

# Chính sách và giải pháp đối với sản xuất lúa gạo của hộ nông dân

PHAN SỸ MÃN

**S**ản xuất lúa gạo của hộ nông dân Việt Nam là lĩnh vực rất quan trọng, có ảnh hưởng sâu rộng đến nền kinh tế. Bởi vậy những chính sách và giải pháp đúng đắn cần được nghiên cứu và ban hành, thực hiện, trong đó đóng góp của bài viết này là những kiến nghị tiếp tục đổi mới cơ chế chính sách và giải pháp về đất đai, chính sách tín dụng và đầu tư cho sản xuất lúa gạo, giải pháp thị trường, phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ, các loại hình kinh tế hợp tác và liên kết.

Cho đến nay, sản xuất lúa gạo vẫn là một ngành sản xuất có vị trí hết sức quan trọng trong nông nghiệp cũng như trong phát triển nền kinh tế-xã hội của đất nước. Sản xuất lúa gạo không chỉ đáp ứng cho nhu cầu tiêu dùng lương thực trong nước với dân số ngày càng tăng, đảm bảo an ninh lương thực quốc gia, góp phần ổn định kinh tế-xã hội của đất nước, mà còn tham gia xuất khẩu với khối lượng và kim ngạch ngày càng lớn. Trong đó, phần lớn sản lượng lúa gạo của Việt Nam được sản xuất và cung ứng bởi các hộ nông dân sản xuất nhỏ.

Thực tế cho thấy, cùng với sự phát triển nền kinh tế thị trường, mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế, đặc biệt là từ sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), sản xuất và thương mại lúa gạo của Việt Nam nói chung, của hộ nông dân nói riêng ngày càng được tự do hóa và có cơ hội lớn hơn cho sự phát triển. Diện tích đất đai dành cho sản xuất lúa gạo những năm gần đây (2005-2008) ở mức 4,1-4,2 triệu ha, chiếm gần 50% diện tích đất sản xuất nông nghiệp của cả nước; gieo trồng lúa cả năm đạt trên 7,3 triệu ha/ năm, tăng hơn 27,5% so với những năm đầu thời kỳ đổi mới (1986-1989, 5,73 triệu ha/năm). Sản lượng lúa của bình quân những năm 2005-2008 đạt trên 36,58 triệu tấn/năm, gấp 2,2 lần sản lượng

bình quân những năm 1986-1989 (16,77 triệu tấn/ năm). Sản lượng gạo xuất khẩu (2005-2008) đạt trên 4,8 triệu tấn/năm, gấp 3,2 lần so với lượng gạo xuất khẩu năm 1989 - là năm đầu tiên Việt Nam xuất khẩu gạo ra thị trường thế giới. Năm 2009, xuất khẩu gạo của Việt Nam đạt mức kỷ lục trên 6,2 triệu tấn, kim ngạch xuất khẩu gạo đạt trên 2,6 tỷ USD, cao gấp 9 lần so với kim ngạch xuất khẩu gạo những năm 1989-1990.

Tuy nhiên, trong bối cảnh nền kinh tế thị trường mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế, sản xuất và thương mại lúa gạo của hộ nông dân cũng bộc lộ nhiều hạn chế, yếu kém và đứng trước không ít những trở ngại, thách thức. Cuộc khủng hoảng lương thực toàn cầu (năm 2008) cũng như cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới những năm gần đây cũng cho thấy những hạn chế trong tổ chức sản xuất, lưu thông và thương mại lúa gạo của Việt Nam. Trong khi giá lúa gạo (và lương thực nói chung) trên thị trường thế giới tăng cao, thì hộ nông dân vẫn ít có cơ hội để tăng thu nhập và lợi nhuận từ sản xuất lúa gạo. Hộ nông dân và những người sản xuất lúa gạo nói chung cũng ít có cơ hội nhận được sự hỗ trợ về đầu tư từ các "gói kích cầu" của Chính phủ.

---

Phan Sĩ Mãn, TS., Viện Nghiên cứu môi trường và phát triển bền vững.

Thực tế đó đang đặt ra và đòi hỏi, một mặt, Nhà nước phải có những cơ chế, chính sách phù hợp hơn đối với sản xuất và thương mại lúa gạo nói chung, đối với sản xuất và thương mại lúa gạo của hộ nông dân nói riêng; mặt khác, cũng đòi hỏi chính những người nông dân sản xuất lúa gạo phải có những thay đổi mạnh mẽ trong tư duy và cách thức sản xuất kinh doanh cũng như trong tư duy và cách thức ứng phó của họ trước những cơ hội và thách thức của biến đổi thị trường. Xung quanh vấn đề này đã có những nghiên cứu, trao đổi, thảo luận từ nhiều góc độ khác nhau. Từ góc độ nghiên cứu chính sách và từ khảo sát, nghiên cứu thực tế tình hình sản xuất và thương mại lúa gạo của hộ nông dân trên một số vùng của đất nước, chúng tôi cho rằng, cần tiếp tục có sự điều chỉnh, đổi mới và tăng cường các thể chế chính sách và giải pháp đối với sản xuất lúa gạo của hộ nông dân hiện nay, trong đó tập trung vào các chính sách, giải pháp chủ yếu dưới đây:

### 1. Tiếp tục đổi mới cơ chế chính sách và giải pháp về đất đai

Đất đai là yếu tố và nguồn lực đặc biệt quan trọng đối với sản xuất nông nghiệp nói chung, sản xuất lúa gạo nói riêng. Trong quá khứ cũng như hiện tại, vấn đề đất đai luôn là tâm điểm của phát triển nông nghiệp, nông thôn và nông dân. Thực tế quá trình đổi mới và phát triển ở khu vực nông nghiệp, nông thôn trong 25 năm qua cho thấy, đổi mới chính sách đất đai là một trong những bước "đột phá" và nguyên nhân quan trọng nhất dẫn đến những thành tựu to lớn trong phát triển nông nghiệp nói chung, sản xuất lúa gạo nói riêng của Việt Nam. Trong bối cảnh gia nhập WTO và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay, *đất đai vẫn là một lợi thế quan trọng* của sản xuất lúa gạo của Việt Nam.

Tuy nhiên, thực tế ở nhiều địa phương (cũng như nhiều công trình nghiên cứu) cho thấy, tình trạng giao đất manh mún, phân tán, nhỏ lẻ đã và đang trở thành rào cản đối với phát triển nông nghiệp và sản xuất lúa

gạo của hộ nông dân. Cả nước hiện có trên 12 triệu hộ nông dân với trên 75 triệu mảnh đất, bình quân diện tích canh tác lúa cho 1 hộ nông dân chỉ khoảng 0,3 ha, phân tán trên 5 - 6 mảnh ruộng. Thực tế đó làm cho đất đai không còn là lợi thế đối với đa số hộ nông dân, thậm chí trở thành bất lợi cho sản xuất kinh doanh lúa gạo của họ. Quy mô canh tác nhỏ lẻ, phân tán làm tăng chi phí sản xuất, cản trở việc đầu tư mua sắm máy móc, công cụ và áp dụng tiến bộ công nghệ kỹ thuật trong sản xuất, chế biến và kinh doanh lúa gạo của họ.

Mặc dù luật pháp và chính sách đất đai của Việt Nam đã cho phép các hộ nông dân được quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất và khuyến khích các hộ thực hiện "dồn điền đổi thửa" để giảm tình trạng phân tán, nhỏ lẻ về đất đai, song vấn đề này hiện vẫn còn gặp nhiều trở ngại.

Tình hình trên không phải là mới, song trong bối cảnh hiện nay, vấn đề này đã trở nên bức xúc. Một trong những nguyên nhân quan trọng ở đây là nông dân chưa thực sự yên tâm, tin tưởng ở các chủ trương, chính sách nói trên, nhất là những quy định về *thời hạn giao đất và mức hạn điền*, chính sách đền bù khi thu hồi đất nông nghiệp, các chính sách về thuế, phí chuyển nhượng quyền sử dụng đất, các thủ tục và lệ phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất,... Trong khi đó, Luật Đất đai và các thể chế chính sách về đất đai có nhiều quy định hết sức phức tạp, liên tục có những sửa đổi, điều chỉnh làm cho nông dân khó có thể tiếp cận, am hiểu đầy đủ về luật pháp, chính sách đất đai, hoặc tin tưởng một cách chắc chắn vào sự bảo hộ của luật pháp, chính sách. Do vậy, trong thời gian tới, cần tiếp tục điều chỉnh, đổi mới chính sách đất đai trên các mặt:

a) Nhà nước, các bộ, ngành hữu quan và các địa phương cần tiến hành rà soát, nghiên cứu kỹ lưỡng và xây dựng chiến lược và quy hoạch phát triển tổng thể, dài hạn đối với ngành sản xuất lúa gạo phù hợp với

điều kiện đất đai, sinh thái trên các vùng, với nhu cầu tiêu dùng gia tăng của thị trường trong nước, nhu cầu an toàn lương thực quốc gia và nhu cầu gạo cho xuất khẩu. Trên cơ sở quy hoạch tổng thể, dài hạn, xác định rõ và từng bước hình thành những vùng trọng điểm, vùng chuyên canh sản xuất lúa gạo tập trung, quy mô lớn. Thông qua các chương trình đầu tư phát triển và hỗ trợ đầu tư (trong khuôn khổ các quy định của WTO), Nhà nước cần tăng cường đầu tư đồng bộ cho phát triển thủy lợi, thủy nông, các công trình bảo vệ và cải tạo đất, công trình phòng chống thiệt hại thiên tai trên những vùng trọng điểm, vùng chuyên canh sản xuất lúa gạo.

Trong quy hoạch đất đai cho sản xuất lúa gạo, cần hạn chế tối đa việc sử dụng đất trồng lúa có điều kiện canh tác tốt, năng suất cao ở những vùng đồng bằng sang sử dụng vào các mục đích khác (đô thị, công nghiệp,...), hạn chế tối đa việc chuyển đổi tự phát đất trồng lúa sang nuôi trồng thủy hải sản nước mặn, lợ. Đồng thời, cần chú trọng quy hoạch và đầu tư cho những vùng sản xuất lúa có hiệu quả, hoặc có tiềm năng phát triển ở trung du, miền núi để đảm bảo tốt hơn an ninh lương thực ở những vùng này.

Để đảm bảo vững chắc an ninh lương thực quốc gia trong điều kiện dân số tiếp tục gia tăng, đồng thời để phát huy lợi thế của sản xuất lúa gạo trong bối cảnh thị trường lương thực thế giới ngày càng đứng trước nguy cơ thiếu hụt, giá lương thực trên thị trường thế giới tăng lên và xác lập mặt bằng giá cả ở mức cao, trong giai đoạn 2010 đến 2020 và những năm tiếp sau, quy hoạch đất đai trồng lúa của Việt Nam cần ổn định ở khoảng 4,2 - 4,3 triệu ha, với sự đảm bảo tốt hơn về điều kiện canh tác, công nghệ sản xuất và công nghệ bảo quản, chế biến sau thu hoạch của hộ nông dân.

b) Tiếp tục điều chỉnh, sửa đổi Luật Đất đai và các chính sách, quy định có liên quan, tạo cơ sở pháp lý và cơ chế chính sách

thông thoáng, thuận lợi hơn cho việc chuyển nhượng, chuyển đổi, cho thuê hoặc góp vốn bằng quyền sử dụng đất cũng như cho việc dồn điền, đổi thửa giữa các hộ nông dân để tạo cơ hội cho các hộ có năng lực sản xuất mở rộng quy mô đất đai canh tác và quy mô sản xuất theo hướng phát triển các trang trại trồng lúa chuyên canh, có khối lượng sản phẩm hàng hóa lớn.

Luật Đất đai phải chặt chẽ nhưng cũng phải đơn giản, rõ ràng, dễ hiểu hơn nữa thì mới có hiệu lực thi hành cao (vì khả năng tiếp cận, hiểu biết Luật Đất đai và thực hiện luật của đa số nông dân và các cấp chính quyền địa phương hiện còn rất hạn chế trong khi các dịch vụ, tư vấn pháp lý ở nông thôn chưa phát triển). Do đó, Luật Đất đai cần sửa đổi theo hướng giảm bớt các quy định phức tạp về hạng đất, loại đất, hình thức giao đất trong nông nghiệp, khẳng định việc giao đất lâu dài cho hộ nông dân. Vì vậy, cần bãi bỏ các quy định về thời hạn giao đất đối với các loại đất nông, lâm nghiệp (như hiện nay). Đồng thời cho phép mở rộng mức hạn điền đối với đất trồng lúa, đất trồng cây hàng năm, đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản và chỉ quy định khung hạn điền/hộ nông dân chung cho cả nước, không quy định hạn điền phân biệt theo vùng, địa phương (vì về lâu dài, cần tiến dần tới bãi bỏ các quy định về mức hạn điền, thay vào đó là việc điều chỉnh hạn điền thông qua luật thuế sử dụng đất theo mức lũy tiến và các luật thuế khác).

c) Rà soát, bãi bỏ các văn bản quy định dưới luật về đất đai và chuyển nhượng đất đai nông nghiệp không còn phù hợp, hoặc chồng chéo; đơn giản hóa các quy định về trình tự và thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất của hộ nông dân; giảm các loại thuế, phí chuyển nhượng đất nông nghiệp giữa các hộ nông dân xuống 0% trong một thời gian cần thiết. Trường hợp Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp (và đất trồng lúa) để sử dụng vào mục đích khác (phát triển công nghiệp,

đô thị, giao thông,...), cần có chính sách hỗ trợ, đền bù thỏa đáng giúp nông dân có thể chuyển đổi ngành nghề hoặc tạo việc làm mang lại thu nhập ổn định, lâu dài. Các chính sách này cần được thực hiện công khai, minh bạch, không áp đặt một chiều đối với hộ nông dân.

Thực tế những năm gần đây cho thấy, mỗi năm có trên 70 nghìn hecta đất được thu hồi cho phát triển các đô thị, khu công nghiệp, phát triển giao thông và các ngành kinh tế khác; trong đó có hàng chục nghìn hecta đất trồng lúa và đất sản xuất nông nghiệp của hộ nông dân. Hàng triệu hộ nông dân và lao động nông nghiệp chịu tác động, ảnh hưởng (trực tiếp và gián tiếp) của việc thu hồi đất nông nghiệp. Mặc dù Nhà nước và các địa phương đã có các chính sách đền bù cho diện tích đất thu hồi, song nhiều quy định của chính sách (nhất là về giá cả và thủ tục đền bù) chưa phù hợp với thực tế, ảnh hưởng không tốt đến lợi ích của nông dân. Trong khi đó, Nhà nước và các địa phương hầu như chưa có các chính sách cụ thể hỗ trợ trực tiếp cho hộ nông dân (trong khuôn khổ cho phép của các Hiệp định của WTO) trong việc chuyển đổi cơ cấu và nguồn lực ra khỏi sản xuất nông nghiệp, trong đó có sản xuất lúa gạo.

### 2. Chính sách tín dụng và đầu tư cho sản xuất lúa gạo

Đầu tư và hỗ trợ đầu tư của Nhà nước là một trong những yếu tố hết sức quan trọng dẫn đến những thành công của sản xuất lúa gạo. Từ sau khi thực hiện đổi mới, đặc biệt là trong những năm gần đây, chính sách đầu tư của Nhà nước đã có những thay đổi mạnh mẽ, chuyển từ đầu tư bao cấp sang đầu tư theo các chương trình, dự án phát triển, hỗ trợ đầu tư cho hộ nông dân thông qua đầu tư tín dụng và hỗ trợ một phần lãi suất cho vay (đối với hộ nghèo, vùng sản xuất khó khăn). Chính sách đầu tư cho nông nghiệp nói chung, sản xuất lúa gạo của hộ nông dân nói riêng ngày càng phù hợp hơn

với các quy định của WTO trong các lĩnh vực này.

Tuy nhiên, những nghiên cứu gần đây cho thấy, trong các lĩnh vực đầu tư ngân sách cho nông nghiệp (trong đó có sản xuất lúa gạo) mà WTO không cấm, hoặc cho phép (như đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng thủy lợi, thủy nông, các công trình bảo vệ và cải tạo đất, phòng chống và hỗ trợ rủi ro thiên tai, tài trợ nghiên cứu và ứng dụng công nghệ mới, khuyến nông, đào tạo,...) thì mức độ đầu tư và tài trợ ngân sách của Việt Nam hiện vẫn còn thấp hơn nhiều so với các nước khác, đặc biệt là so với các nước phát triển.

Chẳng hạn, trong khi ở hầu hết các nước phát triển và một số nước đang phát triển, chính phủ đã đầu tư ngân sách rất lớn cho phát triển các công trình hạ tầng phục vụ sản xuất đến tận các trang trại (nhưng không bao gồm các công trình trong phạm vi mỗi trang trại), thì ở Việt Nam, Nhà nước chủ yếu mới đầu tư cho các dự án, chương trình phát triển cơ sở hạ tầng (như hồ đập chứa nước, các công trình thủy lợi, thủy nông, các công trình bảo vệ và cải tạo đất,...) có tầm quan trọng quốc gia, vùng hay tiểu vùng. Đầu tư ngân sách cho các dự án phát triển kết cấu hạ tầng ở cấp địa phương, cấp cơ sở và cộng đồng (xã, thôn) còn rất ít, hoặc mới chỉ là một hợp phần trong các chương trình, dự án trọng điểm (xóa đói giảm nghèo, hỗ trợ vùng đặc biệt khó khăn,...). Nguồn tài trợ này chủ yếu từ ngân sách địa phương hỗ trợ dưới hình thức "Nhà nước và nhân dân cùng làm". Đầu tư và hỗ trợ đầu tư của Chính phủ (trong khuôn khổ cho phép của các quy định của WTO) cho các chương trình nghiên cứu, chuyển giao công nghệ, kỹ thuật, khuyến nông, hỗ trợ rủi ro,... cũng trong tình hình tương tự. Chính phủ cũng như các địa phương hầu như chưa có những tài trợ ngân sách hỗ trợ cho việc chuyển đổi cơ cấu kinh tế và tạo việc làm mới của hộ nông dân.

Trong điều kiện Việt Nam gia nhập WTO và hội nhập thị trường thế giới, việc tăng

cường đầu tư và tài trợ ngân sách (kể cả ngân sách trung ương và địa phương) cho những lĩnh vực trên là đặc biệt quan trọng và cần thiết, có tác động rất lớn đến nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả sản xuất lúa gạo của hộ nông dân. Trong khi đó, năng suất lao động và hiệu quả sản xuất thấp, chất lượng sản phẩm không cao và thiếu tính đa dạng đang là những hạn chế, yếu kém và trở ngại lớn nhất của sản xuất kinh doanh lúa gạo của nông dân Việt Nam hiện nay, làm hạn chế (và làm giảm) sức hấp dẫn, sức cạnh tranh của lúa gạo Việt Nam trên thị trường. Đồng thời là một trong những nguyên nhân quan trọng làm cho lợi nhuận thu được từ sản xuất lúa gạo của đa số hộ nông dân còn ở mức rất thấp, thậm chí không có lãi.

Nhu cầu thực tế về đầu tư và tài trợ ngân sách cho phát triển các lĩnh vực trên đối với sản xuất lúa gạo là rất lớn; đặc biệt là tài trợ cho nghiên cứu và ứng dụng các loại giống lúa mới, công nghệ sản xuất tiên tiến; phát triển khuyến nông, phòng trừ sâu bệnh, dịch hại; phát triển thủy lợi, thủy nông trên đồng ruộng, các công trình phòng chống thiên tai,... (chẳng hạn, đối với phòng chống thiên tai, sâu bệnh, dịch hại: hàng năm, thiên tai, dịch bệnh đã và đang gây tổn thất, thiệt hại mùa màng của hàng chục vạn hộ nông dân trồng lúa trên các vùng). Đối với đa số những hộ canh tác nhỏ, do thu nhập và lợi nhuận từ trồng lúa thấp nên những rủi ro, thiệt hại do thiên tai, dịch bệnh luôn là mối lo thường trực đe dọa đến sản xuất của họ. Thiên tai và dịch bệnh không chỉ làm giảm sản lượng thu hoạch mà còn làm tăng chi phí sản xuất của các hộ nông dân (chẳng hạn như chi phí cho cải tạo đất sau lũ lụt hay nhiễm phèn mặn, chi phí tưới, tiêu nước, mua thuốc phòng trừ sâu bệnh,...).

Như vậy, việc mở rộng và tăng cường đầu tư, tài trợ ngân sách cho nông nghiệp (và sản xuất lúa gạo) ở những lĩnh vực mà WTO không quy định sẽ giúp cho nông dân cải

thiện điều kiện sản xuất, vượt qua những yếu kém và trở ngại hiện nay và không bị thiệt thòi lớn so với sản xuất lúa gạo của nông dân ở các nước phát triển trong quá trình mở cửa và hội nhập thị trường thế giới. Giải pháp cho vấn đề này là ở chỗ:

a) Nhà nước cần tăng cường đầu tư và tài trợ ngân sách thông qua các dự án, chương trình phát triển cho các lĩnh vực:

- Nghiên cứu và triển khai áp dụng các giống lúa mới có năng suất, chất lượng và hiệu quả cao; nghiên cứu và chuyển giao công nghệ- kỹ thuật sản xuất tiến bộ cho nông dân, đặc biệt là cho việc xây dựng các quy trình công nghệ sản xuất hiện đại, phù hợp với điều kiện sản xuất của từng vùng, từng địa phương và phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế (sản xuất sạch, an toàn thực phẩm, an toàn môi trường, sử dụng tiết kiệm đất và tài nguyên thiên nhiên,...) và hỗ trợ cho việc chuyển giao, áp dụng rộng rãi các công nghệ- kỹ thuật sản xuất tiết kiệm chi phí vật chất đầu vào, tiết kiệm, hoặc thay thế lao động trong sản xuất lúa gạo (và nông nghiệp nói chung). Đây là những giải pháp then chốt để nâng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả sản xuất lúa gạo của hộ nông dân.

- Phát triển hệ thống khuyến nông và dịch vụ tư vấn, chuyển giao công nghệ- kỹ thuật đến hộ nông dân. Trong đó, cần tài trợ thỏa đáng cho việc phát triển mạng lưới và đào tạo đội ngũ cán bộ khuyến nông từ cấp trung ương đến cơ sở; tài trợ kinh phí cho kiểm soát và phòng chống thiên tai, dịch hại đối với sản xuất lúa gạo.

- Tiếp tục đầu tư mạnh cho phát triển cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ hạ tầng cho sản xuất kinh doanh lúa gạo của hộ nông dân (kể cả mạng lưới cung cấp điện, đường sá và phương tiện vận tải, các công trình thủy lợi, thủy nông phục vụ tưới tiêu nước trên đồng ruộng; các công trình bảo vệ và cải tạo đất (chống nhiễm phèn, mặn, sạt lở đất,...).

b) Nhà nước cũng có chính sách hỗ trợ thỏa đáng (trong khuôn khổ cho phép của

Hiệp định WTO) cho những hộ chuyển đổi cơ cấu hoạt động kinh tế ra khỏi sản xuất lúa gạo và nông nghiệp hàng hóa nói chung (trợ cấp điều chỉnh cơ cấu nhằm tạo điều kiện cho người sản xuất hàng nông sản chuyển sang các hoạt động phi nông nghiệp khác, hoặc trợ cấp cho việc chuyển đất đai và các nguồn lực sản xuất khác ra khỏi sản xuất nông nghiệp thương mại thông qua các chương trình điều chỉnh cơ cấu, giải phóng nguồn lực và trợ cấp đầu tư của chính phủ được quy định tại các khoản 9, 10, 11 - Phụ lục 2 về hỗ trợ trong nước của Hiệp định AoA).

c) Có chính sách hỗ trợ hợp lý cho hộ nông dân, các nhà sản xuất và thương mại lúa gạo trước những rủi ro thiên tai, dịch bệnh, hoặc bảo hiểm mùa vụ cho người sản xuất kinh doanh lúa gạo. Theo quy định của WTO, Chính phủ được phép chi tiêu ngân sách cho việc trợ cấp lúa gạo lương thực trong nước cho một bộ phận dân cư có nhu cầu, song việc trợ cấp này phải dưới dạng cung cấp lương thực, thực phẩm trực tiếp cho người có nhu cầu hoặc cung cấp các phương tiện khác để người được hưởng mua lương thực với giá thị trường hoặc giá trợ cấp; quá trình trợ cấp, quản lý trợ cấp phải có sự minh bạch. Chính phủ cũng được trợ cấp (trực tiếp hoặc đóng góp tài chính cho các chương trình bảo hiểm mùa vụ) cho người sản xuất để bù đắp thiệt hại do thiên tai, dịch bệnh, sâu bệnh tràn lan... đã và đang xảy ra với họ, hỗ trợ cho người sản xuất ở những vùng bất lợi (thông qua các chương trình hỗ trợ vùng của Chính phủ), với các tiêu chí rõ ràng và khó khăn của vùng không chỉ là tạm thời.

d) Tiếp tục mở rộng và tăng cường đầu tư tín dụng cho nông dân; mở rộng mạng lưới, đa dạng hóa các hình thức tín dụng, đổi mới cơ chế và tăng mức cho vay không cần thế chấp, giảm tối đa các thủ tục phức tạp, phiền hà gây trở ngại cho nông dân. Việc tăng mức cho vay không cần thế chấp lên 50 triệu đồng/ hộ là một tín hiệu tốt

đối với hộ nông dân nói chung, các hộ sản xuất lúa gạo nói riêng. Tuy nhiên, trong điều kiện khủng hoảng kinh tế thế giới và suy giảm tăng trưởng kinh tế trong nước những năm vừa qua, sự hỗ trợ thông qua “gói kích cầu” của Chính phủ đối với hộ nông dân nói chung là rất ít và chưa được coi trọng đúng mức.

### 3. Chính sách và giải pháp thị trường

Chính sách thị trường đối với nông nghiệp và thương mại nông nghiệp nói chung của Việt Nam hiện nay đã cơ bản phù hợp với các yêu cầu của WTO và thuận lợi cho hộ nông dân, các nhà sản xuất kinh doanh nông nghiệp, trong đó có sản xuất kinh doanh lúa gạo. Việc gia nhập WTO và mở cửa thị trường với bên ngoài, xét về dài hạn, sẽ tạo ra cơ hội lớn hơn cho sản xuất lúa gạo và các hộ nông dân trồng lúa của Việt Nam cả trên phương diện mở rộng thị trường xuất khẩu, tiêu thụ sản phẩm, lẫn trên phương diện tiếp cận các nguồn lực đầu vào tốt hơn cho sản xuất (giống, phân bón, công nghệ, kỹ thuật,...); và điều quan trọng hơn, là nó tạo ra áp lực mạnh mẽ đối với các nhà sản xuất và thương mại lúa gạo của Việt Nam trong việc nâng cao năng suất, chất lượng sản phẩm, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của sản phẩm lúa gạo cả trên thị trường trong nước lẫn thị trường xuất khẩu.

Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, Nhà nước cũng cần có những chính sách hỗ trợ thị trường hợp lý cho sản xuất lúa gạo của hộ nông dân. Thực tế cho thấy, thị trường lúa gạo cũng như thị trường các yếu tố đầu vào của sản xuất lúa gạo đã, đang và ngày càng phụ thuộc và chịu sự tác động mạnh hơn của thị trường thế giới. Giá cả của hầu hết các yếu tố đầu vào (giống, phân bón, thuốc trừ sâu, thuốc diệt cỏ, xăng dầu, dịch vụ tưới tiêu nước,...) cho sản xuất lúa gạo vẫn tiếp tục gia tăng và có xu hướng xác lập mặt bằng giá mới ở mức cao hơn, làm tăng chi phí

sản xuất và làm giảm hiệu quả sản xuất lúa gạo của nông dân. Trong khi đó, đa số nông dân là các hộ sản xuất nhỏ, thiếu các thông tin thị trường, khả năng tiếp cận thị trường yếu và do vậy, thường xuyên bị động, lúng túng trước những tác động tự phát của thị trường (cả đối với sản xuất lẫn tiêu thụ sản phẩm). Hơn nữa, chất lượng không đảm bảo của nhiều yếu tố đầu vào do tình trạng thiếu kiểm soát của các cơ quan chức năng và tình trạng hàng giả, hàng kém chất lượng, không rõ nguồn gốc,... được lưu thông trên thị trường vẫn luôn là mối lo ngại thường trực của nhiều hộ nông dân trồng lúa.

Thực tế ở nhiều địa phương cũng cho thấy, phần lớn các hộ nông dân không nắm được hoặc thiếu hụt các thông tin thị trường cần thiết cho sản xuất kinh doanh lúa gạo, chẳng hạn như các thông tin về chủng loại giống lúa (nguồn gốc, xuất xứ, thời gian cho thu hoạch, khả năng cho năng suất, yêu cầu về tưới tiêu nước, đầu tư, chăm sóc, chất lượng gạo và khả năng tiêu thụ gạo trên thị trường,...), hoặc các thông tin về giá cả và chất lượng các loại vật tư, phân bón; về tính năng, liều lượng và cách thức sử dụng phân bón hóa học, thuốc trừ sâu, trừ cỏ dại,... Do thiếu thông tin và do đa số hộ nông dân thường mua vật tư, phân bón và bán lúa gạo tại thị trường địa phương, hoặc bán cho người thu mua tại ruộng, tại nhà nên họ thường bị động về giá cả, về chất lượng, chủng loại vật tư phân bón cần mua cũng như về giá cả, khối lượng, chủng loại sản phẩm lúa gạo cần bán. Tình trạng “được mùa-rót giá”, hay tình trạng mua phải các loại giống, phân bón, thuốc trừ sâu không rõ nguồn gốc, kém chất lượng... vẫn thường xuyên xảy ra, gây thiệt hại không ít cho các hộ nông dân trồng lúa.

Trong bối cảnh gia nhập WTO và hội nhập sâu hơn vào thị trường quốc tế, nông dân trồng lúa cũng sẽ gặp phải trở ngại bởi các quy định về xuất xứ và chất lượng sản

phẩm, về vệ sinh an toàn thực phẩm, công nghệ lai tạo giống và công nghệ sản xuất. Đặc biệt là chưa xây dựng được các thương hiệu mạnh, có uy tín và khả năng cạnh tranh cao trên thị trường. Hộ nông dân, các nhà sản xuất và thương mại lúa gạo của Việt Nam cũng đang và sẽ phải đối mặt nhiều hơn với những thách thức cạnh tranh gay gắt của thị trường trong khi ở Việt Nam hầu như còn thiếu các dịch vụ hỗ trợ về pháp lý, hạ tầng pháp lý và các thể chế cần thiết để bảo vệ lợi ích của họ trong cạnh tranh thị trường. Vì vậy, trong giai đoạn tới, chính sách và giải pháp thị trường đối với sản xuất và thương mại lúa gạo của hộ nông dân cần hướng tới:

a) Tiếp tục duy trì thuế suất đối với buôn bán lúa gạo trong nước và thuế xuất khẩu gạo ở mức 0% để khuyến khích xuất khẩu và mở rộng lưu thông, thương mại lúa gạo trên thị trường trong nước; đồng thời, khuyến khích các doanh nghiệp tìm kiếm và mở rộng xuất khẩu gạo sang các thị trường mới (nhất là thị trường Châu Phi, Trung Đông,...).

Có chính sách thuế thích hợp, linh hoạt đối với nhập khẩu cũng như đối với sản xuất, buôn bán vật tư, máy móc và thiết bị kỹ thuật phục vụ sản xuất, chế biến và bảo quản lúa gạo; sản xuất, nhập khẩu giống, phân bón hóa học, thuốc trừ sâu và các hóa chất bảo vệ thực vật,... để ổn định (tương đối) thị trường đầu vào của sản xuất lúa gạo, tránh những tác động bất lợi do tăng giá đột biến các yếu tố đầu vào, đồng thời tạo thuận lợi cho việc đẩy nhanh ứng dụng công nghệ, kỹ thuật mới trong sản xuất, chế biến lúa gạo trong nước.

b) Hỗ trợ (trong khuôn khổ cho phép của WTO) cho tiếp thị và xúc tiến thị trường lúa gạo trong nước và xuất khẩu; đặc biệt là việc xây dựng thương hiệu cho mặt hàng gạo Việt Nam; các hoạt động quảng bá, tiếp thị; các cơ sở nghiên cứu, dự báo và cung cấp thông tin thị trường (cả đầu vào và đầu ra) đến hộ nông dân, đến

các doanh nghiệp sản xuất và kinh doanh lúa gạo.

c) Nhà nước có chính sách thích hợp và linh hoạt trong việc thu mua, dự trữ lúa gạo vì mục đích an ninh lương thực quốc gia và thanh lý dự trữ (phù hợp với quy định của WTO, tại mục 3, phụ lục 2 trong Hiệp định về Nông nghiệp). Ngoài mục đích an ninh lương thực quốc gia, chính sách này còn cần được xem như một công cụ hỗ trợ hữu hiệu để điều chỉnh quan hệ cung - cầu và giá cả thị trường lúa gạo trong nước tại những thời điểm cần thiết. Chính sách trợ cấp lúa gạo lương thực trực tiếp cho một bộ phận dân cư có nhu cầu (do thiếu đói lương thực), hoặc cung cấp các phương tiện khác để người được hưởng mua lương thực với giá thị trường hoặc giá trợ cấp (như đã đề cập ở Kiến nghị 2) cũng cần được vận dụng linh hoạt để hỗ trợ cho thị trường (hỗ trợ cho những "thất bại" của thị trường).

d) Phù hợp với các quy định của WTO về áp dụng các biện pháp kiểm dịch động-thực vật (SPS), các hàng rào kỹ thuật trong thương mại (TBT), về sở hữu trí tuệ trong thương mại nông nghiệp (TRIPs),... Nhà nước cần xây dựng và ban hành đồng bộ hệ thống luật pháp và tiêu chuẩn về kiểm dịch động thực vật trong thương mại nông nghiệp, về chất lượng sản phẩm và kiểm định chất lượng sản phẩm, vệ sinh an toàn thực phẩm; về công nghệ và quy trình công nghệ sản xuất, chế biến sản phẩm nông nghiệp nói chung, lúa gạo nói riêng; các tiêu chuẩn về thương hiệu, nhãn mác, bao bì đóng gói, chỉ dẫn địa lý (xuất xứ sản phẩm) của lúa gạo Việt Nam. Công bố rộng rãi và đảm bảo thực thi luật bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ và thương mại, quyền sở hữu trí tuệ đối với các phát minh, sáng chế trong lĩnh vực nông nghiệp và sản xuất, thương mại lúa gạo (như lai tạo giống, công nghệ vi sinh,...).

e) Xây dựng và ban hành hệ thống tiêu chuẩn quốc gia phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế về chất lượng và quy trình sử dụng đối

với các loại vật tư, hàng hóa đầu vào của sản xuất nông nghiệp và sản xuất lúa gạo được lưu thông trên thị trường (như phân bón hóa học, thuốc trừ sâu, hóa chất sử dụng trong sản xuất, bảo quản, chế biến,...); thiết lập hệ thống và tăng cường các hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện các tiêu chuẩn và luật pháp nói trên, kiên quyết xử lý nghiêm, theo đúng pháp luật mọi trường hợp vi phạm (đặc biệt là các vi phạm về sản xuất và lưu thông hàng giả, hàng nhái, hàng kém chất lượng hoặc độc hại làm méo mó thị trường, gây tổn hại cho nông dân và tác động xấu đến môi trường sinh thái nông nghiệp).

(f) Nghiên cứu kỹ lưỡng và áp dụng các quy định của WTO về các biện pháp chống bán phá giá, tự vệ và tự vệ đặc biệt (SSG) để xây dựng và ban hành các quy định luật pháp tương thích nhằm bảo hộ hợp lý cho sản xuất và thương mại lúa gạo trong nước những trường hợp cần thiết (khi lượng lúa gạo nhập khẩu vượt quá giới hạn theo quy định cam kết, hoặc giá lúa gạo nhập khẩu thấp hơn mức giá thông thường hoặc bị bán phá giá -thấp hơn chi phí sản xuất- vào thị trường trong nước gây tổn hại nghiêm trọng cho nông dân và các nhà sản xuất kinh doanh lúa gạo trong nước).

**4. Phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ trực tiếp cho sản xuất, chế biến và lưu thông lúa gạo, như sản xuất phân bón, thuốc bảo vệ thực vật, công cụ cơ giới nông nghiệp, các cơ sở chế biến, bảo quản, vận chuyển,...**

Trong sản xuất lúa gạo của hộ nông dân, các yếu tố đầu vào (như vật tư, công cụ kỹ thuật, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật,...) có tác động, ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng và hiệu quả sản xuất kinh doanh. Sự gia tăng giá cả các hàng hóa đầu vào hoặc chất lượng không đảm bảo của chúng làm tăng đáng kể chi phí sản xuất hoặc có thể gây thiệt hại về mùa màng cho nông dân, thậm chí gây độc tố trong sản phẩm lúa gạo.

Những hạn chế, yếu kém trong các khâu sau thu hoạch như: trục tuốt, phơi sấy, vận chuyển, xay sát, chế biến, bảo quản,... đang là một trở ngại lớn đối với việc nâng cao chất lượng và hiệu quả sản xuất kinh doanh lúa gạo, làm cho tỷ lệ tổn thất lúa gạo sau thu hoạch của hộ nông dân ở mức cao, làm giảm đáng kể khối lượng sản phẩm, đồng thời làm tăng chi phí và tăng giá thành của sản phẩm lúa gạo trên thị trường. (Tỷ lệ tổn thất lúa gạo sau thu hoạch của Việt Nam nói chung là 13-16%, so với của Thái Lan là 7 - 10% và của Nhật Bản là 3,9-5,6%). Hệ thống kho tàng phục vụ thu mua, cất trữ lúa gạo sau thu hoạch hiện mới có dung lượng cất trữ cho khoảng 2 triệu tấn/ năm; trong khi đó, sản lượng lúa thu hoạch ngày càng tăng và việc phân lớn các hộ nông dân thực hiện trục tuốt, phơi, bảo quản lúa gạo theo kiểu thủ công đã ảnh hưởng không tốt đến phẩm cấp, chất lượng lúa gạo (tỷ lệ tằm, gạo gãy cao, dễ ẩm mốc,...).

Để giải quyết vấn đề này, cần có các chính sách và giải pháp:

a) Có chiến lược và quy hoạch phát triển dài hạn các ngành sản xuất phân bón, hóa chất và vật tư nông nghiệp phù hợp với nhu cầu của sản xuất nông nghiệp, sản xuất lúa gạo (cả về chủng loại, cơ cấu và chất lượng sản phẩm); nâng cao hiệu quả của các cơ sở sản xuất, đảm bảo chất lượng sản phẩm tương đương với chất lượng các sản phẩm cùng loại nhập khẩu. Tạo môi trường, điều kiện đầu tư thuận lợi cho các doanh nghiệp, đồng thời có chính sách thuế phù hợp và linh hoạt đối với nhập khẩu vật tư, nguyên liệu, thiết bị phục vụ sản xuất cũng như đối với lưu thông, cung ứng sản phẩm của các ngành này trên thị trường.

b) Các giải pháp tương tự cũng cần được áp dụng cho việc phát triển hệ thống các cơ sở xay sát, chế biến, bảo quản và vận chuyển lúa gạo sau thu hoạch cũng như trong quá trình lưu thông, tiêu thụ trên thị trường. Tuy nhiên, cần có chính sách khuyến khích đầu tư phát triển các cơ sở chế

biến có quy mô tập trung, công nghệ hiện đại để đáp ứng nhu cầu gạo chế biến có phẩm cấp chất lượng cao phục vụ xuất khẩu và thị trường các thành phố, đô thị trong nước. Mặt khác, có chính sách khuyến khích (tín dụng vốn, thuế, hỗ trợ chuyển giao công nghệ,...) cho các cơ sở công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp chế biến sản xuất hàng hóa từ nguyên liệu lúa gạo.

### **5. Phát triển các loại hình kinh tế hợp tác và liên kết, các hiệp hội ngành nghề trong lĩnh vực sản xuất, chế biến và thương mại lúa gạo của hộ nông dân**

Hiện nay, đa số các hộ nông dân, các nhà sản xuất và thương mại lúa gạo của Việt Nam vẫn là các nhà sản xuất kinh doanh nhỏ, năng lực sản xuất còn nhiều mặt hạn chế. Việc phát triển các hình thức kinh tế hợp tác, liên doanh, liên kết sẽ giúp họ nâng cao năng lực sản xuất, nâng cao năng suất, chất lượng sản phẩm, giảm chi phí sản xuất, chi phí trung gian để nâng cao hiệu quả của sản xuất kinh doanh lúa gạo.

Trong bối cảnh kinh tế thị trường mở cửa và hội nhập, cạnh tranh ngày càng gay gắt và rủi ro thị trường cũng rất lớn, những người nông dân hay những cơ sở chế biến lúa gạo sản xuất nhỏ lẻ thường là những người chịu thua thiệt nhiều nhất và hứng chịu rủi ro cao nhất trong cạnh tranh thị trường. Sự hợp tác, liên doanh, liên kết sẽ giúp họ ứng phó tốt hơn trong cạnh tranh, giảm thiểu những rủi ro, thua thiệt.

Do đó, trong kinh tế thị trường hiện đại, việc phát triển kinh tế hợp tác, hình thành các hiệp hội ngành nghề trong sản xuất và thương mại nông nghiệp nói chung (trong đó có sản xuất và thương mại lúa gạo) là một thực tế phổ biến ở các nước trên thế giới. Các tổ chức kinh tế hợp tác và hiệp hội không chỉ có chức năng liên kết, phối hợp giữa các hộ nông dân, các nhà sản xuất, chế biến, buôn bán và xuất khẩu để tạo ra một hệ thống kinh doanh có hiệu quả, mà còn là

những tổ chức cung cấp các dịch vụ thị trường, tư vấn pháp lý và bảo vệ quyền lợi chính đáng của hộ nông dân trong sản xuất và thương mại nông nghiệp (đặc biệt là trong cạnh tranh, tranh chấp thương mại trên thị trường).

Đối với nước ta hiện nay, Nhà nước cần có cơ chế chính sách thích hợp nhằm khuyến khích phát triển các loại hình kinh tế hợp tác, liên doanh, liên kết giữa các hộ nông dân cũng như giữa nông dân với các tổ chức kinh tế xã hội khác (nghiên cứu và chuyển giao công nghệ kỹ thuật, khuyến nông, các doanh nghiệp chế biến, buôn bán, xuất khẩu,...) trong sản xuất kinh doanh lúa gạo.

Cần có những nghiên cứu, đánh giá các mô hình kinh tế hợp tác, các mô hình "Liên kết 4 nhà" (Nhà nước, nhà nông, doanh nghiệp và nhà khoa học) đã và đang hình thành ở nhiều địa phương hiện nay để xây dựng các mô hình và cơ chế hợp tác, liên doanh, liên kết có hiệu quả trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh lúa gạo. Trên cơ sở đó, hình thành và phát triển các hiệp hội, tập đoàn kinh tế mạnh trong lĩnh vực sản xuất, chế biến và thương mại - xuất khẩu gạo, *xây dựng thương hiệu mạnh và có uy tín quốc tế* cao cho sản phẩm lúa gạo của Việt Nam.

**Tóm lại**, trong bối cảnh gia nhập WTO và hội nhập kinh tế quốc tế, sản xuất lúa gạo của Việt Nam nói chung, của hộ nông dân nói riêng cần phải phát triển mạnh theo chiều sâu, nâng cao hơn nữa năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của sản phẩm lúa gạo trên thị trường. Để thúc đẩy quá trình này, Việt Nam cần đẩy mạnh hơn nữa cải cách thể chế, chính sách đối với nông nghiệp, nông thôn nói chung, đối với sản xuất và thương mại lúa gạo nói riêng theo hướng phù hợp hơn với các quy định

của WTO, đồng thời phát huy tốt nhất các lợi thế và cơ hội phát triển của ngành này, đảm bảo lợi ích và nâng cao thu nhập, mức sống của hộ nông dân, các doanh nghiệp sản xuất và thương mại lúa gạo./.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tổng cục Thống kê: Niên giám thống kê 1990, 1995, 2000, 2005, 2008.
2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2009: Đề án an ninh lương thực quốc gia đến năm 2020.
3. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2008: (Dự thảo) Chiến lược quốc gia sản xuất lúa gạo đảm bảo an ninh lương thực đến năm 2020.
4. Đỗ Kim Chung, 2010: Vấn đề nông dân, nông nghiệp, nông thôn trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa hiện nay: quan điểm và những định hướng chính sách; Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, số 380, tháng 1-2010.
5. Chu Tiến Quang, 2008: Sản xuất lúa gạo và vấn đề an ninh lương thực ở Việt Nam; Tạp chí Thông tin và Dự báo kinh tế-xã hội; số 33.
6. UNDP-Ủy ban quốc gia về hợp tác kinh tế quốc tế, 2005: Các văn kiện cơ bản của Tổ chức Thương mại thế giới; Hà Nội.
7. Phan Sĩ Mẫn: Hiệp định về Nông nghiệp của WTO và những thay đổi trong chính sách thương mại nông nghiệp của Việt Nam; Tạp chí Nghiên cứu Phát triển bền vững; số 1 (17)-2007.
8. Nguyễn Văn Tiền: Tác động của việc gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới đến sản xuất và xuất khẩu lúa gạo của Việt Nam; Tạp chí Nghiên cứu Phát triển bền vững; số 1 (17)-2007.
9. <http://www.thesaigontimes.vn>. (17/1/2010).
10. <http://www.thitruongvietnam.com.vn> (19/5/2010).
11. <http://www.vietnamnet.vn/kinhte> (11/01/2009).
12. <http://www.vietnamweek.net> (17/02/2009).
13. <http://www.vietnamnet.vn/kinhte> (10/04/2008).
14. <http://www.vietnamnet.vn/kinhte> (14/04/2008).
15. <http://www.vietnamnet.vn/kinhte> (29/04/2008).
16. <http://www.vietnamnet.vn/kinhte> (01/06/20098).
17. <http://www.vietnamnet.vn/kinhte> (23/07/20098).