



TIẾP CẬN THỊ TRƯỜNG VÀ THƯƠNG MẠI NÔNG NGHIỆP: TIÊU CHUẨN KÉP CỦA CÁC NƯỚC GIÀU

Nguồn: Oxfam (2002). "Market Access and Agricultural Trade: The Double Standards of Rich Countries" (Ch. 4), in Oxfam, *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight against Poverty* (pp. 95-121).

Biên dịch & Hiệu đính: Lê Tuấn Anh (lược dịch)

Thương mại có thể tạo ra động lực mạnh mẽ đối với tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Để động cơ này hoạt động, các nước nghèo cần tiếp cận thị trường của các nước giàu. Mở rộng tiếp cận thị trường có thể giúp các quốc gia tăng trưởng kinh tế cùng lúc với việc tạo ra cơ hội cho người nghèo. Điều này đặc biệt [đúng] với sản phẩm nông nghiệp và sản phẩm đòi hỏi nhiều lao động vì cuộc sống của nhiều người sống dưới mức nghèo khổ tập trung ở khu vực này.

Không may thay là tự do hóa thương mại trong toàn cầu hóa không hoạt động vì lợi ích của người nghèo. Như chương 5 giải thích, các quốc gia đang phát triển tự do hóa nhập khẩu một cách nhanh chóng, trong khi đó, các nước giàu mặc dù có tuyên bố của chính phủ về thị trường tự do, vẫn là người bảo hộ kiên quyết trong cách tiếp cận đối với hàng nhập khẩu từ các nước đang phát triển. Những chính sách bảo hộ này là một trong lý do tại sao hội nhập vào thị trường thế giới lại không đưa lại lợi ích đầy đủ cho nước nghèo. Thuế quan và hệ thống phi thuế quan trừng phạt các nước đang phát triển trong những lĩnh vực mà các quốc gia này có nhiều lợi thế. Các nước nghèo tìm cách tiếp cận thị trường các nước phương Bắc đối với mặt hàng chế tạo sẽ phải đối mặt với hàng rào thương mại cao hơn 4 lần so với các nước cạnh tranh giàu có khác.

Giảm các rào cản thương mại ở các nước giàu không tự động tăng thị phần của các nước đang phát triển. Nhiều nhà sản xuất- đặc biệt ở các nước thu nhập thấp- thiếu cơ sở hạ tầng, kỹ năng và khả năng tận dụng cơ hội thị trường. Tuy nhiên, khi mở cửa thị trường kết hợp với các biện pháp tăng khả năng cung ứng, việc đạt được lợi ích cơ bản là khả thi. Thiếu khả năng tiếp cận đất đai, tín dụng và thông tin thị trường và đối mặt với chi phí vận tải cao, các khu nông thôn nghèo là nơi cuối cùng hưởng lợi từ cơ hội do thương mại tạo ra. Điều đó lý giải tại sao Chính phủ các quốc gia đang phát triển có trách nhiệm thực hiện các chương trình phát triển nông thôn giúp tái phân bổ cơ hội cho người nghèo và giải quyết các rào cản cụ thể mà phụ nữ phải đối mặt.

Phần đầu của chương này sẽ nêu ra mức độ bảo hộ do các nước thu nhập cao áp dụng. Điều này được thực hiện thông qua "chỉ số tiêu chuẩn kép" (Double Standard Index - DSI) – thước đo khoảng cách giữa nguyên tắc thị trường tự do và thực tiễn bảo hộ. DSI đo các rào cản thuế quan và phi thuế quan. Xếp hạng dựa theo thang đo đơn giản, EU đứng đầu về chỉ số DSI, mặc dù đang bị Hoa Kỳ thách thức, cùng với Canada và Nhật Bản xếp ngay phía sau.

Phần thứ 2 xem xét ngành dệt may, vốn tiếp tục là ngành sản xuất hàng qua chế biến đòi hỏi nhiều sức lao động quan trọng nhất đối với thế giới [các nước] đang phát triển. Sản xuất xuất khẩu đã tạo ra hàng triệu việc làm, đặc biệt là đối với lao động nữ. Tuy nhiên, hạn chế về xuất khẩu có nghĩa là lương thấp, điều kiện làm việc kém hơn và thất nghiệp. Như trong ngành nông nghiệp, các nước giàu cam kết xóa bỏ trợ cấp trong ngành dệt và may mặc nhưng các nước này còn rất chậm so với kế hoạch.

Phần 3 tập trung vào nông nghiệp. Thương mại nông nghiệp là [vấn đề] sống còn với người nghèo vì hơn 2/3 người nghèo ở các nước đang phát triển sống ở nông thôn. Thêm nữa, phụ nữ chiếm tỷ trọng lớn về lao động nông nghiệp. Thị trường quốc tế là nguồn cầu quan trọng đối với các nước đang phát triển, giúp hỗ trợ đời sống và cải thiện kinh tế nông thôn. Chủ nghĩa bảo hộ phương Bắc đã phá hoại nhu cầu và làm bất ổn thị trường nội địa. Mặc dù đã hứa cắt giảm trợ cấp nông nghiệp, chính phủ các nước giàu đã tăng trợ cấp nông nghiệp tới mức kỷ lục. Kết quả là nhà sản xuất ở các nước đang phát triển đã mất thị trường toàn cầu và đối mặt với sự cạnh tranh mang tính phá hủy từ hàng xuất khẩu được trợ cấp tại thị trường trong nước. Sử dụng một chỉ số mới để đo lường khoảng cách giữa chi phí sản xuất và giá xuất khẩu – chỉ số Ước tính Phá giá Xuất khẩu (Export Dumping Estimate – EDE) – chúng tôi nêu bật mức độ cạnh tranh bất bình đẳng giữa nông

ngiệp quy mô lớn của các nước phương Bắc và nông nghiệp các nước đang phát triển. Chương này sẽ kết thúc bằng việc đặt ra một lộ trình cải cách.

Cái giá của sự bảo hộ phương Bắc

Rào cản thương mại ở các nước giàu gây nên chi phí thực tế cho người nghèo ở các quốc gia nghèo. Các cộng đồng dễ bị tổn thương bị từ chối cơ hội gặt hái được các lợi ích của việc hội nhập vào thị trường thế giới. Người nghèo nói chung và phụ nữ nói riêng là những người gánh chịu vì họ sản xuất hàng hóa dễ bị tác động bởi rào cản nhập khẩu: sản phẩm nông nghiệp và sản phẩm sử dụng nhiều lao động. Phụ nữ chiếm 62% lao động trong nông nghiệp ở các nước đang phát triển và chiếm 70% lao động ở khu chế xuất (Chen và đồng sự, 1999).

Những thua thiệt tài chính cùng với hạn chế xuất khẩu ở nước giàu vượt qua lợi ích thu được từ viện trợ. Thuế nhập khẩu, một vũ khí ít quan trọng nhất trong số các công cụ bảo hộ của các nước giàu, làm thiệt hại cho các nước đang phát triển khoảng 43 tỷ USD mỗi năm (Anderson và đồng sự, 2001). Tổng chi phí của các rào cản thương mại (gồm hàng rào thuế quan, phi thuế quan, các biện pháp chống phá giá và tiêu chuẩn sản phẩm) làm tăng gấp đôi con số này, khoảng 100 tỷ USD mỗi năm hoặc tương đương với hơn 2 lần tổng số viện trợ phát triển.

Những con số này chưa đề cập tới tác động thực sự đối với người nghèo. Con số đó không phản ánh chi phí của chính sách bảo hộ xét về làm giảm cơ hội việc làm, giảm thu nhập đối với hàng hóa thiết yếu như thực phẩm, chăm sóc sức khỏe hoặc thiệt hại kinh tế trong dài hạn kết hợp với hạn chế cơ hội đầu tư. Con số này cũng không nói lên ảnh hưởng cực kỳ lớn đối với những hộ gia đình rất nghèo. Vì chính phủ các nước phương Bắc áp dụng biện pháp hạn chế nhập khẩu mang tính trừng phạt đối với hàng hóa do người nghèo sản xuất, các chính phủ này đã làm giảm một cách có hệ thống vai trò của thương mại như là chất xúc tác cho xóa đói nghèo.

Trong ngành nông nghiệp, nơi 2/3 người nghèo ở các nước đang phát triển đang sống và làm việc, chính sách của các nước công nghiệp (bao gồm thuế và trợ cấp) đã làm phức lợi hàng năm đối với các nước đang phát triển giảm 10 tỷ USD, hoặc 40% giá trị viện trợ (Ngân hàng Thế giới, 2001). Các hàng hóa đòi hỏi nhiều lao động đối mặt với sự phân biệt đối xử nặng nề tương đương. Những tổn thất mà chỉ riêng những nhà xuất khẩu hàng dệt may gánh chịu đã lên tới trên 30 tỷ USD. Trong khi xuất khẩu hàng dệt may là nguồn thu ngoại tệ chính của nhiều nước nghèo cũng như nguồn việc làm cho hàng triệu nữ công nhân.

Vì vậy, việc cải thiện trong tiếp cận thị trường ở những ngành đòi hỏi nhiều lao động đã có tác động tiềm tàng tới việc gia tăng bình đẳng cho nữ giới. Vì phụ nữ có xu hướng sử dụng nhiều thu nhập để tăng phúc lợi của trẻ em và gia đình hơn so với nam giới, những lợi ích từ việc cải thiện tiếp cận thị trường có thể lan tỏa rộng trong xã hội. Ngoài việc gây nản thất nghiệp, sự không ổn định do chính sách hạn chế tiếp cận thị trường có thể đẩy người sử dụng lao động giảm chi phí lao động bằng việc giảm tiêu chuẩn và sử dụng lao động linh hoạt hơn, và điều này làm giảm quyền lợi của người lao động.

Kể từ vòng đàm phán Uruguay, các nước công nghiệp đã từng bước giảm rào cản thương mại. Tuy nhiên, có những dấu hiệu đáng lo ngại của việc chủ nghĩa bảo hộ trở dậy, đặc biệt là ở Hoa Kỳ. Đề xuất mới đây của Ủy ban thương mại Quốc tế (ITC) của Hoa Kỳ nhằm nâng thuế nhập khẩu thép lên 40% để bảo vệ ngành công nghiệp thép yếu kém của Hoa Kỳ chỉ là một ví dụ về tiêu chuẩn kép mà các nước giàu sử dụng để bảo vệ lợi ích thương mại của riêng họ. Nếu việc này được thực thi thì biện pháp tăng thuế sẽ tác động tới một số nước đang phát triển xuất khẩu thép tới Hoa Kỳ gồm Mêhicô, Braxin, Nam Phi và Achentina, trong số này nhiều nước đang phải đối mặt với hạn chế chống phá giá của Hoa Kỳ đối với hoạt động xuất khẩu thép.

Các rào cản thương mại phương Bắc cũng gây ra hậu quả nghiêm trọng vì phần lớn kim ngạch xuất khẩu của các nước đang phát triển là hướng tới thị trường của các nước công nghiệp. Năm 2000, trên 50% kim ngạch xuất khẩu hàng hóa của Châu Á, 75% kim ngạch xuất khẩu của Châu Mỹ Latinh và 70% kim ngạch của Châu Phi là tới thị trường Tây Âu, Bắc Mỹ hoặc Nhật Bản (WTO, 2001a). Tuy nhiên, các nước đang phát triển lại áp dụng các rào cản thương mại đối với chính các nước đang phát triển khác. Các rào cản này đã hạn chế sự phát triển của thương mại Nam – Nam, làm giảm nguồn gốc tiềm tàng của sự năng động về kinh tế và tạo việc làm.

Việc cải thiện tiếp cận thị trường cho hàng xuất khẩu của các nước nghèo là điều cần bản nhưng chỉ một biện pháp đó là không đủ để tạo tác động tích cực đối với việc làm và cơ hội sinh kế. Cơ sở hạ tầng, kỹ năng và tài sản sản xuất (productive assets) là sống còn nếu muốn người nghèo được hưởng lợi. Cần tăng viện trợ phát triển hướng vào mục tiêu giải quyết những hạn chế về phía cung ở các nước nghèo hơn; điều này nên được bổ sung bằng các chính sách phát triển quốc gia nhằm giúp người nghèo tận dụng cơ hội thị trường trong những điều kiện có lợi hơn.

Chỉ số tiêu chuẩn kép

Một trong những vấn đề khi đánh giá các rào cản thương mại là các rào cản này mang nhiều hình thái và quy mô. Điều này khiến cho việc so sánh các thiệt hại đối với các nước đang phát triển do một nước công nghiệp phát triển đơn lẻ gây ra trở nên khó khăn, do những nhà hoạch định chính sách ở các quốc gia phát triển rất giỏi trong việc lập luận rằng các vấn đề (bảo hộ) của một ngành được cân bằng lại bởi sự hào phóng ở một ngành khác. Để nỗ lực phát triển một chỉ số so sánh tương đối tổng thể, Oxfam đưa ra "**Chỉ số tiêu chuẩn kép**" (DSI). Về cơ bản, chỉ số này đo lường mức độ bảo hộ trong chính sách thương mại do các nước giàu và có ảnh hưởng lớn trong thương mại áp dụng chống lại hàng hóa từ các nước đang phát triển. Chúng tôi gọi nó là Chỉ số tiêu chuẩn kép vì chỉ số này làm nổi bật khoảng cách giữa các nguyên tắc của tự do thương mại và các biện pháp bảo hộ. Chỉ số này xếp hạng thị trường 4 nước công nghiệp chính (nhóm Bộ tứ) theo 10 chỉ số. Các chỉ số này bao gồm biện pháp đo lường tiêu chuẩn về thuế quan (bao gồm tỷ lệ thuế bình quân áp dụng với các nước đang phát triển), phạm vi của mức thuế cao nhất áp dụng vượt quá 15%, thuế lũy tiến [tariff escalation], trợ cấp nông nghiệp, các bước áp dụng khi hạn chế nhập khẩu hàng dệt may bị bãi bỏ và hoạt động chống bán phá giá.

Hình 4.2 cho thấy tóm lược về chỉ số tiêu chuẩn kép. Sơ đồ này cho thấy xuất khẩu hàng nông sản và sản phẩm chế tạo sử dụng nhiều lao động của các nước đang phát triển phải đối mặt với rào cản cao hơn khi họ thâm nhập vào thị trường của các nước phương Bắc hơn là sản phẩm công nghiệp mà chủ yếu do các nước công nghiệp xuất khẩu. Các nước nghèo nhất phải đối với mặt rào cản cao nhất. Các nước công nghiệp áp dụng mức thuế đối với hàng chế tạo từ nước đang phát triển cao hơn 4 lần so với mức thuế từ các quốc gia công nghiệp.

Kết quả chi tiết của tiêu chuẩn kép được mô tả qua Bảng 4.1. Qua đó có thể thấy một số kết quả như sau:

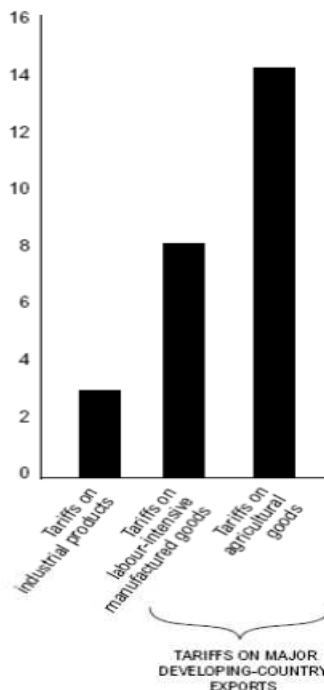
- 30% kim ngạch nhập khẩu của Canada và 15% kim ngạch nhập khẩu của EU từ các nước kém phát triển phải đối mặt với mức thuế cao nhất (vượt quá 15%).
- Mức thuế bình quân đối với những hàng hóa chịu mức thuế cao nhất dao động trong mức từ 21% đối với Hoa Kỳ và 40% đối với EU.
- Trợ cấp nông nghiệp chiếm 1/4 giá trị sản phẩm nông nghiệp ở Hoa Kỳ, 40% ở EU và 60% ở Nhật Bản.

Bảng 4.1: Xếp hạng Chỉ số Tiêu chuẩn Kép

Luận điệu tự do thương mại và các biện pháp bảo hộ ở nước giàu, 10 chỉ số về hàng rào thương mại mà các nước nghèo phải đối mặt ở Liên Minh Châu Âu, Hoa Kỳ, Canada và Nhật bản

| | % kim ngạch nhập khẩu từ các nước đang phát triển (không thuộc các nước kém phát triển) chịu thuế trên 15% | % kim ngạch nhập khẩu từ các nước kém phát triển chịu thuế trên 15% | Tỷ lệ MFN bình quân áp dụng đối với sản phẩm trên đỉnh thuế trên 15% | Mức thuế cao nhất năm 1999 (%) | Ước tính hỗ trợ dành cho người sản xuất (PSE) tính theo % thu nhập của người nông dân, 1998-2000 | Tỷ lệ thuế nông nghiệp trung bình sau UR | Giai đoạn xóa bỏ MFA: % tự do hóa hạn chế nhập khẩu trước năm 2002 so với mục tiêu của ATC | Thuế trung bình đối với hàng dệt may Mức thuế bắt buộc sau UR | Số vụ điều tra chống bán phá giá chống lại các nước đang phát triển từ ngày 1/7/1995 đến ngày 30/6/2000 | Chỉ số rào cản thương mại | Xếp hạng chung dựa trên chính sách bảo hộ |
|-------------------|--|---|--|--------------------------------|--|--|--|---|---|---------------------------|---|
| Liên minh Châu Âu | 4,9 | 2,8 | 40,3 | 252 (sản phẩm từ thịt) | 40 | 2,75 | 20,0 | 24 | 7,9 | 23 | 1 |
| Hoa Kỳ | 6,6 | 15,0 | 20,8 | 121 (lạc) | 23 | 1,25 | 9,0 | 23 | 8,9 | 27 | 2 |
| Nhật bản | 2,8 | 2,6 | 27,8 | 170 (đường thô) | 63 | 3,75 | 29,7 | - | 6,8 | 20 | 3 |
| Canada | 4,8 | 30,2 | 30,5 | 120 (sản phẩm từ thịt) | 18 | 3,00 | 8,8 | Chưa có số liệu | 12,4 | 19 | 4 |

- Thuế bình quân đối với sản phẩm nông nghiệp qua chế biến được xuất khẩu vào Nhật Bản và Canada cao hơn 3 lần so với sản phẩm nông nghiệp chưa qua chế biến.
- Mức thuế đối với sản phẩm nông nghiệp bình quân đạt gần 10% ở Canada và Mỹ, đạt 20% ở EU và Nhật Bản.
- EU và Hoa Kỳ chỉ xóa bỏ 1/4 hạn ngạch nhập khẩu dệt may mà các nước này cam kết loại bỏ theo cam kết Hiệp định Dệt may của WTO.
- Trong số các nước này, Hoa Kỳ và EU đã tiến hành 234 vụ chống bán phá giá đối với các nước đang phát triển trong 5 năm qua kể từ khi vòng đàm phán Uruguay kết thúc.



Hình 4.2. Đối xử bất bình đẳng: Mức thuế quan trung bình áp đặt bởi các quốc gia thu nhập cao lên các sản phẩm chế tạo sử dụng nhiều lao động và sản phẩm nông nghiệp từ các nước đang phát triển (Nguồn: Finger and Schuknecht 1999)

Nếu tính riêng, mỗi hạn chế thương mại được xem xét trong Chỉ số tiêu chuẩn kép thực tế làm tổn hại cho các nước đang phát triển rất nhiều. Nếu xem xét cùng nhau, Chỉ số tiêu chuẩn kép giúp giải thích tại sao các nước đang phát triển không thể tăng thị phần trên thị trường thế giới và tại sao mối liên hệ giữa thương mại quốc tế và xóa đói nghèo lại yếu. Trong khi không quốc gia công nghiệp nào đáp ứng được những yêu cầu trong thương mại với các nước đang phát triển, một số nước công nghiệp áp dụng tiêu chuẩn bất bình đẳng hơn một số nước khác. Trong đó, EU là bên vi phạm đứng đầu, theo ngay sau đó là Hoa Kỳ.

Chi phí của chủ nghĩa bảo hộ phương Bắc có thể ước tính thông qua mô hình kinh tế dự báo lợi ích tiềm tàng từ việc tự do hóa nhập khẩu. Một mô hình như vậy cho thấy nếu các nước công nghiệp thực hiện tự do hóa nhập khẩu hoàn toàn trong giai đoạn 2000-2005 sẽ tạo ra lợi ích sau (Anderson và đồng sự, 2001):

- Trên 3 tỷ USD đối với Ấn Độ, Trung Quốc và Braxin;
- Trên 14 tỷ USD đối với các nước Châu Mỹ Latinh;
- Trên 2 tỷ USD đối với các nước tiểu vùng Sahara;
- Trên 600 triệu USD cho Indonesia.

Mặc dù có vẻ to lớn nhưng các con số này chưa đề cập hết được lợi ích tiềm tàng thu được từ giảm các rào cản thương mại. Điều này là do các con số này không tính tác động tích cực đối với đầu tư và năng động do các cơ hội thị trường mới tạo ra. Trong trường hợp của Braxin, theo một cuộc điều tra, chỉ tính riêng 9 nhóm sản phẩm, ước tính lợi ích thu được là 831 triệu USD nếu rào cản thương mại của Hoa Kỳ được dỡ bỏ.

Các rào cản thương mại ở các nước công nghiệp tác động mạnh nhất đối với các nước nghèo nhất trên thế giới. Nhóm 48 nước kém phát triển chịu mức thuế bình quân cao hơn 20% so với mức thuế áp dụng cho các nước khác khi xuất khẩu tới các quốc gia công nghiệp. Mức thuế này tăng lên 30% đối với hàng chế tạo (Quỹ Tiền tệ quốc tế và Ngân hàng thế giới, 2001a). Các nước kém phát triển thua thiệt mỗi năm 2,5 tỷ USD thu nhập xuất khẩu tiềm năng do mức thuế bảo hộ cao ở Canada, Nhật Bản và Hoa Kỳ.

Những khoản thiệt hại trong kim ngạch xuất khẩu của các nước kém phát triển do chủ nghĩa bảo hộ ở các nước công nghiệp được bù đắp bằng khoản viện trợ dành cho những nước này. Năm 1999, Bộ Tứ đã dành cho các nước kém phát triển gần 10 tỷ USD viện trợ. Nhưng cứ 4 USD viện trợ, nước tài trợ lấy đi 1 USD thông qua việc áp dụng các biện pháp hạn chế thương mại đối với hàng xuất khẩu của các nước kém phát triển. Sự không nhất quán giữa chính sách thương mại và phát triển của các nước công nghiệp có thể đạt đến mức vô lý như sau: các hạn chế thương mại của Canada gây thiệt hại cho các nước đang phát triển xấp xỉ 1,6 tỷ USD doanh thu xuất khẩu, gấp khoảng 5 lần mức viện trợ của Canada cho các nước kém phát triển (Oxfam Quốc tế 2001a).

Cải thiện các cơ hội tiếp cận thị trường có thể làm đảo ngược tiến trình bị gạt ra bên lề của các nước kém phát triển trong thương mại quốc tế. Nếu có tiếp cận không thuế và không hạn ngạch dành cho hàng xuất khẩu của các nước kém phát triển mà hiện tại đang chịu mức thuế suất đỉnh có thể làm tăng tổng kim ngạch xuất khẩu của các nước này 11% (Hoekman và đồng sự, 2001). Các lợi ích này đạt

được từ việc tăng kim ngạch xuất khẩu hàng dệt may của các nước kém phát triển tới thị trường Hoa Kỳ và Canada. Các nhà xuất khẩu nông sản ở các nước kém phát triển cũng đạt lợi ích từ việc cải thiện tiếp cận thị trường EU và Nhật Bản đặc biệt là mặt hàng đường và ngũ cốc. Các chi phí của các quốc gia đang phát triển sẽ là nhỏ nhất, chiếm 0,1% tổng kim ngạch xuất khẩu. Với các quốc gia công nghiệp, tự do tiếp cận thị trường sẽ tạo ra lợi ích đối với người tiêu dùng và giảm thiểu chi phí cho các nhà sản xuất. Ngược lại, việc tăng kim ngạch xuất khẩu của các quốc gia kém phát triển sẽ được chuyển thành những cơ hội việc làm và sinh kế quan trọng cho người nghèo cũng như tăng doanh thu cho các Chính phủ ở các nước nghèo.

Bất chấp chi phí điều chỉnh của việc cải thiện tiếp cận thị trường ở mức khiêm tốn và các lời tuyên bố trịnh trọng của Chính phủ các nước phương Bắc, rất ít tiến bộ được thực hiện. Các quốc gia công nghiệp đã lặp đi lặp lại các cam kết đối với việc cho phép tất cả hàng xuất khẩu từ các quốc gia nghèo nhất được tự do tiếp cận thị trường của họ. Nhưng phần lớn các sáng kiến của các nước này cho tới nay đã loại trừ các sản phẩm xuất khẩu chủ yếu được các nước kém phát triển quan tâm. Chỉ có New Zealand là mở cửa thị trường đầy đủ nhất đối với tất cả sản phẩm từ các nước kém phát triển.

Áp lực bảo hộ do các nhóm vận động hành lang mạnh là một trong những nhân tố cản trở sự phát triển của cơ hội tiếp cận thị trường. Sáng kiến năm 2001 "Tất cả trừ vũ khí" của Liên minh Châu Âu (EBA) ban đầu được dự kiến cung cấp khả năng tiếp cận thị trường tự do ngay lập tức với tất cả các hàng hóa không phải hàng quân sự từ các nước kém phát triển. Tuy nhiên, do chiến dịch vận động của các nhà sản xuất Châu Âu và các nhà xuất khẩu truyền thống Caribê, những người vốn lo sợ họ sẽ mất thị phần vào tay những nhà xuất khẩu từ các nước kém phát triển, dự định này đã được sửa đổi khiến việc tiếp cận thị trường tự do cho 3 sản phẩm quan trọng của các nước kém phát triển (gạo, đường và chuối) sẽ trì hoãn thêm 8 năm.

Với sự ra đời của EBA, một vài nước chậm phát triển đã có được cơ hội xuất khẩu. Ví dụ, [mặc dù] đã bị loại khỏi thị trường EU đối với mặt hàng đường, Mozambic đã giành được một số tiếp cận thị trường EU (dù bị hạn ngạch) trong thời hạn chuyển đổi 8 năm tính đến năm 2009. Điều này được kỳ vọng là đem lại thị trường xuất khẩu mới cho vài trăm ngàn tấn đường của Mozambic mỗi năm và tạo ra thêm 8.000 việc làm mới trong các nhà máy và đồn điền mía. Số công việc này sẽ đem lại lợi ích cho người nghèo ở nông thôn nơi có rất ít cơ hội việc làm và giúp cải thiện kinh tế nông thôn (Hazeleger 2001, Hanlon 2001). Tuy nhiên, việc tiếp cận không hạn chế sẽ đưa lại nhiều lợi ích hơn.

Các rào cản mà các quốc gia đang phát triển phải đối mặt

Chỉ số DSI cho thấy hàng loạt rào cản thương mại gây khó khăn cho các nước đang phát triển. Tuy nhiên do chỉ số này mới chỉ đề cập tới mức trung bình chung nên chưa đề cập tới quy mô của sự bảo hộ cũng như chi phí ngầm định đối với các nước đang phát triển. Các rào cản cao nhất bao gồm thuế, mức tăng thuế lũy tiến (tariff escalation), hàng rào phi thuế quan, tiêu chuẩn sản phẩm và các biện pháp chống phá giá.

Thuế

Thuế được áp dụng với sản phẩm nhập khẩu vào một quốc gia. Bởi vì thuế làm tăng giá bán của hàng nhập khẩu so với hàng trong nước nên thuế bảo vệ nhà sản xuất sản phẩm cùng loại hoặc tương tự trong nước (và các nhà cung cấp) khỏi sự cạnh tranh từ nước ngoài. Thuế cũng đem lại nguồn thu cho Chính phủ.

Các nước công nghiệp giảm mức thuế bảo hộ trung bình của họ từ 18% vào đầu những năm 1980 xuống còn 5% vào năm 1999. Tuy nhiên, mức thuế đối với một số mặt hàng được các nước đang phát triển như các sản phẩm nông sản chính, thuốc lá, một số đồ uống, hoa quả, rau, sản phẩm công nghiệp thực phẩm gồm cả nước hoa quả và thịt hộp và dệt may, quần áo và giày dép chịu mức thuế cao hơn so với mức thuế bình quân (Ngân hàng Thế giới, 2001). Các loại thuế này được gọi là thuế đỉnh và có thể vượt 100% hoặc cao hơn. Liên minh Châu Âu đã áp dụng mức thuế 250% đối với sản phẩm thịt và Hoa Kỳ và Canada áp dụng mức thuế trên 120% với lạc (đậu phộng) và sản phẩm thịt. Giày da nhập khẩu vào thị trường Nhật cũng chịu mức thuế chuẩn là 160% với một số lượng hạn chế hàng xuất khẩu từ các nước đang phát triển được phép vào với mức 1/2 mức thuế này.

Thuế lũy tiến

Thuế lũy tiến thường nguy hiểm vì nó tăng cùng với mức độ chế biến [của sản phẩm]. Thuế này có tác động không khuyến khích đầu tư hướng vào giá trị gia tăng đồng thời không khuyến khích đa dạng hóa. Điều này khiến các quốc gia đang phát triển bị sa lầy vào thị trường hàng hóa thứ cấp có đặc trưng là giá thấp và ngày càng giảm. Như trình bày trong chương 3, đây là điều làm cho các nước kém phát triển bị gạt ra bên lề trong thương mại quốc tế. Việc loại bỏ thuế lũy tiến sẽ đảm

bảo cho các nước đang phát triển kiếm được thị phần lớn hơn từ giá trị cuối cùng của kim ngạch xuất khẩu và điều đó tạo ra việc làm và cơ hội đầu tư.

Ngành chế biến thực phẩm là ngành chịu tác động bởi thuế lũy tiến. Các sản phẩm qua chế biến phải chịu mức thuế cao gấp hai lần sản phẩm sơ chế tại thị trường EU và Nhật Bản. Tại Canada, thuế đối với thực phẩm chế biến cao hơn thực phẩm chưa qua chế biến tới 13 lần. 30% số dòng thuế cao nhất ở thị trường EU là để bảo hộ ngành thực phẩm. Mức thuế này thay đổi từ 12% tới 100%, tác động tới sản phẩm chế biến từ đường, ngũ cốc và hoa quả đóng hộp. Tình hình ở Hoa Kỳ tương tự trong đó ngành thực phẩm chiếm 1/6 các loại thuế cao nhất, gồm nước cam (30%) và bơ lạc (132%). 40% trong số mức thuế cao nhất ở Nhật bản nhằm bảo hộ ngành thực phẩm, có tác động tới nhiều sản phẩm từ bột cacao tới thịt hộp và nước hoa quả (UNTACD 2000a).

Mặc dù ngành thực phẩm là ngành xuất khẩu chính với nhiều quốc gia đang phát triển, nhưng phần lớn hàng xuất khẩu của các quốc gia này tập trung vào sản phẩm qua sơ chế lần đầu, giá trị tương đối thấp. Các loại thực phẩm qua chế biến ở mức cao chỉ chiếm 5% tổng số kim ngạch xuất khẩu của các nước kém phát triển và 17% kim ngạch của các nước đang phát triển. Đối lập lại, các sản phẩm thực phẩm qua chế biến ở mức cao chiếm 32,5% kim ngạch xuất khẩu của các nước công nghiệp (như trên).

Các rào cản phi thuế quan

Các rào cản phi thuế quan thường là cản trở lớn hơn đối với xuất khẩu của các nước đang phát triển hơn là thuế quan. Các rào cản phi thuế quan bao gồm hạn chế định lượng như hạn ngạch nhập khẩu, hạn ngạch nhập khẩu theo mùa, quy định xuất xứ (xem mục tiêu đề "Cải thiện tiếp cận thị trường EU và Hoa Kỳ") và hàng loạt tiêu chuẩn sản phẩm. Các rào cản phi thuế quan cũng có hiệu lực như thuế quan trong việc hạn chế xuất khẩu từ các nước đang phát triển nhưng kém minh bạch hơn. Ví dụ như mức bảo hộ đối với các ngành công nghiệp ở Châu Âu tăng từ 5,1% nếu chỉ tính riêng thuế, nhưng nếu tính cả thuế và rào cản phi thuế quan thì mức này là 9% (Messerlin 2001).

Sự tẩy chay của người tiêu dùng cũng có thể coi như là một biện pháp phi thuế quan không chính thức nhưng khá hiệu quả với tác động gây phá hoại thương mại của các nước đang phát triển. Ví dụ, các chiến dịch của một nhóm gây áp lực ở Hoa Kỳ tên là "Những người ủng hộ sự đối xử có đạo đức với động vật" (PETA) chống lại việc sử dụng sản phẩm da sản xuất tại Ấn Độ với lý do cho rằng điều này

thể hiện sự tàn bạo (đối với động vật). Kết quả là việc cấm sử dụng sản phẩm da của Ấn Độ do các nhà nhập khẩu của Châu Âu và Mỹ gồm Gap, Marks và Spencer và Clarks đã làm xuất khẩu da của Ấn Độ giảm 7% cùng với tác động tiêu cực lên đời sống của hơn 2,5 triệu lao động làm việc trong ngành này.

Tiêu chuẩn sản phẩm

Khi các nước đang phát triển xuất khẩu tới các nước công nghiệp, các nước đang phát triển phải tuân thủ các tiêu chuẩn về an toàn và sức khỏe rất nghiêm ngặt đặc biệt áp dụng với sản phẩm nông nghiệp. Phần lớn tiêu chuẩn này thực sự bảo vệ sức khỏe cộng đồng. Tuy nhiên, các quy định này có thể áp dụng theo cách làm giảm khả năng các nước đang phát triển tận dụng cơ hội xuất khẩu và để các nước này bị loại ra ngoài các thị trường quan trọng. Một nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới (Otsuki và cộng sự, 2001) cho thấy việc thực thi các quy định bảo vệ người tiêu dùng khỏi aflatoxin (một chất gây ung thư xuất hiện tự nhiên) sẽ làm các nhà xuất khẩu lạc, ngũ cốc và hoa quả khô thiệt hại 670 triệu USD mà không tạo ra bất kỳ lợi ích đáng kể nào cho sức khỏe cộng đồng.

Tiêu chuẩn sản phẩm gây ra nhiều vấn đề đối với các nước đang phát triển vì các nước này thường không có đủ năng lực để tuân thủ. Các quy định đối với tiêu chuẩn sản phẩm có thể phức tạp và đòi hỏi hiểu biết chi tiết về pháp luật và khoa học để hiểu được. Tiêu chuẩn sản phẩm bao gồm hàng loạt nội dung từ yêu cầu đóng gói tới chất phụ gia cho phép, vệ sinh thực phẩm và tiêu chuẩn chế biến tới dư lượng thuốc trừ sâu. Việc giám sát và thực thi tiêu chuẩn sản phẩm đòi hỏi một trình độ về kinh nghiệm khoa học và kỹ thuật vốn không dễ có ở các nước nghèo. Đáp ứng các tiêu chuẩn này không hề rẻ: chi phí đáp ứng các yêu cầu về luật pháp bào gồm kiểm tra và xác nhận có thể chiếm tới 10% tổng chi phí sản xuất đối với một số nông phẩm (DFID 2001). Thậm chí các nhà xuất khẩu ở các nước phát triển cũng khó đáp ứng tiêu chuẩn. Ví dụ các nhà xuất khẩu hoa quả tươi của Hoa Kỳ thường phàn nàn rằng EU áp dụng các quy định với sản phẩm một cách nghiêm ngặt và sử dụng các tiêu chuẩn này về cơ bản như các biện pháp phi thuế quan (BER 2001).

Trong một số trường hợp, tiêu chuẩn sản phẩm có tác động bảo hộ vượt mức, hoặc là về hình thức hoặc là về ý định. Xét trường hợp của cá da trơn của Việt Nam. Trong một số năm trở lại đây, người nông dân nuôi cá ở Việt Nam đã có được cuộc sống tử tế nhờ việc xuất khẩu sản phẩm này tới Hoa Kỳ. Tuy nhiên, tháng 9/2001, chiến dịch do ngành nuôi cá da trơn của Hoa Kỳ khiến Quốc hội thay đổi định nghĩa về cá da trơn để loại trừ cá da trơn của Việt Nam mặc dù theo Bộ Nông

ngiệp Hoa Kỳ thì chưa có cơ sở khoa học nào đối với quyết định này. Sự hạn chế này đã đe dọa tới đời sống của 15.000 hộ gia đình ở Việt Nam những người đã đầu tư hết khoản tiền kiệm cả đời của mình vào những lồng nuôi cá dùng cho sản xuất.

Tiêu chuẩn sản phẩm đe dọa tới đời sống một cách nghiêm trọng. Các tổ chức đấu tranh vì thương mại công bằng đã thúc đẩy chương trình có quy mô nhỏ sản xuất mật ong ở Châu Phi đã thấy những nỗ lực của họ chịu ảnh hưởng bởi quy định của EU về dư lượng thuốc trừ sâu. Trong một số trường hợp, các biện pháp cảnh báo được tiến hành một cách thái quá. Năm 1997, EU phản ứng với việc bùng nổ tiêu chảy ở Đông Phi bằng cách cấm nhập khẩu cá từ bất kỳ quốc gia mà không cần điều tra ban đầu về thiệt hại tiềm tàng. Ngay sau sự can thiệp của Tổ chức Y tế thế giới (WHO) chỉ ra rằng cá không phải là nguyên nhân truyền bệnh tiêu chảy, lệnh cấm trên mới được dỡ bỏ. Không may, thiệt hại do lệnh cấm này đã phát huy tác dụng. Xuất khẩu cá của Kenya đã giảm 1/3 và làm ảnh hưởng tới đời sống của 40.000 ngư dân Kenya và gia đình họ cũng như ngành chế biến và các ngành có liên quan khác.

Các biện pháp chống bán phá giá

Hiệp định chống bán phá giá của WTO cho phép các nước thành viên được tự bảo vệ khỏi cạnh tranh không công bằng của các sản phẩm bị bán phá giá. Theo nghĩa rộng, hiệp định này ngăn chặn các quốc gia, các công ty đạt được lợi thế không công bằng từ việc bán sản phẩm ở mức giá rất thấp, ví dụ thông qua trợ giá. Không may thay, bản thân hiệp định này khá mơ hồ khi cho phép các quốc gia bắt đầu các hành động chống bán phá giá ngay cả với những lý do không chính xác và các nước đang phát triển thường là mục tiêu chính.

Bán phá giá được định nghĩa là sản phẩm bán ở nước ngoài có giá thấp hơn sản phẩm đó khi bán ở thị trường nội địa của nước xuất khẩu. Hiệp định WTO cho phép các nước thành viên đáp trả việc bán phá giá bằng cách áp dụng khoản phạt hoặc thuế chống bán phá giá vốn sẽ làm tăng giá hàng nhập khẩu so với giá tại thị trường trong nước. Các cuộc điều tra thường khởi xướng ngay khi có lời yêu cầu của các công ty hoặc các ngành chịu ảnh hưởng. Thuế chống phá giá có thể áp dụng trong vòng 5 năm. Kể từ khi Hiệp định này được ký năm 1995, EU và Hoa Kỳ đã tiến hành 234 hoạt động chống bán phá giá chống lại các nước đang phát triển. Mặc dù một số nước đang phát triển lớn như Braxin hay Achentina cũng đã bắt đầu sử dụng các hoạt động chống bán phá giá nhưng nhiều nước đang phát triển khác vẫn là mục tiêu của các nước công nghiệp. Dữ liệu sơ bộ năm 2001 cho thấy các

nước giàu đã tăng cường hoạt động chống bán phá giá trong đó Hoa Kỳ và Canada khởi xướng nhiều vụ trong nửa đầu năm (WTO, 2001c)

Hoa Kỳ đã phát triển một số chiến thuật để lạm dụng câu chữ và tinh thần của Hiệp định chống bán phá giá của WTO. Theo văn bản được gọi dưới tên tu chính án Byrd, Hải quan có quyền thu thuế chống bán phá giá rồi chuyển tới công ty chịu thiệt hại để cung cấp cho các công ty này như một khoản trợ cấp. Thực tiễn này là đối tượng gây tranh chấp trong WTO ngay sau khi có phản ứng từ 9 quốc gia gồm Brazil, Thái Lan, Ấn Độ và Indonexia vốn đã bị tác động tiêu cực bởi quy định này.

Do toàn cầu hóa và thay đổi công nghệ tăng cường áp lực cạnh tranh đối với các ngành, biện pháp chống bán phá giá cung cấp một giải pháp khắc phục nhanh chóng đối với những ngành có ảnh hưởng chính trị. Do thiếu khả năng trả đũa, các quốc gia đang phát triển thường là mục tiêu ưa thích. Ví dụ, ngành thép của Hoa Kỳ đã nhắm vào ngành thép cuộn của Braxin để thực hiện biện pháp chống bán phá giá ngay cả khi thép của Braxin chỉ chiếm dưới 1% thị trường Hoa Kỳ.

Thủ tục tiến hành hoạt động chống bán phá giá rất phức tạp và tốn kém và do đó các quốc gia đang phát triển khó có thể chống lại biện pháp chống bán phá từ các nước công nghiệp. Nhưng tác động của thuế chống bán phá giá đối với các nhà xuất khẩu từ các nước đang phát triển có thể rất lớn: lượng xuất khẩu và lượng sản xuất suy giảm, và kết quả thường thấy là công ăn việc làm bị mất ở các công ty. Cũng có tác động đối với toàn bộ nền kinh tế, ảnh hưởng tới nhà cung cấp của công ty. Và tương lai của công ty xuất khẩu có thể là không chắc chắn, tác động tới đầu tư, mở rộng sản xuất và kim ngạch xuất khẩu trong tương lai.

Thương mại Nam – Nam và "chủ nghĩa khu vực mở"

Chủ nghĩa bảo hộ ở các nước thu nhập cao đang gây thiệt hại cho các nước đang phát triển vì một số lý do hiển nhiên sau đây: phần lớn hàng xuất khẩu của các nước đang phát triển là hướng tới thị trường của các nước công nghiệp và theo định nghĩa, các nước công nghiệp là nước có sức mua cao hơn. Tuy nhiên, các nước đang phát triển cũng gặp phải vấn đề khi buôn bán với nhau. Thương mại Nam – Nam đã tăng trong vòng hai thập kỷ qua. Năm 1999, kim ngạch thương mại Nam – Nam chiếm khoảng 40% xuất khẩu của các nước đang phát triển so với mức 26% vào năm 1980. Nhưng tốc độ tăng trưởng xuất khẩu của các nước đang phát triển gặp phải hạn chế do hạn chế nhập khẩu. Tỷ lệ thuế bình quân các nước đang phát triển áp dụng với hàng xuất khẩu qua chế biến của nước đang phát triển khác

cao hơn 3 lần so với mức thuế của nước công nghiệp. Thuế đánh vào hàng nông nghiệp của các nước đang phát triển với hàng nông nghiệp của nước đang phát triển khác cũng cao hơn (Ngân hàng thế giới, 2001b).

Các hiệp định thương mại trong khu vực cung cấp một cách thức để đạt được thương mại nhưng quá trình khu vực hóa diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau- không phải tất cả đều có lợi cho các nước đang phát triển. Ở một mức độ nhất định, việc nói về nền kinh tế toàn cầu là một sự thổi phồng. Sự tăng cường hoạt động kinh tế diễn ra trong vùng và theo các quy định được thỏa thuận trong Hiệp định Thương mại Khu vực (Regional Trade Agreement - RTA). Quan điểm thống trị là "chủ nghĩa khu vực mở" hoặc các hiệp định khu vực mở rộng thương mại tự do, là tốt cho toàn cầu hóa và tốt cho các quốc gia nghèo. Quan điểm đó là sai: chủ nghĩa khu vực mở hầu như là một khái niệm mang tính mâu thuẫn vì các ưu đãi thương mại trong khu vực thường có nghĩa là phân biệt đối xử. Quan trọng hơn, chủ nghĩa khu vực đang có ảnh hưởng to lớn trong việc tiếp cận thị trường và phân phối lợi ích trong thương mại.

Các hiệp định khu vực là hệ thống các ưu đãi thương mại mà ở đó các thành viên cùng chia sẻ các lợi thế vốn không được hưởng bởi các quốc gia khác, ngoại trừ trên cơ sở đàm phán. Hơn 2/3 thương mại hàng hóa của EU được thực hiện trên cơ sở ưu đãi trong nội bộ (inhouse preference basis). Hoa Kỳ, Canada và Mêhicô - các nước thành viên của Hiệp định mậu dịch tự do Bắc Mỹ (NAFTA) – cũng buôn bán với nhau trên cơ sở này. Trên một nửa kim ngạch xuất khẩu và gần một nửa kim ngạch nhập khẩu của những nước này là dựa trên cơ sở thương mại nội khối NAFTA.

Các quốc gia đang phát triển đã tổ chức nhóm thương mại khu vực riêng. Trong một số trường hợp, các nhóm thương mại giúp thúc đẩy thương mại trong nội bộ vùng. Ở châu Mỹ Latinh, 4 quốc gia thành viên của Mercosur (Argentina, Braxin, Uruguay và Paraguay) chiếm 1/5 kim ngạch xuất khẩu của mỗi nước trong khối. Ở khu vực Đông Nam Á, các quốc gia thành viên ASEAN buôn bán khoảng 1/4 kim ngạch thương mại với các quốc gia khác trong khối.⁵ Hiện cũng có xu hướng hướng tới thành lập liên minh thuế quan ở Tây Phi, và các hiệp định thương mại vùng trong khu vực này và khu vực Nam Phi đã làm tăng thương mại mặc dù phạm vi còn hạn chế. Các RTA cũng phát triển ở khu vực Nam Á. Tổ chức Hợp tác Khu vực Nam Á gồm Bangladesh, Ấn Độ, Nepal và Pakistan chỉ chiếm 4% kim ngạch xuất khẩu của các nước thành viên, duy trì ở mức như đầu thập kỷ 1990.

Trong thập kỷ 1990, sự gia tăng của toàn cầu hóa đã đi cùng với sự nở rộ của các hiệp định thương mại tiểu vùng và khu vực. EU vừa kết thúc hiệp định tự

do với Mexico và đang tiến hành đàm phán với Mercosur. Theo hiệp định Cotonou, EU đã kết nối với 71 quốc gia nghèo ở Châu Phi, Caribe và các quốc gia ở Thái Bình Dương. Hiện nay hệ thống ưu đãi của EU đã phủ gần hết các quốc gia trên thế giới.

“Chủ nghĩa khu vực mở” cũng đang nổi lên là ưu tiên chính sách thương mại ở Hoa Kỳ. Chính quyền Bush đã đưa ra một sáng kiến về kế hoạch mở rộng NAFTA ra toàn Châu Mỹ với mục đích ký kết Hiệp định Khu vực tự do Châu Mỹ trước năm 2005.

Vậy tác động của tất cả những điều này đối với phân phối lợi ích từ thương mại quốc tế là gì? Theo nhận thức thông thường, tất cả các quốc gia đều thu lợi vì tự do hóa thương mại có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng. Bỏ qua lập luận còn gây hoài nghi này, sự thực là một số quốc gia hưởng lợi nhiều hơn các quốc gia khác. Hãy xem xét trường hợp NAFTA. Năm 1992, Mexico xuất khẩu 1 tỷ USD hàng dệt may vào Hoa Kỳ. Trong thập kỷ 1990, con số này tăng lên 10 tỷ USD. Xuất khẩu hàng dệt may từ Bangladesh và Ấn Độ tăng chậm hơn từ 2 tỷ USD lên 5 tỷ USD trong cùng thời gian này. NAFTA có thể tạo ra thương mại nhưng thị trường đã phân biệt chống lại hai quốc gia trong số những nước nghèo nhất thế giới này để tạo thuận lợi cho Mexico với những tác động mang tính phá hoại đối với thị phần trên thị trường thế giới của hai nước đó. Bangladesh cũng chịu tác động tiêu cực bởi Đạo luật Thương mại và Phát triển Hoa Kỳ năm 2001 theo đó mở rộng ưu đãi dành cho các đối thủ cạnh tranh từ khu vực Caribe.

RTA có thể trở thành phương tiện cho chủ nghĩa bảo hộ và các quy định về thương mại trở nên tệ hại đối với các quốc gia nghèo như phần trình bày trong chương 8. Là các đối tác yếu nhất trong hệ thống thương mại toàn cầu, các quốc gia đang phát triển chịu nhiều rủi ro từ các biện pháp của chủ nghĩa bảo hộ. Tuy nhiên, có nhiều cách khác mà RTA có thể phân biệt đối xử đem lại lợi ích cho nước giàu. Ví dụ, EU đã đàm phán để được tiếp cận ưu đãi đối với thị trường Mexico và Nam Phi nhưng không một nước nào trong số này được hưởng tiếp cận đặc quyền tới thị trường của nước còn lại, và điều này đem lại lợi thế rõ ràng cho các nhà xuất khẩu Châu Âu.

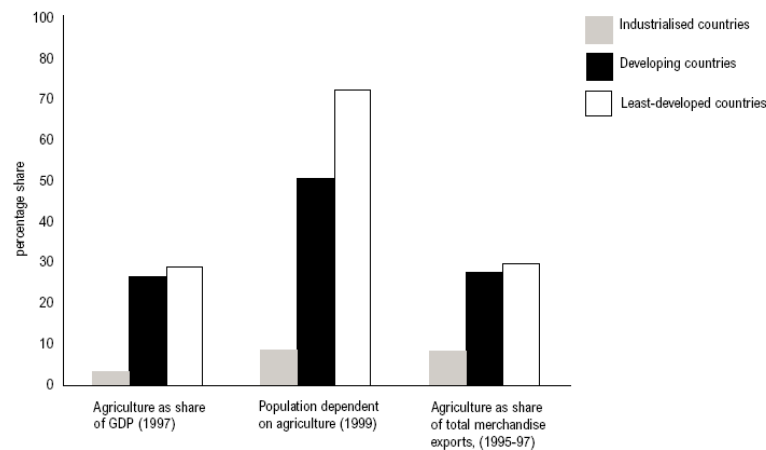
Về tiềm năng, các RTA có thể tăng cường vai trò của các nước đang phát triển theo nhiều cách khác nhau. RTA có thể tạo ra các trung tâm tăng trưởng năng động, hỗ trợ liên kết giữa doanh nghiệp và sản xuất ở các khu vực đang phát triển. RTA cũng có thể làm phân tán rủi ro, hạn chế sự phụ thuộc vào một số nhỏ thị trường phương Bắc và giảm khả năng tổn thương khi các thị trường này suy giảm. Nhưng dưới hình thức hiện tại, RTA đang giúp tăng hơn là giảm sự bất bình đẳng trong thương mại quốc tế.

Thương mại nông nghiệp – đánh vào người nghèo

Thương mại nông nghiệp và các quy định điều chỉnh lĩnh vực này có tác động quan trọng tới tình trạng đói nghèo. Phần lớn dân số thế giới sống với ít hơn 1 USD một ngày là ở nông thôn, và phần lớn trong số này làm việc trong các nông trại nhỏ. Hơn 2/3 phụ nữ lao động trong nông nghiệp. Nhiều nông trại nhỏ và nghèo sản xuất phần lớn cho thị trường trong nước và khu vực. Đời sống của họ phụ thuộc chủ yếu vào việc vận hành của thị trường trong nước và hiệu quả chính sách quốc gia trong việc phát triển nông thôn thông qua việc cung cấp cơ sở hạ tầng và sự phân phối tài sản phục vụ sản xuất như đất đai và tín dụng (xem Chương 3). Nhưng một tỷ lệ lớn nông dân ở các nước đang phát triển sản xuất cho thị trường xuất khẩu và sử dụng thu nhập có được để chi trả cho chăm sóc y tế và giáo dục và để mua những đầu vào cần thiết. Các quy định trong thương mại quốc tế tác động đáng kể tới đời sống của những người nông dân này.

Mặc dù hàng chế tạo xuất khẩu từ các nước đang phát triển tăng, nông nghiệp vẫn chiếm 1/3 thu nhập từ xuất khẩu ở gần một nửa các quốc gia đang phát triển. Phần xuất khẩu [nông nghiệp] đóng vai trò quan trọng trong xóa đói nghèo. Xuất khẩu tạo ra thu nhập và việc làm cho các hộ gia đình dễ bị tổn thương, tạo ra những cơ hội mà trong trường hợp khác là không thể. Nhưng không chỉ có xuất khẩu có tác động tới đói nghèo. Các điều kiện mà theo đó các quốc gia nhập khẩu hàng nông sản cũng quan trọng, không chỉ vì điều này tác động tới giá cả địa phương.

Nhiều quốc gia đang phát triển có lợi thế hiển nhiên trong nông nghiệp, và mặc dù các quốc gia này tăng thị phần đáng kể trong hàng chế tạo của thế giới nhưng điều tương tự không xảy ra đối với hàng nông nghiệp. Trong vòng 17 năm tính đến năm 1997, thị phần của các nước đang phát triển trong thị trường nông sản thế giới chỉ tăng 1% và chỉ đạt 43% vào năm 1999. Mặc dù tỷ trọng này đang tăng chậm chạp, các quốc gia công nghiệp vẫn chiếm thị phần đáng kể đặc biệt khi xem xét tới sự phụ thuộc ngày càng ít của họ vào nông nghiệp trong vai trò nguồn gốc của sự giàu có kinh tế, việc làm và xuất khẩu.



Hình 4.3. Tầm quan trọng của nông nghiệp xét trên khía cạnh GDP, việc làm và xuất khẩu đối với các nước giàu và nước nghèo

Không một ngành nào trên thế giới chịu bóp méo như ngành nông nghiệp. Thị trường thế giới đang bị các quốc gia công nghiệp thống trị, [mặc dù] ở các nước này nông nghiệp chiếm một tỷ lệ không đáng kể trong GDP, số việc làm và thu nhập từ xuất khẩu nhưng nông nghiệp lại được trợ cấp nhiều (Hình 4.3). Vì vậy, nhà sản xuất ở các nước đang phát triển phải chấp nhận giá thấp, mất thị phần và cạnh tranh không công bằng tại thị trường trong nước. Cải cách thương mại nông nghiệp là một yêu cầu bắt buộc để thương mại quốc tế phục vụ người nghèo. Các mối quan tâm cụ thể là:

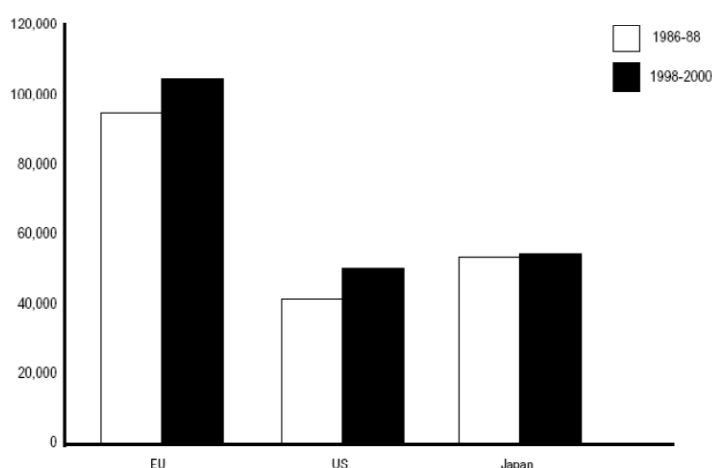
- Quy mô và mức độ của trợ cấp nông nghiệp của các nước giàu
- Hoạt động bán phá giá hàng xuất khẩu đang tiếp diễn
- Tác động của việc bán phá giá với nước nghèo.

Quy mô của trợ cấp

Cho tới nay nông nghiệp vẫn là ngành được trợ cấp nhiều và được bảo hộ trong thương mại quốc tế. Năm 2000, trợ cấp cho nông nghiệp của các nước giàu đạt 245 tỷ USD. Con số này gấp khoảng 5 lần giá trị của dòng viện trợ hàng năm. Trong vòng đàm phán Uruguay, các nước giàu đã cam kết cắt giảm trợ cấp nông nghiệp. Thực tế các nước này đã làm ngược lại. Thương mại nông nghiệp mang tính độc nhất vô nhị ở chỗ đây là ngành duy nhất “việc tự do hóa” có nghĩa là tăng trợ cấp, ít nhất cũng là ở các nước giàu.

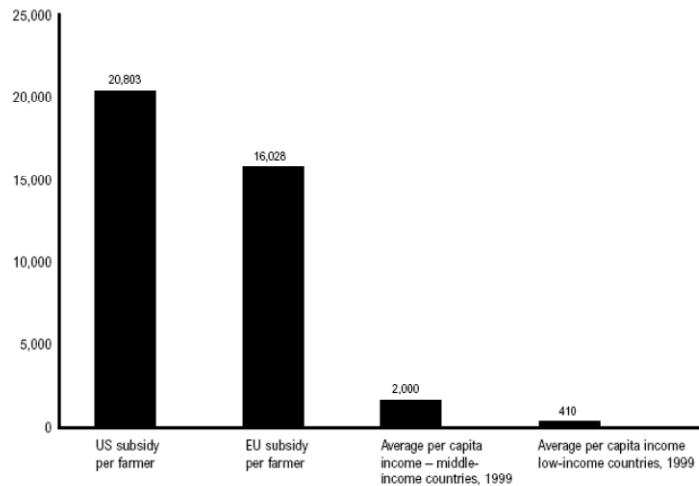
Kể từ năm 1986-1988, tổng kinh phí được dự kiến phân bổ cho trợ cấp nông nghiệp ở hầu hết các nước công nghiệp đều tăng. Trợ cấp nông nghiệp tồn tại dưới

rất nhiều hình thức. Sự can thiệp của Chính phủ vào ngành nông nghiệp ở các nước công nghiệp và các nước đang phát triển đều quan trọng để thúc đẩy sự phát triển chính đáng của nông thôn và các mục tiêu môi trường. Vấn đề là ở chỗ hệ thống hỗ trợ hiện tại ở EU và Mỹ thất bại trong việc thực hiện các kết quả xã hội và môi trường như đề ra và có tác động phá hoại đối với nông dân nghèo ở các nước đang phát triển.



Hình 4.4 Ước tính hỗ trợ nhà sản xuất (triệu đô la): EU, Mỹ và Nhật Bản (1986/8-1998/2000)

Ước tính hỗ trợ nhà sản xuất (PSE) của các nước OECD đo lường quy mô trợ cấp nông nghiệp của các nước công nghiệp phát triển. Khi sử dụng chỉ số này, vào cuối thập kỷ 1990, EU và Hoa Kỳ đang chi 9-10 tỷ USD nhiều hơn so với thập kỷ 1980, với mức trợ cấp chiếm tương ứng là 40% và 25% trong tổng giá trị sản xuất (Hình 4.4). Các khoản trợ cấp có liên quan đến cấu trúc cạnh tranh của thị trường quốc tế và thị trường nội địa của các nước đang phát triển. Nông dân ở các nước nghèo nhất không chỉ đang cạnh tranh với nông dân ở các nước phát triển mà còn cạnh tranh với sức mạnh tài chính của các nước giàu nhất thế giới. Các nhà đàm phán Hoa Kỳ thường đặc biệt thích nhấn mạnh cam kết của họ "tạo ra một sân chơi bình đẳng trong nông nghiệp". Tuy nhiên đối với nhà sản xuất ở các nước đang phát triển, cạnh tranh là một cuộc đấu tranh vất vả: hàng triệu hộ nông dân nhỏ phải tồn tại dựa vào khoản thu nhập ít ỏi hàng năm là 400 USD. Họ đang phải cạnh tranh với nông dân Hoa Kỳ và EU nhận được trợ cấp bình quân tương ứng là 21.000 USD và 16.000 USD (Hình 4.5).



Hình 4.5. Trợ cấp nhận được bởi nông dân Mỹ và EU (trung bình 1998-2000) so với thu nhập bình quân đầu người ở các nước thu nhập thấp và trung bình năm 1999 (Nguồn: OECD & Ngân hàng Thế giới)

Mức độ trợ cấp của các nước phương Bắc, và kết quả là cạnh tranh không công bằng trong thương mại quốc tế có thể minh họa bằng so sánh đơn giản:

- Tổng trợ cấp của các nước OECD vượt qua tổng thu nhập của 1,2 tỷ người sống dưới mức nghèo
- Chương trình chi trả khẩn cấp cho nông dân vượt ngân sách trợ cấp nhân đạo của Liên Hợp Quốc

Trong khuôn khổ các vòng đàm phán Uruguay, các nhà đàm phán Uruguay và Hoa Kỳ đưa cuộc tranh luận về tự do hóa trong thương mại nông nghiệp xuống thành một trò chơi của ngử vưng. Mặc dù đã đồng ý về nguyên tắc việc cắt giảm trợ cấp, họ đã thay đổi định nghĩa của trợ cấp cho phép các nước này được tiếp tục trợ cấp như bình thường. Hai công cụ mang đây sự tưởng tượng được phát triển dưới các tên gọi hết sức màu mè “Hộp xanh da trời” và “Hộp xanh lá cây”. Theo “Hộp xanh da trời”, các quốc gia được phép cung cấp các khoản thu nhập chuyển giao trực tiếp không hạn chế (income payments) cho nông dân miễn là các khoản thu nhập này có liên kết với các chương trình “giới hạn sản xuất”. Một chương trình như vậy được gọi là “đặt ra lề” (set -aside) theo đó EU cung cấp hỗ trợ thu nhập dành cho nông dân với điều kiện nông dân phải chuyển một lượng đất ra khỏi canh tác. Các khoản thanh toán của “Hộp xanh lá cây” bao gồm trợ cấp vì lý do môi trường, bảo hiểm và một loạt các biện pháp bổ sung.

Khi nào một khoản trợ cấp không còn là trợ cấp?

Theo EU, tổng mức trợ cấp chung cho ngành nông nghiệp gây ra ít vấn đề hơn là cơ cấu của trợ cấp. Điều gây tranh cãi là ở chỗ các nước công nghiệp đã giảm dần quy mô trợ cấp giúp khuyến khích sản xuất mà chuyển sang tăng cường trợ cấp hỗ trợ thu nhập của nông dân. Từ cách nhìn của một nước đang phát triển, đây là luận điểm không thuyết phục vì ít nhất là 2 lý do sau:

Thứ nhất là hỗ trợ giá thị trường và chi trả cho nông dân gắn với sản lượng vẫn là hình thức cơ bản trong hỗ trợ người sản xuất của các nước giàu, chiếm khoảng 3/4 chi trả vào năm 2000 (OECD 2001a). Dù cơ chế được biến tướng như thế nào thì các chương trình này vẫn hoạt động theo cùng một cách. Chính phủ hạn chế nhập khẩu và mua hàng nông sản theo giá cao hơn giá thị trường thế giới, chuyển giao thu nhập tới nông dân của họ. Sau đó các nước này bán hàng hóa này ra thị trường thế giới thường với sự giúp đỡ của trợ cấp xuất khẩu lớn, làm giảm giá trên thị trường thế giới. Các nước giàu chi trả khoảng 7 tỷ USD mỗi năm cho trợ cấp xuất khẩu.

Thứ hai, khác xa “nguyên tắc thương mại không bóp méo”, các khoản chuyển giao theo quy định của các hiệp có tác động tới quyết định sản xuất, chủ yếu là giảm rủi ro trên thị trường. Ở Hoa Kỳ, “khoản chi trả khẩn cấp” trên danh nghĩa được thiết kế nhằm bù lỗ cho nông dân trong trường hợp thiệt hại do thời tiết nhưng giờ đã được cung cấp trên cơ sở thể chế hóa, bất chấp có thiệt hại hay không. Các nhà trồng táo Hoa Kỳ mỗi năm nhận được 100 triệu USD để bù đắp “thua lỗ trên thị trường” và Văn phòng Nông nghiệp Hoa Kỳ đang gây áp lực để nâng khoản tiền này lên 500 triệu USD. Bản thân OECD đã chỉ ra các khoản thanh toán này tác động tới quyết định sản xuất vì các khoản trợ cấp này đánh tín hiệu cho người sản xuất họ có thể nhận được các khoản hỗ trợ phụ thêm kể cả khi giá trên thị trường thế giới ở mức thấp. Điều đó quyết định tới sự cạnh tranh quốc tế của sản xuất nông nghiệp ở Hoa Kỳ và EU và tới mức giá mà các quốc gia có thể xuất khẩu ra thị trường thế giới.

Điều đó không phải là để nhằm lập luận chống lại việc sử dụng các chính sách được định hướng cẩn thận của EU và Hoa Kỳ nhằm thúc đẩy hợp pháp sự phát triển nông thôn và các mục tiêu môi trường. Nhưng ý tưởng cho rằng chính sách nông nghiệp hiện tại của các quốc gia công nghiệp phát triển làm lợi cho người nghèo và những hộ nông dân quy mô nhỏ và các chính sách này có lợi cho môi trường vẫn là một điều bí ẩn. Ngược lại, có những bằng chứng cho thấy người hưởng lợi của hỗ trợ là các nông dân quy mô lớn và các công ty nông nghiệp. Ở EU, 17% hộ nông dân nhận 50% trợ cấp nông nghiệp (ABARE 2000). Tại Hoa Kỳ,

80% trang trại quy mô nhỏ chỉ nhận được 16% trợ cấp nông nghiệp. Bằng việc tập trung trợ cấp vào tay nông dân giàu nhất, các chính sách nông nghiệp này đang đẩy nhanh sự tiêu vong của nông nghiệp quy mô nhỏ.

Ngoài việc cung cấp thu nhập mang tính lũy thoái (regressive – tức người càng giàu hưởng lợi càng nhiều và ngược lại – NBT) tới nông dân có thu nhập cao, cơ cấu trợ cấp hiện tại, vốn nhấn mạnh vào mở rộng sản xuất, đã khuyến khích công nghiệp hóa nông nghiệp với việc sử dụng nhiều hóa chất. Trong số các hậu quả trực tiếp nhất là việc gây ra tổn thất môi trường và đe dọa tới sức khỏe cộng đồng. Một hậu quả môi trường khác là sự ô nhiễm đất, các con sông và nguồn nước dự trữ do việc sử dụng nhiều phân bón và nước thải từ việc sản xuất gia súc - gia cầm chuyên sâu, sự xói mòn đất do thâm canh, và sự giảm tính đa dạng sinh học và cảnh quan (Fanjul 2001).

Quy mô của phá giá xuất khẩu

Việc thực hiện xuất khẩu hàng nông sản thặng dư ra thị trường thế giới ở mức giá thấp hơn chi phí sản xuất – hoặc “bán phá giá” - là một trong các khía cạnh xấu trong chính sách thương mại của các quốc gia công nghiệp mà WTO không thể giải quyết. Cạnh tranh không công bằng từ sản xuất nông nghiệp phá giá tạo ra những vấn đề đối với các nước đang phát triển thông qua việc cướp đi thu nhập từ trao đổi với nước ngoài và thị phần, làm xói mòn sản xuất trong nước, đời sống ở nông thôn và an ninh lương thực.

Tranh luận về các định nghĩa và mức của bán phá giá nông nghiệp thậm chí trở nên phức tạp và ít rõ ràng hơn so với thuế quan. Trong nỗ lực đơn giản hóa vấn đề này, Oxfam phát triển một chỉ số mới dựa trên những nguyên tắc được sử dụng trong các thước đo ước tính trợ cấp của OECD. Chỉ số Ước tính Phá giá Xuất khẩu (Export Dumping Estimate – EDE) xem xét nhiều hơn là cuộc tranh luận ngữ nghĩa về định nghĩa trợ cấp như thế nào, để tiếp cận với một vấn đề phù hợp hơn: khoảng cách giữa giá xuất khẩu và chi phí sản xuất. Đối với một số hàng hóa cơ bản được buôn bán trên thị trường thế giới, khoảng cách này là rất lớn. Số liệu tóm lược trong Hình 4.6. Một số kết luận được rút ra là:

- Hoa Kỳ và EU chiếm khoảng 1/2 tổng kim ngạch xuất khẩu lúa mì. Giá xuất khẩu thấp hơn tương ứng là 46% và 34% so với chi phí sản xuất.
- Hoa Kỳ chiếm hơn 1/2 tổng kim ngạch xuất khẩu ngô. Nước này xuất khẩu với mức giá thấp hơn chi phí sản xuất khoảng 1/5.

- EU là nhà xuất khẩu sữa bột không kem lớn nhất thế giới. Giá xuất khẩu chỉ bằng 1/2 chi phí sản xuất.
- EU là nhà xuất khẩu đường lớn nhất thế giới. Giá xuất khẩu chỉ bằng 1/4 chi phí sản xuất.

Sự thống trị của EU và Hoa Kỳ trên thị trường thế giới có nghĩa là các mức phá giá sẽ tác động tới giá thị trường thế giới do các nhà xuất khẩu cạnh tranh buộc phải theo mức giá xuất khẩu do EU và Hoa Kỳ thiết lập nếu không sẽ mất thị phần. Trên thực tế, thị trường nông sản thế giới là một thị trường bán phá giá mà ở đó giá bán không liên quan tới chi phí sản xuất.

Không có lĩnh vực thương mại quốc tế nào khác mà ở đó các nhà xuất khẩu lại được phép bán sản phẩm một cách hợp pháp với giá cách xa chi phí sản xuất đến như vậy. Việc sử dụng trợ cấp một cách sâu rộng để duy trì thực tiễn này đã làm giảm thị phần của các nhà xuất khẩu cạnh tranh và làm cho giá giảm, gây ra sự tổn thất lớn về ngoại tệ. Một tác động khác là tạo ra sự cạnh tranh không bình đẳng ở mức cao trên thị trường lương thực của các nước đang phát triển. Hầu hết Chính phủ các nước đang phát triển sẵn lòng mở cửa biên giới cho hàng nhập khẩu được trợ cấp với mong muốn làm giảm giá lương thực, với tác động nghiêm trọng tới nông dân trong nước.

Với tư cách là nhà xuất khẩu thống trị hàng loạt sản phẩm nông nghiệp, giá xuất khẩu của EU và Hoa Kỳ quyết định giá nông sản thế giới. Kết quả là người nông dân và nhà xuất khẩu ở các nước đang phát triển chấp nhận mức giá cho vụ mùa của mình ở mức bằng hoặc thấp hơn mức giá nhân tạo do chính sách của các nước phát triển hùng mạnh đặt ra. Các nước đang phát triển ước tính đối mặt với thiệt hại phúc lợi mỗi năm là 20 tỷ USD do kết quả chính sách nông nghiệp của các nước phương Bắc.

Tác động đối với các nước đang phát triển

Đối với ngành nông nghiệp của các nước đang phát triển, chi phí tổng cộng do mất thị phần và do giá thấp là tương đối lớn. Mỹ Latinh là khu vực chịu tác động nhiều nhất, chỉ riêng chính sách nông nghiệp của EU hàng năm gây thiệt hại 4 tỷ USD. Tác động rõ nét nhất đối với Argentina và Uruguay, vốn chịu tác động của Chính sách Nông nghiệp Chung của EU (CAP) làm giảm tương ứng 7% và 8% điều khoản thương mại. Ước tính thiệt hại đối với Argentina, quốc gia chịu khủng hoảng tài chính, là khoảng 2 tỷ USD mỗi năm.

Đối với thị trường trong nước, các nông dân nghèo hoạt động với nguồn kinh phí hạn hẹp, thường là ở những khu vực có hệ sinh thái dễ tổn thương, không thể hy vọng sẽ cạnh tranh được với sản phẩm sản xuất trong điều kiện được trợ cấp nhiều của EU hoặc Hoa Kỳ. Tuy nhiên, tự do hóa thương mại ở các nước đang phát triển đang ngày càng khiến nông dân trong nước phải đối mặt với cuộc cạnh tranh mang tính hủy diệt, đẩy giá xuống thấp và làm giảm mức lương và mức việc làm ở nông thôn.

Ở Philippines, tự do hóa thị trường ngô năm 1997 làm giảm giá xuất khẩu ngô tới Hoa Kỳ còn 1/3. Cùng lúc đó, nông dân trồng ngô ở Hoa Kỳ hàng năm nhận được 20.000 USD trợ cấp, trong khi người nông dân Philippine trồng ngô ở đảo Mindanao, nơi trồng ngô chủ yếu, có mức thu nhập trung bình là khoảng 365 USD. Xem xét từ góc nhìn của các hộ nông dân Philippines nghèo, mở cửa thị trường đối với ngô được trợ cấp của Hoa Kỳ chỉ đem lại đe dọa trực tiếp tới cuộc sống của họ. Ngô là mặt hàng chủ yếu trên quốc đảo này cũng như là nguồn thực phẩm chủ yếu. Một nghiên cứu do Oxfam tiến hành cho thấy rất nhiều hộ nông dân nghèo nhất giảm 3/4 thu nhập từ việc bán ngô, vì vậy bất cứ sự giảm thu nhập của hộ gia đình sẽ có tác động làm giảm nguồn lực cho thực phẩm, chăm sóc sức khỏe và giáo dục. Hơn một nửa nông dân đang sống dưới mức nghèo và 1/3 trẻ em dưới 5 tuổi bị suy dinh dưỡng. Trong ví dụ này, tác động từ việc buộc các hộ trồng ngô phải cạnh tranh với các nhà sản xuất được trợ cấp mạnh mẽ của Mỹ sẽ khiến cho ngày càng nhiều hộ nghèo nhất trở nên nghèo hơn (Watkins 1996).

Mặt hàng xuất khẩu sữa được trợ cấp của EU cũng gây ra những thiệt hại nghiêm trọng với một số quốc gia. Ở Jamaica, tự do hóa thương mại từ đầu thập niên 1990 khiến cho sữa tươi sản xuất trong nước bị thay thế bằng sữa bột được trợ cấp của EU như là nguồn nguyên nguyên liệu đầu vào cho ngành sữa Jamaica. Lượng xuất khẩu bột sữa của EU tới Jamaica tăng lên nhanh chóng từ mức dưới 2.000 tấn mỗi năm vào những năm 1990-1993 lên tới trên 4.000 tấn mỗi năm trong những năm 1995 – 1998, trong đó nhà xuất khẩu EU nhận được trợ cấp trên 4 triệu Euro mỗi năm. Trong khi mức xuất khẩu này chỉ chiếm một tỷ trọng nhỏ trong tổng mức buôn bán sữa của EU, nhưng nó lại thống trị thị trường sữa nhỏ bé của Jamaica với tác động hủy diệt đối với những người sản xuất địa phương mà phần nhiều trong số này là những phụ nữ tự đứng ra kinh doanh. Với tư cách là nhà cung cấp sữa thống trị trên thị trường thế giới, mức trợ cấp của EU quyết định và làm giảm giá thế giới. Và mức trợ cấp là cao: năm 1999, giá trị trợ cấp sữa bột của EU chiếm trên nửa tổng giá trị sữa bột trên thị trường thế giới (Black 2001).

Rất nhiều loại trợ cấp ở các nước công nghiệp cho phép các công ty sản xuất giảm chi phí nguyên liệu thô trong hàng hóa xuất khẩu tới thị trường của nước thứ ba. Điều này gây ra bất lợi đối với công ty của các nước đang phát triển tại thị trường trong nước. Với tư cách là một phần trong quá trình cải cách Chính sách Nông nghiệp Chung, mức hỗ trợ giá mà người nông dân EU nhận được đang dần giảm bớt, và thu nhập của nông dân sẽ được bổ sung bằng các khoản trợ cấp trực tiếp. Điều này có nghĩa là các nhà chế biến thực phẩm Châu Âu sẽ nhận được nguyên liệu thô ở mức giá được hạ thấp một cách nhân tạo (giá ngũ cốc của EU đã giảm 50% kể từ năm 1992 do tác động của chương trình cải cách này) vốn có thể làm tăng sức cạnh tranh của họ trên thị trường thế giới. Ngoài những lợi thế này, các nhà chế biến thực phẩm EU còn nhận được trợ cấp xuất khẩu đối với phần nguyên liệu đầu vào của sản phẩm chế biến tương đương với mức chênh lệch giữa giá ở EU và giá thị trường thế giới (quy định này áp dụng với thành phần đường, sữa, trứng, ngũ cốc và gạo trong sản phẩm chế biến).

Ở Nam Phi, những thay đổi này đang tạo ra những hình thức phá giá hết sức tinh vi. Mặc dù giá đường ở Nam Phi thấp hơn so với giá đường của Châu Âu (chưa bằng tới một nửa) nhưng các công ty bánh kẹo của Châu Âu có thể mua đường dùng cho sản phẩm xuất khẩu với giá rẻ bằng một phần ba so với giá đường của các công ty bánh kẹo ở Nam Phi. Theo Hiệp hội những nhà sản xuất kẹo và sôcôla Châu Phi, trong giai đoạn 1997-2000, việc gia tăng nhập khẩu bánh kẹo và sôcôla đã đóng góp vào việc giảm 21% nhu cầu tiêu dùng những sản phẩm tương tự sản xuất trong nước. Điều này đã tác động tới việc sản xuất và việc làm của ngành sản xuất kẹo và sôcôla. Baecon Sweets, hãng sản xuất kẹo và sôcôla lớn nhất thuộc sở hữu của người Nam Phi, sa thải 1.000 nhân công trong giai đoạn 1997 và 1999. Hãng này cũng cắt giảm việc mua đường sản xuất trong nước từ 40.000 tấn năm 1995 xuống còn 35.000 tấn năm 1999 và do đó gây hậu quả nghiêm trọng tới mức lương và việc làm ở nông thôn (Goodison 2001).

Những ví dụ này chỉ minh họa những tác động tiêu cực đối với an ninh lương thực, đời sống ở nông thôn và hoạt động công nghiệp hóa trong nước của việc bán phá giá những sản phẩm nông nghiệp được trợ cấp của Hoa Kỳ và EU trên thị trường thế giới. Những ví dụ này cũng nêu bật yêu cầu cấp thiết nghiêm cấm việc bán phá giá sản phẩm nông nghiệp, điều sẽ đưa các quy định thương mại trong nông nghiệp thế giới vào nguyên tắc áp dụng cho tất cả các ngành khác. Một cách rộng rãi hơn, điều quan trọng là các quốc gia đang phát triển cần tránh thực hiện các cam kết tự do hóa mà không thống nhất với chính sách giảm nghèo ở nông thôn và an ninh lương thực quốc gia. Do tình trạng bóp méo của thị trường nông nghiệp thế giới, lập luận thị trường tự do để ủng hộ tự do hóa là yếu. Các quy định

của WTO phải nhận thức được quyền của các nước đang phát triển bảo vệ ngành nông nghiệp trong nước như là phương tiện thúc đẩy an ninh lương thực và đời sống nông thôn và những tiến bộ trong lĩnh vực này sẽ là điều kiện căn bản để đạt được xóa đói nghèo. Đây là một trong những mục đích của Hợp phát triển được sự đồng tình của một số nước đang phát triển (xem hộp 4.2).

Hộp 4.2. Hợp Phát triển trong Hiệp định nông nghiệp

Ý tưởng đưa ra một gói bao gồm các biện pháp đối xử khác biệt và đặc biệt đối với các nước đang phát triển trong Hiệp định của WTO về nông nghiệp được gọi là "Hợp phát triển". Không giống như Hộp Xanh lá cây và Hộp Xanh da trời mà các quy định của chúng thể chế hóa các chính sách hỗ trợ nông nghiệp của các nước công nghiệp hóa, Hợp phát triển sẽ tạo ra khả năng linh hoạt nhiều hơn dành cho các nước đang phát triển nhằm thực thi các chính sách hỗ trợ sản xuất trong nước, thúc đẩy an ninh lương thực, duy trì và cải thiện mức sống ở nông thôn.

Các quy định của Hợp phát triển nhằm bảo vệ nông dân nghèo khỏi sự tràn ngập của sản phẩm nhập khẩu giá rẻ hoặc được trợ cấp không công bằng, tăng cường năng lực sản xuất trong nước của nước đang phát triển, cụ thể là đối với sản phẩm lương thực, và đảm bảo và duy trì công việc hiện tại và cơ hội đời sống đối với người nghèo ở nông thôn. Các công cụ cụ thể sẽ bao gồm loại trừ các cây trồng liên quan đến an ninh lương thực khỏi cam kết tự do hóa thương mại, cho phép các nước đang phát triển có sự linh hoạt trong việc tăng thuế đối với các sản phẩm nông nghiệp nhập khẩu giá rẻ mà có hại tới sản xuất trong nước, và loại bỏ trợ cấp của Chính phủ đối với những người thu nhập thấp khỏi các cam kết tự do hóa thương mại.

Viện trợ lương thực

Viện trợ lương thực có vai trò quan trọng trong phản ứng với các trường hợp khẩn cấp do xung đột hoặc thảm họa tự nhiên. Tuy nhiên các chương trình viện trợ lương thực đã bị lạm dụng quá mức với việc các nước công nghiệp hóa sử dụng chúng nhằm tăng giá trị thặng dư và tạo ra sự phụ thuộc về lương thực. Việc lạm dụng đó vẫn tiếp tục tới nay, và Hoa Kỳ là quốc gia vi phạm nhiều nhất. Phát biểu của cựu Bộ trưởng Bộ nông nghiệp Hoa Kỳ, Dan Glickman, cho thấy thái độ của Hoa Kỳ đối với viện trợ lương thực: "*Lợi ích nhân đạo và lợi ích tự thân của quốc gia có thể đạt được thông qua chương trình viện trợ nước ngoài được xây dựng tốt. Viện trợ lương thực không chỉ đáp ứng nhu cầu lương thực khẩn thiết mà còn là công cụ phát triển thị trường rất hữu ích*". Tương tự vậy, một báo cáo năm 1996

của USAID cũng cho thấy “9 trong 10 quốc gia nhập khẩu sản phẩm nông nghiệp của Hoa Kỳ vốn là các nước nhận viện trợ lương thực trước đây” (USAID 1996).

Có những bằng chứng vững chắc về mối quan hệ tỷ lệ nghịch giữa khả năng viện trợ lương thực và nhu cầu của nước tiếp nhận: sự viện trợ lương thực cao nhất trong những giai đoạn giá lương thực thấp (tồn kho cao) và ngược lại. Trong năm 1999 và 2000, viện trợ lúa mì và bột mì của Hoa Kỳ tăng khi giá thấp, những thời điểm mà các quốc gia tiếp nhận có thể dễ dàng mua được trên thị trường thế giới. Ngược lại, khi giá cao và nhu cầu viện trợ được dự báo là gia tăng, mức viện trợ của Hoa Kỳ lại giảm. Trên một nửa bột mì xuất khẩu của Hoa Kỳ trong giai đoạn này là dưới hình thức viện trợ lương thực, so với mức dưới 10% [dành cho viện trợ] của các nước xuất khẩu khác. Hơn nữa, lượng xuất khẩu này hướng tới một số quốc gia không rơi vào tình trạng khẩn cấp về lương thực hoặc có nguồn lực để mua thực phẩm.

Hiệp định nông nghiệp của WTO bắt buộc các nước thành viên đảm bảo rằng phạm vi trợ cấp lương thực không được gán một cách gián tiếp hoặc trực tiếp với hoạt động xuất khẩu tới quốc gia tiếp nhận. Hiệp định này cũng yêu cầu việc chuyển giao viện trợ lương thực quốc tế phải được tiến hành theo các nguyên tắc loại bỏ thặng dư (Principle of Surplus Disposal) của Tổ chức Nông lương của Liên hợp quốc (FAO), theo đó quy định rằng các nước xuất khẩu lớn phải báo cáo tất cả các hình thức của hoạt động trợ cấp lương thực nhằm giám sát, đảm bảo trợ cấp lương thực hướng tới quốc gia có nhu cầu và hoạt động đó không ảnh hưởng tới cơ cấu thông thường của sản xuất và thương mại quốc tế. Không may thay, các nguyên tắc FAO là không bắt buộc và việc gán kết các quốc gia thành viên với quá trình thông báo là rời rạc [lỏng lẻo]. Các nguyên tắc của WTO cần được tăng cường để chống lại việc lạm dụng trợ cấp lương thực nhằm thải bỏ thặng dư lương thực trong nước.

Khuyến nghị: Chiến lược cải cách

Thách thức phía trước là mở rộng cơ hội và giúp các nước và những người dân nghèo nhất thế giới có thể hưởng lợi từ thương mại. Thách thức này không thể giải quyết nếu không có cải cách tiến bộ đối với chính sách thương mại của các nước công nghiệp phát triển. Việc sẵn lòng thực hiện cải cách của các nước giàu sẽ dự báo thành công hay thất bại của vòng đàm phán Doha tháng 11 năm 2001. Quan trọng hơn, việc cải cách này sẽ kiểm tra sự sẵn sàng của các nước công nghiệp hóa trong việc chuyển luận điệu về toàn cầu hóa tính tới mọi quốc gia thành hành động cụ thể. Thương mại có thể đưa lại những tiềm năng chỉ khi các nước công nghiệp

hóa tái tổ chức lại hệ thống thương mại toàn cầu nhằm đưa lại cơ hội công bằng hơn.

Các nước này nên bắt đầu bằng việc dỡ bỏ các rào cản thương mại được đề cập trong báo cáo này. Các nước công nghiệp nên thực hiện các biện pháp sau:

- Đưa ra việc tiếp cận miễn thuế và miễn hạn ngạch tổng thể, không chỉ với các nước kém phát triển nhất (LDCs) mà cho tất cả các nước thu nhập thấp vào năm 2005. Thực hiện ngay các biện pháp tiếp cận miễn thuế và miễn hạn ngạch cho tất cả sản phẩm do các nước LDC xuất khẩu.
- Thực hiện ngay biện pháp giảm thuế toàn diện với tất cả các đỉnh thuế vượt mức 15% tới thấp hơn 10% với sự cắt giảm còn 5% vào năm 2005.
- Loại bỏ ngay lập tức tất cả các loại thuế lũy tiến đánh vào sản phẩm xuất khẩu từ các nước các đang phát triển.
- Cho tới cuối năm 2002, thực hiện nghĩa vụ bắt buộc theo Hiệp định của vòng Uruguay về dệt may.
- Đến hết năm 2005, hạn cuối cho việc thực hiện hiệp định hàng dệt may, áp dụng mức thuế trần là 5% với hàng dệt may xuất khẩu của các nước đang phát triển.
- Áp dụng việc tạm dừng các hoạt động chống bán phá giá chống lại các nước đang phát triển và áp dụng việc nghiêm cấm các hoạt động chống bán phá giá đối với các nước thu nhập thấp.
- Thành lập Cơ quan Hỗ trợ Tiêu chuẩn để giúp các nước đang phát triển đáp ứng tiêu chuẩn nhập khẩu. Cơ quan này nên được thành lập với ngân quỹ hàng năm là 2 tỷ USD.

Hoa Kỳ và EU không thể tiếp tục chính sách nông nghiệp hiện hành. Các chính sách nông nghiệp chịu hàng loạt áp lực cải cách, từ hạn chế ngân sách trong nước (ví dụ như nảy sinh từ kế hoạch mở rộng của EU bao gồm nhiều quốc gia có nền kinh tế nông nghiệp quy mô lớn ở Đông và Trung Âu) làm tăng lo ngại của cử tri trong nước về tác động các phương pháp sản xuất nông nghiệp tập trung và được công nghiệp hóa lên môi trường bền vững, an toàn thực phẩm và hoàn cảnh của các hộ nông dân nhỏ và cộng đồng nông thôn. Các cuộc đàm phán của WTO về nông nghiệp cũng đưa lại áp lực tương tự, kể từ tuyên bố Doha đòi hỏi các nước thành viên thực hiện các vòng đàm phán hướng tới "cải thiện bền vững về khả năng tiếp

cận thị trường; giảm bớt và tiến dần tới xóa bỏ tất cả các hình thức trợ cấp; và giảm dần các biện pháp hỗ trợ trong nước làm bóp méo thương mại”.

Câu hỏi cơ bản là: EU và Hoa Kỳ giải quyết thế nào đối với vấn đề mang tính cơ cấu của việc sản xuất quá mức? Vì khuynh hướng hiện nay trong chính sách nông nghiệp của EU và Hoa Kỳ khuyến khích sản xuất quá mức mà dẫn tới kết quả là sử dụng các biện pháp phá giá như là phương tiện thải bỏ phần sản xuất thừa, và các thiệt hại môi trường nảy sinh từ việc tăng cường các phương pháp sản xuất.

Việc đưa ra những đề xuất chi tiết để cải cách chính sách nông nghiệp của Hoa Kỳ và EU vượt khỏi phạm vi của báo cáo này. Tuy nhiên, có thể đưa ra một số nguyên tắc định hướng cho việc cải cách như sau:

- **Cấm tổng thể đối với bán phá giá xuất khẩu.** Việc thực hiện bán phá giá xuất khẩu dù dưới hình thức trợ cấp xuất khẩu trực tiếp hay các hình thức khác của hỗ trợ nông nghiệp, cần phải bị loại ra ngoài vòng pháp luật trong hoạt động thương mại quốc tế. Các quy định và nguyên tắc tương tự trong hàng chế tạo cần được áp dụng trong nông nghiệp, với việc cấm xuất khẩu dưới giá thành sản xuất. Nhiều quốc gia đang phát triển nhập khẩu phải đối mặt với hạn chế về kỹ thuật và nguồn lực làm hạn chế khả năng chứng minh sự tồn tại của bán phá giá trong xuất khẩu, và do đó có thể tự tin trong việc áp đặt thuế bù đắp để đưa mức bán phá giá trở lại mức chi phí sản xuất. Một trong lựa chọn để vượt qua hạn chế này là để OECD công bố hàng năm Ước tính Chi phí Sản xuất bao gồm tất cả chi phí nhà sản xuất phải thanh toán, chi phí do Chính phủ thanh toán, chi phí tiếp thị và một tỷ lệ lợi nhuận hợp lý, ít nhất là cho tất cả thành viên OECD. Các nước nhập khẩu có thể sử dụng những con số này như là tham khảo để tính được giá xuất khẩu tối thiểu. Hàng nhập khẩu có mức giá thấp hơn mức giá trên sẽ phải chịu một lượng thuế bù đắp tương đương với mức bán phá giá (Ritchie và cộng sự, 2001).
- **Ghi nhận quyền của các nước đang phát triển được bảo vệ hệ thống nông nghiệp.** Để bảo đảm an ninh lương thực, các nước đang phát triển có quyền bảo vệ ngành nông nghiệp trong nước. Với mức trợ cấp cao, EU và Hoa Kỳ nên tôn trọng quyền này. Các nước công nghiệp nên hỗ trợ các nước đang phát triển trong việc thực hiện Hợp phát triển trong Hiệp định nông nghiệp. Điều này sẽ hình thành một loạt biện pháp thúc đẩy các biện pháp đối xử đặc biệt và khác biệt (S&D), bao gồm cả hỗ trợ trong nước và các biện pháp rộng hơn mà các nước đang

phát triển có thể sử dụng để thúc đẩy an ninh lương thực và đời sống nông thôn. Để đảm bảo Hợp phát triển thực sự được sử dụng để thúc đẩy giảm nghèo đói, đòi hỏi Chính phủ các nước đang phát triển phải đặt ra mục tiêu bảo hộ và hỗ trợ các hộ nông dân nhỏ và cây trồng ngũ cốc.

- **Tái cơ cấu lại trợ cấp để thúc đẩy mở rộng nông nghiệp.** Hỗ trợ thu nhập nông dân hiện đang biệt đãi đối với hộ nông dân lớn [giàu] và nông nghiệp tập trung. Kết quả này là không tốt đối với sự bình đẳng, môi trường và các nước đang phát triển. Hỗ trợ thu nhập nên tái cơ cấu lại để hỗ trợ ít hơn đối với nông trang tập trung, hướng tới mức đầu ra thấp hơn thông qua chương trình được lập mục tiêu cẩn thận để đạt được sự phát triển xã hội và nông thôn cụ thể và các mục tiêu môi trường. Điều này có thể bao gồm cả nhân tố hỗ trợ giá và tăng việc sử dụng các biện pháp chuyển giao thu nhập trực tiếp tới người nông dân chịu giảm mức sản xuất. Việc chi trả trợ cấp nên được thay đổi để đảm bảo phân phối hỗ trợ bình đẳng hơn giữa các nhóm nông dân. Hỗ trợ chuyển đổi dành cho nông dân thu nhập thấp ở các nước công nghiệp cần được điều chỉnh nếu khoản hỗ trợ này chịu tác động xấu do thay đổi trong chính sách nông nghiệp.

Việc thực hiện các cải cách này sẽ đưa lại cơ hội cho các nước đang phát triển tăng phần được hưởng từ lợi ích của thương mại quốc tế. Chính phủ các nước đang phát triển có trách nhiệm trong việc thực thi các chính sách quốc gia nhằm đảm bảo thương mại phục vụ người nghèo. Như phần trình bày trong chương 2 và chương 3, một phần đặc biệt quan trọng là chính sách giải quyết bất bình đẳng tiếp cận nguồn lực dùng trong sản xuất như đất đai, tín dụng và cơ sở hạ tầng.

GIỚI THIỆU DỰ ÁN *NGHIENCUUQUOCTE.NET*

Mục đích

Nghiencuuquocte.net là một dự án phi chính trị, phi lợi nhuận nhằm mục đích phát triển nguồn học liệu chuyên ngành nghiên cứu quốc tế bằng tiếng Việt và thúc đẩy việc học tập, nghiên cứu các vấn đề quốc tế tại Việt Nam.

Lý do ra đời

Trong khi số người học tập và nghiên cứu về các vấn đề quốc tế ở Việt Nam ngày càng gia tăng thì việc tiếp cận các tài liệu mang tính học thuật của thế giới về lĩnh vực này còn rất hạn chế vì hai lý do: Thứ nhất, các tài liệu này thường phải trả phí mới tiếp cận được, trong khi các trường đại học và viện nghiên cứu của Việt Nam hầu như không có chi phí trang trải. Thứ hai, các tài liệu này chủ yếu được xuất bản bằng tiếng Anh, khiến nhiều sinh viên, nhà nghiên cứu, và đặc biệt là quảng đại độc

giả quan tâm đến các vấn đề quốc tế nói chung, gặp khó khăn trong việc tiếp thu, lĩnh hội. *Nghiencuuquocte.net* ra đời với hi vọng sẽ góp phần khắc phục được các vấn đề trên.

Hoạt động chính

Hoạt động chính của *Nghiencuuquocte.net* là biên dịch sang tiếng Việt và xuất bản trên website của mình các nguồn tài liệu mang tính học thuật bằng tiếng Anh về lĩnh vực quan hệ quốc tế, bao gồm chính trị quốc tế, kinh tế quốc tế, và luật pháp quốc tế.

Các tài liệu này chủ yếu là các bài báo trên các tạp san quốc tế, các chương sách, hoặc các tài liệu tương ứng, đã được xuất bản bởi các nhà xuất bản, các trường đại học và viện nghiên cứu có uy tín trên thế giới.

Dự án ưu tiên biên dịch và xuất bản:

- Các bài viết mang tính nền tảng đối với lĩnh vực nghiên cứu quốc tế;
- Các bài viết có nhiều ảnh hưởng trong lĩnh vực này;
- Các bài viết liên quan trực tiếp hoặc có ảnh hưởng, hàm ý gián tiếp đến Việt Nam;
- Các bài viết được đồng đạo độc giả quan tâm.

Trang chủ dự án: <http://nghiencuuquocte.net/>

Thông tin thêm về Dự án: <http://nghiencuuquocte.net/about/>

Danh mục các bài đã xuất bản: <http://nghiencuuquocte.net/muc-luc/>

Theo dõi Dự án trên Facebook: <https://www.facebook.com/DAnghiencuuquocte>

Ý kiến đóng góp và mọi liên hệ xin gửi về: Lê Hồng Hiệp, nghiencuuquocte@gmail.com
