

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHỦ YẾU VÀ PHƯƠNG HƯỚNG GIẢI QUYẾT TRONG CHÍNH SÁCH NÔNG NGHIỆP - NÔNG THÔN HÀN QUỐC NHỮNG NĂM GẦN ĐÂY

DƯƠNG MINH TUẤN*

Trong những thập kỷ qua, nông nghiệp Hàn Quốc đã đạt được những bước tiến đáng kể thông qua việc thu hẹp khoảng cách giữa năng suất lao động và mức thu nhập giữa khu vực nông thôn và thành thị, tăng cường tính cạnh tranh quốc tế thông qua tăng năng suất lao động và tích tụ ruộng đất cũng như cơ giới hoá và hiện đại hoá quá trình sản xuất. Bên cạnh đó, thông qua “chính sách điều chỉnh cơ cấu nông nghiệp” chính phủ Hàn Quốc đã đầu tư những nguồn lực tài chính khổng lồ vào một loạt các dự án tái cơ cấu nông nghiệp. Điều này cũng đã góp phần củng cố và tăng cường về cơ bản hệ thống cơ sở hạ tầng, hệ thống canh tác cũng mang tính thương mại có hàm lượng công nghệ và vốn cao. Đồng thời, cơ cấu phân phối nông sản cũng được cải thiện trong việc đưa sản phẩm đến tay người tiêu dùng.

Mặc dù đã đạt được những thành tích đáng kể trên nhưng nông nghiệp Hàn Quốc vẫn tồn tại những hạn chế chưa được giải quyết, đặc biệt là những khiếm khuyết từ chính sách nông nghiệp. Mặc dù đã có những điều chỉnh, cải cách nhất định trong chính sách nông nghiệp trong những năm gần đây nhưng vẫn thiếu những sự chuyển

biến về căn bản. Do vậy, bài viết này sẽ trình bày thực trạng và những vấn đề chủ yếu đặt ra cũng như việc giải quyết về cơ bản và có hệ thống các vấn đề trên từ định hướng, mục tiêu và các nhiệm vụ, giải pháp thực hiện trong chính sách nông nghiệp và nông thôn Hàn Quốc trong bối cảnh mới hiện nay.

I- Thực trạng và các vấn đề về nông nghiệp - nông thôn Hàn Quốc

1- Sự chênh lệch giữa tăng trưởng công nghiệp và thu nhập của hộ gia đình

Mặc dù có sự gia tăng năng suất và tăng trưởng trong sản xuất nông nghiệp nhưng thu nhập thực tế của các nông hộ vẫn có xu hướng giảm sút. Nhờ có sự hỗ trợ khổng lồ của chính phủ về tài chính và đầu tư, sản xuất nông nghiệp trong suốt giai đoạn những năm 1990 đã tăng 3,2%/năm và năng suất lao động theo đầu người tăng 6,1%, từ năm 2000 đến năm 2005 năng suất trên tăng 4,4%, do đó đã thu hẹp mức chênh lệch về năng suất lao động giữa khu vực nông nghiệp và phi nông nghiệp. Tuy nhiên, sự gia tăng trong nhập khẩu nông nghiệp do gia tăng tự do hoá mậu dịch đối với các nông sản có nghĩa là sẽ gia tăng sức ép lên khu vực nông nghiệp trong nước buộc người nông dân phải tăng cường lựa chọn loại cây trồng dựa trên lợi nhuận của loại cây trồng đó có thể đem lại.

* Tiến sĩ, Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á

Tác động thuận của sự phát triển này đã đưa đến sự sụt giảm 1,7 lần trong mức giá thực tế của các nông sản trong giai đoạn này và thu hẹp mức thu nhập thực tế trong các nông hộ xuống 4% trong suốt giai đoạn 1995-2000 đồng thời cũng dẫn đến sự chênh lệch giữa tăng trưởng trong công nghiệp và thu nhập của các nông hộ trong nông nghiệp.

2- Sự sụt giảm các tiềm năng tăng trưởng của nông nghiệp

Câu về các nông sản được xem là cơ sở cho tăng trưởng của khu vực nông nghiệp, gần đây đã bắt đầu giảm sút. Trong suốt thập niên 1970, sản xuất ngũ cốc là nguồn chính tạo nên sự tăng trưởng cho nông nghiệp địa phương. Sau đó, chăn nuôi gia cầm, làm vườn và sản xuất rau màu đã phát triển thành các ngành nghề nông nghiệp chủ chốt. Tuy nhiên, sau đó do nhu cầu về rau màu và hoa quả bắt đầu giảm, nên khu vực nông nghiệp chỉ đạt được tăng trưởng thấp hoặc thậm chí tăng trưởng âm. Năm 2002, tổng giá trị gia tăng trong khu vực nông nghiệp chiếm khoảng 22,32 nghìn tỷ won tức giảm 2,7% so với năm trước. Hơn thế nữa, tổng giá trị gia tăng trong khu vực nông nghiệp đạt xấp xỉ trên 21 nghìn tỷ won năm 2004 và khoảng 20,76 nghìn tỷ won năm 2011 tức khu vực này chỉ đạt được mức tăng trưởng âm 0, % giữa 2001 và 2011⁽¹⁾.

Thêm vào đó, nền tảng sản xuất nông nghiệp đã bị xói mòn do sự sụt giảm diện tích đất có khả năng canh tác, diện tích đất đang canh tác và lao động giảm sút trong khu vực nông nghiệp gắn liền với sự gia tăng về độ tuổi trong cư dân nông nghiệp, cụ thể là trong khi 11,2% dân cư nông nghiệp vượt quá tuổi 65 trong thập niên 1980 thì con số

này là gấp đôi 23.7% vào thập niên 1990 và lại tăng gấp đôi tiếp gần 50% vào năm 2000. Điều này dẫn đến sự thiếu hụt trầm trọng về mặt nhân lực trong nông nghiệp.

3- Sự suy giảm trong kinh tế nông hộ

Mặc dù thu nhập danh nghĩa của nông hộ đã tăng không đáng kể từ năm 1998, song nó chỉ phục hồi được bằng mức năm 1997 vào năm 2001 do tăng trưởng diễn ra rất chậm chạp. Kết quả là, thu nhập tương đối của nông hộ, so với thu nhập của cư dân đô thị, đã dần sụt giảm, từ 95,1% năm 1995 còn 80,5% năm 2000 và 78,2% năm 2005, trong khi chi tiêu cuộc sống đã tăng từ 66% trong tổng thu nhập năm 1996 lên 77% năm 2001 và tiếp tục gia tăng trong những năm gần đây⁽²⁾.

Nếu sự sụt giảm trong thu nhập nông nghiệp này có thể bù đắp bằng các nguồn thu nhập khác thì tình hình này vẫn chưa quá nghiêm trọng. Tuy nhiên, các nguồn thu nhập khác này cũng bị sụt giảm. Những thu nhập từ kinh doanh phụ và tiền công của các nông hộ đã sụt giảm dần hàng năm tương ứng từ 4,9% đến 5,6% từ năm 1996 do giảm lượng dân cư làm nông nghiệp/ bình quân số nông hộ. Tình hình kinh tế có chiều hướng xấu đi của các nông hộ đã làm gia tăng nợ nần của người nông dân với mức nợ trung bình của hộ gia đình trên 20 triệu won vào đầu những năm 2000, trong khi đó tỷ lệ thu nhập/nợ đã tăng nhanh từ ít hơn 50% năm 1996 lên tới 85% vào những năm này. Điều đáng lưu ý là, từ giữa thập niên 1990, các khoản nợ liên quan đến sản xuất đã giảm trong khi các khoản nợ liên quan đến tiêu dùng lại gia tăng, phản ánh khó khăn ngày

⁽¹⁾ Cơ quan Thống kê quốc gia Hàn Quốc.

⁽²⁾ Thống kê thường niên về nông lâm nghiệp, MAF, năm 2006.

càng gia tăng của các nông hộ khi phải tự trang trải các khoản nợ của họ⁽³⁾.

4- *Khoảng cách ngày càng lớn giữa các nông hộ và quản lý các nông trại một cách không ổn định*

Do thực tế các chính sách nông nghiệp của chính phủ thường chú trọng vào tầng lớp trên chiếm tỷ lệ rất thấp trong tổng số dân nông nghiệp nhưng lại chiếm một tỷ trọng diện tích canh tác lớn, nên mức chênh lệch về thu nhập giữa các tầng lớp dân cư nông nghiệp ngày càng lớn. Giai đoạn nửa cuối những năm 1990 đến đầu những năm 2000, thu nhập của các hộ gia đình có diện tích đất canh tác ít hơn 1ha đã sụt giảm, trong khi của các hộ có diện tích từ 1 đến 2ha vẫn không đổi và của các hộ có diện tích trên 2ha có gia tăng tuy không nhiều. Xét theo diện tích đất canh tác, những hộ có diện tích từ 5ha trở lên - chỉ chiếm khoảng 1,8% tổng số nông hộ là có thu nhập có sự gia tăng khá lớn. Năm 2005, các nông hộ có diện tích canh tác có diện tích lớn hơn 5ha có thu nhập chiếm 55% từ hoạt động nông nghiệp còn các nông hộ có diện tích đất canh tác thấp hơn 0,5ha thu nhập trên chỉ chiếm 15% và thường thấp hơn gấp 5-7 lần những hộ có diện tích trên 5ha⁽⁴⁾. Như vậy, mức tăng thu nhập của hộ gia đình liên quan trực tiếp đến diện tích đất canh tác và sẽ tạo ra tình trạng phân hoá 2 cực, người giàu sẽ giàu hơn và người nghèo sẽ nghèo hơn. Cụ thể là, thu nhập của 40% nông hộ đang canh tác với diện tích thấp khoảng 0,5ha hay ít hơn đã giảm khoảng 7,4% từ năm 1995 đến 1999,

làm họ không thể bù đắp được chi phí sản xuất so với tổng thu nhập. Thêm vào đó, thu nhập bình quân của 30% dân cư canh tác trên 65 tuổi ít hơn 40-50% so với thu nhập của lứa tuổi 40. Những người nông dân già này cũng như các nông hộ có diện tích canh tác nhỏ sẽ khó có thể đủ thu nhập đáp ứng nhu cầu tối thiểu và do đó họ cần có trợ giúp của phúc lợi xã hội.

Các nông hộ ở tầng lớp trên đang nắm giữ diện tích đất lớn cũng đang phải đối mặt với khó khăn riêng của họ, cụ thể là sự quản lý không ổn định đối với các hoạt động nông nghiệp. Hậu quả là những rủi ro trong hoạt động nông nghiệp tăng lên với sự bất ổn trong thu nhập nông nghiệp do sự biến động của giá thị trường, trong khi đó sự tăng trưởng tiềm năng trong nông nghiệp bị hạn chế do tự do hoá nhập khẩu ngày càng tăng. Cụ thể là, những nông dân trẻ độ tuổi 30-40, là lứa tuổi chủ yếu của tầng lớp trên, đang chịu một gánh nặng tỷ lệ nợ/thu nhập khoảng 150%. Điều này đã cho thấy những bất lợi thậm chí ngay ở các nông hộ có diện tích đất canh tác lớn⁽⁵⁾.

5- *Vai trò giảm sút của các cộng đồng nông thôn*

Từ thập niên 1990, sự sụt giảm về lượng của các nông hộ cũng như của các nông dân tích cực trong nông nghiệp đã ngày càng gia tăng. Từ 1990 đến 2005, số các nông hộ đã giảm 28,2%, từ 1,77 triệu xuống còn 1,27 triệu, trong khi tổng số dân nông nghiệp giảm 49,2%. Năm 2005, những người liên quan đến nông nghiệp chỉ còn chiếm khoảng 7% trong tổng dân số Hàn Quốc. Hơn nữa, sự thoát ly của của thanh niên khỏi các cộng đồng nông thôn và độ tuổi của người nông

⁽³⁾ Số liệu thống kê chủ yếu về nông lâm nghiệp, Bộ Nông lâm nghiệp.

⁽⁴⁾ MAF (2006), Sách thống kê thường niên về Nông Lâm nghiệp.

⁽⁵⁾ Cơ quan thống kê quốc gia, Khảo sát kinh tế hộ.

dân ngày càng tăng nên cộng đồng nông thôn đã mất dần sức mạnh của nó⁽⁶⁾.

II. Những hạn chế chủ yếu của chính sách nông nghiệp – nông thôn Hàn Quốc trong những năm gần đây

Từ khi kinh tế Hàn Quốc đạt được tốc độ tăng trưởng nhanh, các chính sách nông nghiệp của chính phủ đã chú trọng vào việc thu hẹp khoảng cách giữa năng suất lao động và mức thu nhập giữa khu vực nông thôn và thành thị. Trong những năm 1990, chính phủ đã cố gắng đạt được các mục tiêu này thông qua cải tổ cơ cấu nông nghiệp. Thông qua “chính sách điều chỉnh cơ cấu nông nghiệp” chú trọng đặc biệt đến việc tăng cường tính cạnh tranh, chính phủ đã đầu tư những nguồn lực tài chính khổng lồ vào một loạt các dự án tái cơ cấu nông nghiệp. Điều này được thực hiện để thiết lập một khu vực nông nghiệp có tính cạnh tranh quốc tế dựa trên nâng cao năng suất lao động thông qua việc tập trung sử dụng đất nông nghiệp vào những nông hộ giữ vai trò trung tâm trong ngành nông nghiệp cũng như cơ khí hoá và hiện đại hoá quá trình sản xuất.

Cụ thể là, cải cách cơ cấu (1992-1998) và các giải pháp về thuế đặc biệt đối với nông - ngư nghiệp (1994-2004) được xem như là những phương thức có khả năng tạo ra những nguồn vốn tăng cường đầu tư. Nguồn hỗ trợ tài chính thiết thực này đã góp phần cách tân hoàn toàn khu vực nông nghiệp, bao gồm sự gia tăng tỷ lệ tăng trưởng trong ngành nông nghiệp, vốn ở trong xu hướng trượt dốc từ thập niên 1980 cũng như góp phần vào việc cải thiện năng suất lao động và sử dụng đất. Cơ sở hạ tầng sản xuất nông nghiệp cũng

được củng cố và tăng cường thông qua các giải pháp như tích tụ đất đai và cải thiện hệ thống tưới tiêu. Đồng thời, hệ thống canh tác mang tính thương mại có hàm lượng công nghệ và vốn cao, tập trung vào những gia súc cũng như các sản phẩm trong nhà kính cũng được áp dụng. Đồng thời, cơ cấu phân phối nông sản cũng được cải thiện. Các kênh phân phối tới tay người tiêu dùng được đa dạng hoá, góp phần tăng cường hiệu quả trong nông nghiệp. Tất cả các cải cách này có tính khả thi nhờ một loạt các giải pháp thuộc chính sách phân phối do chính phủ thực hiện trong suốt 3 thập kỷ gần đây.

Mặc dù đã đạt được những kết quả khả quan trên, nhưng chính sách nông nghiệp – nông thôn gắn liền với những quy hoạch điều chỉnh cơ cấu nông nghiệp trong những năm qua cũng tồn tại những khuyết điểm đáng kể dẫn đến thực trạng nêu trên. Đó là:

a- Quá trình điều chỉnh cơ cấu nông nghiệp được quy định bởi các mục tiêu chính sách có quy mô, phạm vi hẹp

Chính phủ chủ yếu chú trọng vào mức đóng góp của nông nghiệp và nông thôn vào tăng trưởng kinh tế thông qua việc tập trung các giải pháp, chính sách nông nghiệp hướng vào việc nâng cao năng suất lao động nhằm tạo ra những nông sản có mức giá thấp hơn. Cụ thể là, trong những năm này ưu tiên cao nhất của chính sách điều chỉnh cơ cấu nông nghiệp là nhằm thúc đẩy tính hiệu quả và tính cạnh tranh trong nông nghiệp. Trong khi đó, tính đa chức năng của nông nghiệp và cộng đồng nông thôn xét về khía cạnh lợi ích cộng đồng cũng như ý nghĩa quan trọng của nó trong phạm vi sức khoẻ, phúc lợi của toàn xã hội, đã không được tính đến khi soạn thảo các chính sách nông nghiệp.

⁽⁶⁾ Ngân hàng Hàn Quốc, 2006. Thống kê thường niên, 2006.

Mặt khác tính chất hạn hẹp của các mục tiêu chính sách này còn được thể hiện ở sự tập trung quá mức vào dân cư nông nghiệp. Hậu quả là, các công cụ chính sách này không đem lại lợi ích cho người tiêu dùng nông sản, bao gồm cả nhà sản xuất thực phẩm cũng như sự phục hồi kinh tế nông thôn thông qua phát triển vùng và cải thiện chất lượng cuộc sống của cộng đồng nông thôn. Bên cạnh đó, bằng cách tập trung các hỗ trợ tài chính cho các nông hộ tầng lớp trên với diện tích đất đai canh tác lớn, chính phủ đã chưa chú trọng đến các tầng lớp nông dân và đất nông nghiệp còn lại của Hàn Quốc.

b- Các chính sách nông nghiệp của chính phủ chưa hoàn toàn mang tính hiệu quả kinh tế và chưa thể hiện tính dân chủ khi soạn thảo cũng như tổ chức thực hiện. Các quy trình soạn thảo - ra quyết định thường dựa trên việc xem xét các khía cạnh về mặt chính trị, các khía cạnh về mặt kinh tế vẫn còn bị xem nhẹ. Từ cuối thập niên 1990, một loạt các chính sách khuyến khích nông nghiệp đã được đưa ra, tuy nhiên các chính sách này chủ yếu thường liên quan đến các giải pháp nhằm duy trì sự ủng hộ về mặt chính trị từ các cộng đồng nông thôn đối với đảng cầm quyền. Hơn nữa, chính sách nông nghiệp của chính phủ được quản lý trên cơ sở sự giao quyền hạn của chính quyền trung ương theo chiều dọc từ trên - xuống. Do vậy, chính sách này đã hạn chế ý kiến trực tiếp của các nông dân. Hơn nữa, thay vì đưa ra các công cụ, chính sách khuyến khích người nông dân dựa trên các nguyên tắc kinh tế thị trường, thì trọng tâm các chính sách của chính quyền trung ương lại nhấn mạnh quá nhiều vào các mục tiêu đã đề ra, không phát huy được hiệu

quả và làm rạn nứt, đổ vỡ các dự án đầu tư đã cần thực hiện.

III. Phương hướng giải quyết đối với các chính sách nông nghiệp – nông thôn Hàn Quốc

1) Các yêu cầu đối với mô hình chính sách nông nghiệp kiểu mới

Chính sách nông nghiệp – nông thôn trong tương lai của Hàn Quốc cần chú trọng vào việc đổi mới mục tiêu, đối tượng và hệ thống tổ chức thực hiện với những yêu cầu có tính nguyên tắc sau:

Trước hết, mục tiêu của các chính sách nông nghiệp của chính phủ cần được xác định một cách rõ ràng. Cụ thể là, chính phủ cần chú trọng vào việc thiết lập một mạng lưới cung ứng ổn định các thực phẩm an toàn và phát huy tính đa chức năng của nông nghiệp và nông thôn đồng thời vẫn duy trì và phát triển cộng đồng nông thôn có tính làng xã thông qua việc cải thiện điều kiện sống và phúc lợi xã hội cho các cư dân địa phương.

Thứ hai, Chính sách lương thực hướng tới người tiêu dùng hay nói cách khác khái niệm “từ nông nghiệp tới bàn ăn” cần được thể hiện trong chính sách nông nghiệp, theo đó toàn bộ hệ thống sản xuất nông nghiệp, chế biến lương thực, phân phối, dịch vụ liên quan đến lương thực và tiêu dùng được xem như một hệ thống liên hoàn thống nhất cần có sự quản lý toàn diện và phối hợp với nhau. Do vậy, có thể nói rằng không thể giải quyết các vấn đề liên quan đến lương thực nếu trước hết không giải quyết những vấn đề trong ngành công nghiệp thực phẩm, sau đó các chính sách trên nên được điều chỉnh theo hướng đáp ứng cho việc cung ứng lương thực cho người tiêu dùng hơn là chỉ chú trọng

trong phạm vi hẹp vào việc hỗ trợ cho các nhà sản xuất nông nghiệp.

Thứ ba, chính phủ cần hạn chế việc thực hiện chính sách nông nghiệp có tính mệnh lệnh từ trên – xuống đồng thời cần chú trọng đến các chức năng cơ bản như thiết lập môi trường đảm bảo sự cạnh tranh công bằng giữa những chủ thể tham gia thị trường theo các nguyên tắc của kinh tế thị trường, xây dựng cơ sở hạ tầng tạo điều kiện thuận lợi cho tự do hoá kinh tế.

Thứ tư, hình thành các kế hoạch trung hạn (5 năm) phát triển nông nghiệp và thực hiện các kế hoạch này như một phương thức đảm bảo tính ổn định và hiệu quả có tính tổng thể, đồng thời các giải pháp, chính sách cần ứng phó được với những biến động mới trong bối cảnh hiện nay. Hơn nữa, tính minh bạch cần được tăng cường thông qua hoạt động của hệ thống phản hồi để giám sát, theo dõi, cập nhật kế hoạch và đánh giá các giải pháp đã được thực hiện. Trong đó đặc biệt là, chính sách nông nghiệp hiện tại của Hàn Quốc đã chú trọng thái quá vào hệ thống trợ giá với gánh nặng chủ yếu đánh vào người tiêu dùng. Theo cơ chế của WTO, trợ giúp cho nông dân, bao gồm cả trợ giá và các công cụ hỗ trợ trong nước khác vốn được cho là làm méo mó sản xuất và thương mại sẽ dần dần bị loại bỏ. Do vậy, trong tương lai, với một hệ thống kinh tế mở cửa hơn, chính phủ sẽ phải đảm bảo rằng các chính sách nông nghiệp cần chuyển trọng tâm đến việc thanh toán trực tiếp của chính phủ cho người nông dân, những trợ giúp như vậy sẽ không được thực hiện cho quá trình sản xuất.

2) *Các nhiệm vụ chủ yếu của chính sách nông nghiệp - nông thôn*

Chính sách nông nghiệp dựa trên cách tiếp cận ngành: chính sách nông nghiệp chủ yếu được thực hiện dựa trên cách tiếp cận từ chính sách ngành cũng như được xác định từ chính sách phúc lợi cho cư dân nông nghiệp. Với chính sách này, các nông hộ cần được phân thành các nông dân chuyên nghiệp, bán thời gian và nông dân nhiều tuổi, với các giải pháp riêng biệt áp dụng phù hợp với các nhu cầu cụ thể của từng nhóm trên. Cụ thể như, chính phủ cần trợ giúp cho các nông dân chuyên nghiệp có những nỗ lực trong việc tăng cường chuyên môn hoá và mở rộng quy mô hoạt động nông nghiệp của họ cũng như trợ giúp các nông dân nhiều tuổi nhận phúc lợi xã hội thông qua việc hợp lý hoá hệ thống lương hưu nhằm sửa đổi việc quản lý đất nông nghiệp phù hợp hơn với hệ thống sở hữu đất nông nghiệp. Trong khi đó, nhiều công cụ khác được áp dụng đối với các nông dân làm việc bán thời gian để họ có thể nắm bắt được lợi thế lựa chọn có thể thông qua các chương trình phát triển nông thôn.

Mặt khác, chính sách nông nghiệp theo phương pháp chính sách ngành nên tập trung vào việc đưa ra các hỗ trợ thúc đẩy quản lý năng động và hiệu quả. Các nhà quản lý tương lai trong lĩnh vực nông nghiệp cần có tài năng và trình độ tiên tiến có thể nắm bắt và điều chỉnh một cách có hiệu quả các giải pháp, chính sách phù hợp với môi trường tương tác quốc tế. Để thu hút các lao động chất lượng cao, chính phủ nên loại bỏ các rào cản hạn chế việc tham gia và thoát ly khỏi ngành nông nghiệp. Đối với vấn đề này, một chính sách nông nghiệp nhằm tới đối tượng các “nông dân trung bình” sẽ không đóng góp gì cho sự phát triển tiếp theo của ngành nông nghiệp Hàn Quốc.

Việc nhấn mạnh vào các nỗ lực trợ giúp tăng cường cho khu vực nông nghiệp sẽ phải chuyển từ các biện pháp trợ giá trong nước - sẽ bị cắt giảm theo quy định của WTO sang việc khuyến khích tăng cường tính ổn định về quản lý và thu nhập. Bên cạnh đó, chính phủ nên đưa ra các bước tích cực để cắt giảm chênh lệch giá giữa các sản phẩm nông nghiệp trong nước và quốc tế bằng cách định hướng lại trọng tâm các chính sách nông nghiệp hướng đến các trách nhiệm về tài chính hơn là định hướng tập trung vào người hưởng lợi như hiện nay.

Cải tổ cơ cấu chính sách lúa gạo

Trong những năm gần đây, sản xuất gạo ở Hàn Quốc đã đạt sản lượng thặng dư rất lớn và gây nên nhiều hậu quả kinh tế nghiêm trọng. Ngày nay, các vấn đề chủ yếu liên quan đến gạo của Hàn Quốc là: *trước hết*, xu hướng sụt giảm trong giá gạo một mặt do dư thừa gạo ngày càng tăng và sự tăng vọt các chi phí lưu kho, *thứ hai*, sự suy giảm vai trò của khu vực tư nhân trong việc phân phối gạo, *thứ ba*, gia tăng số lượng nông hộ có nông dân cao tuổi và nông dân chỉ có diện tích canh tác nhỏ, do đó hiệu quả / chi phí sẽ thấp hơn so với các trang trại quy mô lớn hơn, và *thứ tư*, chênh lệch giá khá lớn giữa giá gạo trong nước và nước ngoài cũng nảy sinh rất nhiều vấn đề liên quan đến tương lai của nông nghiệp nước này.

Các vấn đề phát sinh nghiêm trọng trong trồng lúa ở Hàn Quốc ngày nay chủ yếu có hệ quả từ những thất bại của chính phủ trong việc đáp ứng một cách hợp lý xu hướng tự do hoá thị trường nông nghiệp đã nổi lên từ giữa thập niên 1980. Trong giai đoạn này, chính sách giá gạo của chính phủ, với lý do việc đảm bảo tự túc lương thực và bảo vệ nông

dân trong nước - vốn phụ thuộc quá mức vào các biện pháp trợ giá không hiệu quả và xa rời thực tế, đã tạo ra những hệ quả phá sản rất lớn về giá. Cụ thể là, có những quan niệm sai lầm cho rằng giá chính phủ thu mua gạo cao hơn sẽ có lợi cho người nông dân cũng như toàn bộ nền nông nghiệp nói chung, điều này đã làm mất đi khả năng sinh tồn của nghề trồng lúa nói riêng và gây ra lực cản rất lớn đối với sự phát triển kinh tế nông thôn nói chung của Hàn Quốc.

Do đó, vấn đề cấp thiết ở đây là sửa đổi, hoàn thiện các chính sách lúa gạo bằng cách thừa nhận chính sách lúa gạo do chính phủ quản lý hiện hành chưa quan tâm một cách thích đáng các vấn đề cơ chế liên quan đến dư thừa lúa gạo hoặc việc tuân thủ một cách nghiêm ngặt các quy định của WTO. Để khắc phục thực trạng này, cần thực hiện các giải pháp như: *Trước hết*, chính sách lúa gạo bản thân nó không thể giải quyết tất cả các vấn đề của dân cư nông nghiệp và cộng đồng nông thôn, chính sách lúa gạo nên được nhận thức như một nhân tố hợp thành của chính sách nông nghiệp dưới góc độ ngành. *Thứ hai*, cần hạn chế tối đa sự can thiệp ở các cấp vĩ mô vào cung - cầu của lúa gạo nhằm giá gạo được quyết định theo cơ chế thị trường. Đồng thời, cũng cần thiết lập một hệ thống dự trữ lúa gạo khi khẩn cấp và hình thành một quy trình đảm bảo sự minh bạch về giá cả. *Thứ ba*, cần loại bỏ trợ giá gạo cùng với giảm mức chênh lệch về giá gạo giữa trong nước và nước ngoài thông qua việc áp dụng các biện pháp ổn định quản lý và thu nhập bằng cách thanh toán trực tiếp cho nông dân. *Thứ tư*, chính sách trợ giúp sản xuất lúa gạo chủ yếu nên chú trọng vào thúc đẩy chuyển môn hoá trồng lúa với quy mô lớn có hiệu quả hơn.

Thay đổi các tập quán ẩm thực của người Hàn Quốc

Gần đây, có rất nhiều vấn đề lo ngại nảy sinh trong dân cư Hàn Quốc về sự mất cân bằng dinh dưỡng trong bữa ăn do tiêu thụ quá nhiều các thực phẩm giàu chất béo, hậu quả của thói quen ăn uống và thường xuyên ăn tiệm bị phương Tây hoá. Lượng calori có được do hấp thụ thực phẩm giàu chất béo sẽ chiếm tỷ lệ 30% vào năm 2010, so với 13,3% năm 1980 và 25,5% năm 2000. Như vậy, vấn đề béo phì ngày càng gia tăng là vấn đề nghiêm trọng về sức khoẻ trong xã hội Hàn Quốc. Cuối cùng, sự mở rộng nhanh chóng các nhà hàng theo phong cách phương Tây, bao gồm hệ thống ăn nhanh, đã dẫn tới mức tiêu thụ thịt gia tăng rất nhanh, đặc biệt trong thế hệ trẻ, kéo theo rất nhiều lo ngại về rủi ro sức khoẻ liên quan đến xu hướng ăn uống này. Do vậy, cần thiết phải chú trọng vào việc thay đổi các tập quán ăn uống để cải thiện sức khoẻ của người dân.

Hơn thế nữa, các nỗ lực từ các cấp vĩ mô để cải tổ tập quán ăn uống của công chúng mới chỉ dừng lại ở những kết quả nhất định. Cụ thể như chưa có một cơ quan nào ở cấp vĩ mô chịu trách nhiệm giải quyết toàn diện các vấn đề về ăn uống. Do vậy, trong khi Bộ y tế và phúc lợi xã hội chủ yếu đảm bảo vấn đề vệ sinh, an toàn thực phẩm, thì Bộ Nông lâm giải quyết các vấn đề về mặt cung cấp trong khi bỏ qua vấn đề tiêu thụ.

Chính phủ ở các nước tiên tiến từ lâu đã tìm kiếm thúc đẩy các tập quán ăn uống lành mạnh trong cư dân thông qua các chương trình giáo dục và các hoạt động dịch vụ công cộng cũng đã được thực hiện để định hướng chế độ dinh dưỡng và ẩm thực cho công chúng. Hàn Quốc giờ đây cũng cần quan tâm

hơn tới việc tăng cường chế độ ăn uống phù hợp hơn với sức khoẻ trong cộng đồng dân cư. Để khuyến khích dân cư Hàn Quốc chấp nhận một phương thức ẩm thực lành mạnh, cần hướng đến và phổ biến lối ẩm thực theo kiểu Hàn Quốc. Về vấn đề này, cần thiết phải có quan hệ hợp tác chặt chẽ giữa các cơ quan chính phủ và các bộ ngành có liên quan, bao gồm Bộ Nông lâm, Bộ Y tế và phúc lợi xã hội và Bộ Giáo dục và nguồn nhân lực.

Các nhiệm vụ chính trong chính sách phát triển nông thôn

Cần có một chính sách phát triển nông thôn thống nhất và toàn diện nhằm duy trì, phát triển và tối ưu hoá tiềm năng của các cộng đồng nông thôn. Bên cạnh đó, cũng cần khắc phục cách nhìn thiên cận cho rằng phát triển nông nghiệp sẽ có lợi cho chỉ riêng cộng đồng nông thôn. Trên thực tế, sự sống còn của cộng đồng nông thôn Hàn Quốc phụ thuộc vào các hoạt động nông nghiệp, và nếu không có sự phát triển của nông nghiệp thì khu vực nông thôn cũng không thể tồn tại, các vấn đề kinh tế xã hội của nông nghiệp cần phải được tiếp cận trên quan điểm là các cộng đồng nông thôn không chỉ dành cho những người nông dân mà còn cho các cư dân phi nông nghiệp khác trên khắp đất nước, hình thành nên những không gian không chỉ cho sản xuất nông nghiệp mà còn cho các hoạt động giải trí, sáng tạo ngoài trời. Như vậy, một chương trình tổng thể nhằm cải thiện khu vực nông nghiệp nên được thực hiện trên quan điểm các khu vực này cần thiết cho các hoạt động sáng tạo và giải trí cũng như các hoạt động sản xuất nông nghiệp và mọi người không chỉ là cư

dân nông nghiệp trong khu vực này đều có lợi

Vấn đề cơ bản của sự phát triển cộng đồng nông thôn và sự phát triển vùng là việc tạo ra một môi trường năng động có thể kết nối một cách đa dạng giữa cộng đồng nông thôn và thành thị cũng như giữa các thành phố và thị trấn nhỏ, vừa và lớn, trên cơ sở đó mới có thể hình thành một nền tảng vững chắc cho sự tồn tại và phát triển của cộng đồng nông nghiệp. Theo cách này, cộng đồng nông nghiệp cần được tái tạo lại như một không gian sống mà người dân đô thị có thể tự do tham gia và là nơi các nguồn lực tài chính được luân chuyển vào thông qua sự trao đổi một cách năng động với các cộng đồng đô thị để phát huy được những cơ hội không thể có ở các khu vực thành thị. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là cộng đồng nông nghiệp nên chuyển đổi thành cộng đồng thành thị. Hơn nữa, mục tiêu cuối cùng của các chính sách cộng đồng nông thôn là phát triển nông nghiệp theo cách tối đa hoá giá trị thực của các cộng đồng này.

Để phát huy hiệu quả các chính sách nông thôn của chính phủ, cần chú trọng áp dụng quy trình phát triển từ dưới lên để có thể tối đa hoá giá trị các nguồn lực của cộng đồng địa phương bên cạnh việc tính đến các đặc thù của từng vùng. Tuy nhiên, nhiều thay đổi trong chính sách vĩ mô đã diễn ra khá chậm trễ nên sự phát triển của cộng đồng nông nghiệp đã phải thực hiện theo phương thức từ trên – xuống từ các cơ quan chính quyền trung ương. Do vậy, sự phát triển nông thôn vẫn chưa phản ánh được những đặc trưng của vùng và các nguyện vọng, mong muốn của người dân địa phương. Do đó, chương trình phát triển nông thôn xuất phát từ nội tại của

Hàn Quốc tương tự chương trình của lãnh đạo EU (Liason actions de development de l'economie rurale) hoặc chương trình phát triển vùng "Machi-Tsukuri" của Nhật Bản đòi hỏi phải có khoảng thời gian nhất định.

Các chính sách phát triển nông thôn của chính phủ Hàn Quốc hiện đang được phân định chức năng giữa các Bộ Nông Lâm, Bộ Nội vụ và quản lý công, Bộ Xây dựng và giao thông, Bộ Thương mại, công nghiệp và năng lượng và Bộ Môi trường. Các bộ này cần có sự liên kết với nhau trong việc soạn thảo và thực hiện chính sách phát triển nông thôn, đồng thời, sự lãnh đạo, quản lý vĩ mô của chính quyền trung ương thông qua các chính sách nông nghiệp cần được tăng cường, củng cố trong đó nhiệm vụ cụ thể của từng bộ ngành liên quan phải được xác định một cách rõ ràng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. KREI (1999), *Agriculture in Korea*, Korea Rural Economic Institute, Seoul, Korea.
2. KREI (2006), *Outlook of Korean agriculture in 2006*, Korea Rural Economic Institute, Seoul, Korea.
3. MAF (2006b), *Major statistics of Korean Agriculture and Forestry*, Seoul, Korea.
4. OECD (2006c), *Agricultural policies in OECD countries: At a glance 2006*, Paris.
5. OECD (2007a), *Effective targeting of agricultural policies: Best practices for policy design and implementation*, Paris.
6. Kim, Yeon, David Barrett, and Jammie Penm (2007), *Korean agriculture – implications of structural change for Australian agriculture* in ABARE, Australian Commodities, vol. 14, no 3, September quarter, Canberra, Australia.