



BÀI HỌC TỪ BẢO HỘ NÔNG NGHIỆP Ở NHẬT BẢN TRONG THỜI KỲ HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

NGUYỄN THỊ KHÁNH HỒNG, HOÀNG ANH - Tham tán Hải quan Việt Nam tại Vương quốc Bỉ

Nhật Bản và Việt Nam là đại diện cho hai sự “phân tầng” rõ rệt trong tỷ trọng, quy mô và trình độ phát triển nông nghiệp tại châu Á. Từ kinh nghiệm bảo hộ nông nghiệp của Nhật Bản sẽ rút ra bài học cho Việt Nam, nhằm đánh giá đúng lợi thế cạnh tranh, áp dụng các biện pháp bảo hộ phi thuế quan, cũng như tận dụng được nguồn vốn đầu tư trong lĩnh vực này trong bối cảnh hội nhập.

Vài đánh giá về bảo hộ nông nghiệp ở Nhật Bản

Nhìn lại tiến trình cải cách cơ cấu toàn diện nền kinh tế của Nhật Bản trong những năm qua có thể thấy, Chính phủ nước này đã đạt những bước tiến cơ bản. Đặc biệt, nước này đã tập trung vào cải cách nông nghiệp, trợ giá cho các mặt hàng nông nghiệp để người nông dân được hưởng lợi, trong khi những người dân ở khu vực kinh tế phi nông nghiệp lại phải chịu thiệt thòi. Để hiện thực hóa được chính sách cải cách nông nghiệp, Nhật Bản đã cam kết chuyển đổi một số biện pháp phi thuế quan đối với các hàng nông sản nhập khẩu vào thị trường Nhật Bản (như là hạn chế về số lượng) sang sử dụng các biện pháp mang tính “thuế hóa”. Theo đó, thuế quan theo hạn ngạch được áp dụng để đảm bảo một mức độ tối thiểu nào đó được phép nhập khẩu. Chính vì vậy, năm 1999, Bộ luật về lương thực, nông nghiệp và khu vực nông thôn đã được thông qua với những những cải cách mới trong lĩnh vực nông nghiệp. Mặc dù mô hình “thuế hóa” ở nước này được áp dụng từ năm 1999 nhưng ở các mức rất cao và mang tính chất gián tiếp ngăn cản nhập khẩu. Tuy nhiên, việc thực hiện “thuế hóa” cũng tạo ra các mức độ chống lại bảo hộ có tính nhất quán hơn và nó cung cấp một cơ sở cho những sự cắt giảm mang tính đa phương trong tương lai. (Theo TS. Phạm Quý Long, Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á, 2013).

Chẳng hạn, đối với sản phẩm gạo, ngoài một lượng gạo được miễn thuế theo thỏa thuận với

Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), Chính phủ Nhật Bản đã áp mức thuế lên tới 778% đối với các mặt hàng nhập khẩu để bảo hộ ngành sản xuất trong nước. Hơn nữa, để bảo vệ nông dân sản xuất ở quy mô nhỏ, Chính phủ Nhật Bản áp dụng chính sách kiểm soát sản lượng và đẩy giá gạo lên cao.

Tóm lại, ngược lại với khuynh hướng chung về tự do hóa thương mại của WTO, sự hỗ trợ trong nước của người Nhật cho những thay đổi vẫn còn yếu. Chính phủ Nhật Bản chủ yếu theo đuổi 4 mục tiêu: An ninh lương thực; ổn định xã hội; hỗ trợ thu nhập; Bảo vệ môi trường. Để đạt được những mục tiêu này, Nhật Bản đã sử dụng các công cụ chính sách như: Hỗ trợ giá; hạn chế việc nhập khẩu hàng nông phẩm; nhà nước kiểm soát trao đổi mua bán gạo; trợ giá bù lỗ cho các nguyên liệu đầu vào ngành Nông nghiệp; đầu tư vào hạ tầng nông nghiệp và nông thôn.

Với việc gia nhập Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP), tuy cạnh tranh giữa các nước thành viên gia tăng nhưng cơ hội đối với ngành Nông nghiệp Nhật Bản cũng rất lớn, đặc biệt là khi thị trường thế giới ngày càng ưu chuộng nông sản sạch và có chất lượng cao. Trước tình hình đó, Chính phủ Nhật Bản đã đưa ra những chiến lược cải cách ngành Nông nghiệp, đồng thời xem xét nới lỏng các chính sách bảo hộ, với tham vọng đưa ngành Nông nghiệp từ chỗ phải phụ thuộc vào trợ cấp Chính phủ trở thành lĩnh vực có thế mạnh của kinh tế Nhật Bản trong thời gian tới.



SO SÁNH MỘT SỐ CHỈ SỐ VỀ KINH TẾ, NÔNG NGHIỆP VÀ TIÊU THỤ NÔNG SẢN GIỮA NHẬT BẢN VÀ VIỆT NAM

	Nhật Bản	Việt Nam
Một số chỉ số kinh tế		
GDP đầu người (USD, 2015)	33.223	2.200
Tỷ lệ tăng trưởng GDP thực tế dự đoán (trung bình giai đoạn 2014- 2025)	0,87%	6,58%
Giá trị nông nghiệp (% GDP, 2012)	1,20%	19,60%
Đất nông nghiệp (% tổng diện tích đất đai, 2011)	13%	35%
Tỷ lệ thay đổi trong mức tiêu thụ bình quân đầu người giai đoạn 2014- 2025		
Ngũ cốc	- 0,3%	- 0,9%
Trái cây/ rau xanh	4,4%	5,3%
Dầu và chất béo	0,4%	22,6%
Thịt	1,6%	20,8%
Sản phẩm từ sữa	0,4%	19,6%
Thực phẩm khác	0,2%	37,6%

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, USDA và tổng hợp của tác giả

So sánh chính sách bảo hộ nông nghiệp giữa Nhật Bản và Việt Nam

Phát triển và hỗ trợ nông nghiệp là những vấn đề chính trong việc đàm phán các chính sách thương mại, như vòng đàm phán Doha của WTO hay các hiệp định thương mại tự do (FTA) và Hiệp định Đối tác Kinh tế toàn diện Khu vực (RCEP) mà Việt Nam và Nhật Bản đã và đang tham gia. Cả hai nước đều áp đặt một loạt biện pháp mật dịch bao gồm thuế nhập khẩu và hạn ngạch thuế quan (TRQs) - đặc biệt ở Nhật Bản. An toàn vệ sinh thực phẩm và kiểm soát việc kiểm dịch thực vật tuy đóng vai trò riêng nhưng cũng được sử dụng để bảo vệ người sản xuất trong nước. Trong khi Nhật Bản vẫn giữ nguyên biện pháp an toàn vệ sinh thực phẩm và kiểm dịch chặt chẽ (SPS) đối với các sản phẩm trồng trọt thì ở Việt Nam, các biện pháp quản lý an toàn vệ sinh thực phẩm vẫn tồn tại một số hạn chế, nhất là không bảo vệ được quyền lợi của người tiêu dùng.

Sau khi Hiệp định TPP được ký kết vào ngày 4/2/2016 (có hiệu lực 2 năm sau đó), Nhật Bản cam kết xóa bỏ thuế nhập khẩu đối với 86% số dòng thuế (chiếm 93,6% kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam sang Nhật Bản, tương đương 10,5 tỷ USD và vào năm thứ 11 xóa bỏ đối với khoảng 95,6% số dòng thuế.

Đối với các mặt hàng nông sản từ Việt Nam, nhiều mặt hàng ưu tiên của Việt Nam được rút ngắn đáng kể lộ trình so với cam kết tại Hiệp

định FTA Việt Nam – Nhật Bản như đa số mặt hàng thủy sản có thể mạnh của Việt Nam (cá ngừ vây vàng, cá ngừ sọc dưa, cá kiếm, một số loài cá tuyết, tôm, cua, ghẹ...) được hưởng thuế suất 0% ngay sau khi Hiệp định FTA Việt Nam – Nhật Bản có hiệu lực thi hành. Toàn bộ các dòng hàng thủy sản không cam kết xóa bỏ thuế trong FTA Việt Nam - Nhật Bản sẽ được xóa bỏ trong TPP vào năm thứ 6, năm thứ 11 hoặc năm thứ 16, kể từ khi Hiệp định có hiệu lực. Mặt hàng rau quả, Nhật Bản cam kết mức thuế 0% vào năm thứ 3 hoặc năm thứ 5 kể từ khi hiệp định có hiệu lực.

Trong khi đó, Việt Nam cam kết xóa bỏ gần 100% dòng thuế trong TPP, đối với nông sản có lộ trình như sau: Đối với Thịt gà: Xóa bỏ thuế nhập khẩu sau vào năm thứ 11/12; Thịt lợn: xóa bỏ thuế nhập khẩu vào năm thứ 10 đối với thịt lợn tươi, vào năm thứ 8 đối với thịt lợn đông lạnh; Gạo: xóa bỏ ngay khi hiệp định có hiệu lực; Ngô: xóa bỏ vào năm thứ 5 một số loại xóa bỏ vào năm thứ 6. Sữa và sản phẩm sữa: xóa bỏ ngay khi hiệp định có hiệu lực, một số loại xóa bỏ vào năm thứ 3. Thực phẩm chế biến từ thịt: xóa bỏ vào năm thứ 8 đến năm thứ 11, chế biến từ thủy sản xóa bỏ vào năm thứ 5. Việt Nam cũng sẽ xóa bỏ thuế quan trong hạn ngạch đối với một số mặt hàng như đường, trứng, muối và lá thuốc lá trong thời gian từ 6 đến 11 năm.

Theo dự báo của Viện Nghiên cứu Kinh tế (Bộ Nông nghiệp Mỹ), ngành Công nghiệp lợn hơi của Việt Nam đứng thứ 10 trên thế giới và đang phát triển để đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng cao. Các trang trại nuôi lợn cũng thay đổi phương thức chăn nuôi, chuyển từ mô hình chăn nuôi vườn nhỏ sử dụng nguồn thức ăn địa phương sang trang trại khép kín quy mô lớn, để cung ứng nguồn sản xuất lợn thịt có hiệu quả hơn.

Tuy nhiên, Việt Nam cần nhiều đầu vào thức ăn chăn nuôi hơn lượng thức ăn tạo ra trong nước (đối với gà thịt và lợn hơi); đồng thời, cần nhiều hơn các máy trộn thức ăn dựa vào nguồn nguyên liệu nhập khẩu. Lượng tiêu thụ lúa mì trong mỳ và bánh mỳ tăng cao, khi nền kinh tế châu Á đô thị hóa và công nghiệp hóa. Các sản phẩm từ lúa mì rất thuận tiện, hấp dẫn và kinh tế. Chính phủ Nhật Bản kiểm soát lúa mì để hỗ trợ nền sản xuất nội địa. Trong khi, ở Việt Nam không trồng lúa mì nên bột mỳ nhập khẩu không bị đánh thuế.

Các sản phẩm nông nghiệp nhập khẩu trực tiếp cho tiêu dùng bao gồm thịt, rau xanh, trái cây và các thực phẩm chế biến sẵn đều phải đối mặt với những rào cản lớn hơn. Thương mại tạo



ra sự đa dạng hơn trong thực phẩm, nhưng chính phủ các nước châu Á vẫn thận trọng trong việc cho phép tự do thương mại đối với các mặt hàng nông sản thành phẩm. Mặc dù vậy, Nhật Bản vẫn nhập khẩu một lượng lớn hàng thành phẩm (25 tỷ USD năm 2012, chiếm khoảng 40% lượng nhập khẩu nông nghiệp). Ở Việt Nam, con số này còn tương đối nhỏ khoảng 2 tỷ USD, chiếm khoảng 18% lượng nhập khẩu nông nghiệp.

Gạo chiếm một vị thế đặc biệt đối với các quốc gia châu Á, Việt Nam là một trong 3 quốc gia xuất khẩu gạo đứng đầu thế giới. Nhật Bản duy trì mức giá nội địa cao cho gạo thông qua rào cản mậu dịch chặt chẽ. Trong khi đó, Việt Nam nỗ lực kiểm soát giá gạo xuất khẩu để duy trì mức giá ổn định. Nhưng dù can thiệp, giá gạo Việt Nam vẫn thấp hơn nhiều so với giá gạo của Nhật Bản và gần với mức giá thế giới.

Kinh nghiệm cho Việt Nam

Nhật Bản hiện có khoảng 6 triệu dân sinh sống trên 1,6 triệu nông trại thương mại. Khoảng 1,8 triệu nông dân dành 50% thời gian của mình ở trang trại. Mặc dù, diện tích trung bình của các nông trại thương mại ít hơn 5 mẫu nhưng các hộ nông nghiệp nhỏ này vẫn duy trì mức thu nhập gần bằng các hộ phi nông nghiệp. Nguồn thu nhập đó bắt nguồn từ những hoạt động phi nông nghiệp. Tuy nhiên, các trang trại ở Nhật Bản được hưởng lợi từ giá bán đầu ra cao theo tiêu chuẩn toàn cầu. Mức giá cao này được duy trì bởi những rào cản nhập khẩu các mặt hàng chủ lực được sản xuất tại Nhật Bản như gạo, thịt bò, các sản phẩm từ sữa và nguyên liệu làm chất ngọt như củ cải đường và mía.

Sự bảo hộ của Nhật Bản đối với các sản phẩm nông nghiệp đã có từ nhiều năm. Các thỏa thuận thương mại như là thỏa thuận Beef- Citrus với Hoa Kỳ năm 1989 và UR năm 1995 mang lại sự tự do hóa, nhưng đã có sự thay đổi trong 15 năm, kể từ khi giai đoạn thực hiện UR kết thúc.

Năm 1986, Việt Nam đã thực hiện chủ trương “đổi mới” nền kinh tế chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Các hộ nông dân đã được phép sản xuất và bán sản phẩm riêng lẻ thay vì tập trung như trước. Nhà nước trợ cấp hợp đồng thuê dài hạn, cho phép nông dân được trao đổi, chuyển nhượng, các quyền cho thuê, thừa kế và thế chấp quyền sử dụng đất được khai thác triệt để. Kết hợp với những cải cách “đổi mới”, Việt Nam đã tập trung đẩy mạnh các sản phẩm chế biến xuất khẩu. Với chủ trương đó,

Việt Nam không có các biện pháp bảo hộ cố định mạnh mẽ và đã đàm phán các hiệp định tương đối sâu rộng với các đối tác thương mại, đáng chú ý là gia nhập ASEAN và WTO. Điều này hạn chế khả năng của Việt Nam trong việc áp đặt các biện pháp bảo hộ mới.

Thách thức của các quốc gia trong TPP khi xuất khẩu nông sản tới Nhật Bản đó là nước này vẫn không từ bỏ ý định nói lỏng các rào cản thương mại, dẫn đến sự đình trệ trong sản xuất và nhập khẩu nông sản. Với Việt Nam, trong điều kiện hàng rào thuế quan bị giảm đáng kể, cần áp dụng các rào cản vệ sinh đối với nhập khẩu ít lợi thế như sữa, thịt để khuyến khích sản xuất trong nước. Đồng thời, tìm cách giảm nhập khẩu các loại mặt hàng chế biến sẵn và đồ uống, hy vọng khuyến khích phần nào sản xuất nội địa thay thế.

Sau khi Hiệp định TPP được ký kết vào ngày 4/2/2016 (có hiệu lực 2 năm sau đó), Nhật Bản cam kết xóa bỏ thuế nhập khẩu đối với 86% số dòng thuế (chiếm 93,6% kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam sang Nhật Bản (tương đương 10,5 tỷ USD) và vào năm thứ 11 xóa bỏ đối với khoảng 95,6% số dòng thuế.

Quan trọng hơn, khi tham gia vào TPP, Nhật Bản là nước có trình độ khoa học công nghệ cao, nhưng lại không có lợi thế về phát triển nông nghiệp, việc Việt Nam giảm hàng rào bảo hộ nông nghiệp sẽ là cơ hội giúp cho các DN Nhật Bản chuyển nguồn đầu tư sang Việt Nam. Chính vì vậy, Việt Nam cần tăng cường sử dụng vốn, khoa học kỹ thuật của Nhật Bản để đầu tư phát triển nông nghiệp, từ đó xuất sản phẩm vào chính thị trường Nhật Bản.

Thực tiễn cho thấy, trong ngắn hạn Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu trong lĩnh vực sản xuất và xuất khẩu nông sản, tuy nhiên, việc nghiên cứu các chính sách bảo hộ nông nghiệp của Nhật Bản không phải là không có giá trị thực tiễn. Đặc biệt, với đất nước có tỷ lệ dân số trẻ, tỷ lệ % đất nông nghiệp cao và dự báo tăng trưởng định mức tiêu thụ nông sản, thực phẩm từ nay đến 2025 như số liệu trong bảng trên cho thấy, tiềm năng của thị trường tiêu thụ nông sản, thực phẩm của Việt Nam là rất lớn. Bên cạnh việc khai thác lợi thế cạnh tranh quốc tế, nghiên cứu kinh nghiệm bảo hộ nông nghiệp của Nhật Bản để có các biện pháp bảo hộ phi thuế đối với nông nghiệp và phát triển thị trường tiêu thụ trong nước là một vấn đề quan trọng.