

HỘI ĐỒNG PHÂN TÍCH KINH TẾ

Nông nghiệp và đàm phán thương mại

(Sách tham khảo)

Báo cáo của
DOMINIQUE BUREAU
JEAN - CHRISTOPHE BUREAU

Bình luận của
PAUL CHAMPSAUR
PIERRE JACQUET



Nhà xuất bản
CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

NÔNG NGHIỆP VÀ ĐÀM PHÁN THƯƠNG MẠI

Agriculture et négociations commerciales

Rapport

Dominique Bureau

Jean-Christophe Bureau

Commentaires

Paul Champsaur

Pierre Jacquet

Compléments

Vincent Chatelier, François Colson,

la Direction de la Prévision

et Sylvie Hel-Thelier



**Diễn đàn
Kinh tế-Tài chính**
VIỆT - PHÁP

HỘI ĐỒNG PHÂN TÍCH KINH TẾ

Nông nghiệp và đàm phán thương mại

(Sách tham khảo)

Báo cáo của
DOMINIQUE BUREAU
JEAN - CHRISTOPHE BUREAU

Bình luận của
PAUL CHAMPSAUR
PIERRE JACQUET

Người dịch
TRẦN ĐỨC BẢN
NGUYỄN VĂN TRUNG

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
Hà Nội - 2001

***Cuốn sách này được thực hiện với sự trợ giúp của Hiệp hội
phát triển trao đổi Công nghệ Kinh tế - Tài chính (A.D.E.T.E.F)
thuộc Bộ Kinh tế, Tài chính và Công nghiệp Pháp.***

Mã số: $\frac{3.333 \text{ (N)}}{\text{CTQG-2001}}$

Mục lục

Chú dẫn của Nhà xuất bản	7
Lời giới thiệu	9
Lời mở đầu	13
<i>Pierre-Alain Muet</i>	
Nông nghiệp và đàm phán thương mại	17
<i>Dominique Bureau và Jean-Christophe Bureau</i>	
Bình luận	
<i>Paul Champsaur</i>	113
<i>Pierre Jacquet</i>	119

Chú dẫn của Nhà xuất bản

Cuốn sách *Nông nghiệp và đàm phán thương mại* là công trình nghiên cứu của nhóm cố vấn khoa học trong Hội đồng Phân tích kinh tế và một số giáo sư nổi tiếng thuộc các trường đại học Pháp, do Nhà xuất bản La Documentation Française ấn hành năm 1999.

Cuốn sách trình bày một số nội dung có liên quan đến vòng đàm phán mới của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), trong đó tập trung vào vấn đề cắt giảm dần các biện pháp bảo hộ, trợ cấp trong lĩnh vực nông nghiệp, trên cơ sở đó hình thành một khuôn khổ trao đổi, thảo luận về cải cách nông nghiệp giữa các nước trong Liên minh châu Âu. Cuốn sách còn đề xuất những giải pháp cần thiết để đạt được mục tiêu mở cửa nền nông nghiệp châu Âu, bảo đảm duy trì và phát triển một nền nông nghiệp châu Âu năng động.

Để giúp bạn đọc quan tâm đến vấn đề này có thêm tài liệu tham khảo, nghiên cứu, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia phối hợp với Diễn đàn Kinh tế - Tài chính Việt - Pháp xuất bản cuốn sách trên.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 5 năm 2001

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

Lời giới thiệu

Việc thành lập *Diễn đàn Kinh tế - Tài chính Việt - Pháp* nhân chuyến thăm Pháp của Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam Lê Khả Phiêu, đánh dấu một mốc quan trọng trong quan hệ hợp tác giữa hai nước. Trong giai đoạn đổi mới của Việt Nam hiện nay, Diễn đàn trao đổi và đối thoại này sẽ là nơi *tăng cường sự giao lưu giữa những người hoạt động trong lĩnh vực kinh tế, tài chính, liên quan cụ thể đến những vấn đề về cải cách tài chính, hội nhập kinh tế quốc tế và vai trò của nhà nước trong nền kinh tế.*

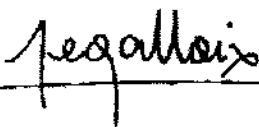
Trong khuôn khổ quan hệ đối tác giữa Viện Chiến lược phát triển thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam và Hiệp hội phát triển trao đổi Công nghệ Kinh tế - Tài chính (A.D.E.T.E.F) thuộc Bộ Kinh tế, Tài chính và Công nghiệp Pháp, nhiều hoạt động đa dạng khác nhau như tổ chức hội thảo, trao đổi các đoàn công tác, khảo sát và nghiên cứu, đã được tiến hành. Bộ Ngoại giao Pháp thông qua Đại sứ quán tại Việt Nam và Trung tâm Văn hoá và Hợp tác đã đóng góp rất tích cực cho dự án này.

Với mong muốn làm cho hoạt động của Diễn đàn thêm phong phú, bộ tuyển tập sách tham khảo về kinh tế và tài chính bằng tiếng Việt được xuất bản. Sáng kiến này nhằm giúp cho việc tìm hiểu và nghiên cứu của các nhà lãnh đạo, các nhà nghiên cứu và giảng viên các trường đại học trong giai đoạn Việt Nam đang tiến

hành sự nghiệp đổi mới và hiện đại hoá. Các tác phẩm được chọn dịch đề cập những chủ đề quan trọng đang được tranh luận rộng rãi như toàn cầu hoá, phát triển bền vững, kinh tế tri thức và vai trò của nhà nước trong nền kinh tế.

Nhân dịp này, tôi xin gửi lời cảm ơn tới các đối tác hữu quan phía Pháp và Việt Nam, cũng như Nhà xuất bản Chính trị quốc gia đã tích cực ủng hộ cho sáng kiến này.

*Đại sứ đặc mệnh toàn quyền
Cộng hoà Pháp tại Việt Nam*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Degallaix', is written over a horizontal line.

SERGE DEGALLAIX

Việc thành lập Hội đồng Phân tích Kinh tế “đáp ứng nhu cầu của một chính phủ thường xuyên phải đối mặt với những vấn đề cấp bách, nên cần tham khảo một cơ quan nghiên cứu có nhiệm vụ giúp mình hiểu rõ các đường hướng trong lĩnh vực kinh tế. Tôi cũng muốn tạo ra một nhịp cầu kết nối hai cụm cơ quan còn quá ít dịp trao đổi qua lại. Cụ thể, đó là cụm các cơ quan nhà nước nắm quyền ra quyết định trong lĩnh vực kinh tế và cụm các cơ quan nghiên cứu kinh tế, bao gồm cả các viện đại học lẫn các đơn vị khác.

Tôi đã lưu tâm để quy tụ được tất cả các xu hướng trong thành phần của Hội đồng này. Nói rõ ra, Hội đồng Phân tích Kinh tế mang tính đa phái. Đó chính là một trong những thế mạnh của Hội đồng mà tôi rất tâm đắc. Đây phải là một diễn đàn tranh luận không định kiến và mọi thành viên trong Hội đồng phải được bày tỏ quan điểm của mình trên tinh thần hoàn toàn độc lập. Tôi hiểu rằng quý vị sẽ quyết giữ cho được tính độc lập của mình, nhưng chính bản thân tôi cũng mong muốn sẽ được như vậy.

Các cuộc thảo luận trong Hội đồng không phải lúc nào cũng đi đến sự nhất trí chung giữa tất cả các thành viên. Theo ý tôi, điều cốt yếu là mọi ý kiến phải được bày tỏ và không nhất thiết phải đạt được sự đồng thuận.

...

Nhiệm vụ của Hội đồng này rất quan trọng: thông qua các cuộc tranh luận của mình, quý vị sẽ phân tích các vấn đề kinh tế của đất nước và đề xuất các biện pháp, chính sách khác nhau”.

Thủ tướng Lionel Jospin
Diễn văn khai mạc buổi họp thành lập
Hội đồng Phân tích Kinh tế,
ngày 24 tháng 7 năm 1997.
Phòng Hội đồng, Điện Matignon.

Lời mở đầu

Năm 1999 là năm đánh dấu sự khởi đầu cho một vòng đàm phán mới trong lĩnh vực thương mại quốc tế. Nguyên tắc cơ bản chi phối vòng đàm phán này được quy định trong thoả thuận cuối cùng của Vòng đàm phán Uruguay, theo đó nội dung đàm phán sẽ tập trung vào vấn đề cắt giảm dần các biện pháp bảo hộ, trợ cấp trong lĩnh vực nông nghiệp. Vòng đàm phán này sẽ đóng một vai trò hết sức quan trọng, hình thành một khuôn khổ trao đổi, thảo luận về vấn đề cải cách nông nghiệp, trong bối cảnh nền sản xuất nông nghiệp của châu Âu đang đứng trước sự mất cân đối được dự kiến trước trên thị trường nông phẩm, những hạn chế về ngân sách của Liên minh châu Âu và triển vọng gia nhập Liên minh châu Âu của các nước Trung và Đông Âu. Ngoài ra, nông nghiệp cũng đóng một vai trò rất quan trọng trong việc duy trì sự cân bằng của môi trường tự nhiên, quy hoạch lãnh thổ.

Trên quan điểm đó, Dominique Bureau và Jean-Christophe Bureau, trong bản báo cáo này, đã tập trung suy nghĩ, tìm kiếm các phương tiện, công cụ (đặc biệt là các hình thức hỗ trợ) cho phép cùng lúc bảo đảm được hai mục tiêu: mở cửa nền nông nghiệp châu Âu cho thương mại quốc tế và duy trì được một nền nông nghiệp năng động và đều khắp trên toàn lãnh thổ. Các tác giả bản báo cáo cho rằng việc tách biệt giữa vấn đề giá nông phẩm và hỗ trợ thu nhập cho nông dân là một điều rất tốt cho châu Âu nói chung và cho nền nông nghiệp của Pháp nói riêng, xét về mặt dài hạn, nếu như hình thành được một mạng lưới bảo vệ và hỗ trợ nhằm bảo đảm sự phát triển nông nghiệp cân đối theo các vùng lãnh thổ.

Việc tách biệt giữa hai vấn đề này sẽ cho phép khắc phục được những mất cân đối hiện nay trên thị trường nông phẩm châu Âu. Biện pháp này có nhiều ưu điểm hơn so với biện pháp cắt giảm và kiểm soát về mặt khối lượng mức cung nông phẩm làm cho Pháp không phát huy được những lợi thế so sánh trong phạm vi của Liên minh châu Âu. Tuy nhiên, việc áp dụng biện pháp này đòi hỏi phải có sự phân tích, nghiên cứu tùy từng trường hợp cụ thể. Trong phần bình luận, Paul Champsaur đã nhấn mạnh rằng các tiêu chuẩn của thị trường thế giới chỉ phù hợp với ngành trồng trọt, chứ không phù hợp với ngành chăn nuôi. Đối với ngành chăn nuôi, sự cân bằng cần thiết lập ở đây chỉ giới hạn trong phạm vi của Liên minh châu Âu, do vậy, việc tách biệt giữa vấn đề giá nông phẩm và hỗ trợ thu nhập cho nông dân cũng dừng lại ở mức thấp hơn.

Những vấn đề về mặt thương mại đặt ra trong lĩnh vực nông nghiệp không chỉ giới hạn ở vấn đề hỗ trợ, trợ giá hay bảo hộ qua hàng rào quan thuế. Số lượng các vụ tranh chấp thương mại ngày càng gia tăng hiện nay đòi hỏi phải xem xét lại hệ thống các quy định, chính sách quốc gia, trong đó vấn đề nông nghiệp chiếm một vị trí quan trọng, bao gồm các quy định, chính sách về vệ sinh dịch tễ, bảo vệ thực vật, các tiêu chuẩn về môi trường, các sản phẩm nông nghiệp biến đổi gen. Những tranh chấp này phản ánh sự xung đột về lợi ích tiềm tàng giữa vấn đề tự do hoá giao lưu, trao đổi và những đòi hỏi ngày càng tăng của người tiêu dùng nói riêng và công dân nói chung đối với sản xuất nông nghiệp.

Vấn đề bản báo cáo này đề cập nằm trong khuôn khổ chung của các vấn đề liên quan đến vòng đàm phán mới của WTO, trong đó sẽ xem xét, thảo luận về tác động của một số quy định pháp luật quốc gia đối với hoạt động thương mại quốc tế. Bản báo cáo không đưa ra câu trả lời cụ thể cho vấn đề đặt ra, mà chỉ đề xuất những giải pháp có thể cân nhắc lựa chọn đối với các quy định, quy chuẩn trong lĩnh vực nông nghiệp. Trong phần bình luận, Pierre Jacquet đã nhấn mạnh những khó khăn đặt ra trong lĩnh vực này, một mặt cần tránh tình trạng sử dụng bừa bãi, không có kiểm soát các công nghệ sinh học mới (đặc biệt là thực phẩm biến đổi gen), mặt khác cũng cần

tránh tạo ra một khuôn khổ quá gò bó làm hạn chế các nỗ lực sáng kiến, cải tiến. Bên cạnh đó, Pierre Jacquet cũng nhấn mạnh đến tính tổng thể, toàn diện của vòng đàm phán này, đề cập đồng thời nhiều lĩnh vực khác nhau, đòi hỏi Liên minh châu Âu phải có một chiến lược năng động, tích cực hơn thay thế cho các chính sách thụ động trước đây chỉ nhằm giới hạn những bước nhượng bộ trước những đòi hỏi của các đối tác thương mại.

Bản báo cáo đã được đưa ra thảo luận tại phiên họp ngày 17 tháng 12 năm 1998 của Hội đồng Phân tích kinh tế, và sau đó tiếp tục được thảo luận tại phiên họp ngày 18 tháng 2 năm 1999 với sự tham dự của Thủ tướng. Nhân đây, tôi xin cảm ơn ông Claude Chéreau, Cố vấn về nông nghiệp và đánh cá, Văn phòng Thủ tướng vì sự động viên, đóng góp vào công trình nghiên cứu này.

Pierre-Alain Muet

Cố vấn Thủ tướng

Giáo sư Trường đại học Bách khoa

Nông nghiệp và đàm phán thương mại

Dominique Bureau

Hội đồng Phân tích kinh tế

Jean-Christophe Bureau

INRA và INAPG

Phân dẫn đề

Nông nghiệp thường là một lĩnh vực nhạy cảm xét trên khía cạnh thương mại, là đối tượng của 40% các vụ tranh chấp được giải quyết trong khuôn khổ đa phương từ khi thành lập GATT. Cho đến thời điểm ký kết Hiệp định nông nghiệp trong khuôn khổ Vòng đàm phán Uruguay (AAUR), tại Marrakech năm 1994, lĩnh vực này vẫn được hưởng quy chế ngoại lệ, không nằm trong diện cắt giảm các hàng rào hạn chế giao lưu, trao đổi, đặc biệt là hàng rào thuế quan. Việc ký kết Hiệp định nông nghiệp AAUR là một bước ngoặt lớn trong tiến trình tự do hoá giao lưu, trao đổi nông phẩm.

Trong thời kỳ đầu, những tác động của Hiệp định AAUR đối với nền nông nghiệp Pháp đã được hạn chế rất nhiều, bởi vì trong nội dung kế hoạch cải cách Chính sách nông nghiệp chung (CAP), Liên minh châu Âu đã dự kiến trước được những vấn đề quy định trong Hiệp định AAUR. Với việc ký kết hiệp định riêng tại Blair House giữa Liên minh châu Âu và Mỹ, Liên minh châu Âu sẽ không phải

chịu ràng buộc trong việc cắt giảm phần lớn các khoản trợ cấp cho các nhà sản xuất nông nghiệp, ít ra là đến năm 2003. Về mặt trung hạn, với những cam kết đưa ra, Liên minh châu Âu sẽ phải cải cách lại Chính sách nông nghiệp chung của mình cho phù hợp. Hơn nữa, Hiệp định Marrakech quy định cụ thể là trong lĩnh vực nông nghiệp, sẽ phải tổ chức một vòng đàm phán mới và phải được bắt đầu chậm nhất vào năm 1999, với nội dung đàm phán nhằm “cắt giảm dần các biện pháp trợ cấp, bảo hộ để tiến hành một đợt cải cách cơ bản”.

Những vấn đề đặt ra trong vòng đàm phán này có một tầm quan trọng đặc biệt và rất đa dạng, do đó cần phải được xác định cụ thể. Thật vậy, Tổ chức thương mại thế giới (WTO) không chỉ quan tâm đến vấn đề hàng rào thuế quan, các tiêu chuẩn về vệ sinh dịch tễ, bảo vệ thực vật (đây là vấn đề đã từng có tranh chấp giữa Mỹ và Liên minh châu Âu liên quan đến sản phẩm thịt bò), mà còn quan tâm đến cả vấn đề về phương thức hỗ trợ cho nông dân.

Ngày nay, đang có rất nhiều yếu tố góp phần thúc đẩy tiếp tục đi theo hướng tự do hoá giao lưu, trao đổi trong lĩnh vực nông nghiệp theo những nguyên tắc quy định trong Hiệp định Marrakech. Trước tiên, mức độ bảo hộ qua hàng rào thuế quan, tỷ lệ trợ cấp cho nông nghiệp vẫn còn cao. Rất nhiều nước đã nhấn mạnh đến việc duy trì quy chế ngoại lệ của lĩnh vực nông nghiệp trong vấn đề này. Các đợt cải cách tiến hành mới đây tại một số nước, đặc biệt là tại Mỹ với việc ban hành Đạo luật Công bằng (Fair Act) năm 1996, đã đẩy nhanh xu hướng tách riêng vấn đề hỗ trợ cho nông dân, sự hỗ trợ này ngày càng mang tính cá nhân hơn và độc lập hơn so với các hoạt động, hay các yếu tố khác.

Vấn đề thích ứng với “những ràng buộc đa phương” chỉ là một nội dung trong số các vấn đề cần nghiên cứu, suy nghĩ về quá trình phát triển của nền nông nghiệp Pháp và Liên minh châu Âu. Về vấn đề này, cũng cần phải tính đến các yếu tố như triển vọng gia nhập Liên minh châu Âu của các nước Trung Âu, những khó khăn về ngân sách gắn với việc xây dựng Chương trình hành động 2000, với lưu ý rằng những chi tiêu trong lĩnh vực nông nghiệp hiện nay đang chiếm gần một nửa tổng số chi tiêu của Liên minh châu Âu, sự xuất hiện những

quan ngại về vấn đề bảo vệ môi trường, với mục tiêu bảo đảm cho nông nghiệp thực hiện tốt hơn chức năng quy hoạch lãnh thổ, và đặc biệt là trong bối cảnh sẽ có những mất cân đối nghiêm trọng có thể nhìn thấy trước được trên thị trường nông phẩm châu Âu.

Trong bối cảnh đó, ở đây, chúng tôi sẽ tập trung nghiên cứu nhằm tìm ra các phương tiện, các điều kiện cho phép nền nông nghiệp của Pháp nói riêng và nền kinh tế Pháp nói chung tận dụng được hết những lợi ích có được từ quá trình tự do hoá giao lưu, trao đổi trong lĩnh vực nông nghiệp này, qua đó chúng tôi sẽ đề xuất những giải pháp nhằm dung hoà quá trình này với những mục tiêu khác, chẳng hạn như mục tiêu về tính đa chức năng của nông nghiệp. *Cần phải tận dụng được hết những lợi ích có được từ quá trình tự do hoá giao lưu, trao đổi*, bởi vì xét trên một số khía cạnh, những lịch trình đa phương đặt ra buộc chúng ta phải giải quyết những vấn đề trước đây của nền nông nghiệp của Liên minh châu Âu và lần đầu tiên đã được đề cập trong dự án Mansholt vào cuối những năm 1960 (trong đó dự kiến chuyển một phần các khoản trợ cấp qua giá thành các khoản hỗ trợ hiện đại hoá). Ngay từ thời kỳ này, biện pháp hỗ trợ về giá, các biện pháp kiểm soát tại biên giới không còn mang lại các khoản thu cho ngân sách nữa mà làm phát sinh các khoản chi và dưới con mắt của người tiêu dùng không được coi như biện pháp đối ứng của việc cắt giảm tình trạng thiếu hụt. *Cần phải dung hoà* giữa quá trình tự do hoá giao lưu, trao đổi trong lĩnh vực nông nghiệp với các mục tiêu khác, bởi vì vấn đề phối hợp giữa vòng đàm phán nông nghiệp của WTO với vấn đề cải cách chính sách nông nghiệp chung của Liên minh châu Âu và các mục tiêu mang tính quốc gia như đã được nêu trong Đạo luật định hướng nông nghiệp vẫn còn là vấn đề mở.

Do tầm quan trọng của hệ thống các quy định liên quan đến phần lớn các thị trường nông phẩm và do tính đặc thù của các thị trường này, cần phải có một sự phân tích chi tiết đối với từng sản phẩm. Nhưng cách làm của chúng tôi ở đây lại đi theo chiều ngược lại. Chúng tôi sẽ đi vào phân tích bối cảnh của vòng đàm phán sắp tới trong một khuôn khổ kinh tế rộng hơn, qua đó đưa ra những chủ trương chủ đạo mang tính bao quát, ngay cả khi đối với việc cải cách mỗi thị trường cụ thể, cần phải phân tích theo từng trường hợp cụ

thể hơn là xây dựng một khuôn khổ chung. Như vậy, chúng tôi sẽ ưu tiên đi theo hướng phân tích các khía cạnh chung của vấn đề hỗ trợ cho nông nghiệp trên cơ sở những biến chuyển mới đây trong môi trường thương mại, để làm sao cho các biện pháp hỗ trợ này dung hoà một cách hiệu quả với các mục tiêu bảo vệ môi trường và nâng cao mức sống của nông dân.

Trong phần đầu của bản báo cáo, chúng tôi sẽ phân tích bối cảnh hiện nay của các vấn đề thương mại trong lĩnh vực nông nghiệp, xác định những thách thức đặt ra đối với nền nông nghiệp Pháp xét cả trên quan điểm hàng rào thuế quan (mức thuế hải quan và việc thâm nhập thị trường), các phương thức hỗ trợ cho nông dân, những nội dung mới không mang tính thuế quan trong vấn đề hỗ trợ này. Sau đó, chúng tôi sẽ phân tích những hệ quả của các quy định đa phương mới được xây dựng liên quan đến phương thức hỗ trợ và gián tiếp đặt ra các vấn đề như : Cần phải ưu tiên lựa chọn khía cạnh sở hữu đất đai hay khía cạnh lợi ích của các cá nhân làm cơ sở cho sự hỗ trợ này ? Làm thế nào để bảo đảm được mục tiêu quy hoạch lãnh thổ, bảo vệ môi trường sinh thái?... (Phần hai).

Sự biến chuyển của các vấn đề nông nghiệp đa phương, kể từ khi ký kết Hiệp định nông nghiệp AAUR đến vòng đàm phán 2000

Những cam kết đưa ra tại Marrakech và việc thực hiện các cam kết này

Những thoả thuận đa phương ký kết trong khuôn khổ Vòng đàm phán Uruguay đã làm thay đổi sâu sắc môi trường thương mại quốc tế đối với các sản phẩm nông nghiệp. Ngoài Hiệp định nông nghiệp AAUR đã dần được triển khai từ năm 1995, còn phải kể đến Hiệp định về các biện pháp vệ sinh dịch tễ và bảo vệ thực vật, sửa đổi, bổ sung Hiệp định về các rào cản kỹ thuật đối với giao lưu, trao đổi, Hiệp định về các phương diện liên quan đến thương mại của quyền sở hữu trí tuệ, đó là các hiệp định đều ít nhiều liên quan đến lĩnh

vực nông nghiệp. Sự ra đời của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) đã hình thành một khuôn khổ đàm phán đa phương thường xuyên, trong đó quy định một quá trình đàm phán liên tục nhằm cải cách lĩnh vực thương mại hàng nông sản, thực phẩm.

Các cam kết chính đưa ra trong Hiệp định nông nghiệp liên quan đến các vấn đề sau:

- *Tiếp cận thị trường*, với việc chuyển đổi các biện pháp quota, hạn ngạch nhập khẩu và các biện pháp hạn chế nhập khẩu khác thành các biện pháp thuế quan, và cam kết của các nước phát triển cắt giảm thuế hải quan với mức 36% trong thời kỳ sáu năm, và cắt giảm tối thiểu 15% đối với mỗi sản phẩm. Trước đây, khi vẫn còn tồn tại những hàng rào phi thuế quan đối với hoạt động nhập khẩu, Hiệp định quy định các nước thành viên phải ấn định mức tối thiểu là 3% sản phẩm nước ngoài cho tiêu thụ trong nước, tỷ lệ này sẽ tăng lên 5% trong quá trình thực hiện cam kết.

- *Hạn chế các biện pháp trợ giá xuất khẩu*, bởi vì các biện pháp này được coi là gây mất ổn định trên thị trường thế giới. Hiệp định quy định việc cắt giảm 21% khối lượng các sản phẩm xuất khẩu có trợ giá, cắt giảm 36% các khoản chi tiêu ngân sách dành cho việc trợ giá này. Các nước ký kết Hiệp định được tiếp tục thực hiện các chương trình trợ giá hiện nay của mình trong khuôn khổ các hạn chế nêu trên, bên cạnh đó, không được xây dựng và thực hiện các chương trình trợ giá mới.

- *Cắt giảm các biện pháp hỗ trợ cho nông nghiệp* hiện đang gây ra những bất hợp lý trên thị trường quốc tế, do kích thích sản xuất quá mức, thúc đẩy xu hướng bán dưới giá thành. Các biện pháp hỗ trợ này sẽ phải cắt giảm với mức 20% trong thời kỳ sáu năm, mức quy chiếu ở đây được xác định trên cơ sở mức hỗ trợ tổng hợp (AMS), bao gồm hỗ trợ qua giá và các khoản trợ giúp trực tiếp. Hiệp định quy định các chính sách hỗ trợ không nằm trong diện thực hiện nghĩa vụ cắt giảm này, đó là các chính sách, biện pháp được phép áp dụng và được xếp trong “hộp xanh lá cây”. Các biện pháp này bao gồm biện pháp hỗ trợ thu nhập, là biện pháp không có hoặc ít có tác động đến mức độ sản xuất nông nghiệp, các khoản trợ giúp hoạt động nhằm bảo vệ môi trường, các khoản trợ cấp của nhà nước để thực hiện cơ chế bảo hiểm mùa vụ thu hoạch, các khoản trợ cấp cho

hoạt động tư vấn, các chương trình điều chỉnh cơ cấu ... Về nguyên tắc, tất cả các khoản trợ cấp không được xếp trong “hộp xanh lá cây” đều thuộc diện phải cắt giảm. Tuy nhiên, theo thoả thuận song phương giữa Mỹ và Liên minh châu Âu quy định các khoản trợ cấp kèm theo điều kiện thực hiện chương trình hạn chế sản xuất và các khoản trợ cấp dựa trên sản lượng hoặc diện tích cố định được xếp vào loại các biện pháp trung gian (“hộp xanh lơ”), do đó không được tính đến trong việc tính toán mức hỗ trợ tổng hợp AMS, với triển vọng áp dụng điều khoản “hoà bình”.

Bên cạnh Hiệp định nông nghiệp này, các biện pháp phi thuế quan cũng có một tầm quan trọng mới, với việc xem xét lại một cách toàn diện, sâu sắc Hiệp định về những rào cản kỹ thuật đối với giao lưu, trao đổi (TBT), đặc biệt là với việc ký kết vào năm 1994 Hiệp định về các biện pháp vệ sinh dịch tễ và bảo vệ thực vật (SPS). Các hiệp định này đã ảnh hưởng đến các điều kiện để các nước ban hành quy định hạn chế nhập khẩu các sản phẩm nông nghiệp.

Hiệp định TBT bao gồm các quy định quản lý về mặt kỹ thuật, các tiêu chuẩn, các thủ tục đánh giá hợp chuẩn, kể cả hợp chuẩn về mặt bao bì, nhãn mác, tóm lại là tất cả những vấn đề không nằm trong phạm vi quy định của Hiệp định SPS. Hiệp định TBT quy định các quốc gia không được có các quy định phân biệt đối xử mang tính vô căn cứ giữa các sản phẩm do nguồn gốc xuất xứ của các sản phẩm đó, và để đạt được mục tiêu này, cần phải lựa chọn áp dụng các biện pháp ít gây cản trở nhất cho thương mại. Nếu các quốc gia không tuân thủ các chuẩn mực quốc tế thì phải đưa ra căn cứ giải thích, và việc không tuân thủ đó phải được thực hiện công khai, minh bạch, và phải thông báo cho các quốc gia khác biết về dự án luật hay nghị định có điều khoản trái với các tiêu chuẩn quốc tế đó.

Hiệp định SPS quy định về các biện pháp quản lý và kiểm soát có liên quan đến sức khoẻ của động vật, thực vật và của con người, quy định bắt buộc phải quy chiếu đến các chuẩn mực quốc tế. Nếu một quốc gia quy định các tiêu chuẩn về vệ sinh dịch tễ và bảo vệ thực vật khác với các tiêu chuẩn do các định chế quốc tế khuyến nghị áp dụng, chẳng hạn như các tiêu chuẩn của *Codex Alimentarius*, thì quốc gia đó phải đưa ra căn cứ giải thích về mặt khoa học, chuyên

môn, có áp dụng một thủ tục phân tích rủi ro đã được quy định thống nhất. Hiệp định cũng quy định nghĩa vụ phải thông tin cho các nước thứ ba biết về những thay đổi trong quy định pháp luật quốc gia và quy định rõ ràng các biện pháp vệ sinh dịch tễ được áp dụng không nhằm mục đích bảo hộ.

1. Codex Alimentarius

Codex Alimentarius đã được Tổ chức nông nghiệp và lương thực (FAO) và Tổ chức y tế thế giới (WHO) thành lập vào năm 1962, có chức năng đưa ra các chuẩn mực, các chỉ thị, các khuyến nghị và các mã hiệu sử dụng, trên cơ sở đó các quốc gia có thể thoả thuận với nhau nhằm mục đích “bảo vệ sức khoẻ của người tiêu dùng, bảo đảm sự trung thực trong các hoạt động kinh doanh thương mại đối với các sản phẩm lương thực, thực phẩm”. Từ khi thành lập cho đến năm 1995, *Codex* đã ban hành 28 tập tiêu chuẩn, khuyến nghị và nguyên tắc, trong đó có 237 chuẩn về thực phẩm, 41 mã hiệu về vệ sinh dịch tễ và công nghệ. Hơn 700 chất phụ gia thực phẩm có khả năng nhiễm bệnh đã được phân tích, đánh giá, hơn 3.200 mức dư lượng thuốc trừ sâu đã được xác định.

Codex đã dựa trên cơ sở kết quả làm việc của Ủy ban về chất phụ gia thực phẩm và Cuộc họp về chủ đề dư lượng thuốc trừ sâu của Tổ chức nông nghiệp và lương thực và Tổ chức y tế thế giới, hai cơ quan này đã tiến hành đánh giá mức độ độc tố làm cơ sở khoa học cho việc ban hành các chuẩn.

Các chuẩn được ban hành trong các uỷ ban theo một thủ tục được chia thành tám giai đoạn, trong đó, giai đoạn cuối cùng sẽ thông qua chính thức trước Ủy ban bao gồm đại diện của 163 nước tham gia. Sau giai đoạn cuối cùng, biện pháp được thông qua sẽ được coi là biện pháp chuẩn mực. Trước đây, khi chưa có Hiệp định SPS, đó chỉ là một loạt các bằng chứng, các khuyến nghị khoa học không có giá trị pháp lý, nhưng nó là cơ sở để củng cố thêm lập trường của các nước sử dụng các khuyến nghị đó trong trường hợp có tranh chấp.

Bên cạnh đó, Hiệp định về các phương diện liên quan đến thương mại của quyền sở hữu trí tuệ (TRIPS) cũng đụng chạm đến lĩnh vực lương thực, thực phẩm thông qua các quy định về chỉ dẫn địa lý, bảo hộ văn bằng phát minh, sáng chế. Hiệp định TRIPS trong tương lai sẽ đóng một vai trò quan trọng khi xảy ra những tranh chấp về vấn đề bảo vệ nguồn tài nguyên sinh vật hiện có đang bị đe dọa chiếm đoạt bởi cơ chế bảo hộ văn bằng đối với sinh vật sống, cũng như vấn đề về bảo hộ các giải pháp hữu ích trong lĩnh vực công nghệ sinh học. Hiệp định này cũng có thể góp phần giải quyết các vấn đề về hàng giả. Tuy nhiên, Hiệp định này không cho phép giải quyết trong khuôn khổ đa phương các tranh chấp liên quan đến việc nhái tên gọi xuất xứ, chẳng hạn như các tên gọi "*Champagne*", "*Chablis*", "*Gamay-Beaujolais*" được sử dụng để đặt tên cho rượu vang của vùng Caliphocenia, hay tên gọi "*Cognac*" được sử dụng để đặt tên cho một loại rượu của Braxin. Tên gọi xuất xứ hàng hoá nếu được sử dụng cách trung thực (hoặc đã được sử dụng ít nhất 10 năm trở lên) thì vẫn tiếp tục được sử dụng. Đối với vấn đề này chỉ có thể tìm kiếm các giải pháp trong khuôn khổ song phương, chẳng hạn như thoả thuận giữa Ôxtrâylia và Canada. Nhìn chung, Hiệp định TRIPS chỉ tạo ra một sự bảo hộ hạn chế đối với các chỉ dẫn địa lý so với sự bảo hộ dành cho nhãn hiệu hàng hoá (Mahé, 1997).

Các hiệp định được ký kết năm 1994 đã tăng cường thêm tính kỷ luật, đảm bảo tuân thủ các cam kết thông qua xây dựng một thủ tục giải quyết tranh chấp nhanh chóng và hiệu quả. Điều này rất quan trọng trong một lĩnh vực không liên quan đến thuế quan. Trên thực tế, các tranh chấp trước hết phải được giải quyết trong khuôn khổ song phương. Rất may là con đường đàm phán song phương đã cho phép giải quyết được rất nhiều tranh chấp. Nếu hai bên vẫn chưa đạt được thoả thuận, thì Tổ chức thương mại thế giới, với tư cách là cơ quan giải quyết tranh chấp, sẽ thành lập một nhóm chuyên gia tư vấn giải quyết tranh chấp chịu trách nhiệm nghiên cứu, xem xét nội dung tranh chấp và báo cáo lại cho WTO. Lúc đó, WTO có trách nhiệm đưa ra những khuyến nghị của mình. Nếu quốc gia có liên

quan không ban hành các quy định mới phù hợp với các quy định đa phương trong một thời hạn hợp lý, thì cơ quan giải quyết tranh chấp có quyền cho phép áp dụng các biện pháp trả đũa. Như vậy, hiện nay, một quốc gia không còn được quyền đơn phương cản trở việc thông qua bản báo cáo của nhóm chuyên gia tư vấn với lý do bản báo cáo đó không có lợi cho mình, tất nhiên, quốc gia đó có quyền kháng cáo phúc thẩm.

Tóm lại, Hiệp định Urugoay đã tạo ra một sự thay đổi quan trọng, mở rộng áp dụng đối với lĩnh vực nông nghiệp quy định về việc các biện pháp thuế quan phải là các biện pháp bảo hộ chủ yếu được ưu tiên áp dụng, điều này càng làm tăng thêm tính minh bạch. Nhìn chung, Hiệp định này đã đưa lĩnh vực nông nghiệp vào khuôn khổ của GATT. Những biện pháp trợ giá xuất khẩu mới đã bị cấm. Chính sách hỗ trợ nông nghiệp được xếp loại tùy theo mức độ chấp nhận được đối với các quốc gia khác. Khả năng sử dụng các quy định về vệ sinh dịch tễ, bảo vệ thực vật vào mục đích bảo hộ đã bị hạn chế. "Hộp xanh lá cây" là một cơ chế khuyến khích chính cho việc cải cách chính sách quốc gia, để đạt đến một cơ chế hỗ trợ nông nghiệp, nông dân ít có ảnh hưởng hơn tới mức độ sản xuất nông nghiệp. Hiệp định Urugoay cũng đã cho phép chấm dứt các tranh chấp đang tồn tại giữa các nước cũng như chấm dứt tình trạng leo thang các biện pháp trả đũa đơn phương. Điều khoản hoà bình quy định rằng các công cụ của chính sách nông nghiệp sẽ không bị phản đối chừng nào các điều khoản của Hiệp định nông nghiệp vẫn còn được tôn trọng, và điều này có giá trị áp dụng đến năm 2003. Chính điều khoản hoà bình này tạm thời làm lắng dịu những căng thẳng trong quan hệ thương mại trong lĩnh vực nông nghiệp giữa Liên minh châu Âu và Mỹ.

Việc chuyển đổi toàn bộ các hàng rào hạn chế nhập khẩu thành các biện pháp thuế quan chính là một cuộc cách mạng quan trọng trong hoạt động thương mại quốc tế đối với các sản phẩm lương thực, thực phẩm, một nền thương mại trước đây có đặc điểm là có sự tồn tại của hàng loạt các rào cản rất mập mờ đối với hoạt động nhập khẩu. Sự thay đổi này xuất phát từ những nhượng bộ của các nước

theo quan điểm tự do hoá trao đổi. Các nước này cho rằng vấn đề chính đặt ra lúc đó là phải hình thành được một khuôn khổ quy chiếu, đặt ra các quy định mà trên cơ sở đó các vòng đàm phán trong tương lai sẽ củng cố, thắt chặt hơn nữa. Trên thực tế, Hiệp định chỉ góp phần cắt giảm mức độ bảo hộ với một tỷ lệ rất thấp. Đối với toàn bộ các ngành sản xuất chế tạo, mức thuế hải quan trung bình áp dụng trong phần lớn các nước phát triển chỉ là từ 5% đến 10%. Trong khi đó, trong lĩnh vực nông nghiệp, thuế hải quan trung bình thường cao hơn mức 40%, thậm chí có thể đạt tới 300% đối với một số sản phẩm, đặc biệt là ở Nhật Bản và Canada.

Như vậy, cho đến nay, Hiệp định Marrakech chỉ có tác động hạn chế đối với vấn đề tiếp cận thị trường. Chúng ta có thể nhận thấy điều này thông qua việc phân tích cách thức “tính biểu thuế”. Việc tính biểu thuế ở đây được hiểu là việc chuyển đổi các biện pháp hạn chế nhập khẩu thành hình thức thuế hải quan. Cụ thể hơn, phải xác định một mức thuế quan tương ứng với mức độ bảo hộ tại các nước đã thôi áp dụng hình thức này, chẳng hạn như các mức chiết khấu thuế của Liên minh châu Âu được điều chỉnh tùy theo sự biến đổi tỷ giá trên thế giới để làm sao giữ giá nhập khẩu hoặc mức hạn ngạch khối lượng nhập khẩu ở mức ổn định.

Trước tiên, một số nước đã đứng ngoài quá trình này. Chẳng hạn như trường hợp của Nhật Bản, Hàn Quốc, Philippin đối với sản phẩm gạo, hay Ixraen đối với một số sản phẩm khác. Các nước này đã đàm phán, thương lượng để được hưởng chế độ đối xử ngoại lệ mang tính quá độ, chuyển tiếp. Tại rất nhiều nước, các biện pháp hạn chế nhập khẩu đã được chuyển đổi bằng các biện pháp thuế quan, tuy nhiên mức thuế hải quan được áp dụng trên thực tế đã tạo ra một sự bảo hộ còn cao hơn so với các biện pháp hạn chế nhập khẩu trước đây. Áp dụng thuế hải quan ở mức cao như vậy cho phép duy trì được khả năng nâng thuế suất hải quan lên mức cao hơn nữa mà không vi phạm mức trần được phép. Phần lớn các nước thành viên của WTO đều là thành viên của các liên minh thuế quan khu vực, do vậy thuế hải quan trần của WTO

thường cao hơn thuế hải quan trần được áp dụng trong khuôn khổ các thoả thuận ưu đãi. Cuối cùng, để hạn chế mức độ mở cửa thị trường, một số nước đã chuyển đổi các biện pháp phi thuế quan thành các biện pháp thuế quan bằng việc mạnh dạn kết hợp giữa thuế hải quan *ad valorem* (tính bằng tỷ lệ % giá trị) với thuế hải quan đặc thù (tính trên cơ sở khối lượng). Hai loại thuế hải quan này có mức độ bảo hộ khác nhau đối với các sản phẩm có đơn giá thấp và đơn giá cao. Để việc tính biểu thuế không làm hạn chế khả năng thâm nhập thị trường, các nước ký kết Hiệp định đã phải duy trì mức độ mở cửa thị trường hiện tại thông qua các hạn ngạch thuế quan. Nói cách khác, nếu khối lượng nhập khẩu dừng lại ở một mức độ nhất định, thì mức thuế suất áp dụng chỉ tương ứng với một phần mức thuế hải quan trần. Trước mắt, khối lượng nhập khẩu này tương ứng với 5% tổng mức tiêu thụ với khả năng thâm nhập thị trường ở mức tối thiểu.

Việc lựa chọn giai đoạn 1986-1988 làm cơ sở quy chiếu để tính toán các mức thuế hải quan tương ứng đã cho phép ấn định các mức thuế hải quan tương đối cao, bởi vào giai đoạn này, giá cả trên thị trường thế giới đang ở mức hạ. Một số quy định cụ thể của Hiệp định cũng làm hạn chế mức độ tác động của Hiệp định đối với vấn đề tiếp cận thị trường nội địa, chẳng hạn như quy định về khả năng sử dụng “điều khoản tự vệ” trong trường hợp xảy ra khủng hoảng để nâng cao mức độ bảo hộ. Một số nước còn sử dụng các cách giải thích khác nhau đối với khái niệm “*mức độ thâm nhập hiện tại*” và “*mức độ thâm nhập tối thiểu*” để hạn chế ở mức tối thiểu những ràng buộc đối với vấn đề tiếp cận thị trường hoặc sử dụng phạm vi dao động được phép trong khuôn khổ các biểu thuế hải quan và các phương thức tính mức giảm thuế hải quan (mức giảm thuế hải quan trung bình trên cơ sở danh mục chính thức các sản phẩm nằm trong phạm vi điều chỉnh của Hiệp định). Để giảm thiểu tác động của các cam kết cắt giảm thuế hải quan, các mức cắt giảm cao được áp dụng cho các sản phẩm ít quan trọng xét về mặt kinh tế hoặc mức thuế hải quan ban đầu áp dụng đối với các sản phẩm này thấp, qua đó có thể đạt được mục tiêu đặt ra là chỉ cắt giảm ở mức tối

thiếu sự bảo hộ đối với các sản phẩm quan trọng.

Chính điều này đã làm giảm tác dụng thực sự của các cam kết liên quan đến vấn đề tiếp cận thị trường. Phần lớn các nước đều đã hạn chế được hệ quả tác động của Hiệp định đối với vấn đề tiếp cận thị trường, ít ra về mặt ngắn hạn, nhờ biết kết hợp được các khả năng khác nhau cho phép. Vòng đàm phán Uruguay đã không đạt được kết quả thu hẹp sự khác biệt về thuế hải quan áp dụng đối với các sản phẩm khác nhau, một số sản phẩm vẫn còn được bảo hộ ở mức rất cao.

Để so sánh được mức độ tác động của các cam kết trong vấn đề tiếp cận thị trường giữa các nước khác nhau là việc làm rất khó khăn. Tính phức tạp của các cam kết này cũng là một cản trở đối với việc so sánh này. Tuy nhiên, qua nghiên cứu nội dung cam kết của các nước trong vấn đề tiếp cận thị trường có thể thấy rằng phần lớn các nước, trừ Niu Dilân, đều tìm cách giảm thiểu những ràng buộc của Hiệp định bằng các biện pháp, cơ chế như đã trình bày ở trên (Tangermann, 1996 ; OCDE, 1998a).

Chẳng hạn trường hợp của Mỹ, mức cắt giảm thuế hải quan được phân bố không đồng đều giữa các sản phẩm. Thuế hải quan được cắt giảm ở mức tối thiểu 15% đối với các sản phẩm từ sữa (20% đối với phomat) và đường, đây là những sản phẩm vẫn còn được bảo hộ tại Mỹ. Trái lại, tỷ lệ cắt giảm cao chủ yếu áp dụng cho các sản phẩm như ngũ cốc, bởi thuế hải quan trước đây áp dụng cho các sản phẩm này ở mức thấp, khối lượng nhập khẩu cũng không đáng kể. Đối với Nhật Bản, tình hình cũng diễn ra tương tự. Nước này cũng chỉ áp dụng mức cắt giảm cao đối với các sản phẩm vốn trước đây đã có mức thuế hải quan thấp. Nhật Bản chỉ cắt giảm 15% mức thuế suất áp dụng đối với các sản phẩm có mức độ tiêu thụ lớn, trong khi đó thuế hải quan áp dụng đối với các sản phẩm này vốn đã ở mức rất cao, chẳng hạn như mức thuế suất 400% đối với sản phẩm sữa bột và bơ. Mức thuế suất cao cũng được áp dụng đối với ngũ cốc và đường. Tương tự như vậy đối với trường hợp của Canada. Canada cũng phân bố các mức độ cắt giảm

thuế hải quan theo hướng áp dụng mức cắt giảm cao đối với các sản phẩm trước đây vốn có mức thuế hải quan thấp. Trái lại, mức cắt giảm chỉ hạn chế ở tỷ lệ 15% đối với các sản phẩm quan trọng như gia cầm, nước táo ép, đường, các sản phẩm từ sữa và khi khối lượng nhập khẩu vượt mức hạn ngạch thuế quan. Các sản phẩm này đôi khi vẫn áp dụng mức thuế suất rất cao (từ 200% đến 300% đối với các sản phẩm từ sữa và gia cầm áp dụng cho đến năm 2000). Ở Ôxtrâyli-a, mức cắt giảm cao cũng được áp dụng đối với các sản phẩm vốn trước đây có mức thuế hải quan thấp (đến năm 2000, dự kiến sẽ giảm xuống còn 1% đến 2%). Mức cắt giảm thấp hơn được áp dụng cho một số sản phẩm chế biến đặc biệt trong ngành rau quả, trong khi đó Ôxtrâyli-a vẫn thường bị coi là áp dụng mức thuế hải quan đối với các sản phẩm này cao hơn đối với các sản phẩm nông nghiệp khác, và vẫn duy trì sự bảo hộ đối với ngành công nghiệp chế biến.

Để thực hiện các cam kết của mình, Liên minh châu Âu cũng có cách làm tương tự, chỉ áp dụng mức cắt giảm thuế suất cao đối với các sản phẩm ít quan trọng. Liên minh châu Âu chỉ cắt giảm thuế hải quan ở mức 20% đối với các sản phẩm như đường, dầu ôliu, rượu vang, rau quả, sữa bột. Các mức cắt giảm cao được áp dụng cho các sản phẩm hoặc là khối lượng nhập khẩu ít, hoặc thuế suất hải quan vốn ở mức thấp (chẳng hạn như cacao). Tuy nhiên, Liên minh châu Âu đã không sử dụng tối đa khả năng được phép, bởi vì tất cả các loại thuế suất áp dụng đối với các sản phẩm nông nghiệp đều được cắt giảm ở mức tối thiểu là 20%, trong khi mức tối thiểu được phép là 15%. Đây là điểm khác nhau giữa Liên minh châu Âu và các nước khác. Các nước này đều đã tận dụng hết phần lớn các hạn ngạch thuế quan trong khuôn khổ mức thâm nhập thị trường tối thiểu, đa số các hạn ngạch thuế quan trong khuôn khổ mức thâm nhập thị trường hiện hành không được tôn trọng, điều này chủ yếu là do quá trình cải cách chính sách nông nghiệp chung, chứ không phải do những cản trở về mặt hành chính. Chẳng hạn như giá ngũ cốc giảm xuống đã làm giảm khối lượng sản nhập khẩu.

2. Vấn đề bảo hộ nền nông nghiệp châu Âu

Cơ cấu thuế hải quan của Liên minh châu Âu rất phức tạp, bởi vì có sự kết hợp áp dụng cả thuế hải quan đặc thù (tính bằng ecu, theo đơn vị là tấn, đầu gia súc hoặc héc-tô-lít) và thuế hải quan *ad valorem* (tính theo tỷ lệ % giá trị). Khi chuyển đổi hình thức thuế hải quan đặc thù thành hình thức thuế hải quan *ad valorem* dựa trên đơn giá sản phẩm nhập khẩu, chúng ta có thể phân tích một cách cụ thể hơn cơ cấu mức trần thuế hải quan khi hết thời hạn thực hiện Hiệp định Marrakech. Cần phải nhấn mạnh rằng thuế hải quan trần này không phải lúc nào cũng được áp dụng, bởi mức thuế suất thực có thể thấp hơn.

Trong số 2000 dòng thuế áp dụng cho tất cả các sản phẩm lương thực, thực phẩm (trừ hải sản), thì tỷ lệ thuế hải quan trung bình đạt khoảng 18% (mức trung bình chưa cân đối ; tính toán của INRA, theo nguồn của Eurostat và WTO). Nếu chúng ta cân đối các mức thuế suất này theo giá trị nhập khẩu (số liệu năm 1995), sẽ có mức thuế suất trung bình là 25% đối với các sản phẩm lương thực, thực phẩm thuộc diện chịu thuế.

Từ nay đến năm 2000, khoảng 17% các dòng thuế này sẽ không còn là đối tượng tính thuế hải quan nữa, 41% sẽ được nhập khẩu với mức thuế hải quan thấp hơn 10%. Tuy nhiên, 43% các dòng thuế sẽ vẫn là đối tượng áp dụng mức thuế suất hơn 15%. Mười lăm phần trăm dòng thuế trong số 43% này sẽ áp dụng mức thuế suất hơn 35%.

Trong số các sản phẩm tiếp tục áp dụng mức thuế suất hơn 35%, có thể kể đến ngũ cốc là chủ yếu (75% các dòng thuế với mức thuế suất hơn 35%), các sản phẩm từ sữa (60% các dòng thuế), động vật sống (35% các dòng thuế), thịt, các sản phẩm từ đường và các sản phẩm khác (25% các dòng thuế). Cho đến năm 2000, 16 loại động vật, 54 loại thịt, 74 loại sản phẩm từ sữa, 42 loại ngũ cốc vẫn còn thuộc diện áp dụng mức thuế suất cao hơn 80%. Số liệu thống kê về các dòng thuế tương ứng với các sản phẩm có mức độ quan trọng

rất khác nhau (một dòng thuế có thể đại diện cho một sản phẩm là một loại gia vị rất đặc thù, chẳng hạn như bột xương bò đông lạnh), số các dòng thuế áp dụng mức thuế suất cao không phải lúc nào cũng là một tiêu chuẩn thích đáng. Tuy nhiên, qua phân tích chi tiết có thể thấy rằng chính các sản phẩm có tầm quan trọng nhất nằm trong chương mục thuế có liên quan là những sản phẩm thuộc diện áp dụng mức thuế suất cao (chẳng hạn như bò thịt).

Các cam kết trong lĩnh vực giảm trợ giá xuất khẩu có mức độ ràng buộc lớn hơn. Mỗi nước đều tính toán hết sức cẩn thận để xác định cơ sở xuất phát ban đầu làm căn cứ cho các mức cắt giảm trong tương lai. Các số liệu thống kê cho thấy phạm vi lựa chọn của các nước trong lĩnh vực trợ giá xuất khẩu hạn chế hơn so với lĩnh vực tiếp cận thị trường (nhập khẩu). Những ràng buộc đối với kim ngạch xuất khẩu có trợ giá chủ yếu liên quan đến Mỹ và Liên minh châu Âu, bên cạnh đó cũng có liên quan đến một số nước khác, như Hunggari, Na Uy, Ba Lan, Nam Phi, Ixraen,... tổng cộng có 24 nước trong số 132 nước thành viên của WTO. Giai đoạn được lựa chọn làm cơ sở tính toán rất thuận lợi (giai đoạn 1986-1990), tình hình giá cả trên thị trường vào giai đoạn đó đang ở mức cao (vào thời kỳ đầu thực hiện Hiệp định, giá cả trên thị trường thế giới ở mức cao đã cho phép xuất khẩu mà không cần có trợ giá), hai yếu tố này đã cho phép giới hạn những ràng buộc về mặt ngắn hạn.

Việc áp dụng các điều khoản về cắt giảm mức độ hỗ trợ trong nước cũng không phát huy tác dụng nhiều trong thực tế. Cắt giảm mức độ hỗ trợ trong nước tại nhiều quốc gia đạt tỷ lệ rất khiêm tốn. Có lẽ điều này là do việc lấy thời kỳ 1986-1990 làm thời kỳ quy chiếu để tính toán mức độ hỗ trợ tổng hợp AMS. Kết quả tính toán mức độ hỗ trợ tổng hợp AMS dựa trên cơ sở thời kỳ quy chiếu này mang lại cảm giác là mức độ hỗ trợ trong nước cao hơn so với thực tế. Đặc biệt, phần lớn các chương trình trợ giá của nhà nước đều được xếp trong "hộp xanh lơ". Các chương trình này thường đi kèm với biện pháp

hạn ngạch sản xuất (trường hợp của Liên minh châu Âu và Mỹ). Do vậy, cho đến nay, Hiệp định vẫn còn ít giá trị ràng buộc.

Một lý do khác của tình trạng này là việc xếp loại các hình thức, biện pháp hỗ trợ của các nước vào các “hộp” khác nhau (thể hiện qua tính toán các mức hỗ trợ tổng hợp AMS được thông báo cho WTO) đã thực sự không bị các nước thứ ba phản đối, do không động chạm đến các lợi ích trực tiếp. Tuy nhiên, việc xếp một số hình thức hỗ trợ của Na Uy, Thụy Sĩ và nhất là của Mỹ vào “hộp xanh lá cây” là có phần mang tính lạm dụng. Chứng nào điều khoản hoà bình vẫn còn được áp dụng để bảo hộ “hộp xanh lơ”, thì vẫn còn ít lý do thúc đẩy các nước thứ ba phản đối cách tính toán chi tiết, ngay cả khi những lợi ích sắp tới đòi hỏi người ta phải chú ý nhiều hơn tới điểm này.

Tuy nhiên, những cam kết trong vấn đề hỗ trợ trong nước cũng đóng một vai trò nhất định, thúc đẩy các bước cải cách trong chính sách của các quốc gia, để làm sao các biện pháp hỗ trợ tổng hợp AMS không còn có tính ràng buộc nữa (cải cách ngành lúa gạo ở Nhật Bản, cải cách chính sách vận tải ngũ cốc ở Canada) hoặc các biện pháp hỗ trợ được xếp một phần hoặc toàn bộ vào “hộp xanh lá cây”, được miễn nghĩa vụ cắt giảm, giống như phần lớn các biện pháp, hình thức hỗ trợ hiện nay ở Mỹ. Xét trên quan điểm này, các quy định của Hiệp định nông nghiệp AAUR về vấn đề hỗ trợ trong nước có thể sẽ ngày càng đóng một vai trò quan trọng. Điều này đặc biệt có giá trị đối với Liên minh châu Âu.

Những tác động đối với nền nông nghiệp châu Âu

Hiện nay, chưa có đủ thời gian cần thiết để có thể định lượng được mức độ tác động của các cam kết này đối với nền nông nghiệp châu Âu. Hơn nữa, cũng cần phải tách biệt giữa những tác động xuất phát từ sự thay đổi trong các điều kiện của thị trường, từ quá trình cải cách Chính sách nông nghiệp chung của Liên minh châu Âu với những tác động xuất phát từ chính việc áp dụng Hiệp định nông nghiệp AAUR. Trái lại, chúng ta có thể đánh giá được những

thay đổi về chất trong môi trường thương mại của nền nông nghiệp châu Âu.

Xét trên bình diện *tiếp cận thị trường*, một trong những hệ quả của việc chuyển đổi các hình thức chiết khấu với giá trị thay đổi thành hình thức thuế hải quan cố định là giá cả trong nước không còn bị tách biệt với những biến động trên thị trường thế giới. Tuy nhiên, trái với những gì chúng ta thường nghĩ, điều này đã không dẫn đến những thay đổi lớn đối với nông dân, bởi vì do mức thuế hải quan cao, nên khối lượng hàng nhập khẩu ngoài hạn ngạch thuế hải quan đạt mức không đáng kể, trừ trường hợp giá cả trên thị trường thế giới giảm xuống mức rất thấp (trường hợp của thịt bò). Một số thị trường, chẳng hạn như thị trường rau quả, vẫn duy trì được các cơ chế tạo ra sự tách biệt giữa giá trong nước và giá trên thị trường thế giới. Trong các trường hợp khác, vẫn duy trì giá can thiệp bảo đảm mức giá sàn độc lập với những biến động về giá trên thị trường thế giới (ngũ cốc). Đối với một số ngành khác, việc áp dụng điều khoản tự vệ cho phép các nhà sản xuất châu Âu tránh được tác động của tình hình biến động giá cả trên thị trường thế giới, đặc biệt là trong trường hợp giá cả xuống ở mức quá thấp (đường, bơ). Theo điều khoản tự vệ này, các nước có quyền áp dụng thuế suất bổ sung nếu khối lượng nhập khẩu vượt quá ngưỡng quy định hoặc nếu giá nhập khẩu giảm xuống dưới ngưỡng quy định.

Các quy định về cắt giảm thuế quan trên thực tế chỉ làm giảm một tỷ lệ rất nhỏ mức độ bảo hộ trong vấn đề thâm nhập thị trường trong năm 2000 so với mức của năm 1994 đối với phần lớn các sản phẩm của châu Âu (APCA, 1994). Tuy nhiên, đối với một số sản phẩm, hệ quả tác động cũng đã bắt đầu xuất hiện trong thời kỳ áp dụng Hiệp định Vòng đàm phán Uruguay. Điều này có thể nhận thấy rõ đối với một số sản phẩm.

Trong lĩnh vực sản xuất ngũ cốc, sự bảo hộ của Liên minh châu Âu trong năm 2000 vẫn đạt mức cao. Điều khoản tự vệ vẫn thường được áp dụng trong trường hợp giá cả trên thị trường thế giới giảm xuống mức quá thấp. Như vậy, quy chế ưu đãi của Liên minh châu Âu vẫn được bảo đảm trong thời kỳ áp dụng Hiệp định Vòng đàm

phán Uruguay. Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh rằng cách tiếp cận tách biệt theo từng ngành trong lĩnh vực này sẽ đặt ra nhiều vấn đề khó khăn. Sản phẩm ngũ cốc của Liên minh châu Âu có thể phải chịu sự cạnh tranh của các sản phẩm ngũ cốc nhập khẩu. Nếu giá ngô giảm ở mức quá thấp, thì việc bảo hộ của Liên minh châu Âu đối với lúa mì hoặc đại mạch sẽ không có tác dụng nhiều, bởi vì các loại ngũ cốc này hoàn toàn có thể thay thế được cho nhau để làm thức ăn cho gia súc (Butault và những người khác, 1998). Điều này lại càng rõ nét hơn nếu chúng ta tính đến sự chênh lệch về giá do chênh lệch về hàm lượng prôtein vẫn thường được coi là yếu tố bổ sung của các loại ngũ cốc này. Như vậy, chính sự bảo hộ của hệ thống lúa mì/ngũ cốc chứa tinh bột của Liên minh châu Âu so với hệ thống nhập khẩu ngô/đậu sẽ là yếu tố có vai trò quyết định. Tuy nhiên, những tiến bộ kỹ thuật nhanh chóng trong lĩnh vực này có thể ảnh hưởng đến các điều kiện cạnh tranh. Những thành tựu nghiên cứu công nghệ sinh học của Mỹ, chủ yếu tập trung vào hai sản phẩm là ngô và đậu, sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc nâng cao khả năng cạnh tranh của các sản phẩm này.

Đối với thịt bò, cơ chế bảo hộ của Liên minh châu Âu có vẻ như vẫn được duy trì trong thời kỳ xây dựng Hiệp định Marrakech : Để có thể thâm nhập thị trường châu Âu, ngoài hạn ngạch thuế hải quan, thì phải áp dụng mức giá xuất khẩu rất thấp. Tuy nhiên, sự bảo hộ này đạt mức thấp hơn đối với những sản phẩm thịt chất lượng cao. Đối với các sản phẩm này, các nước thứ ba vẫn có thể cạnh tranh được mặc dù thuế suất hải quan ở mức cao. Tuy thói quen tiêu thụ thịt đông lạnh vẫn chưa trở thành phổ biến, nhưng với sự ra đời của một thể hệ tàu biển tốc độ cao mới, sử dụng cho những hoạt động thương mại xuyên Đại Tây Dương, chuyên chở những sản phẩm đông lạnh với thời gian hành trình rất ngắn, có thể sẽ làm thay đổi các điều kiện cạnh tranh đối với những sản phẩm này. Hơn nữa, việc áp dụng Hiệp định Marrakech sẽ có tác dụng làm tăng đáng kể khối lượng nhập khẩu sản phẩm thịt đông lạnh, bởi hiện nay, sản phẩm này không còn được bảo hộ nữa.

Liên quan đến các sản phẩm từ sữa, đến năm 2000, mức độ bảo

hộ có thể sẽ không bị ảnh hưởng đối với sản phẩm bơ do việc áp dụng điều khoản tự vệ. Đối với sản phẩm sữa bột, cơ chế ưu đãi của Liên minh châu Âu có thể sẽ bị ảnh hưởng do giá cả trên thị trường thế giới giảm xuống mức thấp. Do việc tăng các hạn ngạch thuế quan, nên Hiệp định năm 1994 sẽ dẫn đến việc tăng khối lượng nhập khẩu phomat trên cơ sở tỷ lệ thâm nhập thị trường tối thiểu.

Liên quan đến sản phẩm đường ăn, ngoài những mức thuế quan tương ứng rất cao, Liên minh châu Âu có thể viện dẫn áp dụng điều khoản tự vệ một cách thường xuyên nhờ có các quy định của Hiệp định châu Phi - vùng Caribê - Thái Bình Dương. Từ thực tế này, sẽ không có những ràng buộc của Hiệp định Marrakech trong vấn đề tiếp cận thị trường và cũng không có việc chấm dứt áp dụng điều khoản hoà bình. Mặc dù sản phẩm đường ăn được bảo hộ ở mức cao, cũng phải tính đến sự cạnh tranh ngày càng gia tăng của các sản phẩm là các chất làm ngọt, đường glucô, chất tổng hợp khác nằm trong thành phần của các sản phẩm chế biến.

Ngoại trừ một số trường hợp ngoại lệ, danh mục bảo hộ qua thuế quan đều giống nhau đối với phần lớn các sản phẩm khác : thịt lợn, gia cầm, rau quả ... Ngược lại, trường hợp các sản phẩm chế biến cần được lưu ý hơn, bởi vì tình hình ở châu Âu khác với tình hình ở các nước khác, đặc biệt là các nước phía Nam, ở đó tỷ lệ bảo hộ đối với các sản phẩm thành phẩm thường cao hơn so với các sản phẩm nguyên liệu. Đây là một hình thức bảo hộ kín đối với ngành công nghiệp chế biến của các nước này. Trong Liên minh châu Âu, sự bảo hộ đối với các sản phẩm chế biến ở mức không đồng đều nhau. Mức độ bảo hộ đối với bột thực phẩm đã được nâng lên nhờ có Hiệp định Marrakech, do có tính đến các mức thuế quan tương ứng được áp dụng đối với sản phẩm nguyên liệu trong việc tính tỷ lệ bảo hộ đối với sản phẩm thành phẩm. Trong các trường hợp khác, các cam kết đưa ra trong Vòng đàm phán Uruguay sẽ dẫn đến chỗ làm giảm mức độ bảo hộ thực tế, bởi vì các nhà sản xuất sẽ phải mua nguyên liệu với giá cao hơn giá trên thị trường thế giới. Việc loại bỏ hoàn toàn thuế hải quan đối với sản phẩm bia vào năm 2000 là một ví dụ. Lúc đó, các nhà sản xuất châu Âu sẽ phải mua nguyên liệu với giá cao

hơn so với các nhà xuất khẩu nước ngoài là các đối thủ cạnh tranh của mình.

Như đã đề cập ở trên, *những cam kết liên quan đến vấn đề trợ giá xuất khẩu* (hoàn thuế) cũng có tác động nhiều hơn đối với Liên minh châu Âu, nhưng theo một khía cạnh khác. So với các sản phẩm xuất khẩu có trợ giá trong năm 1994, thì việc cắt giảm về mặt khối lượng được thực hiện kể từ năm 2000 sẽ đạt mức cao đối với nhiều sản phẩm (Butault, 1998). Đặc biệt là trường hợp sản phẩm phomat, thịt lợn, gia cầm, rau quả, dầu ôliu và nhất là thịt bò. Đối với phần lớn các sản phẩm, các cam kết về cắt giảm giá trị (cắt giảm ngân sách dành cho việc hoàn thuế) có tác động ít hơn so với các cam kết về cắt giảm khối lượng xuất khẩu.

Đối với các sản phẩm ngũ cốc, việc giảm giá được thực hiện cùng với đợt cải cách năm 1992 cho đến nay đã cho phép tuân thủ được những cam kết trong lĩnh vực trợ giá xuất khẩu mà không cần có những cố gắng bổ sung gì lớn. Tình hình giá cả trên thị trường thế giới ở mức cao trong năm 1996 đã tạo điều kiện cho việc xuất khẩu khối lượng sản xuất thừa mà không cần phải trợ giá. Chính điều khoản cho phép xuất khẩu khối lượng sản phẩm được trợ giá mà chưa sử dụng trước mắt đã làm cho mức độ ràng buộc giảm đi. Nhưng tình hình này chỉ mang tính tạm thời, bởi vì thời hạn hoãn này chỉ được quy định đến năm 2001. Đến năm 2000, Liên minh châu Âu sẽ chỉ xuất khẩu được khối lượng 23 triệu tấn ngũ cốc theo cơ chế hoàn thuế. Tuy nhiên, theo những dự đoán về tình hình biến động giá cả trên thị trường thế giới về mặt trung hạn, thì tình hình này sẽ không cho phép Liên minh châu Âu có thể xuất khẩu được dễ dàng mà không có trợ giá. Như vậy, mức độ ràng buộc sẽ nhanh chóng tăng lên đối với Liên minh châu Âu. Hiệp định năm 1994 về xuất khẩu quy định, trong khuôn khổ Chính sách nông nghiệp chung hiện nay, sẽ có việc tăng khối lượng dự trữ lúa mì tối thiểu lên đến 10 triệu tấn, thậm chí có thể lên đến 50 triệu tấn vào cuối năm 2005.

Đối với các sản phẩm từ sữa, việc lựa chọn thời kỳ 1986-1990 làm cơ sở tính toán đã làm cho Hiệp định ít ràng buộc hơn đối với việc

xuất khẩu sữa bột và bơ. Trong thời kỳ này, Liên minh châu Âu đã đạt được mức thặng dư lớn trên thị trường thế giới. Nhìn chung, về mặt trung hạn, các điều khoản của Hiệp định năm 1994 về xuất khẩu các sản phẩm từ sữa cũng không quá ràng buộc. Tuy nhiên, ở đây cũng không nên đánh giá thấp sự mất cân đối giữa cung và cầu trong ngành sản xuất các sản phẩm từ sữa. Nếu tính đến các sản phẩm đầu ra khác nhau từ sữa (nằm trong thành phần của thức ăn động vật, các hoạt động khuyến mại ...), khối lượng sản phẩm sản xuất ra vượt 20% mức cầu trên thị trường. Còn gì lãng phí hơn việc tiêu tốn 365 triệu ecu trợ giá để nuôi bò sữa với sản lượng sữa sản xuất dư thừa đã được trợ giá từ khâu sản xuất, sau đó lại được chế biến thành sữa bột và đưa vào kho tích trữ? Tình trạng mất cân đối giữa cung và cầu có khả năng sẽ trầm trọng hơn do chính sách quản lý chi tiêu ngân sách của Liên minh châu Âu. Ngoài ra, quy định ràng buộc về cắt giảm mức hoàn thuế sẽ có tác động đối với sản phẩm phomat và các sản phẩm từ sữa khác (sữa cô đặc, sữa bột, sữa chua ...). Giảm tỷ lệ hoàn thuế sẽ không cho phép bù đắp được những ràng buộc về khối lượng xuất khẩu.

Đối với thịt bò, mức độ ràng buộc về giảm tỷ lệ xuất khẩu có trợ giá có vẻ rõ ràng hơn. Tình trạng giảm cầu mang tính cơ cấu sau cuộc khủng hoảng năm 1996 đã làm tăng khối lượng sản phẩm tồn kho dư thừa so với mức tiêu thụ. Do triển vọng về trung hạn sẽ gặp khó khăn trong xuất khẩu nếu không có trợ giá, xét mức độ hỗ trợ hiện nay, dự đoán về tình hình giá cả trên thế giới, thì các nghĩa vụ ràng buộc về mặt xuất khẩu có thể sẽ làm tăng khối lượng sản phẩm thịt bò tồn kho của Liên minh châu Âu, trừ phi có những thay đổi lớn về mặt chính sách. Tất cả các cơ quan dự báo quốc tế đều thống nhất cho rằng nếu không cải cách chính sách cung, khối lượng sản phẩm tồn kho của Liên minh châu Âu về mặt trung hạn có thể vượt mức 2,5 triệu tấn. Điều này cho thấy mức độ tác động của các cam kết về mặt xuất khẩu.

Như vậy, sức ép của các cam kết trong vấn đề xuất khẩu có trợ giá đối với việc cải cách chính sách nông nghiệp là rất lớn đối với

Liên minh châu Âu. Tuy nhiên, đây chỉ là tình hình đặc thù của Liên minh châu Âu. Thực ra, sức ép này cũng có ở Mỹ liên quan đến chương trình trợ giá xuất khẩu, nhưng tình hình có những điểm khác, bởi vì đối với các sản phẩm ngũ cốc chẳng hạn, chương trình này không áp dụng đối với tất cả các nước nhập khẩu, mà chỉ áp dụng đối với một số nước trọng tâm. Những ràng buộc của Hiệp định Marrakech thể hiện ở việc giảm số nước là đối tượng áp dụng chương trình trợ giá xuất khẩu hơn là phải xem xét lại chính sách nông nghiệp. Triển vọng các nước Trung và Đông Âu gia nhập Liên minh châu Âu (chính các nước này cũng có những cam kết trong lĩnh vực xuất khẩu có trợ giá) sẽ làm cho những ràng buộc của Hiệp định nông nghiệp AAUR chặt chẽ hơn đối với Liên minh châu Âu và việc đạt được những nhượng bộ bổ sung sẽ trở nên khó khăn hơn.

Mức độ ràng buộc và các điều kiện thực hiện cam kết khác nhau tùy theo từng loại sản phẩm, bởi vì phải tính đến cả khối lượng sản phẩm thặng dư không xuất khẩu được và mức chênh lệch giá hiện tại với thị trường thế giới. Nhìn chung, nội dung đầu tiên có tác động nhiều hơn đối với các sản phẩm là ngũ cốc. Trái lại, sản phẩm sữa và thịt bò có tỷ lệ hỗ trợ cao hơn và thể hiện thông qua giá bán. Tuy nhiên, chúng ta không thể dừng lại phân tích theo từng sản phẩm, bởi vì các quyết định trong các lĩnh vực đều có tác động qua lại lẫn nhau. Chẳng hạn, khi quyết định giảm chi phí sản xuất ngũ cốc, sẽ dẫn đến việc giảm giá bán ngũ cốc, và việc này sẽ làm giảm áp lực những ràng buộc về khối lượng xuất khẩu đối với sản phẩm thịt, như vậy sẽ không làm hạn chế về khối lượng cung.

Trong quá trình diễn ra Vòng đàm phán Uruguay, Liên minh châu Âu đã đấu tranh rất nhiều để có thể duy trì các biện pháp hỗ trợ đối với nông dân. Đồng thời, Liên minh châu Âu cũng tiến hành cải cách căn bản Chính sách nông nghiệp chung CAP (thể hiện qua việc giảm 32% chi phí trợ giá cho các sản phẩm ngũ cốc được bù lại bằng hình thức thanh toán trực tiếp). Các bước cải cách này bắt đầu có hiệu lực từ năm 1992. Đợt cải cách này tác động ở mức độ thấp hơn đối với sản phẩm thịt bò (giảm giá 15%). Mặc dù về mặt chính thức, đợt cải cách này được tiến hành độc lập với Vòng đàm phán Uruguay, nhưng

rõ ràng nó nhằm mục đích tạo điều kiện thuận lợi cho việc đạt được thoả thuận và cho phép thương lượng với Mỹ khả năng miễn áp dụng một số điều khoản quá ràng buộc của Hiệp định trong khuôn khổ vòng đàm phán “vào phút chót” (Blair House II). Vòng đàm phán này đã dẫn đến sự ra đời của “hộp xanh lơ”, trong đó đưa vào các hình thức hỗ trợ trực tiếp cho các ngành trồng trọt quy mô lớn được quyết định trong khuôn khổ cải cách Chính sách nông nghiệp chung và một phần hỗ trợ giá sản phẩm sữa.

Như vậy, các điều khoản của Hiệp định năm 1994 về hỗ trợ trong nước đã không tạo ra những ràng buộc quá lớn đối với các nhà sản xuất nông nghiệp của Liên minh châu Âu. Những thay đổi trong chính sách nông nghiệp theo quy định của Hiệp định Marrakech cũng không có nhiều tác động rõ ràng lắm đối với nông dân. Thời kỳ tiến hành cải cách và thực hiện Hiệp định đã trùng với thời kỳ giá cả trên thị trường thế giới tăng mạnh, khiến việc giảm giá can thiệp cũng không phát huy được tác dụng. Việc tăng các khoản trợ giúp trực tiếp nhằm bù đắp lại mức giảm giá này lại dẫn đến tình trạng “bù đắp quá mức”, có lợi cho thu nhập trong ngành nông nghiệp, đặc biệt là của Pháp. Song song với việc này, tỷ lệ đất bỏ hoá đã giảm xuống. Từ năm 1998, tình hình quốc tế đã ít thuận lợi hơn, do giá cả trên thị trường thế giới ở mức thấp, điều này càng làm cho các ràng buộc đa phương trở nên mạnh mẽ hơn. Tuy nhiên, tình hình giảm giá trên một số thị trường nông phẩm có nguyên nhân từ những yếu tố mang tính bối cảnh (mất thị trường Nga đối với sản phẩm thịt lợn và gia cầm, đầu tư quá mức vào ngành chăn nuôi lợn...) hơn là từ những cam kết, ràng buộc về thương mại.

Ngành sản xuất quả, hạt lấy dầu có lẽ là ngành duy nhất kể từ năm 1994 các nhà sản xuất gặp nhiều khó khăn nhất do các cam kết đa phương trong lĩnh vực hỗ trợ trong nước gây ra. Ở đây, không chỉ đơn thuần là các cam kết trong Hiệp định Marrakech mà cả những cam kết được đưa ra trong khuôn khổ cuộc tranh chấp được giải quyết trước tổ chức GATT vào năm 1991. Các cam kết này được bổ sung vào các cam kết của Liên minh châu Âu. Liên minh châu Âu đã cam kết giới hạn diện tích trồng cây có dầu chỉ ít chừng nào biện

pháp hỗ trợ đặc thù vẫn còn được áp dụng cho ngành trồng trọt này (biện pháp hỗ trợ này vẫn đang được áp dụng dưới hình thức thanh toán trực tiếp), và cam kết nếu diện tích gieo trồng vượt quá giới hạn cho phép thì sẽ giảm mức trợ giúp theo tỷ lệ tương đương với tỷ lệ diện tích vượt giới hạn. Ràng buộc này đã có hiệu lực từ năm 1995, và đây chính là một mối đe dọa đối với sự tồn tại của chính sách hỗ trợ đối với ngành trồng trọt cây lấy dầu.

Ngoài lĩnh vực này ra, các điều khoản về vấn đề hỗ trợ trong nước sẽ ít có tác động ràng buộc đối với Liên minh châu Âu từ nay đến năm 2000, ngoài tác động đáng kể nhất là không được tăng các hình thức trợ giúp không được xếp trong “hộp xanh lá cây”. Điều này có nghĩa là Liên minh châu Âu sẽ không thể bù đắp lại mức cắt giảm giá bằng các khoản trợ giúp được hưởng các điều kiện của “hộp xanh lơ”. Vì vậy, hạn chế phạm vi áp dụng của các chính sách có thể được ban hành. Những hạn chế, ràng buộc phải tính đến trong triển vọng tiến hành vòng đàm phán mới sẽ có những tính chất rất khác nhau. “Hộp xanh lơ” có thể sẽ không tồn tại nữa sau khi kết thúc thời hạn áp dụng “điều khoản hoà bình” vào năm 2003. Trên thực tế, điều này sẽ buộc phải xem xét lại toàn bộ vấn đề hỗ trợ trong nước.

3. Mức độ hỗ trợ trong nước

Sự hỗ trợ đối với nền nông nghiệp Pháp đạt mức độ nào ? Đây là một điểm sẽ còn được tranh luận chùng nào vẫn còn nhiều quan niệm khác nhau về việc tính toán mức độ hỗ trợ.

Đối với Liên minh châu Âu

Ở đây cần phải phân biệt hình thức hỗ trợ cho sản xuất với hình thức hỗ trợ chung cho toàn ngành. Nếu chúng ta xếp loại các biện pháp hỗ trợ trực tiếp được áp dụng sau đợt cải cách Chính sách nông nghiệp chung (CAP) vào năm 1992 theo mức độ ảnh hưởng đối với hoạt động sản xuất tùy theo diện tích gieo trồng hoặc số lượng đầu gia súc, thì mức độ hỗ trợ cho sản xuất (được tính duy nhất cho các ngành trồng trọt lớn, ngành sản xuất thịt và sữa) có

thể lên tới 63 tỷ ecu trong năm 1997 (OECD, 1998b). Mức độ hỗ trợ này bao gồm cả những khoản chuyển giao từ người đóng thuế và người tiêu dùng. Các khoản chuyển giao này được tính toán dựa trên mức chênh lệch giữa giá thanh toán cho nhà sản xuất của châu Âu với giá trên thị trường thế giới.

Các khoản hỗ trợ cho lĩnh vực được bảo hộ FEOGA lên tới 40 tỷ ecu, tương ứng với khoản ngân sách dành cho công tác quản lý thị trường và trợ giúp cho nông dân. Ở đây còn chưa tính đến các khoản trợ giúp thông qua giá bảo đảm (trừ đối với khối lượng xuất khẩu). Trái lại, các khoản chi không mang lại lợi ích trực tiếp cho người sản xuất cũng được hạch toán (lưu kho, tồn kho...).

Mức hỗ trợ tổng hợp (AMS) do WTO tính toán đạt con số 47 tỷ ecu đối với Liên minh châu Âu. Trong kết quả tính toán của WTO (ngoài các biện pháp trợ giúp trực tiếp cho các ngành trồng trọt lớn, với trị giá khoảng 16 tỷ ecu, được xếp vào “hộp xanh lơ”) đã loại trừ phần lớn các khoản hỗ trợ cho ngành sản xuất sữa (kết quả tính toán mức hỗ trợ tổng hợp AMS chỉ ở con số 6 tỷ ecu, so với tổng mức hỗ trợ do OECD đánh giá là khoảng 19 tỷ ecu). AMS chỉ được tính dựa trên phần khối lượng sản phẩm sữa được sử dụng để sản xuất sữa bột và bơ.

Về phần mình, OECD tập trung tính toán “tổng mức chuyển giao” cho nông nghiệp với lưu ý là không phải tất cả các khoản chuyển giao này đều dành cho nông dân (chẳng hạn như các khoản chuyển giao này có thể bao gồm các chi phí lưu kho, tồn kho của Liên minh châu Âu). Theo cách tính toán này, tổng mức hỗ trợ của Liên minh châu Âu đạt con số 97 tỷ ecu vào năm 1997, trong đó 53% do người đóng thuế chịu, phần còn lại do người tiêu dùng chịu. Tuy nhiên, con số này vẫn chưa cụ thể, bởi vì những tính toán chi tiết chỉ được thực hiện đối với các sản phẩm nông nghiệp chiếm khoảng 65% tổng giá trị sản xuất. Mức hỗ trợ đối với các sản phẩm khác được tính theo hình thức ngoại suy. Ở đây, các sản phẩm không được tính toán chi tiết (như hoa, rau quả, dầu ôliu, thuốc

lá...) là những sản phẩm được hỗ trợ ít hơn so với các sản phẩm khác, do vậy, tính toán theo cách này sẽ cho kết quả cao hơn so với giá trị thực của “các khoản chuyển giao”. Trái lại, các khoản chuyển giao từ phía một số chính phủ, các khoản trợ giúp công cộng cho hoạt động nghiên cứu, phát triển nông nghiệp, các biện pháp xã hội, các khoản miễn thuế lại được đánh giá thấp dưới mức giá trị thực. Xét tổng thể, kết quả tính toán của OCDE cao hơn một chút so với thực tế.

Đối với Pháp

Bộ Nông nghiệp Pháp đã công bố con số 73 tỷ franc giá trị “các khoản hỗ trợ công cộng cho hoạt động sản xuất nông nghiệp”, bao gồm cả các khoản trợ giúp của Liên minh châu Âu và các khoản trợ giúp trong nước dành cho các nhà sản xuất nông nghiệp của Pháp. Các khoản trợ giúp trực tiếp cho các nhà sản xuất trong các ngành trồng trọt lớn chiếm khoảng 30 tỷ franc. Các khoản trợ giúp trực tiếp dành cho các nhà chăn nuôi chiếm 6 tỷ franc. Những con số này chỉ phản ánh một phần mức độ hỗ trợ, bởi ở đây chưa tính đến hình thức hỗ trợ qua giá, trong khi hình thức này chiếm phần lớn các khoản chuyển giao từ phía người tiêu dùng trong một số ngành như ngành sản xuất sữa, ngành sản xuất đường ăn, ngành sản xuất thịt bò. Nếu tính thêm vào đây cả hình thức hỗ trợ qua thị trường (và để tránh tính trùng, có thể gọi đó là các khoản hoàn thuế) thì giá trị các khoản chuyển giao cho các nhà sản xuất nông nghiệp Pháp đạt con số 120 tỷ franc trong năm 1997 (loại trừ chi phí lưu kho, tồn kho). Con số này được tính toán theo phương pháp của OECD áp dụng đối với các ngành sản xuất lớn và phương pháp do Trường đại học Sienne và INRA áp dụng đối với các sản phẩm khác (rau quả, rượu vang, dầu ôliu ...). Phương pháp tính toán này tính đến cả mức chênh lệch giữa giá trong nước và giá quy chiếu trên thị trường quốc tế. Như vậy, kết quả tính toán sẽ thay đổi nhạy cảm cùng với sự biến động của mức giá quy chiếu này. Áp dụng phương pháp tính toán trên có thể cho kết quả về mức hỗ trợ cao hơn mức thực tế, chẳng hạn như đối với sản phẩm

sữa. Tuy nhiên, đối với năm 1997, kết quả tính toán hoàn toàn không bao hàm hình thức hỗ trợ qua thị trường đối với sản phẩm ngũ cốc, do giá của các sản phẩm này rất cao trên thị trường thế giới. Xét tổng thể, kết quả tính toán hợp lý nhất là khoảng 110 đến 120 tỷ franc giá trị các khoản chuyển giao cho các nhà sản xuất nông nghiệp của Pháp.

Để tiện so sánh, mức giá trị gia tăng do ngành nông nghiệp tạo ra là 161 tỷ franc trong năm 1997, các ngành công nghiệp thực phẩm là 222 tỷ franc.

Xuất hiện những vấn đề mới

Việc củng cố thêm Hiệp định về các rào cản kỹ thuật đối với giao lưu, trao đổi, việc ký kết thoả thuận về vệ sinh dịch tễ và bảo vệ thực vật trong khuôn khổ Hiệp định Urugoaý thể hiện sự nhận thức rằng hệ thống các quy định quản lý có thể có vai trò làm hạn chế giao lưu, trao đổi.

Nhận xét chung của các tổ chức quốc tế cũng như của OECD (Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế) là cùng với việc cắt giảm thuế quan như đã quy định, các hàng rào phi thuế quan sẽ trở thành nguồn rào cản chính đối với giao lưu, trao đổi. Hệ thống các quy định quản lý của các quốc gia được coi như một nguồn chính tạo ra sự bảo hộ. Trong rất nhiều nước, các nhóm gây áp lực có lẽ đã vận động chính phủ phải bù đắp các khoản lợi nhuận giảm sút do việc giảm thuế hải quan gây ra, bằng việc ban hành các quy định quản lý chặt chẽ hơn đối với hoạt động nhập khẩu. Các nước tuân thủ chặt chẽ các quy định về cắt giảm thuế quan ở mức cao cũng là các nước áp dụng các tiêu chuẩn về vệ sinh dịch tễ và bảo vệ thực vật ngặt nghèo nhất.

Trong những điều kiện như vậy, việc kiểm soát nội dung những quy định quản lý của các quốc gia để làm sao những quy định này

không gây rào cản cho giao lưu, trao đổi trở thành một vấn đề trọng tâm trong các cuộc đàm phán thương mại. Các khía cạnh về lập quy ngày càng thu hút sự chú ý của các nước chủ chốt. Lĩnh vực nông nghiệp cũng không nằm ngoài quá trình này. Sau khi tiến hành một cuộc điều tra lớn bên cạnh các nhà sản xuất công nghiệp, các đại sứ quán và các nhà khoa học, Bộ Nông nghiệp Mỹ mới đây đã công bố một danh sách 300 loại rào cản mang tính lập quy đối với hoạt động xuất khẩu hàng lương thực, thực phẩm của Mỹ, ước tính chi phí hàng năm khoảng 5 tỷ đôla, trong đó khoảng 900 triệu đôla liên quan đến Liên minh châu Âu. Mặc dù đã có kết quả đánh giá bước đầu (phương pháp tính toán vẫn còn phải được xem xét), tầm mức của các vấn đề thương mại do hệ thống quy định quản lý của các quốc gia đặt ra vẫn chưa được nhận thức đầy đủ.

Việc các nước ngày càng chú ý đến các hàng rào phi thuế quan không phải là một xu hướng duy nhất cần tính đến. Người tiêu dùng ngày càng được thông tin tốt hơn về các vấn đề sức khỏe và an toàn thực phẩm. Do vậy, các chính phủ sẽ phải chịu sức ép ngày càng gia tăng, vừa bảo đảm được hiệu quả quản lý vừa bảo đảm cung cấp được nguồn sản phẩm sạch cho người dân. Với mức thu nhập ngày càng được nâng cao, người tiêu dùng sẵn sàng chịu chi phí cao để nhà nước ban hành các quy định quản lý tạo ra các tiêu chuẩn vệ sinh dịch tễ cao hơn, giảm thiểu những rủi ro vẫn thường được các phương tiện thông tin đại chúng đề cập rất nhiều, chẳng hạn như bệnh bò điên, các trường hợp nhiễm độc do *Escherichia Coli*, *Salmonella*, *Campylobacter* hay *Listeria*. Áp lực ngày càng gia tăng, đòi hỏi nhà nước phải ban hành các tiêu chuẩn chặt chẽ hơn, các quy định hiện hành phải được áp dụng nghiêm chỉnh hơn tại các nước phát triển, đặc biệt là tại châu Âu.

Hơn nữa, ngày nay, người tiêu dùng không chỉ quan tâm đến khía cạnh vệ sinh, an toàn của sản phẩm. Chất lượng thực phẩm, cách thức sản xuất ra chúng, việc bảo vệ đời sống của các loài động vật, sử dụng các sản phẩm biến đổi gen, sử dụng hoóc môn hay các chất kích thích sinh trưởng, những ưu đãi về văn hoá, bảo tồn nguồn tài nguyên, bảo vệ môi trường đang trở thành những nội dung được đề

cập nhiều trong các cuộc thảo luận về chính sách quản lý ngành công nghiệp thực phẩm. Độ phức tạp của ngành công nghiệp này ngày càng gia tăng đối với người sản xuất nông nghiệp cũng như đối với người tiêu dùng (do quá trình công nghiệp hoá nông nghiệp, áp dụng các phương pháp mới dựa trên cơ sở công nghệ sinh học) đã làm cho người tiêu dùng phải thận trọng, cảnh giác hơn, ngày càng nghi ngờ hơn đối với các thành tựu khoa học, với những hệ quả tác động của chúng xét trên khía cạnh quản lý.

Rõ ràng ở đây có sự mâu thuẫn giữa ý muốn dỡ bỏ những hàng rào phi thuế quan cản trở giao lưu, trao đổi và những đòi hỏi ngày càng gia tăng của người tiêu dùng. Quá trình phát triển này sẽ càng làm cho việc tuân thủ các nguyên tắc cơ bản về thẩm quyền đặc thù của các thiết chế, theo đó phạm vi thẩm quyền của WTO chỉ giới hạn trong lĩnh vực thương mại, giao lưu, trao đổi, trở nên khó khăn hơn. Chẳng hạn như trong vấn đề môi trường, WTO chỉ xem xét các vấn đề liên quan đến chính sách môi trường dưới góc độ những tác động của chính sách này đối với thương mại, chứ không can thiệp vào việc xây dựng, ban hành các chính sách hay các quy định trong lĩnh vực này.

Về mặt lý thuyết, WTO là một sự bảo đảm cho tính hiệu quả, bảo đảm khả năng thực hiện các chính sách công cộng của quốc gia. Nhưng các vấn đề mà hệ thống những quy định quản lý của các quốc gia đặt ra đối với nền thương mại quốc tế, trên thực tế cũng rất phức tạp. Các quy định quản lý có nội dung khác nhau tùy theo từng nước. Khi có sự khác biệt như vậy, các nhà sản xuất trong nước cho rằng đó là sự cạnh tranh không bình đẳng khi cho phép nhập khẩu mà lại hạn chế xuất khẩu. Trái lại, các nhà sản xuất nước ngoài cũng sẽ than phiền rằng có sự phân biệt đối xử, cạnh tranh không lành mạnh khi quốc gia quy định những hạn chế đối với thương mại. Liên minh châu Âu đã trực tiếp phải đối mặt với vấn đề này qua vụ tranh chấp với Mỹ và Canada về thịt bò có chứa hoóc môn sinh trưởng. Ở Pháp, các kết luận của nhóm chuyên gia tư vấn đưa ra năm 1997 vẫn thường được coi là một sự vi phạm đối với chủ quyền của châu Âu. Một điều đáng ngại là vụ tranh chấp này, kèm theo sự hiểu lầm

của người dân đối với các quy định của nền thương mại quốc tế, mới chỉ là một vụ tranh chấp đầu tiên trong hàng loạt các vụ tranh chấp. Trong khi đó, những kết luận đưa ra trong bản án phúc thẩm lại quá mơ hồ. Bản án phúc thẩm đã thừa nhận quốc gia có quyền ban hành, áp dụng các tiêu chuẩn riêng của mình và phản bác lại những chứng cứ do nhóm chuyên gia tư vấn đưa ra. Tuy nhiên, trên thực tế, bản án này vẫn kết luận rằng các biện pháp cấm nhập khẩu của châu Âu là bất hợp pháp.

4. Vụ tranh chấp liên quan đến sản phẩm thịt bò

Trong ngành sản xuất thịt bò ở Mỹ, các chất kích thích sinh trưởng đã được sử dụng trong tổng số 60% đàn gia súc. Tỷ lệ này có thể đạt đến 100% trong những trường hợp nuôi vỗ béo trong chuồng gia súc. Đây cũng là thực tế thường gặp ở phần lớn các nước xuất khẩu thịt bò. Các hoóc môn sinh trưởng này được sử dụng dưới hình thức cấy vào tế bào dưới da của gia súc, giúp gia súc phát triển nhanh hơn, hạn chế được tỷ lệ mỡ, và như vậy sẽ giúp giảm chi phí thức ăn.

Trong Liên minh châu Âu, việc sử dụng hoóc môn làm chất kích thích sinh trưởng đã bị cấm từ năm 1989. Quyết định cấm này ban đầu được đưa ra xuất phát từ yêu cầu bảo vệ sức khỏe người tiêu dùng, nhưng ngày nay nó đang đáp ứng những đòi hỏi về văn hoá (người tiêu dùng, lo ngại về cuộc khủng hoảng bò điên, trở nên do dự khi tiêu thụ các sản phẩm có chứa hoóc môn sinh trưởng) cũng như các mục tiêu kinh tế - xã hội (sử dụng hoóc môn sẽ tạo điều kiện cho phát triển sản xuất, trong khi đó khối lượng sản xuất dư thừa của Liên minh châu Âu đã đạt mức cao). Quy định đó của Liên minh châu Âu được ban hành kèm theo biện pháp cấm nhập khẩu thịt được sản xuất có sử dụng chất kích thích sinh trưởng. Mỹ là nước đầu tiên chịu tác động của biện pháp này và đã phản đối căn cứ pháp lý áp dụng biện pháp đó. Mỹ cho rằng đó là một biện pháp

mang tính bảo hộ. Mỹ đánh giá mức thiệt hại do biện pháp này gây ra đối với ngành xuất khẩu của Mỹ lên đến 100 triệu đôla và đã ban hành các biện pháp trả đũa (đã được bãi bỏ trong năm 1996), áp dụng mức thuế hải quan cao để hạn chế một khối lượng nông phẩm tương đương của châu Âu nhập khẩu vào Mỹ. Sau Vòng đàm phán Uruguay và sau khi hình thành khuôn khổ đa phương để giải quyết tranh chấp thương mại, Mỹ và Canada đã yêu cầu WTO can thiệp, giữ vai trò trọng tài. Cuộc tranh chấp này đã được đưa vào nội dung Hiệp định SPS, theo đó các nước ký kết không được ban hành các tiêu chuẩn về vệ sinh dịch tễ khác với các tiêu chuẩn quốc tế trong lĩnh vực sức khỏe con người, trừ trường hợp chứng minh được sự tồn tại của những nguy cơ đặc thù. Trong khi đó, tổ chức Codex Alimentarius lại không thấy có những nguy cơ đặc thù nào đối với sức khỏe con người gắn với việc sử dụng các chất kích thích sinh trưởng ở Mỹ.

Năm 1997, nhóm chuyên gia tư vấn do WTO thành lập đã đánh giá rằng Liên minh châu Âu đã không chứng minh được sự tồn tại của những nguy cơ liên quan đến sáu loại hoóc môn có liên quan, cho nên mức độ bảo hộ người tiêu dùng mà Liên minh châu Âu áp dụng là không có căn cứ và tạo ra một sự phân biệt đối xử trái với chính những cam kết của Liên minh châu Âu. Sau khi có kháng cáo phúc thẩm, một bản án thứ hai đã được tuyên vào tháng 2 năm 1998. Bản án phúc thẩm này vẫn khẳng định việc Liên minh châu Âu cấm nhập khẩu thịt bò có chứa hoóc môn sinh trưởng là bất hợp pháp bởi không đưa ra được những cơ sở khoa học có tính thuyết phục. Tuy nhiên, bản án cũng sửa đổi lại nội dung các kết luận của nhóm chuyên gia tư vấn liên quan đến nghĩa vụ chứng minh theo hướng chuyển nghĩa vụ chứng minh cho bên có đơn kiện. Tháng 5 năm 1998, theo quyết định của trọng tài độc lập, Liên minh châu Âu phải đưa ra được những bằng chứng khoa học mới trước tháng 5 năm 1999, nếu không sẽ phải thực hiện bản án đã tuyên.

Qua cuộc tranh chấp này, chúng ta thấy có hai vấn đề mang tính kinh tế nổi lên: vấn đề chất lượng và vấn đề tạo ra sự khác biệt cho sản phẩm. Một mặt, những quy định về chuẩn hoá cho phép cung cấp thông tin về sản phẩm, và như vậy, đây là phương tiện khắc phục những khiếm khuyết của thị trường do tình trạng thông tin không thống nhất giữa nhà sản xuất và người tiêu dùng. Mặt khác, đây cũng là một yếu tố nằm trong chính sách mang tính chiến lược tạo ra sự khác biệt cho sản phẩm so với các sản phẩm khác mà người tiêu dùng có nhu cầu, đồng thời tránh tối đa việc phải đối mặt với cạnh tranh, đặc biệt là cạnh tranh qua giá. Trong bối cảnh đó, việc chọn các tiêu chuẩn, chuẩn mực áp dụng là một vấn đề chiến lược đối với các nhà sản xuất.

Việc làm hài hoà các chuẩn mực, tiêu chuẩn áp dụng cũng là một phương tiện giảm thiểu những rào cản này đối với thương mại. Việc ký kết các hiệp định Urugoay, đặc biệt là Hiệp định về các biện pháp vệ sinh dịch tễ và bảo vệ thực vật (SPS) và Hiệp định về những rào cản kỹ thuật đối với giao lưu, trao đổi (TBT) đã thúc đẩy việc sử dụng các tiêu chuẩn, chuẩn mực quốc tế. Tuy nhiên, do tính đa dạng của các nền văn hoá, mỗi nước có những truyền thống khác nhau, những chi phí phát sinh để sửa đổi, bổ sung hệ thống quy định trong nước, những yếu tố đó có thể hạn chế việc áp dụng cách làm này, duy trì các quy định mang tính quốc gia.

Như vậy, vấn đề hài hoà các quy định sẽ gây ra ít khó khăn cho các sản phẩm nông nghiệp thô hơn là cho các sản phẩm nông nghiệp chế biến. Trong trường hợp này, một cơ chế công nhận lẫn nhau hay phối hợp các quy định sẽ là câu trả lời đáp ứng các yêu cầu của người tiêu dùng trong việc bảo vệ sự đa dạng của các sản phẩm, đồng thời tính đến những đặc điểm đặc thù của quốc gia. Và lại, các tiêu chuẩn, chuẩn mực dành cho các doanh nghiệp một sự uyển chuyển nhất định để thực hiện những mục tiêu cơ bản của mình sẽ có ít nguy cơ tạo ra những rào cản cho giao lưu, trao đổi hơn là các tiêu chuẩn, chuẩn mực ấn định một cách chi tiết các điều kiện thiết kế, chế tạo sản phẩm.

Khó khăn trong việc xác định một tiêu chuẩn, chuẩn mực áp dụng có mang tính phân biệt đối xử hay không có thể được biểu hiện gián tiếp thông qua việc các tiêu chuẩn được quy định trong hai hiệp định TBT và SPS là khác nhau : các tiêu chuẩn quy định trong Hiệp định TBT sẽ rất khó áp dụng thông qua một cơ quan quốc tế, do vậy, sẽ tạo khả năng rộng rãi cho các chính phủ tự xác định những ưu tiên của mình ; Hiệp định SPS lại ưu tiên các tiêu chuẩn mang tính khoa học, nhưng các căn cứ khoa học nhiều khi lại không chắc chắn trong nhiều lĩnh vực.

5. Các hiệp định TBT và SPS

Hiệp định TBT

Hiệp định về những rào cản kỹ thuật đối với giao lưu, trao đổi (TBT) được ký kết vào năm 1979. Vòng đàm phán Uruguay đã góp phần mở rộng phạm vi áp dụng của Hiệp định này. Ngày nay, tất cả các nước thành viên WTO đều phải chịu sự ràng buộc của Hiệp định và một nước thành viên không thể bác bỏ các kết luận của nhóm chuyên gia tư vấn vì các kết luận đó bất lợi đối với mình. Hiệp định TBT có phạm vi áp dụng đối với các quy định về mặt kỹ thuật, các tiêu chuẩn, các thủ tục đánh giá hợp chuẩn. Trong lĩnh vực lương thực thực phẩm, Hiệp định TBT được áp dụng đối với tất cả các quy định, trừ những quy định liên quan đến sức khỏe vật nuôi, cây trồng, sức khỏe con người, các vấn đề này thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp định SPS. Trong mối quan hệ với Hiệp định TBT, Hiệp định SPS quy định những vấn đề riêng, ngoại lệ, những vấn đề còn lại thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp định TBT. Một số vấn đề như dinh dưỡng, tính chất gây dị ứng của một số loại thực phẩm thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp định TBT chứ không phải Hiệp định SPS. Ngoài ra, Hiệp định TBT được áp dụng cho tất cả những vấn đề không có liên quan trực tiếp đến sức khỏe (bao bì đóng gói, thành phần trong mỗi quan hệ với tên gọi, nhãn

mác thực phẩm ...). Ủy ban TBT có nhiệm vụ kiểm tra, giám sát việc áp dụng Hiệp định, bảo đảm sự tuân thủ các nguyên tắc: những quy định quản lý của các quốc gia không được tạo ra sự phân biệt đối xử không có căn cứ giữa các sản phẩm do nguồn gốc, xuất xứ của chúng; các biện pháp áp dụng đều phải nhằm các mục tiêu chính đáng, hạn chế đến mức tối thiểu những cản trở đối với thương mại; khuyến khích các quốc gia tôn trọng, áp dụng các tiêu chuẩn, chuẩn mực quốc tế phù hợp. Một quốc gia có quyền không tuân thủ các quy định này nếu có lý do chính đáng, nhưng phải có nghĩa vụ bảo đảm sự công khai, minh bạch, phải thông báo cho các quốc gia biết về nội dung dự thảo các văn bản quy định dự kiến ban hành để tham khảo ý kiến. Ngoài ra, cũng phải chứng minh tính chính đáng của mục tiêu theo đuổi và tính thích đáng của các biện pháp dự kiến áp dụng.

Hiệp định SPS

Hiệp định về các biện pháp vệ sinh dịch tễ và bảo vệ thực vật (SPS) liên quan đến các quy định và các biện pháp kiểm soát trong lĩnh vực sức khỏe cây trồng, vật nuôi, sức khỏe con người. Nội dung điều chỉnh của Hiệp định bao gồm:

- Các đặc tính của sản phẩm;
- Vấn đề kiểm dịch;
- Những ràng buộc đối với quá trình sản xuất;
- Vấn đề xác nhận;
- Thanh tra;
- Thủ tục kiểm nghiệm;
- Nhân mác, nếu có liên quan đến các vấn đề về sức khỏe.

Khác với Hiệp định TBT, Hiệp định SPS theo đuổi một mục tiêu rất chính đáng, đó là bảo vệ sức khỏe của người tiêu dùng. Do vậy, ở đây không đặt ra vấn đề về tính chính đáng của mục tiêu theo đuổi giống như đối với Hiệp định TBT. Trái lại, Hiệp định này chủ

yếu tập trung giải quyết các vấn đề về áp dụng, thực hiện các biện pháp trên cơ sở các nguyên tắc: sự cần thiết phải có cơ sở khoa học khi ban hành các quy định, các biện pháp quản lý; sử dụng thủ tục phân tích rủi ro; nguyên tắc tương ứng, có nghĩa là chấp nhận các thủ tục, phương pháp khác với các thủ tục, phương pháp áp dụng tại các nước khác nếu cho phép mang lại kết quả như nhau ; khu vực hoá, có nghĩa là thừa nhận các khu vực giống nhau trong cùng một quốc gia; tính đến các tiêu chuẩn quốc tế trong việc xây dựng các quy định quản lý của quốc gia; quốc gia được quyền xác định mức độ bảo hộ riêng của mình nếu có cơ sở khoa học; không phân biệt đối xử đối với cùng một loại sản phẩm nhưng có nguồn gốc khác nhau ; trong trường hợp có hai quy định cho phép mang lại những kết quả như nhau, sẽ ưu tiên áp dụng quy định nào gây cản trở ít nhất cho giao lưu, trao đổi; tính công khai, minh bạch của các quy định, đặc biệt là nghĩa vụ thông tin, cho phép áp dụng các biện pháp kiểm tra, giám sát trong những điều kiện thực tiễn có thể chấp nhận được; tính thống nhất của các quy định.

Một trong những mục tiêu của Hiệp định SPS là xây dựng các quy tắc chi phối việc thực hiện quyền của các quốc gia đạt được mục tiêu về bảo vệ sức khoẻ. Cũng giống như Hiệp định TBT, nguyên tắc cần tuân thủ đó là các chuẩn mực, tiêu chuẩn quốc tế có giá trị quy chiếu, tham khảo để xây dựng, ban hành các quy định quản lý của quốc gia. Hiệp định khuyến khích các chính phủ sử dụng các tiêu chuẩn, chuẩn mực quốc tế. Đối với một quy định quốc gia được xây dựng dựa trên các tiêu chuẩn, chuẩn mực quốc tế, thì quốc gia được miễn nghĩa vụ chứng minh, cung cấp căn cứ. Nếu quốc gia không áp dụng các tiêu chuẩn, chuẩn mực quốc tế, thì phải tuân theo thủ tục đánh giá tính phù hợp và phải đưa ra các căn cứ khoa học. Việc quy chiếu rõ ràng đến các chuẩn mực của *Codex* càng làm tăng thêm phạm vi áp dụng của khía cạnh khoa học. Theo Hiệp định SPS, một quốc gia có các quy định ngặt nghèo hơn các chuẩn mực quốc tế có liên quan thì phải đưa ra căn cứ giải

thích cho việc duy trì hay áp dụng quy định đó, hay xây dựng các quy định mới, dựa trên “các bằng chứng có sẵn”. Khái niệm phân tích rủi ro là một khái niệm quan trọng trong Hiệp định SPS. Phân tích rủi ro được tiến hành theo nhiều giai đoạn, trong đó đặc biệt nhấn mạnh giai đoạn đánh giá phù hợp (*assessment*) và giai đoạn quản lý rủi ro (*management*). Giai đoạn này có thể được thực hiện thông qua nhiều biện pháp, trong đó có các biện pháp phòng ngừa, dán nhãn, xác định các giới hạn, áp dụng các biện pháp đặc thù.

Những khó khăn trong việc thực hiện nguyên tắc về tính chuyên biệt của WTO có thể được minh họa qua ba ví dụ :

Các quy định quản lý về chất lượng

Nhãn hợp chuẩn về nguồn gốc và tên gọi là một khái niệm vẫn còn gây nhiều nghi ngờ đối với các đối tác thương mại của Pháp. Các đối tác này nghiêng về xác định chất lượng thông qua các tiêu chuẩn về tính phù hợp với thực tiễn công nghiệp, áp dụng các tiêu chuẩn ISO (*International Standardisation Office*) hay các nhãn hiệu thương mại và uy tín của chúng, đó là những bảo đảm cho những cố gắng về nâng cao chất lượng từ phía các doanh nghiệp. Nhãn hợp chuẩn và tên gọi được các nước thứ ba cho rằng cần phải được xem xét lại do có thể được coi là một biện pháp chống cạnh tranh, bởi nó cho phép tăng lợi nhuận thu được từ khu vực sản xuất sản phẩm. Tương tự như vậy, những hạn chế về khối lượng đối với một số tên gọi sản phẩm có thể được các nước thứ ba coi là các hàng rào cản trở sự thâm nhập thị trường. Việc cấm một số sản phẩm đầu vào, bắt buộc áp dụng một số biện pháp nhằm mục tiêu bảo vệ người tiêu dùng thường gây ra sự hiểu nhầm từ phía các nước khác (trường hợp sử dụng các phương thức sản xuất rượu vang bị cấm) và bị coi là làm chậm trễ quá trình cải tiến, đổi mới, không thực sự cải thiện được chất lượng.

Các tiêu chuẩn về môi trường

Cho đến nay, GATT, sau đó là WTO vẫn quan tâm đến việc tách biệt mối quan hệ giữa vấn đề môi trường và vấn đề thương mại. Chẳng hạn, một trong những nguyên tắc của GATT là một quốc gia không thể viện dẫn vấn đề bảo vệ môi trường nằm bên ngoài lãnh thổ của mình để làm căn cứ cho việc áp dụng các biện pháp hạn chế giao lưu, trao đổi. Tuy nhiên, quan điểm này đang khó đứng vững trước sức ép của dư luận.

Các sản phẩm biến đổi gen

Các sản phẩm biến đổi gen ngày càng xuất hiện phổ biến trong nền nông nghiệp của nhiều nước, đặc biệt là Canada và Mỹ. Trong các nước khác, như Liên minh châu Âu, các sản phẩm này được chấp nhận hạn chế hơn với những khác biệt giữa quy định của Liên minh châu Âu và quy định của các quốc gia. Các nước xuất khẩu ngũ cốc và các sản phẩm có chứa tinh bột e ngại rằng những chính sách hạn chế việc trồng và nhập khẩu các loại cây như vậy sẽ dẫn đến việc hình thành các hàng rào cản trở thương mại. Mỹ và Liên minh châu Âu có quan điểm khác biệt nhau liên quan đến giá trị pháp lý của các biện pháp hạn chế thương mại đối với các sản phẩm biến đổi gen. Mỹ - nước xuất khẩu các sản phẩm này sang châu Âu - ủng hộ cơ chế tự do trao đổi. Liên minh châu Âu đề xuất việc quy định nghĩa vụ bắt buộc phải dán nhãn đặc biệt cho các sản phẩm biến đổi gen, điều này cho phép truy nguyên nguồn gốc và phân biệt giữa hai lĩnh vực sản xuất. Áp dụng các biện pháp này đòi hỏi chi phí cao và các nhà sản xuất của Mỹ cho rằng đây là một loại rào cản phi thuế quan đối với thương mại.

Cũng giống như mọi quá trình tự do hoá giao lưu, trao đổi, những cuộc đàm phán về hàng rào phi thuế quan cũng rơi vào thế khó xử, “tiền thoái lương nan” này. Mỗi nước đều có những lợi ích riêng của mình trong việc duy trì những biện pháp hạn chế nhập khẩu, làm nảy sinh tình trạng không thống nhất. Nhưng nếu nước nào cũng có cách ứng xử như vậy thì cuối cùng sẽ gây khó khăn, bất lợi cho tất

cả các nước. Nếu không có khả năng đạt được những nhượng bộ đơn phương, thì trong trường hợp này có nguy cơ dẫn đến xu hướng coi trọng quá mức vấn đề bảo vệ các nhà sản xuất trong nước. Điều này không chỉ thể hiện sự coi nhẹ lợi ích của người tiêu dùng, mà còn ảnh hưởng đến việc đạt được các quy định thống nhất thể hiện sự hợp tác - điều này có lợi cho tất cả các nước. Nhưng để đạt được điều này đòi hỏi những chi phí ngày càng tốn kém vì ba lý do sau đây :

- Ý muốn duy trì các chuẩn mực, tiêu chuẩn quốc gia tạo rào cản cho thương mại có thể sẽ làm hình thành những biện pháp ràng buộc về mặt hành chính, dẫn đến làm tăng chi phí sản xuất, ảnh hưởng đến khả năng cạnh tranh. Điều này sẽ phải được tính đến khi xem xét trên quan điểm từ chối một tiến bộ kỹ thuật. Một nguy cơ như vậy sẽ càng lớn hơn trong lĩnh vực phi thuế quan, bởi những chi phí tương ứng có tính chất rất mập mờ. Chẳng hạn như người ta có thể e ngại rằng cơ quan nhà nước không có những thông tin cần thiết để đánh giá được tầm mức của vấn đề trong những lĩnh vực hết sức nhạy cảm như vậy, và do đó không đủ khả năng để đánh giá xem việc từ chối đó có bảo vệ được lợi ích của một nhà sản xuất cụ thể hay của các nhà sản xuất trong một ngành công nghiệp cụ thể (và có bảo vệ được một cách hiệu quả) hay không.
- Ngành công nghiệp thực phẩm không nằm ngoài xu hướng phát triển thương mại quốc tế nội ngành, có sự trao đổi các biến thể khác nhau của các sản phẩm cùng loại, trong bối cảnh có sự chuyên môn hoá ngày càng cao nhằm nâng cao tối đa khả năng tiết kiệm nhờ quy mô sản xuất chứ không nhằm khai thác các lợi thế so sánh. Không nên làm tăng các chi phí giao dịch mà phải tìm ra được các quy định tạo điều kiện cho giao lưu, trao đổi.
- Một chính sách về chất lượng sản phẩm dựa trên mục tiêu bảo đảm độ an toàn của sản phẩm, thông tin trung thực cho người tiêu dùng về các đặc tính của sản phẩm có thể là một yếu tố tạo ra năng lực cạnh tranh ngoài giá, trái ngược với một chính sách được che đậy nhằm bảo đảm lợi nhuận của các nhà sản xuất trong nước.

Lịch trình của vòng đàm phán sắp tới

Tiến độ tự do hoá giao lưu, trao đổi, thảo luận nội dung tuyên bố của các nước tại các phiên họp trụ bị là những nội dung có thể dự đoán trước, sẽ được đưa vào chương trình nghị sự của vòng đàm phán đa phương mới về thương mại trong lĩnh vực nông nghiệp.

Hạn ngạch thuế quan

Sức ép của dư luận quốc tế sẽ tập trung vào vấn đề tiếp tục cắt giảm thuế quan hoặc/và mở rộng hạn ngạch thuế quan với mức thuế suất được cắt giảm. Vấn đề duy trì hạn ngạch thuế quan có thể sẽ được xem xét lại (trong tình hình hiện nay, nếu nhập khẩu vượt khối lượng quy định, thì quốc gia có thể áp dụng mức bảo hộ cao). Quản lý trên thực tế hạn ngạch thuế quan cũng là một vấn đề được đặt ra, bởi vì cơ chế cấp phép hiện nay không cho phép thực hiện hết hạn ngạch thuế quan này (hạn ngạch thâm nhập thị trường hiện tại chỉ được thực hiện tối đa khoảng 70% trong các nước thuộc OECD, theo Carson, 1998). Đã có ý kiến đề xuất nhằm tăng mức hạn ngạch, giảm thiểu dần hiệu lực của hạn ngạch, giảm thiểu tác động của thuế quan tổng hợp đối với khối lượng nhập khẩu ngoài hạn ngạch, thường là rất cao. Có hai chuyên gia Mỹ đã đề xuất đưa vấn đề tăng gấp đôi khối lượng nhập khẩu trong hạn ngạch thâm nhập thị trường tối thiểu vào nội dung vòng đàm phán sắp tới, như vậy sẽ làm giảm hiệu lực của hạn ngạch thuế quan (Josling, 1998). Phương pháp cấp hạn ngạch cũng cần phải được xem xét lại. Khía cạnh này cũng đã được đề cập trong Ủy ban nông nghiệp của WTO. Rất nhiều nước chỉ trích việc cấp hạn ngạch theo hình thức “người đến trước được trước” (được áp dụng ở Liên minh châu Âu trong phần lớn các trường hợp) hay cấp hạn ngạch theo những cứ liệu lịch sử. Các nước này yêu cầu áp dụng hình thức đấu thầu cấp giấy phép (tuy nhiên, phương pháp này lại không tương thích với các cơ chế của GATT).

Thuế quan

Sức ép đòi giảm thuế hải quan cũng ngày càng gia tăng. Việc tính thuế quan, được coi là tương đối “rộng rãi” trong Vòng đàm phán

Uruguay, được nhiều nước coi là giai đoạn “bắt bulông”, và nhiệm vụ của vòng đàm phán tới là “vặn chặt những chiếc bulông đó lại”. Có rất nhiều đề xuất đã được đưa ra theo hướng này, mà nhìn bề ngoài có vẻ rất kỹ thuật, nhưng trên thực tế có nội dung rất cơ bản xét trên quan điểm bảo hộ. Chẳng hạn như đề xuất xem xét lại phương thức tính toán mức độ tiếp cận thị trường, nhằm khắc phục tình trạng không thống nhất hiện nay về các mức thuế hải quan giữa các sản phẩm, chấm dứt việc áp dụng mức thuế hải quan cao đối với các sản phẩm đặc thù. Đề xuất xem xét lại các điều khoản cho phép giảm thiểu tác động của Hiệp định Marrakech, chẳng hạn như sử dụng một cách uyển chuyển các khái niệm mức độ tiếp cận thị trường thông thường và mức độ tiếp cận thị trường tối thiểu, mức chênh lệch giữa mức thuế suất hải quan tổng hợp và mức thuế suất hải quan ứng dụng, giảm nhẹ những ràng buộc giữa các sản phẩm. Một số nước còn thẳng thừng yêu cầu Liên minh châu Âu, Mỹ và Nhật Bản phải đơn giản hoá cơ cấu thuế quan rất phức tạp của mình và nên dựa trên thuế suất hải quan *ad valorem* (tính theo giá trị). Nhằm dỡ bỏ các mức thuế suất hải quan quá cao vẫn đang được áp dụng đối với một số sản phẩm, đã có ý kiến đề xuất áp dụng cách thức tính toán mới nhằm cắt giảm mạnh mẽ các mức thuế suất cao nhất hoặc thương lượng về số lượng sản phẩm không thuộc diện chịu thuế hải quan (*zero for zero agreements*). Điều này sẽ cho phép tự do hoá nhanh hơn sự giao lưu, trao đổi trong các ngành ít nhạy cảm và không liên quan gì đến các sản phẩm khác. Cũng có ý kiến đề xuất nói lỏng những ràng buộc về mức thâm nhập thị trường tối thiểu tỷ lệ với mức tiêu thụ nội địa; sử dụng các cơ sở tính toán đã từng là điểm xuất phát cho các cam kết đưa ra năm 1994, tăng gấp đôi số lượng các cam kết này, đây là một giải pháp nhằm tránh được việc phải đàm phán lại về những cơ sở quy chiếu mới.

Điều khoản tự vệ đặc biệt

Tại cuộc họp cấp bộ trưởng tổ chức tại Xingapo năm 1996, điều khoản này được coi như một điểm cần phải được thảo luận lại. Các nước thuộc nhóm Cairns cho rằng điều khoản này là không có căn

cứ. Hạn mức làm căn cứ cho việc áp dụng điều khoản tự vệ nhiều khi rất thấp, điều này dẫn đến tình trạng thường xuyên áp dụng các mức thuế suất bổ sung. Chắc chắn sẽ có nhiều ý kiến gây sức ép để xem xét lại các mức giá này nhằm tiến tới loại bỏ hoàn toàn việc áp dụng điều khoản tự vệ.

Xuất khẩu có trợ giá

Chắc chắn sức ép sẽ ngày càng gia tăng nhằm buộc các nước tiếp tục giảm mức trợ giá cho xuất khẩu. Việc loại bỏ hoàn toàn tất cả các hình thức trợ giá cho xuất khẩu vốn đã đưa ra trong các đề xuất ban đầu của Vòng đàm phán Uruguay sẽ tiếp tục là mục tiêu trọng tâm của các cuộc đàm phán đối với các nước thuộc nhóm Cairns, ít ra là đối với một số sản phẩm. Các nước này có thể yêu cầu việc loại bỏ các hình thức trợ giá xuất khẩu vào khoảng năm 2005. Cũng có ý kiến đề xuất tăng gấp đôi những cam kết cắt giảm đã đưa ra trong Vòng đàm phán Uruguay. Những nội dung đàm phán khác sẽ tập trung vào việc xác định mức độ trợ giá xuất khẩu, đặc biệt là hình thức trợ giá chéo giữa các sản phẩm và về việc hạch toán mức trợ giúp lương thực, thực phẩm.

Tín dụng xuất khẩu

Vấn đề này vẫn chưa được giải quyết trong Vòng đàm phán Uruguay. Mỹ, Canada và các nước thuộc Liên minh châu Âu, trong đó có Pháp, đã sử dụng các điều kiện tín dụng ưu đãi như một phương tiện chinh phục thị trường. Vấn đề này đã trở nên bức xúc cùng với việc một số nhà xuất khẩu đồng ý kéo dài thời hạn thanh toán (đối với trường hợp của Mỹ, thời hạn thanh toán có thể kéo dài đến ba năm, chính điều này đã gần như gạt Liên minh châu Âu ra khỏi thị trường thịt lợn ở Hàn Quốc). Đây là một chủ đề không chỉ thuần túy nằm trong khuôn khổ các cuộc đàm phán về nông nghiệp. Những khó khăn trong việc đạt được những thoả thuận cụ thể đã làm cho các nhà xuất khẩu khác rất bất bình. Các nhà xuất khẩu này không có các nguồn lực cần thiết để có thể cạnh tranh lại. Một số người đề xuất là các nguồn tín dụng xuất khẩu này được tính đến

dưới hình thức trợ giá tương ứng trong những ràng buộc về kim ngạch xuất khẩu có trợ giá.

Thuế, phí và các hạn chế khác đối với xuất khẩu

Vấn đề thuế, phí và các hạn chế khác đối với xuất khẩu có thể cũng sẽ được đề cập. Các nước nhập khẩu như Nhật Bản hay các nước đang phát triển chỉ trích việc Liên minh châu Âu áp dụng vào đầu năm 1996 hình thức thuế nhập khẩu đối với việc nhập khẩu lúa mì. Quan điểm của các nước này cho rằng hình thức thuế như vậy sẽ làm giảm mức cung trên thị trường thế giới trong giai đoạn khan hiếm và có thể đặt ra vấn đề an ninh lương thực. Cần phải nhấn mạnh rằng hình thức thuế này là một ngoại lệ trong lịch sử và có rất ít ảnh hưởng tác động đối với các thị trường. Tuy nhiên, các nước phải phụ thuộc vào nước ngoài về mặt lương thực vẫn muốn được bảo đảm rằng trong trường hợp mất mùa trên thế giới, thì các nước này sẽ không bị ảnh hưởng bởi việc đã tham gia vào quá trình tự do hoá giao lưu, trao đổi.

"Hộp xanh lơ"

Phần lớn các nước đã coi "hộp xanh lơ" như là kết quả của sự thoả thuận giữa Liên minh châu Âu và Mỹ để vượt qua những ràng buộc về cắt giảm mức trợ giúp cho nông dân của hai nước. Những căn cứ làm cơ sở cho việc miễn giảm, xét về mặt kinh tế, rất đáng phải thảo luận; những khoản trợ giúp có liên quan đó không phải là không có tác động đối với sản xuất, cho dù là tác động không rõ ràng. Đạo luật mới của Mỹ về nông nghiệp được ban hành vào tháng 3 năm 1996 đã được soạn thảo với nội dung nhằm duy trì phần lớn các khoản thanh toán của Mỹ trong "hộp xanh lá cây". Điều này đã gây sức ép ngày càng gia tăng đòi Liên minh châu Âu phải xem xét lại quy định miễn giảm hiện nay đang áp dụng cho các khoản trợ giúp mang tính đền bù gắn với quá trình cải cách Chính sách nông nghiệp chung năm 1992 của Liên minh châu Âu, trong khi đó các khoản trợ giúp này hiện đang là một hình thức hỗ trợ rất quan trọng đối với nền nông nghiệp châu Âu. Mặc dù tình hình hỗ trợ nông nghiệp ở Mỹ có vẻ

phức tạp hơn, nhưng có thể các cuộc đàm phán sắp tới sẽ tập trung vào việc đề ra các ràng buộc chặt chẽ hơn trong việc giảm mức độ hỗ trợ trong nước.

Các hàng rào trong lĩnh vực vệ sinh dịch tễ và bảo vệ thực vật

Các quy định về thương mại quốc tế được xây dựng và đưa vào Hiệp định SPS. Tuy nhiên, nội dung hiệp định này tương đối mơ hồ. Nội dung án lệ đang được hình thành dần dần, cụ thể hoá các quy định của Hiệp định cũng không làm thoả mãn tất cả các nước. Một số nước yêu cầu rút ngắn thời hạn sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với các quy định. Một số nước khác lại đề nghị xem xét lại nội dung Hiệp định SPS theo hướng cho phép các quốc gia có quyền rộng rãi hơn nữa trong việc lựa chọn mức độ an toàn của các sản phẩm trong trường hợp người tiêu dùng có nghi ngờ đối với các tiêu chuẩn quốc tế. Mặc dù ngày càng có nhiều nước phản đối việc mở lại các cuộc thảo luận về nội dung Hiệp định, thủ tục sửa đổi lại nội dung Hiệp định hiện đang được tiến hành có thể sẽ dẫn đến việc xem xét lại cơ chế áp dụng Hiệp định.

Những vấn đề về chính sách cạnh tranh và thương mại có sự quản lý của nhà nước

Những tranh chấp liên quan đến chính sách cạnh tranh áp dụng ở các mức độ khác nhau giữa các nước có thể sẽ lại nổi lên trong tương lai, kể cả trong lĩnh vực nông nghiệp. Hoạt động thương mại của nhà nước, các cơ quan đầu mối xuất nhập khẩu của nhà nước là những cơ chế vẫn thường bị chỉ trích nhiều nhất. Tuy nhiên, vấn đề về dán nhãn hiệu hợp chuẩn xác định xuất xứ, vấn đề về tên gọi xuất xứ cũng được nêu ra. Hoạt động thương mại có sự quản lý của nhà nước trở thành một khía cạnh hết sức nhạy cảm của cạnh tranh trong chừng mực mà hệ thống quản lý thị trường của nhà nước hoạt động rất thường xuyên trong lĩnh vực nông nghiệp (các cơ quan thương nghiệp, quản lý vận tải, quản lý thị trường ...). Các cơ quan,

thiết chế của nhà nước được coi là những rào cản đối với sự vận hành của thị trường, các thành phần kinh tế tư nhân phải cạnh tranh với các doanh nghiệp độc quyền của nhà nước ở địa phương. Các quy định về thương mại quốc tế (Điều XVII, Hiệp định GATT) thừa nhận sự tồn tại của các doanh nghiệp nhà nước, nhưng cho rằng hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp này không được thực hiện trong một khuôn khổ mang tính phân biệt đối xử. Tuy nhiên, đó là các quy định trên lý thuyết, còn trên thực tế thì khác, bởi vì các cơ quan, doanh nghiệp nhà nước (ở Ôxtrâyli-a, Canada, Niu Dil-an, Mêhicô, Nhật Bản ...) vẫn thường được thành lập ra nhằm mục đích quản lý mang tính phân biệt đối xử, hoạt động sản xuất, kinh doanh theo phương thức khác với các doanh nghiệp tư nhân truyền thống (độc quyền xuất khẩu là hình thức vẫn thường được áp dụng để tận dụng ưu thế trên thị trường). Ngoài ra, sức ép dư luận cũng sẽ đòi hỏi cắt giảm vai trò của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là trong việc quản lý hạn ngạch nhập khẩu, nhà nước tránh phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp nhập khẩu cũng như giữa các nước xuất khẩu.

Các thoả thuận khu vực

Số lượng các thoả thuận khu vực ngày càng gia tăng, tuy nhiên người ta vẫn chưa biết rõ các thoả thuận khu vực này sẽ có tác động tiêu cực hay tích cực đối với đàm phán thương mại đa phương. Hiện nay, có rất nhiều các thoả thuận khu vực không đề cập lĩnh vực nông nghiệp, được coi là một lĩnh vực quá nhạy cảm. Tuy nhiên, nếu để tình trạng này kéo dài, có thể trong thời gian tới sẽ nảy sinh những vấn đề không thể giải quyết được (các liên minh thuế quan Bắc Mỹ và Nam Mỹ đã đưa vào các điều khoản liên quan đến nông nghiệp cũng giống như các hiệp định hợp tác của Liên minh châu Âu với các nước Trung Âu). Trong lĩnh vực nông nghiệp, vòng đàm phán sắp tới sẽ tạo khả năng phân loại các chính sách ("hộp xanh lá cây", "hộp xanh lơ...") trong các khối liên kết khu vực, nhằm tạo ra một sự thống nhất, tương thích giữa các thoả thuận khu vực và các thoả thuận đa phương. Người ta cũng đã đề cập việc

ban hành các quy định nhằm ngăn chặn, hạn chế, khắc phục những hệ quả tác động trái chiều của các luồng giao lưu, trao đổi trong khuôn khổ hình thành các liên minh thuế quan. Điều này có một tầm quan trọng đặc biệt đối với Liên minh châu Âu trong quá trình mở rộng thành phần và xem xét ký kết các thoả thuận thương mại khu vực với các nước ven bờ Địa Trung Hải cũng như với các nước thuộc khối Mercosur và các nước Nam Phi. Các thoả thuận nhập khẩu ưu đãi ký kết với một số quốc gia, đặc biệt là các thuộc địa cũ, trên thực tế vẫn nằm trong phạm vi hạn ngạch thuế quan nhưng cũng không làm hài lòng nhiều nước thứ ba. Cuộc tranh chấp về vấn đề nhập khẩu chuối của Liên minh châu Âu được đưa ra giải quyết tại WTO là một ví dụ minh hoạ. Thách thức đặt ra là rất lớn đối với sự phát triển kinh tế của các nước xuất khẩu có liên quan.

Các tiêu chuẩn về môi trường

Cách thức WTO áp dụng để giải quyết mối quan hệ tác động qua lại giữa lĩnh vực thương mại hàng nông sản thực phẩm và yêu cầu bảo vệ môi trường là một vấn đề vẫn còn được thảo luận nhiều. Bản báo cáo do Ủy ban thương mại và môi trường trình bày tại Xingapo năm 1996 đã làm dấy lên nhiều ý kiến phản đối mạnh mẽ. Sẽ không có khả năng WTO đóng một vai trò tích cực trong việc giải quyết mối quan hệ tác động qua lại giữa thương mại và môi trường, và WTO cũng sẽ không có khả năng để đánh giá các chính sách và các tiêu chuẩn môi trường của các nước. Một trong những nội dung quan trọng của các cuộc đàm phán có thể sẽ tập trung vào việc thành lập một tổ chức có vai trò cung cấp các chuẩn mực quy chiếu, các tiêu chuẩn, các khuyến nghị trong lĩnh vực môi trường, giống như vai trò của tổ chức *Codex Alimentarius* trong lĩnh vực y tế. Ngoài ra, cũng đặt ra vấn đề mở rộng phạm vi thẩm quyền của Codex đối với cả các vấn đề về môi trường (hoặc các vấn đề khác không có ảnh hưởng trực tiếp đến sức khoẻ con người, chẳng hạn như vấn đề về đạo đức) trong trường hợp của các sản phẩm biến đổi gen. Tuy nhiên, rất nhiều nước vẫn còn dè dặt về vai trò của các “nhân tố chính đáng” khác ngoài những nguy cơ đối với sức khoẻ con người (Khoá họp của Ủy

ban Codex về những nguyên tắc chung, tháng 9 năm 1998).

Các khía cạnh văn hoá và đạo đức

Hiệp định Uruguay đã không đề cập một cách rõ ràng vấn đề liên quan đến các sản phẩm biến đổi gen. Những yêu cầu của người tiêu dùng cũng như yêu cầu áp dụng “nguyên tắc phòng ngừa” đối lập với những yêu cầu về tự do hoá trao đổi, dỡ bỏ những biện pháp mang tính phân biệt đối xử đối với các sản phẩm này. Đây là một vấn đề hết sức quan trọng cần phải được đưa vào nội dung trao đổi của vòng đàm phán tới đây, chứ không chỉ dừng lại trong khuôn khổ của một thủ tục giải quyết tranh chấp trên cơ sở Hiệp định SPS.

Nhìn chung, vấn đề đặt ra ở đây là việc các nước đơn phương lập ra các hàng rào phi thuế quan trên cơ sở viện dẫn các tiêu chuẩn về môi trường, về đạo đức và xã hội cũng như vấn đề về khả năng các hàng rào phi thuế quan có được các nước khác chấp nhận hay không (Mahé, 1997). Việc các sản phẩm có biến đổi gen bị chối bỏ chủ yếu xuất phát từ những lý do về văn hoá, thậm chí cả những lý do về tôn giáo. Điều XX, Hiệp định GATT thừa nhận tính chính đáng của các biện pháp hạn chế về thương mại đối với việc bảo vệ các giá trị đạo đức và văn hoá. Nhưng phạm vi áp dụng thực tế của điều khoản này lại không rõ ràng. Trong lĩnh vực nông nghiệp, sự khác biệt trong quy định của các nước về vấn đề bảo vệ vật nuôi, cây trồng có thể sẽ trở thành một vấn đề quan trọng nếu như không xây dựng được các quy định chung. Trước sức ép của người tiêu dùng, Liên minh châu Âu hiện đang xây dựng, ban hành các quy định rất nghiêm khắc (thịt bê và gà nuôi lấy trứng). Nếu xây dựng được các quy định thống nhất liên quan đến các sản phẩm được trao đổi rộng rãi trong thương mại quốc tế (những biện pháp hạn chế về điều kiện nuôi gà thịt hiện đang được xem xét, với hệ quả sẽ làm tăng chi phí sản xuất trong ngành này ở Pháp lên từ 15% đến 20%), chắc chắn sẽ có ảnh hưởng đến các sản phẩm có kim ngạch xuất khẩu lớn và sự cạnh tranh của các sản phẩm nước ngoài, do chịu ít ràng buộc hơn, sẽ trở nên mạnh mẽ hơn trên thị trường nội địa.

Ổn định giá cả trên thị trường thế giới

Mặc dù quan điểm được thể hiện chắc chắn trong các văn bản chính thức, nhưng vẫn chưa có cơ sở để khẳng định rằng Hiệp định Marrakech và quá trình tự do hoá giao lưu, trao đổi nói chung sẽ góp phần làm giảm sự bất ổn định giá cả trên thị trường thế giới. Các biện pháp chiết khấu thuế theo tỷ lệ biên thiên đối với nhập khẩu đã được bãi bỏ, điều này giúp cho các nước, đặc biệt là các nước thuộc Liên minh châu Âu, tránh được ảnh hưởng của tình hình biến động giá cả, hạn chế được sự dao động giá cả trên thị trường thế giới. Tuy nhiên, cam kết cắt giảm khối lượng xuất khẩu có trợ giá đưa ra trong khuôn khổ Hiệp định Marrakech có thể sẽ làm tăng tình trạng bất ổn định giá cả trên thị trường thế giới, bởi vì mức trần về khối lượng sẽ không có những tác động mang tính “phản chu kỳ” như mức trần về giá trị. Mặt khác, quá trình tự do hoá trao đổi, về mặt lý thuyết, sẽ phải tập trung vào lĩnh vực sản xuất ngũ cốc trong một số vùng sản xuất có lợi thế so sánh. Bên cạnh yếu tố này, còn phải kể đến việc các vùng này có đặc điểm điều kiện khí hậu không ổn định. Sản lượng ngũ cốc của Bắc Mỹ rất không ổn định và có mức độ thay đổi lớn hơn so với Tây Âu. Những vấn đề này đã được Tổ chức nông nghiệp và lương thực đề cập và được Ngân hàng thế giới thừa nhận là những vấn đề rất quan trọng. Như vậy, WTO không thể nóng vội bác bỏ những quan điểm gắn vấn đề bảo hộ thông qua hàng rào thuế quan (ở châu Âu, chế độ ưu đãi của Liên minh châu Âu) với mục tiêu đạt được mức tự túc lương thực cần thiết.

Thông kê những chủ đề dự kiến sẽ được đưa vào nội dung thảo luận của các cuộc đàm phán tới đây cho thấy những vấn đề cần giải quyết rất đa dạng và rất khó xếp thứ tự ưu tiên giữa chúng. Trong bối cảnh giá cả trên thị trường đang hạ xuống, sẽ xuất hiện sức ép ngày càng gia tăng đối với việc giải quyết những điểm còn bị chỉ trích của các nước xuất khẩu lớn (nhóm Cairns và Mỹ), với những vấn đề bất đồng chính liên quan đến mức độ tiếp cận thị trường và trợ giá xuất khẩu. Xét một cách tương đối, các vấn đề về mức độ hỗ trợ tổng thể sẽ ít nhạy cảm hơn. Tuy nhiên, đây vẫn là một vấn đề có tính thời sự, vì hai lý do chính:

- Hiệp định AAUR đã đưa ra các quy định về vấn đề hỗ trợ, với xu hướng mở rộng phạm vi áp dụng của điều khoản hoà bình. Đồng thời, tình trạng bất cân bằng có thể dự kiến trước được trên thị trường nông sản châu Âu, những khó khăn về ngân sách của Liên minh châu Âu, triển vọng kết nạp các nước Trung và Đông Âu sẽ buộc Liên minh châu Âu phải cải cách chính sách nông nghiệp chung. Như vậy, việc tiến hành đánh giá tính tương thích, thống nhất của các quá trình khác nhau, của các điều kiện hỗ trợ một nền sản xuất nông nghiệp đa chức năng và duy trì một mức hỗ trợ cần thiết đối với lĩnh vực này là rất cần thiết. Quan điểm này cũng không bị phản lớn các nước đối tác của Liên minh châu Âu phản đối.
- Vấn đề bảo hộ và phương thức hỗ trợ gắn bó chặt chẽ với nhau. Vấn đề tiếp cận thị trường đòi hỏi một sự thận trọng lớn của các nước châu Âu, gắn với việc duy trì áp dụng nguyên tắc ưu đãi của Liên minh. Tuy nhiên, bên cạnh đó cũng cần nhìn thấy trước xu hướng phát triển dài hạn của cơ chế bảo hộ này, để tránh rơi vào tình trạng tương tự những gì đã diễn ra trong những năm 1980 với sự cạnh tranh của các sản phẩm thay thế ngũ cốc được sử dụng làm thức ăn gia súc.

Triển vọng phát triển cơ chế hỗ trợ nông nghiệp

Tách biệt giữa các chính sách hỗ trợ thu nhập

Vấn đề khắc phục, hạn chế những tác động tiêu cực của các chính sách quốc gia hoặc khu vực, đặc biệt là chính sách nông nghiệp chung của Liên minh châu Âu đối với giao lưu, trao đổi hàng nông sản, thực phẩm trên thị trường thế giới chính là nội dung chủ yếu trong các biện pháp được thực hiện trong khuôn khổ Hiệp định Marrakech. Đối với vấn đề này, Hiệp định AAUR chủ trương có sự “phân biệt” triệt để giữa các chính sách hỗ trợ thu nhập đối với các quyết định cung ứng sản phẩm của các nhà sản xuất, biểu hiện cụ thể bằng việc xác định các chỉ tiêu về khối lượng trong việc cắt giảm

mức hỗ trợ qua giá, xác định rõ các biện pháp hỗ trợ được phép áp dụng và được xếp trong “hộp xanh lá cây”.

6. Các tiêu chuẩn tách biệt theo quy định của Hiệp định AAUR

Điều 1. “Tiêu chuẩn cơ bản của các biện pháp được xếp vào hộp xanh lá cây”; điểm i): sự hỗ trợ (trong nước) sẽ được thực hiện trong khuôn khổ một chương trình của nhà nước với nguồn tài chính từ ngân sách công cộng và không có nội dung chuyển giao từ phía người tiêu dùng; điểm ii): sự hỗ trợ (trong nước) không được nhằm tạo ra sự hỗ trợ qua giá đối với các nhà sản xuất.

Điều 6. Hỗ trợ thu nhập tách biệt; điểm i): quyền được hưởng chi trả trong khuôn khổ cơ chế hỗ trợ thu nhập tách biệt sẽ được xác định theo các tiêu chuẩn rõ ràng, cụ thể, như các tiêu chuẩn về thu nhập, tư cách của nhà sản xuất hay chủ sở hữu đất, sử dụng các yếu tố, mức độ sản xuất trong giai đoạn chuẩn tính toán; điểm ii): đối với một năm cụ thể, khoản chi trả sẽ không phụ thuộc, cũng như không được tính dựa trên cơ sở loại hình cũng như khối lượng sản xuất (kể cả tính theo đầu gia súc) của nhà sản xuất trong năm tiếp theo giai đoạn chuẩn tính toán; điểm iii): đối với một năm cụ thể, khoản chi trả sẽ không phụ thuộc vào cũng như không được tính dựa trên cơ sở giá cả trong nước cũng như quốc tế được áp dụng cho khối lượng sản xuất được thực hiện trong năm tiếp theo giai đoạn chuẩn tính toán; điểm iv): đối với một năm cụ thể, khoản chi trả sẽ không phụ thuộc vào, cũng như không được tính dựa trên, các yếu tố sản xuất được sử dụng trong năm tiếp theo giai đoạn chuẩn tính toán; điểm v): không bắt buộc phải tiến hành sản xuất để có thể được hưởng các khoản chi trả này.

Điều 12. Các khoản chi trả trong khuôn khổ các chương trình bảo vệ môi trường ; điểm ii) : mức chi trả sẽ được giới hạn trong phạm vi chi phí phát sinh hoặc mức thu nhập giảm sút do thực hiện chương trình của nhà nước (bảo vệ môi trường, duy trì cân bằng sinh thái).

Trong bối cảnh như vậy, có thể trực tiếp xác định được vấn đề phân biệt giữa các chính sách và vấn đề về các biện pháp ràng buộc đa phương. Những đề xuất ban đầu do Ủy ban châu Âu đưa ra nhằm cải cách Chính sách nông nghiệp chung trong khuôn khổ Chương trình hành động 2000 (Agenda 2000) cũng nằm trong hướng suy nghĩ này. Điểm xuất phát ban đầu là xét những biện pháp ràng buộc đối với lĩnh vực xuất khẩu có trợ giá, nếu không tiến hành cải cách Chính sách nông nghiệp chung, thì sẽ làm gia tăng đều đặn khối lượng sản phẩm tồn kho (đặc biệt là các sản phẩm có trợ giá) của Liên minh châu Âu ngay từ năm 2000, và sẽ làm tăng chi phí ngân sách (đặc biệt là chi phí bảo quản, lưu kho). Đồng thời, vị trí, vai trò của Liên minh châu Âu trên thị trường nông sản, thực phẩm thế giới cũng sẽ bị suy giảm. Việc cải cách căn bản các cơ chế hỗ trợ nông nghiệp, một mặt cho phép điều chỉnh lại xu thế phát triển này, mặt khác, cho phép đẩy nhanh quá trình loại bỏ “hộp xanh lơ” trong khuôn khổ áp dụng điều khoản hoà bình, tăng khả năng cạnh tranh của các sản phẩm châu Âu trên thị trường nội địa, thông qua biện pháp giảm giá hoặc thông qua chính sách điều chỉnh phù hợp đối với từng loại thị trường cụ thể (chẳng hạn như thị trường sản phẩm chất lượng cao). Chỉ như vậy mới cho phép nền nông nghiệp châu Âu đối mặt có hiệu quả với sự cạnh tranh của các sản phẩm nhập khẩu, với hy vọng giảm các biện pháp bảo hộ đưa ra trong các cuộc đàm phán sắp tới.

Nhằm khắc phục những ràng buộc quy định trong Hiệp định Urugoa, chuẩn bị trước cho các cuộc đàm phán sắp tới và tận dụng triển vọng phát triển thuận lợi về mặt trung hạn của giá cả trên thị trường thế giới, giải pháp là tăng khả năng cạnh tranh qua giá của các sản phẩm nông nghiệp của Liên minh châu Âu thông qua biện pháp cắt giảm giá có bảo đảm. Giải pháp này được đưa ra dựa trên quan điểm cho rằng sự tham gia rộng rãi hơn vào thị trường thế giới là rất cần thiết để tạo ra tầm nhìn tương lai cho các nhà sản xuất nông nghiệp châu Âu và cần thiết phải giảm giá ở khâu sản xuất để có thể đối mặt có hiệu quả với sự cạnh tranh trên thị trường nội địa. Cắt giảm các loại giá có bảo đảm của Liên minh châu Âu sẽ tạo

khuôn khổ rộng rãi hơn để tạo ra tính khác biệt của các sản phẩm chất lượng cao, cho phép, ít ra là đối với một số sản phẩm cụ thể (chẳng hạn như ngũ cốc, sản phẩm từ sữa) thực hiện việc xuất khẩu không cần trợ giá một phần khối lượng sản xuất dư thừa. Nếu các khoản trợ giúp mang tính bù trừ cho việc giảm giá này được tách biệt “đầy đủ” với các yêu cầu về sản xuất và thị trường, thì định hướng phát triển tùy thuộc vào yêu cầu của thị trường của nền nông nghiệp châu Âu sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình hội nhập của các nước Trung và Đông Âu, góp phần tăng khả năng có thể chấp nhận được của chính sách nông nghiệp của Liên minh châu Âu đối với các nước đối tác trong WTO.

Xem xét chủ trương nhấn mạnh việc tách biệt giữa các chính sách như là một ràng buộc từ bên ngoài đối với nước Pháp sẽ cho phép làm sáng tỏ một số nội dung quan trọng. Những ràng buộc đưa ra chủ yếu liên quan đến lĩnh vực xuất khẩu có trợ giá, đây là ràng buộc có hệ quả tác động rõ rệt nhất mặc dù không phải là yếu tố duy nhất cần tính đến. Điều này sẽ dẫn đến một dạng phương trình cân bằng “tách biệt giữa các chính sách = xu hướng xuất khẩu”, trong khi đó vẫn chưa định hình được rõ ràng Pháp sẽ thu được gì từ hoạt động xuất khẩu trên thị trường thế giới. Liệu đây có phải là mục đích tự thân không? Hay đây là một phương tiện giải quyết tình hình mất cân đối trên thị trường nội địa? Đó có phải là một phương tiện hiệu quả nhất hay không?

Trong yêu cầu ban hành các ràng buộc đa phương cũng cho thấy cần có sự tách biệt triệt để giữa các chính sách. Tuy nhiên, đối với một số quy định do Ủy ban châu Âu đề xuất rõ ràng còn có những ý kiến chỉ trích, vì chưa đạt được mức độ tách biệt cần thiết. Chẳng hạn như trường hợp áp dụng các khoản trợ cấp tính theo đầu gia súc trong ngành nuôi bò lấy sữa, trường hợp áp dụng hình thức thưởng theo đầu gia súc (bò sữa) để bù trừ lại mức giá sụt giảm, duy trì các hình thức trợ giúp đặc thù trong một số ngành trồng trọt (chẳng hạn như lúa mì) làm sai lệch những quyết định lựa chọn sản xuất. Nhìn chung, mức độ tách biệt giữa các hình thức trợ cấp theo “Gói Santer” vẫn chưa đạt mức cần thiết để có thể đáp ứng được các tiêu chuẩn

của “hộp xanh lá cây”, ngay cả khi các khoản trợ cấp này được thực hiện theo hướng chuyển từ hỗ trợ qua giá sang hỗ trợ trực tiếp (Butault và những người khác, 1998). Như vậy, cần phải xác định xem sự tách biệt giữa các hình thức hỗ trợ có phải nằm trong triển vọng chung là nâng cao hiệu quả kinh tế không. Việc nâng cao hiệu quả kinh tế sẽ có những lợi ích về mặt dài hạn, ít ra là đối với Liên minh châu Âu.

7. Vấn đề nông nghiệp trong “Chương trình hành động 2000”

Những đề xuất ban đầu của Ủy ban châu Âu trong khuôn khổ dự thảo Agenda 2000 nhằm làm sâu sắc thêm (trường hợp của ngành sản xuất ngũ cốc và thịt bò) hoặc mở rộng phạm vi (trường hợp của các sản phẩm từ sữa) của đợt cải cách năm 1992, giảm mức độ hỗ trợ qua giá, bù đắp lại một phần thu nhập giảm sút do áp dụng các biện pháp hỗ trợ trực tiếp dựa trên diện tích (các diện tích trồng ngũ cốc và cây lấy tinh bột lớn) hoặc dựa trên đầu gia súc (sản xuất thịt bò, sản xuất sữa).

Trong dự thảo Agenda 2000 đưa ra vào tháng 3 năm 1998, Ủy ban châu Âu đã đề xuất những nội dung cải cách sau đây:

Ngành sản xuất ngũ cốc, canh tác cây lấy tinh bột, cây lấy prôtêin. Giảm mức giá can thiệp xuống 20% trong năm 2000, từ 119 ecu xuống còn 96 ecu/tấn. Trợ cấp trực tiếp tính theo héc-ta, không phân biệt lĩnh vực trồng trọt với mức 66 ecu/tấn nhân với sản lượng ngũ cốc chuẩn trong vùng được xác định trong đợt cải cách tháng 5 năm 1992, kể cả đối với ngũ cốc đã thu hoạch đang được bảo quản (bãi bỏ tiêu chuẩn diện tích cơ bản đối với ngô, nhưng duy trì tiêu chuẩn sản lượng đặc thù đối với các ngành trồng trọt dùng nhiều nước); mức bổ sung 6,5 ecu/tấn đối với ngành trồng cây lấy prôtêin; tỷ lệ đất bỏ hoá bắt buộc là bằng 0; bãi bỏ hình thức đất bỏ trống đặc biệt, duy trì hình thức đất bỏ trống tự nguyện, số héc-ta đất bỏ trống sẽ được hưởng trợ cấp trực tiếp không phân biệt giữa các ngành trồng trọt như đã xác định ở trên.

Ngành sản xuất thịt bò. Giảm mức giá hỗ trợ 30% trong giai đoạn 2000-2002, từ 2780 ecu/tấn xuống còn 1950 ecu/tấn; bãi bỏ các hình thức can thiệp; duy trì giá thị trường ở mức cao, dao động ở mức 1950 ecu/tấn thông qua các biện pháp bảo hộ đầu vào, các biện pháp hỗ trợ xuất khẩu, áp dụng chế độ hỗ trợ tích trữ, lưu kho của tư nhân, lượng hàng tích trữ, lưu kho sẽ được đưa ra bán khi giá thị trường giảm xuống dưới mức 103% mức giá mong muốn (1950 ecu/tấn) ; bù trừ lại khoản thu nhập giảm sút bằng việc tăng mức thưởng theo đầu gia súc: từ 145 ecu lên 180 ecu/đầu gia súc (mức thưởng hàng năm áp dụng đối với bò đang cho sữa), từ 135 ecu lên 220 ecu/đầu gia súc (mức thưởng một lần đối với bò đực trưởng thành), từ 109 ecu lên 179 ecu/đầu gia súc (mức thưởng hai lần áp dụng đối với bò các loại); khả năng áp dụng mức thưởng tính theo đầu gia súc đối với bò cái chưa cho sữa (mức thưởng tối đa tương ứng 20% mức thuế hải quan), áp dụng mức thưởng đối với bò thịt cho bò lấy sữa; áp dụng các cơ chế thưởng khác nhau (tách tổng giá trị khoản trợ giúp trực tiếp thành khoản trợ giúp cơ bản của Liên minh châu Âu và khoản trợ giúp bổ sung tùy theo quy định của các quốc gia; ấn định mức trần trong khu vực đối với việc thưởng cho đầu gia súc (áp dụng cho bò đực); ấn định mức trần cá biệt đối với việc thưởng theo đầu gia súc áp dụng cho bò đang lấy sữa ; giới hạn tổng số đầu gia súc được hưởng hình thức thưởng đặc biệt và hình thức thưởng theo đầu gia súc áp dụng cho bò đang lấy sữa, ở mức 2 đơn vị đầu gia súc (UGB - Unités de Gros Bovins) trên một héc-ta trồng cỏ với việc cấp bổ sung 100 ecu/đầu gia súc trong trường hợp mật độ thấp hơn 1,4 UGB và trong trường hợp áp dụng kỹ thuật sản xuất quảng canh (chăn thả gia súc); trợ cấp bổ sung theo đầu gia súc hoặc theo đơn vị héc-ta trồng cỏ thường xuyên).

Ngành sản xuất sữa và các sản phẩm từ sữa. Duy trì chế độ hạn ngạch sữa trong sáu năm; tăng khối lượng chuẩn của Liên minh châu Âu lên 2%, chia làm bốn giai đoạn, tương ứng với nhịp độ cắt giảm các loại giá hỗ trợ, ưu tiên cấp khối lượng bổ sung cho các nông dân trẻ và các nhà sản xuất trong các vùng núi. Cắt giảm 15% các mức giá can thiệp đối với sản phẩm bơ và sữa bột, cắt giảm chia làm

bốn lần bằng nhau. Bù đắp lại phần thu nhập giảm sút bằng hình thức thưởng theo đầu gia súc ở mức 100 ecu/đầu gia súc trong năm 2003 và các năm tiếp theo; thưởng theo đầu gia súc áp dụng cho ngành sản xuất bò thịt (thay đổi tùy theo từng nước thành viên); tách khoản trợ cấp trực tiếp thành khoản trợ cấp cơ bản của Liên minh châu Âu và khoản trợ cấp bổ sung tùy theo quy định của từng nước giống như khoản trợ cấp áp dụng cho ngành sản xuất bò thịt.

Phát triển nông thôn và các biện pháp khác. Ban hành các quy định mới về phát triển nông thôn thay thế quy định hiện nay về “các quỹ cơ cấu” của Quỹ định hướng và bảo đảm sản xuất nông nghiệp, thay thế bốn văn bản quy định về “các mục tiêu 5a”, ba văn bản quy định về các biện pháp hỗ trợ đợt cải cách Chính sách nông nghiệp chung vào tháng 5 năm 1992, thay thế văn bản quy định về hỗ trợ cơ cấu cho ngành lâm nghiệp: đơn giản hoá các tiêu chuẩn lựa chọn, đưa các mục tiêu về môi trường vào trong các tiêu chuẩn lựa chọn để trợ cấp cho các vùng khó khăn. Khẳng định quyết tâm giải quyết một số vấn đề liên quan đến các sản phẩm có biến đổi gen trong một văn bản quy định thống nhất về các điều kiện kinh tế, điều tiết và xác định mức trần trợ cấp trực tiếp đối với thu nhập.

Ủy ban cũng bày tỏ quyết tâm đáp ứng tốt hơn những đòi hỏi của xã hội liên quan đến sự đóng góp của nông nghiệp vào vấn đề bảo vệ môi trường, quy hoạch lãnh thổ, cung cấp nguồn thực phẩm sạch và đích thực “của tự nhiên”, ít ra nhằm phục vụ một nhóm người tiêu dùng nhất định. Có thể nói rằng, cho đến nay, Chính sách nông nghiệp chung của Liên minh châu Âu đã có những tác động tiêu cực đối với môi trường, khuyến khích sử dụng các sản phẩm tiêu thụ trung gian thông qua một mức giá hỗ trợ cao. Chính sách này góp phần không đáng kể vào việc quy hoạch lãnh thổ, hỗ trợ với tỷ lệ cao cho sản xuất nông nghiệp trong các vùng đồng bằng. Điều này đang làm xuất hiện một mô hình nông nghiệp độc đáo ở châu Âu, dựa trên việc thừa nhận tính đa chức năng của nền nông nghiệp châu Âu theo ba nguyên tắc:

- Chức năng kinh tế của nền nông nghiệp châu Âu đòi hỏi phải

phát triển “một nền nông nghiệp có sức cạnh tranh cao, đủ sức đứng vững trên thị trường thế giới mà không cần phải dựa quá nhiều vào các biện pháp trợ cấp, vốn ngày càng ít được chấp nhận trên thị trường thế giới”.

- Chức năng môi trường của nông nghiệp đòi hỏi phải áp dụng “các phương pháp sản xuất ... sạch, bảo vệ môi trường, cung cấp các sản phẩm có chất lượng đáp ứng những đòi hỏi của xã hội”.
- Chức năng quy hoạch lãnh thổ của nông nghiệp đòi hỏi phải phát triển “một nền nông nghiệp ... đa dạng ..., trong đó không chỉ có nhiệm vụ sản xuất mà còn có nhiệm vụ duy trì sự đa dạng của môi trường tự nhiên, phát triển năng động các vùng nông thôn, tạo và duy trì việc làm”.

Các đề xuất của Ủy ban châu Âu đưa ra nhằm dung hoà các mục tiêu này với các mục tiêu nhằm bảo đảm năng lực cạnh tranh của nền nông nghiệp châu Âu. Điều này thể hiện qua việc đề xuất các biện pháp hỗ trợ liên quan đến các điều kiện về kinh tế, xác định mức trần và điều tiết các khoản trợ giúp trực tiếp. Những hoạt động tích cực nhằm phát triển một nền nông nghiệp bảo vệ môi trường tốt hơn sẽ được tăng cường hơn nữa, thông qua việc tăng các nguồn lực dành cho việc áp dụng các biện pháp bảo vệ môi trường, chuyển đổi cơ chế hỗ trợ cho các vùng khó khăn thành một công cụ để ổn định và phát triển (trong chừng mực có thể) các hình thức canh tác sử dụng ít hơn các sản phẩm đầu vào. Ủy ban châu Âu nhấn mạnh rằng chính sách nông nghiệp, nông thôn này sẽ có chức năng bù trừ lại những tác động của chính sách thị trường, bảo đảm những chi phí để cho nông nghiệp tham gia tốt hơn vào nhiệm vụ quy hoạch lãnh thổ và bảo vệ môi trường so với trước đây.

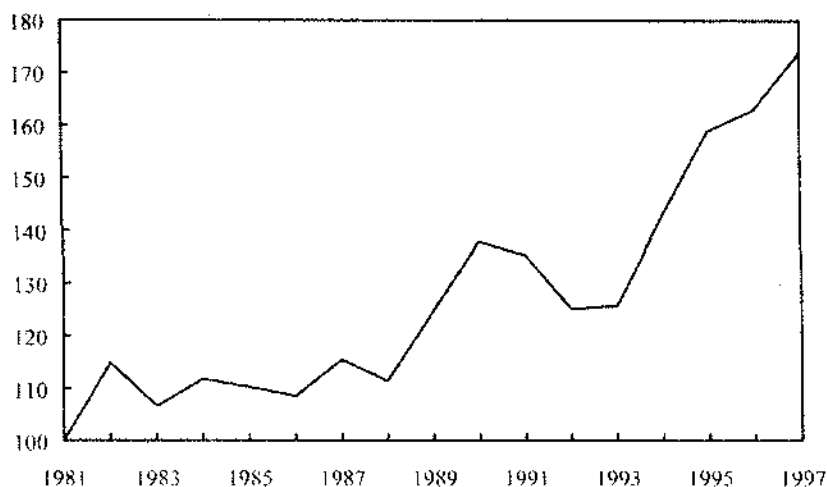
Đạo luật Công bằng của Mỹ ban hành năm 1996 đánh dấu một bước ngoặt quan trọng trong quá trình tách biệt các chính sách hỗ trợ thu nhập của Mỹ, có thể sẽ dẫn đến việc thay thế hệ thống “deficiency payments” trước đây bằng các hình thức trợ cấp trực tiếp

hoàn toàn tách biệt với giá cả và mức độ sản xuất. Đây chính là một ví dụ minh chứng điển hình. Đạo luật này đã đặt Mỹ vào thế mạnh để có thể, trong các cuộc đàm phán tới đây, đòi hỏi dỡ bỏ các biện pháp hỗ trợ làm sai lệch các luồng giao lưu, trao đổi. Tuy nhiên, việc thông qua đạo luật này lại chủ yếu xuất phát từ những lý do trong nước. Trước tiên, đó là giúp nền nông nghiệp Mỹ vượt qua được những ràng buộc của hệ thống quy định quản lý (tỷ lệ đất bỏ hoá, các nghĩa vụ về bảo vệ môi trường) đang ảnh hưởng đến sức cạnh tranh của nền nông nghiệp Mỹ, tạo cho nông dân khả năng tự do lựa chọn luân canh (Blanchet, Chéreau và các cộng sự, 1996).

Trước khi đi vào phân tích các quan điểm này trong bối cảnh của châu Âu, chúng ta có thể nhận thấy rằng, ngay cả xét trên quan điểm phân phối lại thu nhập, các chính sách hỗ trợ qua giá được áp dụng trước năm 1993 đã không tạo điều kiện thuận lợi cho việc nâng cao thu nhập từ nông nghiệp, trong khi đây lại là mục tiêu chính của các chính sách này, mặc dù đã nâng cao được năng suất sản xuất gắn với việc giảm số việc làm trong lĩnh vực nông nghiệp. Trái lại, các biện pháp trợ cấp trực tiếp được thực hiện trong khuôn khổ đợt cải cách năm 1992 đã góp phần bù đắp lại hoàn toàn mức giảm giá và cho phép nâng cao mức thu nhập từ nông nghiệp ở Pháp.

Chừng nào các biện pháp trợ cấp còn được gắn với sản phẩm hoặc các yếu tố sản xuất, thì việc đánh giá tác động ảnh hưởng về mặt dài hạn của các phương thức trợ giúp khác nhau (tức là tác động thực tế trong việc phân phối lại thu nhập), ngoài những tác động nhận thấy trước mắt, sẽ còn khó khăn, phức tạp, vì cần phải tính đến tất cả những thay đổi về giá cả, tỷ lệ sinh lời của các nguồn vốn nông nghiệp. Như vậy, chi phí trợ giúp mà người tiêu dùng và người đóng thuế phải chịu sẽ cao hơn mức tăng thu nhập của nông dân xuất phát từ việc áp dụng các chính sách nông nghiệp. Yếu tố ít thay đổi nhất chính là đất đai, do vậy, việc áp dụng các biện pháp trợ cấp không được tách biệt có xu hướng làm tăng giá trên thị trường đất đai, suy cho cùng chỉ có lợi cho những người sở hữu loại vốn này. Xét trên quan điểm này, tỷ lệ đóng góp của Pháp tương đối thấp so với các nước khác trong OECD (Bureau, 1998).

1. Mức thu nhập bình quân từ nông nghiệp tính theo từng hộ sản xuất nông nghiệp



Nguồn: Viện thống kê và nghiên cứu kinh tế.

Tuy nhiên, một trong những nhược điểm đầu tiên của hình thức hỗ trợ không được tách biệt là làm sai lệch sự lựa chọn của các nhà sản xuất và người tiêu dùng, mức giá cao một cách giả tạo một mặt sẽ khiến các nhà sản xuất duy trì hoạt động ở mức độ cao quá mức cần thiết khi so sánh chi phí bỏ ra với giá trị xã hội của các sản phẩm được cung cấp, mặt khác sẽ hạn chế quá mức nhu cầu của người tiêu dùng, cả người tiêu dùng cuối cùng và người tiêu dùng các sản phẩm của ngành công nghiệp thực phẩm.

Như vậy, chủ trương tách biệt các hình thức trợ giúp trước tiên sẽ dẫn đến việc áp dụng các nguyên tắc chung của ngành phân tích kinh tế, đòi hỏi phải sử dụng các công cụ khác nhau để bảo đảm thu nhập công bằng giữa các nhà sản xuất, bảo đảm hiệu quả sử dụng các nguồn lực, tránh lãng phí. Nói một cách cụ thể, cần phải sử dụng các hình thức chuyển giao theo mức khoán hoặc được tách biệt để phục vụ mục tiêu phân phối lại thu nhập, dựa trên hệ thống giá cạnh tranh trên thị trường để bảo đảm hiệu quả cung cấp, sử dụng các nguồn lực. Dĩ nhiên, ở đây cần phải tính đến những khía cạnh chưa hoàn hảo của thị trường, và mục tiêu đặt ra là nhằm hạn chế tối đa

những lệch lạc do biện pháp hỗ trợ gây ra chứ không nhằm đạt được một sự tách biệt hoàn hảo (là một điều phi thực tế). Tuy nhiên, không thể bỏ qua quan điểm này khi giải quyết vấn đề điều tiết thị trường nông sản.

Yếu tố cầu trong lĩnh vực nông nghiệp có tính chất rất phân tán. Đây cũng là lĩnh vực có thể xác định được dễ dàng độ nhạy cảm của các hành vi cầu và cung trên thị trường trước sự biến động của giá cả. Có thể minh chứng điều này thông qua các mô hình toán kinh tế trong lĩnh vực nông nghiệp, hay một cách cụ thể hơn, thông qua sự quan sát quá trình chiếm lĩnh thị trường trong ngành thức ăn gia súc sau đợt giảm giá trong các ngành trồng trọt lớn cùng với việc cải cách Chính sách nông nghiệp chung. Tương tự như vậy, giá tương đối đóng một vai trò quyết định đối với việc tiêu thụ các loại thịt, giá tương đối của gia cầm so với bò đã giảm liên tục trong vòng 25 năm qua do giảm chi phí sản xuất nhờ tăng nhanh hiệu suất sản xuất, bên cạnh đó có cả tác động của xu hướng giảm giá ngũ cốc.

Những chỉ tiêu bỏ phí gắn với những sai lệch do các hình thức hỗ trợ qua giá gây ra thể hiện cụ thể thành các vấn đề về sản xuất dư thừa trong khuôn khổ áp dụng Chính sách nông nghiệp chung từ những năm 1980. Nhìn xa hơn một chút, có thể dự kiến trước được tình trạng gia tăng đều đặn lượng hàng hoá dự trữ, lưu kho và các chi tiêu ngân sách có liên quan. Kết quả đánh giá mức gia tăng từ nay đến năm 2000 do Ủy ban châu Âu, Viện nghiên cứu chính sách nông nghiệp của các trường Đại học Iowa và Missouri (FAPRI) và Bộ Nông nghiệp Mỹ cho phép đánh giá được những sự mất cân đối cần khắc phục (bảng 1).

Trên cơ sở những dự đoán này, có thể thấy rằng, xét trên những cam kết đưa ra trong việc cắt giảm tỷ lệ xuất khẩu có trợ giá, thị trường nông sản châu Âu sẽ có sự mất cân đối ngày càng gia tăng. Để khôi phục lại sự cân bằng trên thị trường, có thể sẽ phải duy trì tỷ lệ bỏ trống đất là 30% vào năm 2005 (đối với ngũ cốc), cắt giảm mức sản xuất xuống 20% (đối với thịt bò) và giảm hạn ngạch sữa xuống 5%.

1. Mất cân đối trên thị trường của Liên minh châu Âu
(triển vọng đến năm 2005)
(trước khi áp dụng các biện pháp điều chỉnh)

Mức hàng hoá tích trữ, lưu kho cuối kỳ (2005) so với sản lượng hàng năm	Lúa mì	Ngũ cốc hạng hai (ngô, lúa mạch)	Thịt bò	Phomat	Sữa bột	Bơ
Ủy ban châu Âu	48	23	20	2	20	0
Đánh giá của Mỹ	(34;63)	(6;48)	(11;35)			
• Các trường đại học FAPRI	9	18	20	22	20	13
• Bộ Nông nghiệp Mỹ	14	12	14(*)	-	-	-

Ghi chú: (*) Sau khi áp dụng các biện pháp quản lý sản xuất.

Nguồn: Butault và những người khác, 1998.

Ở cấp độ toàn Liên minh châu Âu, việc sử dụng rộng rãi các cơ chế giá để điều tiết thị trường, tức là cắt giảm các mức giá hỗ trợ, cắt giảm trợ giá xuất khẩu, sẽ có tác động tích cực về mặt dài hạn nếu đưa vào các mức thặng dư của tất cả những tác nhân có liên quan. Người tiêu dùng (kể cả người tiêu dùng cuối cùng và người tiêu dùng các sản phẩm của ngành công nghiệp thực phẩm) và người đóng thuế dĩ nhiên sẽ là những người được lợi. Bên cạnh đó, nó cho phép ổn định giá cả trên thị trường thế giới. Nếu xét trên khía cạnh thu nhập ròng, chứ không xét trên khía cạnh khối lượng xuất khẩu, thì lợi ích đối với một khu vực xuất khẩu trong việc khai thác thế mạnh thị trường của mình đối với thương mại nông sản quốc tế không phải là trợ giá cho xuất khẩu, mà trái lại, là hạn chế mức trợ giá xuất khẩu để cải thiện tình hình giá cả (Bureau và Formery, 1987). Xét trên quan điểm này, sẽ không có gì ngạc nhiên khi thấy rằng những chỉ trích gay gắt nhất đối với Chính sách nông nghiệp chung của Liên minh châu Âu là từ các nước lớn khác trong lĩnh vực xuất khẩu nông sản (Mỹ, nhóm Cairns). Hiệp định AAUR thể hiện một bước thoả hiệp với các nước này để cho phép các nước này bán

sản phẩm của mình với giá cao hơn, khai thác tốt hơn những lợi thế so sánh của mình, chứ không phải thể hiện các nguyên tắc chung của quá trình tự do hoá giao lưu, trao đổi trong một khuôn khổ đa phương. Tình hình thương mại của Mỹ vào thời điểm bắt đầu tiến hành vòng đàm phán trong lĩnh vực nông nghiệp sẽ chỉ làm gay gắt thêm mâu thuẫn giữa Liên minh châu Âu và nước này trong lĩnh vực hỗ trợ nông nghiệp, đặc biệt là vấn đề trợ giá xuất khẩu.

Trước khi áp dụng các biện pháp đi kèm, quá trình tách biệt giữa các biện pháp hỗ trợ có lợi cho các nước thuộc Liên minh châu Âu, với tư cách là các nước tiêu thụ sản phẩm. Chính điều này làm căn cứ cho việc áp dụng nguyên tắc trợ giúp trực tiếp mang tính đền bù cho các nhà sản xuất chịu thiệt hại do việc giảm giá. Việc cấp các khoản đền bù đó cũng phù hợp với các thông lệ vẫn thường được áp dụng từ trước đến nay trong Liên minh châu Âu liên quan đến việc phát triển các khoản chuyển giao trong khuôn khổ ngân sách của Liên minh châu Âu. Việc sử dụng ngân sách của Liên minh châu Âu chủ yếu có vai trò nhằm làm cho tất cả các nước có liên quan chấp nhận các giai đoạn mới của quá trình xây dựng Liên minh châu Âu, chẳng hạn như kết nạp thành viên mới hoặc áp dụng các chính sách mới.

Trong điều kiện này, việc giảm giá mang tính thể chế gắn với việc áp dụng các hình thức trợ cấp trực tiếp chính là phương tiện tốt nhất để khắc phục những ràng buộc quy định trong Hiệp định AAUR về vấn đề trợ giá xuất khẩu. Điều này là có cơ sở khi chúng ta so sánh các phương tiện khác nhau được sử dụng để thực hiện các cam kết của Pháp về cắt giảm kim ngạch xuất khẩu có trợ giá. Khung 8 dưới đây minh hoạ cho sự so sánh này, nêu ra những hệ quả của việc chuyển từ cơ chế điều tiết về khối lượng sang cơ chế cắt giảm giá cho phép xuất khẩu không có hoàn thuế. Về điểm này cũng vậy, nếu chúng ta đưa vào tất cả các tác nhân của châu Âu, thì việc chuyển đổi sẽ mang lại nhiều lợi ích cho người tiêu dùng do việc giảm giá. Nhưng đây không phải là yếu tố duy nhất cần phải tính đến.

Rõ ràng, cơ chế điều tiết về mặt khối lượng đối với một ngành (ví dụ như thông qua áp dụng tỷ lệ đất bỏ trống, hạn ngạch hoặc các hình thức quản lý khác) đòi hỏi phải dựa trên những cứ liệu lịch sử.

Điều này không bảo đảm tính hiệu quả và lại đòi hỏi những chi phí đắt đỏ, bởi vì những cứ liệu lịch sử được lấy ra từ một hệ thống giá cả đã bị làm sai lệch. Do vậy, việc lựa chọn các công cụ phù hợp để đáp ứng những ràng buộc trong vấn đề xuất khẩu có trợ giá không phải là một việc làm vô ích đối với các nhà sản xuất, người tiêu dùng và người đóng thuế. Việc giảm giá còn có một lợi ích khác là khắc phục tình trạng phí phạm do việc bỏ trống đất gây ra. Hơn nữa, đây lại là một lợi ích trực tiếp đối với các nhà sản xuất.

Đối với các nhà sản xuất nói chung, việc chuyển từ cơ chế điều tiết về mặt khối lượng (hạn ngạch, quy định tỷ lệ bỏ trống đất) sang cơ chế cắt giảm giá để đáp ứng các ràng buộc trong vấn đề xuất khẩu có trợ giá cần phải được xem xét trên hai khía cạnh: khía cạnh thứ nhất mang tính bất lợi, việc giảm giá nông sản sẽ tiếp tục diễn ra, mặc dù vẫn có hy vọng về một sự tăng giá trên thị trường thế giới so với thời kỳ ban đầu; khía cạnh thứ hai có lợi hơn thể hiện ở việc giảm chi phí ở một cấp độ sản xuất cụ thể. Mặt khác, sự phân bổ lợi ích và thiệt hại giữa các nhà sản xuất nông nghiệp đi theo chiều hướng có lợi cho các nhà sản xuất có năng suất cao, tăng được thị phần, thu được những khoản lợi nhuận tương ứng.

Trong ngành sản xuất ngũ cốc, đợt cải cách năm 1992 đã tạo điều kiện rút ngắn khoảng cách mặt bằng giá cả của Liên minh châu Âu so với giá cả trên thị trường thế giới. Việc thống nhất mặt bằng giá cả này sẽ cho phép khắc phục được những ràng buộc của Hiệp định AAUR liên quan đến vấn đề xuất khẩu có trợ giá, và do đó khắc phục được vấn đề phải bỏ trống đất mà chúng tôi đã nhấn mạnh đến nhược điểm của nó. Những người ủng hộ quan điểm này vẫn thường nhấn mạnh đến sự cần thiết phải tăng cường hoạt động xuất khẩu của Pháp, nâng cao năng lực cạnh tranh sản phẩm ngũ cốc của Liên minh châu Âu trên thị trường quốc tế. Tuy nhiên, như vậy là đã quá nhấn mạnh đến khía cạnh sản xuất của nền nông nghiệp Pháp.

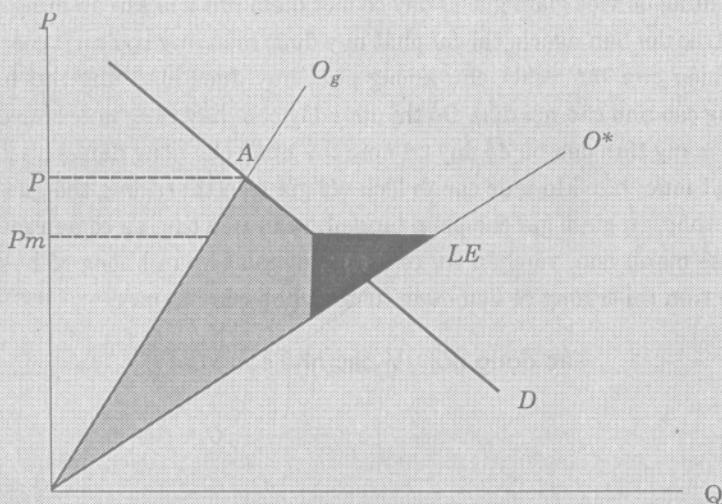
Phân tích trên đây cho phép khẳng định quan điểm thu hẹp dần khoảng cách về mặt bằng giá cả mang tính thể chế đối với sản phẩm ngũ cốc trên thị trường thế giới, nhưng dựa trên những căn cứ hoàn

toàn khác: vấn đề đặt ra không phải là chiếm lĩnh thị phần (tính bằng khối lượng) trên thị trường thế giới bằng mọi cách, mà là phải biết khai thác được những lợi thế so sánh của nước Pháp trong nền nông nghiệp châu Âu, những lợi thế so sánh không thể phủ nhận với sản lượng ngũ cốc cao hơn gần 30%; tránh tình trạng phí phạm do biện pháp quản lý mức cung về mặt khối lượng của Liên minh châu Âu gây ra.

8. Tính thiếu hiệu quả của cơ chế điều tiết về mặt khối lượng trong ngành sản xuất ngũ cốc

Trên cơ sở phương pháp phân tích truyền thống về cân bằng bộ phận áp dụng cho thị trường nông sản châu Âu, có thể rút ra được một khuôn khổ quy chiếu để so sánh giữa cơ chế điều tiết về mặt khối lượng và cơ chế cắt giảm giá, với tư cách là các phương tiện được sử dụng để đáp ứng những ràng buộc trong vấn đề cắt giảm kim ngạch xuất khẩu có trợ giá. Trong những đồ thị dưới đây, chúng tôi trình bày đơn giản hoá một cách tối đa, xem xét trường hợp cấm xuất khẩu có trợ giá, và điểm quy chiếu được lấy ở đây là cơ chế điều tiết về khối lượng thể hiện ở việc quy định hạn ngạch mức cung đối với các nhà sản xuất, chẳng hạn như thông qua quy định tỷ lệ bỏ trống đất bắt buộc để bảo đảm sự cân bằng giữa cung và cầu (D) thể hiện qua giá trong thị trường nội địa (P). Với mức giá này, đường cong về mức cung sẽ đi từ O^* đến O_g , cân bằng với những hạn chế về số lượng và biện pháp hỗ trợ giá tương ứng với điểm A. Việc giảm giá trên thị trường thế giới sẽ tạo ra sự cân bằng tại điểm LE. Dĩ nhiên, người tiêu dùng sẽ được hưởng lợi từ việc giảm giá từ điểm P đến Pm. Tuy nhiên, lợi ích thu được không ngang bằng nhau giữa nhà sản xuất và người tiêu dùng, đồ thị dưới đây cho phép hình dung được (vùng xám) mức lợi ích tổng thể thu được đối với cộng đồng (Liên minh châu Âu). Mức lợi ích càng lớn khi mức chênh lệch giữa giá trên thị trường nội địa và giá trên thị trường thế giới càng cao và người sản xuất có thể xuất khẩu không có hoàn thuế.

Sự vận hành của thị trường trong điều kiện không có trợ giá xuất khẩu



O^* : Đường biểu thị mức cầu hiệu quả (chi phí gộp)

O_g : Đường biểu thị mức cầu có hạn ngạch

P_m : Giá trên thị trường thế giới

P : Giá hỗ trợ

A: Sự cân bằng với các hạn chế về khối lượng và hỗ trợ về giá

LE: Cân bằng với giá trên thị trường thế giới

— Mức thặng dư (+) gắn với việc ngừng áp dụng cơ chế điều tiết về khối lượng

Trong đó:

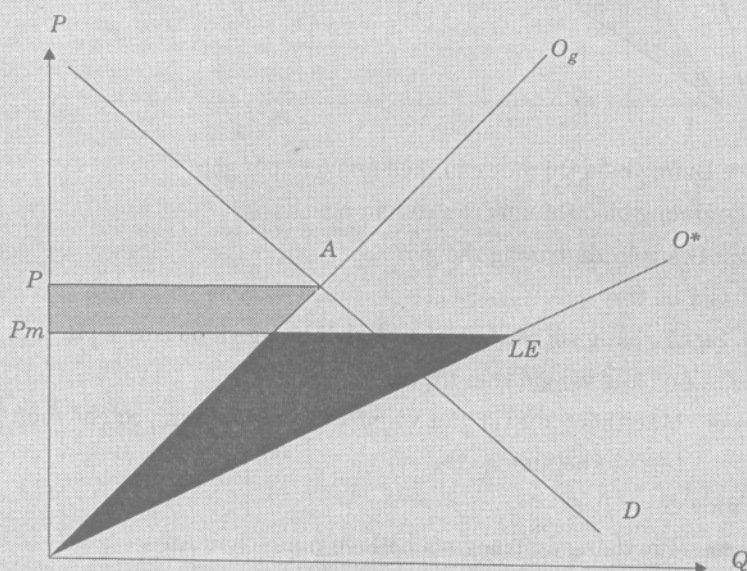
■ Mức thặng dư trong nội bộ Liên minh châu Âu

▒ Mức thặng dư gắn với việc xuất khẩu ngoài Liên minh châu Âu.

Đồ thị này cho thấy khả năng xuất khẩu không có hoàn thuế ngoài Liên minh châu Âu không phải là yếu tố duy nhất cần tính đến. Những lợi ích về tăng hiệu quả sản xuất (do không phải bỏ trống đất sản xuất), nâng cao nhu cầu nội địa (chẳng hạn như “hiệu ứng năng lực cạnh tranh” đối với sản phẩm thức ăn gia súc) cũng rất quan trọng, nếu không muốn nói là còn quan trọng hơn thế nữa. Các yếu tố này đóng vai trò quyết định trong việc xác định mức lợi ích mang lại cho

các nhà sản xuất, những người được hưởng lợi trực tiếp từ việc nâng cao hiệu quả sản xuất, bù đắp lại một phần mức chuyển giao cho người tiêu dùng do việc giảm giá. Ở đây có một điểm lưu ý là khi áp dụng cơ chế trao đổi hạn ngạch, thì chỉ phát huy được hiệu ứng thứ nhất (nâng cao hiệu quả sản xuất), chứ không phát huy được hiệu ứng thứ hai (nâng cao nhu cầu nội địa). Đồ thị dưới đây cho thấy rằng mức chuyển giao mang tính đền bù để duy trì mức thu nhập cho nông dân châu Âu sẽ đạt mức thấp khi mức chênh lệch với giá trên thị trường thế giới ở mức thấp, sự giảm giá cho phép tăng nhu cầu tiêu thụ, sự co giãn mức cầu sẽ mạnh hơn, và châu Âu có khả năng xuất khẩu không có hoàn thuế trên thị trường có liên quan (trường hợp của lúa mì).

Tác động đối với các nhà sản xuất



O^* : Đường biểu thị mức cầu hiệu quả (chi phí gộp)

O_g : Đường biểu thị mức cầu có hạn ngạch

P_m : Giá trên thị trường thế giới

P : Giá hỗ trợ

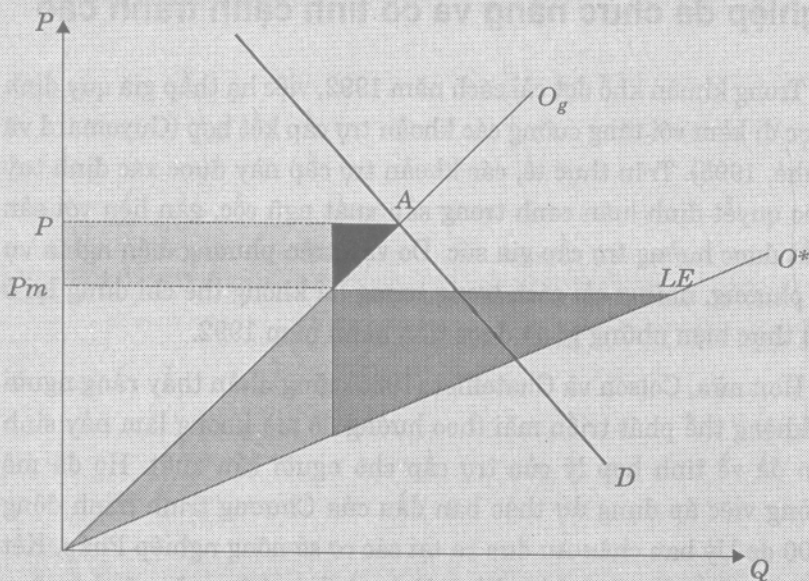
A : Sự cân bằng với các hạn chế về khối lượng và hỗ trợ về giá

LE : Cân bằng với giá trên thị trường thế giới

Thiệt hại do giảm giá

Nâng cao hiệu quả sản xuất.

Tác động đối với các nhà sản xuất có năng suất cao



O^* : Đường biểu thị mức cầu hiệu quả (chi phí gộp)

O_g : Đường biểu thị mức cầu có hạn ngạch

P_m : Giá trên thị trường thế giới

P : Giá hỗ trợ

A : Sự cân bằng với các hạn chế về khối lượng và hỗ trợ về giá

LE : Cân bằng với giá trên thị trường thế giới

■ Mức thặng dư trong nội bộ Liên minh châu Âu

■ Mức thặng dư gắn với việc xuất khẩu ngoài Liên minh châu Âu.

■ Chuyển dịch lợi nhuận cho các nhà sản xuất có năng suất cao và tăng lợi nhuận trên thị trường Liên minh châu Âu và thị trường thế giới

■ Thiệt hại của các nhà sản xuất kém hiệu quả (= Mức lợi nhuận thu được trong trường hợp chuẩn quy chiếu)

Cuối cùng, và điều này rất quan trọng đối với nền nông nghiệp Pháp, trong số các nhà sản xuất có hoạt động hiệu quả, chính những nhà sản xuất có hiệu quả cao nhất sẽ thu lợi nhiều hơn so với các nhà sản xuất khác, việc thôi áp dụng cơ chế điều tiết về khối lượng cho phép tăng thị phần của các nhà sản xuất này trên thị trường của Liên minh châu Âu.

Những công cụ hỗ trợ đối với một nền nông nghiệp đa chức năng và có tính cạnh tranh cao

Trong khuôn khổ đợt cải cách năm 1992, việc hạ thấp giá quy định được đi kèm với tăng cường các khoản trợ cấp kết hợp (Guyomard và Mahé, 1995). Trên thực tế, các khoản trợ cấp này được xác định tùy theo quyết định luân canh trong sản xuất ngũ cốc, gắn liền với sản xuất được hưởng trợ cấp gia súc. Do vậy, trên phương diện nghĩa vụ đa phương, những cải cách trong tương lai không thể chỉ dừng lại ở chỗ thực hiện những gì đã được tiến hành năm 1992.

Hơn nữa, Colson và Chatellier (1998) cũng nhận thấy rằng người ta không thể phát triển mãi theo hướng đó mà không làm nảy sinh vấn đề về tính hợp lý của trợ cấp cho người sản xuất. Họ đã mô phỏng việc áp dụng dự thảo ban đầu của Chương trình hành động 2000 do Ủy ban châu Âu đưa ra tại các cơ sở nông nghiệp Pháp. Kết quả cho thấy là trong khi chênh lệch về thu nhập giữa các hộ nông dân không bị ảnh hưởng nhiều lắm thì tỷ trọng trợ cấp trực tiếp trong cấu thành thu nhập đóng vai trò quyết định hơn (trung bình 140 000 FF/một hộ vào năm 2000, tương ứng với 85% thu nhập). Hơn nữa, trị giá khoản trợ cấp và mức độ phụ thuộc của các hộ nông dân này vào trợ cấp cũng rất đa dạng tùy theo loại hình sản xuất nông nghiệp (xem bảng 2).

Trước những chỉ trích liên quan đến trị giá các khoản trợ cấp dành cho những cơ sở lớn nhất, Ủy ban châu Âu đã đề xuất chia nhỏ mức trợ cấp không quá 100.000 ecu đối với mỗi cơ sở. Tại Pháp, sự chia nhỏ trợ cấp này cũng góp phần tài trợ cho các hợp đồng khai thác lãnh thổ được đề xuất trong dự thảo Luật định hướng nông nghiệp. Trong viễn cảnh đó, chia nhỏ trợ cấp chủ yếu nhằm kích thích tạo công ăn việc làm, khuyến khích nông dân trẻ, và khai thác những khu vực nông thôn khó khăn nhất. Bazin và các cộng sự (1997) đặc biệt đề xuất rằng vẫn có thể giảm được đáng kể những khác biệt thu nhập nông nghiệp giữa các vùng lãnh thổ, giữa các loại hình sản xuất nông nghiệp bằng cách cấu trúc lại một bộ phận nhỏ các trợ cấp nông nghiệp trực tiếp thực hiện trong khuôn khổ “Chương trình hành động 2000”.

2. Mô phỏng tình hình trợ cấp nông nghiệp sau khi thực hiện Chương trình hành động “Agenda 2000” của Ủy ban châu Âu

Cơ sở nông nghiệp	Sữa	Bò thịt	Ngũ cốc	Ngành khác	Tổng thể
Số lượng (1997)	140 900	100 100	77800	110 100	428 900
UTA/cơ sở	1,70	1,47	1,68	2,25	1,77
Tổng trợ cấp trực tiếp (2000)					
Franc/cơ sở	143 700	176 100	217 300	46 100	140 100
Franc/UTA	84 500	120 300	129 400	20 500	79 200
Theo % trên kết quả kinh doanh thực tế	105%	163%	92%	22%	85%
Tỷ trọng cơ sở lỗ do không được trợ cấp (tính ròng)	40%	70%	48%	12%	44%

Ghi chú : UTA : Đơn vị lao động hàng năm.

Nguồn : Colson và Chatellier, 1998.

Tuy nhiên, người ta lo ngại rằng việc điều tiết các khoản trợ cấp hiện nay nhằm cho chúng dễ được “chấp nhận” hơn là chưa đủ vì những lý do sau đây:

- Việc điều tiết này có nguy cơ bị coi là áp đặt và quan liêu, cứng nhắc, triệt tiêu những hiệu ứng khuyến khích mà ít nhiều đã được kiểm chứng (nên trợ cấp hay không khuyến khích các cơ sở có tính cạnh tranh cao ?)
- Trong chừng mực các khoản trợ cấp này không đáp ứng những tiêu chí của “hộp xanh lơ”, tính chất lành mạnh của chúng có thể đạt mức bảo hoà.
- Trị giá và phạm vi trợ cấp đặt ra vấn đề về tính chất chính đáng của chúng, giữa nông dân với nhau và giữa nông nghiệp với các ngành kinh tế khác.

- Điều tiết trợ cấp nhằm dung hoà nhiều mục tiêu khác nhau - thậm chí trái ngược (tính cạnh tranh, phát triển dịch vụ phục vụ địa phương) - với một công cụ duy nhất, một khi đã thừa nhận tính đa chức năng của nông nghiệp thì trước hết phải có những cơ chế và phương thức đa dạng phù hợp.

Nhận xét cuối cùng này cho thấy cần xác định chính xác hơn những mục tiêu theo đuổi cùng những tác động có thể của chúng đối với từng loại công cụ sẽ được sử dụng. Về vấn đề này, chúng ta cần ghi nhớ ba nguyên tắc sau đây do Gohin và các cộng sự đưa ra năm 1998 :

- Phân tách dần dần các chính sách hỗ trợ thu nhập cho nông dân phải nhằm cho phép thoả mãn tốt nhất những chức năng trực tiếp nhất của nền nông nghiệp hàng hoá (ở đây là sự phân tách giữa trợ cấp và sản xuất) ;

- Phối hợp các chính sách nhằm khuyến khích những chức năng công cộng của nông nghiệp (ở đây là sự phối hợp không phải áp dụng với sản xuất mà chủ yếu với các dịch vụ do nông dân cung cấp);

- Duy trì một số “van an toàn”, tiến hành các chính sách quá độ, nhằm tính đến những biểu hiện sai lệch hiện hữu, cũng như thực trạng cải cách rất đa dạng trong những tổ chức khác nhau trên thị trường.

Danh sách trên cho thấy rõ phân tách trợ cấp chưa phải là tất cả. Điều quan trọng là cần khuyến khích tài trợ cho các dịch vụ phục vụ địa phương và bảo vệ môi trường do nông nghiệp thực hiện. Hơn nữa, cũng phải thừa nhận sự cần thiết phải mang lại cho nông dân sự ổn định kinh tế thoả đáng. Cuộc tranh cãi giữa Đảng Dân chủ và Quốc hội Mỹ liên quan đến Luật nông nghiệp năm 1996 cũng đã cho thấy tính chất gay gắt của vấn đề này. Bên cạnh những chức năng lành mạnh đó của trợ cấp nông nghiệp, cần nhắc tới sự cần thiết phải bù đắp trong giai đoạn quá độ những thiệt hại về thu nhập do việc giảm giá quy định gây ra. Việc này đòi hỏi không chỉ tiến hành chia nhỏ trợ cấp mà còn phân biệt rõ ràng các loại trợ cấp, bằng cách

quy định rõ bốn loại hình trợ cấp căn cứ vào những cơ chế, thậm chí trách nhiệm khác nhau.

Trợ cấp thứ nhất nhằm bù đắp cho việc giảm giá quy định. Trợ cấp như thế là hợp lý nếu ta tự đặt vào viễn cảnh cải cách “Pareto-Améliorantes” tại châu Âu. Về khía cạnh này, có thể thuyết phục các nước đóng góp nhiều vào ngân sách cộng đồng rằng họ cũng là nước được lợi trước tiên từ việc giảm giá quy định trên cương vị của nước tiêu thụ thuần túy, bởi vì phân tách trợ cấp có điểm lợi là cùng với các chính sách hỗ trợ khác cho phép triệt tiêu những lệch lạc về phương diện cầu sản phẩm. Tuy nhiên, mức bù đắp cần thiết này sẽ giảm dần theo thời gian căn cứ vào khả năng dần phân bổ lại các yếu tố sản xuất cũng như triển vọng tăng năng suất lao động. Trong bối cảnh như vậy, các khoản trợ cấp có thể sẽ giảm dần theo thời gian và để hạn chế tính chất cứng nhắc của chúng, nên tăng dần tính chất riêng biệt trong từng loại hình sản xuất cũng như từng đối tượng áp dụng.

Các khoản chi trợ cấp tương ứng cũng cần dựa trên những căn cứ trước đó, độc lập với quyết định luân canh, và cắt đứt mối liên hệ với yếu tố đất đai. Trong khuôn khổ này, cũng có thể chủ trương trợ cấp cho một số chi phí “đầu tư lỗ” (phương tiện thủy nông, mua lại sản phẩm dư thừa trong ngành chăn nuôi bò thịt, v.v.). Trọng tâm được đặt vào tính chất phân tách cũng như quá độ cho phép đưa ra lập luận đáng tin cậy rằng hình thức trợ cấp này sẽ không được mở rộng áp dụng cho các nhà sản xuất mới gia nhập Liên minh châu Âu, những người không chịu tác động của việc giảm giá nông phẩm quy định và đang cần trước hết những hỗ trợ cho thời kỳ quá độ và hiện đại hoá. Tính giảm dần của những khoản trợ cấp này cùng tính chất quá độ của nó cũng đem đến câu trả lời cho sự bất bình đẳng trong chính sách trợ cấp hiện nay.

Tài trợ cho các dịch vụ phục vụ địa phương và môi trường do nông nghiệp mang lại là loại hình trợ cấp thứ hai có thể được áp dụng. Vấn đề là ở chỗ trong điều kiện sản xuất hàng hoá, cần tài trợ cho việc cung cấp dịch vụ hay sản phẩm phục vụ công cộng do

nông nghiệp mang lại, chứ không phải rút nông nghiệp khỏi nền sản xuất hàng hoá bằng cách đánh đồng dịch vụ cung cấp với giá thành sản xuất.

Hơn nữa, cũng cần phải đưa ra những biện pháp an toàn, bởi những bất trắc trong sản xuất nông nghiệp đòi hỏi phải có những cơ chế bảo đảm thích ứng như các thị trường kỳ hạn hay biện pháp bảo hiểm thu nhập. Trong bối cảnh giá cả có xu hướng hình thành một cách tự do, và do đó có nguy cơ trở nên ngày càng bất ổn định, việc áp dụng các biện pháp tài chính như thành lập thị trường kỳ hạn là một công cụ phù hợp nhằm chia sẻ rủi ro kể trên. Thực vậy, thị trường này cho phép bảo đảm cho các hoạt động bán hàng trong tương lai chứa đựng những rủi ro về giá cả thông qua các hoạt động theo chiều hướng ngược lại. Thêm vào đó, các biện pháp bảo hiểm thu nhập có thể tỏ ra cần thiết đối với những rủi ro dài hạn hơn, vượt ra ngoài khuôn khổ của khu vực nông nghiệp, đồng thời nhu cầu thiết lập những cơ chế như vậy có thể ngày càng gia tăng cùng với quá trình tự do hoá thương mại (Newbery và Stiglitz, 1984). Trong cả hai trường hợp, những biện pháp có thể được áp dụng trong lĩnh vực này cần mang tính trung hoà và không làm tăng cung như trường hợp với cơ chế quỹ lương hưu hiện nay. Tuy vậy, trong đại bộ phận các nước OECD, những cơ chế này một phần được nhà nước tài trợ.

9. Những cơ chế bình ổn việc biến động giá cả

Người ta đã đưa ra nhiều quan điểm khác nhau nhằm hạn chế tác động tiêu cực của những biến động giá cả đối với người sản xuất. Các tổ chức quốc tế cũng như các nước ủng hộ tự do thương mại coi đây là một giải pháp thay thế cho việc trợ giá. Những “phao an toàn” đó cũng không bị xem xét lại trong khuôn khổ WTO, một khi chúng không dẫn đến những trợ cấp mang tính chất cơ cấu cho khu vực nông nghiệp (trong trường hợp bảo hiểm thu nhập do nhà nước tài trợ, GATT công nhận rằng bồi thường cho những thiệt hại trên mức 30% là chính đáng).

Thị trường kỳ hạn tất nhiên là một công cụ được ưa chuộng nhất. Nhiều nông dân Mỹ đã nhờ đến thị trường này, đặc biệt những cơ sở lớn nhất (các nước khác cũng có thể vào thị trường này thông qua những hợp đồng ký kết với các công ty thu mua và dự trữ ngũ cốc, mặc dù quy chế của các công ty này đang bị xem xét lại). Những thị trường này cho phép các đại lý có thể tự bảo đảm cho mình chống lại những biến động giá cả bằng cách chia sẻ rủi ro. Tuy vậy, dù thế nào đi nữa, đây không phải là biện pháp bình ổn giá cả. Do vậy, bảo hiểm rủi ro, ngay cả khi ở mức rủi ro thấp nhất nhờ quy luật thị trường (hay ít ra khi tầm vóc thị trường lớn) vẫn đòi hỏi chi phí ở mức cao, do biến động rất lớn của giá nông sản.

Các chương trình bảo hiểm-mùa vụ và bảo hiểm thu nhập đôi khi được đề xuất như những giải pháp thay thế hay bổ sung cho trợ cấp nông nghiệp. Bảo hiểm mùa vụ bù đắp (một phần) thiệt hại xuất phát từ việc năng suất giảm nhất thời. Bảo hiểm thu nhập bù đắp phần giảm thu nhập của một cơ sở và có tính đến thực tế là nếu giá cả tăng lên thường bù đắp cho phần thiệt thòi về giảm năng suất. Tại Mỹ, giá tham khảo để tính mức bồi thường là một mức giá trên thị trường kỳ hạn. Trong nhiều trường hợp, giá tham khảo được sử dụng để tính phí bảo hiểm bao hàm cả một mục tiêu mang tính chất chính trị nhằm bảo đảm thu nhập tối thiểu cho nông dân và có thể gần với hình thức trợ cấp nông sản (trường hợp của hệ thống hiện hành tại Québec). Trong những trường hợp như vậy, công cụ này có thể được coi là công cụ “kép” và đáng bị chỉ trích nếu đối chiếu với các tiêu chuẩn của GATT. Cuối cùng, bảo hiểm thu nhập tổng thể đối với toàn bộ cơ sở sản xuất liên quan đến toàn bộ thu nhập thường được căn cứ vào thu nhập ròng trên cơ sở mức kê khai với cơ quan tính thuế trước đó.

Hạn chế của những hệ thống này là ở chỗ, so sánh với các hệ thống nước ngoài, số lượng người tham gia bảo hiểm thường không đủ để có thể cùng nhau chia sẻ các rủi ro cũng như các ràng buộc cần thiết liên quan đến mức độ nghiêm trọng của thiệt hại (thiên tai, v.v.). Vấn đề

rủi ro về đạo lý đặc biệt tế nhị bởi vì rất khó kiểm soát (một số phương thức sản xuất nông nghiệp có thể giảm thiểu rủi ro này, nhưng lại đòi hỏi chi phí về tiền bạc hay thời gian và cũng rất khó có thể biết chính xác nông dân áp dụng chúng ở mức độ nào). Trong phần lớn các nước áp dụng các hệ thống này, người ta nhận thấy nhà nước trợ giúp nhiều về tài chính (Mỹ, Canada, Tây Ban Nha). Tại Pháp, Hội đồng kinh tế và xã hội, sau khi tham khảo ý kiến rộng rãi, cũng khuyến nghị rằng, nếu muốn phát triển các hệ thống này, nhà nước nên hỗ trợ tích cực để làm sao cho biểu phí bảo hiểm không trở thành một trở ngại cho việc khuyến khích đông đảo nông dân tham gia bảo hiểm. Trong vấn đề này cũng vậy, một trong những nguyên nhân là các rủi ro do thời tiết gây ra rất lớn, gây thiệt hại trên những địa bàn rộng lớn hay cả rủi ro về hồi suất, nhân tố chi phối rất nhiều giá cả thế giới.

Cuối cùng, sự phối hợp các biện pháp nêu trên với những hình thức trợ cấp khác cũng rất tế nhị. Viễn cảnh có thể được hưởng trợ cấp đặc biệt là một nhân tố khiến nông dân không hào hứng khi tham gia bảo hiểm tự nguyện. Vào năm 1998, Mỹ đã chi những khoản tiền lớn, ngoài khuôn khổ Luật nông nghiệp, để đối phó với những hoàn cảnh đặc biệt. Tầm vóc sự can thiệp của nhà nước chỉ hai năm sau khi áp dụng Luật nông nghiệp đánh dấu sự giảm cam kết mạnh mẽ của nhà nước trong lĩnh vực này và tạo điều kiện cho cơ chế tư nhân phát triển, thể hiện rõ những hạn chế của các hệ thống nêu trên.

Cũng cần nhấn mạnh rằng tại một số nước, chính bản thân thuế quan đã cho phép giảm biến động về thu nhập (hệ thống tín dụng thuế trong những năm khó khăn). Và lại, các tổ chức quốc tế cũng như OECD, cũng khuyến nghị nên áp dụng những cơ chế tương tự như vậy.

Nguồn: Tổng vụ Tài chính, Kinh tế và Bộ Nông nghiệp - Ngư nghiệp.

Cuối cùng, có thể tưởng tượng rằng đã thoát khỏi mọi hình thức tích cực khác của trợ cấp cho nông dân, căn cứ vào những gì chúng ta đã nhận thấy về vai trò hiện nay của các khoản trợ cấp và căn cứ vào vị trí tương đối của nông dân trên nấc thang thu nhập trong xã hội, ngay cả khi khoảng cách về mức sống một phần xuất phát từ tác động của cấu trúc nông hộ (bảng 3). Bảng 4 đề cập khía cạnh nghèo đói, một lần nữa cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải có những “phao an toàn” căn cứ vào tính chất đa dạng về nguồn thu nhập. Cuối cùng, bảng 5 thể hiện sự kết hợp giữa khía cạnh thu nhập với triển vọng mang tính lãnh thổ nhiều hơn.

Sau giai đoạn chuyển tiếp, trong đó việc giảm giá quy định được bù đắp, một công cụ trợ cấp được áp dụng dần dần chắc hẳn vẫn cần thiết bởi vì vẫn còn tồn tại vấn đề liên quan đến độ tin cậy của các cơ sở sản xuất nông nghiệp trên một phạm vi lãnh thổ lớn. Ngay cả khi trợ cấp quy định việc cung cấp các dịch vụ lãnh thổ, trợ cấp vẫn phải được phân biệt rõ ràng với tiền công trả cho việc cung cấp dịch vụ riêng biệt này. Được phân tách một cách rõ ràng, trợ cấp không được dẫn đến tình trạng quy định quá chặt chẽ về cung trong nông nghiệp. Tuy nhiên, một số điều kiện tối thiểu vẫn cần thiết để hạn chế những tác động tiêu cực theo kiểu “xin - cho”. Thay vì tiến hành bao cấp các khoản tín dụng có nguy cơ bóp méo những quyết định sản xuất, có thể nghĩ đến hoặc một cách tiếp cận theo kiểu trả công lao động, hoặc một cách tiếp cận trên phương diện quy hoạch lãnh thổ. Cách tiếp cận thứ hai tỏ ra có lợi bởi vì trên phương diện vĩ mô, đất đai được sử dụng trong nông nghiệp là một yếu tố ít linh hoạt về giá cả, do vậy ít gây ra những bóp méo thị trường nhất. Trong trường hợp này, trợ cấp có thể được gắn với việc khai thác đất đai phục vụ nông nghiệp (và cũng có thể khai thác một số đặc trưng “ngoại lai” của đất đai). Tuy nhiên, để tránh biến trợ cấp thành đầu tư vào đất đai, mặc dù vẫn phải được tính dựa trên số lượng héc-ta “được bảo trợ”, trợ cấp phải được gắn với hoạt động dịch vụ kết hợp chứ không chỉ với diện tích thuần túy. Hơn nữa, vì mục đích là bảo đảm trợ cấp thu nhập nên các khoản trợ cấp không được mang tính chất ràng buộc về lựa chọn của người sản xuất, mà định hướng sản xuất phải

xuất phát từ giá cả và những biện pháp khuyến khích thực sự được “gắn” với cung cấp hàng hoá công cộng. Mặt khác, trợ cấp cũng không được mang tính ràng buộc với sự lựa chọn các yếu tố sản xuất cũng như cơ cấu sản xuất, bởi vì chúng phải nhằm vào việc đạt được hiệu quả cao. So với tình hình hiện nay, biện pháp như vậy, lại được bổ sung bởi việc tài trợ cho các dịch vụ phục vụ địa phương riêng biệt được đề cập ở trên, vừa tỏ ra công bằng, lại vừa hiệu quả hơn. Bởi vì hiện nay, các hạn ngạch về sản xuất sữa đã được “gắn” với yếu tố đất đai, do vậy đã gắn với sự cứng nhắc của cung, trong khi đó vẫn còn cần khuyến khích phát triển hơn nữa ngành sản xuất sữa.

3. Khác biệt về mức sống

Thành phần xã hội - nghề nghiệp	Thu nhập theo đơn vị tiêu dùng
Nông dân	73,3
Thợ thủ công, thương nhân, chủ doanh nghiệp	126,6
Công chức, người làm nghề tự do	176,4
Nghề trung gian	110,4
Nhân viên	81,4
Công nhân	75,2
Hưu trí	95,4
Không làm việc	63,3
Tổng	100

Ghi chú : Thang đo chiều được sử dụng ở đây tính 1 điểm cho người lớn đầu tiên trong gia đình, 0,5 cho các thành viên khác cũng như thiếu niên, 0,3 cho trẻ em dưới 14 tuổi.

Nguồn : INSEE, điều tra Ngân sách các gia đình, 1995, số liệu không tính đến các tỉnh và lãnh thổ hải ngoại.

Trước khi quay trở lại đề cập quan hệ giữa nông nghiệp và môi trường, cần đánh giá hai điểm chung như sau: mức độ phi tập trung hoá của các khoản trợ cấp khác nhau và việc áp dụng biện pháp chung là phân biệt các loại hình trợ cấp khác nhau cho các thị trường nông nghiệp khác nhau.

Xuất phát từ tỷ trọng chi phí cho nông nghiệp trong tổng ngân sách của Liên minh châu Âu và do có những khác biệt về hiệu suất sử dụng các khoản trợ cấp đó trong các quốc gia khác nhau, cuộc tranh luận về khả năng hợp lý hoá các khoản trợ cấp này tỏ ra rất tế nhị. Ủy ban châu Âu đã chủ trương xác định lại những quy định này trong khuôn khổ EU, đồng thời cho phép mỗi nước thành viên quyền tự do trợ cấp cho các khoản chi ngân sách. Đối với các quốc gia đóng góp nhiều nhất (xem phần bổ sung của Sylvie-Hel Thelieer về những xu hướng trong chính sách nông nghiệp), việc quốc gia hoá các khoản tài trợ có thể được coi như một cách để giảm thiểu trợ cấp chung đang ở mức quá cao bởi vì chúng dựa vào những nhu cầu của số ít các nước đang rất cần những khoản trợ cấp đó.

4. Tỷ lệ hộ nghèo và cấu trúc của bộ phận dân cư nghèo theo nhóm dân cư căn cứ vào hoàn cảnh xã hội và nghề nghiệp

Tính theo %

Thành phần xã hội và nghề nghiệp (*)	Tỷ lệ nghèo		
	Tính tức thời 1994-1996		3 năm gộp lại
	(1)	(2)	
• Nông dân	30,0	32,2	25,7
• Thợ thủ công, thương nhân,	12,2	10,8	8,6
• Nghề có trình độ tri thức cao	1,4	1,2	0,7
• Nghề trung gian	2,4	2,3	1,3
• Nhân viên	8,6	8,6	6,2
• Công nhân	13,1	13,3	10,3
• Không tính đến thành phần xã hội và nghề nghiệp	21,5	21,7	18,7
Tổng	10,5	10,5	8,3

Nguồn: INSEE, Thu nhập và Tài sản của các hộ gia đình, 1998.

5. Mức sống trong các khu vực kinh tế - xã hội khác nhau

	Phân bố dân cư (tính theo %)	Mức sống (F/đơn vị tiêu thu/tháng)	Mức sống (chỉ số tổng thể là 100)
Xã nông nghiệp	12,0	6500	80
Quận và khu vực công nhân	36,9	7300	90
Quận huyện của tầng lớp trung lưu trong dịch vụ	34,6	8200	101
Quận huyện có hoạt động kỹ thuật cao	7,0	10000	123
Quận huyện giàu sang	9,51	1600	143
Nước Pháp bản quốc	100,0	8100	100

Nguồn: INSEE, Điều tra về nhà ở, 1996.

Để mức độ quốc gia hoá tài trợ dễ được các nước chấp thuận, nguyên tắc hỗ trợ được áp dụng, trong đó các nước thành viên có nhiều quyền tự do hơn trong việc quản lý các khoản tài trợ chung để sử dụng chúng một cách thích hợp nhất, phù hợp với đặc thù địa phương.

Theo quan điểm của Pháp, cách nhìn nhận như vậy là rất bất lợi cho Pháp. Về ngắn hạn, nếu tiến hành như vậy, khó khăn về ngân sách là thách thức có thể thấy rõ nhất, bởi vì, tuy đã có nhiều chuyển biến triệt để trong việc cấp các khoản tài trợ này, nhưng Pháp đã từng là nước được hưởng lợi nhiều nhất từ cải cách Chính sách nông nghiệp chung năm 1992 (bảng 6). Tuy nhiên, không thể chỉ dừng lại ở cách tiếp cận hướng về quá khứ trong vấn đề này. Bảng 7 biểu thị sơ bộ khả năng thu hồi khoản đóng góp ngân sách có lợi cho tương lai cho thấy tỷ lệ thu hồi này chắc chắn sẽ giảm đi cùng với quá trình mở rộng Liên minh châu Âu khi kết nạp các quốc gia liên kết hiện nay. Thật vậy, tỷ lệ thu hồi này ở mức cao so với sản xuất nông nghiệp của Liên minh châu Âu với 15 thành viên. Tuy nhiên, cơ sở tính toán trợ cấp như vậy là phù hợp trong thời kỳ quá độ để bù đắp việc giảm giá

quy định, nhưng sẽ không thể đứng vững về lâu dài. Nếu chỉ muốn ưu tiên tạo công ăn việc làm trong nông nghiệp, coi như một tiêu chí, tất nhiên cũng sẽ bất lợi. Cơ sở tính toán các khoản tài trợ dựa trên diện tích nông nghiệp sẽ bảo đảm một tỷ lệ thu hồi tốt hơn, tất nhiên là với điều kiện khái niệm không bị hiểu quá sai lệch.

6. Tình hình phân bổ trợ cấp Đảm bảo-FEOGA sau đợt cải cách năm 1992

	<i>Tính theo %</i>	
	1991	1996
Pháp	20	24
Đức	16	15
Italia	17	11
Tây Ban Nha	10	10
Anh	7	9
Hà Lan	8	4
Các nước khác	22	27

Trong bối cảnh nêu trên, tồn tại những ý kiến khác phản đối việc quốc gia hoá các khoản trợ cấp. Đó là những ý kiến mang ý nghĩa tổng quát.

Trước hết, những chương trình quốc gia tuy được định hình trên khuôn khổ cộng đồng vẫn chứa đựng nguy cơ bóp méo cạnh tranh nội khối. Trong khi đó, các thị trường nông sản châu Âu lại liên kết chặt chẽ với nhau, khiến người ta thiên về cách tiếp cận thị trường nội địa thông qua trợ cấp chung của cộng đồng hơn là cách tiếp cận giám sát các trợ cấp mang tính chất quốc gia. Khi xem xét các chương trình quốc gia trong lĩnh vực nông nghiệp và môi trường đang được triển khai, mà từ nay đã trở thành một trong những cấu thành của CAP và được áp dụng nguyên tắc hỗ trợ ở mức cao nhất, có thể thấy rằng thường khó phân biệt chúng với những chính sách trợ cấp chung cho người sản xuất. Ví dụ, tổng diện tích thuộc diện được hưởng trợ cấp về nông nghiệp và môi trường tại Áo chiếm tới 91% lãnh thổ (xem Botems và Bureau, 1996). Dường như quy chế được sử dụng như một khuôn khổ pháp lý cho những bổ sung về thu

nhập, bởi vì nông dân Áo đã chịu nhiều thiệt hại do việc giảm giá gây ra sau khi nước này gia nhập Liên minh châu Âu. Như vậy, nhìn tổng quát hơn, trợ cấp đã được dành cho những đối tượng nông dân không thay đổi về cơ bản phương thức sản xuất của mình.

7. Tỷ lệ thu hồi (*)

Tính theo %

Tỷ trọng của Pháp	PIB**	Sản xuất nông nghiệp (1993)	Lao động nông nghiệp	Diện tích nông nghiệp
EU với 15 thành viên	18,0	20,3	14,5	21,8
EU với 20 thành viên	17,6	19,5	9,4	17,8
EU với 25 thành viên	17,4	19,0	6,7	15,1

Ghi chú: (*) Xin nhắc lại rằng, hiện nay Pháp nhận 22,9% các khoản chi cho nông nghiệp của EU (Đảm bảo - FEOGA : 24,3% và Định hướng FEOGA: 9,6%) và đóng góp 16,8% vào ngân sách của EU; (**) Chỉ số được làm tròn để tính mức đóng góp.

Nguồn: Tổng vụ Dự báo.

Tại Đức, trợ cấp đi kèm theo những ràng buộc về môi trường, có thể chỉ đơn giản như kiểu “phải trồng nho trên những khu đất dốc”. Những khoản tài trợ này được cấp nhằm mục đích “duy trì” quảng canh (Đức và Italia), “bảo đảm chất lượng cảnh quan” hay “duy trì các đồng cỏ” (Italia, Lucxambua, Áo), thậm chí nhằm “bảo tồn di sản văn hoá cảnh quan” (Thụy Điển), và đòi hỏi ít ràng buộc hơn đối với những phương thức sản xuất hiện nay. Một số tiêu chuẩn để được hưởng trợ cấp dường như quá lỏng lẻo nếu xét đến các kỹ thuật canh tác trong một số vùng cụ thể, chẳng hạn như trợ cấp để “hạn chế sử dụng phân hữu cơ” hay nhằm “ổn định luân canh tăng vụ”.

Dù sao chăng nữa, có thể kết luận rằng khi xây dựng các chương trình này, bên cạnh các mục tiêu trợ cấp thu nhập, còn có cả những

quan tâm về vấn đề môi trường. Tất nhiên, do không có những thông tin chi tiết về từng địa phương, không loại trừ khả năng tồn tại trường hợp các yêu cầu kỹ thuật của chương trình, dù mang tính ràng buộc cao, trên thực tế vẫn có thể được xác định một cách phù hợp nhất với đặc thù địa phương riêng biệt. Nhưng các mức trợ cấp cũng đặt ra những câu hỏi tương tự. Trên thực tế, các khoản trợ cấp để thực hiện một mục tiêu cũng rất khác nhau. Ví dụ, trợ cấp chung của chương trình là 30 ecu/ha và 500 ecu/hộ đối với Tây Ban Nha, nhưng lại là 500 ecu và 4500 ecu đối với Lúcxămbua. Trong vấn đề này cũng vậy, không thể loại trừ rằng sự khác biệt nhằm xây dựng các chương trình này phù hợp với lợi ích bảo vệ nông dân. Tuy nhiên, điều này cho thấy các quy định của EU cũng gặp khó khăn khi muốn bảo đảm rằng các chương trình quốc gia không bóp méo các điều kiện cạnh tranh.

Đối với Pháp, thách thức thật lớn bởi vì, như đã đề cập ở trên, Pháp có lợi ích khi phát huy những lợi thế so sánh trong nền nông nghiệp của mình trong quan hệ nội khối. Tuy vậy, thách thức này mang lợi ích tập thể. Khai thác tối ưu các yếu tố sản xuất thông qua các tổ chức thị trường tập thể cũng là một trong những mục tiêu của CAP. Nghịch lý là ở chỗ, trong khi điều chỉnh theo những ràng buộc đa phương nhằm giảm thiểu những biểu hiện bóp méo cạnh tranh trên thị trường nông phẩm quốc tế, vô hình chung lại khiến cho những biểu hiện đó thâm nhập vào nội bộ thị trường nội địa của EU.

Một ý kiến khác phản đối việc quốc gia hoá CAP chỉ liên quan đến những bù đắp thiệt hại do giảm giá quy định. Ở trên chúng ta đã thấy rằng những biện pháp cải cách này là hữu ích trên bình diện khu vực Liên minh châu Âu, nhưng kéo theo sự dịch chuyển trợ cấp giữa các quốc gia. Quốc gia hoá các khoản trợ cấp trong điều kiện như vậy sẽ dẫn đến quan niệm rằng những vấn đề liên quan đến phân phối trợ cấp trong từng quốc gia chỉ mang tính chất nội bộ của từng quốc gia và họ phải tự đảm nhận.

Nhìn chung, điều đó có nghĩa là chỉ để lại mức quốc gia các khoản trợ cấp đáp ứng được những yêu cầu chặt chẽ, tương tự như những yêu cầu để được đưa vào diện hưởng trợ cấp trong "hộp xanh lá cây"

của AAUR. Tuy vậy, cũng cần chú ý hai điểm sau :

- Trong khâu triển khai thực hiện, cần cho phép các quốc gia có được sự linh hoạt cần thiết để tìm ra những giải pháp phù hợp với đặc thù địa phương, bởi vì họ hiểu rõ thực tế địa phương hơn các thiết chế của Liên minh. Từ đó, cần chuyển giao một số thẩm quyền về chính sách trợ cấp. Tuy vậy, vẫn phải duy trì nguyên tắc, theo đó các giải pháp quốc gia phải được sự đồng ý của Ủy ban châu Âu.

- Trong khâu định hình chính sách trợ cấp, các quốc gia có thể khai thác lợi thế về thông tin của mình để nhận được những khoản trợ cấp cao hơn mức bình thường. Để tránh hiện tượng tiêu cực này, có thể áp dụng phương thức đề nghị quốc gia đó đồng trợ cấp để dung hoà lợi thế kể trên.

Vấn đề hạn ngạch sản xuất sữa

Căn cứ vào triển vọng dư thừa sản phẩm đã được thông kê và do trợ cấp thông qua giá đã trở thành cách tiếp cận chung của CAP ngay từ đầu, vấn đề phân tách trợ cấp liên quan đến tất cả các tổ chức chung về thị trường như về ngũ cốc, sữa, thịt bò, v.v.. Tuy nhiên, mức độ cải cách trong các khu vực này cũng rất khác nhau, bởi vì cải cách năm 1992 chỉ tập trung chủ yếu vào ngũ cốc.

Trong khu vực sản xuất thịt bò, do cải cách bắt đầu vào thời điểm mà sự mất cân đối mang tính chất chu kỳ nằm ở mức thấp nhất, dư thừa cung sản phẩm lại trùng với cuộc khủng hoảng "bò điên". Tuy nhiên, vẫn có thể tìm được công cụ để phân tách trợ cấp, tức là khả năng chuyển một số các khoản trợ cấp thông qua giá sang hình thức trợ cấp trực tiếp, ngay cả trong bối cảnh các khoản trợ cấp gia súc vẫn được phối hợp chặt chẽ hay các phương thức hạn ngạch cứng nhắc kìm hãm các biện pháp cải cách.

Khu vực sản xuất sữa đặt ra những vấn đề phức tạp, không chỉ xuất phát từ sự chênh lệch về giá cả hiện hành so với giá quốc tế, mà chủ yếu bởi vì trong lĩnh vực này, từ giữa những năm 1980 Liên minh châu Âu đã kiểm soát được cung sản phẩm sữa thông qua một hệ thống hạn ngạch. Do vậy, đây chính là vấn đề kiểm soát số lượng

và cũng cần tìm ra biện pháp để phân tách trợ cấp. Hơn nữa, tính đa dạng này làm phức tạp thêm quá trình điều chỉnh cơ cấu trong khu vực sản xuất sữa, do những tác động qua lại giữa hai khu vực trồng trọt và chăn nuôi, như chúng ta có thể nhận thấy trong nghiên cứu của Litvan (1996). Điều này khiến chúng ta phải chuyển dần từ hình thức trợ cấp đàn gia súc sang trợ cấp diện tích. Định hướng như thế lẽ ra phải cho phép các cơ chế trợ cấp chăn nuôi và ngũ cốc mang đậm tính trung lập hơn, nhưng trên thực tế nó chỉ dừng lại ở việc đánh giá các diện tích trồng cỏ phục vụ cho đàn bò sữa thuộc diện được hưởng trợ cấp trực tiếp và các nhà sản xuất được bảo vệ thông qua trợ giá.

Như vậy, phải đặt lại vấn đề hạn ngạch sữa, bởi vì Ủy ban châu Âu chủ trương trong tương lai sẽ giảm giá quy định chứ không tăng cường các biện pháp hạn chế số lượng nhằm giảm cung. Bước chuyển hướng này thể hiện qua việc những ràng buộc đa phương tập trung vào chênh lệch giá cả quốc tế và không nhấn mạnh những mất cân đối về số lượng. Trong một số nước, khả năng xoá bỏ hạn ngạch về sữa là rất hiện thực.

Tuy nhiên, có bốn lý do sau đây lý giải sự cần thiết phải áp dụng biện pháp hạn ngạch này. Hai lý do đầu tiên xuất phát từ những tính toán về phân phối sản phẩm, hai lý do sau liên quan đến các vấn đề điều chỉnh cơ cấu thị trường:

- Trong bối cảnh trợ giá nhằm bảo đảm mức thu nhập thoả đáng cho nông dân, hạn ngạch cung là một công cụ nhằm giảm thiểu những lệch lạc trong cung sản xuất, trong khi vẫn tránh phải dùng đến ngân sách để trợ cấp cho người sản xuất.

- Trên thị trường ít độc quyền, tìm kiếm lợi nhuận trở nên sôi động, do đó hạn chế sản xuất là một công cụ nhằm khai thác hết khả năng thị trường.

- Nếu chủ trương điều chỉnh giá cả thông qua cơ chế điều chỉnh thường xuyên theo kiểu *Cobweb*, giá cả chỉ gặp nhau khi cung có tính co dãn thấp hơn so với cầu. Trái lại, cung có tính co dãn cao sẽ dẫn đến biến động giá cả. Như thế, hạn ngạch tỏ ra là một công cụ

để tránh biến động giá cả, rất bất lợi cho người tiêu dùng, bởi vì cuối cùng chính họ là những người phải trả chi phí gia tăng do rủi ro mà nhà sản xuất đưa vào giá (Mahé, 1997, Boussard, 1996).

- Trong giai đoạn quá độ, sự kết hợp giữa hai nhân tố, tính bất định và tính tất yếu, ví dụ như trong quyết định về năng lực sản xuất, có thể đòi hỏi phải xem xét lại biện pháp hạn chế dư thừa về cung. Thật vậy, để khuyến khích điều chỉnh cơ cấu khi việc tái phân bổ năng lực sản xuất tỏ ra khó khăn nếu không có sự phối hợp quyết định, các nhà sản xuất nên tạm thời hợp tác với nhau. Việc này cũng nên làm khi họ hội nhập vào thị trường chung bởi điều này thường đi kèm với sự xuất hiện một năng lực thị trường mới. Cách tiếp cận này gần với phương thức lập ra các “liên minh chống khủng hoảng” trong lĩnh vực chính sách cạnh tranh.

Những ý kiến nêu trên cần được xem xét riêng lẻ từng trường hợp một, bởi vì ý nghĩa của từng ý kiến đó rất khác nhau, ví dụ, giữa sản xuất đường và sữa là hai cơ chế hạn ngạch khác hẳn nhau. Trong khu vực sản xuất sữa, ý kiến đầu tiên là tất yếu, kể từ khi hình thành phương thức này. Nhưng, không thể xem nhẹ những vấn đề về phối hợp chính sách trong các khu vực sản xuất thịt, bởi vì tồn tại khoảng cách về thời gian từ quyết định sản xuất đến quyết định tiêu dùng. Như vậy, các khu vực nêu trên có đặc trưng là chu kỳ tương đối dài, hơn nữa, so với sản xuất cây trồng lớn, cung về dài hạn có thể tương đối co dãn, bởi vì nó không phụ thuộc nhiều vào yếu tố đất đai.

Trong những năm sau khi áp dụng hạn ngạch, có thể dùng đến phương pháp theo dạng “liên minh chống khủng hoảng” nêu trên, bởi vì các chương trình cải cách cơ cấu của nhà nước, bằng cách mua lại các hạn ngạch đó, đã tạo điều kiện cải cách cơ cấu mạnh mẽ trong khu vực sản xuất sữa của Pháp, đồng thời cũng cải thiện khả năng cạnh tranh một cách đáng kể. Tuy nhiên, trên lý thuyết, “liên minh chống khủng hoảng” chỉ mang tính chất quá độ, chỉ tồn tại trong một thời gian vừa đủ để thực hiện quy hoạch năng lực sản xuất, cho phép loại trừ các nguyên nhân dẫn đến khủng hoảng.

Ngày nay, các điểm yếu của cách tiếp cận như vậy có xu hướng ngày càng tăng lên:

- Tính chất cứng nhắc trong quản lý hạn ngạch đã gây trì trệ trong công tác phân bổ sản xuất theo khu vực địa lý, ngăn cản việc phân bổ trợ cấp căn cứ vào diễn biến giá cả thực phẩm, khoảng cách gần hay xa những trung tâm tiêu thụ lớn và công tác chuyên môn hoá vào các sản phẩm có giá trị cao hơn. Trong thời gian gần đây, khả năng cạnh tranh của khu vực này dường như có bước chững lại.

- Những bất cân đối về thị trường có thể dự đoán trước được còn rất lớn, ngay cả khi hạn ngạch được xác định ở mức giá cao hơn nhiều so với giá thành sản xuất (Delache và các cộng sự, 1995).

- Trong bối cảnh như vậy, các cơ chế giá có thể sẽ giúp hạn chế các mất cân đối, tăng nhu cầu và giảm cung.

Trong số các giải pháp có thể được nghĩ đến để đáp ứng những đòi hỏi đa phương, phải nói tới hệ thống hai giá. Ý tưởng là cho phép phát triển sản xuất ngoài hạn ngạch để xuất khẩu mà không phải bồi hoàn. Giải pháp như vậy đặt ra những vấn đề tế nhị trong khâu thực hiện và giám sát, cũng như không phù hợp với những cam kết của chúng ta trong GATT. Bất luận thế nào, hệ thống hai giá chỉ thực sự có ích khi một số nhà sản xuất có khả năng tiếp cận với một số thị trường thế giới mà không cần phải bồi hoàn. Thật vậy, trước một giải pháp như vậy, nhà sản xuất quan tâm trước tiên đến phục vụ thị trường trong nước, nơi giá cả được bảo đảm, rồi sau đó mới hướng ra thị trường bên ngoài. Thế nhưng, sản xuất sữa bột là một ngành được AAUR trợ cấp nhiều, nên giá thế giới ở mức thấp đến mức không cho phép các nhà sản xuất có thể có lãi trên thị trường thế giới.

Kết quả là cần chủ trương giảm giá quy định. Hơn nữa, việc này cũng tạo điều kiện cho các nước Trung và Đông Âu gia nhập EU bởi vì trong các nước này, giá cả thường thấp hơn (từ 20-50%) so với giá cả trong EU, nhằm tránh hình thành tình trạng dư thừa cung sản phẩm tại các nước đó (Beynet và Gourlet, 1996).

Đồng thời, cũng cần phải linh hoạt hơn nhiều trong việc xác định

hạn ngạch đối với từng nước thành viên, kể cả trên bình diện toàn EU. Thật vậy, các hạn ngạch không trao đổi được làm gia tăng những vụ làm ăn không hiệu quả, bởi vì nó ngăn cản quá trình bình quân hoá chi phí sản xuất giữa các nhà sản xuất, mà chính điều này là nhân tố tạo ra hiệu quả kinh tế. Chuyên môn hoá cũng bị kìm hãm. Những người muốn thôi không hoạt động trong ngành sản xuất sữa nữa chỉ được thu hồi số vốn tương đương với số vốn được phép dùng để sản xuất. Các cơ sở lớn thì không thể mở rộng sản xuất được. Về điểm này, sự vận hành của các thị trường hạn ngạch hiện nay, ví dụ ở Canada, cho thấy nhiều điều, bởi vì chúng cho phép chuyển đổi cơ cấu mạnh trong ngành sản xuất sữa, đồng thời cũng tỏ ra tương thích với những mục tiêu phát triển xã hội và dân cư. Đặc biệt, người ta không đặt ra bất cứ rào cản nào đối với các nhà sản xuất trẻ và những vùng đã nhượng hạn ngạch cho các vùng khác để có thể phát triển nhiều ngành nghề khác.

Tất nhiên, giảm giá phải được tiến hành dần dần, bởi sản xuất sữa vẫn là một ngành được bảo hộ cao trong nhiều nước và người ta vẫn dựa vào lập luận về bảo đảm ổn định thị trường để áp dụng lâu dài các công cụ hạn chế số lượng.

Thanh toán các dịch vụ quy hoạch lãnh thổ và bảo vệ môi trường

Tính đa chức năng của nền nông nghiệp đặc biệt được nhấn mạnh trong dự thảo Luật định hướng nông nghiệp, chủ trương hỗ trợ các cơ sở nông nghiệp trên cơ sở hợp đồng, tức là thông qua các hợp đồng khai thác lãnh thổ. Định hướng này đã gây nhiều tranh cãi. Nhưng, nếu chỉ nhận thấy ở đây một bên là những người cổ động cho định hướng xuất khẩu của nền nông nghiệp Pháp với bên kia là những người coi nông nghiệp chỉ như “khu vườn nhà”, cách nhìn nhận như vậy là khá quát thái quá. Có cơ sở để nhấn mạnh sự cần thiết phải có một cách tiếp cận độc lập trong phát triển nông thôn, có tính đến những chức năng khác nhau của nông nghiệp đối với việc bảo vệ chất lượng cảnh quan, chức năng kinh tế và xã hội.

10. Các thị trường sữa có hạn ngạch tại Canada

Chính sách sữa của Canada nhằm vào mục tiêu đấu tranh chống lại sự bất ổn định trên thị trường, đảm bảo cung cấp nguyên liệu cho công nghiệp và hàng hoá cho người tiêu dùng và bảo đảm thu nhập ổn định cho người sản xuất. Để làm được điều đó, chính sách này vừa dựa trên một hệ thống quản lý nguồn cung cấp sữa, vừa dựa trên một cơ chế trợ giá, trong một khuôn khổ chung được bảo hộ cao.

Quản lý nguồn cung cấp nhằm cân đối cung cấp sữa dùng trong công nghiệp chế biến, đồng thời cân đối nhu cầu về sữa bằng cách gộp nó vào nhu cầu chung của thị trường trong nước về chất béo. Việc quản lý được thực hiện thông qua các hạn ngạch sữa dùng cho công nghiệp chế biến (59% sản lượng sữa năm 1992), và cho tiêu dùng (sữa tươi và kem tươi). Hạn ngạch sữa cung cấp cho công nghiệp chế biến được áp dụng từ những năm 1970. Ngay sau khi hạn ngạch được áp dụng, đã đặt ra vấn đề các nhà sản xuất có thể trao đổi hạn ngạch với nhau.

Từ đó, mỗi tỉnh ở Canada đều đã thử nghiệm những cơ chế trao đổi hạn ngạch khác nhau. Nhiều đợt tiến hành thử liên tiếp đã dẫn đến việc hình thành một thị trường tập trung duy nhất, hoạt động cho các hạn ngạch không gắn với tài sản của các cơ sở sản xuất nông nghiệp. Sự vận hành của thị trường tập trung duy nhất này có xu hướng làm cho các điều kiện thị trường xích lại gần với các điều kiện của cạnh tranh hoàn hảo: hoạt động mua và bán được thực hiện với mức giá cân đối duy nhất; người mua và người bán được bảo đảm giấu tên; thông tin về thị trường cho người sản xuất được bảo đảm. Sự phát triển này đi kèm với tăng hạn ngạch, và thị trường hạn ngạch tự do được coi như một công cụ để cải tổ khu vực sản xuất sữa Canada bằng cách tăng cường hiện tượng tập trung hoá các cơ sở sản xuất.

Tuy nhiên, những tính toán về phân vùng lãnh thổ cũng được tính đến bằng cách hạn chế những chuyển dịch từ các vùng được coi là còn yếu kém. Hơn nữa, việc giữ lại một phần các khoản trợ cấp (ngoài trợ cấp cho nông hộ) được dùng để lập quỹ hỗ trợ nông dân trẻ lập nghiệp. Về tác động của hạn ngạch đến quy hoạch sản xuất, kinh nghiệm của

Canada cho thấy đã không diễn ra nhiều hiện tượng chuyển khỏi địa phương các cơ sở sản xuất, điều thường thấy trong các thị trường hạn ngạch. Tuy nhiên, thị trường này đã thúc đẩy sự thay đổi vị trí của các cơ sở sản xuất, chuyển dịch diễn ra tùy theo chênh lệch về chi phí của các ngành khác so với sản xuất sữa. Những vùng nằm ở trung tâm Canada đã giành được các hạn ngạch như thế : sản xuất sữa được chuyển dịch từ những vùng đất có tiềm năng phát triển trồng ngô sang các vùng có tiềm năng chăn nuôi.

Nguồn : Goudounèche, 1995.

Mặt khác, cách tiếp cận này cần tính đến hai tâm vốc khác nhau : một mặt là sản xuất hàng hoá nông nghiệp, cần biết rằng Ủy ban châu Âu vừa ủng hộ việc mở cửa nông nghiệp châu Âu cho thị trường quốc tế, vừa khuyến khích cung cấp dịch vụ tại địa phương ; mặt khác, cách tiếp cận này cho thấy kế hoạch này vượt ra ngoài khuôn khổ nước Pháp.

Tất nhiên, thường rất khó có thể phát hiện những chuyển biến có thể bị đánh giá là phi thực tế hay không chấp nhận được. Như thế, ta có thể nhận thấy những dự báo vào đầu những năm 1970 rằng lực lượng lao động nông nghiệp sẽ giảm xuống còn từ 13-4% trong vòng 15 năm thực sự là những dự báo phi thực tế và không chấp nhận được. Và lại, tình hình tại Anh cho thấy tỷ trọng lao động giảm đi một nửa là hoàn toàn có thể xảy ra.

Như vậy, xác định mức tối thiểu của tỷ lệ tập trung nông dân không có nhiều ý nghĩa. Trái lại, không thể phủ nhận thực tế là Pháp rất gắn bó với quan niệm phân bố một cách cân đối các hoạt động kinh tế trên phạm vi lãnh thổ, gắn liền với việc duy trì một hệ thống nhiều thành phố “trung bình”. Mặc dù không thể hiện rõ ràng thành một nhu cầu cụ thể của chính quyền địa phương đối với một sản phẩm nào đó, nhưng quan niệm này cần được tính đến, và điều đó có lẽ không thể có được nếu phát triển một nền nông nghiệp mà

giá trị cơ bản nhất của nó là hướng vào thị trường quốc tế. Do đó, người ta phát triển các ngành sản xuất nông nghiệp trong đó thị trường tiêu thụ được quốc tế hoá và giá cả thế giới là thoả đáng. Kết quả là những công cụ sẽ được áp dụng để thanh toán các dịch vụ phục vụ địa phương và bảo vệ môi trường cần mang tính riêng biệt và phải được phân tách khỏi những thanh toán chi phí cho sản phẩm nông nghiệp.

Có thể trợ cấp cho một nền nông nghiệp đa chức năng hay không và trong những điều kiện nào ? Nói cụ thể hơn, câu hỏi phải được đặt ra như sau : Cần có những cơ chế khuyến khích gì để hướng tới một nền nông nghiệp như vậy ?

Các cơ sở sản xuất nông nghiệp cũng là những doanh nghiệp, trong đó muốn hoạt động hiệu quả cần có khả năng quản lý, từ lựa chọn sản phẩm, các yếu tố sản xuất được khai thác đến đầu tư hay cấu trúc đầu tư. Khó có thể có hiệu quả nếu việc cung cấp sản phẩm công cộng lại chịu sự kiểm soát hành chính về cấu trúc sản xuất hay phân bổ một cách cứng nhắc các cơ sở sản xuất trên phạm vi đại lý. Điều này có thể dẫn đến lãng phí, thể hiện cụ thể qua việc duy trì những cơ sở vô hiệu quả, kìm hãm sự phát triển của các cơ sở làm ăn năng động mà lẽ ra có thể phát triển mạnh hơn. Đặt điều kiện ràng buộc về bảo vệ môi trường nhưng không quy định cụ thể phương thức phát huy những nhân tố “ngoại sinh” mà ta muốn khuyến khích, vô hình chung đồng nghĩa với việc xác định trọng tâm một cách lộn xộn và do vậy rất bất hợp lý.

Thực tế đó khiến ta có thể hoài nghi về khả năng một cách tiếp cận theo kiểu chỉ thị hành chính thông qua các quy chế có thể bảo đảm bao cấp cho nông dân là phù hợp trong viễn cảnh kinh tế lành mạnh. Hơn nữa, trên phương diện kinh tế chính trị, dường như khó có thể chứng minh sự cần thiết phải duy trì mức trợ cấp cao trong nông nghiệp vì mục đích bảo vệ môi trường mà không tính đến những tác động tiêu cực do nó gây ra đối với môi trường. Thật vậy, báo cáo gần đây của Viện nghiên cứu môi trường của Pháp nhấn mạnh rằng cho đến nay chưa thể kiểm chế được vấn đề chất thải ô nhiễm của nông nghiệp, đặc biệt là của nông nghiệp thâm canh.

Hiện tượng nguồn nước bề mặt bị nhiễm nitrát trở nên phổ biến. Ô nhiễm sông ngòi và các mạch nước ngầm do thuốc trừ sâu gây ra tất nhiên không phổ biến, nhưng nhìn chung vẫn tồn tại. Các mạch nước ngầm như trong vùng Beauce đang bị đe dọa. Tỷ trọng chất hữu cơ trong đất giảm đi đáng kể, nhất là ở các vùng Beauce, Brie, Aquitaine và Roussillon. Tình trạng xói mòn đất đe dọa các vùng trồng ngũ cốc. Cả các vùng trồng ngũ cốc lẫn các vùng chăn nuôi đều phải chịu trách nhiệm đối với những chất thải nitơ và nông nghiệp đang góp phần đáng kể gây xói mòn đất đai và làm cạn kiệt các mạch nước ngầm, chủ yếu do tưới tiêu gây ra. Vậy mà một số phương thức canh tác vẫn tiếp tục phát triển mà không có một cơ chế nào buộc nông dân phải chịu trách nhiệm về những thiệt hại về mặt xã hội mà chúng có thể gây ra. Thậm chí, việc gây ô nhiễm lại còn được trợ cấp một cách gián tiếp thông qua những khoản tài trợ dành cho công tác tưới tiêu.

Dù sao đi nữa, lập luận cho rằng nông dân đem lại nhiều sản phẩm công cộng hơn là sự ô nhiễm môi trường mà họ gây ra là chưa đủ. Bởi vì, không chỉ lập luận này không có cơ sở thống kê, mà chủ yếu là nó không cơ bản : vấn đề không phải là thiết lập một tương quan chung cho toàn bộ khu vực nông nghiệp mà chính là phải thực hiện những biện pháp kích thích vĩ mô, khuyến khích phát triển cung cấp các dịch vụ phục vụ địa phương và bảo vệ môi trường, phục vụ tất cả mọi người, đồng thời hạn chế ô nhiễm môi trường thông qua biện pháp buộc những cơ sở gây ô nhiễm phải bồi thường thiệt hại do họ gây ra. Nói cách khác, điều này đòi hỏi phải áp dụng một loại thuế môi trường song song với trợ cấp, gắn với việc tạo ra những “nhân tố ngoại sinh” tích cực, theo những nguyên tắc chung của kinh tế môi trường.

Cách đánh giá như vậy đã cho thấy cái gì không nên làm trong việc áp dụng quản lý theo hợp đồng trong chính sách nông nghiệp, tức là xu hướng thiết lập tương quan chung nói trên tại cấp địa phương, nhằm củng cố nguyên trạng hiện nay. Muốn đi xa hơn trong việc xác định những biện pháp kích thích kinh tế theo hướng xây dựng một nền nông nghiệp đa chức năng và bảo vệ môi trường đòi

hỏi chúng ta phải phân biệt hai loại nhân tố ngoại sinh, tích cực và tiêu cực.

Bên cạnh việc xoá bỏ trợ cấp trực tiếp gây ô nhiễm (ví dụ như khuyến khích mở rộng các diện tích canh tác cần được tưới tiêu), đánh thuế đối với dư lượng chất ô nhiễm trong các cơ sở chăn nuôi đang được hưởng trợ cấp để điều chỉnh cho phù hợp với tiêu chuẩn, và đánh thuế đối với khai thác nguồn nước cũng đang cần được hợp lý hoá. Cũng nên thêm vào những loại thuế môi trường đối với các loại phân đạm và có thể là đối với cả các thuốc bảo vệ thực vật, cũng như tính toán chính xác mức phí tiêu thụ nước dùng trong nông nghiệp.

Trở ngại lớn nhất liên quan đến vấn đề phân phối lại trợ cấp, loại trừ giả thuyết cho rằng đánh thuế môi trường trong nông nghiệp có thể nhằm giành được lợi tức kép, do đó thu ngân sách từ thuế sẽ được dùng cho các ngành khác ngoài nông nghiệp để giảm một số loại thuế khác bị coi là quá sai lệch. Nhưng những vấn đề phân phối lại trợ cấp này không thể làm căn cứ cho việc miễn thuế đối với người gây ô nhiễm hay áp dụng các biện pháp lập quy vốn rất tốn kém để điều chỉnh các khoản chi phí và các khoản chuyển giao phát sinh. Dùng một phần thuế tương ứng này để tài trợ cho các khoản chi phí, nhất là để khắc phục ô nhiễm hay điều chỉnh tiêu chuẩn trong công tác bảo vệ môi trường có thể được chủ trương trong giai đoạn quá độ, trong viễn cảnh đưa nông nghiệp tái hoà nhập vào pháp luật chung về quản lý nước. Do đó, cần thận trọng để tránh lặp lại những phương thức trợ cấp làm suy yếu tính hiệu quả của cơ quan quản lý nguồn nước. Về khía cạnh này, hoạt động nông nghiệp không nằm trong bối cảnh thuận lợi, bởi vì thông thường vấn đề thực chất không phải là tiến hành đầu tư nhằm khắc phục ô nhiễm mà chính là xem xét tính chất phù hợp về kinh tế và xã hội của một số trang thiết bị hay phương pháp sản xuất nông nghiệp vừa gây ô nhiễm lại vừa góp phần làm cung trên thị trường nông phẩm tăng quá mức: xác định tiêu chuẩn nhằm lành mạnh hoá một số loại hình chăn nuôi đại trà không phải lúc nào cũng thích hợp, cũng như vậy đối với việc tạo thêm những nguồn cung

cấp nước mới, như đập nước Charlas, chẳng hạn. Các dự án này nhằm bù đắp những thiếu hụt lớn về nguồn nước do tưới tiêu ồ ạt gây ra, trong khi đó đúng ra phải xem xét lại các biện pháp khuyến khích tưới tiêu trước.

Trong điều kiện như vậy, cần ưu tiên hai biện pháp sau (Bureau và Hourcade, 1997):

- Tiến hành trợ cấp mang tính chất bồi thường. Có thể chỉ trợ cấp một phần để không làm mất đi những hiệu ứng kích thích. Những biện pháp này cũng chỉ mang tính chất quá độ. Nếu không, những người áp dụng phương thức quảng canh có thể sẽ có cảm giác bị thiệt hại hai lần : một lần là thiệt thòi trong cạnh tranh với những nông dân dùng phương pháp thâm canh, và lần thứ hai với tư cách là người đóng thuế, đặc biệt là các khoản tài trợ cho việc thực hiện điều chỉnh tiêu chuẩn hoá. Như vậy, cả vấn đề dân số nông nghiệp lẫn sự tồn tại của những dư thừa sản xuất cần phải khắc phục dần dần đều đòi hỏi phải ưu tiên phương thức bồi thường nhằm tạo điều kiện loại bỏ khỏi thị trường những trang thiết bị tỏ ra không còn phù hợp về phương diện kinh tế và xã hội.

- Xây dựng các thị trường về quyền sử dụng, dưới hình thức các ngân hàng nước chẳng hạn. Công cụ này có những giá trị tương tự như thuế trên quan điểm hiệu quả kinh tế, bởi vì chúng tạo ra mức bình quân về phụ phí để khắc phục thiệt hại hay giải quyết ô nhiễm. Hơn nữa, trong bối cảnh đổi mới cơ cấu, phương pháp này rất thú vị bởi nó cho phép một số người có thể rút khỏi thị trường và chuyển hướng sang lĩnh vực khác bằng cách bán lại quyền sử dụng của mình. Tuy nhiên, chỉ có thể áp dụng phương pháp này một khi nó tỏ ra hoàn thiện thực sự, đòi hỏi phải có khả năng thực sự để vận hành kiểu thị trường này và khi nguy cơ về ngưỡng được hưởng bồi thường đòi hỏi phải xác định một mức hạn ngạch chung.

Tài trợ cho những nhân tố ngoại sinh tích cực đặt ra vấn đề đánh giá chúng như thế nào, bởi vì rất khó có thể gán một giá trị cho một cảnh quan, chẳng hạn. Tất nhiên, vẫn tồn tại các phương pháp tính toán (Madelin, 1995 và Bonnieux, 1998). Tuy nhiên, đáng tiếc là chúng rất ít được áp dụng tại Pháp. Mặc dù vậy, phải thừa nhận

rằng vẫn khó có thể lập ra được một biểu giá chuẩn để tài trợ cho sản phẩm công cộng phục vụ địa phương và bảo vệ môi trường mà nông nghiệp cung cấp. Trong bối cảnh như vậy, cách tiếp cận hợp đồng có thể phát huy được hết tác dụng.

Lợi thế so sánh của phương pháp này thể hiện trên hai cấp độ:

- Thích ứng với điều kiện địa phương, bởi vì hợp đồng có thể được coi như xuất phát từ một hình thức “mặc cả” kiểu “Coasian” nhằm xác định một tập hợp các hoạt động mang lợi ích công cộng trong một khu vực lãnh thổ nhất định. Để minh họa, chúng ta có thể viện dẫn những hợp đồng được các nhà sản xuất nước khoáng ký với nông dân trong một số vùng hay những hợp đồng trong khuôn khổ chương trình nông nghiệp – môi trường mang tên MEKA tại vùng Bade-Wurtemberg, với trình độ cao nhất về áp dụng phương thức hợp đồng.

- Tạo điều kiện khuyến khích nông dân tiến hành đầu tư chuyên dụng. Phương pháp này chỉ có thể được áp dụng khi những điều kiện thanh toán các loại sản phẩm đó không đủ mức độ rõ ràng.

Tuy nhiên, để có hiệu quả, những hợp đồng như vậy phải tôn trọng một số nguyên tắc chung, có thể được áp dụng trong các khu vực khác:

- Minh bạch. Các khoản trợ cấp hay điều kiện ràng buộc mập mờ không phù hợp với tự do cạnh tranh, và chúng không tạo điều kiện hợp lý hoá các hoạt động nhằm vào một lợi ích về môi trường cụ thể ;

- Trách nhiệm thuộc về chính quyền. Những nhân tố ngoại sinh về lãnh thổ và môi trường không thuộc lĩnh vực của nông dân. Do vậy chính các chính quyền địa phương phải là người đánh giá được lợi ích của chúng và tài trợ cho các hoạt động này. Cách tiếp cận quá chặt chẽ hay xác định hợp đồng ở các mức độ không thích hợp chứa đựng nguy cơ áp đặt các nghĩa vụ hay biểu giá dẫn đến cung cấp các loại dịch vụ mang ý nghĩa xã hội quá thấp. Chính quyền địa phương cũng cần được khuyến khích để họ biết so sánh lợi ích mà nông nghiệp có thể mang lại trong việc cung cấp các dịch vụ đó với các giải pháp thay thế khác.

• Gửi những tín hiệu phù hợp đến nền nông nghiệp. Bởi vì nông nghiệp phải tính toán được chi tiết giá trị của những dịch vụ mà nó có thể cung cấp. Như thế, việc cung cấp các dịch vụ này có thể được khuyến khích thông qua các biện pháp ưu tiên về kinh tế có trọng điểm, chứ không phải thông qua những hình thức trợ cấp không mang tính chất khuyến khích vì chỉ nhằm vào trợ cấp thu nhập.

Cách tiếp cận như trên đối với tài trợ thực hiện mục tiêu môi trường và xã hội gắn với nông nghiệp, trên lý thuyết, lại không tương thích với các nghĩa vụ đa phương. Trên phương diện điều tiết thương mại quốc tế, công nhận quan niệm về tính đa chức năng của nông nghiệp có nghĩa là cần chấp nhận để tiếp tục triển khai một loạt chương trình trong nhiều nước, bởi các nước này theo đuổi những mục tiêu riêng về phát triển nông thôn, trong đó nông nghiệp đóng một vai trò quan trọng.

Tất nhiên, ở nhiều nước, đó không phải là điều cơ bản, bởi vì ở những nơi đó phát triển nông thôn và phân vùng lãnh thổ không quan trọng như tại Pháp. Các nước xuất khẩu lớn, thông qua các tổ chức quốc tế, có xu hướng phủ nhận vai trò đặc biệt của nông nghiệp trong lĩnh vực này. Họ lập luận rằng muốn duy trì cấu trúc xã hội tại nông thôn, có thể chuyển dịch từ nông nghiệp sang công nghiệp nhẹ hay du lịch. Tuy vậy, chính những hoạt động này lại tập trung cao độ trên phạm vi lãnh thổ.

Nếu như cho phép tiếp tục các chương trình phát triển nông thôn mang ý nghĩa quan trọng trong pháp điển hoá luật thương mại quốc tế, thì trái lại việc bảo vệ các biện pháp hạn chế thương mại nhằm bảo đảm tính đa chức năng trong nông nghiệp lại là điều phi thực tế, một khi quan niệm này chưa được chấp nhận một cách phổ biến và nguy cơ gây bế tắc tự do hoá thương mại trong đàm phán là rất lớn. Thật vậy, một quan niệm như vậy rất khó có thể được các bạn hàng của chúng ta chấp nhận. Trái lại, chúng ta không thể loại trừ khả năng có thể bảo vệ được việc duy trì "hộp xanh", nếu như các chính sách không hoàn toàn phân tách trợ cấp tỏ ra là công cụ duy nhất để đạt được những mục tiêu riêng biệt được gán cho nông nghiệp (Josling, 1998).

Tuy nhiên, với nhiều nước, “hộp xanh lá cây” là một phương tiện đã được xác định chính xác để cho phép các nước cụ thể hoá những mối quan tâm của mình trong vấn đề cơ cấu xã hội nông thôn và chức năng môi trường. Nhưng, trên thực tế không thể chắc chắn rằng những tiêu chí của “hộp xanh lá cây” lúc nào cũng cho phép khuyến khích phát triển các chức năng khác nhau của nông nghiệp như người ta thấy tại châu Âu. Trên quan điểm như vậy, xác định lại hay điều chỉnh các tiêu chuẩn được hưởng trợ cấp là một thách thức trong những đàm phán thương mại trong tương lai.

Kết luận

Nếu như các hiệp định Marrakech đã thay đổi về căn bản khuôn khổ thương mại quốc tế về nông phẩm, thì chính những cam kết liên quan đến nông phẩm xuất khẩu được trợ cấp mới có xu hướng trở nên ràng buộc nặng nề đối với Liên minh châu Âu. Sức ép từ phía các nước xuất khẩu lớn vẫn tiếp tục tập trung những cuộc đàm phán thương mại của vòng đàm phán tới vào vấn đề này, cũng như những vấn đề về tiếp cận thị trường. Tuy nhiên, không thể đưa ra nhận định như vậy mà không thêm vào ba yếu tố: quyền lợi của các nước khác không thể không được tính đến, khiến cho phạm vi các vấn đề bàn đến được mở rộng; xuất hiện các vấn đề phi quan thuế cần được dung hoà với đòi hỏi ngày càng cao của người tiêu dùng và dân chúng liên quan đến các phương thức sản xuất nông nghiệp; một đợt cải cách mới của Chính sách nông nghiệp chung (CAP) là cần thiết, trong đó đặc biệt phải tính đến những nguyên tắc mà AAUR đã xác định liên quan đến trợ cấp.

Những nguyên tắc nêu trên cũng như những cam kết trong việc giảm nông sản xuất khẩu được trợ cấp đều đòi hỏi phải phát triển sâu hơn quá trình phân tách giữa giá nông phẩm với trợ cấp thu nhập cho nông dân. Với điều kiện có những biện pháp an toàn, cách tiếp cận như thế không thể bị loại trừ. Thực tế, nó là nguồn gốc đem lại hiệu quả kinh tế về lâu về dài.

Một mặt, cách tiếp cận đó cho phép giảm dần những mất cân đối trong các thị trường nông sản châu Âu. Trên quan điểm đó, nó có lợi hơn là cách tiếp cận hạn ngạch, khiến cho nước Pháp không thể phát huy được hết các lợi thế so sánh và khả năng cạnh tranh của mình trên bình diện nội khối. Điều cơ bản là trên bình diện này, cạnh tranh không bị bóp méo.

Chính trong viễn cảnh này mà định hướng tiến tới giảm một lần nữa giá cả ngũ cốc phải được phân tích. Trái lại, đặt ra mục tiêu bằng mọi giá phải tăng thị phần về số lượng trong thương mại nông phẩm quốc tế nhìn chung không có nhiều ý nghĩa. Cũng vì những lý do đó, giả thuyết giảm giá sữa cũng cần được phân tích kỹ lưỡng. Tuy vậy, giảm giá chỉ có thể được tiến hành từng bước. Dù thế nào đi nữa, cần tìm cách nào đó để việc phân bổ các hạn ngạch sản xuất sữa được phân bổ một cách linh hoạt hơn.

Mặt khác, ý tưởng phân tách trợ cấp không hoàn toàn mâu thuẫn với ý nguyện - trong bối cảnh châu Âu hiện nay, có thể phải nói tới sự cần thiết - muốn phát triển một nền nông nghiệp đa chức năng. Để phát triển lành mạnh, cung cấp các dịch vụ phục vụ địa phương và bảo vệ môi trường cũng cần xuất phát từ biện pháp kích thích kinh tế có trọng điểm hơn, đại diện cho giá trị mà chúng có thể đem lại cho địa phương. Căn cứ vào những khó khăn về phương pháp luận trong công tác đánh giá và để thích nghi với điều kiện địa phương, cách tiếp cận hợp đồng là phù hợp trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, nó không được đồng nghĩa với sự mập mờ, thiếu minh bạch. Nông dân phải được đồng thời khuyến khích phấn đấu giảm ô nhiễm do họ gây ra cũng như hình thành những thị trường được quản lý phù hợp, hoặc thông qua thuế môi trường gắn với trợ cấp chuyển đổi cơ cấu và điều chỉnh nhằm đáp ứng tiêu chuẩn.

Tuy nhiên, phân tách trợ cấp cần có những giai đoạn quá độ cho nông dân châu Âu. Trong thời gian đó, những nông dân chịu hậu quả nhiều nhất của việc giảm giá quy định cần được bồi thường một cách công bằng bằng các lợi ích trên phạm vi châu Âu, trong khi đó từ phía Mỹ, các cải cách đã được thực hiện và tình hình thương mại sẽ khiến họ nâng cao những đòi hỏi về trợ cấp nông nghiệp. Tuy nhiên,

trong lĩnh vực này, về nguyên tắc không xuất hiện mâu thuẫn cơ bản giữa quá trình tự do hoá trao đổi nông phẩm với sự tồn tại một chính sách nội bộ nhằm phấn đấu xây dựng một nền nông nghiệp đa chức năng, bởi nó sử dụng những công cụ hiệu quả hơn nhiều so với phương thức trợ giá. Trái lại, trên thực tế, điểm mấu chốt là ở chỗ xác định cụ thể những tiêu chuẩn của “hộp xanh lá cây” sẽ cho phép cụ thể hoá mối quan tâm, ở Pháp nói riêng và tại châu Âu nói chung, dành cho các dịch vụ phục vụ địa phương và bảo vệ môi trường mà nông nghiệp có thể cung cấp.

Bình luận

Paul Champsaur

Tổng Giám đốc

Viện Thống kê và Nghiên cứu kinh tế quốc gia (INSEE)

Trước hết, tôi muốn đề nghị được thông cảm. Sau khi chuyển khỏi Vụ Dự báo (Bộ Kinh tế, Tài chính và Công nghiệp Pháp - N.D.) vào năm 1992, tôi không còn theo dõi Chính sách nông nghiệp chung (CAP) nữa. Chính vì thế, phần bình luận của tôi sẽ mang tính chất rất chung bởi vì tôi không nắm kỹ những diễn biến gần đây, đặc biệt là những chi tiết về khía cạnh nông nghiệp trong Chương trình hành động 2000 của Liên minh châu Âu. Vụ Dự báo chắc chắn có thể phân tích vấn đề này kỹ càng hơn tôi rất nhiều.

Phần bình luận của tôi sẽ tập trung chủ yếu vào phần hai của bản báo cáo về kinh tế nông nghiệp châu Âu.

Tôi rất thú vị khi được đọc bài viết của Dominique Bureau và Jean-Christophe Bureau, bởi vì qua đó, tôi có được sự cập nhật rất hiệu quả và mang tính khái quát cao cho những hiểu biết của mình về một đề tài đang bắt đầu nổi lên này.

Tôi hoàn toàn đồng ý về phương pháp phân tích. Nhân đây, tôi cũng xin nhấn mạnh rằng lý thuyết kinh tế cổ điển hoàn toàn có thể

được áp dụng trong nông nghiệp, bởi vì các doanh nghiệp nông thôn đều tương đối nhỏ so với tầm vóc của thị trường nông sản; kỹ thuật được phổ cập đại trà; chủng loại sản phẩm không đa dạng lắm; và những chi phí để trao đổi nông phẩm tương đối thấp. Ngoài ra, khu vực này cũng có thể cung cấp nhiều thông tin định lượng có chất lượng về giá cả, sản lượng, các yếu tố sản xuất, các chỉ tiêu kinh tế tổng hợp và hệ thống phân phối sản phẩm. Do đó, hoàn toàn có thể tiến hành một phân tích kinh tế ứng dụng có chất lượng cao. Dùng phân tích kinh tế để đánh giá các chính sách nông nghiệp phải bắt đầu từ việc so sánh những công cụ can thiệp của nhà nước với các mục tiêu đề ra. Các tác giả của bản báo cáo đã nhiều lần nhắc đến điểm mạnh cơ bản của phương pháp này.

Tôi cũng hoàn toàn đồng ý với phân tích của D. Bureau và J-C. Bureau về cải cách CAP vào năm 1992. Mục tiêu của đợt cải cách này chính là nhằm trang bị cho CAP một loạt công cụ phù hợp hơn với những mục tiêu ngày càng đa dạng của nó. Cải cách cũng phù hợp với lợi ích của nền kinh tế châu Âu, của nông nghiệp châu Âu nói chung và của nông nghiệp Pháp nói riêng, đồng thời cải cách nhưng không phụ thuộc vào những tính toán ngoại giao trong thương mại quốc tế. Nhìn tổng thể, cải cách đã đạt được những mục tiêu đề ra, nhất là về sản xuất cây lương thực, vốn được coi là một trong những trọng tâm chính của cải cách. Giá nông phẩm trên thị trường nội địa giảm đã có tác động tích cực, khuyến khích đổi mới kỹ thuật sản xuất, tăng sản lượng, phát triển thị trường tiêu thụ nội bộ EU và do đó góp phần khắc phục một số mất cân đối.

Tuy nhiên, rõ ràng mục đích chỉ tiêu của lần cải cách này được xác định ở mức "cao" vì lý do để giành được sự ủng hộ cải cách trong chính giới các nước thành viên. Có thể nhận thấy điều này khi xem xét sự biến động của thu nhập từ nông nghiệp kể từ khi tiến hành cải cách, cũng như sự xuất hiện trở lại của tình trạng cung quá cao, khiến bộc lộ nhiều mất cân đối nghiêm trọng. Các vấn đề tồn tại từ trước (như thị trường sữa chẳng hạn) cũng trầm trọng thêm, viễn cảnh mở rộng Liên minh châu Âu, tất cả đã khiến cho các mục tiêu cải cách càng bị chứng tỏ là quá cao. Ngày nay, cần bước vào một giai

đoạn mới, vừa tiếp tục phát triển theo lô gích từ trước đến nay, đồng thời cũng vẫn phải giữ sự độc lập với những cân nhắc liên quan đến thương mại quốc tế. Về quan điểm được thống nhất rộng rãi đó, tôi xin thêm vào ba nhận xét : hai nhận xét đầu nhằm phát triển thêm hướng phân tích trên, nhận xét thứ ba nhằm thể hiện một quan điểm có phần bị quan.

- Cần cảnh giác trước những những lập luận mang tính chất quá khái quát, bởi vì mỗi lĩnh vực cụ thể trong khu vực nông nghiệp có phương thức vận hành riêng biệt. Do đó, những công cụ điều tiết cho từng lĩnh vực cũng cần được đa dạng hoá. Ngoài ra, đôi khi trong phân tích cũng nên tính đến ngành công nghiệp chế biến bởi nó nằm ở khâu tiêu thụ sản phẩm của khu vực nông nghiệp.

Tôi xin lấy ví dụ về sự quy chiếu với thị trường thế giới và giá quốc tế. Sự quy chiếu này thường thấy trong luận điểm của hai tác giả bản báo cáo. Phải chăng sự quy chiếu này vẫn còn giá trị cho đến ngày nay?

Đối với một số sản phẩm, thực sự tồn tại một thị trường quốc tế trên góc độ sản phẩm trao đổi đạt số lượng đáng kể, ít các hàng rào phi quan thuế và giá cả thường sát với giá thành của các nhà sản xuất lớn nhất và làm ăn hiệu quả nhất, miễn là các nhà xuất khẩu lớn thống nhất được với nhau về luật chơi. Ngũ cốc và nhìn rộng hơn là sản phẩm cây nông nghiệp thuộc loại đó. Trong trường hợp này, có cơ sở để khẳng định rằng việc quy chiếu theo thị trường quốc tế đóng vai trò trung tâm trong phân tích kinh tế và giá cả trên thị trường nội địa cũng gần sát với giá cả trên thị trường quốc tế.

Trái lại, đối với các sản phẩm khác, đặc biệt là sản phẩm chăn nuôi, lại không tồn tại một thị trường thế giới bởi vì số lượng sản phẩm trao đổi tương đối nhỏ, thị trường bị chia nhỏ ra theo từng khu vực địa lý với những hàng rào phi quan thuế. Giá cả quốc tế thường xuyên bị tách khỏi giá thành của các nhà sản xuất lớn. Do vậy, Liên minh châu Âu phải ưu tiên tái thiết lập sự cân bằng nội tại. Điều này đòi hỏi vừa phải tránh được tình trạng sản xuất dư thừa có hại, vừa phải có khả năng bảo vệ thị trường nội địa. Trong tình huống này, việc quy chiếu theo thị trường thế giới thể hiện chủ yếu qua tính

cạnh tranh của ngành công nghiệp chế biến nằm ở khâu tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp và phụ thuộc vào giá cả nguyên liệu chế biến do thị trường nội địa cung cấp.

- Tìm cách “phân định” - tức là tách biệt những công cụ can thiệp điều tiết cung nông sản với công cụ trợ cấp thu nhập mà không tác động đến cung - chính là yếu tố cơ bản của quá trình hợp lý hoá chính sách nông nghiệp. Bất chấp những thăng trầm trên con đường đã qua, chúng ta vẫn mong muốn và còn có thể đạt được các tiến bộ theo hướng phân tách rõ ràng hơn.

Tuy nhiên, bài học quản lý kinh tế nhà nước vẫn còn đó để nhắc nhở chúng ta rằng không bao giờ có thể đạt được một sự phân tách tuyệt đối. Trợ cấp thu nhập không thể tách rời việc khai thác các yếu tố sản xuất. Mức độ phân tách có thể tùy thuộc vào sự tồn tại của các yếu tố sản xuất dễ định lượng được, tương đối cố định hay việc khai thác chúng đòi hỏi những khoản đầu tư gần như tất yếu. Đất đai là một yếu tố sản xuất điển hình cho phép đạt được sự phân tách rõ ràng nhất, thậm chí lợi tức đất đai cho thấy, trong trường hợp này, sự phân tách có thể đạt đến mức tuyệt đối.

Trên thực tế, việc sản xuất cây lương thực nhìn chung sẵn sàng chấp nhận những hình thức can thiệp của nhà nước, cho phép sự phân tách đạt mức độ khá cao. Còn đối với chăn nuôi không liên quan đến đất đai, rất khó có được sự phân tách nêu trên nếu muốn trợ cấp đáng kể về thu nhập. Các loại hình được nêu trong hai bình luận của tôi cũng đan xen lẫn nhau rất nhiều: các sản phẩm mà thị trường quốc tế có thể vận hành được nhìn chung cũng chính là những sản phẩm với mức độ phân tách có thể đạt được khá cao. Vô hình chung, những hạn chế của phương thức phân tách nêu trên lại không thuận cho công tác hợp lý hoá CAP, trừ phi chỉ giới hạn trong việc tài trợ những hình thức can thiệp của nhà nước được xác định và hạn định thật rõ ràng.

- Liên quan đến vấn đề về tính đa chức năng của nông nghiệp cũng như vấn đề về việc sử dụng hình thức ký kết hợp đồng dịch vụ nhằm phát triển hoạt động sản xuất nông nghiệp tại một số địa phương, phát huy những tác động tích cực, giảm thiểu các tác động

tiêu cực, các nhà kinh tế không thể không phản ứng một cách bi quan và ít ra cũng khuyến nghị cần phải thận trọng. Thật vậy, nguy cơ rơi vào một trong hai tình huống khó khăn sau là rất lớn: hoặc tiến hành phân phối thu nhập mà không có bất cứ hình thức bù đắp thiệt thòi nào cho nông dân, do đó dẫn đến nguy cơ phá giá, hoặc nông dân bị “công chức hoá” thông qua ban hành quy chế và nhà nước kiểm soát quá chặt chẽ.

Muốn tránh tình trạng khó khăn kể trên, cần phải xác định một cách khách quan và minh bạch đặc trưng của các vùng lãnh thổ mà nhà nước phải trợ cấp trên mức bình thường nếu muốn duy trì sản xuất nông nghiệp ở đó (ví dụ lãnh thổ có mức độ tập trung dân cư thấp hay có hiệu suất khai thác đất đai thấp).

Bình luận

Pierre Jacquet

Phó Giám đốc Viện Quan hệ quốc tế (IFRI)

Nhận xét về báo cáo này không phải là một việc dễ dàng. Bởi vì đó là một báo cáo rất tốt và khó có thể không đồng tình với những phân tích cơ bản trong đó. Vấn đề trung tâm được đặt ra là đẩy mạnh cải cách CAP năm 1992, tức là đẩy mạnh việc phân tách trợ cấp, đã vượt xa khuôn khổ thách thức riêng biệt đặt ra đối với sự thành bại của đợt đàm phán thương mại sắp tới. Nó chính là nhân tố quyết định cho phép tăng cường tính hiệu quả của nền nông nghiệp châu Âu, cải thiện việc phân phối thu nhập và xây dựng một nền nông nghiệp châu Âu đa chức năng. Trước tiên, những bình luận của tôi sẽ nhấn mạnh những điểm tôi đồng tình với bản báo cáo này, mà theo tôi nghĩ, nó có thể nhận được sự ủng hộ lớn. Sau đó, tôi sẽ đề cập hai chủ đề mà đáng lẽ bản báo cáo này nên đi sâu phân tích kỹ hơn.

Sự phân tách trợ cấp hiển nhiên là nhân tố quyết định cho phép cải thiện tính hiệu quả của nền nông nghiệp châu Âu. Dựa trên một phân tích kinh tế vĩ mô thường hay bị người ta bỏ qua, các tác giả của bản báo cáo lập luận rằng kết hợp các biện pháp hạn chế sản

xuất (như hạn ngạch hay bỏ hoang đất đai) với bảo đảm giá cả sẽ thiệt cho cả người tiêu dùng (thiệt về tương quan giá cả/chất lượng) lẫn nhà sản xuất (lợi về giá bán sản phẩm nhưng lại thiệt vì không được sử dụng hết diện tích đất đai phục vụ sản xuất). Nhìn một cách cơ bản hơn, sự kết hợp này đã triệt tiêu những lợi thế so sánh của nhiều vùng lãnh thổ tại châu Âu, kéo theo sự phân bố không hợp lý các nguồn tài nguyên trong lòng Liên minh châu Âu. Điểm này đặc biệt quan trọng đối với Pháp, bởi vì những lợi thế so sánh của Pháp như thế không được khai thác một cách triệt để. Về “thiên hướng xuất khẩu” của châu Âu, các tác giả lại đề cập một cách quá “tế nhị”, bởi vì thực ra đó đơn thuần chỉ là một “thiên hướng” giả tạo do được dựa trên:

- những tín hiệu giá cả gây đảo lộn quyết định sản xuất và làm gia tăng lượng hàng ế thừa;
- một chính sách trợ cấp cho sản phẩm ế thừa để giúp chúng có khả năng xuất khẩu được.

Thiên hướng xuất khẩu duy nhất trong lĩnh vực này chính là làm sao khai thác được lợi thế so sánh.

Về phân bổ thu nhập, bản báo cáo có thể nhấn mạnh hơn nữa đến thực tế phân bổ rất bất hợp lý, xuất phát chủ yếu từ việc tập trung các khoản trợ cấp (Báo cáo Devedjian năm 1993 cho thấy 14% nông dân nhận được 57% các khoản trợ cấp của EU và 80% trợ cấp xuất khẩu dành cho khu vực sản xuất ngũ cốc của Pháp là do bảy công ty đa quốc gia được hưởng). Chính sách nông nghiệp chung hiện nay rõ ràng có lợi cho hộ nông dân cỡ lớn nhiều hơn, ngoài ra, nó còn ưu tiên nông dân trồng cây lương thực hơn nông dân trong ngành chăn nuôi. Việc chuyển sang một hệ thống trợ cấp thu nhập trực tiếp sẽ có lợi ở chỗ, nó cho phép tổ chức phân bổ thu nhập một cách hợp lý hơn.

Nền nông nghiệp đa chức năng thực sự cần được khuyến khích phát triển. Cần phải tìm ra những lý do tồn tại khác cho nền nông nghiệp thay vì chỉ biết chạy theo năng suất và sản lượng như hiện nay. Có thể kể đến công tác quy hoạch lãnh thổ, quy hoạch nông thôn, bảo vệ môi trường, xây dựng một nền sản xuất có giá trị gia tăng cao. Việc này cần đi kèm với việc thay đổi cơ cấu ngành nghề,

thông qua các khoản trợ cấp mang tính chất khuyến khích hơn là ban hành các quy chế. Về vấn đề này, tôi thấy những định hướng được nêu trong bản báo cáo đặc biệt quan trọng, nhất là ý tưởng cho rằng các nhân tố ngoại sinh tiêu cực cần phải được tính đến tương đương như nhân tố ngoại sinh tích cực. Điều này đòi hỏi phải xây dựng một chương trình hành động cụ thể mà nhà nước phải tốn nhiều thời gian mới triển khai được, bởi nó phải được tiến hành trên bình diện toàn EU. Việc này có thể đặt ra vấn đề quốc gia hoá khía cạnh này của CAP.

Về hai chủ đề sau, bản báo cáo đặt ra nhiều câu hỏi hơn là đem đến câu trả lời: đó là gánh nặng ngân sách phục vụ CAP và chiến lược cần có khi tiến hành đàm phán thương mại đa biên. Những cuộc thương thảo này cần phải gắn liền với những đàm phán trong nội bộ EU.

Trước hết, về vấn đề ngân sách, cuộc tranh cãi liên quan đến chi phí cho cải cách CAP, khá lớn trong một tương lai gần, đã làm phức tạp thêm cuộc tranh cãi về ngân sách của EU nói chung. Nó đang bị chi phối bởi vấn đề “xem xét lại thể nào cho đúng”. “Quốc gia hoá” một phần trợ cấp (tài trợ bổ sung) có thể sẽ đóng góp cho trang trải chi phí thực hiện cải cách trong khi vẫn có thể tiếp tục xem xét liệu có nên tiếp tục trợ cấp nông nghiệp nữa hay không, trong bối cảnh ngân sách hạn hẹp, đòi hỏi phải đi đến những quyết định cứng rắn. Điều này cho phép định hình chính xác hơn khuôn khổ của các khoản trợ cấp nông nghiệp. Về phương diện kinh tế chính trị, đây chắc hẳn là một phương thức tiến hành thảo luận mang tính xây dựng, giúp khắc phục xung đột về lợi ích. Bản báo cáo không loại trừ hoàn toàn khả năng “quốc gia hoá” các khoản tài trợ mà chỉ đưa ra những ý kiến thuận và nghịch. Nếu muốn thực hiện phân tách trợ cấp, và nhất là nếu phần lớn các khoản trợ cấp được đặt vào “hộp xanh lá cây”, thì hãy nhớ rằng các lập luận phản đối việc “quốc gia hoá” trợ cấp nông nghiệp, ví dụ như nêu ra những nguy cơ có thể bóp méo cạnh tranh giữa các nước thành viên EU, sẽ không thể đứng vững được nữa. Vấn đề này cần được xem xét một cách chi tiết hơn và thực tế hơn. Phi tập trung hoá trợ cấp và thực hiện chính sách trợ cấp một cách trọng điểm hơn không phải là không tương thích

với mục tiêu duy trì nguyên tắc tương trợ lẫn nhau trong nông nghiệp giữa các nước thành viên.

Cải cách CAP và đàm phán thương mại đa biên có nhiều mối tác động qua lại. Trong một thời gian dài, sự tồn tại của những chính sách nông nghiệp riêng của mỗi quốc gia đã gây ra những trở ngại khi muốn đưa vấn đề nông nghiệp vào khuôn khổ đàm phán thương mại đa biên. Sau này, các chính sách quốc gia này lại vấp phải một số ràng buộc, đặc biệt là về ngân sách, khiến cho phải thực hiện cải cách và như thế cũng mở đường thúc đẩy đàm phán thương mại đa biên. Tiếp đến, chính đàm phán thương mại tạo sức ép trở lại và đòi hỏi định hình cụ thể khuôn khổ triển khai phương thức thực hiện các chính sách quốc gia đã được đổi mới. Nguyên tắc cuối cùng này vẫn còn đang được áp dụng cho đến nay thông qua những cam kết mang tính chất ràng buộc đã đạt được trong Vòng đàm phán Uruguay, mặc dù điều đó được thực hiện trong bối cảnh rất khó khăn là thâm hụt thương mại của Mỹ ngày một gia tăng, sức ép của Quốc hội Mỹ cũng mạnh lên, đồng thời các nhóm gây sức ép trong lĩnh vực nông nghiệp của Mỹ ráo riết hoạt động, khi nông dân Mỹ nằm trong hoàn cảnh không được thuận lợi cho lắm. Sức ép tại Mỹ lại càng mạnh mẽ bởi vì một mặt CAP vốn vẫn là một đề tài cố hữu thường gây căng thẳng giữa châu Âu và Mỹ, mặt khác tình hình hiện nay khiến cho sức ép đòi bảo hộ trong Quốc hội Mỹ ngày càng tăng, làm cho Mỹ ngày càng đưa ra nhiều yêu sách đối với đối tác thương mại. Tuy nhiên, dù thế nào đi nữa, trong vấn đề này, Pháp và châu Âu không còn sự lựa chọn nào khác. Hiệp định của Vòng đàm phán Uruguay không chỉ quy định rằng các bên sẽ nối lại đàm phán trên lĩnh vực nông nghiệp vào năm 1999, mà còn đề cập vấn đề tiếp cận thị trường nông nghiệp, yếu tố trọng tâm trong chiến lược của nhóm Cairns và của Mỹ. Nếu không đạt được tiến bộ trong lĩnh vực này, căng thẳng về thương mại có nguy cơ gia tăng, trong khi bối cảnh quốc tế lại đang có lợi cho xu hướng bảo hộ mậu dịch. Thực tế mới mẻ của Vòng đàm phán Uruguay là ở chỗ căng thẳng giữa châu Âu và Mỹ không chỉ bó hẹp trong lĩnh vực nông nghiệp. Ngày nay, nó trở thành một cấu thành trong các hiệp định thương mại đa biên và việc thương thảo trên lĩnh vực này chắc chắn sẽ có ảnh hưởng đến các

khu vực khác, các lĩnh vực khác, trong đó vị trí của châu Âu có nguy cơ sẽ bị suy yếu.

Trong bối cảnh như vậy, Liên minh châu Âu phải không được chậm trễ xác định ngay cho mình một chiến lược. Hiện đang tồn tại hai quan điểm đối lập nhau : một cho rằng, trước hết giữa các nước thành viên EU cần đạt được sự thống nhất về những phương thức cụ thể nhằm đẩy mạnh CAP, rồi sau đó mới có thể thống nhất hiệp đồng chống lại những “yêu sách” của Mỹ; quan điểm thứ hai cho rằng nên chờ đợi và quan sát với ý tưởng là càng ít phải nhân nhượng càng tốt. Cả hai quan điểm này đều chưa thoả đáng bởi vì chúng đều không tính đến tác động qua lại nêu trên. Quan điểm cơ bản có thể rút ra từ bản báo cáo là châu Âu không có lợi nếu Chính sách nông nghiệp chung bị kiểm chế. Có thể đưa ra ít nhất bốn lý do mang bản chất và tác động khác nhau. Lý do quan trọng nhất xuất phát từ sức ép về ngân sách: chi phí cho CAP còn quá lớn, đặc biệt trong bối cảnh ngân sách của Liên minh hiện nay, một mặt đang là đối tượng gây ra căng thẳng giữa các nước thành viên, mặt khác lại chịu sự cạnh tranh mạnh mẽ trong phân bổ sử dụng các quỹ của EU (như quỹ cơ cấu, quỹ phát triển hài hoà, v.v.), trong khi đó, triển vọng phát triển nông nghiệp cho thấy vẫn tồn tại khả năng tăng nguồn thu cho ngân sách. Lý do thứ hai liên quan đến những dự báo về chi phí gắn liền với quá trình mở rộng, kết nạp thành viên mới của EU. Lý do thứ ba liên quan đến lợi ích về hiệu quả. Lý do thứ tư gắn với sự cần thiết cần xem xét khu vực nông nghiệp theo một phương thức khác biệt với khu vực công nghiệp : trợ cấp nông nghiệp phải chăng xuất phát từ mục đích tăng cường khả năng đàm phán thương mại hay chỉ có hại cho nông dân? Về điểm cuối cùng này, liệu người ta còn có thể đưa ra những lập luận về nhu cầu bảo đảm “an ninh lương thực” nữa hay không ?

Tuy nhiên, trên phương diện kinh tế chính trị, các sức ép kể trên tác động đến mỗi nước thành viên theo cách riêng và đang vấp phải tàn dư của quá khứ cũng như cấu trúc chính trị, bao gồm quá nhiều các lực lượng có quyền lợi, tuy không đến mức đòi chấm dứt cải cách CAP, mà thiên về hướng tổ chức lại các phương thức thực hiện CAP hơn là tiến hành cải cách CAP sâu rộng hơn. Theo quan điểm kinh

tế chính trị, chắc chắn Liên minh châu Âu cần được đặt dưới sức ép đàm phán thương mại đa biên để tiến lên phía trước, bởi vì chúng tỏ ra là những phương thuốc hữu hiệu giúp cho lợi ích chung có thể vượt lên trên lợi ích riêng. Ngoài ra, xác định những nguyên tắc đa phương cho chính sách nông nghiệp có thể tạo điều kiện thúc đẩy chính sách này, bởi vì khuôn khổ đa phương bảo đảm cho nông dân của một nước không bị phân biệt đối xử quá thiệt thòi so với nông dân một nước khác.

Bối cảnh này cho phép Liên minh châu Âu có được phương tiện cần thiết để giành lấy thế tấn công trên bàn đàm phán thương mại đa biên, đối lập với vị thế phòng thủ chỉ muốn giảm thiểu các “nhượng bộ” trước các yêu sách của các đối tác thương mại. Việc này đặt ra hai điều kiện: thứ nhất, cần biết rõ mình chờ đợi điều gì ở WTO, và thứ hai là xác định cụ thể mình có thể nhân nhượng đến đâu trong đàm phán thương mại. Liên minh châu Âu cần sử dụng việc cải cách CAP, một việc làm tất yếu, như một đối trọng, thậm chí như một bảo đảm cho mình trong đàm phán thương mại. Ví dụ, lúc đầu có thể nhân nhượng với đòi hỏi tiến hành phân tách trợ cấp nông nghiệp một cách dần dần và mang tính trung hạn, trong khi đó vẫn mập mờ về thời hạn áp dụng. Việc này cho phép rảnh tay chuyển dần trợ cấp từ một chế độ này sang một chế độ khác. Vấn đề liên quan đến tiêu chuẩn vệ sinh dịch tễ và bảo vệ thực vật (SPS) cũng vậy. Đúng như bản báo cáo đã nêu, điều này có thể sẽ phát triển theo hướng cải thiện cơ bản hiệu quả của nền nông nghiệp châu Âu (và của Pháp).

Những hoạt động hiện nay, liên quan đến đàm phán thương mại đa biên trên tổng thể, đang cố gắng đáp ứng điều kiện thứ nhất nêu trên và xác định những mục tiêu mà Liên minh châu Âu phải theo đuổi trong các vòng đàm phán thương mại sắp tới. EU chắc chắn có lợi ích khi WTO xem xét nhiều vấn đề và trở thành một tổ chức quốc tế toàn diện không chỉ trên phương diện số lượng quốc gia tham gia mà cả về những mảng vấn đề mà nó giải quyết (đặc biệt là đầu tư trực tiếp và chính sách cạnh tranh). Tất cả những điều đó đòi hỏi chúng ta phải chấp nhận một số “nhân nhượng” về CAP, đặc biệt liên quan đến mở cửa thị trường. Đó là một trong những yếu tố

mặc cả với các nước đang phát triển cũng như với Mỹ. Hãy biết sử dụng điều đó một cách hữu ích cho chúng ta và có lợi cho chính nền nông nghiệp.

Liên minh châu Âu cũng có thể cố gắng đề xuất nội dung những chi tiết chính của hiệp định đa phương về tiêu chuẩn thú y và bảo vệ thực vật, một lĩnh vực trong đó những mối quan tâm của người tiêu dùng phải được tính đến một cách chính đáng. Trong lĩnh vực tiêu chuẩn thú y và bảo vệ thực vật cũng như trong các lĩnh vực khác, nguyên tắc cơ bản phải là bảo đảm không phân biệt đối xử trong tiếp cận thị trường và áp dụng chế độ đối xử quốc gia. Một khó khăn cố hữu đặt ra trong lĩnh vực này liên quan đến lựa chọn tiêu chuẩn bởi vì những tiêu chuẩn này vừa đóng vai trò phòng ngừa lại vừa có thể trở thành một công cụ bảo hộ. Trên phương diện phòng ngừa, ví dụ trách nhiệm cung cấp bằng chứng không thể chỉ dừng lại ở chỗ nước tiếp nhận (hàng xuất khẩu hay đầu tư) buộc phải chứng minh rằng những quy định của mình là hợp thức, mà trái lại, các nước cung cấp hàng hoá hay đầu tư cũng phải chứng minh được điều đó (ví dụ trong trường hợp thịt có chứa hoóc môn tăng trọng, hay hiển nhiên hơn là các sản phẩm biến đổi gen). Nhưng, nếu muốn tránh mọi toan tính bảo hộ, tốt hơn hết là cần phải thường xuyên xem xét lại những tiêu chuẩn này.

Cuối cùng, về các tiêu chuẩn, chúng ta phải đối phó với bài toán nan giải giữa một bên là nguy cơ không kiểm soát được (như đối với sản phẩm biến đổi gen, kể cả trên bình diện đạo đức lẫn vệ sinh) với một bên là nguy cơ xuất hiện một cơ chế bóp nghẹt tính sáng tạo trong lĩnh vực đầy hứa hẹn này. Thực tế này cho thấy tính chất khó khăn phức tạp của đàm phán thương mại và sự thận trọng cần thiết khi xác định các tiêu chuẩn hạn chế mà bản thân chúng không nhất thiết phải phù hợp với lợi ích tập thể. Có lẽ nên thành lập một Ủy ban đặc biệt trong khuôn khổ WTO, có công cụ giám sát và can thiệp khi thực hiện chức năng thẩm định các tiêu chuẩn. Đây chính là một bước tiến quyết định trong việc mở rộng ra bình diện đa phương nguyên tắc công nhận tiêu chuẩn lẫn nhau, được áp dụng phổ biến trong Liên minh châu Âu./.

Hội đồng Phân tích Kinh tế

Điện Broglie, 35 phố Saint-Dominique, 75700 PARIS

Fax: 01 42 75 76 46

Ban thường trực

Pierre-Alain Muet

Cố vấn bên cạnh Thủ tướng
Đại diện của Thủ tướng tại Hội đồng Phân tích kinh tế

Hélène de Largentaye

Tổng thư ký
01 42 75 76 13

Dominique Bureau

Cố vấn khoa học
Ủy viên Hội đồng
Phân tích Kinh tế
Thuế
Chính sách cơ cấu

Gilbert Cette

Cố vấn khoa học
Ủy viên Hội đồng
Phân tích Kinh tế
Bối cảnh kinh tế
Giảm giờ làm

Laurent Caussat

Cố vấn khoa học
Y tế
An sinh xã hội

Sylvie Hel-Thelier

Cán bộ đặc trách
Các vấn đề châu Âu và quốc tế

Laurence Tubiana

Cán bộ đặc trách của Thủ tướng về
"Phát triển bền vững"
Môi trường
Đàm phán thương mại
đa phương

Olivier Davanne

Ủy viên Hội đồng Phân tích Kinh tế
Cán bộ đặc trách của Thủ tướng về
"Hệ thống tài chính quốc tế"
Vấn đề lưu trữ trên tầm
kinh tế vĩ mô

Christine Carl

Chuyên trách về xuất bản
01 42 75 77 47
c-carl@cab.premier-ministre.gouv.fr

Katherine Beau

Tư liệu
01 42 75 77 40
k-beau@cab.premier-ministre.gouv.fr

Hội đồng phân tích Kinh tế được thành lập bên cạnh Thủ tướng với nhiệm vụ đối chứng các quan điểm và kết quả phân tích khác nhau nhằm giúp chính phủ đưa ra những quyết định đúng đắn trong lĩnh vực kinh tế.

Hội đồng Phân tích Kinh tế xem xét các vấn đề do Thủ tướng chuyển sang.

*Trích quyết định số 97-766 ngày 22 tháng 7 năm 1997
về việc thành lập Hội đồng Phân tích Kinh tế*

Hội đồng Phân tích Kinh tế (CAE)

Chủ tịch: Thủ tướng Lionel Jospin

Pierre-Alain Muet
Hélène de Largentaye
Dominique Bureau
Gilbert Cette

Đại diện của Thủ tướng tại Hội đồng Phân tích kinh tế
Tổng thư ký
Cố vấn khoa học, thành viên CAE
Cố vấn khoa học, thành viên CAE

Ủy viên

Michel Aglietta
Patrick Artus
Tony Atkinson
Olivier Blanchard
Christian de Boissieu
François Bourguignon
Robert Boyer
Daniel Cohen
Élie Cohen
Olivier Davanne
Michel Debonneuil
Michel Didier
Yves Dimicoli
Jean-Paul Fitoussi
Jacques Freyssinet
André Gauron
Claude Henry
Philippe Herzog
Pierre Jacquet
Jean-Jaques Laffont
Alain Lipietz
Jean-Hervé Lorenzi
Gérard Maarek
Béatrice Majnoni d'Intignano
Edmond Malinvaud
François Morin
Michel Mougeot
Jean Pisani-Ferry
Jean-Jacques Rosa
Dominique Taddei
Jacques Valier

Giáo sư Trường đại học Paris X-Nanterre
Giám đốc Nghiên cứu Kinh tế tại Quỹ Tiền gửi và Kỳ gửi
Giáo sư Trường đại học Oxford (Anh)
Giáo sư Học viện Công nghệ Massachusetts (Mỹ)
Giáo sư Trường đại học Paris I, Giám đốc Khoa học COE
Giám đốc Nghiên cứu Trường cao đẳng
Giám đốc Nghiên cứu CNRS và CEPREMAP
Giáo sư Trường đại học Sư phạm
Giám đốc Nghiên cứu CNRS và FNSP
Giáo sư ENSAE
Trưởng phòng kinh tế, tài chính và quốc tế CGP
Giáo sư CNAM, Giám đốc Rexecode
Tiến sĩ Khoa học Kinh tế
Giáo sư Viện Nghiên cứu Chính trị, Chủ tịch OFCE
Giáo sư Trường đại học Paris I, Giám đốc IRES
Thẩm phán Viện thẩm kê
Giáo sư Trường đại học Bách khoa
Giáo sư Trường đại học Nanterre
Phó giám đốc IFRI
Giáo sư Trường đại học Toulouse
Giám đốc Nghiên cứu CNRS, CEPREMAP
Giáo sư Trường đại học Paris-Dauphine
Trưởng ban Nghiên cứu Kinh tế và Ngân hàng của CNCA
Giáo sư Trường đại học Paris XII
Giáo sư danh dự Trường cao đẳng Pháp
Giáo sư Trường đại học Toulouse I
Giáo sư Trường đại học France-Comté
Phó giáo sư Trường đại học Paris-Dauphine
Giáo sư Trường đại học Toulouse
Giáo sư Trường đại học Paris - Nord
Giáo sư Trường đại học Paris X-Nanterre

Ủy viên mặc nhiên

Jean-Michel Charpin
Paul Champsaur
Jean-Philippe Cotis
Claude Seibel

Ủy viên đặc trách Kế hoạch của Chính phủ
Tổng giám đốc INSEE
Vụ trưởng Dự báo của Bộ Kinh tế và Tài chính
Vụ trưởng DARES Bộ Việc làm và Đoàn kết

Diễn đàn Kinh tế - Tài chính Việt - Pháp

Bộ tuyển tập sách được xuất bản

- 1 Vòng đàm phán thiên niên kỷ
- 2 Tính bất ổn của hệ thống tài chính quốc tế
- 3 Toàn cầu hoá
- 4 Dịch vụ công cộng và Khu vực quốc doanh
- 5 Tiến đến xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người đảm bảo cho lợi ích chung
- 6 Đổi mới và tăng trưởng
- 7 Ramses 2001, Thế giới toàn cảnh
- 8 Các quốc gia nghèo khó trong một thế giới thịnh vượng
- 9 Nền kinh tế mới

Chịu trách nhiệm xuất bản

TRẦN ĐÌNH NGHIÊM

Biên tập: **HOÀNG PHONG HÀ**

BÙI HỒNG THÚY

NGUYỄN KIM NGA

Vẽ bìa: **NGUYỄN THỊ HOÀ**

Trình bày: **PHÒNG TẠO MẪU**

Sửa bản in: **PHÒNG SỬA BÀI**

In 2.000 cuốn, khổ 15,5 x 23,5 cm, tại Công ty In và Văn hóa phẩm.

Giấy phép xuất bản số: 03-686/CXB-QLXB cấp ngày 21-5-2001.

In xong và nộp lưu chiểu tháng 5 năm 2001.

Hội đồng Phân tích Kinh tế (C.A.E) được thành lập năm 1997 theo sáng kiến và đặt dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng Pháp. Hội đồng đóng vai trò định hướng cho các nhà lãnh đạo Pháp trong việc hoạch định các chính sách kinh tế và tài chính.

Hội đồng Phân tích Kinh tế mang tính chất đa phái, là nơi tập hợp những quan điểm và tư tưởng khác nhau, vì theo Thủ tướng Pháp “đây là diễn đàn trao đổi và đối thoại bình đẳng và hoàn toàn độc lập”. Hội đồng có nhiệm vụ rất quan trọng. Thông qua các cuộc tranh luận, Hội đồng phân tích những vấn đề kinh tế lớn và đề xuất những chủ trương, chính sách.

Hội đồng ra đời cũng nhằm mục đích làm cho các cơ quan hoạch định chính sách kinh tế và các cơ quan nghiên cứu, trường đại học xích lại gần nhau hơn.

Hội đồng bao gồm khoảng 15 ủy viên thường trực bên cạnh Thủ tướng và hơn 40 ủy viên đến từ các cơ quan hành chính, trường đại học, trung tâm nghiên cứu không chỉ của Pháp mà của cả châu Âu.

Hội đồng công bố đều đặn tại các buổi họp hàng tháng với sự có mặt của Thủ tướng, các bản báo cáo thể hiện các quan điểm khác nhau của các ủy viên về một vấn đề nào đó cùng với những lời bình luận của các chuyên gia. “Vòng đàm phán thiên niên kỷ của Tổ chức Thương mại Thế giới”, “Tính bất ổn của hệ thống tài chính quốc tế”, “Đổi mới và tăng trưởng”, “Nhà nước và quản lý nhà nước”, “Phát triển kinh tế”, từng là chủ đề của những bản báo cáo này.