

BẢO TRỢ NÔNG NGHIỆP CỦA CÁC NƯỚC GIÀU: TÌNH THẾ TIẾN THOÁI LƯỠNG NAN CỦA TỰ DO HÓA NGOẠI THƯƠNG

Lương Duy Quang^{*}

If economists ruled the world, there would be no need for a World Trade Organization. [...] global free trade would emerge spontaneously from the unrestricted pursuit of national interest.

Paul Krugman (1997)

Giới thiệu

Với khả năng tác động lên giá và khối lượng hàng hóa giao dịch, chính sách bảo trợ nông nghiệp - bao gồm cả bảo hộ và hỗ trợ nội địa¹ của các nước phát triển (OECD) ngày nay đã làm cho các cuộc đàm phán trong tiến trình tự do hóa thương mại tại Tổ chức Thương mại Quốc tế (WTO) trở nên gay gắt. Các nước phát triển dùng mọi hình thức, từ thuế quan, quota ... đến các quy định về tiêu chuẩn an toàn thực phẩm để hạn chế nông sản nhập khẩu. Mức độ bảo hộ trong nông nghiệp lên cao đến nỗi vào năm 2004, chỉ có 4 trên 690 sản phẩm là không bị hình thức bảo hộ nào ngăn cản tự do thương mại (Bouet and Laborde Debucquet, 2009). Tương tự như vậy, theo thống kê của Tổ chức Phát triển và Hợp tác kinh tế (Organization of Economic Co-operation and Development), trong giai đoạn từ 1986-2003, tổng mức chi hỗ trợ nông nghiệp của các nước OECD là vào khoảng 250 tỷ USD/năm.

Trước vòng đàm phán Doha tháng 11 năm 2001, 77 nước đang phát triển cùng tuyên bố rằng bảo trợ nông nghiệp của các nước OECD đã có ảnh hưởng không nhỏ đến nền kinh tế của họ. Trên thực tế, tác động của bảo trợ nông nghiệp tại các nước OECD lên các nước nghèo và đang phát triển là vấn đề khá phức tạp. Có ý kiến cho rằng vì hầu hết các nước đang phát triển có lợi thế cạnh tranh ở các mặt hàng nông sản, nên một thị trường nông sản tự do sẽ cho phép các nước nghèo đẩy mạnh tốc độ tăng trưởng thông qua xuất khẩu; một ý kiến khác lại nhấn mạnh là có thể sai lầm nếu chúng ta cho rằng chính sách hỗ trợ nông sản của các nước OECD gây hại đến nước nghèo vì các chính sách hỗ trợ xuất khẩu sẽ giúp các nước nghèo có thể mua nông sản phẩm với giá rẻ. Tuy nhiên những lập luận này vẫn chỉ dừng lại ở mức độ chung chung. Để hiểu sâu hơn, chúng ta cần phân biệt tác động của cả hai khía cạnh - bảo hộ và hỗ trợ nội địa - lên tình hình kinh tế của các nước nghèo và đang phát triển. Câu

^{*} Trường Đại Học Mở Thành phố Hồ Chí Minh, 97 Võ Văn Tần, Phường 6, Quận 3, Thành phố Hồ Chí Minh.
Email: quang_0013000@yahoo.com

¹ Dùng từ “bảo hộ” khi nói đến các chính sách đối phó với sản phẩm nhập khẩu cạnh tranh của nước ngoài, và dùng từ “hỗ trợ (nội địa)” khi nói đến các chính sách trợ cấp để duy trì và phát triển ngành sản xuất trong nước.

trả lời chắc chắn sẽ không giúp chúng ta giải quyết được những bế tắc trong đàm phán thương mại đa phương hiện nay, nhưng sẽ giúp chúng ta nhìn nhận vấn đề một cách rõ ràng hơn.

1. Tháo gỡ bảo hộ và tác động lên tăng trưởng xuất khẩu

Bảo hộ có hệ quả là ngăn cản trực tiếp sản phẩm nước ngoài xâm nhập thị trường nội địa, qua đó ngăn cản tiềm năng xuất khẩu của các nước nghèo và đang phát triển. Vậy nếu tháo gỡ các rào cản này thì khả năng xuất khẩu của các nước nghèo và đang phát triển sẽ bị ảnh hưởng như thế nào?

• *Khác biệt giữa các nhóm nước*

Đánh giá tác động của việc tháo gỡ rào cản thương mại ở các nước phát triển lên khả năng tăng trưởng xuất khẩu của các nước nghèo và đang phát triển là một việc làm đòi hỏi rất nhiều công phu. Công phu trong việc thu thập cơ sở dữ liệu (kết hợp dữ liệu xuất nhập khẩu và dữ liệu bảo hộ của từng nước, cho từng ngành, chi tiết hơn nữa là từng sản phẩm), công phu trong việc thiết kế mô hình để diễn giải được cơ chế ngoại thương đặc thù cho từng sản phẩm của từng nước, trong sự tương tác giữa chúng với nhau.

Những nghiên cứu trong lĩnh vực này đã được bắt đầu từ thập niên 80, với các mô hình cân bằng từng phần hoặc cân bằng tổng thể, với những cơ sở dữ liệu hạn chế về một số mặt hàng và một số nước. Những nghiên cứu ngày nay đã phát triển

đến mức độ tinh vi và rất chi tiết. Nếu như đầu thập niên 80, công trình của Valdes and Zietz (1980)- một trong những công trình tiên phong cần kể đến - chỉ có thể áp dụng cho hơn 99 loại nông sản ở 70 quốc gia trên thế giới (17 nước thuộc tổ chức OECD và 56 nước kém phát triển), thì đến những năm đầu thế kỷ 21, những nghiên cứu quan trọng hầu như đều có thể sử dụng các mô hình và cơ sở dữ liệu rất quy mô. Điển hình là mô hình MIRAGE (Computable General Equilibrium Model for Trade Policy Analysis) sử dụng cơ sở dữ liệu MacMap ở mức độ chi tiết nhất Harmonized System - HS cấp 6, có tới 700 sản phẩm nông nghiệp do nhóm nghiên cứu của CEPII phát triển để mô phỏng ảnh hưởng của chính sách ngoại thương².

Sự khác biệt của các công trình nghiên cứu trong giai đoạn sơ khai và gần đây thể hiện qua tính phức tạp của mô hình và sự hạn chế của cơ sở dữ liệu. Tuy nhiên, dường như sự khác biệt này không làm cho các nghiên cứu quan trọng có kết quả ngược chiều nhau. Ngược lại, đa số chúng đều có điểm tương đồng đáng chú ý. Điểm tương đồng đó là: *sự phân bố không đồng đều mức “hưởng lợi”* từ xuất khẩu giữa các nhóm nếu các nước OECD tháo gỡ rào cản thương mại. Có lẽ đây là một trong những lĩnh vực nghiên cứu kinh tế hiếm hoi mà các cách ước tính khác nhau đã mang lại kết quả tổng thể khá gần nhau. Điều này thực ra không đáng ngạc nhiên. Vì dữ liệu hoặc thời điểm áp dụng số liệu trong nghiên cứu có khác biệt, cơ sở lý luận chung của các nghiên cứu này vẫn không thay đổi. Nó vẫn dựa trên giả thuyết rằng: khi một nước lớn

² Xem thêm chi tiết tại <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/2002/wp02-17.htm>

(Mỹ hoặc EU) giảm hoặc hủy bỏ các hình thức bảo hộ áp dụng lên sản phẩm nhập khẩu thì giá nội địa (tức giá của sản phẩm nước ngoài khi đã vào nước nhập khẩu) của sản phẩm này sẽ giảm xuống; giá giảm sẽ làm cho cầu tăng; cầu tăng sẽ kéo theo giá của nó tăng lên trên thị trường thế giới. Giả thuyết này đã góp phần quyết định kết quả của mô hình.

• **Các nước có thể mạnh về nông nghiệp hưởng lợi**

Trong sự phân bố không đồng đều này, *Châu Mỹ Latin, đặc biệt Brazil và Argentina, luôn dẫn đầu trong việc hưởng lợi*. Kết quả nghiên cứu của Valdes and Zietz (1980)³ chỉ ra rằng nếu các nước OECD cắt giảm 50% bảo hộ thương mại (thuế quan và phi thuế quan) thì giá thế giới của các mặt hàng nông sản tăng trung bình từ 2% đến 10%, tùy theo từng mặt hàng. Việc tăng giá này, theo Valdés và Zietz (1980), đã giúp cho các nước nghèo và đang phát triển tăng kim ngạch xuất khẩu lên đến 1,1 tỷ USD, trong đó, các nước thuộc Châu Mỹ Latin tăng cao

nhất với 558 triệu USD, các nước Châu Á tăng 260 USD. Một trong những nghiên cứu gần đây, được xem là đạt đến mức độ chi tiết nhất, của Gouel và cộng sự (2008) đã sử dụng mô hình MIRAGE và bộ cơ sở dữ liệu MacMap vừa được đề cập đến. Kết quả của nhóm tác giả này chi tiết hơn, nhưng về căn bản thì cũng cùng quan điểm với đa số các nghiên cứu trước⁴: những nước được lợi nhiều nhất (xuất khẩu tăng mạnh nhất) là những nước có tiềm năng nông nghiệp xuất khẩu cao mà không hưởng đặc quyền trong thương mại như Brazil, Ukraine, Nicaragua, Argentina, ... Brazil, nước đứng đầu trong số đó sẽ tăng gấp đôi lượng nông sản sang Mỹ và châu Âu, mang về khoảng 16 tỷ USD/năm (chiếm gần 1/3 tổng giá trị xuất khẩu tăng lên - do lượng và giá đều tăng - của tất cả các nước sẽ xuất sang hai thị trường trên).

• **Các nước nghèo nhập khẩu lương thực khá thiệt thòi**

Trong sự phân bố không đồng đều này, *các nước nghèo châu Phi là nhóm thường*

³ Trước khi cơ sở dữ liệu MacMap được xem như tiêu chuẩn cao nhất để áp dụng cho phân tích chính sách ngoại thương, nhiều học giả cho rằng chỉ nên tập trung phân tích trên một số mặt hàng gây tranh cãi chính (mặt hàng nhận bảo trợ cao). thay vì sử dụng mô hình với 99 loại hàng hóa khác nhau như Valdés and Zietz (1980). Lý do được nêu ra ở đây là việc sử dụng nhiều mặt hàng trong khung phân tích có thể dẫn đến thiếu cơ sở dữ liệu và làm sai lệch các ước lượng trong mô hình. Một trong những vấn đề rắc rối là trường hợp sử dụng hệ số truyền giá (hệ số đo lường mức độ truyền giá từ thị trường thế giới đến nội địa). Một số kết quả kiểm nghiệm đã chỉ ra rằng mức giá nông sản trên thị trường thế giới không phải là mức giá được bán ở thị trường nội địa. Các quốc gia đang phát triển thường có nhiều chính sách can thiệp nhằm hạn chế tác động bất lợi do giá biến động. Nghiên cứu của Krueger và cộng sự (1988) với số liệu từ 18 nước đang phát triển cho thấy trong giai đoạn từ 1960-1984, chính sách giá của chính phủ đã làm giảm 27% biến động giá đối với mặt hàng xuất khẩu và 31% đối với mặt hàng nhập khẩu. Điều này đặt ra yêu cầu là cần phải có hệ số truyền giá cho từng mặt hàng ở từng nhóm nước khác nhau khi ước lượng các ảnh hưởng của chính sách thông qua kênh truyền giá. Do đó, sẽ rất khó khăn nếu mở rộng số lượng mặt hàng nghiên cứu, khi hệ số truyền giá chỉ tập trung vào một số mặt hàng chính (Valdés and Zietz (1980) là giả định hệ số này bằng 1, tức không có sự khác biệt giữa giá thế giới và giá nội địa). Đa số các nghiên cứu sau này không đặt vấn đề về hệ số truyền giá nữa, tức chấp nhận giả thuyết “giá của thị trường thế giới bằng giá nội địa”.

⁴ Trong khoảng thời gian giữa Valdes & Zietz (1980) và Gouel & cộng sự (2008), còn rất nhiều nghiên cứu đã được thực hiện để đánh giá tác động của việc tháo gỡ rào cản thương mại lên khả năng xuất khẩu, hoặc tổng quát hơn nữa là tác động lên cán cân thương mại của các nước nghèo. Để bài viết không bị nặng nề bởi những nghiên cứu học thuật trên, tác giả chỉ trích dẫn hai nghiên cứu của hai giai đoạn điển hình (cũ và mới nhất). Đối với các nghiên cứu khác, đọc giả có thể tham khảo thêm: Parikh and al. (1991), Tokarick (2003), Dimaranan et al. (2007).

bị thiệt thòi. Kết quả của Valdes và Zietz (1980) vẫn cho thấy Sub-Saharan (vùng hạ Sahara) của Châu Phi thu được từ xuất khẩu (chủ yếu cây công nghiệp) 146 triệu USD, còn cao hơn Trung Đông chỉ thu được 92 triệu USD. Tuy nhiên, vì châu Phi cũng thuộc về nhóm nước nhập khẩu nông sản, nên sự tăng giá này sẽ triệt tiêu gần hết phần thu lợi từ xuất khẩu. Valdes và Zietz (1980) ước tính Châu Phi sẽ phải chi khoảng 1/3 thu nhập từ xuất khẩu để mua lương thực. Một nghiên cứu mô phỏng mô hình MIRAGE của Gouel và cộng sự

(2008) đã chỉ ra rằng các nước nghèo sẽ thiệt thòi nhiều hơn vì hai lý do: (i). không cạnh tranh nổi⁵ với các nước nông nghiệp mạnh như Brazil, Argentina ... và (ii). giá lương thực tăng làm tăng gánh nặng cho các nước nghèo phải nhập khẩu lương thực. Mức độ thiệt thòi này khoảng 0,1% phúc lợi (welfare)⁶ cho đa số các nước thuộc nhóm đang và kém phát triển, trong đó đảo Maurice, Malawi thiệt hại nặng nhất, tương ứng giảm 1,2%; 0,7% so với tình trạng còn bảo hộ.

CÁC BIỆN PHÁP BẢO TRỢ NÔNG NGHIỆP

Các nước trên thế giới đã và có thể làm gì để bảo trợ nền nông nghiệp của họ? Bảo trợ ở đây có thể được hiểu dưới hai hình thức chính: bảo vệ sản phẩm khỏi cạnh tranh từ bên ngoài (bảo hộ nông nghiệp), và trợ cấp (có khi gọi là hỗ trợ nội địa – domestic support) để duy trì và phát triển nông nghiệp trong nước. Thông thường là bảo trợ của chính phủ sẽ làm lệch lạc thương mại quốc tế. Vậy WTO có tiếng nói về các vấn đề này như thế nào và tình hình áp dụng thực tế ra sao?

1. Bảo hộ

Trên nguyên tắc các biện pháp bảo hộ thương mại được phân thành 2 nhóm: thuế quan và phi thuế quan.

1.1. Biện pháp thuế quan: thuế nhập khẩu

- Cũng giống như tác động của nhiều loại thuế khác, khi thuế quan được áp dụng lên hàng nhập khẩu thì người tiêu dùng sẽ phải mua hàng “nước ngoài” với giá đắt đỏ hơn. Điều đó sẽ làm giảm khả năng cạnh tranh của các mặt hàng nhập khẩu, đồng thời tạo nguồn thu cho chính phủ của nước nhập khẩu.

⁵ Năm 2000, Mỹ ký “African Growth and Opportunity Act” (AGOA), cho phép 30 nước châu Phi được hưởng quy chế đặc biệt trên khoảng 4.600 sản phẩm - không thuế quan và không quota – để xuất khẩu vào Mỹ. Năm 2008, con số này lan rộng đến 40 nước châu Phi và hơn 6.000 sản phẩm (<http://www.agoa.gov/>). Năm 2001, Cộng đồng chung châu Âu cũng phát triển quy chế đặc biệt này, với hiệp định mang tên “Everything But Arms”, cho phép 48 nước nghèo châu Phi xuất khẩu tất cả các loại sản phẩm vào châu Âu không thuế quan và quota, trừ vũ khí (nhiều tác giả lúc bấy giờ đã bình luận một cách dí dỏm rằng: làm như châu Phi đã từng xuất vũ khí sang châu Âu chứ không phải ngược lại!). Những nghiên cứu mô phỏng đã kể đến ở trên đều cho rằng các nước nghèo đã được hưởng quy chế tự do này, nên việc tháo gỡ các rào cản thương mại đã không mang lại lợi ích gì thêm, mà ngược lại, còn gây bất lợi cho họ vì họ phải đối đầu với các nước từ nay sẽ được hưởng cùng điều kiện như họ.

⁶ “Phúc lợi” ở đây không có một định nghĩa chung mà thường thay đổi theo từng nghiên cứu. Có nghiên cứu đo lường nó bằng mức thay đổi tiêu thụ của một quốc gia, có nghiên cứu coi nó là tổng cộng nhiều chỉ tiêu khác nhau như hiệu quả phân bổ nguồn lực, tích lũy vốn, ... (như Decreux và Fontagne, 2009).

- Theo quy định của WTO tại vòng đàm phán Uruguay (Uruguay Round), các quốc gia có thể áp dụng thuế nhập khẩu lên hàng nông sản nhưng đây là biện pháp không được khuyến khích mà cần phải hạn chế. Trong vòng 6 năm, từ 1995 đến 2000, mức thuế suất ở các nước phát triển đã giảm dần, còn các nước đang phát triển thì từ cuối năm 2005 phải bắt đầu giảm mức thuế suất này¹.

- Trong thực tế, biện pháp này đã được thực hiện một cách khá dễ dàng. Trước 1870, hơn một nửa nguồn thu của chính phủ Mỹ là nhờ vào thuế nhập khẩu. Đến năm 1920, khi thuế thu nhập được áp dụng thì thuế nhập khẩu chỉ còn chiếm 25% mà thôi. Và hiện nay con số này chỉ còn khoảng 2%². Mức thuế nhập khẩu cao hay thấp là tùy vào mục tiêu và nhu cầu của từng nước. Ví dụ như châu Âu thường đánh thuế cao trên những mặt hàng thành phẩm, là những mặt hàng mà họ tự sản xuất được và bị cạnh tranh khốc liệt với sản phẩm bên ngoài. Mức thuế thấp thường dành cho nguyên liệu, là những mặt hàng phụ thuộc chủ yếu vào nước ngoài, và phải nhập để sản xuất. Chẳng hạn như thuế nhập khẩu hạt cacao (nguyên liệu thô) là 0%, bơ cacao (nguyên liệu đã qua chế biến) là 5% và chocolate (thành phẩm) là 20%³.

1.2. Biện pháp phi thuế quan:

1.2.1. Hạn ngạch nhập khẩu (import quota), hạn ngạch thuế quan (Tariff-rate quota)

- Hạn ngạch nhập khẩu là biện pháp hạn chế nhập khẩu trong 1 giai đoạn nhất định (thường là 1 năm) bằng cách đặt ra giới hạn về số lượng. Hạn ngạch thuế quan là sự kết hợp giữa thuế quan và hạn ngạch. Dưới mức quota cho phép, lượng nông sản nhập được hưởng mức thuế quan thấp, và trên mức quota cho phép, lượng nông sản nhập phải chịu mức thuế cao hơn.

- Trước năm 1994, các nước thường sử dụng hạn ngạch (quota) để giảm nhập khẩu. Nhưng sau khi vòng đàm phán Uruguay kết thúc, việc hạn chế số lượng nhập khẩu không được WTO cho phép áp dụng nữa, vì vậy các nước đã chuyển nó sang dạng thuế hạn ngạch, còn gọi là tariff- rate quotas⁴.

- Theo Canada border services agency (2008), mặt hàng sữa ít béo được sản xuất từ những quốc gia hưởng quy chế tối huệ quốc của Canada sẽ không bị đánh thuế nếu số lượng nhập khẩu dưới mức hạn ngạch, tuy nhiên số lượng vượt quá hạn mức này có thể phải trả thuế đến 241%⁵.

1.2.2. Hạn chế hoặc gây khó khăn trong việc cấp phép nhập khẩu

- Đây là một trong những biện pháp khá đơn giản: để hạn chế nhập khẩu một loại hàng hóa nào đó, các chính phủ đặt ra những điều kiện khó khăn, phức tạp cho quy trình cấp phép và kiểm tra hàng hóa nhằm kéo dài hoặc cản trở việc cấp giấy phép nhập khẩu.

¹ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm

² Thompson, H. (2001), *International economics global markets and international competition*, World Scientific

³ <http://www.tcd.ie/iis/policycoherence/eu-agricultural-policy/protection-measures.php>

⁴ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm

⁵ <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/trade-commerce/tariff-tarif/2008/t2008-05/ch04-eng.pdf>

- Theo WTO, việc cấp phép nhập khẩu và kiểm tra hàng hóa được phép áp dụng, nhưng với điều kiện là những thủ tục quy định không được tạo ra những rào cản thương mại không cần thiết. Những thủ tục ấy phải dựa trên nguyên tắc đơn giản, minh bạch và có thể dự đoán được. Chính phủ các nước phải công bố thông tin cho các nhà xuất khẩu biết về quy trình cấp giấy phép và cho biết lý do tại sao phải áp dụng chúng. Thông thường, giấy phép sẽ được cấp trong 30 ngày kể từ khi nộp đơn xin phép.

- Trên thực tế, phần lớn các điều kiện để cấp giấy phép đều dựa trên các tiêu chuẩn kỹ thuật (phát triển trong phần 1.2.4) do các nước phát triển đề ra.

1.2.3. Chống bán phá giá (Anti-dumping)

- Theo WTO, bán phá giá trong thương mại quốc tế là hành động bán (xuất khẩu) sang thị trường nước khác với giá thấp hơn giá bình thường (normal value)⁶. Giá bình thường ở đây được hiểu theo 2 cách, hoặc là giá bán ở các thị trường khác, hoặc là giá bán ở thị trường nội địa của nước xuất khẩu⁷. Khi xác định được trường hợp bán phá giá và chứng minh được rằng nó gây thiệt hại cho sản xuất của nước mình thì nước nhập khẩu có thể áp dụng biện pháp chống bán phá giá để bù đắp cho những thiệt hại do hành vi bán phá giá gây ra.

- Sau khi WTO ra đời, hàng rào thuế quan và phi thuế quan của các nước thành viên giảm xuống theo quy định chung, nhưng những nước này lại sử dụng biện pháp chống bán phá giá đối với nhiều sản phẩm nhập khẩu hơn. Trong vòng 9 năm, từ 1999 đến 2008, đã có 301 vụ kiện bán phá giá, trong khi GATT tồn tại 50 năm mà cũng chỉ tiếp nhận có 300 vụ kiện⁸. Năm 2003, khi Liên minh Châu Âu kiện Norway vì bán phá giá cá hồi thì Mỹ áp thuế lên tôm nhập khẩu từ các nước Brazil, Ecuador, India, China, Thái Lan, Việt Nam cũng vì hành vi bán phá giá⁹. Mặc dù tích cực kiện và áp thuế bán phá giá rất cao lên các nước khác nhưng chính Mỹ (2003) lại là nước bán phá giá lúa mì đến 28%, cotton 47%, gạo 26%, bắp 10%, đậu nành 10%¹⁰. EU cũng bán phá giá bột mì 34%, bột sữa 50% và đường 25%¹¹.

1.2.4. Rào cản kỹ thuật (Technical barriers):

- Với thế mạnh về phát triển khoa học kỹ thuật, các nước OECD đặt ra nhiều quy định về kỹ thuật như tiêu chuẩn chất lượng, vệ sinh an toàn thực phẩm, môi trường, đóng gói, xuất xứ hàng hóa Những quy định này được xem là “rào cản” hữu hiệu nhất để ngăn chặn hàng nhập khẩu sau khi WTO ra đời vì các nước đang và kém phát triển không có đủ phương tiện để đáp ứng các tiêu chuẩn trên.

- Theo WTO, các quốc gia được phép áp dụng các nguyên tắc và tiêu chuẩn kỹ thuật đối với các mặt hàng nhập khẩu nhằm mục đích bảo vệ môi trường, an toàn cho thực vật và động

⁶ http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/dumping_e.htm

và http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_info_e.htm

⁷ <http://www.fao.org/docrep/003/x7353e/x7353e06.htm>

⁸ http://www.wto.org/english/news_e/pres03_e/pr353_e.htm

⁹ <http://www2.hcmuaf.edu.vn/contents.php?ids=5683&ur=nmduc>

¹⁰ <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=48538>

¹¹ http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp44_tacd_agridumping_e.pdf

vật, an toàn cho con người, hoặc đáp ứng yêu cầu của người tiêu dùng. Mỗi quốc gia có thể xây dựng tiêu chuẩn khác nhau nhưng các tiêu chuẩn quốc tế luôn được WTO khuyến khích áp dụng. Tuy nhiên những nguyên tắc và tiêu chuẩn kỹ thuật này phải dựa trên cơ sở khoa học, không được sử dụng tùy tiện, không được áp dụng theo kiểu phân biệt giữa các quốc gia có điều kiện tương tự. Nếu một quốc gia xuất khẩu đưa ra những minh chứng cho thấy việc đo lường bảo vệ sức khỏe ở mức độ tương tự như ở nước nhập khẩu, thì nước nhập khẩu sẽ chấp nhận những tiêu chuẩn và phương pháp của quốc gia xuất khẩu.

- Trên thực tế, các rào cản kỹ thuật được áp dụng rất đa dạng, tùy theo từng ngành, từng mặt hàng. Ví dụ, đối với mặt hàng thủy sản, từ tháng 1/2002, Cộng đồng chung châu Âu chỉ chấp nhận nhập những lô hàng có lượng kháng sinh chloramphenicol nhỏ hơn 0.3 ppb (phần tỷ), còn đối với việc xử lý sợi bông, kể từ 18/3/2010, dùng methyl bromide cũng sẽ bị cấm¹².

¹² <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/european-competitiveness/non-tariff-barriers/>

Theo tinh thần của các nghiên cứu vừa kể trên thì việc tháo gỡ hết bảo hộ sẽ kéo theo sự phân chia không đồng đều mức tăng của “cái bánh xuất khẩu”, trong khi đó, các nước nghèo nhất chưa chắc đã được hưởng lợi. Tuy nhiên, thật ra bảo hộ không phải là yếu tố quan trọng nhất cản trở việc phát triển xuất khẩu đối với nhóm nước nghèo nhất. Khía cạnh thứ hai của *bảo trợ* còn có vẻ quan trọng hơn, đó là *hỗ trợ nội địa*.

2. Hỗ trợ nội địa và tác động lên sản xuất nông nghiệp tại các nước nghèo.

Nếu bảo hộ có tác động trực tiếp lên xuất khẩu, thì hỗ trợ nội địa có tác động trực tiếp lên sản xuất nông nghiệp của các nước nghèo và đang phát triển qua việc duy trì giá thấp hoặc làm giảm giá các mặt hàng được hỗ trợ⁷. Giá nông sản thấp gây ra hai hệ quả cho các nước kém phát

triển: không khuyến khích đầu tư và phá vỡ sản xuất nông nghiệp.

• *Giá nông sản thấp: lợi cho nhập khẩu hay làm giảm đầu tư cho nông nghiệp?*

Lý lẽ để biện minh cho sự hỗ trợ của các nước phát triển là nó duy trì giá nông sản thấp, qua đó cho phép các nước nghèo nhập khẩu rẻ và duy trì được mức tiêu thụ lương thực. Theo báo cáo của UNCTAD (2008), từ năm 2006, trung bình khoảng 20% lượng cầu lương thực của các nước kém phát triển được đáp ứng từ nguồn nhập khẩu. Tại một số nước, tỉ lệ này còn cao hơn, như Lesotho là 67%, Gambia 82%, Mauritania 32%, Malawi 31%.

Trên bình diện tổng thể, đa số các nghiên cứu còn ghi nhận rằng các nước thuộc khu vực Trung Đông, Bắc Phi và các nước châu Phi vùng hạ Sahara - khu vực nhập khẩu

⁷ Mặc dù việc tháo gỡ cả hai phương thức (bảo hộ và hỗ trợ) mà chúng ta gọi là bảo trợ này đều làm giá thế giới tăng. Trong trường hợp bảo hộ, giá thế giới tăng là một kết quả vừa gián tiếp vừa lý thuyết vì nó đến từ giả thuyết “cầu sẽ tăng lên” (phần 1). Trong khi đó, việc hủy bỏ hỗ trợ nội địa làm giá tăng là kết quả vừa trực tiếp, vừa thực tế, vì nếu không có tài trợ thì giá bán nông sản phải cao hơn chi phí sản xuất.

rất nhiều các sản phẩm lúa mì và bắp - sẽ phải chịu nhiều thiệt hại nhất khi các nước phát triển cắt giảm hỗ trợ (Tokarick, 2003; Panagariya, 2005; Dimaranan et al, 2007). Hằng năm các nước OECD tài trợ cho lúa mì và bắp khoảng 27 tỉ USD (OECD, 2005). Theo ước tính của Tokarick (2003), nếu không còn hỗ trợ nữa thì giá thế giới của hai sản phẩm này sẽ tăng trung bình là 3% và tăng thêm gánh nặng nhập khẩu vào khoảng 39.19 triệu USD cho các nước Trung

Đông, Bắc Phi và khu vực châu Phi vùng hạ Sahara

Tuy nhiên, duy trì giá nông sản ở mức thấp để tạo điều kiện cho các nước nghèo có khả năng nhập rẻ chỉ là một cách lý (lập) luận ngắn hạn. Về lâu dài, hệ quả của hỗ trợ nội địa tại các nước giàu là góp phần làm nông nghiệp của các nước phụ thuộc lương thực không phát triển. Giá rẻ làm các nước nghèo hài lòng với nhập khẩu mà không cần đầu tư cho nông

2. Trợ cấp

- Trợ cấp là các hình thức hỗ trợ cụ thể của chính phủ cho từng mục tiêu khác nhau: bảo đảm mức sống nông dân, duy trì và phát triển sản xuất, tiêu thụ nông sản.

- Các hỗ trợ này đã ít nhiều gây ảnh hưởng lên thương mại quốc tế. WTO xếp chúng vào ba hộp với những màu sắc biểu tượng đèn giao thông¹³: i. màu xanh lá cây (green box – “được phép qua đường”) cho những hình thức trợ cấp được cho là không làm méo mó thương mại, nên WTO cho phép sử dụng không giới hạn (hỗ trợ phát triển nghiên cứu, phát triển vùng, ...); ii. màu vàng (amber box – chạy chậm lại để dừng) cho những hình thức trợ cấp có thể gây ra méo mó thương mại¹⁴ thế giới (ví dụ như trợ giá, trợ cấp trực tiếp liên quan đến sản lượng sản xuất, trợ cấp xuất khẩu, tài trợ nhằm mục đích sử dụng sản phẩm nội địa, ...). WTO đặt giới hạn hoặc yêu cầu các nước cần giảm dần các hỗ trợ này; iii. màu xanh dương (blue box) cho hình thức trợ cấp bị liệt vào khung vàng có kèm theo một số điều kiện để giảm mức độ “méo mó” trong thương mại. WTO không đặt ra giới hạn trợ cấp cho khung này.

- Có thể nhận dạng ba loại trợ cấp chính được các nước OECD sử dụng là trợ giá, trợ cấp sản xuất và trợ cấp xuất khẩu.

2.1. Trợ giá

- Trợ giá là một biện pháp can thiệp trực tiếp vào giá trên thị trường nhằm bảo vệ thu nhập cho nông dân, như qui định giá bán, giá trần, giá sàn.

- Theo qui định của WTO, trợ giá được xếp vào khung màu vàng, tức phải giảm dần mức sử dụng. Tại vòng đàm phán Uruguay 1986, các nước đang phát triển đã lần đầu tiên đề xuất thiết lập hạn mức trợ giá cho từng mặt hàng. Tuy nhiên, đề xuất này nhanh chóng bị chính phủ Mỹ và EU bác bỏ.

¹³ http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm

¹⁴ Lẽ ra còn phải có khung đỏ (red – dừng lại) dành cho những hỗ trợ cấm sử dụng. Tuy nhiên trên thực tế khung đỏ gần như không có thực.

- Tháng 7 năm 2004, tình hình đã bắt đầu có chuyển biến khi các nước thành viên WTO đồng ý thông qua chương trình khung cho các nội dung đàm phán tiếp theo tại vòng đàm phán Doha 2001. Theo đó, các nước thống nhất thiết lập ngưỡng trợ giá và qui định không được vượt quá ngưỡng này. Thế nhưng, mức ngưỡng là bao nhiêu thì cho đến nay vẫn chưa có sự thống nhất. G-20, EU và Cairns đã đề xuất là mức ngưỡng cho mỗi sản phẩm hàng năm không vượt quá mức chi trung bình cho các sản phẩm đó trong giai đoạn 1995-2000. Trong khi đó, Mỹ chỉ sẵn lòng chấp thuận mức trợ giá trung bình trong giai đoạn 1998-2001. Điều này cho phép Mỹ có thể thiết lập một mức chi cao hơn so với đề nghị của các nước G-20, EU và Cairns¹⁵.

2.2. Trợ cấp sản xuất:

- Là những trợ cấp nhằm duy trì, phát triển, hiện đại hóa ngành nông nghiệp. Chúng có thể bao gồm các khoản hỗ trợ để mua sắm thiết bị, xây dựng hệ thống tưới tiêu, hệ thống xử lý chất thải, giảm ô nhiễm môi trường, ...
- Đa số những trợ cấp này được liệt vào khung xanh lá cây, tức cho phép sử dụng không hạn chế.
- Các nước phát triển hàng năm đều dành cho nông nghiệp một khoản trợ cấp khổng lồ. Ước tính khoảng 250 tỷ USD/năm trong giai đoạn 1986-2003¹⁶. Chỉ tính riêng nước Pháp năm 2009, trong Chương trình nông nghiệp chung của Cộng đồng châu Âu, toàn ngành nông nghiệp và chăn nuôi Pháp đã nhận được 11 tỷ Euros tài trợ, trong đó 212.360 hộ nông dân nhận được 1,3 tỷ euros dành cho “hiện đại hóa” nông nghiệp, tức mỗi hộ nhận được trung bình là hơn 6.000 Euros¹⁷.

2.3. Trợ cấp xuất khẩu

- Là những khoản chi của chính phủ để hỗ trợ xuất khẩu nông sản, ví dụ như chính phủ giúp chi trả các khoản thanh toán cho doanh nghiệp, nhà sản xuất cho bộ phận tiếp thị sản phẩm hoặc đội ngũ thực hiện công đoạn xuất khẩu; hỗ trợ khi nông dân phải bán hoặc thanh lý hàng tồn kho các loại nông sản xuất khẩu với giá rẻ hơn giá ở thị trường nội địa; hỗ trợ nhằm giảm chi phí xuất khẩu nông sản, ...¹⁸
- Theo WTO, những trợ cấp này được khuyến khích cắt giảm trong Vòng đàm phán Uruguay (Uruguay Round Agreement). Những thương lượng từ 2002, 2003 thì bàn về các hình thức tín dụng, bảo hiểm xuất khẩu, tế trợ lương thực, các công ty xuất khẩu nhà nước...
- Ngày nay, còn 25 nước được phép trợ cấp xuất khẩu cho một số mặt hàng nhưng phải cam kết sẽ giảm dần (trợ cấp chuyển từ khung vàng qua khung xanh), trong đó đa số là các nước

¹⁵ www.intracen.org/btp/b4d/events2006/summary_mauritius.pdf

¹⁶ www.oecd.org/dataoecd/33/27/35016763.pdf

¹⁷ <http://www.observatoiredeessubventions.com/2010/aides-de-la-pac-11-milliards-deuros-en-2009/>

Từ 30/04/2009 các nước trong cộng đồng chung châu Âu buộc phải công bố con số và đích danh hộ nông dân được nhận trợ cấp nông nghiệp trên internet. Có thể tìm danh sách trên trang web của chính phủ:

<https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/tbp/accueil/accueil.action>

¹⁸ Xem thêm chi tiết trên http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_02_e.htm

phát triển (Mỹ, Canada, Úc, Cộng Đồng chung châu Âu) và các nước đang phát triển có nền nông nghiệp mạnh¹⁹. Trong khoảng thời gian từ 1995 đến 1999, tổng ngân sách mà các nước thành viên WTO dành cho trợ cấp xuất khẩu trung bình là trên 6 tỷ USD/năm, trong đó, cộng đồng chung Châu Âu luôn dẫn đầu, chiếm trên 85%, kế đến là Thụy Sĩ, NaUy, và cuối cùng là Mỹ²⁰.

Tô Thị Kim Hồng

Giảng viên khoa Kinh tế và Luật- Trường Đại học Mở Tp.HCM

Phi Vũ Yến Trinh

Sinh viên khoa Kinh tế - Trường Đại học Kinh tế Tp.HCM

¹⁹ Xem thêm chi tiết tại http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd08_export_e.htm

²⁰ http://www.ers.usda.gov/db/Wto/ExportSubsidy_database

ngành. Trong hội nghị thượng đỉnh về khủng hoảng lương thực thế giới 2008 tại Roma (Ý), UNCTAD (2008) đã nhấn mạnh rằng: mức nhập khẩu lương thực của các nước nghèo thời gian qua đã biến động cùng chiều với hỗ trợ nông nghiệp của các nước giàu, cản trở việc phát triển nông nghiệp của họ. Anderson và Tyers (1995) còn cho rằng, chi tài trợ nông sản không chỉ hạn chế mà còn có thể triệt tiêu năng lực sản xuất, tức triệt tiêu luôn động cơ sản xuất khi mức giá bán một số mặt hàng được hỗ trợ thấp hơn chi phí sản xuất.

• **Giá nông sản thấp và sự phá vỡ ngành sản xuất nông nghiệp sẵn có**

Giá nông sản thấp không những không khuyến khích các nước nghèo đầu tư phát triển nông nghiệp mà còn góp phần phá vỡ ngành sản xuất nông nghiệp sẵn có của họ.

Mức độ phá vỡ ngành không phải là kết quả đặc thù và cụ thể của các công trình nghiên cứu hàn lâm quan trọng. Đa số các công trình này không dùng tên gọi đơn giản là đo lường mức độ phá vỡ nông nghiệp mà lại dùng những cái tên “mỹ miều” như “tác động tái phân bổ nguồn lực”⁸, hoặc chung hơn nữa là “phúc lợi” của từng nước, mà trong đó mức độ phá vỡ ngành không được thể hiện một cách tách biệt. Những kết quả mô phỏng này mang tính chất khá trừu tượng, vì không chuyển tải được một cách cụ thể những gì đang xảy ra. Trên thực tế, hậu quả của hỗ trợ là những câu chuyện rất cụ thể, gay gắt và mãnh liệt về phá sản nông nghiệp của các nước nghèo. Trong thập niên 1990, ngành chăn nuôi của Senegal tưởng chừng phá sản vì nhập thịt rẻ từ châu Âu. Tại Caraibes, nông dân đã nổi giận và đổ đi 500.000 lít sữa vì các hãng sữa địa phương không thu mua nữa do nhập được sữa ngoại rẻ tiền hơn, ... (Dupuy, 2002).

⁸ Tái phân bổ nguồn lực là một thuật ngữ dùng để miêu tả hiện tượng các nguồn lực sản xuất (vốn, lao động, ...) di chuyển sang một ngành khác có khả năng cạnh tranh hơn. Về mặt lý thuyết, các tác giả cho rằng các khoản hỗ trợ của các nước giàu làm giảm giá thế giới. Hệ quả là giá nhập khẩu rẻ sẽ làm cho các sản phẩm nội địa không thể cạnh tranh với sản phẩm nước ngoài và doanh nghiệp sẽ phá sản.

Thảm cảnh kéo dài nhất có lẽ là trường hợp của các nước châu Phi sản xuất bông (Burkina Faso, Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Sénégal, Tchad, Togo). Oxfam (2003) cho rằng vì các khoản trợ cấp xuất khẩu dồi dào của chính phủ Mỹ⁹ mà giá bông thế giới đã giảm khoảng 54% từ thập niên 90 và sự phá giá này (dumping) làm cho khoảng 10 triệu nông dân của các nước châu Phi bị đẩy đến bờ vực phá sản do không thể bù đắp chi phí sản xuất. Nghiêm trọng hơn nữa, việc trợ cấp xuất khẩu như vậy đã ảnh hưởng đến nguồn thu nhập của nông dân và làm giảm các khoản chi thiết yếu như y tế, lương thực, học hành.

Kết Luận

Bài viết này quan tâm đến ảnh hưởng của chính sách bảo trợ nông nghiệp của các nước giàu lên các nền kinh tế đang và kém phát triển - một mảng khá quan trọng về tự do hóa nông nghiệp được đàm phán nhiều ở WTO từ vài thập niên gần đây. Trong thời gian của quá trình đàm phán dai dẳng đó, đa số các nghiên cứu cố gắng tìm lời giải đáp cho câu hỏi về những cái được mất nếu các nước phát triển tháo gỡ hoàn toàn việc bảo trợ. Nếu tập trung vào các nước đang và kém phát triển, chúng ta sẽ thấy rõ ràng hơn tác động của tự do hóa khi phân biệt bảo hộ và trợ cấp. Về bảo hộ,

đối với các nước nghèo phụ thuộc vào lương thực nhập khẩu, nếu dựa vào giả thuyết “giá nông sản thế giới sẽ tăng khi không còn bảo hộ”, thì dường như tháo gỡ bảo trợ không giúp ích gì cho họ. Về hỗ trợ nội địa, hệ quả của chúng lên sản xuất nông nghiệp của các nước nghèo dường như nặng nề hơn. Một mặt, với ảnh hưởng trực tiếp là duy trì giá nông sản rẻ một cách giả tạo, nhiều nước nghèo không còn động cơ đầu tư sản xuất mà chấp nhận một cách dễ dàng trước mắt là nhập khẩu lương thực. Nhập khẩu kéo dài hết năm này sang năm khác để rồi đi đến phụ thuộc. Mặt khác, giá sản phẩm thấp làm ngành sản xuất của họ mong manh và dễ đi đến phá sản.

Thế nhưng, dưới áp lực xã hội (hay là phản ứng mãnh liệt của nông dân), với sự cần thiết phải duy trì sản xuất nông nghiệp dẫu bị thua lỗ, các nước giàu không thể chấm dứt bảo trợ, đặc biệt là trợ cấp. Trên thực tế, chính phủ các nước phát triển không tin vào lý thuyết tự do hóa ngoại thương trong nông nghiệp. Và dẫu các tổ chức quốc tế (IMF, WTO, Ngân hàng thế giới) vẫn tiếp tục khuyến khích tự do hóa, nhưng dường như cho đến nay vẫn không có dấu hiệu gì cho thấy các nước giàu thực sự bị thuyết phục để tiến đến việc tháo gỡ bảo trợ cho ngành *căn bản của sự sống* này.

⁹ Trong năm 2001/2002, 25.000 nhà sản xuất cotton của Mỹ được tài trợ 3,9 tỷ USD. Thông tin về cotton có thể tham khảo thêm trên website của International Cotton Advisory Committee : <http://www.unctad.org/infocomm/anglais/cotton/sitemap.htm>

Tài liệu tham khảo

- ANDERSON, K. AND TYERS, R. (1995), *How developing countries could gain from agricultural trade liberalization in the Uruguay Round*, Ian Goldin and Knudsen (ed.), Organization for Economic Co-operation and Development, The World Bank
- BOUET, A., AND LABORDE DEBUCQUET, David, 2009, *La crise alimentaire n'est pas derrière nous*, La vie des idées, Novembre, available online:
http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20091118_bouetlaborde.pdf
- DECREUX, Y. and FONTAGNE, L., 2009, *Economic Impact of Potential Outcome of the DDA*, Rapport d'Etude du CEPII No.2009 – 01.
- DEPUY, G., 2002, *Subventions agricoles. La revolte des pays pauvres*, L'Express, 10, octobre.
- DIMARANAN, B., V., HERTEL, T., W., AND MARTIN, W., 2007, *Potential Gains from Post-Uruguay Round Trade Policy Reform: Impacts on Developing Countries in "Agricultural Trade Reform and Developing Countries: issues, challenges, and structure of the volume"* McCalla, A., F., and Nash, J, The World Bank
- GOUEL, C., RAMOS, M. P., 2008, *L'ouverture agricole americaine et europeenne: un enjeu pour le Sud?*, Le lettre du CEPII No.277, Avril.
- KRUEGER, A., O., SCHIFF, M., AND VALDES, A., 1988, *Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies*, The world bank economic review, vol. 2, No. 3.
- OECD, 2005, *Agricultural Policies In OECD Countries: Monitoring And Evaluation*, Organization For Economic Cooperation And Development.
- OXFAM, 2003, *The Impact of US Cotton Subsidies on Africa*, Oxfam Briefing Paper.
- PANAGARIYA, A., 2005, *Agricultural Liberalization and the Least developed Countries: Six Fallacies*, The World Economy, Vol. 28, No. 9, pp. 1277-1299.
- PARIKH, K., S., FISCHER, G., FROHBERG, K., AND GULBRANDSE, O., 1991, *Towards free trade in agriculture*, Agricultural Economics, Volume 5, Issue 2.
- TOKARICK S., 2003, *Measuring the impact of distortions in Agricultural trade in partial and general equilibrium*, IMF working paper.
- UNCTAD, 2008, *Adressing the Global Food Crisis: Key Trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty*, The High-level conference on world food security: the challenges of climate and bioenergy, 3-5 June, Rome, Italy.
- VALDES, A., AND ZIETZ, J., 1980, *Agricultural protection in OECD countries: its cost to less-developed countries*, Research reports 21, International Food Policy Research Institute (IFPRI).