

Một số đánh giá về chính sách xuất khẩu nông sản của Việt Nam

TRỊNH THỊ ÁI HOA

Sản xuất nông nghiệp Việt Nam trong thời gian qua đã đạt nhiều thành tựu to lớn, đóng góp tích cực cho thời kỳ đầu của sự nghiệp CNH, HĐH đất nước. Trong thành tích chung đó, phải kể tới đóng góp của chính sách xuất khẩu nông sản (XKNS) Việt Nam. Tuy nhiên, sản xuất nông nghiệp và XKNS Việt Nam hiện vẫn đang gặp nhiều khó khăn, trở ngại. Những hạn chế trong chính sách XKNS hiện hành của Việt Nam, trong nhiều trường hợp, là một trong những nguyên nhân hạn chế sản xuất và XKNS phát triển vững chắc. Bài viết này xin được đưa ra một số đánh giá chung về chính sách XKNS của Việt Nam từ năm 1989 đến nay, từ đó, đề xuất một số giải pháp hoàn thiện chính sách, nhằm nâng cao hiệu quả chính sách XKNS, bảo đảm cho sản xuất và XKNS phát triển vững chắc trong điều kiện tự do hóa thương mại ngày càng sâu rộng hơn.

1. Về thành công

Từ năm 1989 đến nay, chính sách XKNS có nhiều chuyển biến tích cực theo hướng tự do hóa từng bước thị trường hàng nông sản, khuyến khích XKNS. Điều đó thể hiện ở sự

thay đổi, cắt giảm, miễn thuế xuất khẩu hàng nông sản, mở rộng từng bước, tiến tới tự do hóa đối tượng xuất khẩu, giảm dần rồi xóa bỏ giấy phép xuất khẩu, từng bước thu hẹp việc sử dụng hạn ngạch và cuối cùng hạn ngạch XKNS cũng được xóa bỏ (năm 2001).

Cơ chế quản lý hoạt động XKNS được chuyển dần từ chỗ quản lý chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính sang quản lý bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách, thông qua việc sử dụng linh hoạt các biện pháp kinh tế, các công cụ chính sách thương mại, như thuế, hạn ngạch, hỗ trợ xuất khẩu, tỷ giá hối đoái... Việc tăng dần sử dụng các công cụ chính sách kinh tế thay vì các công cụ hành chính trong lĩnh vực XKNS thể hiện đặc điểm chuyển đổi của chính sách XKNS của Việt Nam. Đã có nhiều đổi mới trong chính sách XKNS theo hướng phù hợp hơn với thông lệ quốc tế, chuẩn bị tích cực cho sản xuất nông nghiệp Việt Nam hội nhập vào nền kinh tế thế giới.

Những nỗ lực đổi mới chính sách của Nhà nước đã có tác động mạnh mẽ tới XKNS thể hiện ở thành tích cao về XKNS của nước ta trong giai đoạn này (xem bảng 1)

BẢNG 1: Khối lượng xuất khẩu các sản phẩm nông nghiệp của Việt Nam

| Năm | Gạo (1000 tấn) | Cà phê (tấn) | Tiêu (tấn) | Điều (1000 tấn) | Cao su (tấn) | Rau quả (1000 USD) | Chè (tấn) | Lạc (1000 tấn) |
|------|----------------|--------------|------------|-----------------|--------------|--------------------|-----------|----------------|
| 1989 | 1.420 | 57.417 | 7.551 | 5,8 | 57.703 | 66.646 | 15.016 | 38,5 |
| 1990 | 1.624 | 89.583 | 8.995 | 24,7 | 75.875 | 52.328 | 16.076 | 70,7 |
| 1991 | 1.033 | 93.471 | 16.252 | 30,6 | 62.947 | 33.173 | 7.953 | 78,9 |
| 1992 | 1.946 | 116.175 | 22.347 | 51,7 | 81.927 | 32.255 | 12.967 | 62,8 |
| 1993 | 1.722 | 122.660 | 14.872 | 47,7 | 96.667 | 23.613 | 21.196 | 105,5 |
| 1994 | 1.983 | 176.385 | 15.985 | 81,3 | 135.532 | 20.820 | 23.502 | 129,0 |
| 1995 | 1.988 | 248.087 | 17.950 | 98,8 | 138.105 | 56.119 | 18.825 | 115,0 |
| 1996 | 3.003 | 283.000 | 25.300 | 23,0 | 194.000 | 65.000 | 20.800 | 127,1 |
| 1997 | 3.575 | 392.000 | 24.700 | 33,3 | 194.200 | 71.000 | 32.900 | 86,0 |
| 1998 | 3.730 | 382.000 | 15.100 | 25,7 | 191.000 | 53.000 | 33.000 | 87,0 |
| 1999 | 4.508,3 | 482.000 | 34.800 | 18,4 | 263.000 | 106.500 | 36.000 | 56,0 |
| 2000 | 3.476,7 | 733.900 | 37.000 | 34,2 | 273.400 | 213.100 | 55.600 | 76,1 |
| 2001 | 3.721 | 931.000 | 57.000 | 43,6 | 308.000 | 343.300 | 67.900 | 78,2 |
| 2002 | 3.236 | 722.000 | 78.400 | 62,0 | 445.000 | 201.200 | 77.000 | 106,0 |
| 2003 | 3.815 | 749.000 | 74.100 | 84,0 | 443.000 | 151.500 | 59.800 | 83,45 |
| 2004 | 4.055 | 906.000 | 110.000 | 103,0 | 495.000 | 167.000 | 93.000 | 110,0 |

Nguồn: [1, tr. 49], [2].

Trịnh Thị Ái Hoa, Học viện Chính trị quốc gia HCM.

1. Viện Nghiên cứu Thương mại (1999): Hồ sơ các mặt hàng chủ yếu Việt Nam (nhóm hàng nông sản), Hà Nội.
2. Đặc san Thời báo Kinh tế Việt Nam. "Kinh tế 2004 - 2005 Việt Nam và thế giới":

Điều đáng lưu ý là sự phối hợp đồng bộ nhiều chính sách trong và sau khi khủng hoảng tài chính tiền tệ Đông Nam Á xảy ra, đã mang lại những thành công nhất định cho XKNS của Việt Nam. Đó là chặn đứng sự sụt giảm sản xuất và XKNS do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ gây ra, đồng thời làm cho sản xuất và XKNS của Việt Nam lấy lại đà tăng trưởng của mình trong những năm gần đây. Tuy vậy, chính sách XKNS của Việt Nam còn có những điểm hạn chế, cần phải tiếp tục có giải pháp hoàn thiện chính sách trong thời kỳ tới.

2. Một số tồn tại, hạn chế trong chính sách XKNS

Thứ nhất, Việt Nam chưa có một chính sách phát triển NSXK dài hạn; hầu hết các biện pháp chính sách chủ yếu mang tính chất tình thế, chấp vá.

Qua từng thời kỳ, từng năm, các cơ quan nhà nước thường mới dừng ở việc đánh giá kim ngạch XKNS tăng bao nhiêu so với thời kỳ trước, với năm trước, chiếm tỷ trọng bao nhiêu phần trăm (%) trong tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước mà thiếu sự đánh giá hiệu quả XKNS đạt được như thế nào. Có thể thấy, dường như đối với một số mặt hàng đang có tình trạng "xuất khẩu lấy được" để giải quyết vấn đề ứ thừa nông sản chứ chưa tính tới hiệu quả lâu dài. Như vậy, chính sách XKNS của Việt Nam chưa trả lời được một số câu hỏi đặt ra: *i)* Những mặt hàng NSXK nào là chủ lực mang tính dài hạn đòi hỏi phải tập trung nỗ lực lớn hơn? *ii)* Hiệu quả xuất khẩu từng loại nông sản như thế nào về quy mô giá trị gia tăng so với quy mô đầu tư, quy mô lợi nhuận so với quy mô đầu tư, xét về tác dụng thúc đẩy lan truyền đối với các ngành kinh tế khác, lĩnh vực khác? *iii)* Xuất khẩu từng loại nông sản đến mức độ, chất lượng và số lượng nào, tương ứng với quy mô vốn đầu tư bao nhiêu là đạt hiệu quả tối ưu?

Phải chăng chính sách XKNS của Việt Nam mới ở trình độ thử nghiệm và thích ứng? Chúng ta vẫn đang loay hoay với việc

chuyển từ xuất khẩu thô sang tinh chế, tìm thị trường ổn định, có chính sách sao cho nông dân đầu tư ổn định thay vì trồng, chặt, trồng cây khác rồi lại chặt... mà chưa tính tới cần phải có chính sách phát triển NSXK như thế nào cho có hiệu quả bền vững.

Có thể nói, chúng ta còn thiếu một chính sách phát triển NSXK rõ ràng, mang tầm chiến lược.

Thứ hai, chính sách XKNS Việt Nam chưa định hướng mạnh sản xuất, XKNS vào phát triển chất lượng mà vẫn thiên về phát triển số lượng; do đó, sản xuất, XKNS khó phát triển vững chắc trong điều kiện cạnh tranh trên thị trường nông sản thế giới ngày càng quyết liệt hơn.

Tuy đã có những điều chỉnh nhất định, nhưng cách tiếp cận của chính sách XKNS Việt Nam hiện vẫn thiên về chú trọng tiềm năng đất nước mà chưa quan tâm đúng mức đến yêu cầu thị trường. Các chính sách được xây dựng dường như đều xuất phát từ khả năng sản xuất trong nước mà chưa xuất phát từ thị trường, mặc dù ai cũng nhận thức rằng, hiện nay, sản xuất là phải cho thị trường, bắt đầu từ thị trường. Nhiều chính sách được ban hành không chỉ nhằm giải quyết dư cung nông sản trong nước mà còn hơn thế nữa, vẫn tiếp tục phát tín hiệu định hướng sản xuất và XKNS phát triển về số lượng hơn là định hướng phát triển về chất lượng. Chẳng hạn, chính sách thưởng xuất khẩu cho mặt hàng cà phê, chính sách khuyến khích sản xuất, nhập khẩu giống nông sản năng suất cao, trong khi chưa có chính sách đủ mạnh để định hướng, khuyến khích nghiên cứu, sản xuất, nhập khẩu giống có chất lượng cao, đạt yêu cầu xuất khẩu; chưa có chính sách thay đổi chất lượng NSXK thông qua chuyển mạnh sang sản xuất nông sản hữu cơ xuất khẩu - một mặt hàng có nhu cầu tiềm năng lớn,... Đây chính là một trong những nguyên nhân quan trọng khiến cho sản xuất và XKNS của Việt Nam vẫn tiếp tục khó khăn, trong điều kiện cung nông sản thế giới có xu hướng ngày càng tăng.

Thứ ba, thiếu sự phối hợp đồng bộ thống nhất, sự gắn kết các chính sách ở tầm quản lý vi mô và vĩ mô đối với lĩnh vực XKNS; chưa có chính sách XKNS chủ động trong điều kiện thị trường thế giới có nhiều biến động.

Thực trạng chính sách XKNS trong thời gian qua cho thấy, một số chính sách được ban hành nhằm đạt những mục tiêu xác định, song tác động của những chính sách đó đã dẫn đến những hệ quả mà Chính phủ không mong đợi. Những hệ quả này, Chính phủ có thể lường trước và có những chính sách hỗ trợ bổ sung, hạn chế bất lợi cho XKNS. Nhưng trên thực tế hiệu quả khắc phục của những chính sách này còn hạn chế. Chẳng hạn, để bù đắp thiệt hại mà XKNS và nhiều hàng hóa phải chịu do tác động của những chính sách bảo hộ khác gây ra, Chính phủ đã lập Quỹ Hỗ trợ xuất khẩu và Quỹ Hỗ trợ phát triển có chức năng hỗ trợ cho xuất khẩu. Nhưng ngoài nguồn phân bổ từ ngân sách nhà nước, nguồn tài chính của hai quỹ trên được lấy từ những khoản lệ phí trực tiếp đánh vào những doanh nghiệp tham gia xuất khẩu. Điều này có nghĩa là các giải pháp hỗ trợ xuất khẩu được tài trợ bằng cách tăng thêm những thiên vị chống lại xuất khẩu. Đây khó có thể được coi là một cách hữu hiệu để khắc phục những mất cân đối trong những khuyến khích chống lại xuất khẩu³.

Có những trường hợp, Chính phủ lường trước được những hệ quả bất lợi cho XKNS do một số chính sách gây ra nhưng chưa có chính sách hạn chế những bất lợi đó. Chính sách cho phép nhiều doanh nghiệp tham gia kinh doanh XKNS nhằm tạo sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp, bảo đảm nông sản được xuất khẩu bởi những doanh nghiệp có năng lực nhất, đó là điều cần thiết. Nhưng Chính phủ lại thiếu những chính sách hỗ trợ bổ sung, nên đã không ngăn chặn được tình trạng tranh giành khách hàng giữa các doanh nghiệp, gây thiệt hại cho người xuất khẩu, làm giảm lợi ích quốc gia, hạn chế hiệu quả chính sách khuyến khích các doanh nghiệp tham gia XKNS. Đây cũng là vấn đề

cần sớm có giải pháp khắc phục trong thời gian tới.

Chính sách trợ giá đầu vào sản xuất nông sản thông qua giảm thuế nhập khẩu, hoàn thuế giá trị gia tăng cho phân bón, thuốc trừ sâu được áp dụng đồng thời với việc sử dụng hạn ngạch phân bón để bảo hộ sản xuất phân bón hóa học trong nước. Kết quả là có trường hợp xảy ra "sốt nóng" trên thị trường phân bón, doanh nghiệp được lợi nhưng nông dân bị thiệt, mục tiêu hỗ trợ giá đầu vào cho nông dân bị triệt tiêu. Có trường hợp hạn ngạch nhập khẩu gây giảm giá phân bón, nông dân được lợi nhưng mục tiêu bảo hộ sản xuất phân bón không thực hiện được.

Thực trạng chính sách XKNS nước ta trong thời gian qua cũng cho thấy, còn thiếu sự phối hợp một số chính sách để tăng hiệu quả xuất khẩu. Những phân tích lý thuyết cho thấy, hạn ngạch xuất khẩu là một công cụ hữu ích trong việc bảo đảm an ninh lương thực. Tuy nhiên, chúng ta lại chưa khai thác ưu điểm này của hạn ngạch, trong khi chưa có chính sách hữu hiệu cho vấn đề an ninh lương thực, đồng thời xuất khẩu gạo vẫn trong tình trạng bị động. Chính sách mặt hàng NSXK chưa thực sự gắn chặt với chính sách thị trường XKNS và xuất phát từ chính sách thị trường XKNS. Đây là một trong những nguyên nhân của tình trạng NSXK của Việt Nam vẫn bị động ở khâu thị trường. Hơn nữa, chính sách chuyển dịch cơ cấu mặt hàng NSXK, chính sách thị trường NSXK không được phối kết hợp chặt chẽ với chính sách chuyển dịch cơ cấu sản xuất NSXK trong nước, chưa trở thành công cụ dẫn dắt định hướng cho chính sách phát triển NSXK. Theo đó, chính sách đầu tư cho nghiên cứu khoa học, công nghệ phục vụ sản xuất NSXK, chính sách đầu tư cho thâm canh, mở rộng quy mô sản xuất NSXK, đầu tư cho công nghiệp

3. Phạm Văn Thuyết - Nguyễn Thanh Hà (2001): *Môi trường Quy chế và dịch vụ hỗ trợ phát triển xuất khẩu*, Hội nghị tư vấn của Ngân hàng Thế giới về xuất khẩu của Việt Nam: Chính sách và triển vọng, Hà Nội.

chế biến NSXK đã không có sự tương thích với yêu cầu của thị trường thế giới mà lẽ ra chính sách mặt hàng, chính sách thị trường phải xác định rõ.

Đánh giá cơ cấu hàng NSXK của ta, hầu như ai cũng có nhận định tỷ trọng hàng nông sản chế biến sâu rất thấp. Tỷ trọng đó có xu hướng ngày càng tăng nhưng rất chậm, chất lượng hàng nông sản của ta thấp nên sức cạnh tranh kém, phải chịu thua thiệt về giá, v.v... Những nhược điểm này đã tồn tại trong nhiều năm nhưng chúng ta chưa có sự phối hợp chính sách tốt, chưa có biện pháp đủ mạnh để sớm khắc phục. Chính sách mặt hàng và thị trường dường như mới chỉ xác định cơ cấu mặt hàng NSXK của ta hiện có. Với những mặt hàng đó đưa đi bán được ở thị trường nào và bán được ở đâu cũng tốt. Chính sách đó chưa xác định thị trường nào cần loại hàng gì; chất lượng như thế nào; giá cả bao nhiêu, dung lượng thị trường là bao nhiêu; khả năng sản xuất trong nước cung ứng được không; và nếu xuất khẩu, có thể đạt hiệu quả đến đâu;... Điều đó cũng có nghĩa là chúng ta mới đưa ra thị trường những mặt hàng có sẵn, chưa bán những hàng thị trường cần, đồng thời cũng chưa tính đến hiệu quả của sản xuất và xuất khẩu những nông sản đó. Do đó, có những nông sản được sản xuất ra-là kết quả của chính sách chuyển dịch cơ cấu theo hướng sản xuất hàng hóa hướng về xuất khẩu - nhưng không được thị trường thế giới chấp nhận sẽ phải gánh chịu rủi ro nếu thị trường nội địa không có khả năng dung nạp.

Như vậy, có thể nói rằng, Việt Nam không chỉ thiếu sự phối kết hợp một cách đồng bộ các chính sách, tạo ra sự "cộng hưởng" của các chính sách, bảo đảm có sự hỗ trợ, bổ sung của các chính sách một cách có hiệu quả, mà còn chưa có một chính sách XKNS chủ động trên cơ sở nắm vững thị trường nông sản thế giới, nhất là về chất lượng và giá cả, để từ đó có thể đưa NSXK thâm nhập thị trường quốc tế một cách tích cực, chủ động giành ưu thế xét trên cả hai phương diện: chính sách của Nhà nước và phản ứng của giới kinh doanh.

Thứ tư, chính sách XKNS của Việt Nam chưa ổn định và thiếu tính minh bạch, khó

tiên liệu; điều đó ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu quả chính sách và sự phát triển sản xuất và XKNS Việt Nam.

Sự thiếu minh bạch, không ổn định, lúc mở lúc đóng trong chính sách XKNS của Việt Nam đã gây không ít khó khăn cho các doanh nghiệp, cho người sản xuất. Mức thuế xuất khẩu thường xuyên được điều chỉnh mà không có thông báo trước cho doanh nghiệp dự kiến kế hoạch điều chỉnh. Về đối tượng được tham gia XKNS trực tiếp cũng thay đổi nhiều lần nhưng doanh nghiệp rất khó đoán trước sự thay đổi sẽ diễn ra như thế nào. Đối tượng tham gia XKNS khi thì được mở rộng, lúc lại thu hẹp. Dẫu có lý giải cho tình trạng này là do chính sách XKNS của Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi, việc xây dựng chính sách phải trải qua những bước thử nghiệm, hoàn thiện dần v.v... nhưng phải nhận thấy rằng, sự thiếu minh bạch và thiếu ổn định tồn tại kéo dài quá lâu, không chỉ làm cho doanh nghiệp thường xuyên bị động, khó khăn trong xây dựng chiến lược kinh doanh dài hạn của mình, mà còn tạo cho các doanh nghiệp một thói quen kinh doanh thụ động, không khuyến khích đầu tư vào sản xuất NSXK. Đây thực sự là một thách thức khi nông nghiệp Việt Nam hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới.

Thứ năm, trong nhiều trường hợp, chưa có sự nhất quán trong việc ban hành chính sách giữa các cơ quan chức năng, còn thiếu sự thống nhất giữa chính sách được ban hành với thực tế thực thi chính sách.

Có thể nói, Nhà nước đã có rất nhiều nỗ lực trong việc đưa ra nhiều chính sách thông thoáng, cởi mở, tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp kinh doanh NSXK. Tuy nhiên, chế độ "bộ chủ quản" đã là một trong những lý do đưa tới sự ra đời của các văn bản quy định chi tiết của các bộ đem lại thiên vị lợi ích cho các doanh nghiệp thuộc sự quản lý của bộ đó, cản trở cạnh tranh bình đẳng và mục tiêu tự do hóa thương mại mà chính sách Chính phủ theo đuổi. Các quy định chi tiết thường có những điều kiện mà các DNNN quy mô lớn

được ở vị trí ưu thế hơn. Các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, các doanh nghiệp nhỏ thường tự bị loại ra khỏi sự thụ hưởng các chính sách bởi họ không đủ những điều kiện mà các bộ quy định (xem các văn bản chính sách quy định về quyền tham gia xuất khẩu trực tiếp, về cấp giấy phép xuất khẩu ...).

Hơn nữa, nhiều quy định mang tính thủ tục hành chính đưa lại sự thuận lợi cho cơ quan quản lý trong khi lại gây khó khăn và làm nản lòng doanh nghiệp, đi ngược chủ trương của Chính phủ trong việc tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích doanh nghiệp. Ví dụ, các quy định thủ tục xét thưởng xuất khẩu còn phức tạp, việc xét duyệt chậm trễ, khiến một số doanh nghiệp đề nghị xét thưởng không mặn mà, thậm chí bỏ cuộc⁴. Bên cạnh đó, trong một số trường hợp, thực tế thực hiện của các địa phương không phù hợp với chính sách đề ra. Nghị quyết 09/2000/NQ-CP xác định trong 10 năm (2001 - 2010), ổn định đất lúa khoảng 4 triệu ha để sản xuất khoảng 33 triệu tấn lúa/năm, nhằm bảo đảm an ninh lương thực. Nhưng thực tế nhiều địa phương vẫn chủ trương tự túc lương thực tại chỗ, xu hướng độc canh lúa vẫn phổ biến⁵. Đối với một số nông sản khác, tình hình cũng diễn ra tương tự.

Thứ sáu, một số chính sách được áp dụng còn mang tính bao cấp và giải quyết tình thế, thiếu hiệu quả, chưa giải quyết được cốt lõi của vấn đề XKNS.

Thành tựu lớn của công cuộc đổi mới chính là việc chuyển đổi từng bước từ cơ chế tập trung bao cấp sang cơ chế thị trường định hướng XHCN, làm cho nền kinh tế có sự tăng trưởng khá cao. Sản xuất nông nghiệp và XKNS đã có sự đóng góp quan trọng vào thành tích tăng trưởng đó. Tuy nhiên, có thời kỳ, có biểu hiện quay trở lại áp dụng một số biện pháp điều tiết kinh tế mang tính hành chính và bao cấp để xử lý tình hình. Chẳng hạn, việc phân bổ chỉ ngân sách cho các dự án khuyến nông hoặc phát triển NSXK vẫn theo kiểu xin - cho; cách thức phân bổ quota XKNS hay phân bổ chỉ tiêu định hướng... về thực

chất không khác mấy cách phân bổ kế hoạch trước đây và dẫn đến xu hướng độc quyền, của quyền, các hiện tượng tiêu cực trong việc cấp phép phân bổ quota. Cơ chế "xin - cho" có xu hướng mở rộng, làm tăng chi phí cơ hội của doanh nghiệp, tăng giá hàng NSXK, giảm sức cạnh tranh của hàng hóa trên thị trường thế giới. Chính sách hỗ trợ tràn lan, thiếu chọn lọc đối với nhiều loại nông sản trong thời gian qua là một biểu hiện của sự bao cấp, thiếu hiệu quả của chính sách XKNS Việt Nam, mà trong thời gian tới chúng ta phải khắc phục.

Một điểm cần lưu ý nữa là chính sách XKNS của Việt Nam chưa thực sự đi vào giải quyết vấn đề cốt lõi của XKNS là khâu sản xuất. Những chính sách ưu đãi về thuế, tín dụng, trợ cấp... cho NSXK chủ yếu được tập trung cho khâu thương mại mà chưa tác động mạnh tới khâu sản xuất NSXK. Các doanh nghiệp kinh doanh NSXK được hưởng lợi ích từ sự hỗ trợ của Nhà nước nhưng không đầu tư cho người sản xuất NSXK. Nói khác đi, họ không chia sẻ lợi ích đó cho người nông dân. Tình trạng này sẽ có tác động tiêu cực tới XKNS trong dài hạn.

Thứ bảy, trong chính sách XKNS của Việt Nam còn thiếu quy hoạch sản xuất NSXK một cách bài bản xét về quy mô tổng thể và chất lượng quy hoạch.

Chiến lược được xây dựng trên cơ sở những luận cứ, luận chứng chưa đầy đủ, chính xác, nhiều chỉ tiêu đặt ra cho năm 2010 đã thực hiện được trong năm 2004. Chẳng hạn, trong Chiến lược xác định chỉ tiêu xuất khẩu cà phê năm 2010 là 600 nghìn tấn/năm, năm 2004 đã đạt 906.000 tấn. Do vậy, Chiến lược 10 năm mới thực hiện được 4 năm đến nay đã phải điều chỉnh. Tình trạng nông dân sản xuất NSXK tự phát theo phong trào hiện vẫn diễn ra phổ biến trong cả nước mà ta chưa có chính sách khắc phục hữu hiệu. Điều đó đã làm tăng cung nông sản và giảm giá nông sản trên

4. Bộ Thương mại (2002): *Công văn 0691/ITM-XNK*, ngày 6-5, Hà Nội.

5. Nguyễn Sinh Cúc (2003): *Nông nghiệp, nông thôn Việt Nam thời kỳ đổi mới (1986 - 2002)*, Nxb Thống kê, Hà Nội.

thị trường thế giới, khiến người sản xuất chịu thua thiệt. Khi đó, Nhà nước lại phải ra tay giải quyết khó khăn cho nông dân bằng những biện pháp thiếu hiệu quả trong điều kiện khó khăn về nguồn lực hỗ trợ. Đồng thời, chúng ta chưa chú ý đúng mức tới xây dựng thương hiệu nông sản Việt Nam. Điều này rất bất lợi cho nông sản Việt Nam, nhất là khi nông nghiệp Việt Nam hội nhập vào nền kinh tế thế giới. Đây là một hướng chúng ta cần đặc biệt quan tâm trong xây dựng chính sách cho thời gian tới. Chính sách thông tin thị trường còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu sản xuất và XKNS trong dài hạn.

3. Một số kiến nghị

Một là, Nhà nước cần xây dựng Chiến lược XKNS quốc gia đến năm 2020 và Chiến lược phát triển hàng NSXK từ nay đến năm 2010, tầm nhìn 2020.

Thực chất xây dựng Chiến lược XKNS là xây dựng các chính sách định hướng XKNS: chính sách thị trường, chính sách mặt hàng và chính sách xúc tiến thương mại hàng NSXK. Điểm cần nhấn mạnh ở đây là các chính sách này, nhất là chính sách thị trường XKNS, phải được xây dựng trước tiên và được lấy làm căn cứ định hướng cho các chính sách khác. Trong đó, chính sách mặt hàng được xây dựng trên cơ sở chính sách thị trường. Việc xác định sản phẩm nào, cho thị trường nào trước hết phải dựa trên kết quả nghiên cứu thị trường và cả điều kiện nguồn lực, trình độ sản xuất của đất nước. Đáng lưu ý là trong điều kiện hiện nay, Chiến lược định hướng XKNS được xây dựng và hoàn thiện, trước hết, phải trên cơ sở coi trọng nhu cầu thị trường xuất khẩu và hiệu quả xuất khẩu, chứ không phải trên cơ sở coi trọng tiềm năng sản xuất trong nước như trước đây. Tuy nhiên, Chiến lược XKNS cũng không thể thoát ly những điều kiện, tiềm năng của đất nước. Vì đây là một trong những điều kiện cần, đảm bảo tính khả thi của Chiến lược XKNS quốc gia.

Chiến lược phát triển NSXK được xây dựng trên một số căn cứ sau:

- Chính sách thị trường, chính sách mặt hàng NSXK quốc gia.

- Nghiên cứu đặc tính khí hậu, thổ nhưỡng của từng vùng của cả nước thích hợp với việc nuôi trồng các loại cây con có thị trường.

- Nghiên cứu các đối thủ cạnh tranh là những nước có mặt hàng NSXK tương đồng với ta. Từ đó có kế hoạch phát triển dài hạn cho các mặt hàng đó để có thể cạnh tranh được với họ.

Điều cần lưu ý là cũng tương tự như Chiến lược XKNS, Chiến lược phát triển NSXK cần được xây dựng trước hết trên cơ sở coi trọng định hướng thị trường xuất khẩu và hiệu quả xuất khẩu chứ không phải trên cơ sở coi trọng tiềm năng sản xuất trong nước. Bởi lẽ, ai cũng biết, chúng ta chỉ bán được những cái thị trường cần chứ không thể bán những cái ta có.

Hai là, Nhà nước có thể thành lập một cơ quan tư vấn độc lập, theo dõi thực hiện chính sách. Chức năng của cơ quan này là lập hồ sơ theo dõi những thay đổi chính sách của Nhà nước, kiểm điểm đánh giá tác động của chính sách đối với XKNS để sớm đưa ra cảnh báo về những mâu thuẫn giữa các văn bản chính sách, hoặc sự không thống nhất giữa chính sách tổng thể và các chính sách cụ thể thực hiện; làm đầu mối tiếp xúc giữa Chính phủ và doanh nghiệp, người sản xuất, thu thập ý kiến của người sản xuất, của người tiêu dùng liên quan đến những thay đổi chính sách XKNS, phát hiện những vướng mắc, bất cập của các chính sách khi triển khai thực hiện; chuẩn bị và giúp Chính phủ giải quyết những thay đổi chính sách cần thiết...

Ba là, Nhà nước nên tham khảo kinh nghiệm của một số nước - nhất là Nhật Bản trong việc nâng cao và bảo đảm chất lượng hàng NSXK. Theo đó, Nhà nước ban hành một hệ thống thống nhất tiêu chuẩn hàng NSXK theo tiêu chuẩn quốc tế, đưa ra dấu chất lượng cấp nhà nước để bảo hành cho những sản phẩm thương hiệu quốc gia có chất lượng cao nhất, đồng thời ban hành luật cấm xuất khẩu những sản phẩm không đạt tiêu chuẩn chất lượng đã quy định. Để những biện pháp này được thực thi tốt, Nhà nước nên có chính sách thu hút và cho phép các công ty tư nhân đầu tư xây dựng các trung tâm kiểm tra chất lượng NSXK. Những công ty hoạt động

tốt, có uy tín sẽ được Nhà nước hỗ trợ đầu tư. Trong thời kỳ đầu, Nhà nước có thể thuê các chuyên gia nước ngoài có uy tín tham gia làm việc này, bảo đảm đúng chất lượng hàng NSXK Việt Nam, hạn chế tiêu cực trong cấp dấu chất lượng xuất khẩu cho nông sản Việt Nam, từng bước nâng cao uy tín NSXK Việt Nam trên trường quốc tế. Đồng thời các chính sách khác cần được hoàn thiện theo hướng khuyến khích phát triển chất lượng XKNS.

Bốn là, Nhà nước cần có chính sách đủ mạnh để khuyến khích, thu hút các doanh nghiệp của các nước phát triển như Mỹ, EU vào liên doanh "tay ba" với các doanh nghiệp Việt Nam trong lĩnh vực sản xuất, chế biến và XKNS. Chúng ta biết rằng, các nước EU là nơi thường đưa ra các tiêu chuẩn rất khắt khe về tiêu chuẩn vệ sinh an toàn thực phẩm đối với hàng NSXK vào nước họ. Trong khi đó, Mỹ không chỉ đưa ra những quy định khắt khe như các nước EU mà còn thường sử dụng các biện pháp tự vệ không công bằng đối với hàng NSXK của các nước đang phát triển mà Việt Nam đã từng phải gánh chịu. Việc liên kết "tay ba" trong sản xuất, chế biến và XKNS sẽ bảo đảm cho NSXK Việt Nam có đủ tiêu chuẩn chất lượng châu Âu và Mỹ. Mặt khác, hàng NSXK Việt Nam sẽ tránh được khó khăn về thị trường và khâu tiêu thụ do chúng được xuất khẩu và phân phối bởi hệ thống kênh phân phối của các công ty này. Hơn nữa, sự liên kết "tay ba" như vậy sẽ bảo đảm cho hàng NSXK Việt Nam tránh được những khó khăn mà chính sách của Chính phủ các nước EU gây ra cho các công ty Mỹ, hoặc từ các chính sách tương tự đối với các công ty EU của Chính phủ Mỹ nếu chúng ta chỉ thực hiện liên kết "tay đôi" với Mỹ hoặc EU.

Năm là, Nhà nước cần sử dụng phối hợp nhiều công cụ chính sách để khai thác ưu điểm của chúng nhằm khắc phục những hệ quả bất lợi cho XKNS do chính sách khác gây ra.*

Sáu là, các chính sách trong dài hạn, trung hạn, ngắn hạn, các quy định cứng và những quy định điều chỉnh mềm trong chính sách XKNS Việt Nam..., cần được Nhà nước công bố công khai trước cho các doanh nghiệp và người sản xuất NSXK biết để chủ động quyết

định và xây dựng phương án sản xuất, kinh doanh NSXK.

Bảy là, để đối phó với việc Chính phủ Mỹ và các nước phát triển thường dùng các biện pháp chống bán phá giá đối với hàng NSXK của ta sang thị trường của họ nhằm hạn chế xuất siêu nông sản của ta (như trường hợp cá Ba sa, tôm xuất khẩu Việt Nam), Nhà nước có thể chủ động cân đối thương mại với các nước đó bằng cách nhập các công nghệ nguồn của họ phục vụ cho chế biến NSXK hoặc phục vụ sản xuất công nghiệp cho xuất khẩu. Đồng thời, Nhà nước cần có chính sách đủ mạnh thu hút các doanh nghiệp nước ngoài đầu tư vào sản xuất chế biến NSXK ở Việt Nam. Bằng cách đó, khi có những sự kiện chống bán phá giá từ nước này, tương tự cá Ba sa, tôm xuất khẩu..., chính những doanh nghiệp này sẽ đấu tranh với những chính sách bảo hộ thiếu công bằng của chính phủ nước họ, bảo vệ quyền lợi cho họ và cho lợi ích của Việt Nam.

Tám là, Nhà nước có thể thành lập một ngân hàng XNK hoặc chuyển Quỹ Hỗ trợ phát triển thành Ngân hàng Phát triển và Hỗ trợ xuất khẩu, có thêm chức năng bảo lãnh, hỗ trợ tín dụng xuất khẩu và các nghiệp vụ khác có liên quan.

Chín là, Nhà nước cần sắp xếp lại các tổ chức nghiên cứu-triển khai, bảo đảm sự phối kết hợp giữa các đơn vị này, phối hợp giữa các cơ quan nghiên cứu và sản xuất.

Mười là, Nhà nước cần gấp rút đào tạo, đào tạo lại, có chính sách sử dụng và đãi ngộ thỏa đáng đối với đội ngũ cán bộ, chuyên gia tham mưu, tư vấn cho Nhà nước về chính sách XKNS.

Cùng với những giải pháp trên đây, Việt Nam cần phải xây dựng được ý thức cộng đồng trách nhiệm vì lợi ích quốc gia của những người xây dựng thực thi chính sách và đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách XKNS là nông dân và các doanh nghiệp kinh doanh NSXK. Điều đó bảo đảm cho các giải pháp được đề xuất ở trên đạt hiệu quả cao hơn./.

* Xem thêm bài Hạn ngạch xuất khẩu gạo và vấn đề bảo đảm cân đối lương thực của Việt Nam, đăng trong Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, số 325, tháng 6-2005.