

Định hướng chính sách ngành lúa gạo Việt Nam: thay đổi để thích ứng với cấu trúc thị trường gạo thế giới

Nguyễn Đức Thành¹, Đinh Tuấn Minh², Nguyễn Quang Thái^{1*}

¹Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

²Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ, Bộ Khoa học và Công nghệ

Ngày nhận bài 19/2/2016, ngày chuyển phản biện 25/2/2016, ngày nhận phản biện 22/3/2016, ngày chấp nhận đăng 4/4/2016

Gia tăng sản lượng và xuất khẩu gạo được coi là định hướng của ngành lúa gạo Việt Nam trong nhiều năm qua. Tuy nhiên, những phân tích về cấu trúc thị trường lúa gạo thế giới từ nghiên cứu này cho thấy, trong dài hạn, cung xuất khẩu gạo có khả năng sẽ lớn hơn cầu. Nhận định này xuất phát từ việc một số quốc gia như Ấn Độ, Campuchia và Myanmar đang gia tăng sản lượng lúa; trong khi đó, nhu cầu tiêu thụ gạo tại các quốc gia châu Á chuẩn bị đạt đỉnh và sẽ đi ngang hoặc giảm nhẹ từ năm 2030. Chính vì vậy, ngành lúa gạo Việt Nam cần thay đổi định hướng lớn, chú trọng hơn vào chất lượng hạt gạo cũng như thị trường nội địa thay vì tập trung xuất khẩu. Thị trường nội địa cần đóng vai trò là nơi xây dựng và kiểm nghiệm chuẩn mực về chất lượng gạo, thương hiệu và nguồn gốc xuất xứ gạo của Việt Nam.

Nghiên cứu đi sâu phân tích đặc điểm và cấu trúc thị trường lúa gạo thế giới, trong đó chú trọng tới sự thay đổi về tính chất cạnh tranh/tập trung của các nước xuất, nhập khẩu gạo. Kết cấu các bên mua và bán trên thị trường gạo thế giới sẽ quyết định hành vi của các thành phần và hành vi này sẽ quyết định hiệu quả, định hướng thị trường trong tương lai. Vì thế, các chính sách của Việt Nam cần thuận theo xu hướng thị trường gạo thế giới để phát triển bền vững.

Từ khóa: cấu trúc thị trường gạo thế giới, định hướng, ngành lúa gạo, thay đổi.

Chỉ số phân loại 5.2

Kể từ cuối thập niên 1980 đến nay, ngành lúa gạo của Việt Nam đã phát triển liên tục theo định hướng gia tăng sản lượng và xuất khẩu gạo. Điều này giúp Việt Nam không những đảm bảo an ninh lương thực trong nước mà còn liên tục là một trong ba nước xuất khẩu gạo nhiều nhất thế giới trong suốt một thập kỷ qua. Tuy nhiên, cùng với những biến chuyển của thị trường lúa gạo thế giới, việc chú trọng mở rộng quy mô lúa gạo Việt Nam đang tạo ra nhiều nguy cơ tiềm ẩn tới sự phát triển bền vững của thị trường lúa gạo như: giá gạo xuất khẩu ở mức thấp và luôn bấp bênh, tạo sức ép giảm giá lên toàn bộ thị trường; gia tăng nguy cơ thoái hoá đất trồng; ảnh hưởng của sự nhiễm mặn dẫn đến thu hẹp diện tích đất trồng lúa ở Đồng bằng sông Cửu Long; đời sống người nông dân chưa thực sự được cải thiện... Đã đến lúc, Việt Nam cần phải suy xét lại định hướng lớn của toàn ngành nhằm phù hợp với đặc điểm thị trường lúa gạo thế giới, tạo cơ sở phát triển ngành lúa gạo một cách bền vững.

Sản xuất và thương mại lúa gạo thế giới

Tổng sản lượng gạo trên toàn thế giới niên vụ 2014 được ước tính bởi Bộ Nông nghiệp Mỹ (USDA) [1] khoảng 476,880 triệu tấn. Các quốc gia sản xuất nhiều gạo nhất là Trung Quốc (29,9%), Ấn Độ (22,3%), và các nước thuộc khu vực Đông Nam Á (bảng 1). Trong các nước ASEAN, sản lượng sản xuất gạo của riêng 5 nước Indonesia, Việt Nam, Thái Lan, Philippines và Campuchia đã chiếm 21,4 thị phần trên thế giới.

Bảng 1: sản xuất và tiêu thụ gạo của một số nước trên thế giới năm 2014 (nghìn tấn)

Quốc gia	Sản xuất	Tiêu thụ	Xuất khẩu	Nhập khẩu
Trung Quốc	142.530	146.300		4.168
Ấn Độ	106.540	99.180	10.901	
Indonesia	36.300	38.500		1.225
Việt Nam	28.161	22.000	6.325	
Thái Lan	20.460	10.900	10.969	
Philippines	12.200	12.850		1.800
Campuchia	4.725	3.650	1.000	
Các nước khác	125.964	146.713		
Tổng thế giới	476.880	480.093		

Nguồn: USDA [1]

*Tác giả liên hệ: Email: nguyen.quangthai@vepr.org.vn

Vietnam's rice sector orientation: changes to adapt to the global rice market structure

Summary

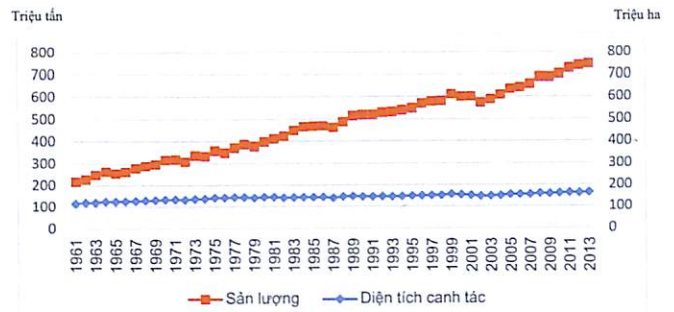
Increasing rice production and export has been considered as Vietnamese rice sector's orientation for many years. However, the analyses of global rice market structure from this research indicate that in the long-term, the rice export supply will be likely to surpass the demand because countries like India, Cambodia and Myanmar with their own export potential are accelerating rice production. Furthermore, rice consumption in Asian countries is expected to peak in 2030, then remain unchanged or decrease slightly. Therefore, Vietnam's rice sector should transfer its orientation into strongly enhancing the quality of Vietnamese rice and developing the domestic rice market instead of export markets. The domestic market ought to perform an important role in building and testing quality standards, brand name as well as place of origin of the rice grains produced in Vietnam.

Keywords: change, global rice market structure, orientation, rice sector.

Classification number 5.2

Có thể thấy, đa phần các quốc gia trên thế giới đều sản xuất gạo để phục vụ nhu cầu tiêu thụ nội địa. Phần gạo xuất nhập khẩu qua biên giới các quốc gia chỉ chiếm 8,97% tổng lượng gạo sản xuất. Thêm vào đó, vì mục đích đảm bảo an ninh lương thực cũng như kho vận, lượng gạo tồn kho giai đoạn 2010-2014 luôn nằm trong khoảng 20-24% tổng sản lượng gạo tiêu thụ [1].

Trong giai đoạn 1961-2013, sản lượng lúa gạo trên thế giới đã tăng không ngừng, phần lớn nhờ quá trình cải thiện năng suất. Cụ thể, trong khi tổng diện tích canh tác tăng khá chậm, ở mức 42,78%, thì tổng sản lượng lúa gạo được sản xuất đã tăng tới hơn 240% trong cùng thời kỳ (hình 1).



Hình 1: sản lượng và diện tích canh tác gạo toàn thế giới, 1961-2013

Nguồn: FAO [2, 3]

Theo FAO [4], sản xuất gạo được dự báo sẽ có tốc độ tăng trưởng mạnh trong những năm tới nhờ việc gia tăng diện tích trồng lúa, số vụ trồng và cải thiện năng suất trồng lúa. Nhu cầu tiêu thụ gạo trên toàn cầu tiếp tục tăng đến năm 2030, sau đó sẽ chuyển sang xu hướng giảm. Điều này xảy ra là do xu hướng tăng dân số tại châu Á - yếu tố quan trọng giúp cho nhu cầu gạo tiếp tục tăng. Tuy nhiên, mức sống được cải thiện tại các quốc gia này lại là yếu tố khiến cho nhu cầu tiêu thụ gạo giảm. Cụ thể, tiêu thụ gạo trên đầu người tại châu Á đã giảm từ 87 kg năm 1996 xuống còn 83 kg năm 2005. Thêm vào đó, tỷ trọng gạo trong khẩu phần ăn của các hộ gia đình tại châu Á đang giảm dần. Trước năm 1970, gạo là lương thực chính, chiếm 38,2% lượng calori tiêu thụ hàng ngày của các hộ gia đình châu Á, nhưng đến năm 2007, lượng gạo chỉ còn chiếm 29,3% (trung bình mỗi năm giảm 1%) [5]. Bảng 2 nêu lên triển vọng trung và dài hạn tiêu thụ gạo thế giới giai đoạn 2020-2050.

Bảng 2: triển vọng trung và dài hạn tiêu thụ gạo thế giới giai đoạn 2020-2050 (triệu tấn)

	2020	2025	2030	2035	2050
Nghiên cứu ngành nông nghiệp thế giới tới 2030 của FAO (2002)			535		
Nghiên cứu ngành nông nghiệp thế giới tới 2030 của FAO (2006)			503		449
Nghiên cứu ngành nông nghiệp thế giới tới 2050 của FAO (2012 cập nhật)					465
Timmer, Block & Dawe (2010)					
Phương án khả dĩ nhất	450	440	430		360
Tăng trưởng thu nhập nhanh		414	390		255
Tăng trưởng thu nhập chậm	466	469	466		404
Rejesus, Mohanty & Balagtas (2012)					
Dự báo điểm (trung bình)	491	517	544	570	651
Khoảng dự báo thấp	437	446	457	469	504
Khoảng dự báo cao	545	588	630	672	797
GRISP (2010)	496		535	555	

Nguồn: [6]

Cấu trúc thị trường xuất khẩu gạo thế giới

Trong 5 năm (2011-2014), Ấn Độ, Thái Lan, Việt Nam và Pakistan là những quốc gia xuất khẩu chính; trong khi đó, Trung Quốc, Nigeria, Iran và Indonesia là những nước nhập khẩu chính. Trong niên vụ 2014, 4 nước xuất khẩu hàng đầu chiếm tới 73,15% tổng lượng gạo xuất khẩu toàn cầu. Trong khi đó, 4 nước nhập khẩu hàng đầu chỉ chiếm 25,12% tổng lượng gạo nhập khẩu toàn cầu.

Bảng 3: 4 quốc gia xuất - nhập khẩu gạo chính trên thế giới năm 2014

STT	Xuất khẩu chính			Nhập khẩu chính		
	Quốc gia	Sản lượng (triệu tấn)	Tỷ trọng (% xuất nhập khẩu)	Quốc gia	Sản lượng (triệu tấn)	Tỷ trọng (% xuất nhập khẩu)
1	Thái Lan	11,0	25,48	Trung Quốc	4,2	9,68
2	Ấn Độ	10,9	25,32	Nigeria	3,2	7,43
3	Việt Nam	6,3	14,69	Philippines	1,8	4,18
4	Pakistan	3,3	7,66	Iran	1,7	3,83

Nguồn: [1]

Sản xuất và tiêu thụ gạo trên thế giới tương đối tập trung ở các nước Nam Á, Đông Á và Đông Nam Á, dẫn đến khả năng một số quốc gia sẽ có quyền lực thị trường lớn hơn trong xuất khẩu hoặc trong nhập khẩu. Tính toán của Kang, Kennedy, và Hilbun [7] về CR4 và HHI đối với thị trường xuất nhập khẩu gạo trong giai đoạn 2000-2008 cho thấy, có sự tập trung nhất định về thị trường xuất khẩu. CR4 nằm trong dải 0,6246-0,7613 và HHI nằm trong dải 1.244,52-1.905,56. Điều này cho thấy, các nước xuất khẩu gạo nằm trong top 4 có quyền lực thị trường để chi phối giá bán gạo. Trong khi đó, các nước nhập khẩu có ít quyền lực mặc cả giá gạo hơn. CR4 và HHI của các nước nhập khẩu gạo lần lượt dao động trong khoảng 0,397-0,513 và trong khoảng 437,32-1.143,02 (bảng 4).

Bảng 4: CR4 và HHI khối các nước xuất khẩu và nhập khẩu giai đoạn 2000-2008

Năm	Các nước xuất khẩu		Các nước nhập khẩu	
	CR4	HHI	CR4	HHI
2000	0,6246	1.244,5196	0,3970	437,3198
2001	0,6351	1.325,3535	0,4562	600,5746
2002	0,7336	1.521,9866	0,4704	588,7627
2003	0,7109	1.389,8240	0,4890	781,4017
2004	0,7613	1.905,5646	0,4463	841,5337
2005	0,7238	1.385,1611	0,5126	1.143,0204
2006	0,6897	1.294,9176	0,4695	900,5110
2007	0,7110	1.461,5192	0,4992	899,6914
2008	0,7028	1.474,0022	0,4863	878,8563

Chú thích: 1.000 < HHI < 1.800: tập trung ở mức độ tương đối;
HHI > 1.800: tập trung ở mức độ cao

Nguồn: [7]

Mỗi quốc gia xuất khẩu gạo thường có những thị trường xuất khẩu chủ yếu riêng của mình và cạnh tranh trong những thị trường xuất khẩu khác. Nguyên do có thể xuất phát từ khẩu vị gạo, cộng đồng di cư, sự tương đồng văn hoá của các nước tiêu thụ gạo với nước xuất khẩu gạo. Ví dụ, gạo Ấn Độ thường được xuất khẩu sang châu Phi và các nước Ả Rập, Hồi giáo [8]. Trong khi đó, gạo của Pakistan lại hướng mạnh đến thị trường Trung Đông, Bắc Âu, Bắc Mỹ và một số nước châu Á (Trung Quốc, Bangladesh); gạo Việt Nam tập trung vào các thị trường Đông Á và một số nước châu Phi [9].

Tuy nhiên, áp lực cạnh tranh giữa các nước xuất khẩu gạo đang ngày càng tăng, chủ yếu là do:

1) Xu hướng gia tăng xuất khẩu gạo: trong các nước xuất khẩu gạo truyền thống, Ấn Độ là nước có sự bứt phá mạnh mẽ nhất với sản lượng xuất khẩu tăng gần 2 lần, từ mức 4.637 nghìn tấn trong niên vụ 2011 lên 10.901 tấn trong niên vụ 2013/2014 và trở thành quốc gia xuất khẩu gạo lớn thứ hai thế giới (bảng 5). Những năm gần đây, Ấn Độ đã mở rộng thị phần xuất khẩu gạo sang Nam Phi và có thể cạnh tranh với Thái Lan ở thị trường này.

Ở châu Á, Campuchia và Myanmar đang có mức tăng trưởng mạnh về xuất khẩu gạo, cạnh tranh trực tiếp với các nước xuất khẩu gạo truyền thống. Campuchia đã tăng sản lượng xuất khẩu từ mức 750.000 tấn trong niên vụ 2010 lên mức 1 triệu tấn trong niên vụ 2013/2014, ở các thị trường châu Âu, Malaysia và Trung Quốc. Myanmar cũng tăng gần gấp đôi sản lượng xuất khẩu, từ 700.000 tấn lên 1,3 triệu tấn trong giai đoạn này. Thị trường của Myanmar bao gồm Trung Quốc, Philippines và Indonesia.

Bảng 5: nhóm các nước xuất khẩu mới nổi và nhập khẩu gạo truyền thống giai đoạn 2009 -2014 (nghìn tấn)

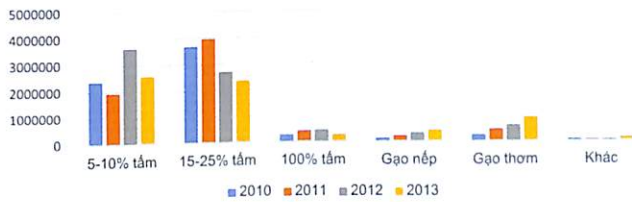
		2010	2011	2012	2013	2014
Nhóm các nước có xu hướng xuất khẩu gạo	Ấn Độ	2.228	4.637	10.250	10.480	10.901
	Campuchia	750	860	0	1.075	1.000
	Myanmar	700	1.075	1.357	1.163	1.300
Nhóm các nước có xu hướng nhập khẩu gạo	Malaysia	907	1.076	1.006	885	989
	Trung Quốc	366	575	2.900	3.483	4.168
	Indonesia	1.150	3.098	1.960	650	1.225
	Philippines	2.450	1.200	1.500	1.000	1.800

Nguồn: [10, 1]

2) Xu hướng tự lực về cung cấp lúa gạo tại các nước nhập khẩu gạo: chính sách này được thực hiện mạnh mẽ ở Philippines, Malaysia, Indonesia. Philippines vốn là nước nhập khẩu gạo lớn nhất thế giới năm 2010 với mức nhập khẩu 2,45 triệu tấn, sau đó đã giảm mạnh xuống 1,2 triệu tấn năm 2011 và tăng nhẹ lên 1,8 triệu tấn năm 2014. Indonesia là nước nhập khẩu gạo lớn nhất vào năm 2011, với 3,1 triệu tấn; tuy nhiên, nước này đã giảm nhập khẩu rất mạnh năm 2013 với 650 nghìn tấn. Xu hướng này cũng được nhận thấy rõ ở châu Phi. Nguồn cung trong nước dồi dào là nguyên nhân khiến một số nước như Benin, Guinea, Sierra Leone và Tanzania cắt giảm lượng gạo nhập khẩu [1].

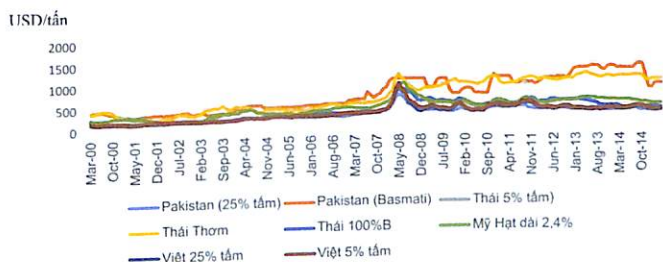
Việt Nam trong thị trường gạo thế giới

Việt Nam hiện chưa hình thành được nhiều loại gạo chất lượng cao, và vẫn chỉ tập trung xuất khẩu ở thị trường gạo phân khúc giá rẻ như gạo 5-10% tấm, 15-25% tấm (hình 2).



Hình 2: loại gạo xuất khẩu chính của Việt Nam giai đoạn 2009-2013 (tấn)
 Nguồn: [9]

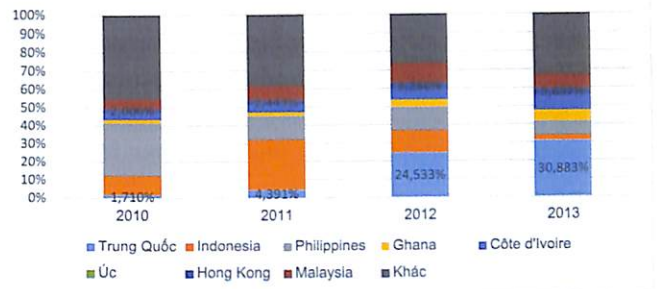
Trong các loại gạo, gạo thơm có giá cao nhất, được xuất khẩu phần lớn bởi Thái Lan với tên gọi là Thai Hommali và bởi Ấn Độ, Pakistan với tên gọi Basmati giá luôn đạt mức 1.000 USD/tấn. Gạo 5% tấm của Việt Nam thường chỉ bán được ở mức 400 USD/tấn (hình 3).



Hình 3: giá một số loại gạo xuất khẩu trên thế giới, 3/2000-10/2014
 Nguồn: [3]

Trong những năm gần đây, gạo Việt Nam đã thâm nhập và tăng được khối lượng xuất khẩu vào một số thị

trường cao cấp như Hồng Kông, Singapore, Úc, Nhật Bản. Tuy nhiên, thị trường xuất khẩu chính của Việt Nam vẫn là châu Á (chiếm 59%) và châu Phi (chiếm 24%). Xuất khẩu gạo của Việt Nam đang ngày càng phụ thuộc nhiều vào Trung Quốc. Năm 2010, tỷ trọng gạo xuất khẩu sang Trung Quốc trong tổng lượng gạo xuất khẩu của Việt Nam chỉ chiếm 1,71%, nhưng đến năm 2013 đã tăng lên tới 30,88% (hình 4).



Hình 4: tỷ trọng xuất khẩu gạo Việt Nam sang các quốc gia giai đoạn 2010-2013 (% giá trị xuất khẩu)

Nguồn: [11]

Kết luận và hàm ý chính sách

Dựa trên phân tích cấu trúc thị trường gạo thế giới, có thể thấy, áp lực cạnh tranh đối với các nhà xuất khẩu gạo ngày càng lớn. Trong dài hạn, cung xuất khẩu gạo có khả năng sẽ lớn hơn cầu. Thêm vào đó, quyền lực áp đặt giá của các nhà xuất khẩu không lớn, đặc biệt là với các nhà xuất khẩu gạo trắng dài, vì có nhiều quốc gia xuất khẩu sẵn sàng chào giá cạnh tranh hơn.

Với nhận định này, nghiên cứu cho rằng, vị thế trên thị trường xuất khẩu phụ thuộc vào khả năng các nước xuất khẩu có thể cung ứng các loại gạo chất lượng cao và đặc thù cho các nhóm khách hàng khác nhau. Phân đoạn gạo chất lượng thấp chủ yếu được tiêu thụ nội địa nhằm đảm bảo an ninh lương thực hoặc cung cấp cho các tầng lớp dân nghèo trên thế giới với mức giá thấp.

Mặc dù xuất khẩu gạo vẫn là động lực quan trọng cho sự phát triển ngành lúa gạo Việt Nam, nghiên cứu nhận thấy, đã đến lúc ngành lúa gạo Việt Nam cần định hướng giảm dần sản lượng lúa gạo, sản xuất gạo phù hợp với an ninh lương thực và tiêu thụ gạo trong nước, không nên chú trọng tới chỉ tiêu xuất khẩu. Cùng với đó, Việt Nam nên chuyển hướng nâng cao chất lượng hạt gạo, phục vụ cho người tiêu dùng trong nước. Sự thành công của việc xây dựng thương hiệu gạo Việt

cho người Việt sẽ là nền tảng vững chắc để giúp gạo Việt Nam có thể tiếp tục tính tới việc vươn ra tầm khu vực và thế giới.

Để làm được điều đó, Chính phủ nên tính toán tới việc chuyển đổi dần vùng đất không có lợi thế cạnh tranh cho việc trồng lúa do điều kiện tự nhiên hoặc do biến đổi khí hậu sang các hoạt động nông nghiệp khác có năng suất cao hơn, giúp nâng cao hiệu quả kinh tế và cải thiện đời sống người dân.

Tài liệu tham khảo

- [1] USDA (2015), "Rice: World Markets and Trade", truy vấn từ <http://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/grain-rice.pdf>.
- [2] FAO (2015a), "Crops, National Production (FAOSTAT): Dataset. Food and Agriculture Organization of the United Nations", truy vấn từ <http://data.fao.org/dataset-data-filter?entryId=29920434-c74e-4ea2-beed-01b832e60609&tab=data>.
- [3] FAO (2015b), "Food Price Monitoring and Analysis Tool. Food and Agriculture Organization of the United Nations", truy vấn từ <http://www.fao.org/giews/pricetool/>.
- [4] FAO (2006), "Rice International Commodity Profile", truy vấn từ http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM_MARKETS_MONITORING/Rice/Documents/Rice_Profile_Dec-06.pdf.
- [5] C.P. Timmer (2010), "Food Security in Asia and the changing role of rice", truy vấn từ <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/OccasionalPaperNo4FoodSecurityFinal.pdf>.
- [6] Jong Ha Bae (2014), *The Global Rice Export Overview and Market Forecast*.
- [7] H. Kang, P. Kennedy, B. Hilbun (2009), "Structure and Conduct of the World Rice Market", *The Southern Agricultural Economics Association Annual Meeting*.
- [8] USDA (2014a), "India: Grain and Feed Annual 2014", *GAIN Report, IN4005*.
- [9] USDA (2014b), "Vietnam: Grain and Feed Annual: 2014", *GAIN Report, VM4017*.
- [10] USDA (2014c), "Grain: World Market and Trade", truy vấn từ <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/fas/grain-market//2010s/2014/grain-market-07-11-2014.pdf>.
- [11] UN Comtrade (2015), "UN comtrade Database", truy vấn từ <http://comtrade.un.org/db/mr/daCommodities.aspx>.