

Indônêxia và vấn đề về gạo

LƯU MẠNH TÚ*

Cùng với tình hình ngày càng khó khăn về lương thực toàn cầu hiện nay, chính phủ Indônêxia cũng đang phải đối diện với thách thức về chênh lệch giữa sản lượng thóc gạo sản xuất được với nhu cầu tiêu thụ gạo của 230 triệu dân nước này, đồng thời cân nhắc việc tiếp tục nhập khẩu gạo hay có thể xuất khẩu gạo ra thị trường nước ngoài. Nguyên nhân nội tại nào dẫn tới những khó khăn, biến động bất ổn về giá gạo trong nước hiện nay của Indônêxia và đâu là những giải pháp có thể được cân nhắc nhằm giải quyết các vấn đề trên. Liệu người nông dân Indônêxia có thể đứng vững trở lại sau những biến động này và dưới tác động của việc tự do hóa thị trường từ khi Indônêxia trở thành thành viên của WTO năm 1993 hay không. Báo chí Indônêxia đã có nhiều bài viết phân tích, bình luận và được tổng hợp như sau.

1. Tình hình thị trường gạo Indônêxia trong những năm qua

Trong một số năm gần đây, thị trường gạo Indônêxia có nhiều biến động lớn về mặt giá cả, cụ thể: Biến động giá gạo

Indônêxia trong thời gian 15 năm 1980-1996 của Indônêxia trung bình là 8,91%, cao nhất năm 1991 là 11,29% và thấp nhất vào năm 1996 với 6,64%. Chỉ số biến động này trong những năm 200-2006 lên tới 17,8%.

Sản lượng gạo của Indônêxia ước tính sẽ tăng từ 33 triệu tấn năm 2007 lên 37 triệu tấn năm 2008. Theo cách tính toán đơn giản, với dân số hiện nay là 227,78 triệu người, mức tiêu dùng khoảng 139,15kg/năm thì lượng gạo cần thiết là 31,68 triệu tấn. Như vậy sẽ dư gạo, cộng thêm số lượng gạo dự trữ trong kho của Bulog từ năm ngoái thì có khả năng tiến tới xuất khẩu được gạo. Tuy nhiên, điều dễ nhận thấy là ở đây chưa tính đến nhiều yếu tố khác ảnh hưởng quan hệ cung cầu trong nước.

Trong cuộc họp với Phòng Thương mại và Công nghiệp Indônêxia về tình hình lương thực quốc gia, Bộ trưởng phụ trách về phúc lợi xã hội Indônêxia -Aburizal Bakrie, đã bày tỏ sự ủng hộ chính sách của Chính phủ về xuất khẩu gạo trong trường hợp dự trữ gạo dư thừa. Tuy nhiên theo Bộ trưởng thì việc xuất khẩu gạo

* Lưu Mạnh Tú, Học viên Khoa Chính trị học, Trường ĐH Gadjah Mada Yoyaharta, Indônêxia

phải do cơ quan Hậu cần quốc gia (Bulog) thực hiện vì cơ quan này chịu trách nhiệm trực tiếp về dự trữ gạo và đảm bảo bảo an ninh lương thực quốc gia. Trong trường hợp nếu Bulog đồng ý xuất khẩu gạo thì gạo xuất khẩu không được ảnh hưởng tới lãi suất của nông dân. Vì hiện nay Bulog thu mua gạo của nông dân với mức giá là 4300 Rp/kg và xuất khẩu ở mức 6.000 – 7.000Rp/kg.

Bộ trưởng Thương mại Indônêxia cho biết chính phủ đang dự thảo quy định về xuất khẩu một số mặt hàng lương thực dư thừa, trong đó có gạo. Theo như quy định này thì một khối lượng gạo nhất định có thể sẽ được xuất khẩu với sự theo dõi và cho phép của Bộ Thương mại và Bộ Nông nghiệp. Quy định mới của Bộ Thương mại cũng chỉ ra rằng Bulog có thể nhập khẩu gạo khi mà lượng gạo dự trữ trong kho xuống dưới mức 1 triệu tấn và giá gạo trong nước tăng cao hơn so với mục tiêu của Chính phủ. Tuy nhiên, theo Chủ tịch Bulog thì trong mọi tình huống vẫn phải dành ưu tiên cho dự trữ gạo phục vụ nhu cầu trong nước. Bulog có kế hoạch sẽ thu mua khoảng 3 triệu tấn gạo trong năm nay, trong đó, 2,8 triệu tấn để dành riêng phân phối cho người nghèo. (Năm 2007, bulog nhập khẩu 1,2 triệu tấn gạo và thu mua trong nước 1,8 triệu tấn).

Ông Bungaran Saragih, cựu Bộ trưởng Nông nghiệp Indônêxia thời Tổng thống Wahid sau khi xem xét số liệu của Cục Thống kê quốc gia (BPS) đã kêu gọi chính phủ nên xem xét lại kế hoạch xuất khẩu gạo của mình. Theo ông, hiện nay giá gạo trên thị trường nội địa vẫn cao chứng tỏ chỉ số sản xuất gạo trong nước vẫn chưa đạt mức cao nhất và số liệu của Cục thống

kê quốc gia về sản xuất gạo trong nước không thể được sử dụng làm cơ sở để thông qua việc xuất khẩu gạo. Cựu Bộ trưởng khuyến chính phủ nên thận trọng về số liệu sản xuất gạo trong nước vì số liệu thống kê có thể có sai số. Cựu Bộ trưởng nhấn mạnh, *“Trong năm 2007, Indônêxia đã phải nhập khẩu một số lượng lớn gạo và điều đó chứng tỏ rằng sau 1 năm Indônêxia chưa thể sản xuất đủ gạo để có thể xuất khẩu. Nếu có thể xuất khẩu gạo thì điều đó là tuyệt vời nhưng xuất khẩu gạo trong khi kho dự trữ vẫn còn thiếu sẽ dẫn đến giá gạo tăng cao và nếu điều này xảy ra thì những ảnh hưởng về chính trị sẽ là rất nghiêm trọng”*.

Một vài yếu tố làm giảm việc tăng cường sản lượng gạo của Indônêxia như sau:

- Diện tích đất nông nghiệp ngày càng giảm do bị sử dụng làm nhà máy, đường xá, cơ quan cũng như khu định cư mới.
- Diện tích đất trồng lúa thuộc sở hữu nông dân chủ yếu là loại nhỏ, hẹp dẫn tới khó khăn trong việc sản xuất.
- Chất lượng hệ thống phục vụ nông nghiệp ngày càng kém đi thậm chí là đã không còn được đầu tư.
- Việc chỉ chú ý đẩy mạnh mở rộng sản lượng lúa tập trung ở đảo Jawa.

2. Những cố gắng nhằm giải quyết khó khăn của chính phủ Indônêxia

Bộ Nông nghiệp cho biết, thông qua việc thực hiện chương trình tự túc lương thực, Indônêxia hy vọng sẽ đáp ứng đủ nhu cầu tiêu dùng trong nước đối với các mặt hàng lương thực thiết yếu trong các năm đến. Mục tiêu chính của chương trình này là chính phủ sẽ ưu tiên việc

nâng cấp các trang trại sản xuất qua việc cung cấp hạt giống tốt, phân bón và hướng dẫn quản lý sau thu hoạch. Thêm vào đó chính phủ cũng dành một khoản chi lớn cho việc duy trì và phát triển cơ sở hạ tầng nông nghiệp. Tuy nhiên, trên thực tế, chương trình này đang phải đối mặt với nhiều khó khăn do diện tích đất canh tác đang có xu hướng ngày càng giảm nhanh cùng với tiến trình đô thị hóa. Chỉ tính riêng từ 1999-2002 đã có 423.857 hecta đất trồng lúa được tưới tiêu đã bị chuyển đổi thành đất phi nông nghiệp. Hiện cả nước chỉ còn có 7,4 triệu hecta đất trồng lúa được tưới tiêu.

Theo Cơ quan thống kê BPS - Indônêxia, người nông dân Indônêxia ở đảo ngoài Jawa chỉ sở hữu khoảng 0,5 ha đất trồng lúa, trong khi đó người nông dân đảo Jawa thậm chí chỉ có được 0,25 ha đất ruộng, 75% ruộng đất nông nghiệp còn lại thuộc về các công ty lớn. Nếu mỗi người nông dân được cung cấp 1 ha ruộng và sản lượng thóc thu hoạch được là 5 tấn với giá 2600 Rp/kg thì họ sẽ thu được 26 triệu Rp/2 mùa thu hoạch, trừ tiền chi phí 10 triệu Rp/năm/1 ha thì họ có 16 triệu Rp tiền lãi. Nếu như hiện nay mỗi gia đình chỉ có được 0,25 ha ruộng thì tiền lãi 1 năm chỉ được 4 triệu Rp tức là khoảng 330.000 Rp/tháng. Người nông dân vẫn không thoát khỏi cảnh nghèo đói. Theo lời Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp Indônêxia Anton Apriyantono: *"Indônêxia cần 15 triệu ha đất nông nghiệp để tránh khủng hoảng lương thực cho 280 triệu dân vào năm 2030. Hiện tại Indônêxia chỉ có 7,6 triệu ha ruộng và vài trăm ngàn ha đất hoang khác"*. Năm 2008, Indônêxia phải dành ra 326,6 tỷ Rp từ ngân sách, giao Bộ Nông nghiệp thực hiện việc tạo mới

43.136 hecta đất trồng lúa.

Mặt khác, thách thức không nhỏ đối với chương trình an ninh lương thực của Indônêxia là ảnh hưởng của sự thay đổi khí hậu toàn cầu. Không ai có thể lường trước những thiệt hại do thiên tai có thể xảy ra, nhất là với một quốc đảo đông dân và nhạy cảm với thiên tai như Indônêxia.

Hiện nay Indônêxia đang cố gắng để vừa tăng cường sản lượng gạo đồng thời giảm dần lượng gạo tiêu thụ thị trường trong nước nhằm mục đích nhanh chóng đáp ứng đủ nhu cầu nội địa và có thể xuất khẩu gạo trong tình hình khan hiếm lương thực thế giới ngày một rõ ràng.

Cố gắng nhằm làm giảm lượng tiêu thụ gạo trong nước theo các nhà phân tích chính sách Indônêxia cần có được một số điều kiện như:

- Chương trình dân số được điều chỉnh hợp lý hơn, đặc biệt chú ý về tỷ lệ tăng trưởng dân số. Tăng cường kế hoạch hóa gia đình, dụng cụ tránh thai và dịch vụ y tế rẻ và dễ sử dụng hơn bởi khả năng chi trả của người dân ngày càng thấp.

- Thực hiện chương trình đa dạng hóa lương thực thông qua việc tăng cường hiểu biết đúng về dinh dưỡng, Giới thiệu kỹ hơn về khả năng dinh dưỡng của một số loại thực phẩm khác để thay đổi quan niệm thái quá về gạo.

- Tăng cường nghiên cứu, tìm hiểu và luyện tập khả năng sử dụng thực phẩm khác ngoài gạo để người dân biết được sự đa dạng hóa các loại hình thực phẩm đảm bảo dinh dưỡng khác. Cần tăng cường mạnh quảng bá kỹ thuật để thay đổi quan điểm của người dân về một số loại thực phẩm hiện đại, đảm bảo dinh dưỡng khác.

- Giảm dần chương trình gạo rẻ bởi chương trình này khiến người dân lệ thuộc vào việc sử dụng gạo, khó làm cho người dân thay đổi loại hình thực phẩm chính của mình.

Bài học từ quá khứ

Thập kỷ 60 tới những năm đầu 80, chính phủ Indônêxia tập trung đầu tư mạnh lĩnh vực nông nghiệp như cơ sở hạ tầng, hạt giống, hóa chất cũng như hỗ trợ phân bón nông nghiệp, cách mạng xanh trong thời kỳ này đã đem đến thành công to lớn. Indônêxia đã tự đáp ứng được nhu cầu gạo trong nước và tới năm 1984 Indônêxia đã thặng dư về mặt này thậm chí trở thành một nước xuất khẩu gạo. Thành công của thời kỳ này có được chính là nhờ mối liên hệ trực tiếp cũng như gián tiếp giữa chính phủ và nông dân thông qua việc nâng cao và phát huy hiệu quả vai trò của Cục Hậu cần-Bulog.

Tuy nhiên do giá dầu mỏ thế giới giảm mạnh vào những năm 84,85, ngân sách nhà nước thu được từ lợi thế này bị ảnh hưởng nặng nề, bên cạnh đó là tác động của tự do hóa thương mại, đầu tư tài chính, ngân hàng dẫn tới đầu tư, trợ cấp của Chính phủ cho nông nghiệp dần dần bị cắt giảm, và sản lượng gạo của Indônêxia đi xuống. Hậu quả của nó là trong khoảng thời gian từ 1984-1993, trung bình một năm Indônêxia phải nhập khẩu 160.000 tấn gạo, con số gạo nhập trung bình một năm trong giai đoạn 1994-1997 của Indônêxia là 1,1 triệu tấn và giai đoạn 1998-2000 là 4,5 triệu tấn/năm, giai đoạn 2001-2005 là khoảng trên 2 triệu tấn/năm. Indônêxia luôn là 1 trong 5 nước nhập gạo lớn nhất thế giới.

Ở một khía cạnh khác, hệ quả không

mong muốn của cuộc cách mạng xanh trong nông nghiệp trước đây cũng là một nhân tố góp phần làm giảm sản lượng gạo của Indônêxia khi nước này tham gia vào WTO năm 1993. Những cam kết của chính phủ với WTO khiến trợ cấp nông nghiệp dần dần bị cắt giảm từ năm 1995, con số 725 triệu USD trợ cấp nông nghiệp như thập kỷ 70, 80 đã không còn, thậm chí phân bón hóa chất nông nghiệp đã bị cấm sử dụng từ năm 1988. Thói quen độc canh cây lúa và lệ thuộc vào trợ cấp, phân bón, hóa chất nông nghiệp đã làm cho người dân không thể phát huy được khả năng sản xuất gạo như trước đây, chênh lệch giữa chi phí sản xuất và thành quả thu nhập ngày càng cao, nông dân chuyển dần sang làm công nhân, lao động khác, diện tích đất trồng lúa ngày càng bị thu hẹp và hệ quả là Indônêxia đã phải nhập khẩu gạo cho tới nay. Các cam kết của Indônêxia sau khi gia nhập WTO vào năm 1993 và tiến hành tự do hóa thương mại trong nước được coi là nguyên nhân gây ra tình trạng khó khăn hiện nay.

Một số cam kết của chính phủ Indônêxia trong tự do hóa thương mại lĩnh vực nông nghiệp hiện nay như sau:

- Với WTO, Indônêxia đã cam kết mức thuế tối đa cho gạo nhập khẩu là 180%, giảm dần xuống 160% tới năm 2004, thậm chí năm 1998-1999 Indônêxia còn cắt hoàn toàn thuế nhập khẩu gạo. Điều này được nhìn nhận góp phần phá hỏng thị trường gạo trong nước của Indônêxia. Hiện nay, Indônêxia áp dụng mức thuế 40% cho thực phẩm nhập khẩu trong khi thực ra chính phủ có thể bảo vệ thị trường gạo trong nước tốt hơn với mức thuế áp dụng cao hơn.

- Với AFTA, Indônêxia đã đưa gạo và đường vào danh mục các mặt hàng nhạy cảm cần cắt giảm thuế. Thuế nhập khẩu gạo và đường bắt đầu được cắt giảm từ năm 2001 và năm 2010 là năm cuối cùng thực hiện việc cắt bỏ hoàn toàn thuế nhập khẩu đối với hai mặt hàng này.

- Với APEC, Indônêxia đã cam kết giảm thuế nhập khẩu (loại thuế 10-15% được giảm còn 5%; loại thuế áp dụng 40% giảm còn khoảng 10%).

Bên cạnh đó, việc kết hợp hiệu quả hợp tác giữa Chính phủ với các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ để điều phối và đảm bảo được tình hình thị trường gạo trong nước, đẩy mạnh sản lượng gạo nội địa cũng là một yếu tố rất quan trọng đối với Indônêxia lúc này.

• Theo thống kê, hiện nay Indônêxia có 48,634 triệu doanh nghiệp vừa và nhỏ, chiếm 99,99% tổng số doanh nghiệp hiện có tại đây. Trong đó, 68,9% doanh nghiệp vừa và nhỏ hoạt động trong lĩnh vực lương thực, chủ yếu là lúa gạo như chủ sở hữu, người thuê, người được chia diện tích đất nông nghiệp. Con số này rất quan trọng đối với cuộc sống của 33,508 triệu gia đình hay khoảng 134,035 triệu người dân Indônêxia. Biến động về giá thực phẩm thực sự ảnh hưởng tới đời sống của số người dân trên. Cụ thể giai đoạn 1996/1997 số người nông dân nghèo của Indônêxia là 17 triệu người, con số này tăng lên thành 39 triệu vào năm 2006/2007. Giá gạo thấp ở thị trường trong nước những năm qua so sánh với thị trường quốc tế (450-500 USD/tấn so với khoảng 1100 USD/tấn) khiến cho niềm tin và sự nhiệt tình của người dân trồng lúa bị suy giảm và sản lượng gạo trong nước

cũng giảm theo.

Để giải quyết được vấn đề trên, Chính phủ Indônêxia đã liên tiếp có nhiều điều chỉnh tăng giá thu mua thóc gạo của người dân trong những năm qua, cụ thể năm 2007 giá thu mua thóc từ 1.723 Rp tăng lên thành 2000 Rp/kg, thóc xay tăng từ 2280 Rp/kg lên thành 2575 Rp/kg, giá gạo tăng từ 3.350 Rp/kg lên thành 4000 Rp/kg và ngày 22/4/2008 vừa qua chính phủ Indônêxia đã quyết định tăng khoảng 10% giá thu mua các mặt hàng tương ứng trên thành 2200 Rp/kg, 2840 Rp/kg và 4400 Rp/kg. Tuy nhiên những cố gắng của chính phủ Indônêxia như trên gặp phải nhiều khó khăn bởi phần lớn nông dân nằm trong số các hộ kinh doanh vừa và nhỏ với lượng vốn đầu tư thấp, dễ bị ảnh hưởng bởi biến động về giá cả thị trường gạo; Hình thức sản xuất và tiêu thụ gạo đã chuyển từ việc gom giữ thóc sang việc bán thóc ngay khi thu hoạch, thậm chí 64% trong số họ bán thóc từ trước khi tới vụ; Xu hướng thu mua gạo chứ không thu mua thóc của Bulog buộc người dân phải đầu tư thêm vốn để có thể chế biến thóc thành gạo; Hạn chế thu mua gạo trực tiếp của Bulog với người nông dân mà phải thông qua các nhà buôn trung gian cấp quận, huyện;

Việc chuyển đổi Bulog-Cục Hậu cần quốc gia trở thành Công ty lương thực (Badan- Perum) của chính phủ Indônêxia với xu hướng ưu tiên lãi suất khiến cho khả năng bán gạo thấp hơn giá mua của Bulog trong tình hình cần thiết là rất thấp; Phương tiện, cách thức mua và nguồn nhân lực 4500 thành viên quản lý trên 90.000 làng nông nghiệp toàn Indônêxia không đảm bảo cho việc thu

mua trực tiếp từ người nông dân và xu hướng độc quyền về giá của các nhà buôn đối với thị trường gạo là tất yếu, người dân chỉ thụ động chấp nhận giá được đưa ra song họ lại dễ dàng chấp nhận bán thóc gạo cho các nhà buôn dù bởi giá thu mua của họ cao hơn giá mà Bulog đưa ra. Điều quan trọng cần giải quyết đối với chính phủ Indônêxia hiện nay để đảm bảo được thị trường gạo không phải là việc chấm dứt nhập khẩu gạo bởi lúc này sản lượng gạo thặng dư ở một số địa phương như Nam Sulawesi, Đông Java không thể đủ bù đắp lượng gạo thiếu hụt của cả nước với khoảng 230 triệu dân. Điều cần thiết hơn lúc này là điều chỉnh những quy định cho thị trường gạo, phát triển hiệu quả mối liên hệ trực tiếp giữa Bulog và người nông dân thông qua các doanh nghiệp vừa và nhỏ của nông dân, tránh việc ép giá của một số trung gian làm cho giá gạo trong nước tăng vọt mà người nông dân thực sự lại không được hưởng lợi.

Nằm trong nỗ lực kiểm chế giá lương thực tăng cao, Bulog được chính phủ giao nhiệm vụ lên kế hoạch mua gạo nhiều hơn cho chương trình trợ cấp gạo. Chính phủ quyết định tăng mức phân phối lượng gạo bao cấp cho các hộ nghèo lên 15kg/hộ so với mức 10kg/hộ như đã dự định trước đây cho năm nay. Gạo sẽ được phân phối cho 19,1 triệu hộ gia đình nghèo. Giá gạo phân phối là 1.600 Rp/Kg. Bulog được trợ giúp vốn 15 nghìn tỷ Rp từ ngân hàng để có thể đạt mục tiêu mua từ 2,5 tới 3 triệu tấn gạo trong nước. Chính phủ Indônêxia vừa qua đã cho phép các công ty tư nhân có thể xuất khẩu gạo dẻo và gạo làm thuốc sau khi được Bộ Nông nghiệp và Bộ Thương mại kiểm định. Ngoài ra mặt hàng gạo nói chung được xuất khẩu thông

qua Bulog nhưng chỉ được thực hiện khi kho dự trữ của Bulog đạt trên 3 triệu tấn, trong khi hiện nay mới chỉ có 1,5 triệu tấn. Vừa qua Chính phủ Indônêxia đưa ra mục tiêu xuất khẩu 6 triệu tấn gạo vào năm 2009 thông qua kế hoạch trồng lúa tập trung trên diện tích 1,6 triệu ha tại vùng Merauke thuộc tỉnh Papua với số vốn đầu tư khoảng 15 tỉ USD là mục tiêu không dễ đạt được với những khó khăn hiện tại của Indônêxia.

3. Ý kiến của Hiệp hội Nông dân và giới nghiên cứu nông nghiệp Indônêxia

- Chính phủ cần tạo ra được một hệ thống phân phối vay trả góp rõ ràng và gắn kết với các tổ chức nông nghiệp độc lập trong lĩnh vực kinh doanh này.

- Chính phủ cần trợ cấp và tạo thuận lợi cho nông dân mà không lệ thuộc vào các công ty lớn cũng như lệ thuộc vào mặt hàng nhập khẩu để có thể nuôi bò, dê cũng như thả cá.

- Chính phủ cần điều chỉnh lại chức năng của Bulog như một đơn vị kinh doanh tìm kiếm lãi suất trở thành cơ quan kinh tế đảm bảo quyền lợi của nông dân và người tiêu dùng nghèo.

- Chính phủ cần từ chối hoặc xóa bỏ những chính sách tự do hóa nông nghiệp nông thôn do Ngân hàng thế giới/IMF cũng như những cam kết trong WTO. Chính phủ cần mạnh dạn đưa ra những đề xuất đa phương để có được những ưu tiên đặc biệt hay trường hợp ngoại lệ khác cho các nước đang phát triển trong vấn đề cắt giảm thuế và mở rộng đảm bảo thị trường.

- Người nông dân cần học cách sử dụng phân bón hữu cơ và các loại phân bón khác một cách cân bằng, hợp lý./.