



Hoạt động “Nghiên cứu cơ hội và thách thức đối với thương mại nông sản Việt Nam trong bối cảnh đại dịch Covid-19 và khuyến nghị chính sách”

Tóm lược chính sách

Nâng cao khả năng thích ứng và phát triển bền vững thương mại nông sản trong bối cảnh đại dịch Covid 19

Hà Nội, 2021

MỤC LỤC

1. Giới thiệu	4
2. Các phát hiện chính.....	5
2.1. Cơ hội và thách thức từ phân tích biến động thương mại nông sản.....	5
2.2. Cơ hội và thách thức từ tổng quan về các điều chỉnh chính sách nông nghiệp và chính sách thương mại nông sản của các nước trên thế giới	6
2.3. Cơ hội và thách thức từ nghiên cứu sâu ba ngành hàng nông sản	8
3. Đề xuất chính sách	10
Tài liệu tham khảo.....	12

1. Giới thiệu

Năm 2020, dịch bệnh Covid-19 đã gây ảnh hưởng chưa từng có tới nền kinh tế thế giới. Các biện pháp phòng chống dịch bệnh được thực hiện rộng rãi như giãn cách xã hội, phong tỏa, đóng cửa trường học, nhà máy đã gây ảnh hưởng sâu rộng tới toàn bộ các hoạt động kinh tế xã hội. Hoạt động thương mại và đặc biệt là thương mại quốc tế do đó không tránh khỏi tác động của dịch bệnh Covid-19. Số liệu thống kê cho thấy thương mại nông sản, cả xuất và nhập khẩu đều sụt giảm trong năm 2020 song mức sụt giảm của kim ngạch xuất nhập khẩu nông sản thấp hơn mức giảm của tổng kim ngạch xuất nhập khẩu hàng hóa. Nói một cách khác, ngành nông nghiệp chống chịu tốt hơn với tác động của đại dịch.

Ngành nông nghiệp Việt Nam trong năm 2020 chứng kiến sự tăng nhẹ của kim ngạch xuất khẩu và nhập khẩu. Thặng dư thương mại nông sản ổn định ở mức US\$10 tỉ, đóng góp trên 50% cho tổng thặng dư thương mại hàng hóa của cả nước năm vừa qua (TCHQ, 2020). Tuy nhiên, theo ngành hàng, trừ gạo, gỗ và sản phẩm gỗ và cao su, các ngành hàng xuất khẩu chủ lực khác đều giảm kim ngạch do sản xuất bị ảnh hưởng và chuỗi cung ứng bị gián đoạn trong của đại dịch. Không chỉ ảnh hưởng tiêu cực trong ngắn hạn, trong trung và dài hạn, đại dịch dự báo sẽ có ảnh hưởng đến các mô hình sản xuất, thương mại và tiêu dùng, làm thay đổi hành vi và xu hướng tiêu dùng, từ đó định hình lại các chuỗi cung ứng (OECDa; OECDb, 2020). Thương mại nông sản toàn cầu được dự báo sẽ định hình ở trạng thái “bình thường mới” sau khi kiểm soát được đại dịch, mở ra cơ hội lớn cho các quốc gia nếu có được các chiến lược và chính sách thích ứng phù hợp. Như vậy, bên cạnh những khó khăn, thách thức, đại dịch là cơ hội để ngành nông nghiệp đẩy mạnh tái cơ cấu sản xuất, thị trường; chuyển đổi chuỗi cung ứng; tăng cường áp dụng khoa học công nghệ; và đổi mới phương thức sản xuất, mô hình kinh doanh, từ đó tận dụng hiệu quả cơ hội thị trường sẽ thay đổi căn bản sau đại dịch, đặc biệt với một nước xuất khẩu nông sản như Việt Nam.

Trong bối cảnh đó, nghiên cứu này được thực hiện nhằm cung cấp thông tin đầu vào cho quá trình hoạch định chính sách để ứng phó hiệu quả với những khó khăn thách thức cũng như tận dụng tối đa những cơ hội mà đại dịch mang lại cho

ngành nông nghiệp Việt Nam. Cụ thể, nghiên cứu phân tích về cơ hội và thách thức đối với thương mại nông sản dựa trên (1) phân tích biến động thương mại nông sản toàn cầu và Việt Nam, (2) tổng quan về các điều chỉnh chính sách nông nghiệp và thương mại nông sản của các nước trên thế giới, và (3) phân tích sâu tình hình sản xuất và thương mại nông sản ba ngành hàng nông sản chủ lực là lúa gạo, thủy sản và trái cây trong bối cảnh đại dịch.

2. Các phát hiện chính

2.1. Cơ hội và thách thức từ phân tích biến động thương mại nông sản

Số liệu thống kê của ITC (2020)¹ cho thấy kim ngạch xuất khẩu, nhập khẩu hàng nông sản² trong năm 2020 giảm so với năm 2019 và giảm sâu hơn mức giảm của năm 2019 so với năm 2018. Tuy vậy, thương mại nông sản sụt giảm ít hơn thương mại hàng hóa khác, do đó tỉ trọng kim ngạch xuất nhập khẩu nông sản trong tổng xuất nhập khẩu hàng hóa trong năm 2020 tăng. Nguyên nhân chính là vì nông sản là nhóm hàng thiết yếu nên độ co giãn của cầu với thu nhập thấp.

Theo số liệu từ TCHQ (2020), xuất nhập khẩu nông sản Việt Nam năm 2020 tăng trưởng dương. Xuất khẩu đạt khoảng US\$41 tỉ và nhập khẩu đạt khoảng US\$31 tỉ so với số liệu năm 2019 lần lượt là US\$40 tỉ và US\$30 tỉ. Do đó thặng dư thương mại nông sản giữ vững mức US\$10 tỉ trong bối cảnh đại dịch. Xuất khẩu gạo, gỗ và sản phẩm gỗ và cao su đều tăng trong năm qua. Đây là những kết quả đáng khích lệ song ngoài ba mặt hàng này, các mặt hàng xuất khẩu chủ lực khác gồm thủy sản, rau quả, cà phê, tiêu, điều và chè đều giảm kim ngạch. Đặc biệt kim ngạch xuất khẩu rau quả giảm sâu, tới hơn 13%.

Phân tích biến động xuất khẩu của ba ngành hàng gạo, thủy sản và rau quả cho thấy ngành hàng gạo tăng trưởng cao. Nguyên nhân chính là do gạo là mặt hàng an ninh lương thực nên trong đại dịch cầu về gạo, cả trong nước và quốc tế, đều tăng. Như vậy, ngành lúa gạo Việt Nam có thêm cơ hội thị trường nhờ đại dịch. Tuy nhiên, theo số liệu thống kê, mặc dù thị trường mở rộng hơn nhưng Việt Nam vẫn chủ yếu

¹ Số liệu của ITC tổng hợp từ 161 quốc gia, vùng lãnh thổ/247 quốc gia, vùng lãnh thổ trên toàn thế giới.

² Bao gồm những ngành hàng thuộc mã từ HS1 đến HS24.

xuất khẩu gạo với giá thấp vào các thị trường chất lượng thấp và trung bình như Trung Quốc, Philippines và Ghana. Do đó, có chiếm lĩnh được thị trường chất lượng cao mà đại dịch mang lại hay không là thách thức cho đổi mới sản xuất theo tiêu chuẩn chất lượng và đổi mới cách thức tiếp cận thị trường phù hợp với quy định và tập quán của những thị trường này.

Xuất khẩu thủy sản và trái cây giảm. Trung Quốc là thị trường lớn nhất nhập khẩu trái cây của Việt Nam, chiếm tới gần 60% tổng kim ngạch xuất khẩu mặc dù giảm mạnh trong năm 2020. Trung Quốc là một trong ba thị trường nhập khẩu thủy sản lớn nhất của Việt Nam. Trong đại dịch, xuất khẩu sang thị trường Trung Quốc giảm song xuất khẩu thủy sản sang thị trường Mỹ và Anh tăng. Xuất khẩu trái cây sang các thị trường ngoài Trung Quốc đều tăng, đặc biệt là Thái Lan. Như vậy, cơ hội thị trường mới có giá trị gia tăng cao mở ra cho thủy sản và trái cây. Tuy nhiên, tương tự như gạo, song song với cơ hội là thách thức đổi mới sản xuất và cách thức tiếp cận thị trường. Hơn thế nữa, đại dịch làm thay đổi cơ cấu cầu với hai mặt hàng này theo hướng cầu tăng cho các sản phẩm tiêu dùng tại nhà với yêu cầu chế biến sâu và đa dạng hơn. Đây là thách thức với ngành chế biến hiện nay chủ yếu sơ chế và sản phẩm phục vụ chủ yếu cho nhà hàng, khách sạn và bếp ăn công nghiệp. Ngoài ra, vận chuyển sang các thị trường ngoài Trung Quốc đòi hỏi hệ thống cơ sở hạ tầng như kho dự trữ, thiết bị vận chuyển và logistics chuyên biệt trong khi Việt Nam còn thiếu và yếu.

2.2. Cơ hội và thách thức từ tổng quan về các điều chỉnh chính sách nông nghiệp và chính sách thương mại nông sản của các nước trên thế giới

Có khoảng 60 nước trên thế giới đã điều chỉnh chính sách thương mại nông sản trong đại dịch Covid-19 (ITC, 2020). Xét về số lượng, những nước này chỉ chiếm một phần tư tổng số nước trên thế giới nhưng bao gồm cả nước kém, đang phát triển và những nước phát triển. Đáng chú ý là 5 nước nhập khẩu nông sản lớn nhất là Mỹ, Trung Quốc, Ấn Độ, Nga, Hàn Quốc, chiếm 30% tổng kim ngạch nhập khẩu nông sản toàn thế giới, đều thay đổi chính sách để ứng phó đại dịch.

Chính sách xuất khẩu được điều chỉnh theo hướng chủ yếu là giảm xuất khẩu để đảm bảo an ninh lương thực. Việt Nam, Campuchia và Myanmar là ba nước xuất khẩu gạo đều tạm dừng xuất khẩu trong ngắn hạn để đảm bảo an ninh lương thực quốc gia. Chính sách nhập khẩu được điều chỉnh theo hai hướng. Các nước không tự chủ về lương thực tăng cường nhập khẩu nhưng cũng nhiều nước hạn chế nhập khẩu để kiểm soát dịch bệnh do lo ngại nông sản nhập khẩu lây lan dịch bệnh. Ví dụ, Trung Quốc hạn chế nhập khẩu thịt, cá và hải sản hay Indonesia yêu cầu chứng nhận an toàn dịch bệnh với động vật sống nhập khẩu. Đặc biệt có Philippines, là nước nhập khẩu gạo lớn, cũng tạm dừng nhập khẩu gạo trong ngắn hạn để ủng hộ sản xuất gạo trong nước.

Điều chỉnh chính sách có thể gây tác động tới xuất khẩu nông sản, cụ thể là gạo, theo hai hướng. Hạn chế nhập khẩu của nước nhập khẩu, đặc biệt là nước nhập khẩu lớn, làm biến động cầu, gây khó khăn cho xuất khẩu của Việt Nam. Hạn chế xuất khẩu của nước cạnh tranh mở ra cơ hội chiếm lĩnh thị trường mà những nước này bỏ ngỏ. Tuy nhiên, tận dụng được cơ hội này đòi hỏi điều hành chính sách phải nhất quán. Trên thực tế, Việt Nam đã không tận dụng được cơ hội xuất khẩu gạo trong năm 2020 do Việt Nam cũng tạm dừng xuất khẩu cùng thời điểm với Campuchia và Myanmar. Biến động bất thường trong xuất nhập khẩu nông sản do các chính sách tức thời như chính sách tạm dừng xuất/nhập khẩu hay kiểm soát chặt chẽ hơn về an toàn dịch bệnh với nông sản nhập khẩu cũng đặt ra vấn đề là làm thế nào để tăng sự chủ động trong thương mại nông sản và theo đó là chủ động trong sản xuất.

Tổng quan điều chỉnh chính sách nông nghiệp cho thấy trong đại dịch, không chỉ các nước có xuất phát điểm từ nông nghiệp mà cả những nước phát triển đều có hỗ trợ riêng cho ngành nông nghiệp (IMF, 2020). Hầu hết các nước châu Á như Bangladesh, Campuchia, Ấn Độ, Pakistan, Philippines, Thái Lan và Myanmar đều thực hiện hỗ trợ cho hai đối tượng chính là nông dân và doanh nghiệp. Đây là những tác nhân chính trong ngành nông nghiệp và do đó là những đối tượng chịu tác động trực tiếp. Hỗ trợ được thực hiện hướng tới tác động không chỉ mang tính ngắn hạn mà còn mang tính trung và dài hạn. Hỗ trợ vốn, giống và các đầu vào khác là những

hỗ trợ tức thời để ứng phó với đại dịch giúp khôi phục và ổn định sản xuất trong ngắn hạn. Trong trung và dài hạn, đầu tư cho ngành nông nghiệp và đặc biệt là cơ sở hạ tầng phục vụ nông nghiệp như cảng, kho chứa, thiết bị logistics chuyên biệt là những hỗ trợ giúp tăng cường năng lực chống chịu của ngành trước các tác động tương tự như đại dịch vì những hỗ trợ này giúp chuỗi cung ứng ổn định, tạo điều kiện cho vận chuyển hàng chế biến sâu, hàng đông lạnh xuất khẩu.

Chính phủ Việt Nam đã đưa ra nhiều chính sách tài khóa và tiền tệ để hỗ trợ người lao động, hộ gia đình và doanh nghiệp thuộc tất cả các ngành kinh tế trong đó có nông nghiệp nông thôn mà không có hỗ trợ riêng cho ngành nông nghiệp. Trong khi nhiều nước thực hiện hỗ trợ cho ngành nông nghiệp, Việt Nam không có hỗ trợ riêng là chưa hợp lý. Với quy mô sản xuất nhỏ, lại dễ bị tổn thương hơn các ngành khác do tác động của biến đổi khí hậu và thiên tai, không có hỗ trợ hiệu quả khiến doanh nghiệp, nông dân trong đại dịch càng khó khăn hơn và do đó ảnh hưởng đến sản xuất là không tránh khỏi.

2.3. Cơ hội và thách thức từ nghiên cứu sâu ba ngành hàng nông sản

Lúa gạo, thủy sản và trái cây được lựa chọn để nghiên cứu sâu vì đây là 3 trong 10 ngành hàng xuất khẩu chủ lực của Việt Nam nhiều năm qua. Trồng lúa, nuôi thủy sản và trồng cây ăn quả là sinh kế phổ biến của phần lớn cư dân nông thôn. Gạo là ngành hàng đặc biệt quan trọng với an ninh lương thực trong bối cảnh đại dịch. Ngoài ra, trong đại dịch, ba ngành hàng này chịu tác động khác biệt, tạo điều kiện cho phân tích và đề xuất chính sách đa chiều hơn.

Để thu thập thông tin, số liệu phục vụ nghiên cứu, phỏng vấn được thực hiện tại 7 tỉnh/thành phố bao gồm 2 thành phố lớn là Hà Nội và Hồ Chí Minh và 5 tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long gồm Sóc Trăng, Cần Thơ, An Giang, Đồng Tháp, và Cà Mau. Đối tượng phỏng vấn được chia làm 3 nhóm. Nhóm 1 gồm đại diện các cơ quan quản lý nhà nước cấp trung ương và địa phương có liên quan đến sản xuất và thương mại nông sản và đại diện các hiệp hội ngành hàng có liên quan. Nhóm 2 gồm đại diện của các doanh nghiệp và hợp tác xã sản xuất, chế biến, kinh doanh xuất khẩu 3 ngành hàng được lựa chọn. Nhóm 3 gồm nông dân trồng lúa, cây ăn quả và nuôi trồng thủy sản. Phỏng vấn thu thập thông tin về tác động của đại dịch, ứng phó

và hỗ trợ hiện có cũng như dự báo tác động, ứng phó trong tương lai và nhu cầu về hỗ trợ đối với ngành nông nghiệp và các tác nhân trong ngành nông nghiệp.

Kết quả điều tra cho thấy đại dịch tác động tới cả sản xuất, xuất khẩu và thương mại nông sản trong nước. Đại dịch mang tới cơ hội thị trường cho gạo và cơ hội xuất khẩu sang các thị trường ngoài Trung Quốc cho thủy sản và trái cây. Tuy nhiên, như trên phân tích, cơ hội thị trường này đi kèm với thách thức sản xuất phải theo tiêu chuẩn, an toàn dịch bệnh, chế biến sâu và sản phẩm đa dạng.

Với sản xuất, đại dịch mang lại động lực cho đổi mới cách thức sản xuất. Cung lao động khan hiếm hơn do các biện pháp cách ly phong tỏa nên sản xuất cần thay đổi theo hướng tăng cường áp dụng khoa học công nghệ và cơ giới hóa để thay thế cho lao động thủ công. Sản phẩm cũng cần đa dạng hơn, chế biến sâu hơn để đáp ứng sự thay đổi về cơ cấu cầu. Do đại dịch, chuỗi cung ứng, vận chuyển bị gián đoạn thậm chí tạm dừng nên nhu cầu đầu tư cho dự trữ và bảo quản tăng. Đại dịch thúc đẩy sự chuyển đổi từ mua bán trực tiếp truyền thống sang mua bán qua mạng. Tuy nhiên, với thực tế là nông dân chủ yếu sản xuất quy mô nhỏ, 90% doanh nghiệp nông nghiệp đều có quy mô nhỏ và siêu nhỏ (VCCI, 2018) và hầu hết đều không nhận được hỗ trợ ứng phó với đại dịch do không có thông tin hay hỗ trợ không phù hợp, động lực này cũng chính là thách thức với nông dân và doanh nghiệp trong đổi mới sản xuất.

Với thương mại trong nước, thách thức từ đại dịch nhiều hơn cơ hội. Thị trường gạo trong nước được dự báo ổn định do cung cầu không nhiều biến động. Thị trường trái cây chịu sự cạnh tranh lớn từ trái cây nhập khẩu. Thị trường cho các sản phẩm thủy sản xuất khẩu, đặc biệt là cá tra, nhỏ do khách hàng trong nước không có thói quen tiêu dùng sản phẩm này. Vì thế, chiếm lĩnh thị trường trong nước đặt ra thách thức cho công tác truyền thông, thu thập thông tin, phân tích, dự báo về cầu và cơ cấu cầu để sản xuất phù hợp nhu cầu nội địa thay vì giải cứu hay mua dự trữ do tâm lý lo sợ thiếu nông sản.

3. Đề xuất chính sách

Từ những phân tích về cơ hội và thách thức trên đây, chúng tôi đưa ra những đề xuất như sau để vượt qua thách thức và tận dụng cơ hội mà đại dịch đặt ra cho sản xuất và thương mại nông sản:

Thứ nhất, chính sách thương mại nông sản cần được điều hành nhất quán. Chính sách cần tính đến không chỉ lợi ích kinh tế, chính trị trong nước mà còn quốc tế để tận dụng tối đa cơ hội thị trường do đại dịch hay các cú sốc tương tự có thể mang lại.

Thứ hai, thúc đẩy quan hệ hợp tác đầu tư sản xuất nông nghiệp giữa Việt Nam và nước nhập khẩu để hạn chế tác động xấu của những điều chỉnh chính sách bất thường trong ngắn hạn của nước nhập khẩu tới thương mại nông sản. Theo đó, mối quan hệ giữa nước xuất khẩu và nhập khẩu theo hợp đồng mua bán sẽ được chuyển thành mối quan hệ của bên đầu tư và thu hút đầu tư. Nhờ vậy, thương mại nông sản ổn định và sản xuất chủ động.

Thứ ba, đẩy mạnh đầu tư cho cơ sở hạ tầng cho ngành nông nghiệp trước hết là hệ thống kho chứa và thiết bị cho vận chuyển hàng nông sản lạnh, hàng chế biến sâu để hạn chế tác động tiêu cực do đứt gãy chuỗi cung ứng tới thương mại nông sản.

Thứ tư, phát triển công nghiệp chế biến theo hướng chế biến sâu, giá trị gia tăng cao và sản phẩm đa dạng để tiếp cận những thị trường chất lượng cao và thích ứng với sự thay đổi về cơ cấu cầu do tác động của đại dịch

Thứ năm, thực hiện hỗ trợ cho ngành nông nghiệp nhưng cần đúng đối tượng, đúng nhu cầu và dễ dàng tiếp cận, đặc biệt là với nông dân và doanh nghiệp nhỏ. Hỗ trợ về vốn, kỹ thuật phải phù hợp với nhu cầu, khả năng, ngành nghề và chu kỳ kinh doanh.

Thứ sáu, để tiếp cận được những thị trường mới, cần hiểu biết về quy định và tập quán của những thị trường này. Do đó, cần hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin ngành hàng và thị trường, năng lực phân tích thông tin, dự báo, cảnh báo,

đàm phán, xử lý tranh chấp, xây dựng thương hiệu, truy xuất nguồn gốc, xúc tiến thương mại giúp tiếp cận thị trường hiệu quả.

Thứ bảy, đẩy mạnh liên kết nông dân với nông dân và nông dân với doanh nghiệp giúp khắc phục hạn chế lớn nhất trong sản xuất nông nghiệp là quy mô nhỏ. Quy mô được cải thiện sẽ tạo điều kiện cho cơ giới hóa, áp dụng khoa học kỹ thuật, sản xuất theo tiêu chuẩn chất lượng, an toàn dịch bệnh, tạo nguồn nguyên liệu ổn định cho công nghiệp chế biến.

Tóm lại, bên cạnh thách thức, đại dịch là đòn bẩy cho sự đổi mới trong sản xuất giúp nâng cao hiệu quả của sản xuất nông nghiệp và mở ra cơ hội mới giúp sản xuất và thương mại nông sản phát triển bền vững. Những giải pháp nêu trên tuy không phải lần đầu tiên được đề cập song đại dịch một lần nữa nêu bật những hạn chế của sản xuất và thương mại nông sản đồng thời nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thực hiện kịp thời và hiệu quả những giải pháp này.

Tài liệu tham khảo

IMF, 2020. Policy Tracker. Available at: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

ITC, 2020. Tracking of COVID-19 Temporary Trade Measures. Available at: <https://macmap.org/covid19>

OECDa, 2020. COVID-19 and global food systems. Available at: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-global-food-systems-aeb1434b/>

OECDb, 2020. Covid-19 and international trade: Issues and actions. Available at: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-international-trade-issues-and-actions-494da2fa/>

VCCI 2018, *Enterprises in agriculture account for just 8% of total enterprises*, viewed 30 March 2021, <<https://vcci.com.vn/so-luong-doanh-nghiep-dau-tu-vao-nong-nghiep-chi-co-8>>.

Vietnam Customs (TCHQ) 2020, Periodical statistics, Available at: <https://www.customs.gov.vn/Lists/ThongKeHaiQuan/SoLieuDinhKy.aspx?Group=S%25u1ed1+li%25u1ec7u+th%25u1ed1ng+k%25u00ea>