

**ĐẢM BẢO AN NINH LƯƠNG THỰC VÀ QUẢN LÝ RỦI RO
CỦA CÁC NƯỚC ASEAN**

MỤC LỤC

I. NÔNG NGHIỆP VÀ AN NINH LƯƠNG THỰC CỦA CÁC NƯỚC ASEAN.....	3
1.1. Sản xuất nông nghiệp và thương mại.....	3
1.2. An ninh lương thực	10
II. TRIỂN VỌNG NÔNG NGHIỆP VÀ AN NINH LƯƠNG THỰC CỦA CÁC NƯỚC ASEAN	12
2.1. Triển vọng thị trường nông nghiệp về trung hạn	13
2.2. Tác động của sự phát triển của thị trường nông nghiệp đối với an ninh lương thực	18
2.3. Tác động của biến đổi khí hậu đối với nông nghiệp và thị trường nông nghiệp ...	23
III. CHÍNH SÁCH AN NINH LƯƠNG THỰC CỦA CÁC NƯỚC ASEAN.....	30
3.1. Chính sách an ninh lương thực.....	30
3.2. Tác động của các can thiệp chính sách đối với an ninh lương thực	40
IV. CÁC BIỆN PHÁP QUẢN LÝ RỦI RO AN NINH LƯƠNG THỰC CỦA CÁC NƯỚC ASEAN	45
4.1. Đánh giá rủi ro an ninh lương thực ở một số quốc gia lựa chọn.....	45
4.2. Đánh giá chính sách	49
KẾT LUẬN	53

GIỚI THIỆU

Bất ổn an ninh lương thực là vấn đề mang tính toàn cầu. Từ năm 2014 - 2016, trên thế giới có khoảng 793 triệu người suy dinh dưỡng với lượng thực phẩm tiêu thụ thấp hơn mức đủ để đảm bảo cuộc sống năng động và khoẻ mạnh. Mặc dù một số quốc gia thành viên Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) đã trải qua quá trình phát triển và chuyển đổi kinh tế ấn tượng, dẫn đến thu nhập cao hơn, nhưng khu vực này vẫn còn khoảng 60 triệu người bị suy dinh dưỡng.

Do đó, thật dễ hiểu khi an ninh lương thực vẫn rất được quan tâm trong các chương trình nghị sự chính sách của hầu hết các nước ASEAN. Trong tương lai, trong khi các nền kinh tế này có một số phát triển tích cực tuy nhiên cũng vẫn sẽ có những phát triển - chẳng hạn như những phát triển liên quan đến biến đổi khí hậu - tạo ra những thách thức và rủi ro cho việc loại bỏ bất ổn lương thực của khu vực này.

Bất ổn an ninh lương thực là vấn đề phức tạp, đa chiều liên quan đến sự sẵn có nguồn lương thực, sự tiếp cận nguồn lương thực, sự sử dụng hiệu quả lương thực và sự ổn định của những yếu tố trên theo thời gian. Do đó, các chính phủ thường áp dụng một loạt các chính sách ứng phó để giải quyết vấn đề bất ổn an ninh lương thực. Trong khuôn khổ các chính sách đã được sử dụng, các nhà hoạch định chính sách khu vực Đông Nam Á và trên toàn cầu thường coi nông nghiệp và ở mức độ thấp hơn là thủy sản, như là trụ cột chính trong hỗn hợp chính sách của mình.

Nhằm cung cấp cho bạn đọc bức tranh tổng quan về tình hình an ninh lương thực, triển vọng an ninh lương thực về trung và dài hạn cũng như các chính sách liên quan đến nông nghiệp và thủy sản của các nước ASEAN trong nỗ lực giải quyết các mối quan ngại về an ninh lương thực khi phải đối mặt với nhiều thách thức, Cục Thông tin khoa học và công nghệ quốc gia biên soạn tổng luận với tựa đề **“Đảm bảo an ninh lương thực và quản lý rủi ro của các nước ASEAN”**.

Xin trân trọng giới thiệu.

CỤC THÔNG TIN KHOA HỌC VÀ
CÔNG NGHỆ QUỐC GIA

I. NÔNG NGHIỆP VÀ AN NINH LƯƠNG THỰC CỦA CÁC NƯỚC ASEAN

1.1. Sản xuất nông nghiệp và thương mại

Hơn 20 năm qua, các nền kinh tế ASEAN đã có những mức tăng trưởng kinh tế ấn tượng cũng như những thay đổi chưa từng thấy trong ngành nông nghiệp và thủy sản. Hầu hết các nước ASEAN đã và đang thu hẹp khoảng cách với các nền kinh tế tiên tiến với tổng sản phẩm quốc nội (GDP) tăng mạnh; năng suất và sản lượng nông nghiệp ngày càng gia tăng; thu nhập từ ngành nông nghiệp tăng cao góp phần cải thiện đáng kể tình hình an ninh lương thực của khu vực. Tuy nhiên, tăng trưởng không đồng đều giữa các thành viên trong khu vực với những khác biệt đáng kể về năng suất lao động. Nhìn chung, các xu hướng trong sản xuất nông nghiệp và thương mại cũng cho thấy sự gia tăng nguồn cung lương thực cùng với thu nhập tăng lên, tình hình bảo đảm an ninh lương thực của khu vực đã được cải thiện rõ rệt.

Các nền kinh tế ASEAN khác nhau về quy mô, mức độ phát triển và thu nhập. Trong số các nước thành viên ASEAN, Singapore là nước có GDP theo đầu người cao nhất, tiếp theo là Brunei Darussalam và Malaysia. Indonesia là quốc gia đông dân nhất khu vực, nhiều hơn gấp đôi nước đông dân thứ hai là Philippin. Indonesia cũng là nước có lãnh thổ và diện tích đất nông nghiệp lớn nhất, tuy nhiên, tỷ trọng đất nông nghiệp trong tổng diện tích đất của Thái Lan, Philippin và Việt Nam cao hơn Indonesia.

Giá trị gia tăng của nhân lực nông nghiệp cũng khác nhau đáng kể. Trong số các nước sản xuất nông nghiệp chính của ASEAN, không kể Brunei Darussalam và Singapore, nhân lực nông nghiệp của Malaysia có giá trị gia tăng cao nhất tính theo giá trị đồng USD năm 2005 - cao hơn 9 lần so với quốc gia xếp thứ hai là Thái Lan.

Các thành viên ASEAN cũng khác nhau về mức độ mở cửa với nền kinh tế thế giới. Trong năm 2013, tính theo tổng giá trị thương mại so với phần trăm GDP, Singapore là nước có hoạt động thương mại quốc tế nhiều nhất, trong khi đó Indonesia là nước có ít hoạt động thương mại quốc tế nhất.

Tỷ lệ đói nghèo, được tính theo tỷ lệ phần trăm dân số có thu nhập dưới 2 USD/ngày (tính theo sức mua), vẫn tiếp tục là vấn đề nổi cộm đối với một số nước ASEAN. Lào là nước có tỷ lệ đói nghèo cao nhất, tuy nhiên, tỷ lệ đói nghèo của Campuchia, Indonesia và Philippin cũng rất cao, trên 40%.

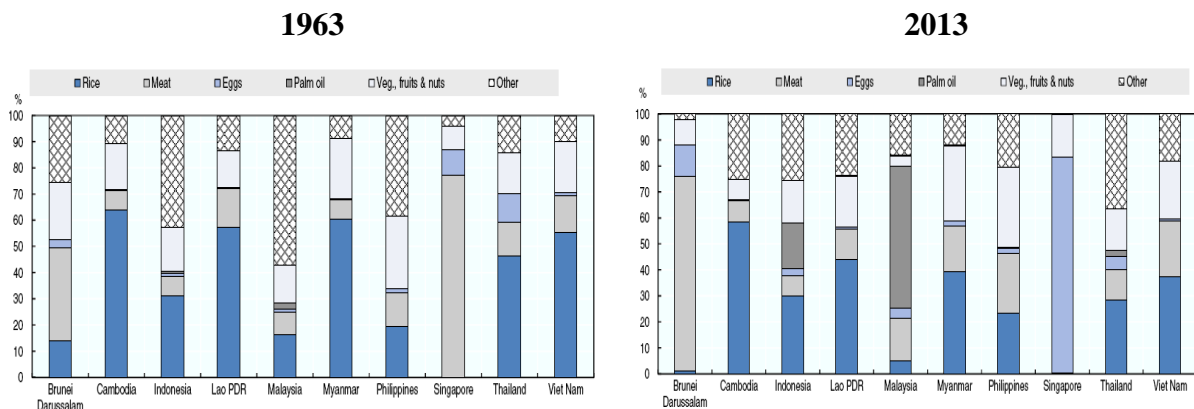
1.1.1. Sản xuất nông nghiệp

Quy mô tương đối của khu vực nông nghiệp ở các nước ASEAN đã thay đổi đáng kể theo thời gian. Tầm quan trọng của ngành nông nghiệp trong GDP và việc làm giảm ở hầu hết các quốc gia giai đoạn 1996 - 2014. Những cải thiện về năng suất và các cơ hội bên ngoài ngành nông nghiệp đã dẫn đến việc sụt giảm đáng kể nhân lực lao động ở một số quốc gia, đặc biệt là Campuchia và Việt Nam. Điều thú vị là tỷ lệ việc làm trong ngành nông nghiệp đã giảm ở Thái Lan ngay cả khi tỷ trọng của khu vực nông nghiệp trong GDP tăng trong giai đoạn này, điều này cho thấy sự dịch chuyển sang sản xuất giá trị cao hơn cùng với những thay đổi trong các khu vực khác của nền kinh tế.

Việc điều chỉnh đáng kể cơ cấu nông nghiệp của các nước ASEAN đã góp phần làm cho sản lượng nông nghiệp tăng lên mạnh mẽ. Kể từ thập kỷ 1960, tăng trưởng sản lượng hàng năm của khu vực Đông Nam Á được đẩy mạnh. Tuy nhiên, tăng trưởng sản lượng nông nghiệp chỉ vượt quá mức tăng trưởng dân số từ những năm 1980, do tốc độ tăng trưởng dân số chậm lại và tốc độ tăng trưởng sản lượng nông nghiệp tăng lên trong giai đoạn từ thập kỷ 1980 đến thập kỷ 2000.

Về tổng thể, cơ cấu sản xuất vẫn được duy trì tương đối ổn định ở một loạt các nhóm hàng hóa của các quốc gia ASEAN. Trồng lúa là hoạt động sản xuất nông nghiệp then chốt, chiếm tỷ trọng lớn hơn trong tổng giá trị sản xuất so với các mặt hàng khác. Mặc dù tình hình sản xuất nhìn chung tương đối ổn định, nhưng vẫn xuất hiện một số xu hướng, đáng chú ý nhất là sự đóng góp của lúa gạo vào tổng giá trị sản xuất nông nghiệp đã giảm từ đầu thập kỷ 1990 - từ khoảng 40% xuống còn gần 30% trong năm 2013. Phần lớn sự thay đổi này là do sự đóng góp ngày càng gia tăng của dầu cọ vào tổng giá trị sản xuất nông nghiệp trong khu vực. Bên cạnh đó, cũng có những thay đổi trong các nhóm hàng hóa khác, chẳng hạn như sản lượng gia cầm tăng trong ngành công nghiệp chế biến thịt.

Các nước thành viên ASEAN đều có những khác biệt rõ rệt về quy mô sản xuất thay đổi theo thời gian (Hình 1.1). Brunei Darussalam tập trung vào các sản phẩm thịt, hầu hết là gia cầm; Malaysia chuyển sang sản xuất dầu cọ; Singapore chuyển từ sản xuất thịt gia cầm sang trứng. Myanmar cũng có những thay đổi trong cơ cấu sản xuất, tăng cường sản xuất thịt, hoa quả và rau. Tỷ trọng giá trị sản xuất gạo của Myanmar giảm khoảng 20 điểm phần trăm từ năm 1963 - 2013.



Hình 1.1. Cơ cấu sản xuất nông nghiệp ở các nước ASEAN

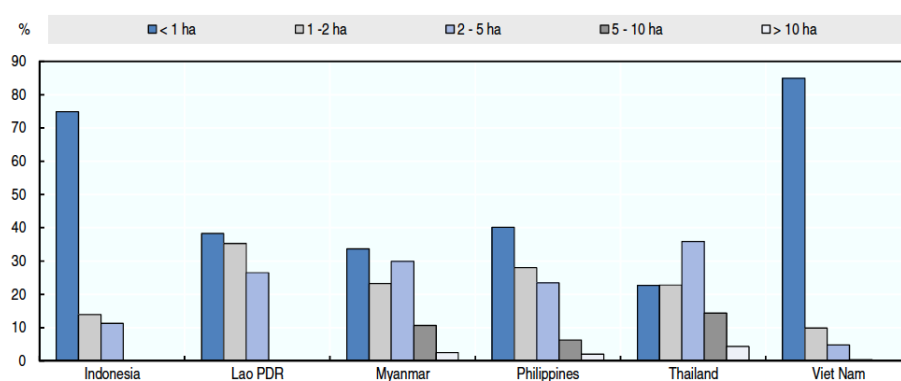
Nguồn: FAO (2016a), FAOSTAT, <http://ffiaostat.fao.org/>.

Năm 2013, trong số các nước thành viên ASEAN, ngành nông nghiệp của Brunei, Campuchia, Malaysia và Singapore phụ thuộc nhiều nhất vào hoạt động sản xuất của một khu vực, lần lượt là thịt, gạo, dầu cọ, trứng. Hoạt động sản xuất của các nước khác đa dạng hơn mặc dù lúa vẫn là cây trồng chủ đạo ở hầu hết các nước. Brunei, Malaysia và Singapore có nhiều thay đổi nhất trong phạm vi ngành nông nghiệp. Ngược lại, Philippin trở nên tập trung hơn, với tỷ trọng gạo trong tổng giá trị sản xuất nông nghiệp tăng lên.

Các dữ liệu có được (gần đây nhất được thu thập từ những năm 2000) cho thấy nhìn chung diện tích trung bình của các trang trại giảm, ước tính khoảng từ 0,8 ha/trang trại ở Indonesia đến 3,2 ha/trang trại ở Thái Lan.

Indonesia là nước có số trang trại nhiều nhất, tương ứng với dân số đông nhất của nước này, với gần 25 triệu trang trại nông nghiệp (năm 2003). Với các quốc gia có số liệu thống kê (Indonesia, Philippin và Thái Lan), các mô hình cho thấy diện tích trung bình của các trang trại giảm. Ở những nước này, những thay đổi về diện tích trung bình của các trang trại là kết quả của chính sách phân bổ lại đất đai, ví dụ như ở Philippin. Xu hướng giảm quy mô trang trại có thể có những ý nghĩa lâu dài đối với tăng trưởng năng suất nông nghiệp nếu nó đi cùng với sự phân mảnh hơn nữa các hoạt động sản xuất. Ngược lại, hai quốc gia dường như có xu hướng tăng quy mô trang trại là Myanmar và Việt Nam. Trong trường hợp của Việt Nam, quy mô trang trại chăn nuôi tăng lên.

Nghiên cứu của Lowder et al. (2014) báo cáo rằng các trang trại quy mô nhỏ hơn 1 ha chiếm ưu thế (Hình 1.2), tuy nhiên nghiên cứu này chỉ giới hạn trong phạm vi thời gian nhất định và chỉ ở một số nước. Indonesia và Việt Nam có số trang trại dưới 1 ha nhiều nhất. Thái Lan và Myanmar nổi bật với nhiều mô hình sở hữu khác nhau, cả hai nước này đều có số trang trại từ 2-5 ha, tương đối cao so với các nước khác.



Hình 1.2. Phân bố quy mô trang trại của các nước ASEAN

Ghi chú: Dữ liệu của Indonesia năm 2003, Lào năm 1998-99, Myanmar năm 2003, Philippin năm 2002, Thái Lan năm 2003 và Việt Nam năm 2001.

Nguồn: Lowder et al. (2014)

1.1.2. Năng suất yếu tố tổng hợp trong sản xuất nông nghiệp của các nước ASEAN

Những cải thiện về năng suất nông nghiệp đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy tăng trưởng sản lượng nông nghiệp của Đông Nam Á trong những thập kỷ gần đây. Theo ước tính của Bộ Nông nghiệp Mỹ (USDA), năng suất yếu tố tổng hợp (TFP)¹ cho toàn khu vực tăng với tốc độ trung bình hàng năm là 2,2%/năm kể từ năm 1991 (tăng trung

¹ Năng suất yếu tố tổng hợp (TFP) là một chỉ số đo năng suất nông nghiệp. Nó phải tính đến tất cả các yếu tố đầu vào của thị trường được sử dụng trong sản xuất nông nghiệp (lao động, đất, vật nuôi, máy móc và các đầu vào trung gian) và so sánh những yếu tố này với tổng sản lượng thị trường được sản xuất (hàng nông sản và cây trồng).

bình 1,4%/năm giai đoạn 1961 - 2012). Hơn nữa, tăng trưởng năng suất nông nghiệp góp phần làm tăng tỷ trọng tăng trưởng đầu ra ngày. Từ năm 2001 - 2012, tăng năng suất chiếm hơn 60% tăng sản lượng, so với 13% của thập kỷ 1980, trong khi đầu vào tăng 2,8% mỗi năm.

Tốc độ tăng trưởng năng suất ở Đông Nam Á tương đối thuận lợi so với các khu vực khác trên thế giới. Trong giai đoạn 2001-12, tăng trưởng năng suất nông nghiệp ở khu vực Đông Nam Á đã vượt mức tăng trưởng ở tất cả các khu vực khác, trừ Tây Á. Hơn nữa, trong cùng thời kỳ, tăng năng suất chiếm tỷ trọng tương tự so với tăng trưởng sản lượng nông nghiệp (63%) trung bình thế giới.

So sánh xu hướng TFP giữa các nước thành viên ASEAN, năng suất tăng mạnh nhất ở Campuchia và Myanmar trong những thập kỷ gần đây. Tăng trưởng năng suất thấp nhất ở Philippin, Lào và Indonesia. Tuy nhiên, ở phạm vi thời gian dài hơn, từ năm 1961-2012, tăng trưởng TFP của Malaysia vượt quá mức đạt được của các nước thành viên ASEAN khác, phản ánh sự gia tăng đáng kể tỷ trọng đầu cộ trong tổng giá trị sản xuất (Phụ lục 1).

Tầm quan trọng của tăng trưởng năng suất trong việc thúc đẩy tăng trưởng sản lượng nông nghiệp khác nhau giữa các quốc gia thành viên ASEAN. Trong giai đoạn 2001-2012, tăng trưởng năng suất chiếm 90% tăng trưởng sản lượng ở Malaysia, 82% ở Thái Lan và 72% ở Philippin. Trong cùng kỳ, tăng trưởng năng suất chiếm khoảng 60% tăng trưởng sản lượng ở Campuchia, Indonesia, Myanmar và Việt Nam. Ngược lại, việc sử dụng đầu vào ngày càng gia tăng đã thúc đẩy tăng trưởng sản lượng ở Lào, chiếm hơn 70% tăng trưởng sản lượng trong giai đoạn 2001-12.

1.1.3. Các xu hướng phát triển bền vững

Đông Nam Á là khu vực có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú, bao gồm dầu mỏ, khí đốt, khoáng sản, rừng và thủy sản, đóng góp đáng kể cho sự thịnh vượng và tăng trưởng kinh tế của khu vực này. Bên cạnh đó, Đông Nam Á còn có nguồn tài nguyên dồi dào, tuy nhiên đất đai lại rất khan hiếm. Đất nông nghiệp bình quân đầu người từ 0,12ha/người ở Việt Nam đến 0,38ha/người ở Campuchia, thấp hơn nhiều so với mức bình quân 0,7 ha/người của thế giới.

Tăng trưởng sản lượng nông nghiệp ở Đông Nam Á đã làm gia tăng áp lực lên các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Diện tích đất nông nghiệp tăng lên ở tất cả các nước trong hai thập kỷ qua không những do các khu vực phi nông nghiệp (rừng, đồng cỏ, đất ngập nước hoặc đất than bùn) được chuyển sang sản xuất nông nghiệp - chủ yếu là cây công nghiệp (đặc biệt là cao su và dầu cộ và cà phê), mà còn do canh tác tự cung tự cấp. Khu vực ASEAN đã bị suy giảm diện tích rừng và trong những năm gần đây, việc mở rộng đất nông nghiệp là nguyên nhân gây mất rừng nhiều hơn so với nguyên nhân xuất phát từ khai thác gỗ.

Việc tăng cường sản xuất nông nghiệp cũng góp phần làm suy thoái tài nguyên, đất và nước. Chất dinh dưỡng trong đất tự nhiên ở Đông Nam Á nhìn chung là ở mức thấp và những hạn chế về chất lượng đất đai ảnh hưởng đến hơn một nửa số đất canh tác của khu vực. Tuy nhiên, những hạn chế của đất tự nhiên còn do việc sử dụng quá nhiều hóa chất

nông nghiệp như phân bón, thuốc trừ sâu và các hóa chất khác; các hoạt động canh tác không bền vững; và sự xói mòn, bao gồm cả hậu quả của nạn phá rừng, dẫn đến sự suy giảm chất lượng và cấu trúc đất. Việc tăng cường sản xuất nông nghiệp cũng góp phần làm giảm chất lượng nước do sự rò rỉ của các dòng chảy chất dinh dưỡng là kết quả của việc sử dụng quá nhiều phân bón (đặc biệt là nitrat và lân) và việc gia tăng chăn nuôi gia súc. Nói rộng hơn, ô nhiễm do khu vực nông nghiệp gây ra là vấn đề nghiêm trọng ở nhiều nước Đông Nam Á.

Khí nhà kính (khí mê-tan và nitơ oxit) phát thải từ sản xuất nông nghiệp ngày càng gia tăng (Bảng 1.1). Lượng phát thải khí nhà kính tính theo lượng carbon dioxide (CO₂) tương đương tăng trong giai đoạn 1990 - 2010 dao động từ 24% ở Indonesia đến 62% ở Myanmar. Năm 2010, tỷ trọng khí phát thải từ sản xuất nông nghiệp trong tổng lượng khí phát thải dao động từ 5,1% ở Malaysia đến 39% ở Campuchia.

Bảng 1.1. Phát thải từ nông nghiệp tính theo lượng CO₂ tương đương (gigagram/năm)

	1990	2000	2010	Thay đổi 1990 - 2010 (%)
Campuchia	13.115,3	14.274,9	18.762,5	43,1
Indonesia	126.343,6	135.554,3	156.226,5	23,7
Lào	5.136,0	5.775,3	7.369,4	43,5
Malaysia	11.250,9	12.164,7	14.967,9	33,0
Myanma	39.841,8	50.095,8	64.635,5	62,2
Philippin	38.165,5	46.678,2	50.783,6	33,1
Thái Lan	55.795,4	55.679,6	70.795,6	26,9
Việt Nam	41.147,9	57.642,7	61.098,8	48,5

Source: FAO (2016a), FAOSTAT, <http://faostat.fao.org/>.

Trong toàn khu vực ASEAN, canh tác lúa chiếm phần lớn lượng phát thải khí nhà kính từ nông nghiệp, tiếp theo là chăn nuôi và sử dụng phân bón tổng hợp. Phát thải từ việc sử dụng phân bón tổng hợp tăng gấp đôi trong giai đoạn 1990 - 2010, đây là nguồn phát thải từ sản xuất nông nghiệp tăng nhanh nhất. Lượng khí thải từ các hoạt động nông nghiệp như đốt và phân hủy phụ phẩm cây trồng cũng gia tăng đáng kể. Phát thải từ canh tác lúa tăng 34% trong giai đoạn 1990-2010. Thay đổi sử dụng đất, bao gồm việc chuyển đổi đất phi nông nghiệp sang đất trồng trọt, cũng là một nguồn phát thải chính của khu vực.

1.1.4. Thương mại các sản phẩm nông nghiệp

ASEAN đóng vai trò ngày càng quan trọng trong thương mại nông sản thế giới và đang dần trở thành khu vực xuất khẩu nông sản ròng với giá trị xuất khẩu đạt khoảng 133 tỷ USD, nhập khẩu đạt 83 tỷ USD vào năm 2012.

Thương mại sản phẩm nông nghiệp nội khối cũng đem lại nguồn cung cấp thực phẩm quan trọng. Tỷ trọng nhập khẩu nông sản từ các nước ASEAN đã tăng lên theo thời gian và chiếm gần 30% tổng giá trị nhập khẩu của khu vực trong năm 2012. Với sự gia tăng đáng kể hàng xuất khẩu nông sản sang các nước ngoài khu vực ASEAN, đặc biệt trong thập kỷ 2000, xuất khẩu nông nghiệp nội khối giảm. Năm 2012, xuất khẩu nội khối giảm khoảng 20% những sau đó tăng trở lại trong các năm sau đó.

Trong số các sản phẩm thương mại: Dầu và mỡ động vật, thực vật (trong trường hợp này là đậu cọ) là những mặt hàng nông sản xuất khẩu quan trọng nhất, chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng giá trị xuất khẩu nông sản của ASEAN, tỷ trọng này cũng tăng trưởng theo thời gian. Cá và thủy sản là mặt hàng xuất khẩu lớn thứ hai của khu vực. Trong khi hàng xuất khẩu khá tập trung, với 10 sản phẩm hàng đầu chiếm khoảng 80% tổng giá trị xuất khẩu, thì hàng nhập khẩu có sự đa dạng hơn với 10 sản phẩm nhập khẩu hàng đầu chiếm khoảng 60% tổng giá trị nhập khẩu. Các sản phẩm sữa, cá, hải sản và lúa mì là các mặt hàng nhập khẩu chính của khu vực.

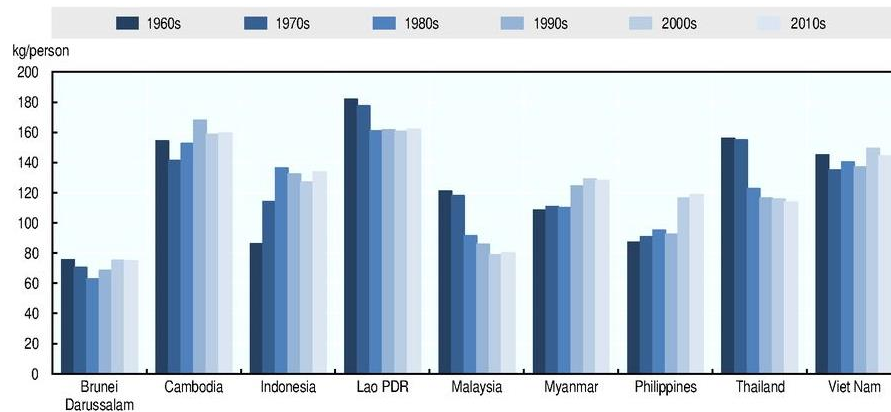
1.1.5. Tình hình sản xuất và thương mại lúa gạo

ASEAN bao gồm các quốc gia lục địa và các quốc đảo. Sự pha trộn về địa lý và khí hậu về cơ bản ảnh hưởng đến hệ thống sản xuất nông nghiệp và lợi thế so sánh vốn có. Đặc điểm địa lý của khu vực thuận lợi cho sản xuất lúa gạo. Trong một thời gian dài, thứ hạng về sản xuất và thương mại của các nước thành viên ASEAN cho thấy một mô hình thống nhất về sản xuất và xuất khẩu ròng cao của các nước lục địa và nhập khẩu ròng cao của các quốc đảo. Mô hình này chủ yếu là do các quốc gia lục địa bị chi phối bởi hệ thống sông ngòi lớn, cung cấp nước và đất dồi dào phù hợp cho sản xuất lúa gạo. Nhìn chung, Việt Nam, Campuchia, Lào, Thái Lan và Myanmar là các nước xuất khẩu gạo ròng, sản xuất nhiều hơn nhu cầu tiêu dùng trong nước. Ngược lại, Indonesia, Malaysia, Philippin, Singapore và Brunei thường là các nước nhập khẩu ròng.

Ảnh hưởng địa lý đối với sản xuất lúa gạo cũng được thể hiện trong các số liệu thống kê về sản lượng tính theo đầu người. Mặc dù, tất cả các quốc gia lục địa đều có sản lượng tính theo đầu người cao so với các nước thành viên ASEAN khác, tuy nhiên không có sự khác biệt đáng kể về năng suất. Một số nước nhập khẩu ròng có năng suất cao hơn các nước lục địa. Tuy nhiên, chỉ có Việt Nam là ngoại lệ duy nhất do duy trì tăng trưởng năng suất cao kể từ đầu thập kỷ 1990. Năng suất cao hơn ở các nước nhập khẩu có thể phần nào được giải thích bởi các áp lực “do đổi mới tạo ra”. Với nguồn tài nguyên đất đai tương đối hạn chế và cạnh tranh từ các nước lục địa sản xuất gạo vốn có lợi thế so sánh đã tạo ra động lực mạnh mẽ cho các nhà sản xuất ở những nước này để cải thiện sản lượng.

Xu hướng tiêu thụ gạo làm thực phẩm bình quân đầu người không đồng đều giữa các quốc gia trong khu vực (Hình 1.3). Ngoại trừ Indonesia, các nước xuất khẩu ròng thường

có mức tiêu thụ cao hơn. Đối với một số nước, tiêu thụ bình quân đầu người đã giảm theo thời gian, xu hướng này đặc biệt rõ rệt ở Malaysia và Thái Lan. Với những nước khác như Indonesia và Philippin, điều này lại ngược lại. Tuy nhiên, gạo được sử dụng làm thực phẩm chỉ là một phần của câu chuyện. Tại một số quốc gia như Myanmar, số liệu thống kê được công bố cho thấy một phần đáng kể gạo tiêu thụ được dùng làm thức ăn chăn nuôi. Dữ liệu của Bộ Nông nghiệp Mỹ (USDA) cho thấy tổng số gạo tiêu thụ tại Mỹ cao hơn các ước tính khác, chủ yếu là do số lượng gạo được dùng làm thức ăn chăn nuôi. Ngoài ra, Bộ Nông nghiệp Mỹ ước tính mức tiêu thụ gần đây tăng ở Việt Nam và Myanmar cũng lớn hơn so với mức thể hiện trong Hình 1.3.



Hình 1.3. Mức tiêu thụ gạo trên đầu người của các quốc gia ASEAN trung bình 10 kg/người

Chú ý: Mức gạo được sử dụng làm thực phẩm tính bằng kg/người/năm. Ước tính trung bình trong từng thập kỷ trong đó số liệu của thập kỷ 2010 không đầy đủ.

Nguồn: FAO (2016a), FAOSTAT, <http://faostat.fao.org/>.

Tầm quan trọng của gạo trong việc đáp ứng tổng lượng calo tiêu thụ đã giảm ở hầu hết các nước ASEAN từ thập kỷ 1960, với sự thay đổi đáng kể nhất ở cả Thái Lan và Malaysia, điều này cho thấy chế độ ăn đa dạng của các nước này so với thập kỷ 1960. Ngược lại, tầm quan trọng của gạo trong chế độ ăn trung bình đã tăng lên ở Philipin và gần đây hơn là ở Brunei, mặc dù mức độ thấp hơn và từ mức cơ sở thấp hơn rất nhiều.

Mặc dù năng lực sản xuất của các nước trong khu vực không giống nhau, một số nước đã tìm cách tự cung lúa gạo như một phương thức để cải thiện tình hình an ninh lương thực. Tuy nhiên, mặc dù một số nước có năng suất cao như Indonesia nhưng một số nghiên cứu cho thấy để đạt được khả năng tự cung ở các quốc đảo sẽ gặp khó khăn. Sử dụng những thông tin trong sản xuất nông nghiệp về năng suất và các nguồn lực sẵn có như đất và nước, nghiên cứu của Clarete (2013) cho thấy, ngay cả khi có sự cải thiện năng suất dự kiến, dựa trên sự tiếp nối của các xu hướng lịch sử, chỉ có một số nhỏ các quốc gia có khả năng tự cung về lâu dài như Indonesia và Philippin, nếu những đột biến trong lịch sử về năng suất được nhân rộng trong tương lai. Về dài hạn, nghiên cứu của Clarete (2013) chỉ ra rằng khả năng Indonesia có thể tự cung được trong sản xuất lúa gạo có thể sẽ rất thấp, chỉ 5%. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng lưu ý rằng nếu những cải thiện về

năng suất được duy trì bền vững, về lâu dài có thể đạt được khả năng tự cung nhưng với chi phí đáng kể do giá nội địa cao cần phải cao để khuyến khích sản xuất.

Một ảnh hưởng khác đối với sản xuất lúa gạo liên quan đến giá cả thị trường. Nhiều quốc gia nhập khẩu trong khu vực đã thực hiện các biện pháp để giảm biến động giá, lo ngại rằng việc này sẽ gây tổn hại cho cả người tiêu dùng lẫn người sản xuất. Đối với các nhà sản xuất, sự biến động giá quá mức có thể làm cho sản xuất và thu nhập không chắc chắn, làm giảm khả năng đầu tư. Điều này đặc biệt đúng khi có rất nhiều nhà sản xuất nhỏ. Đối với người tiêu dùng, vì nhiều người dành phần lớn thu nhập để mua lương thực, sự biến động giá quá mức có thể đẩy các hộ gia đình vào cảnh đói nghèo và bất ổn an ninh lương thực. Những lý do như vậy đã thúc đẩy Chính phủ giảm bớt sự biến động của giá gạo. Các chính sách bình ổn giá thường được thực hiện ở các nước có truyền thống nhập khẩu. Ở các nước nhập khẩu, biến động giá có vẻ ít hơn ở các nước xuất khẩu do chính sách của chính phủ, nhưng giá lại cao hơn đáng kể. Ngược lại, đối với các nước như Việt Nam, nơi mà các nhà sản xuất phải đối mặt với những mức giá thấp hơn và biến động nhiều hơn, sản lượng vẫn có thể tăng đáng kể. Đối với tất cả các nước, ngoại trừ Việt Nam, giá cả trước năm 2007 biến động nhiều hơn giá niêm yết. Xu hướng này phù hợp với sự thay đổi giá của một số mặt hàng trên thị trường thế giới trong những năm gần đây.

1.2. An ninh lương thực

An ninh lương thực là một khái niệm đa chiều. Theo định nghĩa của FAO đã được thống nhất tại Hội nghị Thượng đỉnh Lương thực thế giới năm 1996 và tại Hội nghị Thượng đỉnh mở rộng năm 2001, “An ninh lương thực là trạng thái mà ở đó tất cả mọi người, tại mọi thời điểm, đều có sự tiếp cận cả về mặt vật chất và kinh tế với nguồn lương thực đầy đủ, an toàn và đủ dinh dưỡng, đáp ứng chế độ ăn uống và thị hiếu lương thực của mình, đảm bảo một cuộc sống năng động và khỏe mạnh”. Khái niệm an ninh lương thực có thể được sử dụng ở nhiều cấp độ khác nhau, từ gia đình, cộng đồng cho đến quốc gia và toàn thế giới. Từ khái niệm trên, FAO đã nêu ra một số điều kiện cơ bản cần phải được đáp ứng để đảm bảo an ninh lương thực.

(1) *Sự sẵn có nguồn lương thực*: Sự cung ứng đầy đủ lương thực phải được đảm bảo một cách bền vững, nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của thế giới do dân số gia tăng và chế độ ăn uống đang thay đổi.

(2) *Sự tiếp cận nguồn lương thực*: An ninh lương thực chỉ có thể đạt được khi đảm bảo có sự tiếp cận cả về mặt vật chất và kinh tế với nguồn lương thực. Trong khi những nhân tố ảnh hưởng đến sự tiếp cận về mặt vật chất, chẳng hạn như chiến tranh, cấm vận xuất khẩu hoặc những vấn đề liên quan đến vận tải là phổ biến ở cả các nước phát triển và đang phát triển, thì những nhân tố quyết định đến sự tiếp cận về mặt kinh tế là đặc biệt nghiêm trọng ở các nước đang phát triển.

(3) *Sự ổn định của nguồn cung lương thực*: Lương thực phải được cung ứng với giá cả hợp lý và ổn định. Sự ổn định của nguồn cung lương thực có ý nghĩa quan trọng hơn đối

với các nước đang phát triển, bởi vì các nước này thường phải lệ thuộc nhiều vào nhập khẩu lương thực từ nước ngoài trong khi hạn chế nguồn ngoại tệ.

(4) *Sự an toàn, chất lượng của nguồn lương thực*: Nguồn lương thực cung ứng phải đảm bảo an toàn, có chất lượng tốt, thoả mãn nhu cầu về chế độ ăn uống và thị hiếu của người tiêu dùng.

Tính chất đa chiều của an ninh lương thực có nghĩa là không có một chỉ số đơn lẻ nào biểu thị được mức độ an ninh lương thực ở hiện tại và quá khứ. Mặc dù vậy, hầu hết các thành viên của ASEAN đều có những mức tăng đáng kể về an ninh lương thực kể từ đầu thập kỷ 1990 thông qua việc thực hiện một loạt các biện pháp khác nhau liên quan đến 4 điều kiện trên.

Một biện pháp thường được sử dụng để đo mức độ đảm bảo an ninh lương thực là tỷ lệ suy dinh dưỡng, tỷ lệ này nhìn chung đã giảm ở khu vực này kể từ năm 1992. Mặc dù vậy, các xu hướng ở từng quốc gia không giống nhau: Brunei, Malaysia và Singapore được coi là những nước đảm bảo an ninh lương thực dựa trên các chỉ số suy dinh dưỡng, do dưới 5% dân số bị suy dinh dưỡng. Tỷ lệ suy dinh dưỡng giảm đều liên tục ở một số quốc gia như Lào, Myanmar, Philippin, Thái Lan và Việt Nam. Ở các nước khác, sự sụt giảm không đồng nhất, do một loạt các yếu tố, bao gồm các điều kiện kinh tế vĩ mô, chẳng hạn như cuộc khủng hoảng tài chính châu Á trong trường hợp của Indonesia và xung đột trong nước trong trường hợp của Campuchia.

Tỷ lệ suy dinh dưỡng nhìn chung giảm ấn tượng ở khu vực Đông Nam Á. Vào đầu thập kỷ 1990, tỷ lệ suy dinh dưỡng của khu vực này ở mức cao nhất thế giới, nhưng đến năm 2014, tỷ lệ này đã thấp hơn một số khu vực khác. Indonesia là nước có số người suy dinh dưỡng nhiều nhất, gần 20 triệu người trong giai đoạn 2013-2015.

Chỉ số suy dinh dưỡng cho biết số người không được đảm bảo an ninh lương thực tại một thời điểm nhất định. Tuy nhiên, số người có thể có nguy cơ suy dinh dưỡng lớn hơn do chế độ ăn uống không đủ dinh dưỡng². Nhóm dân số có nguy cơ không được đảm bảo an ninh lương thực thường được cho là những người có chế độ ăn uống thiếu dinh dưỡng nhưng chưa đến mức bị phân loại là suy dinh dưỡng, về cơ bản hai chỉ số này khác nhau. Các số liệu thống kê của FAO cho thấy trung bình có thêm 10% dân số các nước ASEAN có nguy cơ bất ổn an ninh lương thực. Tức là, tỷ lệ không đủ dinh dưỡng cao hơn 10 điểm phần trăm so với tỉ lệ suy dinh dưỡng. Ngay cả đối với các nước phát triển hơn, như Malaysia và Brunei, trừ Singapore, tỷ lệ thiếu dinh dưỡng vượt ngưỡng 5% vẫn được tính là quốc gia đảm bảo an ninh lương thực. Những số liệu thống kê này cho thấy hầu hết các nước thành viên ASEAN vẫn tồn tại nguy cơ bất ổn an ninh lương thực.

Ngoài phương pháp thống kê số lượng người có nguy cơ bất ổn an ninh lương thực, các biện pháp khác cũng chỉ ra những thách thức đáng kể trong việc đảm bảo an ninh lương thực trong khu vực. Một biện pháp được sử dụng để mô tả rõ hơn sự ổn định của

² Chế độ ăn uống không đủ dinh dưỡng được tính toán dựa trên cơ sở nhân khẩu học của một quốc gia và với yêu cầu về ăn uống ở mức tối thiểu. Ngưỡng nhu cầu năng lượng của chế độ ăn không đủ dinh dưỡng cao hơn ngưỡng suy dinh dưỡng

an ninh lương thực đó là tỷ lệ suy dinh dưỡng thể thấp còi ở trẻ em dưới 5 tuổi, cho thấy tỷ lệ bất ổn cao ở khu vực ASEAN. Suy dinh dưỡng thể thấp còi xảy ra khi trẻ em không nhận được đầy đủ thức ăn - hoặc do trẻ được nuôi không đúng cách - để phát triển chiều cao theo độ tuổi, được xác định theo các đặc điểm nhân khẩu học hoặc dân số cụ thể. Như vậy, trong khi tỷ lệ suy dinh dưỡng cho thấy hiện trạng của những cá nhân tại bất kỳ thời điểm nào, tỷ lệ suy dinh dưỡng thể thấp còi phần nào chỉ ra mức độ phổ biến mà các gia đình ở một mức độ nào đó bị bất ổn lương thực đến mức ảnh hưởng đến sức khoẻ. Số trẻ mắc bệnh suy dinh dưỡng thể thấp còi ở ASEAN cho thấy tình trạng bất ổn an ninh lương thực kéo dài, thiếu sự chăm sóc sức khoẻ và vệ sinh, hoặc kết hợp cả hai việc trên ở các quốc gia trong khu vực. Tỷ lệ suy dinh dưỡng thể thấp còi cao nhất ở Lào và Campuchia, thấp nhất ở Thái Lan và Malaysia. Tỷ lệ này không thay đổi nhiều trong hai thập kỷ qua.

Tuy nhiên, các chỉ số an ninh lương thực hàng đầu, bao gồm suy dinh dưỡng thể thấp còi, không bộc lộ được một số khác biệt giữa và bên trong các nhóm dân số, điều này rất quan trọng đối với các nhà hoạch định chính sách khi xem xét để đưa ra những giải pháp hiệu quả nhằm giải quyết tình trạng bất ổn an ninh lương thực. Một số thông tin về mức tiêu thụ thực phẩm trung bình của các hộ gia đình ở Campuchia, Lào và Việt Nam do FAO thu thập cho thấy, các hộ gia đình ở 3 nước này dựa nhiều nhất vào hydrat-cacbon để đáp ứng các nhu cầu năng lượng của mình, từ 70% đến 80% tổng tiêu thụ năng lượng. Đối với nhiều hộ gia đình, phần lớn lương thực tiêu thụ đều do họ tự sản xuất, đặc biệt là đối với các hộ gia đình ở Lào. Các dữ liệu dựa trên sự sẵn có của những loại lương thực khác nhau ở tất cả các nước thành viên ASEAN xác nhận tầm quan trọng của ngũ cốc trong tổng lượng calo tiêu thụ. Khi so sánh với các nước phát triển ở khu vực Châu Á Thái Bình Dương, tầm quan trọng của ngũ cốc đối với các nước ASEAN ở mức cao đáng kể. Trong năm 2007-2009, ngũ cốc chiếm tới gần 59% lượng lương thực sẵn có ở Đông Nam Á, các sản phẩm từ động vật (bao gồm cá) chiếm khoảng 11% và các sản phẩm cây trồng còn lại chiếm 30%. Mức độ sử dụng ngũ cốc làm lương thực cao nhất ở Campuchia và Lào (khoảng 70%) trong khi đó mức độ sử dụng các sản phẩm từ động vật và cá làm lương thực cao nhất ở Việt Nam và Malaysia, tương ứng là 19% và 17%.

II. TRIỂN VỌNG NÔNG NGHIỆP VÀ AN NINH LƯƠNG THỰC CỦA CÁC NƯỚC ASEAN

Trong 20 năm qua, kinh tế và nông nghiệp của các nước thành viên ASEAN đã trải qua sự thay đổi đáng kể. Với tốc độ phát triển ngày càng tăng, năng suất và sản lượng nông nghiệp tăng lên, thu nhập và an ninh lương thực trong khu vực được cải thiện một cách nhanh chóng. Khu vực này cũng trở nên gắn kết hơn với các thị trường nông nghiệp quốc tế.

Về trung hạn (2015-24), những thay đổi trong các nền kinh tế ASEAN, cùng với những thay đổi ở các khu vực khác, sẽ tiếp tục định hình các thị trường quốc tế. Các xu hướng về trung hạn, trong bối cảnh kinh doanh thông thường, sẽ đưa đến những cải thiện

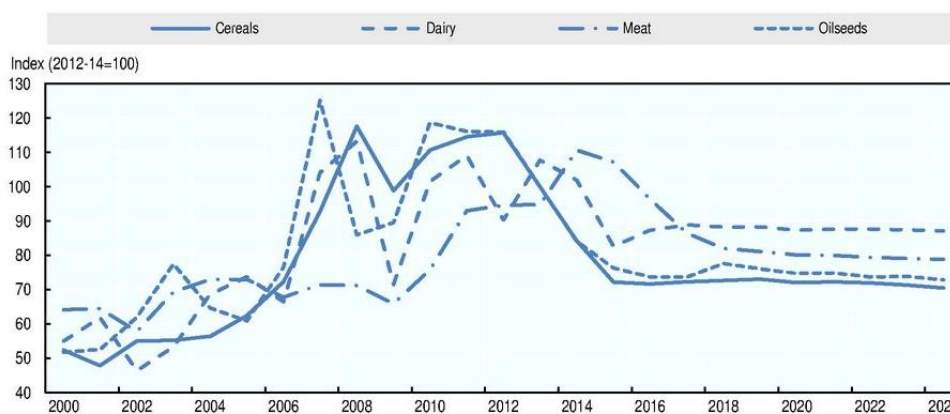
liên tục đối với an ninh lương thực trong khu vực thông qua những thay đổi về sản lượng, giá nông sản, cũng như thu nhập của người dân.

Tuy nhiên, về dài hạn (từ năm 2025 trở đi), ngoài thu nhập tăng cùng với nhu cầu ngày càng tăng và thay đổi, sẽ xuất hiện các áp lực khác có khả năng định hình thị trường, hoạt động kinh tế và an ninh lương thực. Đặc biệt, tác động của những thay đổi trong các điều kiện khí hậu trong khu vực do biến đổi khí hậu toàn cầu và những tác động của thu nhập và nhu cầu ngày càng tăng sẽ bắt đầu đóng một vai trò quan trọng hơn trong việc định hình thị trường.

2.1. Triển vọng thị trường nông nghiệp về trung hạn

2.1.1. Triển vọng nông nghiệp toàn cầu

Trong trung hạn, thị trường nông nghiệp toàn cầu dự kiến sẽ tiếp tục phát triển theo các xu hướng gần đây. Về tổng thể, sản lượng của nhiều mặt hàng nông sản dự kiến sẽ tiếp tục tăng. Ngoài ra, việc cải thiện liên tục năng suất dự kiến của nhiều loại hàng hoá sẽ làm giảm chi phí do sản lượng tăng, dẫn đến sự sụt giảm giá thực từ năm 2016 đến năm 2024 (Hình 2.1). Dự báo này có nghĩa là những cải thiện về năng suất dự kiến, dựa trên những xu hướng trước đây, sẽ lớn hơn mức nhu cầu ngày càng tăng do thu nhập cao hơn và dân số tăng. Cải thiện năng suất cũng sẽ vượt quá sự gia tăng dự kiến về chi phí sản xuất thực tế của các đầu vào. Tuy nhiên, theo xu hướng, các dự báo trung hạn cho thấy mặc dù giá thực tế dự kiến giảm, nhưng sẽ vẫn cao hơn mức trước năm 2007.

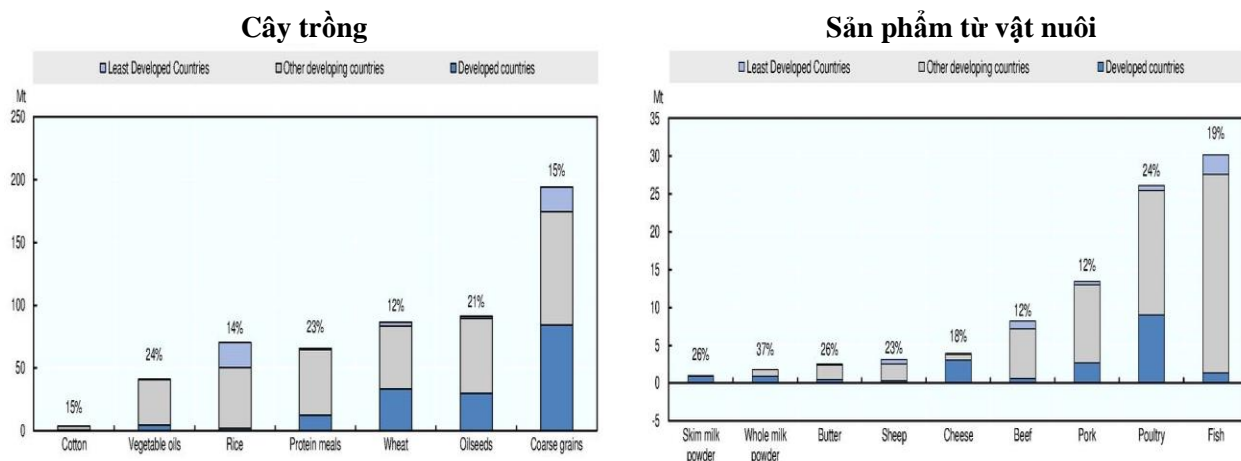


Hình 2.1. Dự báo giá thực phẩm toàn cầu về trung hạn (lần lượt ngũ cốc, sữa, thịt và hạt có dầu (dự báo 2015 -2024)

Nguồn: OECD-FAO (2015)

Theo dự báo, về trung hạn, tất cả các sản phẩm thiết yếu sẽ được điều tiết giá, trong đó, các sản phẩm thịt có mức độ điều tiết lớn nhất. Giá ngũ cốc phần lớn đã được điều tiết trong giai đoạn 2010 - 2012 và sẽ được duy trì trong suốt giai đoạn dự báo. Các sản phẩm sữa dự kiến duy trì mức giá tương đối cao hơn so với trước đây, bất chấp các mức suy giảm gần đây từ năm 2010 - 2012.

Trong các loại hình sản xuất, có một số khác biệt về tăng trưởng tổng thể tổng sản lượng dự kiến (Hình 2.1). Trong số các loại cây trồng, sản lượng hạt thô (bao gồm cả ngô) dự kiến sẽ tăng tuyệt đối, mặc dù từ mức cơ sở cao hơn rất nhiều, do sản lượng tăng ở các nước phát triển và đang phát triển. Sản lượng bông dự kiến tăng ít nhất. Đối với các loại cây trồng khác được dự báo, tăng trưởng sản lượng của ngũ cốc thô dự kiến sẽ thấp hơn nhưng vẫn ở mức dương. Hơn nữa, tăng trưởng sản lượng của hầu hết các loại cây trồng chủ yếu là do sự gia tăng ở các nước đang phát triển và các nước kém phát triển nhất. Những thay đổi này đang chuyển dịch sự cân bằng sản lượng nông nghiệp quốc tế nghiêng sang phía các nước đang phát triển và mới nổi.



Hình 2.1. Sản lượng nông nghiệp toàn cầu dự kiến tăng về trung hạn

Sản phẩm cây trồng và vật nuôi theo nhóm quốc gia, dự báo 2015-2024

Nguồn: OECD-FAO (2015).

Hạt có dầu và nguyên liệu protein (đậu nành hạt, khô đậu nành, khô đậu phộng...) dự kiến sẽ gia tăng nhiều nhất do các mô hình nhu cầu ngày càng thay đổi và đặc biệt nhu cầu sử dụng những sản phẩm này làm thức ăn chăn nuôi ngày càng tăng, do hoạt động sản xuất chăn nuôi tăng lên.

Đối với các sản phẩm từ động vật, cá, thịt gia cầm và thịt lợn là những mặt hàng có sản lượng thay đổi nhiều nhất. Sản lượng của hầu hết các sản phẩm từ động vật thậm chí còn tăng cao hơn sản lượng cây trồng và chủ yếu tập trung ở các nước đang phát triển. Đáng chú ý là đối với các sản phẩm từ động vật, có sự gia tăng đáng kể về sản lượng dự kiến của các sản phẩm liên quan đến sữa. Đối với tất cả các sản phẩm này (sữa bột tách kem, sữa bột nguyên kem, bơ và pho mát), sản lượng dự kiến tăng ít nhất khoảng 20%, cao hơn hầu hết các sản phẩm khác được dự báo.

Cùng với việc tăng sản lượng các mặt hàng nêu trên, trong giai đoạn 2015 - 2024, khối lượng thương mại của nhiều sản phẩm dự báo tăng lên, trong đó tỷ trọng giao dịch của các sản phẩm từ sữa, hạt có dầu, thịt và một số hạt ngũ cốc tăng lên. Tuy nhiên, đối với nguyên liệu protein và dầu thực vật, tỷ trọng giao dịch dự kiến giảm, chủ yếu do nhu cầu trong nước tăng.

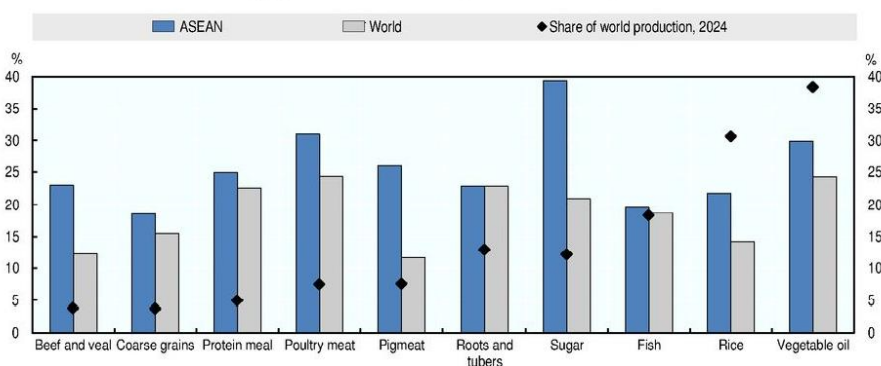
2.1.2. Triển vọng sản xuất và thương mại của các nước ASEAN

Sản xuất

Về trung hạn, những thay đổi về sản lượng có thể phát sinh từ một số nguồn. Chúng có thể liên quan đến những thay đổi về số lượng của những yếu tố đầu vào khả biến được sử dụng, như nhân công, phân bón, nước; hay những thay đổi trong sử dụng vốn và các đầu vào cố định khác như đất và máy móc; nhưng chúng cũng có thể xảy ra do những thay đổi về năng suất của nhà sản xuất. Trong khi các xu hướng dự báo bao gồm những thay đổi trong cả ba yếu tố trên cho các nước ASEAN, mức độ quan trọng của những yếu tố này là không như nhau trong việc thúc đẩy những thay đổi trong tương lai.

Hơn nữa, những thay đổi trong các điều kiện thị trường quốc tế đối với một số sản phẩm cũng sẽ làm thay đổi lợi nhuận và do đó thay đổi các quyết định sản xuất. Các nền kinh tế ASEAN chịu tác động của những thay đổi này, và thực tế, đối với một số sản phẩm, các quốc gia ASEAN nằm trong số các động lực của sự vận động trên thị trường quốc tế.

Đối với cả khu vực nói chung, sản lượng nông nghiệp dự kiến sẽ tăng mạnh ở nhiều mặt hàng (Hình 2.2). Các khu vực có sản lượng tăng trưởng cao nhất là đường, gia cầm và dầu thực vật. Điều quan trọng là tăng trưởng sản lượng của khu vực ASEAN dự kiến sẽ vượt mức trung bình của thế giới đối với hầu hết các sản phẩm, ngoại trừ rễ và củ, làm tăng tầm quan trọng của khu vực này trong việc cung cấp các sản phẩm nông sản trên thế giới cũng như tiềm năng làm tăng tầm quan trọng của thị trường khu vực và quốc tế đối với các nhà sản xuất, vì tăng trưởng sản lượng tương đối mạnh có thể sẽ đi kèm với thặng dư thương mại lớn hơn.

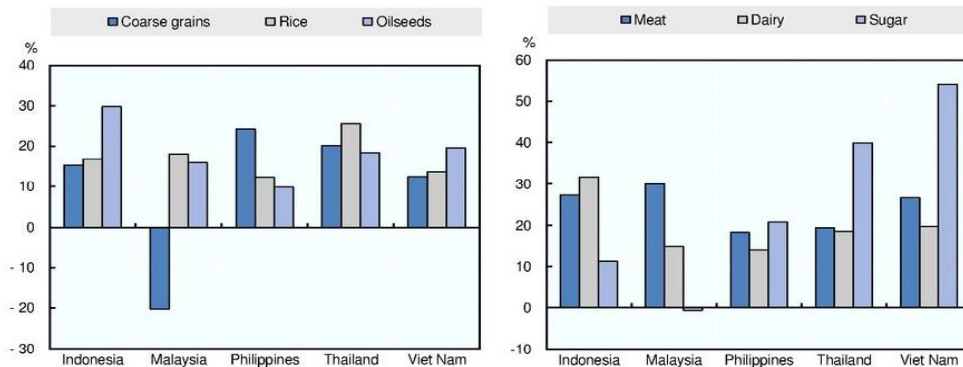


Hình 2.2. Tăng trưởng sản lượng của các nước ASEAN

Tăng trưởng phần trăm về trung hạn và tỷ trọng trong sản lượng thế giới

Nguồn: OECD-FAO (2015).

Tuy nhiên, ở từng quốc gia, thay đổi sản lượng của các mặt hàng thiết yếu không đồng đều (Hình 2.3). Trong khi vẫn có các mô hình tăng trưởng chung, một số thay đổi về sản lượng không đồng đều được quan sát thấy là do những hạn chế về đất cũng như sự thay đổi lợi nhuận tương đối từ các hoạt động sản xuất khác về trung hạn.



Hình 2.3. Triển vọng sản lượng của một số nước thành viên ASEAN
(Phần trăm thay đổi 2014-2024)

Nguồn: OECD-FAO (2015).

Ở 5 nước ASEAN được khảo sát, sản lượng của các mặt hàng chủ lực là gạo, ngũ cốc thô (ngô), đường và đậu nành dự kiến sẽ tăng lên. Ngoại trừ Malaysia, do lợi nhuận cao hơn trong sản xuất hạt có dầu (dầu cọ) và các khu vực khác, các hoạt động dự kiến sẽ thay đổi, dẫn đến sản lượng ngũ cốc thô sụt giảm. Tương tự, vai trò của nghề cá và nuôi trồng thủy sản dự kiến cũng sẽ tăng về trung hạn.

Động lực chính cho tăng trưởng sản lượng của khu vực ASEAN được dự báo là do những cải thiện về năng suất. Trong khu vực ASEAN, hầu hết đất nông nghiệp đã được sử dụng và chỉ được phép gia tăng trong phạm vi hạn chế. Như vậy, sự gia tăng diện tích canh tác một loại cây trồng sẽ dẫn đến việc giảm diện tích canh tác của những cây trồng khác, đó là cải thiện năng suất thông qua tăng thâm canh (sử dụng nhiều hơn các yếu tố đầu vào khả biến, đặc biệt là phân bón hay hạt giống mới) sẽ làm tăng trưởng sản lượng về trung hạn.

Thương mại

Dự báo về những thay đổi thương mại nông sản về trung hạn không giống nhau giữa các nước ASEAN. Indonesia, Malaysia và Thái Lan dự kiến sẽ tăng xuất khẩu hạt có dầu do tăng trưởng sản lượng dầu cọ ở cả các nước này. Trong khi đó, gạo và đường xuất khẩu từ Thái Lan và Việt Nam dự kiến cũng sẽ tăng lên. Xuất khẩu ngũ cốc thô của Indonesia, Malaysia và Philippin dự kiến giảm.

Những thay đổi về nhập khẩu tương đối đồng đều ở các nước ASEAN. Ví dụ, cả 5 nước ASEAN được khảo sát đều được dự báo sẽ tăng nhập khẩu thịt và các sản phẩm từ sữa. Điều này được thúc đẩy bởi nhu cầu thay đổi và thu nhập ngày càng tăng do tăng trưởng kinh tế cao hơn. Đối với các loại ngũ cốc chính, dự báo nhập khẩu lúa mì tăng trên toàn khu vực ở các mức độ khác nhau. Những thay đổi về xuất khẩu gạo tương đối khác nhau, đặc biệt đối với các nước nhập khẩu gạo truyền thống như Indonesia, Philippin và Malaysia. Nhập khẩu dự báo tăng ở Philippin và Malaysia được thúc đẩy bởi nhu cầu trong nước tăng do dân số tăng. Ngược lại, nhập khẩu gạo ở Indonesia dự kiến giảm do nhu cầu đối với gạo giảm và sản lượng trong nước tăng.

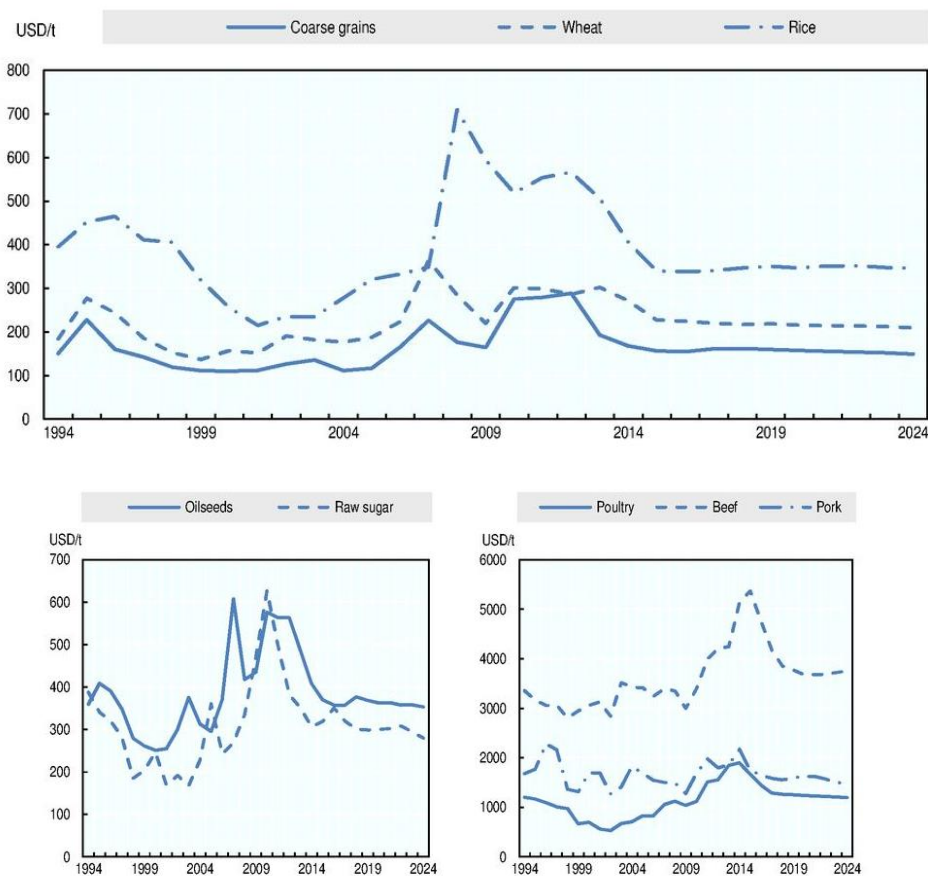
Những thay đổi trong xuất nhập khẩu cho thấy tình hình thâm hụt thương mại của cả khu vực (xuất khẩu ít hơn nhập khẩu của từng quốc gia với các nước khác trên thế giới) đối với hầu hết các mặt hàng. Đối với các nước nhập khẩu ròng, nhập khẩu tăng, trong khi các nước xuất khẩu ròng tăng xuất khẩu tương đối so với nhập khẩu.

Trong một loạt các sản phẩm, có sự chuyên môn hoá về thương mại ở các nước ASEAN. Indonesia và Malaysia sẽ tiếp tục chiếm ưu thế về xuất khẩu dầu thực vật trong khi đó hạt có dầu (đậu nành), lúa mì và ngũ cốc thô sẽ vẫn là mặt hàng nhập khẩu chính của hai nước này (cũng như đối với toàn bộ khu vực). Triển vọng về trung hạn: gạo, khoai lang, củ từ, cá và đường là những mặt hàng xuất khẩu ngày càng quan trọng đối với Thái Lan và Việt Nam, trong khi đó các loại hạt có dầu, nguyên liệu protein và bột mì vẫn là các mặt hàng nhập khẩu chính. Ngược lại, các dự báo về trung hạn của Philippin cho thấy chỉ có sự thay đổi nhỏ và Philippin vẫn là nước nhập khẩu ròng với số lượng nhỏ các mặt hàng khác nhau.

Tuy nhiên, những thay đổi về chính sách có thể ảnh hưởng đến thương mại và sản lượng không được mô phỏng trong giai đoạn dự báo. Trong khi những thay đổi theo bất kỳ hướng nào đều không chắc chắn, phân tích gần đây của OECD cho thấy thương mại và lợi nhuận của các nước ASEAN có thể bị ảnh hưởng tiêu cực đáng kể bởi mức độ can thiệp ngày càng tăng đối với các thị trường nông nghiệp, cả trong phạm vi khu vực và trong các thị trường lớn khác như Trung Quốc và Ấn Độ. Do các nước thành viên ASEAN hiện chiếm tỷ trọng lớn trong thương mại nông sản thế giới, các nhà sản xuất ASEAN khai thác lợi thế cạnh tranh ngày càng gia tăng trong nhiều lĩnh vực nông nghiệp và thực phẩm.

2.1.3. Giá cả của các mặt hàng chính của khu vực

Giá thế giới của các loại cây trồng thiết yếu để đảm bảo an ninh lương thực của khu vực (gạo, đường, đậu nành và ngô) dự kiến giảm so với mức hiện tại và giảm nhẹ giá trị thực so với mức giá của năm 2012 - 2014 về trung hạn (Hình 2.4 - đậu nành được thể hiện bằng hạt có dầu và ngô bằng hạt thô). Điều này cho thấy, giá của mỗi loại cây trồng này dự kiến sẽ duy trì ở mức cao hơn mức đầu thập kỷ 2000.



Hình 2.4. Triển vọng giá các mặt hàng quan trọng đối với ASEAN, 1994 - 2024

Nhiều sản phẩm nông nghiệp khác quan trọng đối với ASEAN cũng có những biến động giá tương tự. Đặc biệt, giá thế giới của các sản phẩm thịt (ngoại trừ thịt bò) và lúa mỳ là các mặt hàng nhập khẩu quan trọng dự kiến sẽ giảm đáng kể so với mức hiện tại. Giá thế giới của những sản phẩm này chịu ảnh hưởng không chỉ bởi những cải thiện về sản lượng và năng suất của chính bản thân khu vực ASEAN mà còn từ khắp nơi trên thế giới.

Điều tiết giá và tăng thu nhập, kết hợp với tăng trưởng kinh tế tương đối cao của khu vực, sẽ dẫn tới việc tiếp tục duy trì các xu hướng cải thiện an ninh lương thực trong quá khứ. Tuy nhiên, năng suất và sự không chắc chắn về kinh tế vĩ mô có thể dẫn đến sự khác biệt đáng kể về lộ trình giá được dự đoán. Đối với hạt thô, phạm vi biến động giá là khá lớn. Phạm vi này tăng theo thời gian do sự kết hợp của những yếu tố không chắc chắn trong giai đoạn dự báo.

2.2. Tác động của sự phát triển của thị trường nông nghiệp đối với an ninh lương thực

2.2.1. Dự báo tình trạng suy dinh dưỡng từ triển vọng trung hạn

Được thể hiện trong các dự báo trung hạn là sự gia tăng đáng kể nguồn cung cấp calo. Trên toàn thế giới, ngành nông nghiệp sẽ cung cấp thêm 2,8 nghìn tỷ kcal/ngày vào năm 2024, trong đó 83% là từ cây trồng. Thu nhập cao hơn ở tất cả các nhóm thập phân vị thu nhập (income deciles)³ cho phép nhiều người tiêu dùng hơn tiếp cận nguồn lương thực và đến năm 2024, số người suy dinh dưỡng được dự báo sẽ giảm gần 153 triệu người so với năm 2015, trong khi tỷ lệ suy dinh dưỡng toàn cầu giảm xuống còn 8%.

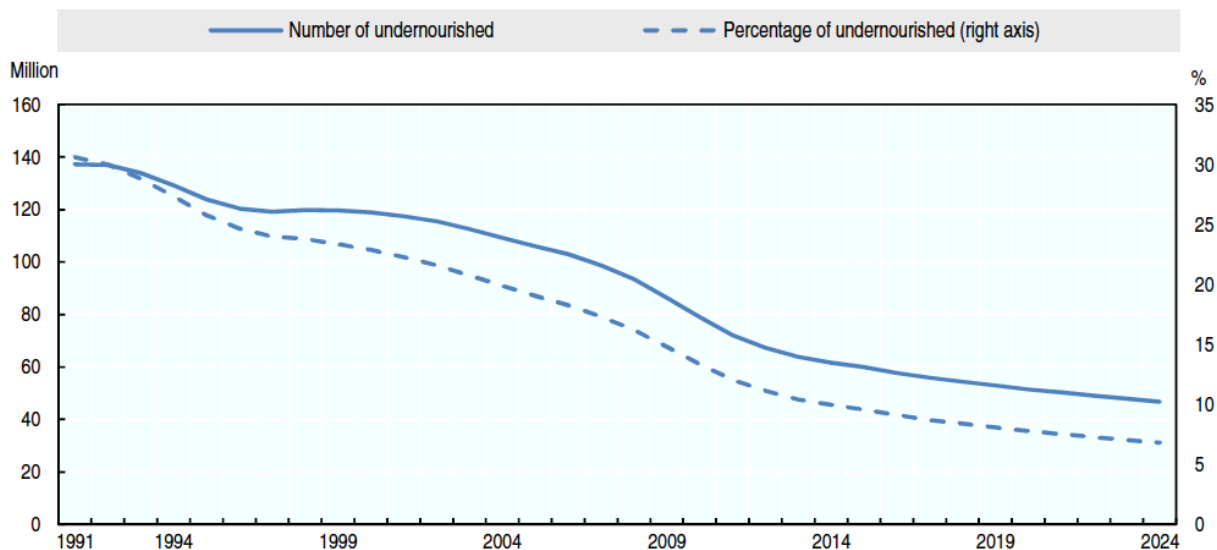
Đối với các nước ASEAN ở giai đoạn trung hạn, hầu hết nguồn cung cấp bổ sung calo sẽ từ các vụ mùa. Ví dụ, ngành nông nghiệp của Indonesia sẽ cung cấp thêm 128 tỷ kcal/ngày, trong đó 93% là từ vụ mùa. Tương tự như vậy, Malaysia dự kiến tăng thêm 15 tỷ kcal/ngày, trong đó 78% là từ vụ mùa; Philippin dự kiến tăng thêm 42 tỷ kcal/ngày, trong đó 84% là từ vụ mùa; Thái Lan dự kiến tăng thêm 17 tỷ kcal/ngày trong đó 86% là từ vụ mùa; Việt Nam dự kiến tăng thêm 39 tỷ kcal/ngày, trong đó 62% là từ vụ mùa.

Thu nhập cao sẽ giúp người tiêu dùng ASEAN có thể tiếp cận nguồn lương thực tốt hơn, và đến năm 2024, số lượng và tỷ lệ người suy dinh dưỡng dự kiến giảm (Hình 2.5). Trong toàn khu vực, số người suy dinh dưỡng ước tính sẽ giảm gần 13 triệu người so với năm 2015. Việc tiếp cận nguồn lương thực tăng lên sẽ không chỉ làm giảm số người phải đối mặt với suy dinh dưỡng mà còn làm giảm mức độ suy dinh dưỡng của những người còn lại. Giảm mức độ suy dinh dưỡng cũng sẽ làm giảm lượng calo tuyệt đối cần thiết để tiếp tục giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng, cho phép đạt được các mục tiêu phát triển bền vững (ví dụ mục tiêu tỷ lệ người suy dinh dưỡng là 5% dân số). Nói chung, lượng calo bổ sung từ nông nghiệp và thủy sản dự kiến sẽ đủ để cho phép nhiều người hơn tiêu thụ trên mức yêu cầu về năng lượng tối thiểu trong chừng mực mà tỷ người suy dinh dưỡng năm 2024 giảm xuống còn 6,8% dân số, trong đó Indonesia và Thái Lan giảm xuống dưới ngưỡng 5%.

Những thay đổi được dự báo về trung hạn cho thấy sự giảm đáng kể số người suy dinh dưỡng ở khu vực ASEAN so với các khu vực khác trên thế giới. Số người suy dinh dưỡng cũng giảm mạnh ở các nước khác trong khu vực Châu Á Thái Bình Dương.

Sự suy giảm số người bị suy dinh dưỡng khác nhau ở các nước. Trong khi thu nhập ngày càng tăng lên ở các nước ASEAN, dân số cũng tăng lên. Với tình trạng dân số tăng lên nhanh chóng, số người suy dinh dưỡng của Philipin tăng lên, mặc dù tỷ lệ suy dinh dưỡng trong tổng dân số giảm. Sự khác biệt này có nghĩa là tình hình an ninh lương thực sẽ vẫn là mối quan ngại của một số nước ASEAN về trung hạn.

³ Thu nhập cao hơn có thể không chuyển thành mức tiêu thụ thực phẩm hoặc sức mua lớn hơn nếu tăng trưởng thu nhập bị lệch hướng tới các nhóm thu nhập cao hơn. Đối với các dự báo được cung cấp ở đây, tăng trưởng thu nhập có liên quan đến tăng trưởng ở tất cả các nhóm thu nhập, do đó duy trì cả phân phối thu nhập hiện tại và các bất bình đẳng có liên quan.



Hình 2.5. Dự đoán tỷ lệ suy dinh dưỡng của các nước ASEAN

Source: OECD estimates based on AGLINK-COSIMO.

Tác động về trung hạn của tình hình suy dinh dưỡng

Triển vọng trung hạn như đã trình bày ở trên giả định rằng các chính sách hiện tại sẽ không thay đổi và các xu hướng trong quá khứ - bao gồm cả những nỗ lực để nâng cao năng suất thông qua cải thiện hệ thống đổi mới và môi trường thúc đẩy sản xuất nông nghiệp - sẽ vẫn duy trì với cùng cường độ. Tuy nhiên, tác động của các hành động bổ sung có thể làm thay đổi xu hướng trong tương lai cũng cần được nghiên cứu. Thực chất, điều này đòi hỏi các Chính phủ, nhà sản xuất và người tiêu dùng phải tiếp tục cải cách và hành động nhiều hơn.

Bốn kịch bản khác nhau đã được nghiên cứu để kiểm tra tác động của chúng đối với an ninh lương thực trong khu vực, mỗi kịch bản đều có những tác động nhất định đến triển vọng về trung hạn. Các kịch bản này bao gồm:

Tăng thu nhập

Trong kịch bản này, tăng trưởng thu nhập cao hơn sẽ dẫn đến sự gia tăng nhanh chóng nhu cầu về lương thực, kết quả là giá lương thực cao hơn một chút so với mức cơ sở. Trong khi đó, người tiêu dùng có thu nhập cao hơn trên toàn thế giới điều chỉnh chế độ ăn uống, tạo ra sự thay đổi rõ nét hơn nhu cầu đối với thịt và các sản phẩm từ sữa nhiều hơn. Tiêu thụ các sản phẩm từ thực vật trên toàn thế giới vào năm 2024 là gần 141 tỷ kcal/ngày (cao hơn 0,7% mức cơ sở), trong khi đó lượng calo tiêu thụ từ các sản phẩm chăn nuôi là 60 tỷ kcal/ngày (nhiều hơn 1,7%). Tuy nhiên, sự gia tăng tiêu thụ phần nào bị suy giảm do giá cả tăng.

Đặc biệt, ở khu vực Đông Nam Á, thu nhập cao sẽ làm tăng số người có khả năng tiếp cận nguồn lương thực, giảm số người suy dinh dưỡng trong khu vực xuống còn 1,2 triệu

người dẫn đến tỷ lệ suy dinh dưỡng giảm 0,2 điểm phần trăm, nhưng vẫn còn 6,6% dân số khu vực Đông Nam Á bị suy dinh dưỡng.

Sự khác biệt về sở thích và giá cả do thu nhập ngày càng tăng dẫn đến các mô hình tiêu thụ khác nhau giữa các nước ASEAN. Ví dụ ở Indonesia, người dân tiêu thụ 2,6 tỷ kcal/ngày từ thực vật (cao hơn mức cơ sở 0,3%), trong khi đó lượng calo tiêu thụ từ các sản phẩm chăn nuôi là 0,7 tỷ kcal/ngày (cao hơn 1,3%). Nhu cầu đối với các sản phẩm chăn nuôi nhiều hơn cũng xảy ra tại Malaysia, Philippin và Việt Nam. Tuy nhiên, Thái Lan có sự gia tăng nhu cầu bổ sung calo từ thực vật.

Trong kịch bản này, hầu hết nhu cầu mới về calo từ thực vật ở các nước ASEAN đều có nguồn gốc từ các sản phẩm của địa phương và trong một số trường hợp, lượng calo xuất khẩu tăng ở Indonesia, Malaysia, Philippin và Thái Lan, ngoại trừ Việt Nam nhập khẩu 71% calo bổ sung từ thực vật so với mức cơ sở. Trong số calo bổ sung từ động vật, tỷ lệ gia súc chăn nuôi tại địa phương là 93% đối với Indonesia, 45% đối với Malaysia, 66% đối với Philippin, 87% đối với Thái Lan và 72% đối với Việt Nam, điều này cho thấy tầm quan trọng của thương mại những sản phẩm này để đáp ứng các yêu cầu trong tương lai và nhu cầu về calo.

Tăng năng suất nông nghiệp

Năng suất cao hơn của tất cả các mặt hàng của các nước đang phát triển dự kiến sẽ làm tăng sản lượng, giảm giá cả và kích thích tiêu dùng. Những cải thiện về mặt cung (trái ngược với nhu cầu trong kịch bản thu nhập cao hơn) có tác động cao hơn một chút đối với việc cải thiện an ninh lương thực, trên toàn thế giới và trong phạm vi các nước ASEAN. Ở khu vực Đông Nam Á, số người suy dinh dưỡng giảm xuống còn 3,5 triệu người so với mức 1,2 triệu người trong kịch bản thu nhập cao. Đối với các nước đang phát triển nói chung và các nước ASEAN nói riêng, sản lượng cao hơn của các mặt hàng thiết yếu kết hợp với giá thấp hơn có tác động lớn hơn đối với việc cải thiện an ninh lương thực so với kịch bản tăng thu nhập, giả định tăng trưởng dân số ở mức cơ sở.

Đối với ASEAN, năng suất cao hơn có tác động ít hơn đối với những thay đổi về thành phần của chế độ ăn uống so với kịch bản tăng thu nhập. Thay vào đó, giá cả thấp hơn dẫn đến sự phụ thuộc tương đối nhiều hơn vào lượng calo từ thực vật so với lượng calo từ động vật. Năng suất tăng cũng làm cho khối lượng xuất khẩu của hầu hết các sản phẩm nông nghiệp trong khu vực tăng.

Tác động kết hợp của tăng thu nhập và tăng năng suất

Tác động kết hợp của tăng 10% thu nhập và năng suất cho thấy tác động của các kịch bản nói trên theo cách bổ sung. Trong khi thu nhập cao hơn làm cho giá cao hơn, tăng năng suất lại làm giá giảm, cho phép đáp ứng được nhu cầu cao hơn mà không cần tăng giá.

Trong kịch bản thứ ba, so với mức cơ sở, 82,6 triệu người trên toàn thế giới sẽ không còn phải đối mặt với tình trạng suy dinh dưỡng, giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng toàn cầu được 1%, xuống còn 6,9% vào năm 2024. Tác động tương tự cũng xảy ra ở Đông Nam Á, số người suy dinh dưỡng giảm ở Indonesia (1,5 triệu), Philippin (1,2 triệu) và Việt Nam (1,1

triệu). Tổng số người suy dinh dưỡng giảm ở khu vực Đông Nam Á sẽ là 4,7 triệu người, giảm 0,7% tỷ lệ suy dinh dưỡng.

Tiếp cận nguồn thực phẩm tốt hơn

Kịch bản này khảo sát khả năng của các hộ gia đình tiếp cận tốt hơn nguồn lương thực sẵn có với giá cả và mức độ cung ứng được đưa ra trong triển vọng trung hạn. Về cơ bản, kịch bản này giả định rằng với mức thu nhập nhất định, sự tiếp cận nguồn lương thực của các hộ gia đình nghèo được cải thiện. Điều này có thể đạt được thông qua mạng lưới an sinh xã hội hoặc các nỗ lực tái phân phối khác, như phiếu lương thực. Kịch bản này giả định rằng nếu nhu cầu về sản lượng không thay đổi, những người trước đây tiêu thụ quá ít sẽ có cơ hội tiếp cận nguồn lương thực nhiều hơn và tiêu thụ nhiều hơn với mức thu nhập không thay đổi so với trước.

Các kết quả này cho thấy việc tiếp cận bình đẳng hơn với lương thực có ảnh hưởng lớn hơn đến an ninh lương thực trên toàn thế giới hơn là thu nhập hoặc tăng năng suất, hoặc thậm chí là sự kết hợp của cả hai yếu tố này. So với mức cơ sở, 139 triệu người trên toàn thế giới không còn phải đối mặt với tình trạng suy dinh dưỡng, giảm 1,7 điểm phần trăm tỷ lệ suy dinh dưỡng toàn cầu, xuống còn 6,2% vào năm 2024.

Các kết quả trên toàn thế giới cũng lặp lại ở các nước Đông Nam Á với tỷ lệ của suy dinh dưỡng của khu vực giảm xuống dưới 5%, do sự tiếp cận với nguồn lương thực của các hộ nghèo được cải thiện. Nhìn chung, số người suy dinh dưỡng giảm còn 14,4 triệu người dẫn đến tỷ lệ suy dinh dưỡng giảm 2,1 điểm phần trăm. Indonesia (4,7 triệu suy dinh dưỡng), Philippin (3,4 triệu) và Việt Nam (2,7 triệu người) là những nước có mức suy dinh dưỡng giảm nhiều nhất. Đối với Việt Nam, trong các kịch bản trước, tỷ lệ suy dinh dưỡng ở mức trên 5%, trong kịch bản này, tỷ lệ suy dinh dưỡng giảm xuống dưới 5%. Những kết quả này cho thấy việc thúc đẩy khả năng tiếp cận lương thực công bằng là cách hiệu quả nhất để giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng.

Một số gợi ý

Thu nhập cao hơn và năng suất được cải thiện - thông qua các tác động đối với giá đầu ra - và sự kết hợp cả hai, tất cả đều có tác động làm giảm tình trạng suy dinh dưỡng. Những gì phân tích này cho thấy là tỷ lệ phần trăm của tăng trưởng năng suất tăng có tác động lớn hơn đến tình trạng suy dinh dưỡng so với mức tăng tỷ lệ tương tự ở thu nhập. Điều này là do tác động của thu nhập đối với giá giá (nói cách khác là tăng giá) so với năng suất (làm giảm giá). Nhìn chung, việc cải thiện sự tiếp cận nguồn lương thực cho phép nhiều người hơn ở nhiều quốc gia hơn được đảm bảo an ninh lương thực so với tất cả các kịch bản đã được nghiên cứu. Đối với các nhà hoạch định chính sách, các hành động được thực hiện sẽ tập trung vào cả ba khía cạnh, có nghĩa là những thay đổi như vậy không phải là những lựa chọn thay thế mà là các bước bổ sung được thực hiện để giải quyết vấn đề bất ổn an ninh lương thực.

Các kịch bản này khẳng định rằng không phải thiếu lương thực là vấn đề cơ bản mà là sự tiếp cận hiệu quả với nguồn lương thực đó. Tuy nhiên, mặc dù sự tiếp cận nguồn lương thực được cải thiện giúp giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng của khu vực xuống dưới 5%,

nhưng tác động này không như nhau ở tất cả các nước. Đối với một số nước như Campuchia, Lào, Myanmar và Philippin, mức độ suy dinh dưỡng ở giai đoạn đầu nghiêm trọng đến mức phải có hành động quyết liệt hơn để tăng khả năng tiếp cận lương thực của những người nghèo nhất.

Các kịch bản được nghiên cứu trong chương này cũng khẳng định rằng thương mại góp phần đảm bảo an ninh lương thực của các nước bằng cách chuyển sản lượng từ các nước thặng dư sang các nước thâm hụt. Vai trò của thương mại phụ thuộc vào hoàn cảnh của từng quốc gia, mặc dù trong nhiều trường hợp, phần lớn lượng tiêu dùng bổ sung có nguồn gốc từ địa phương.

2.3. Tác động của biến đổi khí hậu đối với nông nghiệp và thị trường nông nghiệp

Triển vọng trung hạn cho các thị trường và các kết quả thu được để cải thiện tình hình an ninh lương thực, nhìn chung, tương đối tích cực. Nhiều trong số các động lực thúc đẩy hiệu suất của ASEAN, từ cải thiện năng suất đến tiếp tục mở cửa thị trường khu vực và quốc tế, sẽ mang lại một số lợi ích cho các nhà sản xuất nông nghiệp và giúp thúc đẩy an ninh lương thực của khu vực.

Tuy nhiên, về dài hạn, đến năm 2050, biến đổi khí hậu sẽ đóng vai trò lớn hơn trong việc quyết định các sản phẩm đầu ra cho khu vực nông nghiệp. Một số tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu và biến động khí hậu đã được nhìn thấy trong khu vực. Các sự kiện thời tiết khắc nghiệt không chỉ xảy ra thường xuyên hơn mà còn xảy ra với cường độ cao hơn. Trong vài thập kỷ gần đây, mực nước biển của khu vực ASEAN đã dâng từ 1-3mm/năm, cao hơn một chút so với mức trung bình toàn cầu. Số trận lụt, lốc xoáy và thời kỳ hạn hán cũng tăng lên, dẫn đến sự sụt giảm nguồn nước, đất trồng trọt và đất liền. Về lâu dài, những cú sốc này đối với sản xuất dự kiến sẽ không chỉ dẫn đến sự gián đoạn tạm thời mà còn có ảnh hưởng đến các xu hướng quan sát được. Tác động của các xu hướng này về dài hạn sẽ có tác động đối với cả thu nhập của người sản xuất lẫn giá nông sản và thực phẩm.

Biến đổi khí hậu đã được quan sát có thể sẽ tăng lên trong tương lai. Những thay đổi về lượng mưa do tác động của biến đổi khí hậu dự kiến sẽ tiếp tục tăng lên vào năm 2024. Vào năm 2050, các cơn bão nhiệt đới có thể sẽ tăng lên từ 10 - 20% so với mức hiện tại và nhiệt độ toàn cầu dự kiến cao hơn khoảng 0,7- 0,9⁰C so với mức hiện tại. Đến năm 2100, nhiệt độ trung bình năm ở Indonesia, Philippin, Thái Lan và Việt Nam dự kiến tăng 4,8⁰C. Tại thời điểm đó, mực nước biển trung bình toàn cầu có thể dâng thêm 70cm.

Trong bối cảnh này, việc canh tác cây trồng ngắn hạn sẽ gặp nhiều khó khăn và sản lượng của các cây trồng dài ngày sẽ tiếp tục giảm. Cường độ và tần suất của các trận hạn hán, hiện là thảm họa thiên tai có tác động tiêu cực nhất đến sản lượng hàng năm của khu vực, dự kiến sẽ tăng lên. Các giống lúa được trồng ở Đông Nam Á rất nhạy cảm với hạn hán, do đó, chỉ riêng hạn hán đã có thể ảnh hưởng tiêu cực đáng kể đối với sản lượng của khu vực và thu nhập của các hộ gia đình. Ví dụ ở Campuchia, hạn hán trong giai đoạn 1998 - 2002 đã làm giảm 20% sản lượng gạo. Tương tự, trong năm 2010, Thái Lan đã thiệt hại 450 triệu USD về cây trồng do hạn hán trầm trọng. Trong khi đó, số trận ngập

lụt cũng có thể tăng lên. Ở Thái Lan, sau đợt hạn hán năm 2010, lũ quét đã tàn phá các cánh đồng lúa, gây thiệt hại 40 tỷ USD.

Những tác động tiềm tàng của biến đổi khí hậu đối với nông nghiệp và kinh tế xã hội có sự không chắc chắn. Cụ thể, sự không chắc chắn ở phạm vi thay đổi lượng phát thải trong tương lai và tác động của những thay đổi này đối với khí hậu - sự không chắc chắn tồn tại trong phạm vi mức độ hành động của các nước trên thế giới, sự tồn tại của các điểm tới hạn trong các hệ thống tự nhiên và vai trò tiềm năng của việc đóng góp và đối phó với những tác động của thiên nhiên. Trong phần này, hai mô hình riêng biệt được sử dụng (mô hình IMPACT và ENV-Linkage) để tìm hiểu các tác động có thể xảy ra đối với khu vực Đông Nam Á. IMPACT là mô hình cân bằng một phần nông nghiệp toàn cầu do IFPRI phát triển và ENV-Linkages là mô hình cân bằng tổng thể hữu hình do OECD phát triển. Cả hai mô hình này đều có thể được sử dụng để đánh giá cả triển vọng dài hạn của khu vực và các ứng phó chính sách có thể có. Mô hình ENV-Linkages hiện rất phù hợp cho việc phân tích chính sách, phân tích năng suất và thương mại; tuy nhiên, nó có hạn chế về một số chính sách thích ứng với biến đổi khí hậu. Mặt khác, mô hình IMPACT được thiết kế để phân tích năng suất và phân tích sự thích ứng với biến đổi khí hậu. Mô hình này có thể tích hợp các thông tin chi tiết hơn về các sản phẩm nông nghiệp, thị trường, công nghệ sản xuất, môi trường, sử dụng đất và các cú sốc hay can thiệp chính sách, nhưng không thể đánh giá đầy đủ các tác động của biến đổi khí hậu và các chính sách thích ứng cho một tập hợp rộng hơn các hoạt động kinh tế. Việc kết hợp cả hai mô hình này cung cấp các kết quả định lượng về triển vọng dài hạn cho khu vực Đông Nam Á.

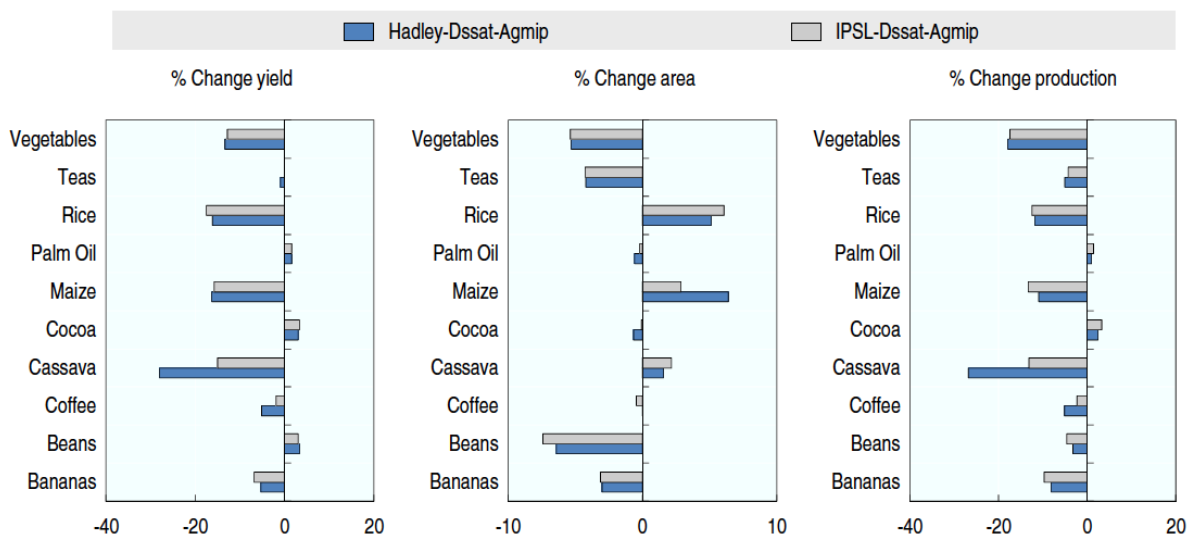
Về sản xuất

Đến năm 2050, biến đổi khí hậu có khả năng tác động đáng kể đến nông nghiệp trong trường hợp không có các chính sách ứng phó để hỗ trợ thích ứng hoặc giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu. Điều đó cho thấy, các hành động toàn cầu đã bắt đầu được thực hiện và các Chính phủ đã có các hành động, cùng với các thoả thuận đạt được tại Hội nghị các bên (COP21) trong khuôn khổ Hội nghị Liên Hợp Quốc về biến đổi khí hậu lần thứ 21 vào năm 2015 nhằm giải quyết một số hậu quả tiêu cực có thể xảy ra của biến đổi khí hậu. Các dự báo được trình bày ở đây nên được xem như là dấu hiệu của những hậu quả có thể xảy ra do không hành động hoặc trì hoãn.

Biến đổi khí hậu dự kiến sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến nông nghiệp ở các nước ASEAN nói chung. Cả hai hình thức canh tác nông nghiệp có tưới tiêu và chỉ sử dụng nước mưa sẽ bị ảnh hưởng bởi ảnh hưởng dự kiến đối với năng suất mặc dù nhìn chung, năng suất và sản lượng của sản xuất nông nghiệp chỉ sử dụng nước mưa bị tác động tiêu cực mạnh hơn do năng lực hạn chế của người sản xuất trong việc cung cấp đủ nước. Với phần lớn sản lượng lương thực chủ yếu là từ các cánh đồng chỉ sử dụng nước mưa - khoảng 55% tổng sản lượng gạo ở Đông Nam Á - ảnh hưởng tổng thể đến năng suất có thể là đáng kể.

Các tác động dự kiến đến năng suất được tính toán tương đối so với mức cơ sở khi không có tác động của biến đổi khí hậu. Đó là, từ nay đến năm 2050, năng suất vẫn tăng nhưng ở mức thấp hơn trước đây. Dự báo về những tác động của biến đổi khí hậu đối với

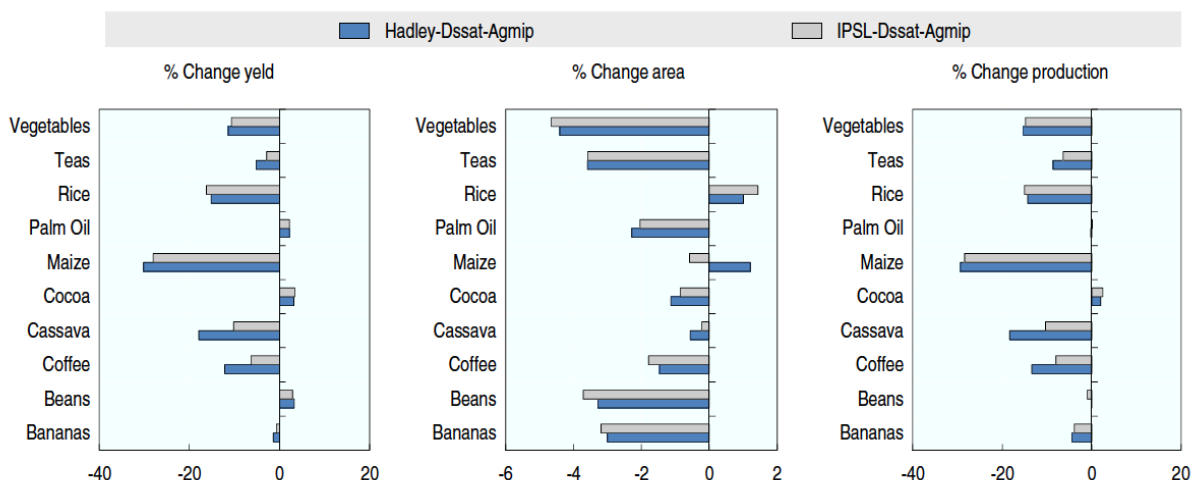
năng suất canh tác nông nghiệp có tưới tiêu và chỉ sử dụng nước mưa vào năm 2050 ở khu vực Đông Nam Á được thể hiện trong hình 2.6 và 2.7. Đối với hầu hết các loại cây trồng thiết yếu bao gồm lúa, ngô và sắn, các dự báo cho thấy sự suy giảm tăng trưởng năng suất. Tác động tích lũy của sự suy giảm này vào năm 2050, nếu kết quả trung bình của hai mô hình khí hậu được tính toán, có thể là năng suất lúa được canh tác chỉ sử dụng nước mưa (có tưới tiêu) thấp hơn 17% (16%) so với không có biến đổi khí hậu, năng suất ngô giảm 16% (29%) và năng suất sắn giảm 21% (14%). Rau, chuối, cà phê và chè cũng sẽ bị ảnh hưởng, nhưng ở mức độ thấp hơn, với năng suất không giảm ở các vùng canh tác có tưới tiêu và giảm 13% đối với các vùng canh tác chỉ sử dụng nước mưa. Đậu, ca cao và dầu cọ là những cây trồng duy nhất có thể hưởng lợi từ những thay đổi do biến đổi khí hậu, với năng suất tăng 3% cho cả hai loại hình canh tác cho cacao và đậu, 2% cho dầu cọ so với mức cơ sở.



Hình 2.6. Các tác động của biến đổi khí hậu đối với canh tác chỉ sử dụng nước mưa ở Đông Nam Á

(Thay đổi % năng suất, diện tích và sản lượng vào năm 2050 so với tình hình không có biến đổi khí hậu)

Source: OECD estimates based on IFPRI IMPACT model.



Hình 2.7. Tác động của biến đổi khí hậu đối với cây trồng có tưới tiêu ở Đông Nam Á

(Thay đổi % năng suất, diện tích và sản lượng vào năm 2050 so với tình hình không có biến đổi khí hậu)

Source: OECD estimates based on IFPRI IMPACT model.

Sự thay đổi về lợi nhuận phát sinh từ những thay đổi về năng suất - kết hợp với những tác động của thay đổi về giá, được thảo luận dưới đây và nhu cầu - dự kiến sẽ ảnh hưởng đến việc sử dụng đất trong khu vực. Các nhà sản xuất kỳ vọng sẽ ứng phó được với những thay đổi về giá và chi phí sản xuất - về dài hạn - để có thể tăng sản lượng. Với nhu cầu mạnh mẽ và không ổn định, đặc biệt đối với các mặt hàng chủ lực, năng suất của các loại cây lương thực thiết yếu như gạo, ngô, sản tăng sẽ thúc đẩy việc phân bổ đất cho những hoạt động này. Việc tái phân bổ này làm giảm diện tích đất sẵn có cho các hoạt động trồng trọt và chăn nuôi, trong đó diện tích trồng chuối, đậu và cà phê dự kiến sẽ thay đổi rõ rệt. Các tác động này (một lần nữa, là kết quả trung bình của 2 mô hình khí hậu) dao động với diện tích tăng từ 2 - 6% đối với lúa, ngô và sắn, giảm từ 3 - 7% đối với rau, chuối, đậu và đặc biệt là chè (hình 2.6 và 2.7). Diện tích thay đổi nhiều nhất đối với các khu vực canh tác chỉ dùng nước mưa. Do hầu hết cây trồng ở Thái Lan, Myanmar, Lào và Campuchia được canh tác chỉ dựa vào nước mưa và không tưới tiêu nên các quốc gia này sẽ có những thay đổi nhiều nhất trong phân bổ diện tích.

Không phải tất cả các nước ASEAN đều bị ảnh hưởng như nhau. Các nước trong khu vực có các điều kiện khí hậu khác nhau, và như vậy, tác động của biến đổi khí hậu do đó không như nhau ở tất cả các khu vực. Biến đổi khí hậu dự kiến sẽ có tác động lớn hơn đến một số loại cây trồng ở một số nước, do đó tạo ra sự khác biệt về thay đổi sử dụng đất trong khu vực và tiếp tục bị ảnh hưởng bởi sự không đồng đều về sản lượng của canh tác nông nghiệp có tưới tiêu và chỉ sử dụng nước mưa. Các tác động đa dạng của biến đổi khí hậu cho thấy các thị trường khu vực sẽ có lợi ích lớn hơn từ các sản phẩm nông nghiệp, cho phép các nước ASEAN có thể bù đắp một phần những ảnh hưởng tiêu cực đến sản xuất và giá cả trong nước do sự lan rộng các rủi ro khí hậu trong khu vực.

Tác động không đồng của biến đổi khí hậu được nhấn mạnh trong trường hợp hai loại cây trồng quan trọng của khu vực ASEAN là lúa và sắn. Vào năm 2050, những ảnh hưởng tiêu cực đối với năng suất lúa gạo canh tác chỉ sử dụng nước mưa lớn nhất ở Thái Lan, trong khi năng suất lúa gạo canh tác chỉ sử dụng nước mưa của Malaysia sẽ ít bị ảnh hưởng nhất. Hiện nay, phần lớn sản lượng gạo ở Thái Lan là từ hình thức canh tác chỉ sử dụng nước mưa và do vậy không có thay đổi về cơ sở hạ tầng tưới tiêu cho lúa. Đối với sắn, năng suất giảm nhiều ở đồng bằng sông Cửu Long (đặc biệt ở Thái Lan và kéo dài đến bán đảo Malay). Myanmar, một phần của Malaysia và miền Bắc Việt Nam sẽ ít bị ảnh hưởng nhất, mặc dù vẫn còn tiêu cực. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, mặc dù những dự báo này cho thấy sản lượng giảm tương đối so với mức cơ sở, so với mức năm 2015, năng suất vẫn được kỳ vọng tăng lên nhờ những cải thiện về năng suất theo thời gian.

Về giá cả

Tác động của biến đổi khí hậu đối với sản xuất sẽ tác động đến thị trường. Trên toàn thế giới và khu vực Đông Nam Á, biến đổi khí hậu dự kiến sẽ làm tăng giá thực của các mặt hàng nông sản so với tình huống không có biến đổi khí hậu. Những mô hình này nổi lên như là những tác động tích lũy của các cú sốc và biến đổi khí hậu chuyển thành những thay đổi trong các xu hướng giá thực.

Sự tăng giá chủ yếu là do những thay đổi về năng suất. Tăng trưởng năng suất thấp hơn đáng kể, đặc biệt là các mặt hàng chủ lực, kết hợp với nhu cầu không đồng đều, dẫn đến giá cao hơn so với tình huống không có biến đổi khí hậu. Giá cả trên thế giới dự kiến sẽ tăng đối với tất cả các sản phẩm nông nghiệp được khảo sát. Tuy nhiên, ở Đông Nam Á, giá các loại cây lương thực thiết yếu như lúa, ngô và sắn dự kiến sẽ tăng cao hơn các khu vực khác trên thế giới. Giá gạo, ngô và sắn trung bình cao hơn từ 45% đến trên 55% khi các tác động của biến đổi khí hậu được đưa vào dự báo, so với mức cơ sở không có biến đổi khí hậu.

Về thương mại

Tiếp theo các tác động của biến đổi khí hậu đối với sản xuất và giá cả, các dự báo cho thấy thương mại nông nghiệp giữa các nước ASEAN và các nước khác trên thế giới cũng sẽ giảm. Tác động đối với thương mại từng sản phẩm vừa trực tiếp và gián tiếp. Những tác động trực tiếp do những thay đổi về năng suất và sản lượng cây trồng, tạo ra ít thặng dư thương mại hơn trên các thị trường thế giới. Những tác động gián tiếp liên quan đến việc sử dụng đầu vào giá cao hơn trong sản xuất các sản phẩm nông nghiệp khác, như giá thức ăn chăn nuôi từ cây trồng cao hơn phục vụ chăn nuôi và sản xuất thịt, do đó làm giảm khả năng cạnh tranh tương đối của các ngành công nghiệp này. Tương tự như vậy, đối với các sản phẩm thực phẩm chế biến, chi phí đầu vào ngày càng tăng làm giảm tương đối khả năng cạnh tranh của khu vực. Một yếu tố nữa góp phần vào tác động này là sự duy trì các chính sách thương mại hạn chế hiện nay ở một số quốc gia, có thể mở rộng phạm vi biến động giá do chúng hạn chế khả năng của thương mại trong việc tiết chế tăng giá.

Thương mại lúa gạo chịu tác động tiêu cực đáng kể của biến đổi khí hậu. Điều này là do những tác động của biến đổi khí hậu đã đề cập ở trên - làm giảm lượng gạo dư thừa cho thương mại với các nước trên thế giới - được kết hợp bởi ảnh hưởng của các chính sách trong nước và thương mại. Thị trường lúa gạo và thương mại lúa gạo cũng bị ảnh hưởng tiêu cực ở mức độ lớn bởi một số can thiệp chính sách khác nhau của Chính phủ, cả trong khu vực và trên thế giới. Sự sụt giảm khối lượng thương mại tại các thị trường nhỏ có thể có ý nghĩa đối với việc định giá của khu vực và khả năng của từng quốc gia để đối phó với những cú sốc có thể làm gián đoạn sản xuất trong nước, do đó ảnh hưởng tiêu cực đến an ninh lương thực.

Vai trò của thích ứng

Với những tác động tiêu cực tiềm ẩn của biến đổi khí hậu đối với khu vực, cần phải tìm ra một số lợi ích tiềm năng của các hành động của Chính phủ. Cụ thể, các chiến lược thích ứng với biến đổi khí hậu có tiềm năng tránh hoặc ít nhất là giảm bớt một số tác động dự kiến đối với các nước và các thị trường. Ngoài việc thích ứng, những nỗ lực giảm nhẹ liên quan đến hấp thụ cacbon trong đất mặc dù không được nghiên cứu chi tiết trong phần này nhưng cũng có tiềm năng tác động tích cực đến an ninh lương thực (Hộp 2.1).

Giải pháp cho các hành động thích ứng chủ yếu là phát triển công nghệ mới và ứng dụng các kỹ thuật mới hoặc sử dụng nhiều hơn các kỹ thuật hiện có làm giảm chi phí của các biện pháp thích ứng hoặc cung cấp các phương thức thích ứng mới. Những công nghệ này có thể đóng vai trò then chốt trong các khu vực, chẳng hạn như nông nghiệp, vốn dễ bị tổn thương trước các tác động của biến đổi khí hậu. Vai trò này đang được thừa nhận - thích ứng với biến đổi khí hậu là một trong những mục tiêu chính của các chính sách nghiên cứu và phát triển trên toàn thế giới, bao gồm cả các nền kinh tế ASEAN.

Một số loại thực hành và công nghệ thích ứng là cần thiết để tạo điều kiện thuận lợi cho việc thích ứng của ngành nông nghiệp, bao gồm từ việc phát triển các giống cây trồng mới đến việc sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên sẵn có thông qua các kỹ thuật tốt hơn, ví dụ như kỹ thuật tưới tiêu. Kịch bản được trình bày dưới đây khảo sát một trong những công nghệ thích ứng - sự phát triển của các giống cây trồng mới có khả năng duy trì năng suất cao hơn trong điều kiện khí hậu biến đổi. Một số tổ chức nghiên cứu hiện đang làm việc để phát triển hoặc cải tiến các giống cây trồng mới có khả năng phục hồi tốt hơn trước tác động của biến đổi khí hậu và đáp ứng được nhu cầu lương thực trong tương lai. Các trung tâm nghiên cứu do tư nhân tài trợ cũng tích cực hơn trong lĩnh vực này. Một ví dụ về những giống mới này là gạo C4 đang được Viện Nghiên cứu Lúa Quốc tế (IRRI) ở Philipin phát triển. Công nghệ này được kỳ vọng có thể làm tăng năng suất lúa gạo từ 30 - 50% trong khi tăng khả năng chống chịu trước những biến đổi thời tiết.

Một ví dụ về vai trò của các công nghệ thích ứng, kịch bản mô phỏng các tác động của việc đưa ra giống lúa mới tương tự như giống lúa C4 do IRRI phát triển đã được khảo sát. Kịch bản này xem xét những tác động đối với ASEAN nói chung. Giống mới này được cho là làm tăng năng suất của lúa gạo lên 15% vào năm 2050, dựa trên công trình nghiên

cứu của Sheehy và Mitchell (2015). Để phản ánh quá trình phổ biến công nghệ, tỷ lệ thích ứng tối đa dự kiến đạt 80% vào năm 2045. Mô hình IMPACT giả định rằng các nhà sản xuất trong nước sẽ không phải đối mặt với chi phí sản xuất hoặc đầu vào cao hơn sau khi đưa giống lúa mới này vào canh tác. Kịch bản này cũng giả định không có chi phí phát triển, triển khai hoặc chi phí cơ hội.

Trong kịch bản này, việc cách tác giống lúa mới được cải tiến đã làm tăng sản lượng lên đến 14%, nhưng quan trọng hơn, việc này cũng có những tác động đáng kể đến sử dụng đất. Mặc dù có các ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, dự báo của mô hình này cho thấy sự gia tăng tổng thể nguồn cung cấp lúa gạo trong vài thập kỷ tới là kết quả của giống lúa mới này. Việc chuyển đất canh tác các loại cây trồng khác sang đất trồng lúa cũng giảm đáng kể. So với mức cơ sở không có biến đổi khí hậu, diện tích đất nông nghiệp có tưới tiêu dành cho canh tác lúa giảm gần 1%, với sự sụt giảm thậm chí lớn hơn đối với đất canh tác lúa chỉ dùng nước mưa (gần 2%). Những thay đổi này làm tăng diện tích đất trồng cây trồng khác và do đó làm tăng sản lượng của các loại cây trồng này, hạn chế áp lực lên giá cả hàng hóa nói chung.

Hộp 2.4. Giảm thiểu biến đổi khí hậu và an ninh lương thực

Bên cạnh các hoạt động thích ứng, những hoạt động để giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu cũng có thể ảnh hưởng tích cực đến an ninh lương thực. Đầu tiên, chúng có thể làm giảm bớt sự thay đổi có thể xảy ra do sự gia tăng khí nhà kính trong khí quyển. Thứ hai, bản thân các hoạt động này cũng có thể ảnh hưởng đến sản xuất nông nghiệp và lương thực.

Một số nghiên cứu đã kiểm tra vai trò của hấp thụ cacbon trong đất trong việc giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu và thúc đẩy sản lượng nông nghiệp và lương thực - một đặc điểm được công nhận trong các thỏa thuận tại Hội nghị Liên hợp quốc về Biến đổi Khí hậu, COP21 vào năm 2015. Ví dụ, nghiên cứu của Lal (2004, et al., 2007) cho thấy việc xử lý đất nông nghiệp bị suy thoái có thể giúp giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu và cải thiện sản lượng nông nghiệp. Để làm được điều đó, cần phải áp dụng một loạt các biện pháp quản lý đất và canh tác nông nghiệp, bao gồm kỹ thuật canh tác không cày bừa đất, cây trồng phủ đất, quản lý dinh dưỡng, sử dụng phân bón và bùn, cải thiện chăn thả gia súc, bảo tồn và sử dụng nước, tưới tiêu hiệu quả, thực hành nông lâm kết hợp và trồng cây năng lượng trên các vùng đất trống thay vì chuyển sản xuất thực phẩm sang nơi khác. Nghiên cứu của Lal (2004) cho thấy, mặc dù có sự khác nhau giữa các loại đất, tăng lượng cacbon trong đất cũng sẽ làm tăng năng suất cho các loại cây trồng như lúa mì, ngô và đậu đũa.

Nguồn: Lal (2004), Lal et al. (2007), Lal (2010).

Bảng 2.1. Các công nghệ và kỹ thuật nông nghiệp để thích ứng với biến đổi khí hậu

Dự báo tác động của biến đổi khí hậu	Công nghệ hoặc kỹ thuật thích ứng
Giảm năng suất cây trồng do nhiệt độ cao hơn	Các giống cây trồng mới có tính chịu nhiệt cao hơn
Giảm năng suất cây trồng trong canh tác nông nghiệp chỉ sử dụng nước mưa, do lượng mưa ít hơn	Các giống cây trồng mới có nhu cầu ít nước hơn Các kỹ thuật thu gom, dự trữ và phân phối nước tiên tiến

	Các kỹ thuật tưới tiêu tiên tiến
Giảm năng suất cây trồng ở đất canh tác có tưới tiêu, do lượng nước dùng cho tưới tiêu giảm đi	Cải thiện hiệu quả tưới tiêu Các giống cây trồng mới có nhu cầu ít nước hơn Khả năng viễn thám và thời gian thực để cải thiện việc quản lý nước và hiệu quả sử dụng nước (ví dụ như độ ẩm của đất, sự bốc hơi)
Nguồn nước tưới tiêu giảm, do sự xâm nhập của nước mặn	Tạo ra các rào cản để ngăn xâm nhập mặn Tăng cường tầng ngậm nước bền vững có thể chống đỡ được Các giống cây trồng mới có khả năng chịu mặn cao hơn Các kỹ thuật thu gom, dự trữ và phân phối nước tiên tiến
Giảm năng suất cây trồng do lũ lụt hoặc úng nước	Các giống cây trồng mới có khả năng chịu ẩm cao hơn Kỹ thuật thoát nước hoặc kiểm soát lũ tiên tiến
Tăng tỷ lệ mắc bệnh sâu bệnh hại cây trồng	Các giống cây trồng mới có khả năng kháng sâu bệnh Các kỹ thuật quản lý sâu bệnh tiên tiến
Mất mùa do thời tiết khắc nghiệt	Hệ thống cảnh báo sớm và dự báo thời tiết khắc nghiệt tiên tiến Các kỹ thuật tiên tiến để tăng khả năng phục hồi của cây trồng trước các điều kiện thời tiết khắc nghiệt

Nguồn: ADB (2014).

Những tác động đến sản lượng cũng tác động đến giá cả. Việc đưa các giống lúa mới vào canh tác dẫn đến sự sụt giảm giá thị trường thế giới trong chừng mực mà mức giá gần như tương đương với mức giá thế giới khi không có biến đổi khí hậu. Giá gạo thế giới dự báo sẽ giảm 7%, so với tình huống không có các chính sách thích ứng. Hơn nữa, do sự sẵn có của đất nhiều hơn, giá của các loại cây trồng khác cũng sẽ giảm, dưới 1%.

III. CHÍNH SÁCH AN NINH LƯƠNG THỰC CỦA CÁC NƯỚC ASEAN

3.1. Chính sách an ninh lương thực

Trong cả khu vực ASEAN, các chính sách đảm bảo an ninh lương thực có xu hướng tập trung vào sự có sẵn của lúa gạo sản xuất trong nước. Việc tập trung vào lúa gạo đã thúc đẩy việc áp dụng các chính sách hướng tới mục tiêu tự cung cấp ít nhất là với lúa gạo hoặc một số sản phẩm thiết yếu. Sự quan tâm đến lúa gạo của chính phủ trong khu vực là do tầm quan trọng của nó đối với người tiêu dùng và người sản xuất. Tỷ lệ tiêu thụ gạo

cao và chiếm ưu thế trong tổng thể sản xuất, có nghĩa là gạo và giá gạo có ý nghĩa quan trọng đối với thu nhập (đối với người sản xuất) và tiêu dùng (đối với các hộ gia đình).

Các chính sách an ninh lương thực trong khu vực cũng có xu hướng đạt được nhiều mục tiêu. Một mặt, các chính sách này cố gắng thúc đẩy sản xuất theo hướng tự cung tự cấp thông qua các khuyến khích về giá cả và đầu vào cho nhà sản xuất. Mặt khác, cách chính sách cũng thường hướng đến việc đảm bảo tính sẵn có của lương thực và sự tiếp cận của người tiêu dùng để bị tổn thương. Những mục tiêu này có thể cạnh tranh, tạo ra sự căng thẳng giữa lợi ích của các nhà sản xuất trong việc hướng tới mục tiêu tự cung tự cấp và lợi ích của người tiêu dùng để bị tổn thương và khả năng tiếp cận thực phẩm giá cả phải chăng của họ.

3.1.1. Mục tiêu tự cung tự cấp

Việc sử dụng chính sách nhằm đạt được một số mức độ tự cung tự cấp đã tăng lên kể từ cuộc khủng hoảng giá lương thực thế giới 2007 - 2008. Việc thúc đẩy theo hướng tự cung tự cấp thường xoay quanh mong muốn không dễ bị tổn thương trước những biến động giá của thế giới tương tự như những gì đã xảy ra trong cuộc khủng hoảng lương thực thế, đặc biệt đối với gạo, mặc dù thực tế biến động giá chủ yếu là do các yếu tố chính sách chứ không phải sự mất cân bằng toàn cầu trong cung và cầu, điều này giải thích cho giá lương thực tăng vọt.

Các chính sách xem xét những giải pháp trong nước để đảm bảo an ninh lương thực tiếp tục là những chính sách ứng phó quan trọng của các nước ASEAN kể từ cuộc khủng hoảng lương thực thế giới. Ví dụ, Indonesia đã tiếp tục đẩy mạnh tự cung tự cấp, không chỉ gạo, mà còn cả đậu nành, ngô, đường và thịt bò. Các nước khác, như Việt Nam, Philippin và Malaysia, cũng cam kết duy trì mức sản xuất lúa gạo nhất định, trong trường hợp của Việt Nam, hoặc tăng mức này lên mức tự cung tự cấp, chẳng hạn như ở Philippin và Malaysia. Trong khi tất cả những nước này sử dụng các can thiệp chính sách ít bị “bóp méo” hơn, từ đầu tư vào nghiên cứu, phát triển và mở rộng đến đầu tư vào cơ sở hạ tầng, các công cụ chính sách chủ yếu được sử dụng liên quan đến trợ cấp đầu vào hoặc hỗ trợ giá thị trường hoặc kết hợp cả hai.

Các chính sách tự cung tự cấp thường được hỗ trợ bởi mục tiêu sản xuất đối với từng mặt hàng hay một số mặt hàng cụ thể. Hầu hết các nước ASEAN đều có một số mục tiêu liên quan đến tự cung tự cấp (Bảng 3.1). Trong đó, Indonesia có mục tiêu tham vọng nhất đó là tự cung tự cấp tất cả các sản phẩm chủ thiết yếu. Philippin là quốc gia duy nhất đặt mục tiêu tự cung tự cấp với hai loại cây trồng chính (gạo và ngô) với nỗ lực đa dạng hóa chế độ ăn cá nhân bằng cách khuyến khích tiêu thụ nhiều loại thực phẩm hơn.

Bảng 3.1. Các mục tiêu tự cung tự cấp của các nước thành viên ASEAN

Quốc gia	Mục tiêu tự cung tự cấp
-----------------	--------------------------------

Brunei Darussalam	Tự cung cấp 20% gạo vào năm 2015 và 60% vào năm 2035
Campuchia	Không có mục tiêu cụ thể
Indonesia	Tự cung tự cấp 100% sản lượng trong nước đối với lúa gạo, ngô và đậu nành vào năm 2017; thịt bò và đường vào năm 2019
Lao	Mục tiêu sản xuất 2,2 triệu tấn gạo vào năm 2015 và tăng mục tiêu cho các sản phẩm khác. Tự cung tự cấp 100% đối với một số mặt hàng.
Malaysia	Tự cung cấp 90% lúa gạo tiêu dùng trong nước và các mục tiêu sản xuất khác
Myanma	Không có mục tiêu cụ thể
Philippin	Đặt mục tiêu tự cung cấp gạo vào năm 2013 nhưng sau đó mục tiêu này không đạt được. Tự cung tự cấp ngô vào năm 2013
Singapore	Tăng mức độ tự cung tự cấp lên 30% đối với trứng, 15% đối với cá và 10% đối với các loại rau lá xanh
Thailand	Không có mục tiêu cụ thể
Viet Nam	Duy trì năng suất lúa tăng 2,5%/năm đến năm 2020 và dành 3,8 triệu ha đất chuyên dùng cho sản xuất lúa gạo

Sources: APEC Policy Support Unit (2012), MOA (2015), various government websites.

Những mục tiêu này được củng cố thêm bởi một loạt các can thiệp đầu ra, đầu vào và thương mại. Bên cạnh nguồn cung, một số nước cũng đã tìm cách can thiệp vào thị trường với mục tiêu ổn định giá vì lợi ích của cả người sản xuất lẫn người tiêu dùng. Sự can thiệp này được thực hiện dưới hình thức chính sách dự trữ của nhà nước, đặc biệt là ở Philippin và Indonesia.

3.1.2. Các chính sách liên quan đến thương mại

Một số nước ASEAN đã áp dụng, hoặc chính thức hoặc trong tình huống đột xuất, các chính sách quản lý xuất nhập khẩu gạo - và đôi khi các mặt hàng khác - như một biện pháp để hạn chế tăng hoặc biến động giá trong nước, hoặc để đảm bảo nguồn cung đầy đủ cho các thị trường trong nước.

Các rào cản nhập khẩu

Phần lớn các nước ASEAN, ngoại trừ Singapore, áp dụng một loạt thuế quan đối với hàng nông sản nhập khẩu. Trong số các nước này, mức thuế cao nhất là Thái Lan và Lào, thấp nhất là Malaysia. Tuy nhiên, đối với hầu hết các sản phẩm, việc đánh thuế

không phải là do những quan ngại về an ninh lương thực. Đối với một số nước, thuế nhập khẩu đối với gạo cũng cao, bao gồm một số nước xuất khẩu mạnh như Thái Lan và Việt Nam, mặc dù nhập khẩu gạo ít.

Tuy nhiên, một số rào cản thương mại thật sự liên quan đến an ninh lương thực. Về mặt này, các rào cản nhập khẩu dưới hình thức thuế quan hoặc các biện pháp hạn chế thường được sử dụng để hỗ trợ các chính sách tự cung tự cấp nhằm tạo môi trường thuận lợi hơn cho các nhà sản xuất trong nước. Ở Indonesia, hạn chế nhập khẩu, dưới hình thức thuế quan, như hạn ngạch và cấm nhập khẩu và các thoả thuận về cấp phép được sử dụng để hỗ trợ các mục tiêu tự cung tự cấp liên quan đến gạo, ngô, đậu nành, thịt bò và đường. Ví dụ, nhập khẩu thịt bò được kiểm soát thông qua hạn ngạch, trong khi nhập khẩu gạo được kiểm soát tập trung và không dựa trên nhu cầu của thị trường. Ngoài ra, Indonesia cũng đã giảm đáng kể và kiểm soát nhập khẩu gạo thông qua các chương trình cấp phép.

Malaysia và Philippin cũng áp dụng các chính sách như ở Indonesia. Nhập khẩu gạo được kiểm soát bởi các doanh nghiệp nhà nước, hoặc các tổ chức độc quyền điều tiết, kiểm soát lượng hàng nhập khẩu. Hàng nhập khẩu được quản lý để tránh sự thiếu hụt trong nước và để quản lý giá trong nước. Các chính sách này hạn chế việc cung cấp gạo cho thị trường và là phương tiện để các chính phủ tăng giá sản xuất đồng thời kiểm soát việc tăng giá quá mức thông qua việc bổ sung nguồn cung trong nước bằng gạo nhập khẩu.

Không phải tất cả các hành động chính sách đối với hàng nhập khẩu đều nhằm mục đích hạn chế các dòng chảy thương mại. Trong cuộc khủng hoảng lương thực 2007-2008, một số quốc gia đã thay đổi hệ thống thuế quan có từ trước để lương thực có giá cả phải chăng hơn đối với người tiêu dùng trong nước. Ví dụ, cả Indonesia và Việt Nam đều giảm thuế nhập khẩu đối với một số mặt hàng cụ thể để hạn chế mức giá leo thang. Các hành động tương tự đã được lặp lại vào những thời điểm khác khi giá tăng vọt. Ví dụ, Indonesia đã tạm dừng thuế nhập khẩu 5% đối với lúa mì trong năm 2011 khi giá nội địa cao.

Hạn chế xuất khẩu

Một số quốc gia có thặng dư ròng áp dụng những hạn chế đối với xuất khẩu để đối phó với việc tăng giá trên các thị trường trong nước hoặc quốc tế. Ví dụ, Myanmar, áp đặt những hạn chế đối với xuất khẩu lúa gạo, mặc dù chính sách an ninh lương thực liên quan đến xuất khẩu vẫn chưa được áp dụng. Việc cấm xuất khẩu đã được áp dụng vào năm 2004 và 2008 sau thảm họa thiên tai và những hạn chế về số lượng xuất khẩu được cấp phép trước đó được đưa ra trong năm 2011 và 2013. Năm 2001, một thoả thuận không chính thức đã đạt được với các nhà máy xay xát và các nhà xuất khẩu để dự trữ và hạn chế xuất khẩu.

Lào cũng đã áp dụng lệnh cấm xuất khẩu ở cả cấp tỉnh và cấp quốc gia trong trường hợp giá cả tăng cao. Lệnh cấm xuất khẩu đã được sử dụng trong năm 2010 để đối phó với

giá cả leo thang. Trong khi đó, Campuchia không áp đặt các biện pháp hạn chế xuất khẩu mặc dù trước đây đã có những thiếu hụt về cung cấp gạo. Một số nước xuất khẩu cũng sử dụng biện pháp cấp phép để kiểm soát mức và giá trị xuất khẩu, để quản lý giá và nguồn cung cấp trong nước về lâu dài.

Các chương trình và kế hoạch dự trữ khác

Không phải tất cả các chương trình dự trữ đều giống nhau. Nói chung, các chương trình dự trữ quốc gia có thể được phân thành ba loại: dự trữ bình ổn, dự trữ an sinh xã hội và dự trữ khẩn cấp (Hộp 3.2).

Hộp 3.2. Các loại dự trữ lương thực công

Dự trữ bình ổn được sử dụng để bình ổn giá hàng hóa nhằm mục đích giúp các nhà sản xuất khắc phục việc giảm giá và/hoặc người tiêu dùng khắc phục việc tăng giá.

Dự trữ an sinh xã hội phục vụ cho các chương trình phân phối lương thực thường xuyên. Những chương trình dự trữ này nhằm mục đích cung cấp cho các mạng lưới an sinh xã hội cho người nghèo và bất ổn an ninh lương thực thường xuyên.

Dự trữ khẩn cấp được duy trì để cung cấp hỗ trợ trong thời gian thiếu lương thực tạm thời và khủng hoảng do các cú sốc đột ngột như thảm họa thiên tai. Các kho dự trữ này thường được giữ ở mức tương đối thấp và do đó có tác động hạn chế đến giá cả.

Nguồn: Deuss (2015).

Mỗi quốc gia ở ASEAN đều có chính sách dự trữ riêng. Những chính sách này khác nhau về mục đích, phạm vi và tác động đối với thị trường và năng suất. Chính sách dự trữ ở các nước nhập khẩu nhằm mục đích bình ổn giá trong nước và để đối phó với các biến cố khẩn cấp. Đối với các nước xuất khẩu, dự trữ thường được thiết lập để quản lý nguồn cung ứng trong tình trạng khẩn cấp và chống lại tình trạng giá cả leo thang, trái ngược với bình ổn giá nói chung. Dự trữ ở các nước xuất khẩu nhìn chung không đủ cho các mục đích bình ổn giá.

Tuy nhiên, có những ngoại lệ đáng lưu ý đối với những định nghĩa khái quát này. Singapore, một nước nhập khẩu, áp dụng chính sách dự trữ chủ yếu nhằm để đối phó trường hợp khẩn cấp, trong khi Thái Lan, một nước xuất khẩu, trước đây áp dụng chính sách dự trữ để tác động đến giá thị trường thế giới và do đó tăng giá trong nước. Mô tả ngắn gọn về các chính sách dự trữ khác nhau được trình bày dưới đây:

- Brunei Darussalam: Brunei Darussalam duy trì chiến lược dự trữ quốc gia tương đương với khả năng đáp ứng nhu cầu trong 6 tháng. Với tỷ trọng lớn hàng nhập khẩu trong tổng số hàng tiêu dùng trong nước, dự trữ được dùng cho các mục đích khẩn cấp và chiến lược.

- Campuchia: Năm 2012, Chính phủ Campuchia thành lập Hệ thống Dự trữ lương thực với các kho dự trữ gạo để sử dụng trong trường hợp khẩn cấp. Kho dự trữ này chứa

16.000 tấn lúa gạo hoặc tương đương, cùng với hạt giống lúa và rau. Việc dự trữ gạo được phân chia giữa khoản tiền tương đương 6.000 tấn và kho chứa 10.000 tấn. Kho dự trữ chỉ được sử dụng để hỗ trợ trong trường hợp khẩn cấp hoặc khủng hoảng.

- Indonesia: Dự trữ bình ổn ở Indonesia do Badan Urusan Logistik (BULOG) quản lý. BULOG thành lập năm 1967 trong khuôn khổ chính sách bình ổn giá gạo đã được thực hiện bằng cách sử dụng một biên độ giao động giá. Từ năm 2005 trở đi, sự tập trung chuyển từ chính sách biên độ giao động giá sang thiết lập giá sàn hoặc giá mua sắm trong khi bán gạo trợ giá cho người nghèo thông qua chương trình Raskin. Chính phủ Indonesia cũng kiểm soát hàng nhập khẩu để bổ sung cho cả mục tiêu bình ổn giá và hỗ trợ giá tại công trường trại cho nhà sản xuất. BULOG có 4 chức năng: i) là nhà cung cấp gạo trợ cấp cho các hộ nghèo theo chương trình Raskin; ii) can thiệp vào thị trường bất cứ khi nào Chính phủ cho rằng giá bán lẻ gạo cao hơn mức chấp nhận được; iii) quản lý dự trữ của chính phủ để sử dụng trong tình hình khẩn cấp; và iv) quy định giá mua tối thiểu cho nông dân thông qua trách nhiệm mua hàng. Kho dự trữ của BULOG có 1 triệu tấn gạo để thực hiện 3 chức năng đầu, trong đó khoảng 1/2 là để sử dụng trong trường hợp khẩn cấp. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, Chính phủ Indonesia đã chỉ thị cho BULOG duy trì một kho dự trữ an ninh tối thiểu khoảng 2 triệu tấn gạo.

- Lào: Năm 2009, Chính phủ Lào xây dựng kho dự trữ gạo quốc gia thí điểm để sử dụng trong các trường hợp khẩn cấp. Điều này được thực hiện thông qua việc cung cấp tín dụng trợ cấp cho các nhà máy xay xát bằng ngân hàng nhà nước để khuyến khích họ duy trì nguồn gạo tối thiểu. Kế hoạch này, có tên là Dự trữ gạo quốc gia, nhằm duy trì trữ lượng khoảng 5.000 tấn. Việc dự trữ bao gồm hợp phần dự trữ giống và phân phối gạo cho người nghèo. Năm 2015, Chính phủ Lào công bố kế hoạch dự trữ 400.000 tấn gạo (cung cấp đủ cho khoảng 3 tháng) trong Chiến lược Phát triển nông nghiệp đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2030.

- Malaysia: Các kho dự trữ gạo của Malaysia được PadiBeras Nasional Berhad (BERNAS) quản lý. Đây là công ty tư nhân có giao dịch tại Sở Giao dịch Chứng khoán Kuala Lumpur. BERNAS mua lúa của nông dân với mức giá tối thiểu được bảo đảm, quản lý các khoản trợ giá đầu vào, vận hành các hoạt động xay xát, duy trì kho gạo quốc gia và là nhà nhập khẩu gạo duy nhất. Vị trí độc quyền của công ty này được gia hạn trong năm 2011 thêm 10 năm nữa. BERNAS được chính phủ Malaysia ký hợp đồng duy trì kho dự trữ gạo cho các mục đích đảm bảo an ninh lương thực với trữ lượng 292.000 tấn, tăng so với mức 200.000 tấn trước năm 2008.

- Myanma: Chính phủ Myanma không có kho dự trữ riêng thay vào đó, sử dụng hình thức hợp tác công - tư với Liên đoàn Lúa gạo Myanma để tiếp cận các kho dự trữ của tư nhân. Chính phủ phối hợp với Liên đoàn để bán gạo dự trữ khi giá cao. Các kho dự trữ này được báo cáo bán theo giá thị trường.

- Singapore; Tại Singapore, Dự án Kho dự trữ gạo được vận hành theo các quy định cho các thương gia buôn bán gạo. Gạo là mặt hàng được kiểm soát theo Đạo luật Quản lý

giá (gạo) ban hành năm 1990 quy định việc nhập khẩu và thương mại (kể cả tái xuất) gạo trên thị trường bán buôn phải có giấy phép. Kế hoạch Kho gạo dự trữ đòi hỏi các nhà nhập khẩu phải lưu giữ hàng nhập khẩu 2 tháng trong kho tư nhân do Chính phủ chỉ định. Các nhà nhập khẩu tiếp tục sở hữu các kho dự trữ gạo - tuy nhiên, Chính phủ có thể mua lại các kho dự trữ này trong trường hợp cần thiết. Các nhà nhập khẩu sau đó chịu trách nhiệm quay vòng lượng gạo tích trữ, với thời hạn một năm cho các kho dự trữ theo chương trình.

- Thái Lan: Trong năm 2011, chính phủ Thái Lan cam kết sẽ trả cho các nhà sản xuất gạo trong nước cao hơn 50% so với giá thị trường dẫn đến việc chính phủ Thái Lan tích trữ một lượng lớn gạo trong các kho dự trữ. Không giống như ở một số nước thành viên ASEAN khác, mục đích của những kho tích trữ này không phải để bình ổn giá, cũng không phải tích trữ do sự quan ngại về tình trạng thiếu lương thực tạm thời hoặc tình huống khẩn cấp. Thay vào đó, những kho gạo dự trữ này là kết quả của chính sách hỗ trợ nhà sản xuất và niềm tin rằng bằng cách giữ lại nguồn cung gạo cho thị trường thế giới, Chính phủ Thái Lan có thể tác động đến giá thế giới. Chính phủ Thái Lan sau đó đã từ bỏ kế hoạch này và tìm cách bán nhiều trong số các kho dự trữ. Tuy nhiên, vào cuối năm 2016, nhằm hạn chế cung và tăng giá, chính phủ tuyên bố sẽ cho các hộ nông dân vay tổng số vốn trên 1 tỷ USD với điều kiện họ đồng ý lưu giữ lúa gạo trong 6 tháng.

- Việt Nam: Ở Việt Nam, Kho dự trữ quốc gia do Chính phủ quản lý dự trữ gạo và các yếu tố sản xuất khác nhau. Kho dự trữ quốc gia được thiết kế như kho dự trữ khẩn cấp và cung cấp sự bảo đảm trước một số rủi ro, như thiên tai và các dịch bệnh khác. Kế hoạch dự trữ này có nhiệm vụ trữ khoảng 500.000 tấn thóc và gạo; 10.000 tấn hạt giống; 1.500 tấn hạt giống ngô; 130 tấn hạt giống rau cùng phân bón, thuốc trừ sâu và vắc xin gia súc.

Ảnh hưởng đến giá đầu vào

Hỗ trợ ngành nông nghiệp thông qua trợ cấp đầu vào là hình thức phổ biến trên toàn thế giới. Trợ cấp đầu vào thường được tin rằng sẽ làm tăng sản lượng và thực phẩm sẵn có, do đó gia tăng việc bảo đảm an ninh lương thực. Hỗ trợ được nhắm tới cả đầu vào vật lý và tài chính. Các nước ASEAN khác nhau đáng kể về loại hình và mức độ can thiệp.

Mục tiêu trợ cấp đầu vào thường là sự kết hợp các mối quan ngại về an ninh lương thực và các mục tiêu chính sách khác liên quan đến phát triển nông thôn và hỗ trợ các nhà sản xuất. Tuy nhiên, đối với các nước như Malaysia và Indonesia, các chương trình này và mục tiêu an ninh lương thực có mối liên kết chặt chẽ, do sự liên kết chính sách giữa tự cung tự cấp và an ninh lương thực. Cũng giống như các can thiệp chính sách khác, gạo là mặt hàng thiết yếu được nhắm mục tiêu.

Ở Malaysia, nông dân trồng lúa có thể được trợ cấp phân bón, hóa chất và chi phí thu hoạch. Trợ cấp phân bón dưới hình thức phân bổ phân bón miễn phí cho người sản xuất, với sự hỗ trợ cho các ưu đãi khác được trả bằng tiền mặt trên cơ sở diện tích trồng trọt.

Indonesia trợ cấp cho sản xuất phân bón trong nước. Trong khi đã được áp dụng từ năm 1979, các thoả thuận hiện nay được phát triển từ những biện pháp được đưa ra vào năm 2003, nhằm vào nông dân sản xuất dưới 2 ha. Thay vì thanh toán cho nông dân,

trợ cấp được trả cho các nhà sản xuất phân bón (5 công ty nhà nước) có nghĩa vụ bán phân bón cho nông dân quy mô nhỏ với giá thấp. Trợ cấp phân bón là chương trình hỗ trợ nông nghiệp lớn nhất từ ngân sách của chính phủ. Trong năm 2013, chính phủ Indonesia trợ cấp khoảng 17,6 nghìn IDR (1,7 tỷ USD), chiếm 41% tổng ngân sách dành cho nông nghiệp. Indonesia gần đây đã trợ cấp cho các đầu vào khác được sử dụng trong sản xuất lúa gạo như máy kéo cầm tay và máy bơm nước trong khuôn khổ chương trình đổi mới tập trung vào khả năng tự cung tự cấp.

Ở Myanmar và Philippin, trợ cấp phân bón là một phần hỗ trợ của Chính phủ đối với nông nghiệp. Tuy nhiên, cả hai nước đều đã dừng loại hình hỗ trợ này - năm 2003 ở Myanmar và năm 2010 ở Philippin. Campuchia, Lào, Singapore và Thái Lan không có chính sách trợ cấp đầu vào rõ ràng. Việt Nam cung cấp các khoản trợ cấp liên quan đến tưới tiêu, hạt giống, ...

Ảnh hưởng đến giá đầu ra

Ngoài các can thiệp chính sách thương mại tác động đến giá thực phẩm ở các thị trường trong nước, một số chính phủ các nước ASEAN có các chính sách riêng nhằm tác động đến giá của các nhà sản xuất trong nước đối với các cây trồng thiết yếu đảm bảo an ninh lương thực. Các cơ chế được sử dụng có xu hướng khác nhau, nhưng thông thường nhất là các chính phủ cố gắng thiết lập mức giá tối thiểu thông qua hệ thống mua sắm công, trực tiếp hoặc thông qua đại lý. Những chính sách này nhằm vào cả việc duy trì lợi nhuận cho người sản xuất và giảm sự không chắc chắn. Khi làm như vậy, người ta tin rằng sản xuất sẽ ổn định hơn và đầu tư vào khu vực này sẽ tăng lên, do đó tăng tính sẵn có của lương thực.

- Indonesia: Ngoài chính sách thương mại, sự can thiệp hạn chế của Chính phủ vào thị trường lúa gạo ở Indonesia tác động đến giá sản xuất. BULOG, chịu trách nhiệm đối với kho kho dự trữ gạo của Chính phủ trong chương trình Raskin, mua ở mức giá định trước - tuy nhiên, tỷ lệ sản xuất trong nước được mua vào còn hạn chế và dao động từ 4% năm 2006 đến 9% năm 2009.

- Lào: Luật Nông nghiệp Lào năm 1998 yêu cầu Nhà nước duy trì mức giá tối thiểu và can thiệp vào thị trường như một người mua khi cần thiết. Điều này đạt được thông qua việc mua gạo cho nhân viên nhà nước và quân nhân với khoảng 25.000 tấn/năm. Tuy nhiên, những vấn đề được nêu ra liên quan đến các thỏa thuận hợp đồng được sử dụng, bao gồm cả những vấn đề liên quan đến những hợp đồng này có ảnh hưởng đến giá người nông dân nhận được. Hiện tại, các hợp đồng được ký giữa chính phủ và các nhà máy xay xát. Lào cũng đã cố gắng đưa ra mức giá tối thiểu đối với thịt lợn bằng cách ấn định giá tham chiếu mà các thương gia cần phải tuân theo, nhưng cũng giống như gạo, các câu hỏi được đưa ra về khả năng của chương trình ảnh hưởng đến giá sản xuất.

- Malaysia: BERNAS của Malaysia, công ty tư nhân chịu trách nhiệm quản lý kho dự trữ của Chính phủ, cũng là đơn vị mua cuối cùng của người nông dân. Theo nghĩa này, Công ty cung cấp một số giá sàn, tuy nhiên, giống như ở Indonesia và Philippin, chính sách thương mại ảnh hưởng nhiều nhất đến giá gạo.

- Myanmar: Năm 2013, Myanmar thông qua Đạo luật Bảo vệ quyền lợi người nông dân đã đưa ra biện pháp áp dụng mức giá tối thiểu đối với các mặt hàng nông nghiệp như gạo. Tuy nhiên, Ngân hàng Thế giới cho biết chi tiết về việc thực hiện vẫn chưa rõ ràng, và với các nguồn lực tài chính hạn chế, hệ thống mua sắm công như ở một số nước khác là không khả thi.

- Philippin: Tương tự như Indonesia, NFA có mức giá mua lúa gạo tối thiểu. Tuy nhiên, NEA theo truyền thống mua phần sản xuất trong nước thấp hơn BULOG, có nghĩa là phần lớn ảnh hưởng đến giá trong nước là nhờ kiểm soát nhập khẩu.

- Thái Lan: Chính phủ Thái Lan đã tìm cách để đưa ra mức giá tối thiểu cho các nhà sản xuất gạo. Năm 2011, Chính phủ thực hiện (tái thực hiện) chương trình đảm bảo giá gạo để trả cho các nhà sản xuất gạo trong nước cao hơn 50% giá thị trường. Kế hoạch này đã bị hủy bỏ do chi phí và kho dự trữ gạo tăng. Tuy nhiên, người ta vẫn cho rằng kế hoạch này không liên quan đến vấn đề an ninh lương thực mà là một nỗ lực để tăng giá thế giới thông qua dự trữ gạo. Kế hoạch trước năm 2011 cung cấp tín dụng (trả trước) cho sản xuất lúa gạo đã được Chính phủ "bảo đảm" nhằm cố gắng đảm bảo thị trường ổn định cho nhà sản xuất hơn là tác động đến giá cả. Gần đây hơn, vào cuối năm 2016, chính phủ công bố sẽ cho nông dân sản xuất lúa gạo vay với tổng số tiền hơn 1 tỷ USD, với điều kiện họ sẽ giữ lúa gạo trong vòng 6 tháng. Các khoản vay có mục tiêu rõ ràng giúp hạn chế cung và hỗ trợ giá.

- Việt Nam: Từ cuối năm 2009, Việt Nam đã đặt mục tiêu giá cho các nhà sản xuất gạo nhằm cung cấp cho người trồng lợi nhuận trên 30%. Giá cả được tính toán theo khu vực và dựa trên chi phí trung bình được xác định từ những người nông dân được khảo sát. Giá cả được "áp dụng" thông qua một chương trình khác cung cấp tín dụng hỗ trợ cho việc tích trữ tạm thời gạo mua ở mức giá mục tiêu trong suốt thời gian thu hoạch (tất cả các chi phí lãi vay do Chính phủ chi trả). Tuy nhiên, việc thực hiện kế hoạch này có tác động rất ít đến giá của nhà sản xuất, với phần lớn lợi ích rơi vào tay các nhà xuất khẩu.

Chuyển đến người tiêu dùng dễ bị tổn thương

Một số hệ thống an ninh lương thực đã được thiết lập trên khắp ASEAN như một phương tiện để cải thiện việc tiếp cận thực phẩm của các hộ gia đình dễ bị tổn thương hoặc tất cả các hộ gia đình nói chung. Các chương trình này dựa trên các hệ thống chuyển giao hoặc các thỏa thuận về thức ăn "bổ sung" trong các chương trình mục tiêu được thiết kế để tăng lượng tiêu thụ thực phẩm của các nhóm xã hội cụ thể.

Các chương trình bổ sung chế độ ăn uống đã được cả Philippines và Thái Lan sử dụng. Philippines đã đưa ra hai chương trình - Chương trình Nuôi trẻ khỏe mạnh và Chương trình Thực phẩm cho trường học - trong khi Thái Lan cũng can thiệp vào trường học thông qua Chương trình Ăn trưa ở trường học. Các chương trình lớn hơn là các chương trình nhằm cung cấp thực phẩm được trợ cấp cho người tiêu dùng nói chung hoặc cho một nhóm hộ nghèo cụ thể. Thông thường, trọng tâm của các chương trình này là cung cấp gạo trợ cấp.

Các chương trình quan trọng của loại hình này được Indonesia, Malaysia và Philippines sử dụng:

- Indonesia: Chương trình Raskin lần đầu tiên cung cấp gạo trợ cấp vào tháng 7 năm 1998 nhằm hỗ trợ các hộ gia đình bị ảnh hưởng bởi cuộc Khủng hoảng Tài chính châu Á. Gạo được BULOG phân phối theo hạn ngạch đến hơn 50.000 điểm phân phối nơi các hộ gia đình đủ điều kiện mà chương trình đưa ra có thể mua số lượng cố định với mức giá thấp hơn thị trường. Từ năm 2005 - 2010, các hộ gia đình có thể mua tối đa 15 kg gạo mỗi tháng với mức giá thấp hơn 75% đến 80% giá thị trường.
- Malaysia: Năm 2009, chính phủ Malaixia bắt đầu chương trình trợ cấp gạo nhằm cung cấp gạo trợ cấp cho các hộ gia đình nghèo khó. Chương trình này, có tên gọi là SUBUR, hay chương trình trợ cấp gạo cho người dân, cung cấp phiếu hạch toán tiền mặt có thể đổi lấy gạo trợ cấp với mức ban đầu được đặt ra là 30 kg một tháng.
- Philippines: Cơ quan Lương thực quốc gia có nhiệm vụ cung cấp gạo trợ cấp cho các hộ gia đình nghèo khó bên cạnh trách nhiệm bình ổn giá. Gạo được bán cho các hộ gia đình đủ điều kiện với giá thấp hơn giá thị trường. Ví dụ, trong năm 2008, gạo được bán với giá thấp hơn 50% so với giá phổ biến trên thị trường. Gạo trợ cấp được báo cáo chiếm khoảng 15% tổng tiêu dùng của các hộ gia đình trên cả nước.

Những hạn chế về quy định sử dụng đất đai

Đất nông nghiệp đôi khi được khoanh vùng theo cách thức cấm sử dụng hoặc rất khó để được phép sử dụng cho sản xuất các mặt hàng khác, hoặc để ở hoặc sử dụng cho ngành công nghiệp. Làm như vậy, các chính phủ tin rằng có thể duy trì đủ cơ sở sản xuất trong nước để đảm bảo cung cấp đủ nguồn cung lương thực thiết yếu.

Cả ở Việt Nam và Malaysia đều áp dụng biện pháp hạn chế sử dụng đất. Ở Việt Nam, 3,8 triệu ha đất được dành riêng cho sản xuất lúa gạo. Tại Malaysia, để ứng phó với những áp lực do nhu cầu về đất đai ngày càng tăng do đô thị hoá và khuyến khích chuyển đổi đất trồng lúa sang sản xuất dầu cọ, đất ở các vụ lúa cũng được dành riêng cho sản xuất lúa gạo.

Đầu tư vào cơ sở hạ tầng và các khía cạnh khác của môi trường thuận lợi

Một số chính phủ ASEAN cũng đầu tư vào môi trường thuận lợi như một phương tiện để đạt được mục tiêu tự cung tự cấp hoặc mục tiêu về an ninh lương thực. Các khoản đầu tư được sử dụng để thúc đẩy hiệu quả của ngành nông nghiệp và thúc đẩy cải tiến năng suất. Phần lớn sự quan tâm của các chính phủ trong khu vực này được hướng đến việc cung cấp cơ sở hạ tầng thủy lợi.

Ví dụ, Indonesia gần đây đã mở rộng đáng kể nhiều khoản đầu tư vào cơ sở hạ tầng như một phần của sự tập trung vào việc tự cung tự cấp. Với các khoản tài chính từ việc cắt giảm trợ cấp nhiên liệu, Indonesia đã đầu tư vào cơ sở hạ tầng tưới tiêu, phần lớn nhằm vào sản xuất lúa gạo. Năm 2015, Bộ Nông nghiệp cam kết đầu tư 4,2 nghìn tỷ Rupiah Indonesia (IDR) (tương đương 355 triệu USD) để khôi phục nhiều kênh thủy lợi với diện tích 1,5 triệu ha cùng với các khoản đầu tư nhằm mục đích "tối ưu hoá" 500.000

ha đất sản xuất lương thực hiện có. Việc đầu tư tăng cường này ngoài ra còn áp dụng cho những trường hợp được miễn thuế, theo đó người nông dân không bị tính phí cho việc cung cấp nước từ nguồn đến hệ thống thứ 3 thông qua các kênh chính và thứ cấp. Tương tự, Việt Nam phân bổ một phần lớn tổng kinh phí hỗ trợ nông nghiệp cho thủy lợi.

Tập trung vào một khía cạnh khác của môi trường thuận lợi đó là đổi mới. Năm 2009, Singapore đầu tư vào "Quỹ Lương thực" 20 triệu SGI (tương đương 14 triệu USD), với kinh phí được phân bổ theo giai đoạn nhằm khuyến khích các trang trại nghiên cứu công nghệ nuôi trồng mới để đảm bảo khả năng phục hồi của nguồn cung cấp lương thực quốc gia thông qua sản xuất trong nước 3 mặt hàng thực phẩm thiết yếu là trứng, rau và cá.

3.2. Tác động của các can thiệp chính sách đối với an ninh lương thực

Chính sách an ninh lương thực hiện được sử dụng ở các nước thành viên ASEAN được nghiên cứu ở nhiều cấp độ khác nhau. Các tác động của chính sách khác nhau giữa các nước và các loại hình chương trình. Những phát hiện rộng rãi từ nhiều nghiên cứu hiện tại được trình bày dưới đây:

3.2.1. Khoảng cách về giá

Nhìn chung, ảnh hưởng của các can thiệp vào thị trường nông nghiệp, đặc biệt là gạo, dẫn đến giá cao hơn và ổn định hơn ở các nước nhập khẩu như Indonesia, Malaysia và Philippin. Những mức giá cao hơn này có tác dụng như một khoản thuế đối với người tiêu dùng, nhiều người trong số đó không được đảm bảo an ninh lương thực và làm rất ít để hỗ trợ việc cải thiện an ninh lương thực. Cần lưu ý rằng khoảng cách về giá được quan sát có thể không được giải thích hoàn toàn bằng những can thiệp chính sách. Đối với một số nước thành viên ASEAN, giá cả cũng chịu ảnh hưởng của nhiều đặc điểm trong nước, như cơ sở hạ tầng, điều kiện thời tiết theo các mùa và các sai lệch thị trường khác tạo ra sự cứng nhắc trong việc điều chỉnh giá cả, điều này có nghĩa là giá cả có thể thay đổi theo các đặc điểm địa lý của mỗi quốc gia. Đặc biệt đối với các nước kém phát triển, "khoảng cách phát triển" thường có thể dẫn đến giá giảm ở các khu vực trồng lúa (thuế có hiệu quả đối với người sản xuất) và giá cao hơn ở những khu vực có nhu cầu cao (thuế có hiệu quả đối với người tiêu dùng). Mặc dù vậy, quy mô khoảng cách về giá, hướng thay đổi và các xu hướng không thống nhất liên quan đến thị trường quốc tế, cho thấy chính sách là động lực chính đối với các khoảng cách về giá.

Những phân tích gần đây của OECD cho thấy các chính sách như vậy của Indonesia có thể có các tác động trái ngược nhau như thế nào đối với an ninh lương thực trong nước. Nhìn chung, giá gạo trong nước của Indonesia cao hơn gần 70% so với giá quốc tế trong năm 2012 - 2014 do hậu quả của những can thiệp chính sách, so với chỉ tăng khoảng 8% trong giai đoạn 2000 - 2002. Các biện pháp hỗ trợ giá hiện tại đã góp phần vào việc tăng 2,4 điểm phần trăm số người bị suy dinh dưỡng ở những hộ nghèo. Phân bón và các trợ cấp đầu vào khác cũng chỉ có tác động nhỏ đến việc giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng do không làm giảm chi phí sản xuất một cách hiệu quả do đó hạn chế được các tác động đến giá lúa gạo. Ngoài ra, do tác động của việc thực thi các chính sách hiện tại, an ninh lương thực của Indonesia thậm chí còn dễ bị ảnh hưởng bởi những rủi ro kinh tế và thiên tai trong

nước thường xuyên hơn so với thị trường khác. Các chính sách hướng tới việc giảm tác động của những rủi ro quốc tế, nhưng ngay cả đối với các vấn đề này, các công cụ chính sách hiện nay cũng tỏ ra kém hiệu quả hơn so với nhiều giải pháp thay thế khác. Chẳng hạn như các hạn chế thương mại lúa gạo chỉ có thể giúp tránh được tình trạng suy dinh dưỡng tăng lên trong trường hợp giá gạo tăng vọt trên thị trường quốc tế, một sự kiện được ước tính xảy ra 30 năm một lần.

Nhìn chung, các chính sách của Indonesia cho thấy ít hiệu quả hơn trong việc giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng dưới tác động của một số rủi ro. Điều này, kết hợp với chi phí tài chính lớn của một số chương trình, như trợ cấp phân bón và chi phí hiệu quả khác, chẳng hạn như rào cản thương mại và hỗ trợ giá, cho thấy các chính sách thay thế đã có hiệu lực và hiệu quả hơn để cải thiện an ninh lương thực quốc gia. Trong việc tìm kiếm các giải pháp thay thế, OECD nhấn mạnh những lợi ích tiềm tàng trong việc chuyển hướng sang các chính sách nhằm đảm bảo an ninh lương thực thông qua phiếu lương thực hoặc trao quỹ đúng mục tiêu. Cả hai chính sách này đều có tác động lớn hơn đến việc giảm tình trạng suy dinh dưỡng ở Indonesia so với những tác động kết hợp của các chính sách hiện tại. Mặc dù các chính sách này sẽ giải quyết tốt hơn những vấn đề liên quan đến an ninh lương thực, để khắc phục một số vấn đề mà ngành nông nghiệp phải đối mặt, như khoảng cách về năng suất và các vấn đề năng suất thấp khác, sẽ cần đến những chính sách bổ sung khác. Các chính sách, như thúc đẩy tăng trưởng năng suất bền vững, sẽ giúp cải thiện thu nhập của nông dân và cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải có phương pháp tiếp cận đa diện để giải quyết vấn đề an ninh lương thực.

Trong trường hợp của Philippin, nghiên cứu của Cororaton (2004) phát hiện ra rằng các biện pháp kiểm soát đối với gạo nhập khẩu ở nước này đã góp phần làm tỷ lệ đói nghèo cao hơn so với tỷ lệ ở các thị trường mở. Với mối liên hệ giữa đói nghèo và an ninh lương thực, những kết quả này cho thấy hệ thống hỗ trợ giá gạo có thể sẽ góp phần làm tăng mức độ bất ổn an ninh lương thực so với trường hợp khác.

Giá gạo trong nước cao hơn cũng tạo ra sự chuyên đổi khác biệt giữa các nhóm, đặc biệt là nhóm người tiêu dùng (các hộ nghèo) và các nhà sản xuất (các nhà sản xuất lớn). Ví dụ như ở Thái Lan, việc thực hiện kế hoạch mua bán lúa gạo năm 2011 đã tạm thời làm tăng giá nội địa cao hơn mức giá thế giới, ước tính 8,5 tỷ USD đã được chuyển từ người tiêu dùng và chính phủ sang nhà sản xuất.

3.2.2. Tỷ lệ đói nghèo

Phần lớn động lực đằng sau việc hỗ trợ giá và các chính sách liên quan là thông qua các can thiệp chính sách như vậy, thu nhập của người sản xuất sẽ được cải thiện và do đó tỷ lệ đói nghèo sẽ giảm, kết quả là cải thiện an ninh lương thực ở khu vực nông thôn. Tuy nhiên, các phân tích về phân phối lợi nhuận và tỷ lệ chi phí cho các chính sách hỗ trợ giá đã gây ra những nghi ngờ đáng kể về việc liệu các chính sách đó có làm giảm tỷ lệ đói nghèo và thậm chí còn cho rằng tỷ lệ đói nghèo - và do đó có thể bất ổn an ninh lương thực - có thể tăng.

Ở Indonesia, việc kiểm tra tác động của các chính sách hỗ trợ giá gạo đối với các hộ gia đình cho thấy tổng cộng khoảng 80% số hộ gia đình Indonesia bị nghèo hơn, xét về tác động của chính sách hỗ trợ giá gạo và các mặt hàng khác đối với thu nhập của các hộ gia đình. Và mặc dù các nhà sản xuất thu được nhiều tiền hơn, chỉ có khoảng 25% các hộ gia đình được hưởng lợi (đối với một số hộ gia đình, những lợi ích này không đủ lớn hơn các chi phí từ giá hàng tiêu dùng cao hơn). Hơn nữa, các hộ gia đình được hưởng lợi được dàn trải trong phân phối thu nhập và do đó lợi ích sẽ được chia cho cả hộ nghèo và các hộ không nghèo⁴.

Kết quả tương tự cũng xảy ra ở Philipin. Các chính sách như vậy ở cả Indonesia và Philippin có tác động tiêu cực đến tình trạng đói nghèo là do số người mua ròng gạo cao hơn số người bán ròng gạo, đặc biệt ở nhóm nửa cuối của phân phối thu nhập. Ngoài ra, tỷ lệ lớn người bán ròng - những người được hưởng lợi từ giá cao hơn - tương đối nhiều tiền hơn so với trước.

3.2.3. Đầu tư tư nhân

Đối với các nước như Myanmar, việc áp dụng không kiên định chính sách hạn chế xuất khẩu để tránh giá trong nước tăng đột ngột được cho là không khuyến khích đầu tư tư nhân vào nông nghiệp. Mặc dù không hạn chế xuất khẩu chính thức, nhưng lịch sử gần đây về việc áp dụng hạn chế xuất khẩu đã tạo ra sự không chắc chắn. Những xung đột giữa các mục tiêu của Chính phủ về thúc đẩy xuất khẩu và ổn định giá được cho là làm tăng thêm sự không chắc chắn đối với các nhà máy xay xát và thương gia gạo, như trước đây, những thương gia gạo buộc phải bán các kho dự trữ cá nhân với giá thua lỗ để giảm áp lực lên thị trường trong nước.

Sự không chắc chắn tăng thêm làm giảm đầu tư tư nhân vào các cơ sở chế biến và lưu trữ để giúp bình ổn giá cũng như liên kết nhà sản xuất với thị trường tốt hơn. Cả hai sự phát triển này đều rất quan trọng cho việc hiện đại hoá các hệ thống sản xuất nông nghiệp và cải thiện thu nhập của người sản xuất, những quá trình then chốt nhằm tăng cường an ninh lương thực cho các hộ gia đình ở nông thôn.

Tương tự, sự can thiệp của Chính phủ vào các thị trường đầu vào có thể làm giảm sự tham gia của khu vực tư nhân. Nếu các chính sách hướng những khoản trợ cấp tới các đầu vào được sản xuất trong nước sẽ không khuyến khích được đầu tư trực tiếp nước ngoài cho đổi mới trong lĩnh vực này.

3.2.4. Nhu cầu về nguồn lực tài chính

Một số chính sách tạo ra nhu cầu lớn về nguồn lực tài chính, ví dụ như những chính sách liên quan đến cổ phiếu nhà nước. Đối với tất cả các nước, đặc biệt là những nước đang phát triển, việc cạn kiệt các nguồn lực tài chính cùng với việc thiếu hiệu quả của nhiều biện pháp can thiệp này, dẫn đến chi phí cơ hội lớn. Đầu tư vào các lĩnh vực khác có thể mang đến sự hỗ trợ trực tiếp cho những hộ gia đình dễ bị tổn thương (ví dụ như

⁴ Liên quan đến những kết quả thống kê về suy dinh dưỡng, có thể dự đoán rằng nếu giá không cao hơn, tỷ lệ suy dinh dưỡng sẽ giảm nhanh hơn khi tổng thu nhập tăng lên trong suốt thời gian liên quan.

chương trình trao tiền có điều kiện, chương trình phúc lợi dựa trên hành động của người nhận nhằm giảm đói nghèo), cho phép những giải pháp dựa trên thị trường để giảm chi phí tài chính liên quan đến cổ phiếu, khuyến khích cải tiến năng suất bền vững và tạo điều kiện điều chỉnh cơ cấu, thường bị bỏ rơi hoặc ít được ưu tiên.

Trợ cấp đầu vào ở một số nước ASEAN đã gây ra sự rò rỉ đáng kể các nguồn lực công. Ví dụ ở Indonesia, trợ cấp phân bón vẫn là chương trình quan trọng nhất thông qua đó chính phủ hỗ trợ ngân sách cho nông nghiệp. Năm 2013, Chính phủ trợ cấp 17,6 nghìn IDR (1,7 tỷ USD), chiếm 41% tổng chi ngân sách dành cho nông nghiệp - cho trang trại và cả ngành nông nghiệp nói chung (nghĩa là các dịch vụ tổng hợp như cơ sở hạ tầng, nghiên cứu và phát triển, v.v..)

Cùng với vấn đề về giá cả trong nước cao hơn và những khó khăn trong việc hướng mục tiêu vào phân phối gạo trợ cấp, các chính sách dự trữ và bình ổn giá cần có nguồn lực đáng kể. Văn phòng Kế hoạch kinh tế Thượng viện Philipin nhấn mạnh chi ngân sách quốc gia cho NFA là khoảng 27 tỷ PHP (567 triệu USD) năm 2009. Do chi phí cao và thiếu hiệu quả trong việc cải thiện an ninh lương thực nên người ta cho rằng việc tiếp tục chương trình kho dự trữ không thể kéo dài vô thời hạn. Thay vào đó, các mạng lưới an sinh được thiết kế tốt và các chính sách nhằm cải thiện năng suất và tính bền vững của ngành lúa gạo có triển vọng hơn.

3.2.4. Phân phối lương thực

Mạng lưới an toàn thực phẩm có tiềm năng hỗ trợ có mục tiêu cho các hộ gia đình không được đảm bảo an ninh lương thực, giúp họ tiếp cận nguồn lương thực được trợ cấp và do đó làm tăng tổng tiêu thụ lương thực. Các hệ thống tại Indonesia, Malaysia và Philippin đều cung cấp thực phẩm cho các hộ gia đình nghèo và dễ bị tổn thương. Tuy nhiên, những chương trình này cũng bị "rò rỉ". Sự rò rỉ xảy ra khi trợ cấp lương thực cho các hộ gia đình không cần thiết hoặc thậm chí là được sử dụng vào việc khác. Điều này làm giảm hiệu quả của chương trình trong việc cải thiện an ninh lương thực.

Tại Indonesia, các vấn đề trong đối tượng nhắm mục tiêu của chương trình Raskin có nghĩa là một phần đáng kể gạo trợ cấp không đến được tay các hộ gia đình nghèo. Ngân hàng Thế giới chỉ ra rằng chỉ khoảng một nửa số gạo mua được trong chương trình này đến tay các hộ gia đình. Phần còn lại không đến được các hộ gia đình và không được tính. Và trong số được chuyển đến các hộ gia đình thì một phần đáng kể chảy vào các hộ không nghèo.

Dựa trên phân tích dữ liệu về các hộ gia đình, chương trình Raskin phát hiện ra rằng chỉ có một tác động nhỏ đến tỷ lệ suy dinh dưỡng tổng thể, giảm tỷ lệ chỉ 1,3% điểm phần trăm. Điều này chưa đủ để bù đắp những tác động tiêu cực của chính sách trợ cấp giá.

Philippin cũng báo cáo những vấn đề tương tự liên quan đến hiệu quả của chương trình phân phối gạo trợ cấp. Năm 2008, chương trình được nhận thấy không hiệu quả và bị rò rỉ đáng kể, chỉ có 25% hộ nghèo được hưởng lợi. Hơn nữa, trong số gạo được phân bổ, 48% gạo trợ cấp được chuyển đến các hộ gia đình không nghèo.

Malaysia cũng gặp phải các vấn đề rò rỉ liên quan đến kế hoạch phân phối gạo. Một cuộc kiểm toán gần đây của Ủy ban Tài chính công của Chính phủ Malaysia đã đặt câu hỏi về hiệu quả của chương trình, với lý do chi phí lớn và mức độ rò rỉ cao. Tác động của chương trình này đối với các hộ nghèo cũng được đặt câu hỏi.

3.2.5. Biến động giá và sự biến động từ các hạn chế xuất khẩu

Ở cấp độ toàn cầu, một số phân tích cho thấy những ảnh hưởng của việc hạn chế xuất khẩu - và những thay đổi bất thường trong các rào cản nhập khẩu - đối với các biến động giá về tổng thể. Trong thời kỳ giá lương thực tăng nhanh, nghiên cứu của Anderson, Ivanic và Martin (2013) nhận thấy rằng các chính sách như vậy đã thổi phồng quá mức sự biến động giá trên thế giới. Những tác động này đặc biệt rõ nét ở các nước nhập khẩu lương thực có những biện pháp hạn chế thương mại ở mức thấp. Những biến động giá được phóng đại được tạo ra bởi việc áp dụng các chính sách cô lập ở các nước khác tạo ra những kết quả tồi tệ hơn trên toàn cầu so với những gì đã xảy ra. Như vậy, từ góc độ toàn cầu, các can thiệp khác nhau của từng quốc gia nhằm vào việc cải thiện an ninh lương thực, thực tế lại có tác động ngược lại. Thật vậy, nghiên cứu của Anderson, Ivanic và Martin (2013) nhận thấy rằng các chính sách hạn chế thương mại được thực hiện trong năm 2008 có thể làm tăng số người sống trong nghèo đói trên toàn thế giới.

Trong số các nước ASEAN, nghiên cứu gần đây cho thấy việc hạn chế xuất khẩu cũng góp phần làm giá tăng vọt và tăng tính bất ổn. Ví dụ ở Lào, sự kết hợp những kỳ vọng về tác dụng của việc hạn chế xuất khẩu và các biện pháp kiểm soát khác khuyến khích xuất khẩu tăng trong những thời điểm hợp lý khi những hạn chế được nới lỏng, đã làm trầm trọng thêm tác động tiềm tàng của bất kỳ cú sốc tăng giá nào bên ngoài như đã xảy ra trong năm 2010.

3.2.6. Sử dụng đầu vào

Việc áp dụng các khoản trợ cấp đầu vào, cụ thể hơn là phân bón, là do chính phủ tin rằng sản lượng nông nghiệp bị hạn chế do nhiều nông dân không có khả năng sử dụng đầu vào và công nghệ một cách hiệu quả. Sự thiếu hiểu biết do những lỗ hổng về kiến thức, thiếu các thị trường hoạt động, chi phí vận chuyển cao do thiếu cơ sở hạ tầng hoặc những hạn chế về tín dụng mà các nhà sản xuất phải đối mặt do các thị trường tín dụng hoạt động kém hiệu quả. Các lập luận cũng được đưa ra từ quan điểm môi trường.

Tuy nhiên, mặc dù một loạt các thất bại thị trường được đưa ra để biện minh cho việc trợ cấp phân bón, bằng chứng về hoạt động của các chương trình như vậy cho thấy hiệu quả kém trong việc định mục tiêu và vấn đề hiệu quả không được quan tâm. Dựa trên các nghiên cứu từ Ấn Độ, Malawi và Sri Lanka, nghiên cứu của Wiggins và Brooks (2010) cho rằng những khoản trợ cấp đầu vào, bất chấp việc thúc đẩy sử dụng đầu vào trong ngắn hạn và trung hạn, có những ảnh hưởng lâu dài đáng ngờ và do đó không thể đạt được các mục tiêu của chúng về dài hạn. Thật vậy, nếu các khoản trợ cấp bị hủy bỏ, có khả năng việc sử dụng đầu vào sẽ giảm, do đó có tác động hạn chế đến các vấn đề liên quan đến những lỗ hổng kiến thức. Hơn nữa, nhiều chương trình có chi phí tài chính đáng kể thường bị rò rỉ, việc giải quyết các trường hợp thất bại thị trường một cách trực tiếp,

chẳng hạn như thông qua đầu tư vào cơ sở hạ tầng và đào tạo, thường mang lại nhiều lợi ích hơn và với chi phí thấp hơn.

Trong trường hợp của Indonesia, chương trình trợ cấp phân bón cũng gặp khó khăn khi triển khai. Hệ thống này đã trải qua tình trạng thiếu hụt và chậm trễ trong phân phối phân bón, bị rò rỉ đáng kể và có tác động hạn chế đến giá thực tế mà nông dân phải trả. Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng chỉ 10% nông dân đã trả giá trần (hoặc thấp hơn) do Chính phủ quy định đối với phân urê trong năm 2007. Ngoài ra, OECD (2012) cũng nhận thấy trên thực tế, nhiều nông dân canh tác trên các diện tích đất nông nghiệp lớn hơn 2 ha cũng nhận được trợ cấp bằng cách chia đất thành nhiều lô và sử dụng tên của các thành viên trong gia đình. Sự chênh lệch về giá giữa phân bón trợ cấp và không được trợ cấp trong các thị trường trong nước, giữa giá phân bón được trợ cấp và giá phân bón trên thị trường quốc tế, tạo ra động cơ khuyến khích bán sản phẩm trái phép cho nông dân không đủ điều kiện mua, hoặc để buôn lậu hàng hóa trợ cấp ra ngoài. Do việc giám sát hạn chế nên khả năng rò rỉ của hệ thống là rất cao. Vấn đề thứ hai là sự thiếu cạnh tranh trong hệ thống phân phối đã loại bỏ động cơ khuyến khích các nhà sản xuất đổi mới và đầu tư vào sản xuất và phân phối phân bón hiệu quả hơn. Điều này được kết hợp với thực tế là trong khi Java (một hòn đảo của Indonesia) chiếm khoảng 60% nhu cầu phân urê, chỉ có khoảng 20% urê được sản xuất ở đó. Theo đó, chi phí vận chuyển cao liên quan đến việc phân phối phân bón.

IV. CÁC BIỆN PHÁP QUẢN LÝ RỦI RO AN NINH LƯƠNG THỰC CỦA CÁC NƯỚC ASEAN

4.1. Đánh giá rủi ro an ninh lương thực ở một số quốc gia lựa chọn

4.1.1. Xác định các kịch bản nguy cơ bất ổn an ninh lương thực

Những rủi ro và thách thức đáng kể đối với thị trường gạo của các nước ASEAN và an ninh lương thực trong khu vực nói chung vẫn tồn tại, mặc dù khu vực này đã thực hiện một số sáng kiến để cải thiện an ninh lương thực thông qua dự trữ lúa gạo thường xuyên, tăng cường phối hợp chính sách, chia sẻ thông tin và dữ liệu. Một đe dọa quan trọng nhất là tình trạng mất mùa nghiêm trọng tại một hoặc nhiều quốc gia trong khu vực do thời tiết khắc nghiệt như lũ lụt, hạn hán và bão.

Ngoài thiên tai, suy thoái kinh tế đôi khi xảy ra ở Đông Nam Á cũng gây ra những mối đe dọa nghiêm trọng đối với an ninh lương thực. Ba kịch bản rủi ro được phân tích ở đây bao gồm: Kịch bản đầu tiên là rủi ro do El Niño gây ra ở cấp khu vực, đồng thời ảnh hưởng đến các quốc gia thành viên ASEAN, kịch bản thứ hai và thứ ba là những rủi ro của các quốc gia cụ thể, bao gồm thiên tai và suy thoái kinh tế.

Kịch bản 1: Kịch bản rủi ro do El Nino

Các ước tính của OECD, dựa trên mô hình IMPACT như đã trình bày trong Chương 2, cho thấy biến đổi khí hậu sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến nông nghiệp của toàn bộ khu vực ASEAN. Các phát hiện chỉ ra rằng biến đổi khí hậu làm cho sản lượng lúa gạo canh tác chỉ sử dụng nước mưa giảm 17% (16% đối với lúa gạo được tưới tiêu) vào năm 2050 so với tình huống không có biến đổi khí hậu. Giá cả trên thế giới dự kiến sẽ tăng lên đối với

tất cả các sản phẩm nông nghiệp được khảo sát. Tuy nhiên, đối với khu vực Đông Nam Á, giá gạo được dự báo sẽ tăng mạnh hơn đối với các loại cây lương thực thiết yếu là lúa, ngô và sắn. Giá gạo trung bình tăng từ 45% đến trên 55% khi các tác động của biến đổi khí hậu được đưa vào dự báo.

Ngoài các tác động dài hạn đối với sản xuất và giá nông sản, biến đổi khí hậu cũng dự kiến sẽ làm tăng tần suất các sự kiện thời tiết khắc nghiệt. Một trong những rủi ro có hệ thống tiềm ẩn trong khu vực là sự kiện El Niño. Sự phân bố các sự kiện thời tiết khắc nghiệt ảnh hưởng nghiêm trọng đến sản xuất nông nghiệp của khu vực được tính toán dựa trên công trình nghiên cứu của Lizumi et al. (2014), ước tính tác động trung bình của các sự kiện El Niño đối với nông nghiệp trên toàn thế giới. Tuy nhiên, giả định về tác động trung bình là không phù hợp cho kịch bản cực đoan này. Mức độ của sự sụt giảm sản lượng gạo được giả định dựa trên một loạt các kịch bản do nhóm IMPACT của Viện Nghiên cứu Chính sách Lương thực quốc tế đưa ra trong Báo cáo rủi ro của Lloyd đánh giá mức độ ảnh hưởng của các sự kiện El Niño đối với sự gián đoạn thị trường nông nghiệp. Tác động của El Niño đối với sản lượng lúa gạo được giả định là 10% ở Indonesia, Thái Lan và Philippin và 20% ở Việt Nam.

Tác động kinh tế của các cú sốc sản lượng gạo trong kịch bản rủi ro do El Niño xảy ra trong khu vực được định lượng bằng mô hình AGLINK-COSIMO. Theo Triển vọng nông nghiệp 2016 - 2025 của OECD-FAO, OECD đã thiết lập một kịch bản cơ sở cho thị trường gạo ở Đông Nam Á giai đoạn 2016 - 2025, giả định rằng chính sách thương mại gạo hiện nay (thuế quan và các biện pháp hạn chế thương mại). Các cú sốc sản lượng được bổ sung vào kịch bản cơ sở để mô phỏng tác động ngắn hạn đối với thị trường hàng hóa khu vực. Tác động đến giá gạo trong nước được tính bằng phần trăm khác biệt giữa kịch bản cơ sở và kịch bản có các cú sốc sản lượng.

Tác động của sự kiện El Niño đối với giá lúa gạo trong nước là lớn nhất ở Indonesia do chính sách thương mại lúa gạo hạn chế của nước này, tiếp theo là Philippin. Nếu không đưa thu nhập nông nghiệp vào mô hình AGLINK-COSIMO, độ co giãn của thu nhập hộ gia đình nông dân đối với giá lúa gạo được giả định là 0,25 cho hộ nông dân dựa trên nghiên cứu trước đây của OECD về hiệu quả chuyển giao thu nhập.

Kịch bản 2: Mất mùa

Những sự kiện thời tiết khắc nghiệt thường gây ra thiệt hại cho canh tác lúa ở vùng Đông Nam Á. Trung bình, Philippin bị ảnh hưởng bởi 20 cơn bão và Việt Nam mỗi năm có từ 6 đến 9 cơn bão. Năm 2013, bão Hai yển gây thiệt hại 170.000 tấn lúa chuẩn bị thu hoạch và 117.000 tấn lúa đã được trồng. Năm 2011, lũ lụt ở Thái Lan đã phá hủy khoảng 700.000 ha lúa, trong khi đó lũ lụt ở Myanmar vào năm 2013 sau cơn bão Nargis ảnh hưởng đến 24% diện tích lúa của nước này. Vào năm 1997, hạn hán ở Đông Nam Á gây ra mất mùa đáng kể ở Indonesia, Lào và Philippin. Hạn hán năm 2009 tại Philippin đã làm giảm 3,31% sản lượng gạo.

Trong số các sự cố thiên tai, hạn hán là thảm họa thiên tai có tác động mạnh nhất, ảnh hưởng đến gần 1/5 tổng diện tích canh tác lúa ở châu Á và gây thiệt hại hàng triệu đô la

cho các nhà sản xuất gạo. Tương tự, hàng năm, 10-15 triệu ha ruộng lúa bị ảnh hưởng bởi lũ lụt ở Nam và Đông Nam Á, gây thiệt hại cho cây trồng lên đến 1 tỷ USD. Xâm nhập mặn, mặc dù không nghiêm trọng như ngập nước và hạn hán, lại là vấn đề ngày càng tăng ở các vùng duyên hải của Đông Nam Á. Ở vùng đông bắc Thái Lan, xâm nhập mặn ảnh hưởng tới khoảng 3 triệu ha diện tích bề mặt. Tương tự, xâm nhập mặn ảnh hưởng đến 1,8 triệu ha ruộng lúa ở đồng bằng sông Cửu Long vào mùa khô.

Tần suất và thời gian của các sự kiện thời tiết khắc nghiệt như hạn hán, lũ lụt, bão và các đợt nóng dự kiến sẽ tăng ở Đông Nam Á trong tương lai, cùng với nhiệt độ cao hơn và mực nước biển dâng. Nhiệt độ vào ban đêm tăng trong ba thập kỷ qua dự kiến tiếp tục tăng và cũng sẽ có tác động tiêu cực đáng kể đến năng suất gạo. Theo công trình nghiên cứu của Peng et al. (2004) và Welch et al. (2010), nhiệt độ tăng thêm 1°C trên ngưỡng tới hạn 24°C liên quan đến việc giảm 10% năng suất hạt của cây lúa và sinh khối. Các nước trồng lúa trong khu vực cũng thường phải đối mặt với các cơn bão vào mùa mưa, dẫn đến thiệt hại đáng kể cho vụ lúa.

Lúa được trồng độc canh, do đó rất dễ nhiễm bệnh và bị sâu tàn phá. Loài gây hại như rầy nâu (BPH) đã từng là vấn đề nghiêm trọng trước đây. Tại Indonesia, các đợt phun trào núi lửa nghiêm trọng đã xảy ra suốt mùa cấy năm 1974 - 1975 và đặc biệt nghiêm trọng trong năm 1985 - 1986. Gần đây hơn, núi lửa phun trào vào năm 1998 và 2011. Dữ liệu về tăng trưởng năng suất lúa gạo hàng năm trước đây cũng cho thấy Myanmar, Thái Lan và Việt Nam đã bị sụt giảm hơn 10% sản lượng ít nhất một lần trong 55 năm qua.

Xem xét số liệu về sản lượng trước đây, kịch bản này giả định năng suất lúa sẽ sụt giảm 15% ở 5 nước ASEAN (Indonesia, Myanmar, Philippin, Thái Lan và Việt Nam). Không giống như các kịch bản trước, năng suất giảm ở từng quốc gia cụ thể, có nghĩa là năng suất giảm chỉ xảy ra ở một quốc gia trong khi năng suất của 4 quốc gia khác vẫn không đổi. Mô phỏng về năng suất gạo giảm ở từng quốc gia cụ thể dựa trên kịch bản cơ sở cho thấy tác động của mất mùa trong nước đối với giá gạo đặc biệt lớn ở Indonesia. Theo cơ chế buôn bán gạo hạn chế ở Indonesia, giá gạo trong nước được hình thành chủ yếu bởi cung và cầu trong nước, dẫn đến giá cả gia tăng trong nước khi có hợp đồng sản xuất. Một vụ mất mùa ở một nước cũng ảnh hưởng đến giá gạo ở các nước khác do thay đổi giá thị trường của khu vực. Tác động đến giá của khu vực đặc biệt cao đối với Việt Nam, khi năng suất gạo của Việt Nam giảm 15% dẫn đến giá gạo khu vực tăng 7%.

Kịch bản 3: Suy thoái kinh tế

Suy thoái kinh tế đôi khi cũng xảy ra ở Đông Nam Á đang đặt ra những mối đe dọa nghiêm trọng đối với tình trạng bất ổn an ninh lương thực. Ở một số hộ gia đình chỉ ở trên ngưỡng nghèo đói hoặc suy dinh dưỡng, suy thoái kinh tế có thể có những tác động đáng kể đến tỷ lệ đói nghèo và suy dinh dưỡng. Cuộc khủng hoảng kinh tế nghiêm trọng nhất trong những năm gần đây là cuộc khủng hoảng tài chính châu Á 1997 - 1999 có tác động kinh tế đặc biệt lớn đối với Indonesia và Thái Lan. Tiêu thụ thực ở Indonesia và Thái Lan giảm lần lượt là 13,1% và 7,6% vào năm 1998.

Tuy nhiên, các cuộc suy thoái kinh tế không nhất thiết là do các khủng hoảng quốc tế gây ra. Những cuộc suy thoái năm 1981-1982 và 1985 ở Indonesia, năm 1984 ở Philippin và năm 1988 tại Myanma xảy ra vì lý do trong nước. Với những cải thiện trong quản lý kinh tế vĩ mô ở các nước ASEAN trong những năm gần đây, các chuyên gia và những nhà hoạch định chính sách có xu hướng đồng ý rằng không có khả năng xảy ra một cuộc khủng hoảng kinh tế quy mô lớn khác giống như cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á. Tuy nhiên, rủi ro kinh tế chính vẫn là suy thoái kinh tế ở cấp quốc gia.

Kịch bản "suy thoái kinh tế" xem xét sự suy thoái kinh tế vĩ mô trên quy mô rộng gây ra bởi sự sụp đổ toàn bộ nền kinh tế trong sản xuất. Sự suy thoái kinh tế vĩ mô trong nước cũng ảnh hưởng đến thu nhập, chứ không nhất thiết là trong các ngành có liên quan đến đầu tư như trường hợp khủng hoảng tài chính. Thay vào đó, các ảnh hưởng đến thu nhập có thể sẽ tác động đến các ngành công nghiệp, mặc dù thu nhập từ nông nghiệp có xu hướng ít nhạy cảm với điều kiện kinh tế vĩ mô trong nước. Theo ước tính của OECD (2015a), kịch bản này giả định thu nhập thực tế giảm 15% đối với các hộ gia đình phi nông nghiệp và 11% đối với hộ gia đình nông nghiệp.

Ảnh hưởng của suy thoái kinh tế vĩ mô đối với giá gạo được định lượng bằng mô hình AGLINK-COSIMO, giả định GDP giảm khoảng 10%. Tuy nhiên, tác động đến giá gạo trong nước là từ -0,3% đến -0,6% ở 5 quốc gia. Cú sốc gây ra bất ổn an ninh lương thực chính trong kịch bản này là việc giảm thu nhập của các hộ gia đình.

4.1.2. Đánh giá tác động

Tác động của ba kịch bản rủi ro đối với tỷ lệ suy dinh dưỡng ở 5 nước thành viên ASEAN được định lượng bằng cách đưa ra những cú sốc giá gạo và thu nhập của các hộ gia đình đối với nhu cầu của hộ gia đình và bắt nguồn từ việc thay đổi mức tiêu thụ calo của các hộ gia đình. Sự thay đổi mô hình tiêu dùng sau đó được chuyển thành sự thay đổi tiêu thụ calo trong các hộ gia đình để đánh giá tỷ lệ suy dinh dưỡng.

So sánh tác động của ba kịch bản rủi ro cho thấy khủng hoảng kinh tế có tác động lớn nhất đến tình trạng suy dinh dưỡng ở Myanma, Thái Lan và Việt Nam. Tuy nhiên, sự kiện El Nino của khu vực có ảnh hưởng lớn nhất đến tỷ lệ suy dinh dưỡng ở Philippin. Việc gia tăng dân số bị suy dinh dưỡng ở Indonesia là lớn nhất theo kịch bản mất mùa trong nước. Điều này là do ảnh hưởng to lớn của mất mùa đối với giá gạo trong nước theo chính sách hạn chế thương mại lúa gạo hiện nay. Tại Thái Lan, tác động của cả ba kịch bản được thấy là không đáng kể đối với cả các hộ phi nông nghiệp và các hộ nông nghiệp. Do phân chi tiêu cho lương thực thấp hơn, đặc biệt là lúa gạo, nhiều hộ gia đình ở Thái Lan có khả năng chống đỡ tốt hơn rất nhiều theo các kịch bản rủi ro so với 4 quốc gia thành viên ASEAN khác.

Tác động bất lợi của giá gạo cao ở kịch bản 1 và 2 lớn hơn đối với các hộ gia đình phi nông nghiệp ở Indonesia, Myanma, Philippin và Việt Nam. Mặc dù giá gạo trong nước cao làm tăng thu nhập của những hộ nông dân không bị ảnh hưởng bởi mất mùa, nhưng kết quả mô phỏng cho thấy giá gạo cao làm tăng tỉ lệ suy dinh dưỡng của các hộ nông dân tại Indonesia, Myanma và Philippin. Nhiều hộ nông dân ở những nước này chủ yếu

sở hữu các trang trại nhỏ hoặc mua một lượng lớn gạo để tiêu thụ. Mặt khác, tác động tích cực của các kịch bản giá cao đối với tỷ lệ suy dinh dưỡng được tìm thấy ở các hộ nông nghiệp ở Việt Nam, nơi mà tăng thu nhập từ nông nghiệp do giá gạo cao bù cho tác động xấu của giá gạo cao đến người tiêu dùng.

Đánh giá rủi ro tổng thể đòi hỏi phải tính trọng số của các kịch bản rủi ro khác nhau và xem xét xác suất của mỗi kịch bản. Sự kiện El Niño của khu vực được cho là xảy ra một lần trong vòng 20 năm khi xem xét hồ sơ lịch sử của mỗi sự kiện El Niño rất mạnh (1982 - 1983, 1997 - 1998 và 2015 - 2016). Mặc dù rủi ro trong nước có thể xảy ra như mất mùa và khủng hoảng kinh tế có thể khác nhau giữa các quốc gia, nhưng thực tế này cho thấy có thể có sự giống nhau về khả năng mất mùa trong nước (15 năm 1 lần) và suy thoái kinh tế (25 năm 1 lần), theo đánh giá trước đây được thực hiện cho Indonesia. Kịch bản tham chiếu là tình huống không có bất cứ cú sốc nào (2 năm 1 lần).

Dựa vào giả định xác suất của ba kịch bản rủi ro, dự kiến tỷ lệ suy dinh dưỡng tăng được tính ở mỗi kịch bản. Trong khi kịch bản suy thoái kinh tế dẫn đến tăng mạnh tỷ lệ suy dinh dưỡng, mất mùa trong nước được cho là có tác động lớn hơn dự kiến ở Myanmar. Ngay cả sau khi xem xét xác suất thấp hơn của kịch bản, suy thoái kinh tế vẫn có tác động lớn nhất đối với tỷ lệ suy dinh dưỡng hiện tại ở Thái Lan và Việt Nam. Tương tự, việc mất mùa trong nước dẫn đến sự gia tăng lớn nhất tỷ lệ suy dinh dưỡng ở Indonesia.

Tổng mức gia tăng tỷ lệ suy dinh dưỡng dự kiến trong ba kịch bản rủi ro cho thấy rủi ro xảy ra với tất cả quốc gia. Tổng số gia tăng tỷ lệ suy dinh dưỡng là lớn nhất ở Indonesia (1,78), tiếp theo là Philippin (1,24), Myanmar (0,94), Việt Nam (0,71) và Thái Lan (0,05). Điều này cho thấy Indonesia đang phải đối mặt với nguy cơ tiềm ẩn về bất ổn an ninh lương thực cao nhất trong 5 quốc gia. Philippin và Myanmar cũng đang phải đối mặt với nguy cơ bất ổn an ninh lương thực tương đối cao hơn, nhưng nguy cơ tiềm ẩn về bất ổn an ninh lương thực ở Thái Lan là không đáng kể.

4.2. Đánh giá chính sách

4.2.1. Chính sách hội nhập thị trường gạo ASEAN

Tác động của hội nhập thị trường gạo ASEAN trong khu vực và giá gạo trong nước được lấy từ một dự báo của kịch bản hội nhập tăng lên, được thực hiện trong một nghiên cứu gần đây của OECD. Kịch bản này giả định việc loại bỏ dần thuế quan và các rào cản chính sách trong nước khác trong phạm vi các thành viên ASEAN dẫn đến giảm khoảng cách giữa giá trong nước và giá tham khảo. Khu vực có El Niño và những cú sốc mất mùa trong nông nghiệp được bổ sung vào kịch bản hội nhập tăng để ước tính tác động của hội nhập thị trường gạo ASEAN trong các kịch bản rủi ro.

Theo kịch bản tham chiếu không có các cú sốc, giá gạo trong nước ở Indonesia và Philippin giảm lần lượt là 39% và 45% do giảm thuế và hạn chế thương mại phi thuế quan. Giá nội địa tại các nước xuất khẩu gạo (Myanmar, Thái Lan và Việt Nam) tăng 9 - 17% do xuất khẩu sang Indonesia và Philippin tăng lên. Do đó, toàn bộ tỷ lệ suy dinh dưỡng ở Indonesia và Philippin giảm lần lượt 1,3 và 7,5 điểm phần trăm. Do giá gạo

trong nước thấp làm giảm thu nhập của các hộ nông nghiệp, nên tỷ lệ hộ nông dân thiếu dinh dưỡng gia tăng ở Indonesia khoảng 1,1 điểm phần trăm, nhưng tỷ lệ hộ dân phi nông nghiệp giảm 5,2 điểm phần trăm. Ở Philippin, tỷ lệ suy dinh dưỡng giảm xuống tương ứng ở các hộ nông nghiệp và phi nông nghiệp lần lượt là 3,5 và 9,2 điểm phần trăm. Điều này là bởi các hộ nông nghiệp tự cung cấp ở quy mô nhỏ hưởng lợi từ việc giảm giá gạo với tư cách người tiêu dùng, hoàn toàn bù đắp cho những tác động tiêu cực của giá gạo thấp với tư cách là nhà sản xuất.

Tác động ròng của giá gạo trong nước cao đối với tỷ lệ suy dinh dưỡng nói chung ở Việt Nam theo chính sách hội nhập thị trường gạo của ASEAN là rất nhỏ, chủ yếu là do giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng của các hộ nông dân có thu nhập cao hơn. Tuy nhiên, giá cả trong nước tăng cao khiến tỷ lệ suy dinh dưỡng ở Myanmar tăng 5,6 điểm phần trăm, với ảnh hưởng đặc biệt lớn đến các hộ gia đình phi nông nghiệp (7,2 điểm). Nhìn chung, hội nhập thị trường gạo của ASEAN giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng ở 5 quốc gia thành viên ASEAN xuống 0.7 điểm phần trăm, tương đương mức giảm 4,9%.

Với việc tiếp cận thị trường gạo ASEAN hội nhập, giá trong nước ở Indonesia và Philippin sẽ thấp hơn mức tham chiếu (theo chính sách thương mại hiện nay), ngay cả ở khu vực có El Nino và kịch bản mất mùa trong nước. Hội nhập thị trường gạo ASEAN do đó có thể bù lại tác động tiêu cực của hai kịch bản rủi ro giá cao đối với tỷ lệ suy dinh dưỡng ở hai nước nhập khẩu gạo này.

Mặt khác, thị trường gạo ASEAN hội nhập dẫn đến giá trong nước cao hơn ở các nước xuất khẩu gạo trong kịch bản giảm sản lượng so với chế độ thương mại hiện nay. Cụ thể, tỷ lệ suy dinh dưỡng ở Myanmar và Việt Nam tăng lần lượt 6,9 và 6,3 điểm phần trăm trong kịch bản khu vực có El Nino và tăng 3,1 và 3,5 điểm phần trăm lần lượt trong kịch bản mất mùa trong nước.

Theo chính sách thương mại gạo hiện tại, kịch bản có El Nino tăng tỷ lệ suy dinh dưỡng tại 5 quốc gia thành viên ASEAN 6,6 điểm phần trăm (tương đương tăng 49%). Tuy nhiên, việc hội nhập thị trường gạo ASEAN có thể giảm nhẹ tác động của việc tăng 1,5 điểm phần trăm trong tỷ lệ suy dinh dưỡng (tương đương tăng 11%). Sự hội nhập của thị trường gạo trong ASEAN cũng làm giảm tác động của việc giảm sản lượng của khu vực. Khi sản lượng trong nước giảm, nguy cơ tiềm ẩn giá trong nước và dân số suy dinh dưỡng tăng có thể được giảm nhẹ bằng cách nhập khẩu từ các thị trường gạo trong khu vực. Mặc dù lợi ích này đặc biệt lớn đối với các nước nhập khẩu gạo, các nước xuất khẩu cũng có thể dựa vào hàng nhập khẩu từ thị trường khu vực trong trường hợp khẩn cấp. Thị trường gạo hội nhập của ASEAN tạo cơ hội *chia sẻ rủi ro* sản xuất giữa các nước trong khu vực.

4.2.2. Chính sách an sinh

Hầu hết các nước thành viên ASEAN thực hiện một số hình thức chính sách an sinh để bảo vệ các hộ gia đình còn khó khăn. Phần lớn các quốc gia duy trì tình trạng khẩn cấp hoặc kho dự trữ gạo bình ổn hoặc khẩn cấp để đảm bảo cung cấp gạo trong trường hợp khẩn cấp. Các quốc gia nhập khẩu gạo như Indonesia và Philippin quản lý các kho lớn hơn

và thực hiện các chương trình phân phối gạo trợ giá. Chính sách tự cung tự cấp để bảo vệ các nhà sản xuất lúa gạo trong nước thông qua việc hỗ trợ trong nước cũng được coi là một phương tiện để ngăn chặn mức giá bất thường trên thế giới dẫn đến giá thị trường trong nước cao.

Các chương trình phân phối gạo ở Indonesia (Raskin) và Philippin (NFA) chiếm khoảng 8% và 13% tiêu thụ gạo trong nước. Dữ liệu khảo sát kinh tế xã hội quốc gia Indonesia (SUSENAS) cho thấy giá của gạo trong chương trình Raskin thấp hơn 16% so với giá thị trường Indonesia. Tương tự, giá bán buôn và bán lẻ của Cơ quan Thực phẩm quốc gia (NFA) giảm trung bình khoảng trên 20% trong giai đoạn 1990 - 2014 so với giá thị trường trong nước. Ngoài các chi phí lớn liên quan đến quản lý kho và cung cấp thực phẩm cho người tiêu dùng, các chương trình phân phối gạo cũng gặp khó khăn trong việc xác định các hộ dễ bị tổn thương. Trong khi Chương trình Raskin ưu tiên cung cấp cho các hộ gia đình nghèo khó hoặc gần như nghèo khó, khoảng 50% số hộ gia đình Indonesia mua gạo từ chương trình Raskin. Trong khuôn khổ chương trình NFA, bất kỳ ai cũng có thể mua gạo của NFA được bán tại các cửa hàng bán lẻ được công nhận mà không cần phải chứng nhận hoàn cảnh trước đó. Nghiên cứu của Jha và Mehta (2008) nhận thấy rằng trong khi chương trình này phân phối đến 16% dân số, chỉ có 25% người nghèo khổ thực sự hưởng lợi từ nó.

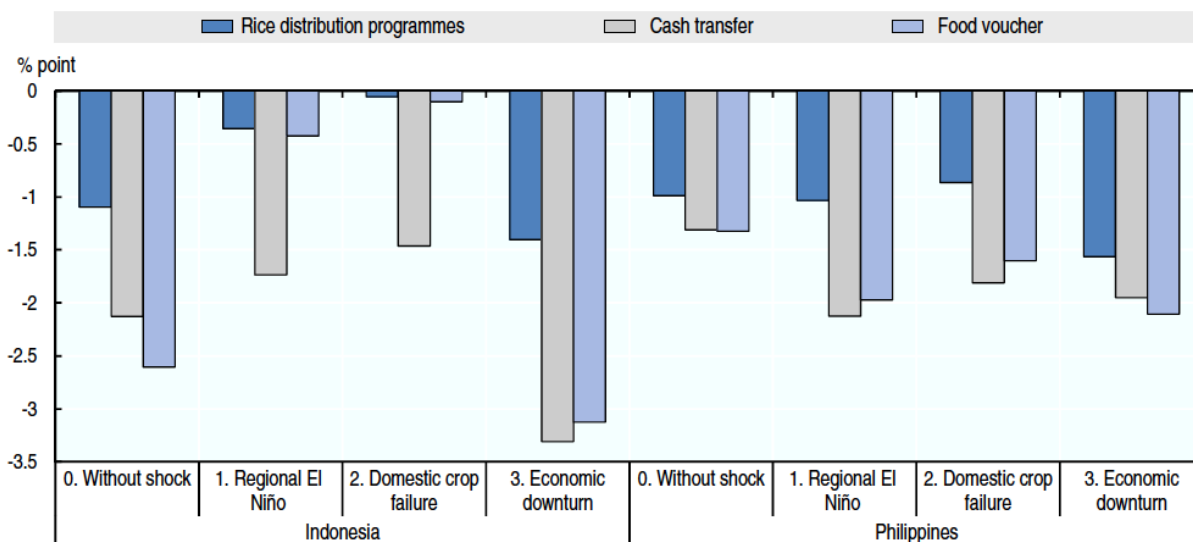
Các chính sách thay thế an sinh bao gồm phiếu lương thực và chương trình chuyển tiền mặt. Cả Indonesia và Philippin đã thực hiện kế hoạch này. Indonesia đã áp dụng chương trình chuyển tiền mặt vô điều kiện, Chương trình Bantuan Langsung Tunai, với tư cách là chương trình hỗ trợ xã hội đặc biệt vào năm 2005, trong khi Philippin đã khởi động chương trình chuyển tiền mặt có điều kiện, Pantawid Pamilya, vào năm 2007. Chương trình Philippin được đánh giá là rất thành công và cung cấp tài chính cho 4,4 triệu gia đình nghèo có trẻ em từ 0-18 tuổi trên toàn quốc, tuân theo các yêu cầu về giáo dục và y tế liên quan đến trẻ em.

Chương trình phiếu lương thực cũng có thể là một chính sách an sinh thay thế cho phép các hộ gia đình mua lương thực đa dạng tùy thuộc vào mô hình tiêu thụ lương thực trong khu vực. Không giống như chương trình phân phối gạo, chương trình phiếu lương thực có lợi thế là không đòi hỏi chính phủ phải mua và cung cấp gạo cho người tiêu dùng. Nó cũng có lợi ích cho việc tiêu thụ đa dạng hoá các sản phẩm từ gạo.

So với hiệu quả của chương trình phân phối gạo hiện tại và các chương trình thay thế ở Indonesia và Philippin theo chính sách thương mại lúa gạo hiện tại cho thấy, trong đó người nhận gạo trong chương trình Raskin được mô phỏng theo số liệu điều tra hộ gia đình thực tế thì số gạo trong chương trình của NFA được lựa chọn ngẫu nhiên dựa trên xác suất 25% và 11% số hộ nghèo và không nghèo mua gạo NFA. Các chương trình chuyển tiền mặt và phiếu giảm giá thực phẩm được giả định là nhắm mục tiêu vào các nhóm người nghèo và quy mô thanh toán được xác định theo chi phí của các chương trình phân phối gạo, để tác động của những chương trình này có thể so sánh được.

Chương trình phân phối gạo hiện tại hai nước này làm giảm tỷ lệ người suy dinh dưỡng lần lượt 1,1 và 1,0 điểm phần trăm, theo kịch bản tham khảo. Tuy nhiên, các tác

động chính sách sẽ thấp hơn trong cả kịch bản giá cao (kịch bản 1 và 2) ở Indonesia, và trong kịch bản 2 trong trường hợp của Philippin. Theo kịch bản giá cao, quy mô tương đối của chương trình trợ giá gạo sẽ giảm khi giá cơ sở trở nên cao hơn. Hình 4.17 so sánh tác động của 3 chương trình đối với tỷ lệ người không được chăm nuôi đầy đủ ở Indonesia và Philippin theo 4 kịch bản.



Hình 4.1. Tác động của các chính sách an sinh đối với tỷ lệ bất ổn an ninh lương thực ở Indonesia và Phillipin (Điểm phần trăm thay đổi trong tỷ lệ dân số bị suy dinh dưỡng)

Sources: OECD

Các chính sách an sinh thay thế được thấy hiệu quả hơn trong việc giảm số người suy dinh dưỡng. Các chương trình chuyển tiền mặt được nhắm mục tiêu làm giảm số người suy dinh dưỡng xuống tương ứng tương ứng 2,1 và 1,3 điểm phần trăm ở Indonesia và Philippin. Chương trình này thực hiện tốt trên tất cả các kịch bản rủi ro vì nó trực tiếp hỗ trợ thu nhập cho hộ gia đình và tác động sẽ lớn hơn trong các kịch bản rủi ro khi các hộ gia đình giảm sức mua. Chương trình chuyển tiền mặt cho thấy hiệu quả cao hơn các chương trình phân phối gạo, hoặc các phiếu lương thực trong hầu hết các kịch bản vì nó là nhắm mục tiêu nhiều hơn đến người nghèo.

Chương trình phiếu lương thực hoạt động tốt hơn so với chuyển tiền mặt, với việc giảm 2,6 điểm phần trăm ở Indonesia và 1,3 điểm ở Philippin, trong kịch bản tham chiếu không có các cú sốc. Điều này là do sự rò rỉ ít hơn đối với việc tiêu thụ lương thực không thiết yếu và phi thực phẩm so với chương trình chuyển tiền mặt. Tuy nhiên, hiệu suất của chương trình phiếu lương thực thấp hơn chương trình chuyển tiền trong kịch bản giá cao (Kịch bản 1 và 2) vì quy mô tương đối của trợ cấp giảm, cũng như chương trình phân phối gạo. Mô phỏng cho thấy ở Indonesia, hiệu quả của chương trình phân phối gạo và các chương trình phiếu lương thực giảm theo kịch bản giá cao. Ngược lại, chương trình chuyển tiền có chu kỳ ngược lại với thiết kế, kết quả là hiệu quả của nó tăng lên khi các hộ gia đình bị sốc về thu nhập.

Hiệu quả của cả chính sách hội nhập thị trường gạo và các chương trình an sinh của ASEAN dự tính sẽ được so sánh ở Indonesia và Philippin, được tính trọng số bởi xác suất của từng kịch bản. Trong trường hợp không có chính sách, bốn kịch bản rủi ro dẫn đến sự gia tăng số người suy dinh dưỡng lần lượt là 1,8 và 1,2 điểm phần trăm. Mô hình này chỉ ra rằng sự hội nhập của thị trường gạo ASEAN có hiệu quả nhiều nhất trong việc giảm số lượng người suy dinh dưỡng ở Indonesia (2,4 điểm) và Philippin (5,8 điểm). Nó cũng cho thấy hội nhập thị trường gạo có khả năng bù đắp đầy đủ các tác động bất lợi dự kiến đối với suy dinh dưỡng qua tất cả bốn kịch bản rủi ro. Mặt khác, chương trình phân phối gạo có hiệu suất mong đợi thấp nhất và không bù đắp được tác động tiềm ẩn về bất ổn an ninh lương thực đối với các kịch bản rủi ro ở Indonesia và Philippin.

KẾT LUẬN

Từ phân tích được thực hiện trong báo cáo này, có thể rút ra các khuyến nghị dưới đây, không được liệt kê theo thứ tự quan trọng. Những khuyến nghị này không đầy đủ và nên được hiểu như là một điểm khởi đầu cho việc xem xét của chính phủ. Đặc biệt, cần phải lựa chọn những hành động chính sách cần và có thể được thực hiện một cách nhanh chóng và có thể thực hiện theo từng bước.

- Các quốc gia thành viên ASEAN đã đưa ra một cấu trúc khu vực vững chắc để giải quyết nhiều thách thức đối với an ninh lương thực mà khu vực đang phải đối mặt. Chương trình Khung hội nhập an ninh thực ASEAN và Kế hoạch Chiến lược Hợp tác ASEAN về lương thực, nông nghiệp và lâm nghiệp đã tạo ra một cơ sở vững chắc để các quốc gia thành viên ASEAN theo đuổi các chính sách nhằm giải quyết vấn đề an ninh lương thực lâu dài. Các khuôn khổ chính sách khu vực này được củng cố bởi các lĩnh vực chính sách cốt lõi và một số "Lực đẩy chiến lược", đưa ra các hành động cho các quốc gia thành viên ASEAN.

- Một phát hiện quan trọng của tổng quan này là các quốc gia thành viên ASEAN có thể được hưởng lợi đáng kể từ các nỗ lực bổ sung và lựa chọn chính sách phù hợp với các lĩnh vực chính sách cốt lõi được xác định trong khuôn khổ khu vực. Mặc dù các liên kết khu vực mạnh mẽ, cách tiếp cận chính sách hiện tại đối với an ninh lương thực ở các nước thành viên ASEAN vẫn chủ yếu tập trung ở trong nước và tập trung vào việc quản lý các rủi ro thị trường quốc tế chứ không phải là ứng phó với các nguy cơ - nghiêm trọng hơn và thường xuyên hơn - từ các gián đoạn nguồn cung trong nước hoặc giải quyết các vấn đề dài hạn sẽ giúp củng cố an ninh lương thực trong tương lai. Các chính sách được sử dụng bao gồm các biện pháp nhằm thúc đẩy tự cung tự cấp lương thực và bình ổn giá, cùng với các mạng lưới an sinh xã hội thường có mục tiêu yếu kém được củng cố bởi các kế hoạch kho dự trữ của chính phủ, vốn đã tốn kém và có khả năng gây mất an ninh lương thực trong dài hạn.

- Các chính phủ ASEAN có thể có lợi từ việc chấp nhận một sự hiểu biết rộng hơn về an ninh lương thực và tiếp tục tập trung vào các giải pháp khu vực về an ninh lương thực và quản lý rủi ro. Các thị trường mở có thể góp phần tích cực vào an ninh lương thực thông qua cải thiện khả năng tiếp cận lương thực bằng cách tăng thu nhập của các hộ gia đình nghèo hơn; sự sẵn có của lương thực, bằng cách cung lương thực cho các quốc

gia thiếu lương thực thông qua nhập khẩu và bằng cách tăng cường sự đa dạng của sản phẩm; và sự ổn định chung về khả năng tiếp cận cũng như sự sẵn của lương thực bằng cách chia sẻ rủi ro sản xuất giữa các quốc gia. Liên quan đến ngành lúa gạo, hội nhập thương mại gạo trong phạm vi khu vực đã được thấy cải thiện một cách tích cực an ninh lương thực khu vực ở một mức độ đáng kể. Các chức năng của thị trường lúa gạo cũng có thể được cải thiện nhờ sự tham gia nhiều hơn của khu vực tư nhân trong thương mại gạo trong khu vực.

- Để tận dụng một số lợi ích mà việc hội nhập khu vực - thậm chí cả hội nhập toàn cầu có thể mang lại - cần giảm các rào cản thương mại để người tiêu dùng có thể tiếp cận nhiều hơn với lương thực cùng với các biện pháp khác về an sinh xã hội, như chuyển tiền mặt có điều kiện và chương trình phiếu giảm giá thực phẩm cho các hộ gia đình dễ bị tổn thương. Phù hợp với những thay đổi này, các chính phủ ASEAN cần đầu tư để thúc đẩy tăng trưởng năng suất tổng thể bền vững.

- Tăng trưởng năng suất yếu tố tổng trong nông nghiệp bền vững cho an ninh lương thực sẽ cần đầu tư và cải cách để môi trường thuận lợi trong khu vực ASEAN. Bao gồm cải thiện quản lý môi trường; các quy định về đất đai, tài nguyên nước và đa dạng sinh học; cùng với các khoản đầu tư vào cơ sở hạ tầng và nghiên cứu và phát triển trong nông nghiệp. Đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông và viễn thông sẽ giúp kết nối nông trại với các cơ hội thị trường, kiến thức và các dịch vụ khác, bao gồm cả việc mở rộng. Các chính phủ cũng nên kiên trì cải cách để cải thiện các khung pháp lý và thể chế về quyền và quyền tiếp cận thị trường đất nông thôn và nên cân nhắc các cơ hội để tăng khả năng tiếp cận của nông dân với tín dụng, bao gồm nông dân quy mô nhỏ. Nói chung, các chính phủ ít nhất cần duy trì cường độ cải cách chính sách trong quá khứ nhằm giải quyết những trở ngại còn lại đối với tăng trưởng năng suất và tiếp tục với cường độ đầu tư nếu các xu hướng năng suất khu vực vẫn được duy trì. Tuy nhiên, nếu tăng trưởng năng suất bền vững góp phần vào tăng cường an ninh lương thực khu vực, cường độ này cần được tăng lên.

PHỤ LỤC I

Bảng 1. Năng suất, tăng trưởng đầu ra và đầu vào ở khu vực Đông Nam Á (%)

	Campuchia	Indonesia	Lào	Malaysia	Myanma	Philippin	Thái Lan	Việt Nam	Đông Nam Á
1961 - 1970									
TFP	- 1.0	1.7	0.7	3.0	-1.9	-0.2	0.3	-0.6	0.5
Đầu ra	2.7	2.7	5.7	5.4	1.4	2.6	3.4	0.5	2.6
Đầu vào	3.6	1.0	5.0	2.4	3.3	2.9	3.1	1.1	2.2
1971 - 1980									
TFP	-4.4	1.3	-0.9	2.1	1.9	3.2	2.3	1.3	1.8
Đầu ra	-7.0	3.3	1.2	4.4	4.2	5.1	5.0	2.9	3.9
Đầu vào	-2.6	2.1	2.1	2.3	2.3	1.8	2.7	1.6	2.1
1981 - 1990									
TFP	3.3	0.3	1.0	3.0	-0.4	0.1	0.0	1.1	0.4
Đầu ra	6.1	4.6	3.0	4.6	0.4	1.8	2.7	4.0	3.3
Đầu vào	2.8	4.2	2.0	1.6	0.8	1.7	2.7	2.9	2.9
1991 - 2000									
TFP	4.9	2.7	1.5	3.1	3.8	2.0	2.1	2.6	2.5
Đầu ra	8.0	4.4	5.1	3.4	5.9	2.7	2.6	4.3	4.0
Đầu vào	3.1	1.7	3.6	0.3	2.1	0.8	0.5	1.7	1.5
2001 - 2012									
TFP	4.9	2.7	1.5	3.1	3.8	2.0	2.1	2.6	2.5
Đầu ra	8.0	4.4	5.1	3.4	5.9	2.7	2.6	4.3	4.0
Đầu vào	3.1	1.7	3.6	0.3	2.1	0.8	0.5	1.7	1.5
1961 - 2012									
TFP	0.5	1.3	0.9	2.6	1.6	1.2	1.4	1.7	1.4
Đầu ra	2.7	3.7	3.8	4.1	3.7	2.9	3.2	4.2	3.6
Đầu vào	2.2	2.4	2.9	1.5	2.0	1.7	1.8	2.5	2.2

Source: USDA (2016a), International Agricultural Productivity,