

Hạn ngạch xuất khẩu gạo và vấn đề bảo đảm cân đối lương thực của Việt Nam

TRINH THỊ ÁI HOA

Việt Nam là nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai trên thế giới, sau Thái Lan. Gạo là một mặt hàng xuất khẩu chủ lực của Việt Nam. Nhưng bảo đảm cân đối lương thực quốc gia lại luôn là mục tiêu được ưu tiên hàng đầu trong chính sách của Chính phủ. Làm thế nào để đảm bảo nhu cầu tiêu dùng lương thực trong nước nhưng không gây trở ngại cho hoạt động kinh doanh xuất khẩu gạo của các doanh nghiệp? Bài viết đưa ra một số ý kiến về giải pháp hoàn thiện chính sách cho vấn đề này.

Để có cơ sở cho những lập luận ở phần sau, chúng ta sẽ bắt đầu với chính sách an ninh lương thực quốc gia. Xét về lợi ích tương đối, chính sách bảo đảm an ninh lương thực hiệu quả hơn chính sách tự túc lương thực.

Điều này có được khi có thương mại tự do giữa các quốc gia. Nhưng rất tiếc là hiện nay, không có chính phủ nào lại không áp dụng những biện pháp cản trở thương mại. Trong điều kiện đó, những lợi ích mà chính sách an ninh lương thực mang lại không thể thực hiện được một cách đầy đủ. Cần nói thêm rằng ở đây chúng tôi sử dụng thuật ngữ “bảo đảm cân đối lương thực quốc gia” (đó chính là tự túc lương thực) mà không dùng thuật ngữ an ninh lương thực, vì an ninh lương thực quốc gia gắn liền với tự do thương mại. Khi chính phủ sử dụng biện pháp hạn chế thương mại hàng lương thực để bảo đảm cân đối lương thực trong nước, điều đó có nghĩa chính phủ nước đó thực hiện chính sách tự túc lương thực chứ không phải thực hiện chính sách an ninh lương thực⁽¹⁾.

Việt Nam đã từng trải qua thời kỳ thiếu lương thực nghiêm trọng. Chúng ta ý thức

rất rõ cái giá của tình trạng đó. Hơn nữa, ngay cả khi đã trở thành nước xuất khẩu gạo thứ hai thế giới, vấn đề bảo đảm cân đối lương thực của Việt Nam vẫn chưa vững chắc. Do đó, mặc dù chính sách tự túc lương thực là không hiệu quả về kinh tế, nhưng Việt Nam vẫn phải chủ động tự túc lương thực, không thể chỉ trông chờ các lực lượng thị trường, trông cậy vào sự viện trợ quốc tế hoặc nhập khẩu lương thực của nước ngoài.

Những phân tích trên muốn lý giải việc Chính phủ Việt Nam ưu tiên cho mục tiêu bảo đảm nhu cầu lương thực trước khi thực hiện mục tiêu xuất khẩu gạo. Do đó, việc Việt Nam sử dụng hạn ngạch để kiểm soát xuất khẩu gạo, một phần trong chính sách tự túc lương thực của Việt Nam, là phù hợp với điều kiện Việt Nam. Trên thế giới, hạn ngạch xuất khẩu cũng thường được chính phủ nhiều nước sử dụng để bảo vệ tài nguyên và bảo đảm tự túc lương thực quốc gia. Vấn đề đặt ra là tại sao Nhà nước lại bãi bỏ chính sách này? Chính sách hiện hành (bỏ hạn ngạch xuất khẩu) có hạn chế gì không? Chúng ta có thể thấy một số lý do bãi bỏ hạn ngạch xuất khẩu gạo ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, giống như thuế xuất khẩu, hạn ngạch xuất khẩu gây tổn thất phúc lợi ròng xã hội, giảm hiệu quả sản xuất.

Thứ hai, việc quy định về tiêu chuẩn được phân bổ hạn ngạch xuất khẩu gạo còn thiếu rõ ràng và chỉ phân bổ cho các doanh nghiệp đầu mối, thường là các DNNN. Chỉ từ năm 1998 mới có một số lượng hạn chế hạn ngạch xuất khẩu được phân bổ cho một

Trinh Thị Ái Hoa, Ths, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

số doanh nghiệp tư nhân. Ví dụ, năm 1999, trong 41 doanh nghiệp được cấp hạn ngạch xuất khẩu gạo trực tiếp, có tới 33 doanh nghiệp là DNNN, họ xuất khẩu hơn 80% tổng lượng gạo xuất khẩu của cả nước trong 5 tháng đầu năm. Tình trạng này không chỉ làm cho Nhà nước mất một nguồn thu từ hạn ngạch xuất khẩu, mà còn cản trở mục tiêu “tạo ra sân chơi bình đẳng” cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế tự do cạnh tranh lành mạnh.

Thứ ba, cách thức giao hạn ngạch xuất khẩu dẫn tới lãng phí nguồn lực do được sử dụng cho việc vận động hành lang, đồng thời không bảo đảm những doanh nghiệp xuất khẩu hiệu quả nhất tiếp cận được với quyền sử dụng hạn ngạch. Điều này dẫn tới tình trạng mua bán hạn ngạch lòng vòng để kiếm lời của các doanh nghiệp, góp phần thúc đẩy các hoạt động bất hợp pháp khác nhau như buôn lậu, hối lộ và tham nhũng, gây ra tình trạng thị trường không hiệu quả, làm tăng chi phí giao dịch, đẩy giá nông sản xuất khẩu lên, do đó, hạn chế sức cạnh tranh của nông sản xuất khẩu trên thị trường, gây thiệt hại cho lợi ích quốc gia.

Thứ tư, việc kiểm soát xuất khẩu bằng hạn ngạch gây khó khăn cho doanh nghiệp, làm tăng rủi ro cho các quyết định sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. Vì vậy, doanh nghiệp sẽ khó khăn hơn khi xây dựng chiến lược sản xuất kinh doanh của mình.

Thứ năm, việc sử dụng hạn ngạch để kiểm soát xuất khẩu gạo, bảo đảm cân đối lương thực trong nước còn dẫn tới một số bất lợi khác. Chẳng hạn, do việc tính toán cung cầu trong nước khó sát đúng với thực tế, tổng mức hạn ngạch cố định và không phù hợp với dư cung gạo trong nước. Tình trạng này có thể dẫn tới giảm giá gạo trong nước (khi tổng hạn ngạch thấp hơn dư cung) gây thua thiệt cho người sản xuất. Điều đó hạn chế những nỗ lực của Nhà nước trong việc nâng cao thu nhập và đời sống của cư dân nông thôn. “Theo nghiên cứu của Viện Nghiên cứu quốc tế về chính sách lương thực

(1996) và công trình của Goletti và Minor (1997) đánh giá rằng: việc xoá bỏ hạn ngạch xuất khẩu gạo có thể làm tăng thu nhập quốc dân khoảng 225 triệu USD, thu nhập nông thôn có thể tăng, kể cả thu nhập của những người phụ thuộc thuần túy vào cây lúa. ⁽²⁾ Mặt khác, do tổng mức hạn ngạch cố định và có những năm thấp hơn dư cung gạo trong nước, đồng thời cầu gạo thế giới tăng đã dẫn tới tình trạng xuất khẩu lậu gạo, đe dọa cân đối lương thực trong nước. Điều này đã từng xảy ra năm 1995, xuất khẩu lậu gạo sang Indônêxia diễn ra khá phổ biến.

Thứ sáu, cách thức, tiến độ giao chỉ tiêu hạn ngạch không những làm cho doanh nghiệp bị động trong kinh doanh xuất khẩu gạo, mà vấn đề cân đối lương thực quốc gia không được bảo đảm vững chắc. Có những năm, Nhà nước phân bổ hạn ngạch cho doanh nghiệp theo từng quý, thậm chí theo từng tháng (năm 1996). Điều này đã gây cho doanh nghiệp không ít khó khăn trong việc tiếp thị, ký kết hợp đồng xuất khẩu gạo với khách hàng nước ngoài cũng như chủ động mua thóc dự trữ cho xuất khẩu. Có những năm, Nhà nước phân bổ toàn bộ hạn ngạch cả năm cho các doanh nghiệp ngay từ đầu năm (năm 1997, 1998), chỉ dành một lượng nhỏ hạn ngạch bổ sung để khuyến khích doanh nghiệp xuất khẩu có hiệu quả. Cách làm này phần nào giảm bớt khó khăn bị động cho doanh nghiệp trong thu mua, ký kết hợp đồng xuất khẩu gạo nhưng lại khiến Nhà nước bị động. Bởi lẽ, khi cầu lương thực thế giới tăng (năm 1997), tổng mức hạn ngạch đã được giao hết và các doanh nghiệp đã thực hiện hết, Nhà nước phải bổ sung hạn ngạch thêm 4 lần trong năm đó. Trong khi đó, năm 1998, 90% tổng mức hạn ngạch được giao từ tháng 1, phần còn lại được giao vào tháng 9. Nhưng do giá gạo thế giới đang tăng mạnh, trong quý I năm 1998, các doanh nghiệp xuất khẩu gần hết mức hạn ngạch đã giao từ đầu năm. Do vậy, nhu cầu xuất khẩu gạo tăng, đẩy giá gạo trong nước tăng. Tình hình đó đe dọa bảo đảm cân đối lương thực trong nước. Nhà nước đã yêu cầu giãn

tiến độ xuất khẩu gạo. Biện pháp này đã “hạ nhiệt” được thị trường gạo trong nước nhưng lại đưa không ít doanh nghiệp rơi vào tình trạng phải đơn phương phá vỡ hợp đồng giao hàng cho khách hàng nước ngoài. Điều đó không những làm giảm uy tín các doanh nghiệp Việt Nam xuất khẩu gạo, mà còn làm mất chữ tín của Việt Nam với tư cách là một nước xuất khẩu gạo lớn trên thế giới (các doanh nghiệp Việt Nam xuất khẩu gạo cũng đã gặp tình huống này vào giữa năm 1995 khi Nhà nước cấm tạm thời xuất khẩu gạo để bảo đảm cân đối lương thực quốc gia mà không báo trước).

Hơn nữa, đầu năm 1998, giá gạo thế giới tăng mạnh, các doanh nghiệp tập trung xuất khẩu gạo từ đầu năm. Cuối năm, giá gạo tiếp tục tăng cao hơn nữa nhưng chúng ta không còn gạo để xuất khẩu. Do đó chúng ta đã đánh mất cơ hội hưởng giá gạo tối ưu.

Khắc phục những bất lợi của chính sách hạn ngạch, có những năm Nhà nước đã chuyển sang chính sách quản lý gạo xuất khẩu theo “kế hoạch định hướng” với mục đích xóa thêm một bước kế hoạch cứng trong quản lý bằng hạn ngạch (năm 1994, 1995). Nhưng chính sách này thực chất không khác chính sách hạn ngạch là mấy. Những hạn chế, bất lợi của chính sách hạn ngạch không được khắc phục hoàn toàn. Mặt khác, việc kiểm soát điều hành xuất khẩu gạo theo “kế hoạch định hướng” còn phức tạp hơn. Do đó, năm 1996, Nhà nước lại quay trở lại sử dụng chính sách hạn ngạch và đến tháng 5-2001 hạn ngạch xuất khẩu gạo được bãi bỏ. Từ đó đến nay, xuất khẩu gạo được tự do, dĩ nhiên, chúng ta đã giải quyết được những hạn chế của hạn ngạch xuất khẩu gạo, nhưng chính sách hiện hành cũng chưa thực sự tạo thế chủ động cho Nhà nước trong vấn đề bảo đảm cân đối lương thực quốc gia và cho doanh nghiệp trong kinh doanh xuất khẩu gạo. Cụ thể, ngày trong năm 2004, ông Phạm Văn Đước, Giám đốc công ty Docimex Đồng Tháp cho biết, các doanh nghiệp “đang xuất khẩu ngon lành thì Bộ Thương mại đưa

ra chỉ tiêu xuất khẩu tụt xuống còn 3,5 triệu tấn như năm 2003 khiến chúng tôi không biết ăn nói sao với khách hàng”⁽³⁾.

Vấn đề ưu tiên bảo đảm cân đối lương thực quốc gia là cần thiết, song vấn đề giữ chữ “tín” trong kinh doanh cũng không kém phần quan trọng nếu chúng ta muốn trở thành nhà cung ứng tin cậy, làm ăn lâu dài trên thị trường thế giới.

Những phân tích trên đây cho thấy những bất lợi của hạn ngạch xuất khẩu nhiều khi có nguyên nhân bắt nguồn từ cách thức sử dụng nó chứ không chỉ do hạn chế của bản thân công cụ hạn ngạch. Mặt khác, chúng ta cũng có thể hạn chế, giảm thiểu được những bất lợi này. Do vậy, để giải quyết vấn đề này, chúng ta nên kết hợp sử dụng hạn ngạch xuất khẩu và thuế xuất khẩu đối với gạo.

Thứ nhất, căn cứ vào dự báo nhu cầu thị trường thế giới và trong nước, khả năng cung gạo của ta, Nhà nước xác định lượng gạo tối thiểu có thể và cần xuất khẩu của Việt Nam.

Thứ hai, công bố ngay từ đầu năm cho các doanh nghiệp biết tổng mức hạn ngạch xuất khẩu gạo - chính là lượng gạo xuất khẩu tối thiểu đã được xác định.

Thứ ba, lượng gạo xuất khẩu trong hạn ngạch sẽ không phải chịu thuế xuất khẩu, phần xuất khẩu ngoài hạn ngạch sẽ chịu thuế xuất khẩu.

Thứ tư, công bố mức thuế xuất khẩu tối thiểu và tối đa sẽ được áp dụng cho phần gạo xuất khẩu ngoài hạn ngạch. Có thể sử dụng thêm thuế nội địa như thuế GTGT đối với phần gạo xuất khẩu ngoài hạn ngạch khi cần thiết.

Thứ năm, Nhà nước tiến hành công khai bán đấu giá hạn ngạch cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế. Cho phép các doanh nghiệp chuyển nhượng hạn ngạch cho nhau.

Thứ sáu, các doanh nghiệp có hạn ngạch có thể được hoàn trả toàn bộ hoặc một phần tiền mua hạn ngạch xuất khẩu của Nhà

nước trong trường hợp tiền mua hạn ngạch tính ra tỷ lệ thuế tương đương cao hơn mức thuế mà Nhà nước áp dụng đối với lượng gạo xuất khẩu ngoài hạn ngạch, bảo đảm sao cho doanh nghiệp mua được hạn ngạch có lợi hơn doanh nghiệp xuất khẩu ngoài hạn ngạch, hoặc ít nhất cũng bằng những doanh nghiệp đó.

Thực hiện giải pháp này sẽ mang lại những lợi ích sau:

Một là, biết được tổng mức hạn ngạch xuất khẩu là lượng gạo xuất khẩu tối thiểu, doanh nghiệp sẽ chủ động lên kế hoạch kinh doanh của mình. Đồng thời Nhà nước chủ động trong giải quyết lượng dư cung gạo tối thiểu trong nước - đó là phần cứng xuất khẩu gạo.

Hai là, biết được trước mức thuế xuất khẩu tối đa, doanh nghiệp cũng chủ động hơn trong tính toán và quyết định nên tiếp tục kinh doanh hay không ngoài phần hạn ngạch. Nhà nước điều tiết xuất khẩu gạo bằng thuế sẽ linh hoạt hơn, hạn chế sự cứng nhắc trong cách điều tiết xuất khẩu gạo bằng hạn ngạch trước đây. Do đó, cân đối lương thực trong nước sẽ bảo đảm tốt hơn.

Ba là, việc bán đấu thầu công khai hạn ngạch sẽ hạn chế những tiêu cực trong cấp - xin hạn ngạch trước đây, tăng thu cho Nhà nước, đồng thời bảo đảm những doanh nghiệp hoạt động hiệu quả nhất tiếp cận

được với quyền sử dụng hạn ngạch, nhờ đó xuất khẩu nông sản đạt hiệu quả cao hơn.

Năm là, bảo đảm sự bình đẳng trong cạnh tranh giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế. Theo đó, khuyến khích và phát huy tiềm năng, năng lực của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế một cách có hiệu quả cho xuất khẩu gạo.

Tuy nhiên, giải pháp trên đây sẽ thực sự có hiệu quả khi công tác thông tin dự báo thị trường ngắn, trung và dài hạn được làm tốt; đồng thời các chính sách và thực hiện chính sách phải công khai, minh bạch. Kiến nghị những giải pháp trên, chúng tôi hy vọng góp phần làm cho hoạt động xuất khẩu nông sản nói chung, xuất khẩu gạo nói riêng đạt hiệu quả cao, ổn định vững chắc trong điều kiện có nhiều biến động khó lường trên thị trường trong nước và thế giới, đồng thời bảo đảm sự ổn định của nền kinh tế quốc dân./.

CHÚ THÍCH:

1. Thương mại quốc tế và an ninh lương thực, Nxb CTQG, H, 2000.
2. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới phối hợp với Chính phủ Việt Nam, ADB, UNDP, FAO, SIDA và tham khảo ý kiến của các nhà tài trợ quốc tế và NGO, ngày 7-8/12/1998: "Việt Nam thúc đẩy phát triển nông thôn - từ viễn cảnh đến hành động", tr.11.
3. Thời báo kinh tế Sài Gòn, số 4-2005, ngày 20-1-2005.