nghiệp và nông dân.

Thứ nhất, các chính sách về đất trồng lúa để đảm bảo sản lượng cao có mục tiêu không phù hợp. Việt Nam không cần duy trì 3,8 triệu để đảm bảo an ninh lương thực quốc gia vì hàng năm Việt Nam xuất khẩu 5-7 triệu tấn gạo với giá bán thấp hơn giá bán lẻ trong nước. Điều này đồng nghĩa với việc Việt Nam đang bao cấp gạo cho nhiều nước khác. Với nhu cầu giảm dần và dư thừa sản lượng lớn, có thể nói nỗi lo an ninh lương thực là không có cơ sở thực tiễn. Nghiên cứu của IPSARD cho thấy ngay

¹⁴ Dân Việt, “Cán bộ địa chính tắc trách tiếp tay cho lừa đảo”, ngày 8/8/2013, xem tại <http://danviet.vn/tin-tuc/can-bo-dia-chinh-tac-trach-tiep-tay-cho-lua-dao-177343.html>

cả trong trường hợp chỉ có 3 triệu ha đất, sản lượng ổn định và nhu cầu tiêu dùng gạo bình quân ở mức 120 kg/người/năm, sản lượng lúa gạo vẫn thừa đáp ứng nhu cầu tiêu dùng trong nước (Oxfam 2013, tr. 16). Cùng quan điểm đó, nghiên cứu của Võ Thị Thanh Lộc và Lê Nguyễn Đoàn Khôi (2011) cũng chỉ ra rằng với xu hướng tích tụ ruộng đất, ứng dụng KHCN trong trồng trọt và thu hoạch, và giảm nhu cầu trong nước và quốc tế, chắc chắn Việt Nam sẽ thừa gạo và giá gạo sẽ giảm. Tiếp tục duy trì diện tích và sản lượng lúa là không cần thiết xét về nhu cầu lương thực.

Hình 5 – Ước lượng thặng dư gạo theo diện tích đất lúa



Nguồn: NHTG 2016, trích dẫn kết quả nghiên cứu của Jaffee, S., Nguyen, D., Nguyen, Q., Dao, T.A., Nguyen, D., Nguyen, M., Nguyen, V. and Nguyen, P. 2012. “Moving the Goal Posts: Vietnam’s Evolving Rice Balance and Other Food Security Considerations. Vietnam Rice, Farmers and Development: From Successful Growth to Sustainable Prosperity”. World Bank. Hanoi.

Thứ hai, các chính sách này có thể gây ra tác động ngược, làm giảm sản lượng gạo. Nhiều nông dân trồng lúa đã bỏ ruộng đất để kiếm việc làm có thu nhập cao hơn vì họ không thể chuyển đổi cây trồng để tăng thu nhập. Theo Nguyễn Thế Tràm (2015), hiện tượng nông dân bỏ hoang hoặc trả lại ruộng lúa cho chính quyền ngày

càng tăng. Hiện nay, hiện tượng này đã xảy ra ở 25 tỉnh, trung bình 7% số hộ ở mỗi tỉnh bỏ ruộng. Nguyên nhân chủ yếu là do trồng lúa nhiều rủi ro và cho thu nhập quá thấp so với các công việc lao động phổ thông, ví dụ như làm phu hồ hoặc làm công nhân may. Tác giả này cho rằng cần điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất để nông dân có thể sản xuất nông sản có giá trị cao hơn, tạo điều kiện cho tích tụ ruộng đất và khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp.

Thứ ba, chính sách giữ đất lúa gây ra tác động phụ là giảm cơ hội thoát nghèo và làm giàu cho nông dân trồng lúa vì họ không được tự do chuyển đổi cây trồng, vật nuôi. Đồng thời, chính sách này đang làm giảm hiệu quả của nền kinh tế. Số liệu Khảo sát tiếp cận nguồn lực hộ nông thôn 2014 (VARHS 2014) cho thấy những hộ buộc phải trồng lúa trên tất cả các mảnh đất hoặc một số mảnh đất họ của mình có thu nhập trung bình thấp hơn các hộ không có đất buộc phải trồng lúa. Cụ thể hộ buộc phải trồng lúa có thu nhập từ nông nghiệp¹⁵ (không tính thu nhập phi nông nghiệp) trung bình là 1.576.000 đồng/người/năm, hộ không phải trồng lúa có thu nhập từ nông nghiệp trung bình là 2.139.000 đồng/người/năm. Tương tự, nghiên cứu của Chu và cộng sự (2016) cho thấy việc duy trì 3,8 triệu ha đất trồng lúa như hiện nay là không hiệu quả và Việt Nam nên chuyển đổi 19% diện tích canh tác lúa sang các loại cây trồng khác. Nếu làm như vậy Việt Nam sẽ thu được lợi ích là khoảng 6 tỷ USD trong vòng 20 năm. Giesecke et al. (2013) cũng khẳng định rằng bỏ hạn chế cây trồng sẽ giúp tăng GDP, tăng tiêu dùng, tăng trưởng nông nghiệp cao hơn, giảm nghèo (do nông dân chuyển sang hoạt động nông nghiệp có giá trị gia tăng cao hơn). Theo các tác giả này, giảm 20,7% diện tích đất trồng lúa Việt Nam vẫn dư thừa lương thực và chi cho lương thực sẽ giảm trong tổng chi của hộ gia đình.

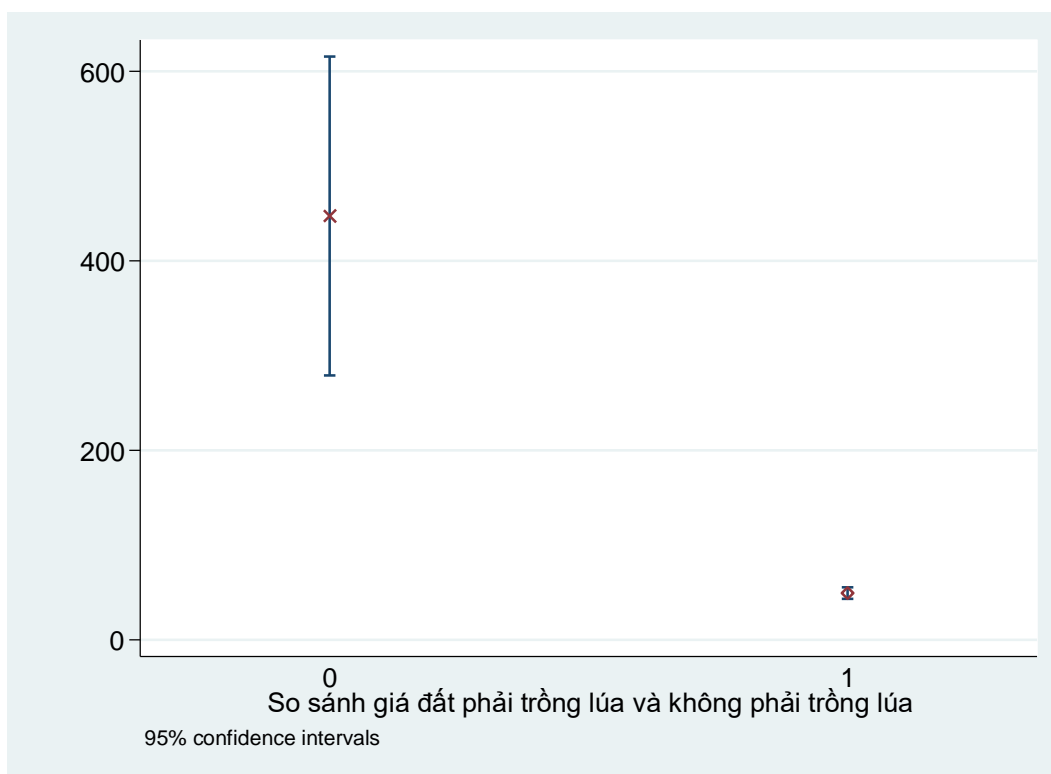
Trong khi tiêu dùng gạo trung bình thế giới có xu hướng chững lại và giảm, các nước đang tích cực tăng sản lượng gạo để đảm bảo tự chủ lương thực, việc duy trì sản lượng gạo lớn sẽ chắc chắn dẫn đến giá giảm và thu nhập của người nông dân. Tất nhiên, việc chuyển đổi cần có thời gian nhưng việc đầu tiên phải làm là cho phép người nông dân và doanh nghiệp tự do chuyển đổi cây trồng để nâng cao hiệu quả kinh tế và giúp người dân có thu nhập cao hơn thay vì trồng lúa và xuất khẩu với giá

¹⁵ Câu hỏi p35q2 (trang 35, câu 2, “Thu nhập từ hoạt động sản xuất nông nghiệp”) trong bảng khảo sát VARHS 2014

rẻ.

Thứ tư, chính sách đất lúa và quy định pháp luật về đất nông nghiệp làm giá đất trồng lúa rất thấp so với các loại đất nông nghiệp khác. Theo số liệu Khảo sát tiếp cận nguồn lực hộ gia đình năm 2014¹⁶, giá đất trồng lúa trung bình là 49.500 đồng/m² trong khi giá đất không trồng lúa trung bình là 447.000 đồng/m², tức là cao hơn gấp 9 lần so với giá đất trồng lúa. Giá đất nông nghiệp thấp có thể là lý do khiến nhiều người không muốn bán hoặc cho thuê đất nông nghiệp của mình mặc dù họ không có nhu cầu canh tác. Giá đất thấp khiến cho lợi ích của việc bán đất không đủ lớn so với lợi ích về mặt bảo hiểm chống sốc về thu nhập và việc làm. Mặc dù nhiều nông dân đã bỏ ruộng đi kiếm việc khác họ vẫn lo mất việc và họ giữ đất để trở về làm nông nghiệp khi không kiếm được công việc khác ở thành phố. Đây có thể là một nguyên nhân dẫn đến chậm tích tụ đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay.

Hình 4 – So sánh giá đất trung bình của đất trồng lúa và đất nông nghiệp khác ('000 VND/m²)



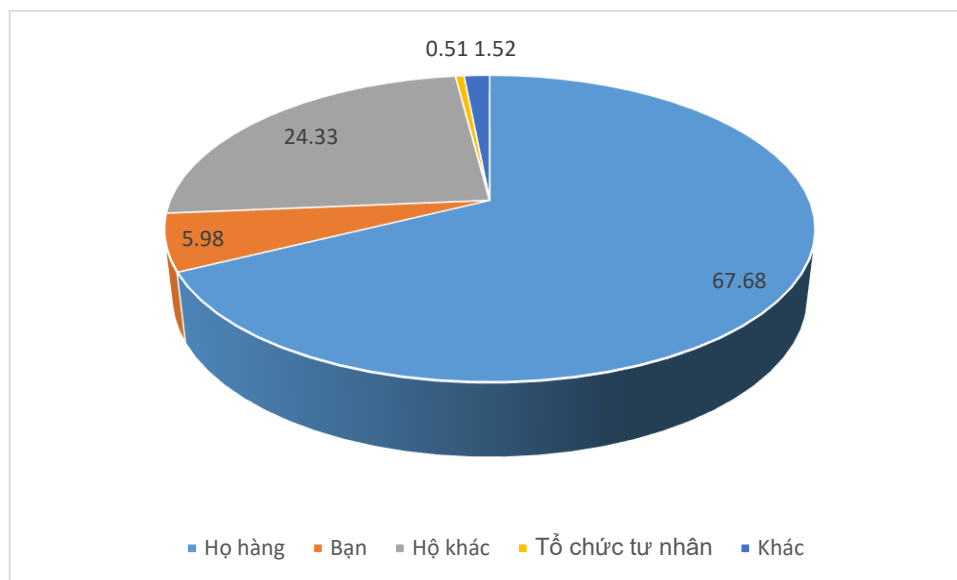
Nguồn: Tác giả trình bày theo số liệu VARHS 2014

¹⁶ Xem CIEM (2015a) để biết chi tiết về khảo sát và số liệu

Thứ năm, chính sách khuyến khích tích tụ đất đai chưa đem lại kết quả đáng kể. Tình trạng phân mảnh ruộng đất vẫn còn tồn tại ở rất nhiều địa phương và không gian cho cải cách vẫn còn rất lớn. Theo Pham Van Hung *et al.* (2007), năm 2000 trung bình ở miền Bắc Việt Nam mỗi hộ nông dân có 6,84 mảnh đất với diện tích trung bình mỗi mảnh đất là 2116 m²¹⁷. Theo số liệu VARHS 2014 cho thấy trung bình mỗi hộ có gần 6 mảnh đất. Đặc biệt ở Phú Thọ, con số này là 8. Nguyên nhân chính là việc dồn điền, đổi thửa chưa được thực hiện theo cơ chế thị trường, vẫn chủ yếu là động viên sự tự nguyện của người nông dân hoặc gây sức ép bằng biện pháp hành chính để hoàn thành mục tiêu đã đề ra. Việc trao đổi ruộng đất chưa dựa trên một thước đo công bằng và minh bạch, tức là giá thị trường của đất nông nghiệp. Khó có thể loại trừ khả năng cán bộ xã lợi dụng cơ hội để lựa chọn cho mình những thửa đất tốt và gặp phải sự phản đối của người dân, làm chậm tiến độ dồn điền, đổi thửa¹⁸.

Thứ sáu, chính sách đất nông nghiệp đang cản trở thị trường thuê đất nông nghiệp. Nghiên cứu của Huy *et al.* (2016) cho thấy quy hoạch đất trồng lúa làm giảm cả cung và cầu trên thị trường cho thuê đất. Ngược lại, cấp GCN QSDĐ nông nghiệp và nâng cấp hạ tầng nông thôn giúp tăng cung trên thị trường thuê đất nông nghiệp.

Hình 6 – Đất nông nghiệp cho thuê theo đối tượng thuê



Nguồn: Tác giả mô tả theo số liệu VARHS 2014

¹⁷ Nghiên cứu này được thực hiện ở hai tỉnh Yên Bái và Hà Tây.

¹⁸ Danviet.vn, “Nóng bỏng dồn điền đổi thửa: Lồng ghép lợi ích cá nhân, dòng họ”, ngày 3/5/2014, xem tại <http://danviet.vn/xa-hoi/nong-bong-don-dien-doi-thua-long-ghep-loi-ich-ca-nhan-dong-ho-75958.html>

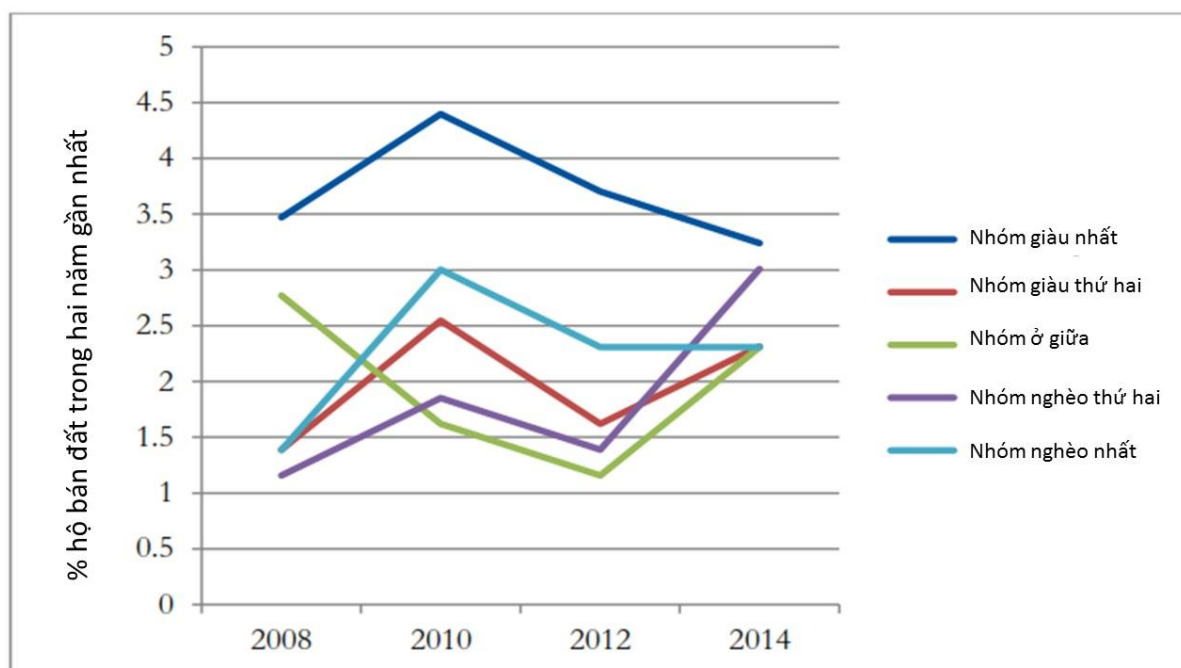
Tuy không có hạn chế trực tiếp về thuê đất nông nghiệp, nhiều rào cản về chi phí giao dịch, nhất là chi phí về xác định các quyền sử dụng, thời hạn sử dụng và rủi ro thu hồi, đang làm cho thị trường thuê đất nông nghiệp chậm phát triển. Theo số liệu VARHS 2014, 5% số mảnh đất được khảo sát bị bỏ hoang ít từ 6 tháng trở lên trong 5 năm vừa qua mặc dù 14,2% các hộ được khảo sát thuê hoặc mượn đất. Trong số các mảnh đất được thuê, chỉ 25% là đất trồng lúa, còn lại là đất nông nghiệp khác. Trong số các mảnh đất cho thuê chỉ 24,33% được cho hộ khác thuê, còn lại chủ yếu cho hộ hàng và bạn bè thuê (Hình 6). Có lẽ vì chi phí giao dịch khi cho bạn bè và hộ hàng thuê thấp hơn so với chi phí giao dịch khi cho các hộ xa lạ thuê.

Do đó, chính sách đất nông nghiệp đang gián tiếp làm giảm hiệu quả kinh tế vì thị trường thuê đất nông nghiệp giúp nâng cao hiệu quả sản xuất bằng cách chuyển giao đất sang người sử dụng hiệu quả hơn và tạo thu nhập cho người có đất mà không thể tự canh tác. Nghiên cứu của Le et al. (2013) ở huyện Tương Dương, Nghệ An cho thấy tham gia thị trường cho thuê đất nông nghiệp tạo thêm thu nhập cho cả người thuê và người cho thuê. Tuy nhiên, chỉ 41,7% người muốn thuê là thực sự đã thuê đất và chỉ 36,9% người muốn cho thuê là thực sự đã cho thuê. Lý giải điều này, các tác giả cho rằng có yếu tố chi phí giao dịch do thông tin thị trường không đủ và do thiếu tin tưởng hệ thống hành chính đất đai và tư pháp trong giải quyết tranh chấp.

Thứ bảy, chính sách đất trồng lúa đang cản trở sự phát triển của thị trường chuyển nhượng đất nông nghiệp. So với các loại đất khác, có thể nói thị trường đất nông nghiệp còn rất sơ khai và có rất ít giao dịch. Lý do là vì các điều kiện chuyển nhượng ngặt nghèo và các rủi ro cho người sở hữu như đã nêu trên. Hiện nay, một số giao dịch chuyển nhượng đất nông nghiệp đã diễn ra nhưng thị trường đất nông nghiệp đóng vai trò rất hạn chế trong việc phân bổ nguồn lực đất đai. Trung bình, chỉ 8% số mảnh đất nông nghiệp được chuyển giao bằng mua bán. Ở miền Bắc, con số này chỉ là 2,5% (Markussen 2015). Điều đáng lưu ý là nhóm người nghèo nhất lại ít bán đất nhất và có xu hướng giảm trong khi nhóm thu nhập ở giữa có xu hướng bán đất nông nghiệp nhiều hơn. Nhóm 20% giàu nhất tham gia bán đất nông nghiệp nhiều nhất nhưng tỷ lệ tham gia bán đất nông nghiệp có xu hướng giảm (Hình 7). Như vậy, không có dấu hiệu cho thấy những người nghèo khổ nhất đang phải bán đất vì khó

khẩn kinh tế.

Hình 7 – Tỷ lệ bán đất theo nhóm ngũ phân thu nhập



Source: Markussen 2015

Tóm lại, các chính sách về đất nông nghiệp đang là rào cản lớn cho sự phát triển của thị trường đất nông nghiệp, từ đó tác động đến quy mô sản xuất, năng suất lao động, khả năng cạnh tranh và thu nhập trong ngành lúa gạo. Mục tiêu chính sách là đảm bảo công bằng trong tiếp cận đất đai nhưng mục tiêu này không còn phù hợp do nhiều người không còn nhu cầu sử dụng đất nông nghiệp và nhiều người đang sử dụng đất nông nghiệp một cách kém hiệu quả, làm giảm hiệu quả chung của nền nông nghiệp Việt Nam. Thị trường đất nông nghiệp chậm phát triển, nguồn lực đất đai chậm được chuyển đến tay người sử dụng tốt nhất và chậm được vốn hóa để người sử dụng có thể kết hợp nhiều yếu tố đầu vào một cách hiệu quả, nâng cao năng suất và thu nhập. Vô hình chung các quy định của Luật Đất đai đã cản trở tích tụ ruộng đất, đầu tư mở rộng quy mô, ứng dụng KHCN vào sản xuất nông nghiệp. Điều này góp phần lý giải tại sao có ít đầu tư vào nông nghiệp và sản phẩm nông nghiệp Việt Nam vẫn là sản phẩm thô và giá trị gia tăng thấp.

b) Chính sách tín dụng cho nông nghiệp nông nghiệp nói chung và lúa gạo nói riêng

Vì nhiều lý do, trong đó chủ yếu là các quy định về quyền tài sản liên quan đến đất nông nghiệp như đã nêu trên, tín dụng cho nông nghiệp luôn là một khó khăn cho nông dân và các doanh nghiệp nông nghiệp. Tỷ trọng vốn tín dụng nông nghiệp, nông thôn vẫn rất thấp với tổng dư nợ tính đến tháng 6/2016 đạt 886 tỷ đồng, chiếm 18% tổng dư nợ của nền kinh tế¹⁹. Trong đó, phần tín dụng giành cho trồng trọt là không nhiều vì đó là ngành thu nhập thấp nhất và có nhiều rủi ro. Gần đây, chương trình nông thôn mới cũng thu hút một lượng lớn tín dụng vào xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn. Điều này chắc chắn làm giảm nguồn cung tín dụng cho sản xuất nông nghiệp nói chung và trồng lúa nói riêng.

Để khuyến khích, tạo thuận lợi cho nông dân và doanh nghiệp nông nghiệp tiếp cận tín dụng, Đảng và Nhà nước đã có nhiều chủ trương, chính sách từ sớm. Nghị quyết số 26/NQ-TW năm 2008 đã đề ra chủ trương “dành nguồn vốn tín dụng ưu đãi và khuyến khích các ngân hàng, định chế tài chính cho vay đối với nông nghiệp, nông thôn.” Tiếp theo, nhiều văn bản chính sách, pháp luật cụ thể đã được ban hành để thực hiện chủ trương này.

Nghị định 41/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 về chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn là nghị định đầu tiên của Chính phủ về tín dụng cho nông nghiệp, nông thôn. Cụ thể, tổ chức tín dụng được phép cho vay không có tài sản đảm bảo: tối đa đến 50 triệu đồng đối với đối tượng là các cá nhân, hộ sản xuất nông, lâm, ngư, diêm nghiệp; tối đa đến 200 triệu đồng đối với các hộ kinh doanh, sản xuất ngành nghề hoặc làm dịch vụ phục vụ nông nghiệp, nông thôn; tối đa đến 500 triệu đồng đối với đối tượng là các hợp tác xã, chủ trang trại. Tuy nhiên, hộ gia đình, cá nhân vay phải nộp GCN QSDĐ hoặc giấy xác nhận chưa được cấp GCN QSDĐ và đất không có tranh chấp của UBND xã.

Gần đây nhất, Nghị định 55/2015/NĐ-CP về chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn đã có nâng cao các biện pháp khuyến khích, hỗ trợ tín

¹⁹ Con số này được ông Lê Đức Thịnh, Phó Cục trưởng Cục Kinh tế hợp tác và phát triển nông thôn (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn), đưa ra tại Diễn đàn Chính sách tín dụng nông nghiệp và nông thôn: Thực trạng và giải pháp, được tổ chức ngày 29/9/2016 tại Hà Nội.

dụng nông nghiệp, nông thôn. Cụ thể, Chính phủ cho phép tổ chức tín dụng cho vay không thể chấp với hạn mức tối đa 1 tỷ đồng đối với HTX hoạt động trong nông nghiệp, chủ trang trại và tối đa 100 triệu đồng với cá nhân, hộ gia đình tham gia liên kết với HTX hoặc doanh nghiệp, và tối đa 200 triệu đồng đối với cá nhân, hộ gia đình đầu tư cây công nghiệp, cây ăn quả lâu năm. Đối với các dự án liên kết sản xuất hoặc ứng dụng KHCN vào nông nghiệp, tổ chức tín dụng có thể cho vay không thể chấp đến 70 hoặc 80% giá trị dự án, hợp đồng. Chính phủ cũng cho phép tổ chức tín dụng tái cơ cấu nợ, hoãn nợ không tính lãi 3 năm và Nhà nước trợ cấp phần lãi đối với khoản nợ được hoãn. Về trích lập dự phòng rủi ro, tổ chức tín dụng được trích lập tối thiểu 50% mức trích lập rủi ro đối với các khoản tín dụng tương tự²⁰. Bên cạnh đó, Nghị định này cũng cụ thể hóa quy định khuyến khích người sản xuất nông nghiệp mua bảo hiểm ở Nghị định 41/2010/NĐ-CP bằng quy định “được tổ chức tín dụng giảm lãi suất cho vay với mức tối thiểu 0,2%/năm so với lãi suất của các khoản vay cùng loại có thời hạn tương ứng”. Một điểm mới của Nghị định 55/2015/NĐ-CP là người sống ở khu vực đô thị cũng được vay tín dụng nông nghiệp để sản xuất nông nghiệp. Người vay tín dụng nông nghiệp không nhất thiết phải có hộ khẩu ở khu vực nông thôn.

Thủ tướng Chính phủ cũng đã có nhiều quyết định về chính sách hỗ trợ giảm tổn thất trong nông nghiệp Quyết định 63/2010/QĐ-TTg, được sửa đổi bởi quyết định 65/2011/QĐ-TTg; Quyết định 68/2013/QĐ-TTg). Cụ thể, theo các quy định này Nhà nước hỗ trợ lãi suất vay vốn thương mại cho các khoản vay nhằm mua máy, thiết bị, kho bãi để giảm tổn thất trong nông nghiệp. Mức hỗ trợ là 100% lãi suất vay vốn trong hai năm đầu và 50% trong năm thứ ba (Quyết định 68/2013/QĐ-TTg). Bên cạnh đó, nhà nước cũng hỗ trợ khoản chênh lệch giữa lãi suất thương mại và lãi suất đầu tư phát triển của Nhà nước để thực hiện các dự án đầu tư thiết bị giảm tổn thất, dự án chế tạo máy, thiết bị nông nghiệp.

Đánh giá chính sách tín dụng cho trồng lúa

Tuy các chính sách này đã thể hiện nhiều nỗ lực của Chính phủ trong việc khuyến khích tín dụng nông nghiệp, các quy định trong đó vẫn mang nặng tính hành chính và thiếu cơ chế đảm bảo thi hành. Các chính sách này không bền vững vì chưa

²⁰ Vì ngân hàng không thích trích lập dự phòng rủi ro nên mức tối thiểu cũng là mức họ chọn.

giải quyết được các vấn đề cốt lõi và dựa trên cơ chế thị trường. Quan hệ tín dụng là quan hệ dân sự trên cơ sở tự nguyện và nguồn cung tín dụng chỉ tăng lên khi các rủi ro trong giao dịch được giảm thiểu và tiềm năng thu lợi tăng lên. Việc quy định tổ chức tín dụng được cho vay không tín chấp với một giới hạn nhất định không có nhiều ý nghĩa thực tế nếu các TCTD không thấy yên tâm về khoản vốn của mình và các dự án kinh doanh không khả thi, khó bảo toàn vốn. Với tình trạng nhiều nông dân chưa có GCN QSDĐ đầy đủ khả năng tiếp cận tín dụng sẽ tiếp tục bị hạn chế. Bên cạnh đó, việc Nhà nước không thừa nhận giá thị trường của đất nông nghiệp cũng khiến cho TCTD không muốn cấp tín dụng nông nghiệp vì ngay cả khi có thể chấp bằng GCN QSDĐ và thu giữ tài sản đảm bảo họ cũng khó thu hồi được vốn vì giá đất thấp và thị trường đất nông nghiệp rất hạn chế, thanh khoản kém. Chính sự kém phát triển của thị trường đất nông nghiệp và việc Nhà nước ấn định giá đất nông nghiệp thấp là yếu tố quan trọng khiến cho tín dụng nông nghiệp chậm phát triển.

Về phía cầu tín dụng, việc yêu cầu phải nộp GCN QSDĐ hoặc giấy xác nhận chưa được cấp GCN QSDĐ và đất không có tranh chấp của UBND xã cũng là một rào cản. Đối với những người có GCN QSDĐ thế chấp số vốn để sản xuất nông nghiệp là một rủi ro lớn mà không phải ai cũng dám chấp nhận do mức độ rủi ro cao. Xin giấy chứng nhận đất không có tranh chấp của UBND xã chắc chắn là một chi phí đáng kể và có thể làm thui chột ý định vay vốn kinh doanh của nhiều người.

Tóm lại, trong bối cảnh hội nhập quốc tế và khó khăn tài khóa, các chính sách tín dụng nông nghiệp hiện nay chưa đủ mạnh và chưa giúp giải quyết một cách cơ bản vấn đề tín dụng nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay.

c) Chính sách về giống lúa

Từ nhiều năm nay, Chính phủ có các chương trình khuyến khích nông dân chuyển sang trồng các giống lúa có chất lượng cao hơn, thông qua hỗ trợ giống, vật tư đầu vào. Đề án Tái cơ cấu ngành lúa gạo đến năm 2020 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn coi việc nghiên cứu phát triển các giống lúa chất lượng phù hợp với nhu cầu của thị trường trong nước và xuất khẩu là một trọng tâm. Thực tế, Nhà nước đã đầu tư nhiều cho các cơ sở nghiên cứu giống lúa và các cơ sở nghiên cứu giống lúa của Nhà nước đã tạo ra nhiều giống lúa mới. Cụ thể, Viện Nghiên cứu lúa ĐBSCL đã

tạo ra hơn 160 giống lúa trong 2 thập kỷ qua. Bên cạnh đó, nhiều cơ sở lai tạo, sản xuất giống tư nhân đã tham gia vào thị trường. Ngoài ra, nhiều doanh nghiệp đã nhập khẩu về nhiều loại giống để thử nghiệm và cung cấp ở Việt Nam. Trong giai đoạn 2008-2012, 2.553 giống mới được khảo nghiệm, 157 được công nhận giống cấp vùng, và 108 được công nhận giống quốc gia²¹. Tuy nhiên, các giống lúa chất lượng cao được tạo ra chưa được sử dụng rộng rãi. Các giống lúa chất lượng thấp, sản lượng cao vẫn là lựa chọn của người trồng lúa.

Mong muốn của người làm chính sách là một chuyện, lựa chọn của người trồng lúa là chuyện khác. Lựa chọn giống nào phụ thuộc phần lớn vào nhu cầu của thị trường, nhất là thị trường xuất khẩu. Các nông hộ phải căn cứ theo nhu cầu của thương lái và thương lái phải căn cứ theo nhu cầu của doanh nghiệp xuất khẩu để thu mua. Trong môi trường thể chế về xuất khẩu, cấu trúc thị trường từng vùng và trong giới hạn quy mô, các nông hộ đều tính toán, lựa chọn giống nào có khả năng đem lại lợi nhuận cao nhất, rủi ro thấp nhất. Mỗi giống đều có đặc điểm riêng về chất lượng, chi phí và thị trường. Giống IR50404 tuy chất lượng thấp nhưng sản lượng cao, chi phí thấp hơn và tỷ lệ gạo thu được sau xay xát cao hơn (Nguyễn et al. 2013). Nhiều khi giá lúa IR50404 cũng không thấp hơn so với lúa thơm nhiều vì thị trường vẫn có nhu cầu đối với loại gạo này để xuất khẩu hoặc để trộn với gạo thơm theo yêu cầu của bên nhập khẩu, nhất là thị trường Trung Quốc²².

Như vậy, giống lúa vẫn là một điểm yếu trong ngành lúa gạo Việt Nam và đầu tư của Nhà nước vẫn chưa có hiệu quả. Chính sách phát triển giống tốt không được hỗ trợ bởi chính sách về kiểm soát chất lượng và xuất khẩu. Thậm chí, chính sách xuất khẩu còn hạn chế việc sử dụng giống chất lượng cao (xem phần chính sách xuất khẩu). Do đó, chính sách đầu tư cho giống lúa đã không phát huy được tác dụng trong thực tế.

d) Chính sách thủy lợi

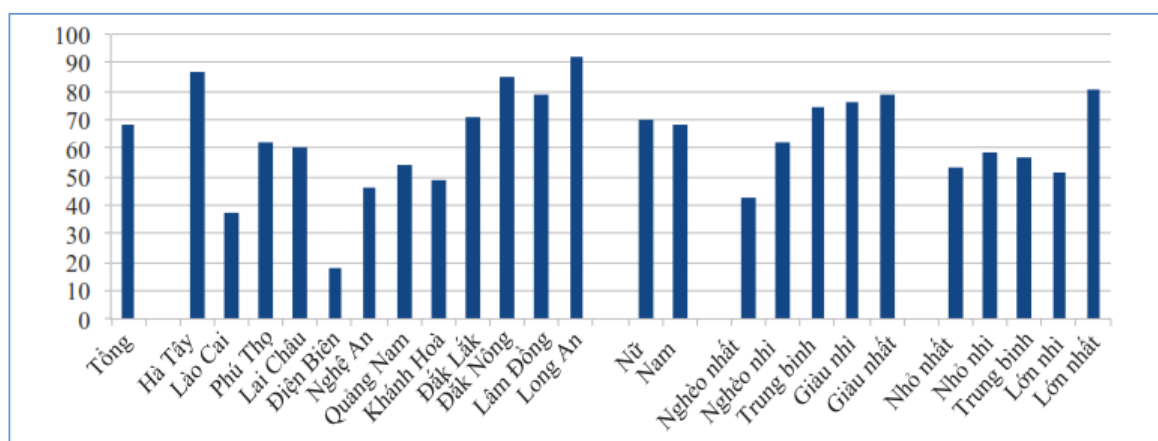
Từ năm 2008, Nhà nước đã miễn thủy lợi phí đối đối với sản xuất nông nghiệp. Nhà nước cũng liên tục đầu tư xây dựng hệ thống thủy lợi cho nông nghiệp nói chung

²¹ Tiasang.com.vn, “Cần thay đổi chiến lược tạo giống lúa”, ngày 23/7/2015, xem tại <http://tiasang.com.vn/-quan-ly-khoa-hoc/can-thay-doi-chien-luoc-tao-giong-lua-8874>

²² Theo một doanh nhân xuất khẩu gạo ở Long An trong cuộc phỏng vấn thực hiện tháng 8 năm 2016.

và ngành trồng lúa nói riêng. Đầu tư cho thủy lợi luôn chiếm 81,4% tổng vốn đầu tư của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn²³. Tuy nhiên, cung cấp nước cho trồng lúa vẫn còn nhiều hạn chế ở nhiều địa phương. Theo khảo sát VARHS 2014 khoảng gần 70% số mảnh đất là được cấp nước tưới. Ở Điện Biên và Lào Cai, tỷ lệ đất trồng trọt có hệ thống thủy lợi chỉ là 20% và 40%. Khó khăn về thủy lợi chắc chắn làm cho năng suất trồng lúa và thu nhập của nông dân bị giảm đi²⁴.

Hình 5 – Tỷ lệ diện tích đất được tưới tiêu theo số liệu VARHS 2014



N=2.432

Nguồn: CIEM et al., 2015, Đặc điểm kinh tế nông thôn Việt Nam - Kết quả điều tra hộ gia đình nông thôn năm 2014 tại 12 tỉnh.

Việc miễn phí thủy lợi là một hình thức trợ cấp sản xuất lúa và đã đem lại lợi ích cho nông dân. Tuy nhiên, chính sách này có những mặt trái của nó. Người nông dân sẽ không có ý thức sử dụng tiết kiệm nước trong khi nguồn nước của Việt Nam ngày càng khan hiếm. Vì nông dân không phải đóng phí họ không có nhu cầu giám sát kết quả hoạt động của doanh nghiệp cấp nước tưới và họ cũng không có quyền gì để buộc các doanh nghiệp cung cấp nước tốt hơn (về lưu lượng, thời điểm, v.v.). Như vậy, nếu xét đến những tác động bất lợi này, chưa chắc các hộ nông dân đã được lợi đáng kể khi nhà nước không còn thu phí thủy lợi, thậm chí có thể bị thiệt. Hơn nữa, hiệu quả sử dụng tài nguyên nước chắc chắn sẽ không tốt.

²³ Theo Nguyễn Thị Hồng, Vụ trưởng Vụ Kế hoạch, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Xem tại <http://www.vietnamplus.vn/bo-truong-cao-duc-phat-dau-tu-cho-nong-nghiep-van-dan-trai/272632.vnp>

²⁴ Ở Ấn Độ, nghiên cứu của Jin et al. (2012) cho thấy tưới tiêu làm tăng năng suất trồng trọt. Nghiên cứu của Tran Dinh Thao (1995) cũng cho thấy đất trồng có tưới tiêu quanh năm cho thu nhập cao hơn so với đất trồng không có tưới tiêu quanh năm.

Trong vài năm gần đây, vấn đề thủy lợi cho nông nghiệp trở nên khó khăn hơn do sự xuất hiện của nhiều nhà máy thủy điện trong và ngoài nước. Các nhà máy thủy điện ở thượng nguồn sông Mê Kông và sông Hồng làm cho lượng nước về hai vựa lúa của Việt Nam, đồng bằng Sông Hồng và đồng bằng Sông Cửu Long, bị giảm đi đáng kể. Nhiều địa phương thiếu nước tưới cho cây lúa và bị nước mặn xâm nhập. Bên cạnh đó, nhiều nhà máy thủy điện trong nước đang cạnh tranh nước với cây lúa vào mùa khô và góp phần gây ra lũ vào mùa mưa²⁵. Tình hình tưới tiêu cho cây lúa sẽ ngày càng khó khăn hơn, chi phí trồng lúa sẽ ngày càng tăng và thu nhập người nông dân càng khó tăng hơn. Như vậy, chính sách miễn thủy lợi phí dần dần sẽ không còn tác dụng vì nông dân phải bỏ tiền mua máy bơm nước khi kênh mương không có nhiều nước như trước đây²⁶.

2. Thể chế, chính sách đối với sản xuất lúa gạo

a) Chính sách khuyến khích sản lượng cao, đảm bảo an ninh lương thực

Có thể nói, tư duy chạy theo số lượng vẫn là chủ đạo trong chính sách sản xuất lúa gạo của Việt Nam. Nghị quyết 63/2009/NQ-CP về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia yêu cầu duy trì sản lượng lúa 41-42 triệu tấn lúa, đáp ứng nhu cầu tiêu dùng trong nước và xuất khẩu khoảng 4 triệu tấn gạo/năm. Đây là một chính sách về sản lượng nhằm tới hai mục tiêu an ninh lương thực trong nước và xuất khẩu với một chỉ tiêu cứng nhắc.

Các địa phương trồng lúa được hỗ trợ ngân sách. Cụ thể, Nghị định 35/2015/NĐ-CP quy định hỗ trợ 1.000.000 đồng/ha/năm đối với đất chuyên trồng lúa nước, 500.000 đồng/ha/năm đối với đất trồng lúa khác. Để khuyến khích khai hoang, cải tạo đất trồng lúa, Nghị định này quy định hỗ trợ cho địa phương 10.000.000 đồng/ha đất trồng lúa, 5.000.000 đồng/ha đất chuyên trồng lúa nước được cải tạo từ đất trồng lúa nước một vụ hoặc đất trồng cây khác theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trồng lúa.

Như đã phân tích phần chính sách đất nông nghiệp, chính sách khuyến khích

²⁵ Vneconomy.vn, “Ngập lụt có cả nguyên nhân từ thủy điện xả lũ”, ngày 19/10/2016. Xem tại <http://vneconomy.vn/thoi-su/ngap-lut-co-ca-nguyen-nhan-tu-thuy-dien-xa-lu-2016101907114504.htm>

²⁶ Danviet.vn, “Hai lúa góp tiền bơm nước cứu lúa”, ngày 1/4/2016. Xem tại <http://danviet.vn/nha-nong/hai-lua-gop-tien-bom-nuoc-cuu-lua-670622.html>

sản lượng cao dẫn đến nhiều hệ quả bất lợi cho nông dân trồng lúa. Sản lượng lớn, chất lượng thấp nên giá xuất khẩu thấp và thu nhập của người nông dân thấp.

b) Chính sách giá, thu mua và đảm bảo lợi nhuận cho nông dân

Để khuyến khích người nông dân duy trì nghề trồng lúa Chính phủ có chính sách đảm bảo lợi nhuận tối thiểu 30% so với giá thành. Chính sách này được thể hiện trong Nghị quyết 63/NQ-CP ngày 23/12/2009 về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia. Nghị quyết này đề ra mục tiêu: *“Đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 phải đảm bảo đủ nguồn cung cấp lương thực với sản lượng cao hơn tốc độ tăng dân số; chấm dứt tình trạng thiếu đói lương thực, nâng cao chất lượng bữa ăn; bảo đảm cho nông dân sản xuất lúa có lãi bình quân trên 30% so với giá thành sản xuất.”*

Để đảm bảo lợi nhuận 30% cho người trồng lúa, Chính phủ đã thực hiện một loạt hành động can thiệp mang tính hành chính vào thị trường lúa gạo. Cụ thể, theo văn bản số 430/TTg-KTN của Thủ tướng Chính phủ ngày 12/03/2010 về tiêu thụ lúa hàng hóa cho nông dân, Bộ Tài chính và Bộ NN & PTNT ban hành quy định và hướng dẫn xác định chi phí sản xuất, tính giá thành sản xuất lúa cho từng vụ. UBND tỉnh, thành phố có trách nhiệm công bố giá sàn, đảm bảo nông dân lãi ít nhất 30% so với giá thành sản xuất ngay từ đầu vụ sản xuất; *“chỉ đạo các doanh nghiệp kinh doanh lương thực của tỉnh và trên địa bàn tổ chức mua hết lúa hàng hóa cho nông dân theo giá được cấp có thẩm quyền công bố”*.

Bên cạnh đó, Chính phủ có chính sách hỗ trợ doanh nghiệp mua tạm trữ lúa gạo nhằm duy trì mức giá có lợi cho nông dân, đảm bảo thu nhập cho nông dân. Cụ thể, Thông tư 221/2009/TT-BTC quy định ngân sách hỗ trợ 100% lãi suất vay ngân hàng cho các doanh nghiệp thuộc Tổng công ty lương thực miền Nam được giao nhiệm vụ mua tạm trữ với khối lượng 500,000 tấn. Thời gian được hỗ trợ là 3-4 tháng. Tuy nhiên, trong những năm gần đây không phải vụ nào doanh nghiệp cũng được hỗ trợ. Chính sách này chỉ được áp dụng khi giá lúa thấp hơn giá định hướng của Nhà nước. Trên thực tế, giá định hướng của Nhà nước thường không được điều chỉnh kịp thời khi giá thị trường biến động. Do đó, giá định hướng nhiều khi không có giá trị vì hoặc là quá cao, hoặc quá thấp. Hơn nữa, vì nhiều lý do, doanh nghiệp vẫn mua gạo từ thương lái thay vì mua trực tiếp từ nông dân. Điều này khiến cho nông dân không

hưởng được trọn vẹn lợi ích mà chính sách hỗ trợ mua tạm trữ hướng đến. Trong khi đó, mỗi lần yêu cầu doanh nghiệp mua gạo tạm trữ Nhà nước phải bỏ ra khoảng 200 tỷ đồng²⁷.

Trên thực tế, chính sách này không thực sự hiệu quả vì nhu cầu thu mua của doanh nghiệp phụ thuộc và xuất khẩu, vào thị trường thế giới. Cho dù có hỗ trợ, doanh nghiệp sẽ không mua tạm trữ nếu họ không nhận định giá thế giới sẽ đi lên trong thời gian tới. Giá thu mua chủ yếu phụ thuộc vào giá xuất khẩu, và giá xuất khẩu phụ thuộc vào các DNNN khi họ đàm phán các hợp đồng tập trung. Có ý kiến cho rằng chính sách này chỉ làm lợi cho doanh nghiệp khi họ cần, có nhu cầu mua lúa giá rẻ khi có hợp đồng xuất khẩu. Hơn nữa, chính sách này thường được triển khai khi nhiều hộ nông dân đã bán lúa vì không thể giữ trong nhà quá lâu, vì thiếu tiền hoặc không có kho chứa.

Để thực hiện chính sách hỗ trợ lãi suất, nhiều ngân hàng thương mại cũng được yêu cầu tham gia cho doanh nghiệp lúa gạo vay ưu đãi với lãi suất 7% do Nhà nước ấn định. Mức lãi suất này chưa chắc đã phải là mức lãi suất ngân hàng mong muốn trong điều kiện cung cầu tín dụng tại thời điểm đó nhưng nhiều ngân hàng vẫn phải tham gia. Như vậy, chính sách này còn gây ra méo mó thị trường tín dụng trong một phạm vi nhất định.

Đánh giá chính sách

Cùng với chính sách bảo vệ đất lúa, chính sách về duy trì sản lượng, đảm bảo an ninh lương thực gây ra một số vấn đề. *Thứ nhất*, các chính sách này làm giảm tính linh hoạt trong việc sử dụng đất nông nghiệp và hạn chế tự do sản xuất của người nông dân. Người nông dân phải duy trì sản xuất lúa khi thu nhập so với các ngành khác là rất thấp. Chính sách này có nguy cơ đưa người nông dân và ngành lúa gạo Việt Nam vào vòng xoáy tăng trưởng bần cùng hóa²⁸. Do lúa gạo là hàng nông nghiệp cơ bản có độ co giãn giá của cầu và độ co giãn thu nhập của cầu thấp (giá giảm không mua thêm, thu nhập cao hơn cũng không mua thêm, thậm chí mua ít đi). Khi sản

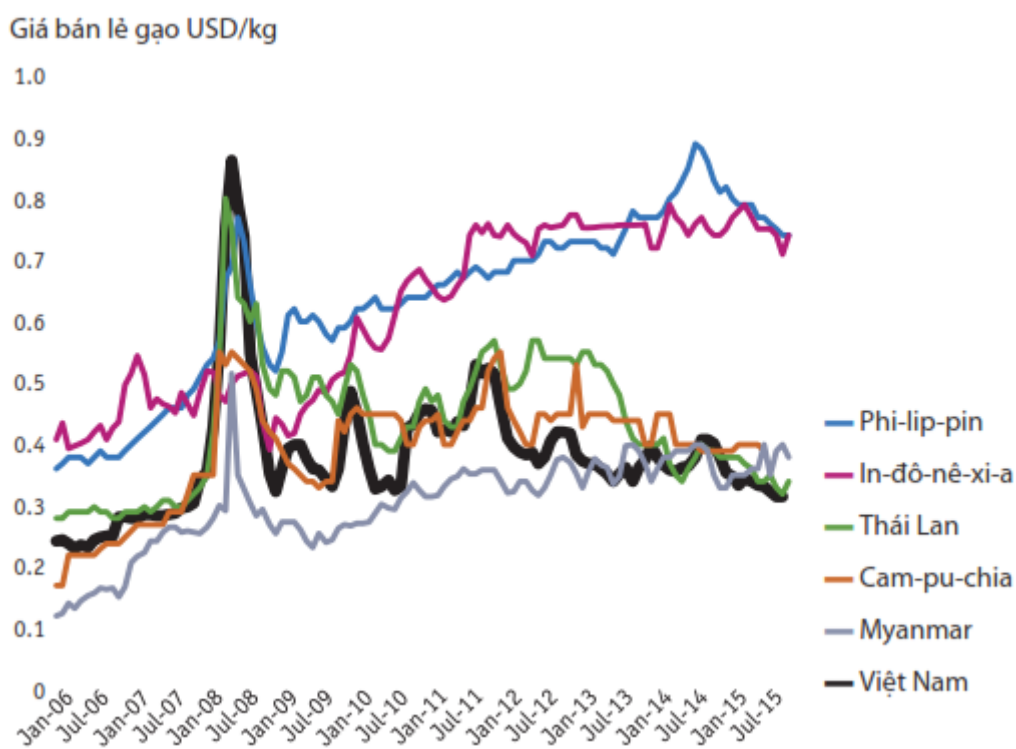
²⁷ Báo Sài Gòn Giải phóng dẫn lời một lãnh đạo Cục Chế biến nông, lâm, thủy sản và nghề muối, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (xem bài “Tạm trữ lúa gạo: Nông dân vẫn chịu ép”, ngày 15/4/2015 tại <http://www.sggp.org.vn/nongnghiepkt/2015/4/381000/>)

²⁸ Thuyết tăng trưởng bần cùng hóa (tiếng Anh là “immiserizing growth”) được nêu ra đầu tiên bởi Bhagwati (1958).

lượng tăng, giá thế giới giảm, thu nhập của người trồng lúa giảm sẽ giảm dù có tăng trưởng về sản lượng. Ông Nguyễn Minh Nhị, nguyên chủ tịch tỉnh An Giang, cũng đề cập đến điều này khi so sánh trồng lúa ở Việt Nam và ở Campuchia²⁹. Theo báo Nhân Dân điện tử, tính đến hết tháng 11-2015, lượng gạo xuất khẩu của cả nước ước khoảng 6,24 triệu tấn, đạt 2,65 tỷ USD, tăng 3,6% về lượng, nhưng giảm 4,9% về giá trị so với cùng kỳ năm 2014 (Ánh Tuyết 2015).

Thứ hai, Chính sách duy trì sản lượng lớn và khuyến khích xuất khẩu giá thấp hiện nay có tác dụng giống như đánh thuế người trồng lúa. Nông dân phải trồng loại cây có giá trị thấp, không được chuyển đổi sang cây trồng, vật nuôi khác. Trong khi đó Nhà nước bỏ ra chi phí để hỗ trợ nông dân một cách gián tiếp thông qua doanh nghiệp xuất khẩu (mua tạm trữ). Tiếp tục duy trì sản lượng lớn bằng mọi giá là trợ cấp cho người tiêu dùng nước ngoài trong khi đời sống nông dân không có cơ hội được cải thiện. Hình 6 cho thấy giá bán lẻ gạo của Việt Nam năm 2015 ở mức thấp nhất so với các nước sản xuất gạo chính trong khu vực.

Hình 6 – Giá bán lẻ gạo ở một số nước trong khu vực



²⁹ Thời báo Kinh tế Sài Gòn, “Ta có dám học Campuchia làm lúa gạo”, ngày 29/12/2016, xem tại <http://www.thesaigontimes.vn/155436/ta-co-dam-hoc-campuchia-lam-lua-gao-khong.html/>

Nguồn: NHTG 2016, số liệu FAOGIEWS

Thứ ba, về chính sách đảm bảo lợi nhuận của nông dân, đây là một chính sách không hiệu quả do được thực hiện qua hệ thống doanh nghiệp và không thu mua trực tiếp từ người nông dân. Các chính sách này mang nặng tính hành chính và gây ra nhiều méo mó cho thị trường. Nông dân không được hưởng lợi trực tiếp trong khi ngân sách nhà nước lại phải mất đi một khoản tiền đáng kể. Về thu nhập thực tế, với quy mô sản xuất nhỏ, sản lượng nhỏ, lợi nhuận 30% cũng không đủ để ngành trồng lúa có thể cạnh tranh với nhiều ngành sản xuất khác về năng suất lao động. Theo số liệu VARHS 2014, trung bình thu nhập từ lúa gạo chỉ chiếm 10% tổng thu nhập của hộ. Ở các tỉnh có lợi thế về trồng lúa như Long An, thu nhập từ lúa có thể lên đến 73%. Ở Điện Biên, mặc dù cơ hội kiếm thêm thu nhập từ công việc làm phi nông nghiệp không nhiều, thu nhập từ lúa cũng chỉ chiếm trung bình 33%.

Hệ quả là nông dân bỏ ruộng như đã nói ở trên. Hơn nữa, chính sách này có thể tạo ra khuyến khích ngược. Nông dân sẽ tập trung trồng loại gạo chi phí thấp, chất lượng thấp để có lợi nhuận cao hơn, nhất là khi giá lúa giảm và Nhà nước hỗ trợ mua tạm trữ (do mức giá thu mua tạm trữ đã được ấn định). Cũng do sự ấn định giá sàn của Nhà nước mà doanh nghiệp có thể dựa vào đó để mua gạo với giá thấp tương đối khi giá thị trường thế giới đã tăng lên. Như vậy, một chính sách hướng tới người trồng lúa có thể đem lại lợi ích cho đối tượng khác nhiều hơn. So sánh chi phí và lợi ích, đây chưa chắc đã là một chính sách hiệu quả.

3. Thể chế, chính sách đối với thu mua, chế biến và phân phối trong nước

Do quy mô sản xuất nhỏ, các hộ sản xuất nông nghiệp dành phần lớn sản phẩm làm ra cho tiêu thụ bản thân. Số liệu VARHS 2014 cho thấy nhóm hộ sản xuất nhỏ nhất (ngũ phân vị nhỏ nhất) chỉ bán 11,2% sản phẩm. Trong khi đó, nhóm hộ thuộc ngũ phân vị lớn nhất bán ra khoảng 50% sản phẩm của mình. Như vậy, nhiều nông dân chưa có điều kiện tham gia thị trường.

Có thể nói, cải cách thương mại những năm đầu sau Đổi Mới đã tạo nền tảng cho tự do thương mại nông sản và lương thực, một nhu cầu thiết yếu của mọi người

dân. Khảo sát³⁰ các doanh nghiệp kinh doanh gạo trong nước cho thấy họ không gặp nhiều trở ngại về thể chế liên quan đến phân phối gạo trong nước. Nghiên cứu của Lưu Đức Thanh Hải (2005) cũng cho thấy việc tham gia thị trường kinh doanh lúa gạo khá dễ dàng. Theo các nhà buôn, khó khăn chủ yếu là thiếu vốn kinh doanh và áp lực cạnh tranh.

Tuy nhiên, doanh nghiệp chế biến và phân phối gạo cho biết chợ truyền thống vẫn là kênh phân phối chính. Một số doanh nghiệp chế biến gạo cho biết họ gặp khó khăn khi xây dựng thương hiệu gạo và phân phối qua kênh siêu thị vì chi phí bán hàng cao và tình trạng siêu thị tự kinh doanh loại gạo đó với thương hiệu của họ sau một thời gian loại gạo đó bán chạy. Với đặc điểm đó, rất khó có thể phân loại sản phẩm theo chất lượng và xây dựng thương hiệu cho các loại gạo đặc sản, từ đó nâng cao giá bán và thu nhập cho các tác nhân tham gia chuỗi giá trị.

4. Thể chế, chính sách về xuất khẩu gạo

a) Điều kiện xuất khẩu gạo

Thị trường xuất khẩu gạo là một sân chơi có rào cản gia nhập cao. Ngày 4/11/2010, Chính phủ ban hành Nghị định 109/NĐ-CP/2010 về kinh doanh xuất khẩu gạo. Theo quy định của Nghị định 109/2010/NĐ-CP, 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, xát 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. Những điều kiện này đòi hỏi vốn đầu tư lớn và một doanh nghiệp mới thành lập không thể vượt qua để tham gia xuất khẩu 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. Trước khi có Nghị định số 109/2010/NĐ-CP về quản lý hoạt động kinh doanh xuất khẩu gạo, số lượng doanh nghiệp tham gia xuất khẩu gạo có lúc lên đến

³⁰ Chúng tôi thực hiện khảo sát một số doanh nghiệp trong ngành lúa gạo ở Cần Thơ và Long An trong tháng 8/2016

hơn 200 doanh nghiệp. Tuy nhiên, sau khi Nghị định 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 sau khi Nghị định 109/2010/NĐ-CP có hiệu lực. Tuy nhiên, số lượng doanh nghiệp thực sự tham gia xuất khẩu gạo có thể thấp hơn. Đương nhiên, các doanh nghiệp nhỏ, có nhu cầu xuất khẩu gạo số lượng nhỏ sẽ không thể tham gia và cơ hội xuất khẩu gạo của Việt Nam sẽ bị bó hẹp trong khung khổ hoạt động của các doanh nghiệp lớn đã bước chân vào thị trường. Trường hợp của công ty Cỏ May là một ví dụ điển hình. Công ty này có khách hàng ở Singapore nhưng không được cấp phép xuất khẩu gạo và phải ủy thác cho công ty khác xuất khẩu, làm tăng chi phí và giảm khả năng cạnh tranh của gạo Việt Nam³¹. Như vậy, chính sách này 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.

Quan trọng hơn, quy định của Nhà nước 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 quy định của Nghị định 109/2010/NĐ-CP các doanh nghiệp xuất khẩu gạo sau khi ký hợp đồng xuất khẩu phải đăng ký với VFA trong vòng ba ngày làm việc (điều 17). Theo quy định của Thông tư 44/2010/TT-BCT hướng dẫn thi hành Nghị định 109/2010/NĐ-CP, đăng ký nghĩa là nộp bản sao hợp đồng trong đó có giá gạo xuất khẩu và báo cáo về lượng thóc, gạo có sẵn của doanh nghiệp. 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. Rõ ràng những quy định pháp luật hiện nay đang tạo ra một lợi thế rất lớn cho các DNNN trong xuất khẩu gạo. Điều này có vẻ đi ngược lại tinh thần bình đẳng giữa các của Hiến pháp 2013 theo đó “*Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật*” (Điều 51, khoản 2). Thêm vào đó, các quy định này tạo ra nhiều không gian cho sự tùy tiện của cơ quan công quyền khi

³¹ Thời báo kinh tế Sài Gòn, “Hạt gạo vương nút thắt Nghị định 109/2010”, xem tại <http://www.thesaigontimes.vn/144637/Hat-gao-vuong-nut-that-Nghi-dinh-1092010.html>

được yêu cầu xác nhận thông tin về lượng gạo có sẵn của doanh nghiệp, tạo cơ hội cho tham nhũng.

Đến năm 2013, rào cản gia nhập thị trường xuất khẩu gạo tiếp tục được nâng cao bằng quy hoạch thương nhân xuất khẩu gạo³². Ngày 31 tháng 7 năm 2013, văn bản số 1101/TTg-KTTH của Thủ tướng Chính phủ đã giao Bộ Công Thương phê duyệt quy hoạch thương nhân kinh doanh xuất khẩu gạo, trong đó nêu: (i) tối đa 150 đầu mỗi xuất khẩu gạo; thu hồi giấy phép xuất khẩu gạo nếu không đạt 10.000 tấn/năm trong hai năm liên tiếp; iii) ưu tiên doanh nghiệp có liên kết, hợp tác với vùng nguyên liệu và hạn chế doanh nghiệp chỉ thu mua, xuất khẩu. Ngày 28 tháng 8 năm 2013, Bộ trưởng Bộ Công Thương đã ký ban hành Quyết định số 6139/QĐ-BCT phê duyệt Quy hoạch thương nhân kinh doanh xuất khẩu gạo với những nội dung như trên. Đây là những quy định rất khiên cưỡng và tạo ra không gian cho sự tùy tiện trong việc cấp phép xuất khẩu gạo. Sẽ có nhiều doanh nghiệp không có giấy phép xuất khẩu gạo dù có khách hàng và phải ủy thác xuất khẩu, hay nói cách khác là thuê giấy phép xuất khẩu của các doanh nghiệp đã có giấy phép. Nhóm các doanh nghiệp đã có giấy phép xuất khẩu sẽ dùng mọi biện pháp để duy trì giấy phép của mình để làm dịch vụ ủy thác xuất khẩu.

Những rào cản gia nhập thị trường này đang tạo ra 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. Hơn nữa, 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.

b) Đàm phán, ký kết và thực hiện hợp đồng xuất khẩu tập trung

Thông thường, việc đàm phán, ký kết và tổ chức thực hiện các hợp đồng xuất khẩu gạo tập trung được giao cho VINAFOOD I và VINAFOOD II thực hiện vì đây

³² Trước khi báo cáo này được hoàn tất Quyết định 6139/QĐ-BCT đã được Bộ Công Thương hủy bỏ. Tuy nhiên, những cơ sở pháp lý của nó, nhất là Nghị định 109/2010/NĐ-CP vẫn còn nguyên và vẫn là rào cản cho xuất khẩu gạo. Chúng tôi nêu Quyết định này ở đây để mô tả rõ những rào cản thể chế đã và đang tồn tại trong ngành lúa gạo.

là hai DNNN và họ có khối lượng xuất khẩu lớn³³. Hai công ty này đàm phán giá và điều kiện giao hàng dựa trên tính toán của họ về giá và khả năng thu mua trong nước của mình và các công ty trong VFA. Nhiều khi, lợi ích của họ không song hành với lợi ích của doanh nghiệp khác trong VFA và giá họ nhận được không phù hợp với giá trong nước. Họ cũng ít có động lực bảo vệ lợi ích cho doanh nghiệp khác vì họ thu được phí khi ủy thác cho doanh nghiệp khác xuất khẩu mà không chịu rủi ro khi giá trong nước cao so với giá xuất khẩu. Thực tế, năm 2014 một số doanh nghiệp xuất khẩu gạo ở ĐBSCL đã xin không thực hiện hợp đồng ủy thác do VINAFOOD II giao vì giá của VINAFOOD II quá thấp so với giá trong nước và điều kiện giao hàng khó khăn³⁴. Tuy nhiên, việc từ chối thực hiện ủy thác xuất khẩu có thể đem lại rủi ro cho các doanh nghiệp này vì VINAFOOD II và VINAFOOD I thực tế là lãnh đạo của VFA và họ có thể gây tác động đến việc đăng ký hợp đồng xuất khẩu gạo và cấp phép kinh doanh xuất khẩu gạo như đã nói ở trên. Thương nhân không xuất khẩu gạo trong 12 tháng hoặc không xuất khẩu được 10.000 tấn gạo/năm có thể bị thu hồi giấy phép xuất khẩu gạo (Điều 8, Nghị định 109/2010/NĐ-CP). Thông tư 44/2010/TT-BCT còn quy định nếu trả lại hợp đồng ủy thác mà không phải trường hợp bất khả kháng, thương nhân sẽ không được phân bổ chỉ tiêu thực hiện hợp đồng tập trung trong thời hạn 6 tháng.

Các thương nhân đầu mối đàm phán hợp đồng tập trung cũng không có nhiều động lực trong việc tìm cách trúng thầu giá cao vì điều quan trọng nhất là xuất khẩu được gạo. Với bất cứ mức giá xuất khẩu nào họ đều có lợi nhuận và doanh nghiệp xuất khẩu luôn là tác nhân thu lợi nhiều nhất trong chuỗi giá trị lúa gạo. VFA có khả năng kiểm soát xuất khẩu nên họ có khả năng giảm giá thu mua lúa gạo trong nước để duy trì biên lợi nhuận ngay cả khi giá xuất khẩu của họ thấp hơn mức đáng có. Giá sàn thu mua do nhà nước ấn định là một công cụ thuận lợi cho họ đưa ra mức giá thu mua thấp và thu được lợi nhuận cao hơn so với người nông dân trồng lúa.

³³ Theo Thông tư 44/2010/TT-BCT quy định chi tiết một số điều của Nghị định 109/2010/NĐ-CP, Bộ Công Thương chỉ định thương nhân đầu mối giao dịch xuất khẩu gạo trên cơ sở thành tích xuất khẩu gạo trong hai năm gần nhất (Điều 8).

³⁴ Thời báo kinh tế Sài Gòn, “Xuất khẩu gạo: đàm phán lại với Philippines”, ngày 30/5/2014, xem tại <http://www.thesaigontimes.vn/115659/Xuat-khau-gao-dam-phan-lai-voi-Philippines.html>

c) Quy định giá sàn xuất khẩu gạo

Nghị định 109/2010/NĐ-CP quy định Bộ Tài chính hướng dẫn VFA công bố giá sàn gạo xuất khẩu trong từng thời kỳ và doanh nghiệp xuất khẩu gạo không được ký hợp đồng xuất khẩu thấp hơn giá sàn đã công bố. Quy định này có thể giúp giảm thiểu tình trạng nông dân bị thương lái và doanh nghiệp xuất khẩu ép giá. Tuy nhiên, quy định này có thể làm ứ đọng lúa gạo khi giá sàn xuất khẩu gạo không được điều chỉnh kịp thời, quá cao so với giá thị trường thế giới. Trên thực tế, VFA đã phải phê duyệt hợp đồng xuất khẩu gạo với mức giá thấp hơn giá sàn xuất khẩu vì có hiện tượng ứ đọng lúa gạo trong nước.

Đánh giá chính sách xuất khẩu gạo

Thứ nhất, Nghị định 109/2010/NĐ-CP đã tạo ra rào cản lớn cho việc tham gia kinh doanh xuất khẩu gạo. Rào cản này làm giảm cạnh tranh, gây khó khăn cho tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng sản xuất lúa chất lượng cao và xuất khẩu vào các thị trường có yêu cầu cao về chất lượng và sẵn sàng trả giá cao.

Thứ hai, Nghị định 109/2010/NĐ-CP đã trao quá nhiều quyền cho VFA và VINAFOOD I và VINAFOOD II, qua đó tạo ra một môi trường kinh doanh bất bình đẳng và làm giảm hiệu quả của nền kinh tế. Các công ty VINAFOOD I và VINAFOOD II có lợi thế chính sách nhưng hoạt động kinh doanh không hiệu quả, bị thua lỗ. Quan trọng hơn, họ được giao đàm phán hợp đồng tập trung nhưng không có động cơ nâng giá xuất khẩu của gạo Việt Nam. Điều này cần phải thay đổi căn bản để tạo ra một cấu trúc thị trường mới, một cơ chế lợi ích mới để doanh nghiệp xuất khẩu gạo gắn lợi ích của mình với cả chuỗi giá trị lúa gạo trong nước.

IV. Kinh nghiệm quốc tế về chính sách lương thực

1. Chính sách sản xuất lương thực và đảm bảo an ninh lương thực

a) Chính sách an ninh lương thực của Phi-líp-pin

Phi-líp-pin đã từng là một nước xuất khẩu gạo. Tuy nhiên, đến cuối thập niên 1980 Phi-líp-pin bắt đầu phải nhập khẩu gạo. Để đảm bảo an ninh lương thực, Phi-líp-

pin vừa nhập khẩu một lượng gạo lớn vừa thực hiện các chính sách thúc đẩy sản xuất để đảm bảo tự đáp ứng nhu cầu trong nước. Cơ quan lương thực quốc gia (NFA) là đơn vị duy nhất được nhập khẩu gạo và thực hiện phân phối trong nước theo mức giá có trợ cấp cho người dân, nhất là người nghèo. Tuy nhiên, NFA thực hiện đấu giá quyền nhập khẩu cho tư nhân thực hiện với một lượng nhất định tùy theo năm. NFA có kho chứa của riêng mình và luôn duy trì mức dự trữ đủ cho tiêu dùng trong 30 ngày.

Gần đây Phi-líp-pin đã thực hiện Chương trình Tự cung cấp lương thực 2011-2016 bằng các chính sách khuyến khích tăng năng suất và quản lý tiêu thụ nội địa. Tuy nhiên, các chính sách của Phi-líp-pin nói chung chưa hiệu quả, có lẽ vì nhiều chính sách có tác động ngược chiều nhau (nhập khẩu nhiều, năng suất không tăng được và không kiểm soát được buôn lậu gạo). Giá gạo bán lẻ trong nước của Phi-líp-pin vẫn cao hơn khá nhiều so với giá trong nước của Việt Nam. Theo Chỉ số An ninh Lương thực Toàn cầu (GFSI) của Economic Intelligence Unit, xếp hạng của Phi-líp-pin năm 2016 là 74/113, thấp hơn so với vị trí 65/109 năm 2014 do mức độ cải thiện an ninh lương thực ít hơn so với các nước khác.

b) Chính sách an ninh lương thực Ấn Độ

Từ lâu Ấn Độ đã thực hiện nhiều biện pháp can thiệp nhà nước để đảm bảo an ninh lương thực cho dân số đông đảo của mình. Theo Luật An ninh lương thực quốc gia, Ấn Độ thực hiện bán lương thực trợ giá cho người dân thông qua Hệ thống phân phối công cộng (PDS). Chính sách này khá tốn kém cho ngân sách và có nhiều yếu điểm về hiệu quả, cơ hội cho tham nhũng và bóp méo thị trường. Nhiều nhà kinh tế của Ấn Độ kêu gọi thay thế PDS bằng tiền mặt hoặc phiếu mua hàng để khắc phục các điểm yếu của PDS. Tuy nhiên, ở nhiều địa phương PDS tỏ ra vẫn hiệu quả do thị trường địa phương không phát triển hoặc mức độ cạnh tranh thấp. PDS cũng là một công cụ chính trị của nhiều chính quyền địa phương. Gần đây, nhiều địa phương ở Ấn Độ đã sử dụng công cụ điện tử để giám sát quá trình phân phối lương thực trợ giá đến người dân và ngăn chặn hiệu quả hiện tượng thất thoát.

Ấn Độ cũng sử dụng chính sách cam kết giá để hỗ trợ sản xuất nhằm tăng nguồn cung. Tuy nhiên, trên thực tế mức giá do chính phủ Ấn Độ ấn định thường thấp

hơn nhiều giá thị trường, do đó gây thiệt hại cho nhà sản xuất. Ở nhiều địa phương, giá của chính phủ Ấn Độ thấp hơn giá thành sản xuất (Narayanan 2015).

c) Chính sách an ninh lương thực của Hàn Quốc

Do tốc độ công nghiệp hóa cao, nông nghiệp Hàn Quốc nhanh chóng mất dần vai trò của nó trong nền kinh tế Hàn Quốc. Tuy nhiên, an ninh lương thực vẫn là một chính sách quan trọng của Hàn Quốc. Về lương thực nói chung, Hàn Quốc phải nhập trên 50% nhu cầu tiêu dùng trong nước. Riêng về gạo, nhờ chính sách áp đặt các giống gạo sản lượng cao và tiến bộ kỹ thuật, Hàn Quốc vẫn gần như đáp ứng được nhu cầu tiêu dùng trong nước.

Từ năm 2004, Chính phủ Hàn Quốc đã từ bỏ việc mua trợ giá gạo. Bên cạnh đó, với các hiệp định thương mại tự do với Mỹ và Châu Âu, ngành lương thực Hàn Quốc hội nhập chặt chẽ với thị trường thế giới và các công ty lương thực lớn thực hiện nhập khẩu nhiều mặt hàng lương thực vào Hàn Quốc.

Để đảm bảo an ninh lương thực, Chính sách an ninh lương thực của Hàn Quốc chủ yếu là dự trữ. Chính phủ Hàn Quốc thường xuyên dự trữ 432,000 tấn gạo, tương ứng với 1 tháng tiêu dùng trong nước, để cung cấp ra thị trường khi mất mùa hoặc có trường hợp khẩn cấp (Lee 2015). Tóm lại, Chính phủ Hàn Quốc chỉ chú trọng vấn đề sẵn có của gạo và không quan tâm nhiều đến giá gạo trong nước vì họ xây dựng một nền kinh tế mở. Với mức phát triển cao, thu nhập đầu người cao, có lẽ Chính phủ Hàn Quốc nhận thấy không cần can thiệp thị trường trong một thế giới có nguồn cung dồi dào và tự do thương mại. Tiêu dùng gạo trung bình của Hàn Quốc hiện đã xuống mức dưới 80 kg/người/năm. Tuy sản xuất lương thực trong nước không đủ đáp ứng nhu cầu nội địa và phải nhập khẩu nhiều, năm 2016 Hàn Quốc được xếp thứ 28/113 nước về an ninh lương thực (The Economist Intelligence Unit 2016).

2. Chính sách về đất nông nghiệp và

a) Tăng cường bảo vệ quyền tài sản liên quan đến đất ở Ấn Độ

Năm 2013, Ấn Độ ban hành một luật mới về đền bù nhà nước khi thu hồi đất gọi là “Luật về Quyền Đền bù công bằng và Minh bạch trong thu hồi đất, tái hòa nhập và tái định cư”, viết tắt là LARR 2013. Luật này thay cho luật về bồi thường đất đai cũ

vốn bị chỉ trích là bất công giống như thời thuộc địa. Theo LARR 2013, chính quyền chỉ được thu hồi đất để phục vụ mục đích công cộng. Nếu thu hồi đất để thực hiện dự án PPP hoặc dự án do tư nhân thực hiện thì sở hữu đất vẫn thuộc Nhà nước. LARR 2013 cũng quy định khi thu hồi đất phải có Đánh giá tác động xã hội (SIA), trong đó chứng minh mục đích công cộng; phải có tham vấn cộng đồng về báo cáo SIA và phải được một nhóm chuyên gia độc lập đa ngành thẩm định. SIA phải chứng minh được lợi ích lớn hơn chi phí cả về kinh tế và xã hội khi thực hiện thu hồi đất. Hơn nữa, SIA phải chứng minh được đây là phương án thu hồi đất ít nhất có thể. Đây là một cải cách mạnh mẽ theo hướng bảo vệ tốt hơn quyền tài sản của người dân liên quan đến đất ở Ấn Độ.

b) Chính sách tích tụ đất nông nghiệp ở Trung Quốc

Từ những năm 1980 đến giữa những năm 2000, quy mô trung bình ruộng đất tại Trung Quốc giảm xuống do dân số tăng lên và do nhiều diện tích đất nông nghiệp bị chuyển sang công nghiệp và đô thị hóa. Kể từ đó quá trình dồn điền đã bắt đầu xảy ra tại một số địa phương. Báo cáo Huang and Ding (2016) cho biết trong năm 2013 có khoảng 53 triệu hộ nông thôn (chiếm 23% tổng số hộ) đã cho thuê một phần đất nông nghiệp. Cuộc điều tra thực hiện tại Đông Bắc và Bắc Trung Quốc cho thấy quy mô ruộng đất một hộ nông dân đã tăng từ 1,03 ha năm 2008 lên 1,73 ha năm 2013. Đồng thời với việc tăng quy mô ruộng đất, số lượng hợp tác xã và doanh nghiệp cũng tăng lên. Các hợp tác xã và doanh nghiệp nông nghiệp có quy mô lần lượt là 200 ha và 100 ha chiếm khoảng 20% tổng diện tích đất nông nghiệp trong vùng (năm 2013). Trong giai đoạn 6 năm trước đó con số này rất nhỏ.

Quá trình tích tụ đất đai ở Trung Quốc được hỗ trợ thêm bởi các chính sách: (i) chính quyền địa phương thành lập trung tâm dịch vụ chuyển giao đất; và (ii) chính sách hỗ trợ cánh đồng lớn.

- Trung tâm dịch vụ chuyển giao đất đai: Để hỗ trợ quá trình tích tụ đất cho sản xuất nông nghiệp, nhiều chính quyền địa phương ở Trung Quốc đã thành lập các trung tâm dịch vụ chuyển giao đất đai để thực hiện chức năng cung cấp thông tin, thiết kế hợp đồng và giải quyết tranh chấp trong quá trình tích tụ đất đai. Các trung tâm này tạo thuận lợi cho việc cho thuê quyền canh tác đất trong

nội bộ từng xã hoặc liên xã, liên huyện. Các trung tâm này thu thập thông tin về nhu cầu cho thuê hoặc cần thuê của nông dân, cung cấp thông tin cho người cần thuê, cho thuê và hỗ trợ các bên ký kết hợp đồng. Đồng thời, các trung tâm này cũng lưu giữ các hợp đồng và giải quyết tranh chấp nếu có. Đây là một kinh nghiệm hay mà Việt Nam có thể tham khảo.

- Chính sách hỗ trợ cánh đồng lớn: Để hỗ trợ tích tụ đất đai chính phủ Trung Quốc thực hiện một số chính sách khác nhau, tùy theo từng địa phương. Nhìn chung các hình thức hỗ trợ bao gồm: bảo lãnh tín dụng và cung cấp vốn ưu đãi cho các dự án đầu tư trang trại lớn; trợ cấp các khoản đầu tư vào thủy lợi và kho chứa; trợ cấp mua máy nông nghiệp lớn và bảo hiểm nông nghiệp.

Các chính sách trên đã góp phần làm tăng diện tích các mảnh ruộng canh tác ở Trung Quốc. Nghiên cứu của Huang and Ding (2016) cho thấy ở các địa phương có thực hiện các chính sách trên, diện tích trung bình của mỗi nông trại là trên 2 ha so với chỉ 1,2 ha ở các địa phương không có chính sách hỗ trợ.

c) Ngân hàng tích tụ đất nông nghiệp ở Nhật

Sau Chiến tranh Thế giới lần II, Nhật cải cách nông nghiệp theo hướng chia đất đồng đều cho nông dân để khuyến khích sản xuất. Đến nay, chính sách này dẫn đến tình trạng phân mảnh đất đai và nhiều nông dân không sử dụng đất nông nghiệp của mình. Để khuyến khích tích tụ đất đai, từ năm 2013 Chính phủ Nhật hình thành các ngân hàng đất nông nghiệp ở tất cả 47 tỉnh. Các ngân hàng này mượn đất nông nghiệp của những nông dân đã nghỉ hưu và những người bỏ đất nông nghiệp đi làm việc khác để tích tụ thành các mảnh đất lớn và cho các nông dân quy mô lớn hoặc những nông dân mới vào nghề thuê. Các ngân hàng cũng giúp các bên có nhu cầu chuyển nhượng đất nông nghiệp để tăng quy mô sản xuất. Những nông dân nhận chuyển nhượng hoặc thuê các mảnh đất lớn để làm nông nghiệp được Bộ Nông nghiệp Nhật Bản tài trợ một khoản tiền gọi là “tiền hợp tác”.

Tuy nhiên, trong năm đầu thực hiện các ngân hàng này mới chuyển giao được 5% số đất mà họ đặt mục tiêu. Số tiền hỗ trợ nông dân cũng chỉ đạt 18% so với dự

toán³⁵.

3. Can thiệp cung cầu và kiểm soát giá

a) Chính sách cam kết giá của Thái Lan

Khi lên cầm quyền năm 2011, Thủ tướng Thái Lan Yingluck Shinawatra đã thực hiện chính sách cam kết mua lúa gạo ở mức giá cao hơn giá thị trường 50% với khối lượng không giới hạn. Chính phủ Thái Lan mua gạo trực tiếp từ nông dân và chịu các chi phí xay xát, vận chuyển và kho bãi³⁶. Sau ba năm thực hiện chính sách này, Chính phủ Thái Lan đã phải bỏ ra 16,5 tỷ USD để bù lỗ. Hậu quả về chính trị của chính sách này là Thủ tướng Yingluck Shinawatra bị mất chức và bị điều tra. Về lợi ích cho người nông dân, nghiên cứu của Permani and Vanzetti (2016) cho thấy tuy trong ngắn hạn thu nhập của nông dân có tăng lên nhưng không đủ để bù đắp cho thiệt hại về ngân sách và phúc lợi của người dân nói chung. Đây là trường hợp điển hình của chính sách dân túy có tính chất tái phân phối thu nhập nhằm thu hút sự ủng hộ chính trị của một lực lượng dân chúng quan trọng trong xã hội.

b) Chính sách bình ổn giá gạo của Indonesia

Indonesia có dân số lớn và có nhu cầu tiêu thụ lúa gạo lớn trong khu vực. Chính phủ Indonesia có nhiều chính sách, công cụ để điều chỉnh thị trường lúa gạo trong nước. Cụ thể, Chính phủ Indonesia sử dụng Cục hậu cần (Bureau of Logistics - BULOG) – một dạng công ty nhà nước – để thu mua gạo với giá cho nhà nước ấn định. BULOG cũng thực hiện chức năng bán gạo cho người nghèo, cân bằng cung cầu vùng miền để ổn định giá. Chính phủ Indonesia sẽ bán gạo ra khi giá địa phương cao hơn giá bình thường từ 10% trở lên và kéo dài trên 1 tuần (theo báo cáo của địa phương). Gạo sẽ được bán ra bằng cơ chế thị trường mở ở mức giá do chính quyền địa phương khuyến nghị và thấp hơn với giá thị trường để bình ổn giá (Nuryati 2016). Quy định về giá mua tối thiểu của Chính phủ Indonesia đã hỗ trợ nông dân trồng lúa trong một số thời điểm giá thị trường giảm. Tuy nhiên, trên thực tế giá nhà nước mua vào thường thấp hơn giá thị trường trong nước và BULOG thường phải tìm nguồn

³⁵ Jiji, “ ‘Farmland bank’ program off to a slow start”, www.japantimes.co.jp, 6/8/2015,

http://www.japantimes.co.jp/news/2015/08/06/business/farmland-bank-program-off-slow-start/#.WJf5D_n5jSE

³⁶ Ở Việt Nam, Chính phủ hỗ trợ doanh nghiệp mua lúa ở mức giá sàn nhưng không đảm bảo doanh nghiệp mua trực tiếp từ nông dân.

cung từ bên ngoài (Sudaryanto 2016). Chính sách tự cung tự cấp về gạo, hạn chế nhập khẩu làm cho giá gạo trong nước của Indonesia luôn cao hơn giá thị trường thế giới (OECD 2016).

V. Khuyến nghị chính sách

1. Bối cảnh

Thứ nhất, cán cân cung – cầu gạo thế giới sẽ thay đổi theo hướng cung tăng nhanh hơn cầu. Các nước nhập khẩu gạo đang tích cực sản xuất gạo, tăng tự chủ lương thực. Theo FAO, sản xuất gạo được dự báo sẽ có tốc độ tăng trưởng mạnh trong những năm tới nhờ việc gia tăng diện tích trồng lúa, số vụ trồng lúa, và cải thiện năng suất trồng trọt. Diện tích trồng lúa được kỳ vọng tiếp tục được mở mang tại nhiều quốc gia như Myanmar và Indonesia và nhiều nước châu Phi. Myanmar và Cambodia sẽ tham gia thị trường xuất khẩu gạo với thị phần lớn hơn (OECD/FAO 2016). Tuy nhiên, tại một số quốc gia khác như Trung Quốc, Malaysia, Thái Lan, và Việt Nam, diện tích đất trồng lúa có thể sẽ bị thu hẹp do quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá. Nhờ việc cải thiện hệ thống thuỷ lợi, số mùa vụ trồng lúa cũng được kỳ vọng tăng tại nhiều nước châu Á, đặc biệt là Bangladesh. Kỹ thuật canh tác sử dụng máy móc và phân bón cũng kỳ vọng giúp năng suất trồng lúa tiếp tục được cải thiện trong những năm tới. Do đó, Báo cáo Triển vọng Nông nghiệp OECD-FAO 2016-2025 dự báo giá gạo thực trên thế giới năm 2025 sẽ giảm về mức giá của những năm 2005-2006.

Thứ hai, nhu cầu tiêu thụ gạo trong nước giảm dần như đã nêu trên. An ninh lương thực theo nghĩa đủ gạo cho nhu cầu tiêu dùng trong nước không còn vấn đề đáng quan ngại. Theo IPSARD, 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), Việt Nam vẫn đảm bảo ANLT trong nước và có dư thừa xuất khẩu với diện tích lúa 3,0 triệu ha (khoảng 6 triệu ha canh tác).

Thứ ba, thu nhập người nông dân trồng lúa thấp so với nhóm lao động khác. Xu hướng tất yếu là họ sẽ dịch chuyển khỏi trồng lúa sang ngành nông nghiệp khác

hoặc sang công nghiệp và dịch vụ để tăng thu nhập. Lao động giảm đòi hỏi phải tích tụ đất đai, cơ giới hóa và áp dụng tiến bộ KH-CN để tăng năng suất và tăng thu nhập cho người nông dân.

Thứ tư, biến đổi khí hậu sẽ buộc nông nghiệp phải tái cơ cấu theo hướng đa dạng hóa sản phẩm để thích ứng. Nhiều vùng đất trồng lúa sẽ bị ngập mặn và cần được đầu tư sớm để chuyển sang hình thức canh tác hỗn hợp trước khi quá muộn. Nước ngọt cho trồng trọt cũng ngày càng giảm.

2. Về tư duy, quan điểm đối với lúa gạo, lương thực và đời sống nông dân

Để có các chính sách phù hợp thúc đẩy ngành nông nghiệp nói chung và lúa gạo nói riêng, Việt Nam cần thay đổi quan điểm về nông nghiệp, lương thực theo hướng thực tế và hiệu quả hơn.

Thứ nhất, cần tôn trọng quy luật thị trường trong phát triển kinh tế, đặc biệt là trong phân bổ nguồn lực đất đai, lao động. Phân bổ đất đai nông nghiệp hiện nay còn rất nặng tính hành chính. Còn quá nhiều rào cản đối với thị trường đất nông nghiệp. Tính chất kế hoạch hóa còn nặng nề trong sản xuất nông nghiệp.

Thứ hai, cần nhận thức rõ về vai trò của quyền tài sản trong hoạt động kinh tế, đầu tư và phát triển, cho dù ở quy mô nhỏ. Quyền tài sản rõ ràng, có giá trị cao là nền tảng căn bản cho tín dụng, đầu tư, ứng dụng khoa học công nghệ, cho phát triển thị trường đất nông nghiệp, cho tích tụ đất đai và tiến lên sản xuất quy mô lớn, chất lượng cao và năng suất cao.

Thứ ba, cần chuyển đổi tư duy trọng cung, duy lượng sang tư duy trọng chất, đặc biệt là năng suất lao động và thu nhập của người dân. Các nghiên cứu đều chỉ ra rằng Việt Nam không có rủi ro an ninh lương thực quốc gia. Do đó, cần tự do hóa sản xuất nông nghiệp, tự do hóa sử dụng đất trồng lúa theo một lộ trình rõ ràng và nhanh chóng. Điều này sẽ góp phần vào tăng GDP và thu nhập của người dân.

Thứ tư, cần có tư duy toàn diện về thực phẩm và dinh dưỡng cho con người, chuyển đổi tư duy từ lượng sang chất, cụ thể là từ lượng gạo sang ca-lo. Điều này có nghĩa là Nhà nước cần tạo thuận lợi cho chuyển đổi từ trồng lúa sang chăn nuôi và

trồng cây phục vụ chăn nuôi. Điều này cũng có nghĩa là chuyển từ mục tiêu sản lượng lúa sang mục tiêu thu nhập thực tế của người dân, nhất là nông dân, và từ trợ cấp gián tiếp qua bình ổn giá sang trợ cấp trực tiếp cho những người nghèo đói về lương thực.

3. Khuyến nghị chính sách

a) Chính sách đất đai đối với trồng lúa

Chính sách về đất là một trong những yếu tố cốt lõi của sản xuất nông nghiệp nói chung và sản xuất lúa gạo nói riêng. Nâng cao giá trị đất nông nghiệp là giải pháp cốt lõi cho tín dụng nông nghiệp và nhu cầu đầu tư vào nông nghiệp một cách tự nhiên. Đồng thời, tích tụ đất đai là điều kiện tiên quyết cho việc nâng cao năng suất và thu nhập của người dân. Tại phiên họp Quốc hội thứ 2, Quốc hội khóa XIV tháng 11/2016, Bộ trưởng Bộ NN-PTNT Nguyễn Xuân Cường nhấn mạnh rằng điểm nghẽn lớn nhất đối với nông nghiệp là đất đai, phải tích tụ ruộng đất lớn mới thúc đẩy phát triển nông nghiệp³⁷. Đây cũng là ý kiến của nhiều chuyên gia nông nghiệp, ví dụ như Giáo sư Đặng Hùng Võ, nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường. Do đó, chúng ta cần phải có cải cách mạnh mẽ về chính sách đất nông nghiệp nói chung và đất trồng lúa nói riêng. Cụ thể là:

Thứ nhất, cần bảo vệ quyền tài sản liên quan đến đất nông nghiệp để tăng giá trị đất nông nghiệp, tạo điều kiện để biến đất nông nghiệp thành vốn đầu tư cho trồng lúa nói riêng và nông nghiệp nói chung. Bảo vệ tốt hơn quyền tài sản của đất nông nghiệp sẽ làm cho nông dân và doanh nghiệp yên tâm đầu tư vào nông nghiệp, biến nông nghiệp thành một ngành có lợi nhuận tốt và thu hút sự quan tâm của hệ thống tín dụng một cách tự nhiên. Cần phải biến đất nông nghiệp thực sự là tài sản của nông dân, không phải là phương tiện sản xuất Nhà nước cho mượn để kiếm sống. Có như vậy đất nông nghiệp mới trở thành một nguồn lực to lớn cho phát triển kinh tế.

Cụ thể cần sửa pháp luật đất đai theo hướng:

- Quy định đất nông nghiệp được Nhà nước giao, có sổ đỏ hoặc chưa có sổ đỏ, được sử dụng lâu dài như đất ở;
- Giảm tối đa các trường hợp được thu hồi đất, chỉ được thu hồi đất để thực hiện

³⁷ VOV, “Tháo hạn điền – Cú huých để nông nghiệp làm ăn lớn”, ngày 3/11/2016. Truy cập tại <http://vov.vn/kinh-te/thao-han-dien-cu-huych-de-nong-nghiep-lam-an-lon-565966.vov>

các dự án vì mục đích quốc phòng, an ninh và hạ tầng kinh tế - xã hội; tất cả các dự án thương mại đều phải tự mua đất hoặc thuê đất trực tiếp của người có quyền sử dụng, Nhà nước chỉ xem xét cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng và phê duyệt dự án khi đã có đất (đối với trường hợp ngoài khu kinh tế, khu công nghiệp); Nhà nước nhanh chóng ban hành quy hoạch các khu công nghiệp, khu kinh tế, và đảm bảo sự ổn định của quy hoạch

- Nâng giá đất bồi thường của nhà nước theo hướng tiệm cận với giá thị trường (giống như hiện nay nhưng với giá đất đền bù cao hơn)
- Đấu giá quyền sử dụng đất các phần đất chưa giao, đất chưa sử dụng để đất có chủ và được đưa vào sản xuất, kinh doanh;
- Nhanh chóng xây dựng hệ thống quản lý đất điện tử để cung cấp thông tin về quyền sử dụng đất và giao dịch bất động sản; từ bỏ sự phụ thuộc vào “sổ đỏ”.

Thứ hai, sửa pháp luật đất đai theo hướng bỏ hạn chế về chuyển nhượng đất nông nghiệp để thúc đẩy tích tụ ruộng đất, mở rộng quy mô sản xuất. Khi quy mô sản xuất tăng, hiệu quả kinh tế sẽ tăng và vị thế của người trồng lúa sẽ tăng lên trong tương quan với thương lái và công ty xuất khẩu gạo. Họ sẽ có điều kiện bảo vệ quyền lợi của mình tốt hơn.

Thứ ba, điều chỉnh mạnh mẽ theo một lộ trình rõ ràng quy hoạch đất trồng lúa theo hướng cho phép nông dân tự do chuyển đổi cây trồng, vật nuôi để nâng cao năng suất và thu nhập. Trước tiên có thể bỏ quy hoạch đất trồng lúa ở các địa phương, trừ một số huyện, tỉnh có lợi thế tự nhiên vượt trội ở đồng bằng sông Cửu Long. Biến động giá lương thực là điều bình thường trong kinh tế thị trường và chúng ta có thể bình ổn giá lương thực bằng dự trữ quốc gia và bằng hỗ trợ trực tiếp cho người nghèo (ví dụ như tem phiếu lương thực) thay vì duy trì một diện tích trồng lúa và một sản lượng lúa cao với một chi phí lớn cho cả nền kinh tế. Ở những vùng có lợi thế trồng lúa, nên thay chính sách bắt buộc trồng lúa bằng các biện pháp khuyến khích, ví dụ như đầu tư hạ tầng, mua dự trữ để ổn định giá, v.v.

Thứ tư, cần thiết lập các trung tâm hỗ trợ chuyển giao đất nông nghiệp để tạo thuận lợi cho quá trình tích tụ đất nông nghiệp theo nhiều hình thức, bao gồm chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn, hợp tác kinh doanh, v.v. Thị trường tự thân có thể vận

hành chậm do các rào cản về thông tin và chi phí giao dịch. Do đó, hỗ trợ của nhà nước là cần thiết để đẩy nhanh quá trình tích tụ đất đai, đầu tư và nâng cấp sản xuất. Tuy nhiên, cũng không nên nóng vội thúc đẩy tích tụ đất đai nếu như sự tích tụ đó dẫn đến hiện tượng nông dân bị đẩy ra rìa của quá trình phát triển vì nó sẽ không bền vững.

b) Chính sách đối với sản xuất lúa gạo

Thứ nhất, cần bỏ mục tiêu duy trì sản lượng 39-40 tấn thóc, xuất khẩu 6 tấn gạo. Chính sách duy trì sản lượng lớn tất yếu dẫn đến chất lượng gạo thấp, giá bán thấp. Thâm canh quá mức khiến tồn dư chất cấm cao và gạo Việt Nam không thể đáp ứng tiêu chuẩn về chất lượng của Mỹ, châu Âu, Nhật Bản, và các thị trường giàu có khác. Nhà nước nên để nhà sản xuất tự điều chỉnh loại cây trồng, sản lượng theo nhu cầu thị trường và lợi nhuận kỳ vọng ở từng thời điểm cụ thể.

Thứ hai, khuyến khích liên kết doanh nghiệp và nông dân hình thành các cánh đồng mẫu lớn, trong đó sử dụng các giống gạo chất lượng cao, áp dụng phương pháp trồng trọt sạch để có sản phẩm chất lượng cao, giá trị cao. Khi đất nông nghiệp có giá trị cao hơn, tiếp cận tín dụng dễ hơn, chắc chắn việc liên kết sản xuất sẽ dễ dàng hơn. Khi trồng lúa chất lượng cao cho thu nhập cao hơn, tự nhiên nông dân sẽ chuyển sang trồng các giống lúa đó. Một rào cản đối với liên kết doanh nghiệp – nông dân là việc vi phạm quy định hợp đồng. Do đó, nhà nước cần nghiên cứu, tư vấn cho nông dân và doanh nghiệp các loại hợp đồng nông nghiệp phù hợp và đảm bảo thi hành hợp đồng. Hệ thống tư pháp địa phương cần làm việc tích cực hơn để tạo ra một thói quen tuân thủ nghĩa vụ hợp đồng trong sản xuất nông nghiệp.

c) Chính sách về xuất khẩu

Thị trường xuất khẩu gạo đang thiếu cạnh tranh và có nhiều rào cản bất hợp lý. Để thúc đẩy xuất khẩu, nâng cao giá trị xuất khẩu và tăng thu nhập cho chuỗi giá trị lúa gạo trong nước, chúng tôi kiến nghị một số giải pháp như sau:

Thứ nhất, bỏ các điều kiện xuất khẩu hiện nay quy định trong nghị định 109/2010/NĐ-CP và thay bằng các điều kiện về chất lượng cho từng loại gạo theo một

bộ tiêu chuẩn về chất lượng gắn với thương hiệu quốc gia³⁸. Nên để cho các doanh nghiệp nhỏ tự xuất khẩu các loại gạo chất lượng cao của Việt Nam với khối lượng nhỏ để họ có thể khai phá các thị trường khó tính, thị trường ngách.

Thứ hai, Nhà nước không tham gia các hợp đồng tập trung và chuyển sang hỗ trợ doanh nghiệp đàm phán trực tiếp bằng cung cấp thông tin thị trường, dự báo giá gạo, và tiếp cận hệ thống phân phối ở nước ngoài. Việc xuất khẩu gạo theo thị trường tập trung với sự chi phối của VFA và các DNNN đang tạo ra động lực méo mó trong chuỗi giá trị lúa gạo, tức là chỉ chú trọng vào đảm bảo có hợp đồng gạo giá trị thấp, giá bán thấp và lãng phí cơ hội trồng giống khác, bán cho thị trường khác với thu nhập cao hơn. Bán gạo giá thấp có thể là một công cụ ngoại giao nhưng chi phí của nó là quá lớn cho xã hội.

Thứ ba, cần bỏ hết những quyền lực công Nhà nước giành cho VFA trong Nghị định 109/2010/NĐ-CP. VFA không thể có quyết định trong việc xuất khẩu gạo của doanh nghiệp thành viên, phân phối lợi ích cho các thành viên. VFA chỉ nên là một hội ngành nghề đúng nghĩa của nó, cung cấp cho thành viên thông tin thị trường và bảo vệ lợi ích thành viên khi lợi ích của họ bị xâm phạm trong và ngoài nước. VFA cần được cải tổ để có sự tham gia của người sản xuất trực tiếp và người tiêu dùng. Các thành viên VFA phải có quyền và trách nhiệm như nhau.

Bốn là, hỗ trợ doanh nghiệp xuất khẩu gạo thiết lập sự hiện diện thương mại trực tiếp ở các thị trường nước ngoài. Các thương vụ ở nước ngoài có thể là nơi trưng bày sản phẩm gạo Việt Nam và hỗ trợ nhóm doanh nghiệp thiết lập kho chứa và phân phối trực tiếp. Chính phủ cần có bộ phận chuyên trách về tiếp thị lúa gạo nói riêng và nông sản nói chung để hỗ trợ doanh nghiệp xuất khẩu như một số nước đã thực hiện³⁹ (thành lập văn phòng đại diện, công ty, kho bãi; tiếp cận đối tác nhập khẩu; v.v.). Đã đến lúc nông nghiệp cần được đầu tư xứng đáng với vai trò của nó trong nền kinh tế.

³⁸ Xây dựng thương hiệu quốc gia cần có các điều kiện: (i) giống lúa tốt; (ii) canh tác tốt; (iii) hệ thống giám sát và truy xuất nguồn gốc từ giống đến canh tác và xuất khẩu; (iv) chính sách khuyến khích lựa chọn giống và phương pháp canh tác tốt, ví dụ như chỉ được xuất khẩu gạo không đủ chuẩn khi đã xuất khẩu một lượng nhất định gạo đủ chuẩn.

³⁹ Ví dụ, ở Hoa Kỳ có Dịch vụ Tiếp thị nông nghiệp (Agricultural Marketing Service) trực thuộc Bộ Nông nghiệp (USDA), ở Nam Phi có Hội đồng tiếp thị nông nghiệp quốc gia (National Agricultural Marketing Council) và Ấn Độ có Viện Tiếp thị nông nghiệp quốc gia (National Institute of Agricultural Marketing).

VI. Kết luận

Ngành lúa gạo Việt Nam đã đạt được thành tích tăng trưởng vượt bậc về sản lượng trong ba thập kỷ qua. Tuy nhiên, ngành lúa gạo đang phải đối mặt với nhiều thách thức và nhiều rào cản thể chế. Hệ thống chính sách, thể chế về lúa gạo của Việt Nam hiện nay được xây dựng trên nền tảng của các mục tiêu không còn phù hợp với thực tiễn và tư duy can thiệp hành chính, không phù hợp với định hướng xây dựng một nền kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại. Các chính sách trong cùng lĩnh vực lúa gạo có tác động nghịch chiều, ví dụ như chính sách bảo vệ đất lúa, duy trì sản lượng cao và chính sách chuyển đổi cơ cấu kinh tế, nâng cao NSLĐ và chính sách hỗ trợ đời sống nông dân. Do đó, Nhà nước cần thực hiện các biện pháp cải cách mạnh mẽ nhằm tháo gỡ các rào cản thể chế trong các công đoạn chính của chuỗi giá trị lúa gạo.

Đối với sản xuất lúa gạo, cần sửa đổi, bổ sung pháp luật về đất đai nói chung và đất nông nghiệp, đất trồng lúa nói riêng để: (i) nâng cao giá trị đất nông nghiệp; (ii) bỏ hạn điền, thúc đẩy tích tụ đất nông nghiệp; (iii) vốn hóa đất nông nghiệp để có thể tăng các yếu tố sản xuất bổ sung (giống, máy móc, quản trị, KHCVN), qua đó nâng cao năng suất lao động và thu nhập. Bên cạnh đó, cần cho phép nông dân tự do lựa chọn chuyển đổi sang các cây trồng khác để nâng cao thu nhập và tạo thêm sức hút cho đất trồng lúa.

Về an ninh lương thực, cần thay chính sách an ninh lương thực mà thực chất là giữ giá lúa gạo thấp, trợ cấp cho người giàu và người nước ngoài, bằng trợ cấp trực tiếp cho người nghèo khi cần thiết kết hợp với dự trữ quốc gia. Cần bỏ các chính sách không hiệu quả như hỗ trợ tín dụng tạm trữ.

Đối với xuất khẩu, cần xóa bỏ các rào cản hiện đang cản trở sự tham gia của các doanh nghiệp mới, doanh nghiệp nhỏ để mở rộng cơ hội xuất khẩu cho gạo Việt Nam, nhất là gạo đặc sản, chất lượng cao. Nhà nước nên chuyển hướng sang cung cấp thông tin thị trường và hỗ trợ thiết lập hiện diện thương mại của các doanh nghiệp xuất khẩu gạo ở các thị trường mục tiêu.

Tài liệu tham khảo

- Ánh Tuyết. 2015. “Áp Lực Cạnh Tranh Trong Sản Xuất và Xuất Khẩu Gạo.” *Nhân Dân*, Ngày 12/12/2015.
- Bhagwati, Jagdish. 1958. “Immiserizing Growth: A Geometrical Note.” *The Review of Economic Studies* 25 (3): 201–5.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. 2015. “Đề Án Tái Cơ Cấu Ngành Lúa Gạo Việt Nam Đến Năm 2020 và Tầm Nhìn Đến 2030.”
- CIEM. 2016. “Báo Cáo Kinh Tế vĩ Mô Quý I Năm 2016.” Hà Nội.
- CIEM, Department of Economics University of Copenhagen, ILSSA, and IPSARD. 2015. *Đặc Điểm Kinh Tế Hộ Gia Đình Nông Thôn Việt Nam: Kết Quả Điều Tra Hộ Gia Đình Nông Thôn Năm 2014 Tại 12 Tỉnh*. Nhà xuất bản Hồng Đức.
- Đào Thế Anh, Hoàng Thanh Tùng, and Thái Văn Tình. 2014. “Phát Triển Chuỗi Giá Trị Lúa Gạo ĐBSCL và Thương Hiệu Gạo Việt Nam.” *Bài Trình Bày Tại Hội Thảo Lúa Gạo Tại Đồng Tháp Ngày 13/9/2014*.
- Giesecke, James A., Nhi Hoang Tran, Erwin L. Corong, and Steven Jaffee. 2013. “Rice Land Designation Policy in Vietnam and the Implications of Policy Reform for Food Security and Economic Welfare.” *Journal of Development Studies* 49 (9): 1202–18.
- Huang, Jikun, and Jiping Ding. 2016. “Institutional Innovation and Policy Support to Facilitate Small-Scale Farming Transformation in China.” *Agricultural Economics* 47 (S1): 227–37.
- Huy, Hoang Trieu, Michael Lyne, Nazmun Ratna, and Peter Nuthall. 2016. “Drivers of Transaction Costs Affecting Participation in the Rental Market for Cropland in Vietnam.” *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 60 (3): 476–92.
- Huỳnh Văn Chương, and Nguyễn Thụy Đoan. 2013. “Thực Tiễn Công Tác Dồn Điền Đồi Thửa và Tác Động Đến Phát Triển Nông Nghiệp và Nông Thôn Tại Huyện

- Phú Vang, Tỉnh Thừa Thiên Huế.” *Tạp Chí Khoa Học và Phát Triển* 11 (7): 1005–14.
- Kompass, Tom, and Long Chu. 2015. “Rice Land Conversion in Vietnam.” *Presentation at IPSARD Workshop in September 2015*.
- Le, Van, Michael Lyne, Nazmun Ratna, and Peter Nuthall. 2013. “The Rental Market for Farmland in Vietnam’s Mountainous North Central Coast Region: Outcomes and Constraints.” *Mountain Research and Development* 33 (4): 416–23.
- Lee, Jaehyeon. 2015. “Korea’s Food Security Schemes.” In *Food Security and Industrial Clustering in Northeast Asia*, edited by Lily Kiminami and Toshihiko Nakamura. Tokyo: Springer.
- Lưu Đức Thanh Hải. 2005. “Chi Phí Marketing và Hệ Thống Phân Phối Lúa Gạo Đồng Bằng Sông Cửu Long.” *Tạp Chí Nghiên Cứu Khoa Học* 3: 138–47.
- Markussen, Thomas. 2015. “Land Issues in Vietnam 2006 – 14: Markets, Property Rights, and Investment.” *UNU-WIDER Working Paper 2015/088*, no. September.
- Narayanan, Sudha. 2015. “Food Security in India: The Imperative and Its Challenges.” *Asia & the Pacific Policy Studies* 2 (1): 197–209.
- Nga, Bui Thi, and Nguyen Thi Xuan. 2016. “Performance of Rice Production in the Red River Delta of Vietnam: A Case Study in Y Yen District , Namdinh Province,” 81–85.
- Nguyễn, Công Thành, Đinh Đường Bùi, Văn Hiến Trần, Hữu Minh Nguyễn, and Manish Singh. 2013. “Nghiên Cứu về Chế Biến Lúa Gạo Cho Xuất Khẩu Ở Đồng Bằng Sông Cửu Long.” *Mimeo*.
- Nguyễn Thế Trâm. 2015. “Làm Gì Trước Tình Trạng Người Nông Dân Bỏ Ruộng?” *Lý Luận Chính Trị*, no. 1.
- Nuryati, Leli. 2016. “The Government Rice Stockholdings Policy in Indonesia.” *Ninth Session of the AMIS Global Food Market Information Group*.
- OECD. 2016. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016.”
- OECD/FAO. 2016. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2016-2025*. Paris: OECD

Publishing.

- Oxfam. 2013. “Who Has Benefited from High Rice Prices in Vietnam?” Hà Nội.
- Permani, Risti, and David Vanzetti. 2016. “Rice Mountain: Assessment of the Thai Rice Pledging Program.” *Agricultural Economics (United Kingdom)* 47 (3): 273–84.
- Sudaryanto, Tahlim. 2016. “Price Stabilization Policy on Staple Food in Indonesia.” *FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP)*.
- The Economist Intelligence Unit. 2016. “Global Food Security Index 2016 - An Annual Measure of the State of Global Food Security.” London, New York, Hong Kong, Geneva.
- Tổng cục thống kê. 2012. “Kết Quả Điều Tra Nông Thôn, Nông Nghiệp và Thủy Sản Năm 2011.” Hà Nội, Việt Nam.
- Tổng cục Thống kê. 2016. *Niên Giám Thống Kê 2015*. Hà Nội: NXB Thống kê.
- Van Hung, Pham, T. Gordon Macaulay, and Sally P. Marsh. 2007. “The Economics of Land Fragmentation in the North of Vietnam.” *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 51 (2): 195–211.
- Võ Thị Thanh Lộc, and Lê Nguyễn Đoàn Khôi. 2011. “Phân Tích Tác Động Các Chính Sách và Chiến Lược Nâng Cấp Chuỗi Ngành Hàng Lúa Gạo.” *Tạp Chí Khoa Học Trường Đại Học Cần Thơ* 19b: 110–21.
- Võ Thị Thanh Lộc, and Nguyễn Phú Sơn. 2011. “Phân Tích Chuỗi Giá Trị Lúa Gạo Vùng Đồng Bằng Sông Cửu Long.” *Tạp Chí Khoa Học Trường Đại Học Cần Thơ* 19a: 96–108.
- Xuân Thị Thu Thảo, Phạm Phương Nam, and Hồ Thị Lam Trà. 2015. “Kết Quả Thực Hiện Dồn Điền Đồi Thửa Trên Địa Bàn Tỉnh Nam Định.” *Tạp Chí Khoa Học và Phát Triển* 13 (6): 931–42.