**Philippines dự thảo sửa đổi Luật số 11203 về tự do hóa xuất nhập khẩu và thương mại gạo và tác động ảnh hưởng tới thương mại gạo giữa Việt Nam và Philippines**

Từ đầu năm 2023 cho tới hiện tại, do tác động của nhiều nguyên nhân, nhiều mặt hàng thiết yếu tại Philippines có xu hướng tăng giá, trong đó mặt hàng tăng giá lớn nhất là gạo. Chỉ riêng trong quý I/2024, mức tăng giá của mặt hàng gạo đã vào khoảng 24,4%, một tác động không nhỏ trong mức tăng lạm phát của Philippines trong quý I/2024. Chính phủ Philippines đã từng áp dụng biện pháp giá trần nhằm kiểm soát đà tăng giá gạo nhưng không thành công như mong đợi. Vì vậy, trong những tháng vừa qua, Chính phủ Philippines đã hối thúc lưỡng viện nghiên cứu sửa đổi Luật số 11203 về tự do hóa xuất nhập khẩu và thương mại gạo nhằm khôi phục cho Cơ quan lương thực quốc gia (National Food Authority – NFA) quyền năng can thiệp trực tiếp để điều tiết và bình ổn thị trường. Điều này sẽ tác động như thế nào tới thị trường gạo và thương mại gạo giữa Việt Nam và Philippines. Sau đây là một góc nhìn riêng để các quý cơ quan, doanh nghiệp tham khảo.

**1. Cơ quan lương thực quốc gia và sự ra đời của Luật số 11203**

Để đảm bảo an ninh lương thực, ngay từ đầu những năm 1970, Chính phủ Philippines đã xây dựng chính sách lương thực với vai trò trọng tâm là Cơ quan lương thực quốc gia (National Food Authority – NFA) – tiền thân là Cơ quan ngũ cốc quốc gia (National Grains Authority), được thành lập ngày 26 tháng 9 năm 1972 bởi Sắc lệnh số 4 do Tổng thống Ferdinand Marcos ký với vai trò thúc đẩy sự liên kết tăng trưởng và phát triển của ngành ngũ cốc bao gồm lúa, ngô, các loại hạt chăn nuôi và hạt khác như đậu, lạc. Đến năm 1981, Cơ quan ngũ cốc quốc gia được đổi tên thành Cơ quan lương thực quốc gia và tồn tại cho tới ngày nay.

Trong suốt thời gian tồn tại của mình, nhiệm vụ trọng tâm của NFA là đảm bảo an ninh lương thực, thực hiện điều tiết, bình ổn và đảm bảo ổn định giá mặt hàng lương thực, đặc biệt là mặt hàng gạo trên thị trường thông qua “mua cao, bán thấp”, thực hiện dự trữ và đảm bảo khả năng cung ứng gạo đầy đủ trong những trường hợp khẩn cấp.

Từ trước năm 2019, Chính phủ Philippines chưa ban hành và áp dụng Luật số 11203 quy định cho phép tự do hóa xuất nhập khẩu và thương mại gạo[[1]](#footnote-1), hàng năm Philippines mua gạo theo phương thức đàm phán liên chính phủ, thì NFA là cơ quan thực hiện điều phối, xây dựng, đề xuất hạn ngạch nhập khẩu và tổ chức việc đấu thầu mua gạo (chủ yếu từ Việt Nam, Thái Lan, và sau này thêm Myanmar – những nước có ký Biên bản ghi nhớ hợp tác về thương mại gạo với Philippines). Ngoài ra, NFA cũng trực tiếp mua lúa/gạo từ người nông dân để cung ứng bình ổn định thị trường hoặc khi khẩn cấp.

Kể từ năm 2019, khi Luật số 11203 được áp dụng, theo đó bãi bỏ hoàn toàn quy định về hạn ngạch và mọi quy định hạn chế nhập khẩu gạo, cho phép tự do xuất nhập khẩu và thương mại gạo, thì NFA không còn vài trò là cơ quan xây dựng hạn ngạch và điều phối nhập khẩu gạo. Mọi thương nhân có đủ năng lực đều có thể tham gia nhập khẩu và cung ứng gạo trên thị trường. Gạo được nhập và cung ứng theo nhu cầu thị trường, giá bán gạo do thị trường quyết định.

Điều 8, Luật số 11203 quy định về duy trì dự trữ gạo quốc gia, theo đó “*NFA sẽ, theo các quy tắc, quy định và quy trình đã được pháp luật quy định, duy trì dự trữ đầy đủ quốc gia đối với gạo có nguồn gốc sản xuất trong nước*.”. NFA không còn được trực tiếp tham gia mua và bán gạo trong điều kiện bình thường. NFA không còn chức năng trực tiếp thực hiện bình ổn thị trường gạo theo nguyên tắc mua cao, bán thấp. NFA chỉ còn vai trò là cơ quan đảm bảo dự trữ gạo thông qua việc mua lúa từ nông dân trong nước theo mức trợ giá nhằm hỗ trợ người nông dân trồng lúa đồng thời đảm bảo luôn có một lượng gạo dự trữ nhất định mang tính chiến lược để có thể cung ứng khẩn cấp trong trường hợp có thiên tai hay khủng khoảng lương lực.

Có thể nói Luật số 11203 là bước cải cách chính sách quan trọng nhất liên quan tới lúa gạo kể từ những năm 1970 vì, thứ nhất, nó đảm bảo tuân thủ đầy đủ cam kết quốc tế của Philippines với Tổ chức Thương mại Thế giới - WTO. Thứ hai, nó giúp giảm bớt áp lực tài chính khi mà khoản nợ của NFA lên tới hơn 170 tỷ pesos vì chiến lược “mua cao và bán thấp”, một công thức chắc chắn dẫn đến phá sản. Thứ ba, giúp loại bỏ các hoạt động trục lợi dọc theo chuỗi giá trị gạo từ khâu thu mua đến hậu cần liên quan đến chế biến và cung ứng gạo. Thứ tư, nguồn nhập khẩu rồi rào đã giúp kiềm chế lạm phát gạo trong giai đoạn năm 2019 đến năm 2022 khi giá gạo quốc tế ổn định. Thứ năm, tạo ra nguồn thu thuế lên tới 80 tỷ pesos trong những năm qua, số tiền sau đó một phần đã được sử dụng để nâng cao năng suất của các nông dân trồng lúa quy mô nhỏ.

**2. Biến động giá gạo và biện pháp can thiệp không thành công của Chính phủ**

Kể từ đầu năm 2023, đặc biệt sau khi Chính phủ Ấn Độ ban hành lệnh cấm xuất khẩu gạo non-basmati (trắng) vào tháng 7 năm 2023, vốn cung cấp khoảng 40% tổng lượng gạo toàn cầu, cùng với tác động của những bất ổn địa chính trị trên thế giới như xung đột ở Ucraina và Trung Đông… làm cho thị trường lương thực thế giới bất ổn, kéo theo sự tăng giá các mặt hàng lương thực, đặc biệt là mặt hàng gạo tại Philippines, ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống của rất nhiều người dân, đặc biệt là dân nghèo.

Để kiểm soát giá gạo không ngừng tăng lên nhằm góp phần bình ổn giá thị trường cá mặt hàng lương thực và các mặt hàng thiết yếu, ngày 31 tháng 8 năm 2023, Tổng thống Ferdinand R. Marcos, Jr., ban hành Sắc lệnh số 39[[2]](#footnote-2) quy định bắt buộc áp giá trần giá bán lẻ gạo trên thị trường. Theo đó, mức giá trần áp dụng đối với các loại gạo trắng thường được xay xát là 41 pesos một kg; và đối với các loại gạo trắng thường xay xát kỹ là 45 pesos một kg. Lệnh có hiệu lực áp dụng từ ngày 05 tháng 9 năm 2023, trên phạm vi toàn quốc.

Sắc lệnh số 39 sau khi được ban hành và áp dụng đã cho thấy sự bất lực và không mang lại hiệu quả như mong đợi. Sự can thiệp trực tiếp của Chính phủ bằng mệnh lệnh hành chính vào thị trường gạo đang vận hành theo quy luật cung cầu sẽ rất khó để có thể đạt được thành công, đồng thời khi áp dụng đã vấp phải phản ứng trái chiều của cộng đồng xã hội, phản ứng từ những chủ thể tham gia thị trường bị thiệt hại do lệnh này gây ra mà không có phương án bồi thường một cách thỏa đáng. Vì vậy, Sắc lệnh này đã không thể áp dụng một cách hiệu quả và triệt để, chỉ mang tính hình thức và không tồn tại được lâu dài, tự động mất đi tính hiệu quả, hiệu lực khi mà người nông dân bước vào mùa vụ thu hoạch lúa, cũng như Chính phủ đã cố gắng tìm cách đàm phán tăng cường nhập khẩu gạo, hạ nhiệt thị trường.

Biện pháp can thiệp hành chính nêu trên không phát huy được hiệu quả, trong khi giá bán gạo trên thị trường không ngừng tăng lên. Trong quý I/2024, tình hình kinh tế Philippines tương đối ổn định, ngoại trừ sự tăng giá của một số mặt hàng tiêu dùng thiết yếu, đặc biệt là mặt hàng gạo, với mức tăng trong quý I/2024 vào khoảng 24,4%. Điều này buộc Chính phủ Philippines phải đưa ra giải pháp sửa đổi Luật số 11203 theo hướng quy định thẩm quyền cho phép NFA để có thể can thiệp trực tiếp thông qua việc mua, bán gạo để bình ổn thị trường.

**3. Sửa đổi Luật số 11203 và thẩm quyền của NFA**

Từ nhận định nếu khôi phục thẩm quyền cho phép NFA tham gia trực tiếp mua, bán gạo để bình ổn thị trường, giảm các khâu trung gian, giá gạo có thể giảm từ 10 - 15 peso/kg, bán ở mức 29 – 30 peso/kg, thay vì mức 50 – 60 peso/kg như hiên nay, Chính phủ Philippines, từ tháng 3 năm 2024 đã kêu gọi các cơ quan lập pháp (lưỡng viện) xem xét sửa đổi Luật số 11203. Dự luật của Hạ viện số 10381[[3]](#footnote-3) sửa đổi Luật số 11203 được Hạ viện xem xét lần thứ ba vào thứ Ba, ngày 21 tháng 5 năm 2024, với 231 ý kiến tán thành, 03 ý kiến phản đối, và 01 người không có ý kiến.

Tổng thống Ferdinand J. Marcos hiện đang hối thúc các cơ quan lập pháp (lưỡng viện) nhanh chóng thông qua dự luật sửa đổi quy định cho phép NFA thẩm quyền trực tiếp tham gia thực hiện điều tiết, bình ổn giá và cung ứng gạo đảm bảo an ninh lương thực trong trường hợp khẩn cấp theo yêu cầu của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp. Cùng với việc thông qua luật sửa đổi, Dự án Hỗ trợ thúc đẩy cạnh tranh cho gạo nội địa[[4]](#footnote-4) của Chính phủ Philippine cũng sẽ được gia hạn thêm 06 năm với sự mở rộng phạm vi hỗ trợ cả đối với việc xây dựng và cải tạo các cơ sở hạ tầng thu mua và chế biến sau thu hoạch.

Có nhiều ý kiến trái chiều về việc này, khi cho rằng việc tăng giá gạo không phải do lỗi của Luật số 11203. Giải pháp đưa NFA trở lại vai trò trước đây bằng cách khôi phục cho cơ quan này quyền nhập khẩu gạo và điều tiết hoạt động kinh doanh bán lẻ gạo sẽ làm đảo ngược tất cả các cải cách có lợi trong khung chính sách lúa gạo mà Luật số 11203 đã đạt được. Tác động của các sự kiện bên ngoài gây bất lợi đối với thị trường gạo trong ngắn hạn không liên quan đến các quy định của Luật số 11203 hay các khuôn khổ pháp lý đã được thiết lập.

**4. Dự báo khả năng tác động tới thương mại gạo giữa Việt Nam và Philippines**

Dự luật sửa đổi chưa được chính thức thông qua, tuy nhiên, qua tìm hiểu và nắm bắt thông tin ban đầu, chúng tôi xin có một số nhận định:

*Thứ nhất,* thông tin cho thấy chỉ có sự sửa đổi nội dung liên quan tới thẩm quyền của NFA trong Luật số 11203, theo hướng quy định khôi phục thẩm quyền cho NFA trực tiếp tham gia điều tiết, bình ổn thị trường gạo. NFA được cho phép trực tiếp hoặc thông qua các chương trình hỗ trợ người nông dân để mua lúa từ nông dân trong nước để chế biến và/hoặc nhập khẩu gạo nhằm cung ứng điều tiết, bình ổn thị trường. Chính phủ Philippines hy vọng bằng cách quy định cho phép NFA mua lúa trực tiếp từ người nông dân sẽ giúp loại bớt được các khâu trung gian trong chuỗi cung ứng gạo, vì vậy, sẽ giúp giảm giá thành, cộng với nguồn hỗ trợ của Chính phủ sẽ đảm bảo giá bán gạo ra thị trường được duy trì ở mức thấp và ổn định.Gạo của NFA trong trường hợp này sẽ được cung ứng thông qua hệ thống cửa hàng Kadiwa. Đây là hệ thống cửa hàng được xây dựng thông qua Chương trình Kadiwa ni Ani at Kita, một chương trình do Chính phủ khởi xướng với sự tham gia của khối tư nhân, người nông dân, các hợp tác xã, hiệp hội…, nhằm hỗ trợ người nông dân cung ứng, tiêu thụ các mặt hàng nông sản như gạo, hoa quả, và thực phẩm tại những khu vực có nhu cầu tiêu thụ lớn. Ngoài ra, NFA còn được nhập khẩu gạo khi cần thiết.

Chúng tôi cho rằng sửa đổi theo hướng khôi phục thẩm quyền cho NFA trực tiếp tham gia điều tiết, bình ổn thị trường gạo, về lý thuyết có thể sẽ tạo ra những chuyển biến tích cực theo hướng giảm giá bán gạo trên thị trường tại Philippines trong thời gian tới. Tuy nhiên, trên thực tế sẽ rất khó để NFA thực hiện nhiệm vụ và đạt được kết quả như kỳ vọng, bởi những lý do. *Một là,* kể từ sau khi Luật số 11203 được thực thi, thị trường gạo tại Philippines đã được xác lập và hoạt động theo cơ chế thị trường, đã đi vào ổn định. Chính phủ Philippines không thể vô cớ bãi bỏ Luật số 11203 quy định cho phép tự do hóa xuất nhập khẩu và thương mại gạo. Vì vậy, sự tham gia của khối doanh nghiệp tư nhân trên thị trường này không thể bị hạn chế trong thời gian ngắn. *Hai là*, với việc cho phép NFA bình ổn thị trường gạo, thông qua trực tiếp mua bán gạo, với cơ chế mua cao bán thấp sẽ tạo áp lực ngân sách cho Chính phủ. Thực tế hoạt động của NFA, trước khi Luật số 11203 được thực thi, đã thâm hụt ngân sách rất lớn, số tiền mà sau đó Chính phủ phải bù đắp. *Ba là,* Chính phủ Philippines có thể đã tham vọng khi đặt trọng trách với nhiều kỳ vọng lên NFA, trong khi năng lực của NFA có hạn. Để thực hiện được mục tiêu đề ra, NFA phải xây dựng được một hệ thống nhân sự và cơ sở vật chất cho sự tham gia vào chuỗi cung ứng gạo ở khắp các địa phương trên cả nước như hệ thống các cơ sở xay sát, chế biến, hệ thống kho chứa, hệ thống các cửa hàng Kadiwa. NFA không thể thiết lập và xây dựng được các hệ thống này trong một thời gian ngắn. Thực tế hoạt động của NFA trước khi Luật số 11203 được ban hành cho thấy hàng năm NFA chỉ có thể mua trực tiếp lúa từ người nông dân một lượng nhỏ trong tổng sản lượng lúa của cả nước. Vì vậy, cho dù NFA được khôi phục thẩm quyền nhưng năng lực thu mua lúa cũng khó đạt được như kỳ vọng. *Bốn là*, với việc hình thành thị trường và chuỗi cung ứng gạo tự do từ sau khi Luật số 11203 được ban hành, có sự tham gia của các khâu trung gian, thì chỉ bằng việc khôi phục thẩm quyền cho NFA khó có thể giúp loại bỏ những khâu trung gian. *Năm là,* việc tham gia bình ổn thị trường của NFA trước mắt chỉ giới hạn khi thị trường có biến động tăng giá hoặc trường hợp khẩn cấp theo chỉ đạo của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp, vì vậy, khó có thể có tác động ngay tức khắc tới thị trường gạo nói chung. *Sáu là,* việc bình ổn của NFA chủ yếu nhắm tới thị trường các mặt hàng gạo chất lượng trung bình và thấp, phục vụ cho đại đa số người dân nghèo hoặc có thu nhập thấp, vì vậy, không ảnh hưởng nhiều tới thị trường gạo cao cấp.

*Thứ hai,* thông tin cho thấy các nội dung khác liên quan tới quyền tự do xuất nhập khẩu và thương mại gạo trong Luật số 11203 không thay đổi. Điều đó có nghĩa các thương nhân không bị hạn chế, mọi chủ thể vẫn có quyền tự do xuất nhập khẩu và thực hiện hoạt động thương mại gạo. Vì vậy, hoạt động xuất nhập khẩu gạo giữa Việt Nam và Philippines trong thời gian tới về cơ bản vẫn ổn định, sẽ không chịu nhiều ảnh hưởng cho tới khi Chính phủ Philippines kiện toàn bộ máy, xây dựng mạng lưới cũng như cơ chế hoạt động của NFA để có thể can thiệp trực tiếp và hiệu quả vào thị trường gạo.

Từ những đánh giá và nhận định nêu trên cho thấy, trong trường hợp Luật số 11203 được sửa đổi khôi phục cho NFA thẩm quyền điều tiết, bình ổn thị trường gạo thì kết quả cũng khó có thể đạt được ngay tức khắc. Đồng thời, cũng sẽ không thể ngay tức khắc ảnh hưởng lớn tới hoạt động xuất nhập khẩu gạo của Việt Nam với Philippines.

1. Công luật số 11203 – Luật tự do hóa xuất nhập khẩu và thương mại gạo với mục đích dỡ bỏ hạn ngạch nhập khẩu gạo và những hạn chế khác (An act liberalizing the importation, exportation and trading of rice, lifting for the purpose the quantitative import restriction rice, and for other purposes} [↑](#footnote-ref-1)
2. President Executive Order No. 39 [↑](#footnote-ref-2)
3. House Bill No. 10381 [↑](#footnote-ref-3)
4. Rice competitiveness enhancement fund – Rice farmers financial assistance (RCEF – RFFA) [↑](#footnote-ref-4)