

XU HƯỚNG TỰ DO HÓA THƯƠNG MẠI HÀM Ý VỀ CÁCH TIẾP CẬN CỦA CHÚNG TA

TRƯƠNG ĐÌNH TUYẾN

Nguyên Bộ trưởng Bộ Thương mại

Toàn cầu hóa kinh tế và tự do hóa thương mại là một xu thế lớn mà “nội năng” của nó là sự phát triển của khoa học - công nghệ, và do đó, là lực lượng sản xuất. Xu hướng này được dẫn dắt và đẩy nhanh bởi các nước tư bản phát triển, đứng sau nó là các tập đoàn xuyên quốc gia. Đây là một quá trình đang vận động, chứa đầy mâu thuẫn, vừa có cơ hội vừa có thách thức, trở thành một yếu tố quan trọng trong bài toán phát triển của mỗi quốc gia. Vì vậy, cần nhận diện đúng quá trình này và có cách tiếp cận hợp lý.

1. Các hình thức liên kết kinh tế và mức độ tự do hóa thương mại

Xét theo mức độ tự do hóa, có thể phân ra các hình thức liên kết kinh tế sau:

- *Khu vực ưu đãi thuế quan (PTA)*: Các thành viên dành cho nhau sự tiếp cận thị trường thuận lợi một cách hạn chế nhưng về căn bản không loại bỏ hàng rào bảo hộ giữa các thành viên. Khu vực ưu đãi thuế quan là mức liên kết ở cấp độ thấp nhất vì các nước thành viên ngoài việc dành cho nhau một số nhân nhượng về thuế quan vẫn tiếp tục duy trì những biện pháp hạn chế lẫn nhau. Mặt khác, các thành viên trong khu vực ưu đãi thuế quan không có sự phối hợp về các chính sách thương mại đối ngoại. Ví dụ, thoả thuận về khu vực mậu dịch ưu đãi của ASEAN tồn tại trước khi CEPT/AFTA được thực hiện. Pakistan và Trung Quốc ký PTA để dành ưu đãi cho nhau về dệt may: Trung Quốc sẽ giảm thuế trong khoảng từ 25%

đến 30% trong hầu hết các Cat. của hàng may mặc. Hai bên sẽ giảm thuế xuống còn khoảng trung bình 27% và sẽ tiếp tục đàm phán hiệp định thương mại tự do (FTA) dựa trên PTA này, đồng thời cam kết tiếp tục giảm thuế nữa trong FTA sắp tới.

- *Khu vực mậu dịch tự do (MDTD) (FTA)*: Là liên kết thương mại mà theo đó các thành viên sẽ loại bỏ hầu như hoàn toàn hàng rào bảo hộ trong nội bộ khối nhưng các thành viên vẫn sẽ tiếp tục duy trì hệ thống thuế quan độc lập của mình với những nước ngoài khối. Ví dụ: Khu vực thương mại tự do ASEAN và ASEAN+, Khu vực tự do Bắc Mỹ (NAFTA), Hiệp định kinh tế gần gũi Australia - New Zealand (ANZCERTA, 1983).

- *Liên minh thuế quan*: Liên minh thuế quan là tổ chức có mức hội nhập cao hơn MDTD. Mô hình này tuy có ít hơn khu vực MDTD nhưng cũng tương đối phổ biến như: Khối thị trường và cộng đồng chung vùng Caribe (CARICOM, 1973), Khối cộng đồng chung châu Âu (EEC), Khu vực MDTD Nam Mỹ (MERCOSUR có hiệu lực từ ngày 29/11/1991), Cộng đồng kinh tế Á - Âu (EAEC) có hiệu lực từ tháng 5/2001. Tương tự như khu vực thương mại tự do nhưng liên minh quan thuế chấp nhận một hệ thống quan thuế chung đối với các nước không thuộc khối.

- *Thị trường chung*: Tương tự như liên minh thuế quan nhưng trong đó lao động và vốn được dịch chuyển tự do. Thị trường chung châu Âu là một trong những ví dụ hiếm hoi và thực tế liên kết này đã phát triển lên mức độ cao hơn.

- *Thị trường thống nhất*: Tương tự như thị trường chung nhưng các quy định và tiêu chuẩn được hài hoà hoá để xóa bỏ sự phân tách thị trường do đường biên giới quốc gia. Cộng đồng châu Âu với một thị trường thống nhất là ví dụ

diễn hình về sự liên kết như vậy.

- *Liên minh kinh tế*: Là một bước tự do hoá và hội nhập cao hơn thị trường thống nhất vì nó liên quan đến việc sử dụng chung một đồng tiền và sự hợp tác sâu rộng của các chính sách kinh tế bao gồm các chính sách tài chính, tiền tệ, thương mại. Cho đến nay, liên minh kinh tế như vậy đã hình thành giữa các nước Khu vực đồng tiền chung châu Âu (Euro Zone).

2. Xu hướng liên kết kinh tế hiện nay [1]

Số lượng các hiệp định MDTD trên thế giới đã tăng rất mạnh kể từ sau năm 1995. Tính đến năm 2009, có trên 200 hiệp định MDTD song phương và khu vực được đăng ký với WTO đang có hiệu lực, trong đó phần lớn là hình thành sau năm 1995. Nếu tính cả những hiệp định chưa được thông báo và đang đàm phán thì con số này còn lớn hơn nhiều. Riêng châu Á từ năm 2000 đến nay đã tăng từ 3 lên 56.

Nhìn chung, các hiệp định gần đây thường thể hiện phạm vi cam kết rộng hơn và mức độ cam kết sâu hơn như: Hiệp định toàn diện giữa Mỹ và Singapore hay Hiệp định giữa Singapore và Nhật, Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện VN - Nhật (EPA) cũng có thể liệt vào loại này. Nhiều vấn đề từ trước tới nay chưa bao giờ xuất hiện trong các hiệp định thương mại tự do thì nay đã xuất hiện như: đầu tư, lao động, môi trường, trợ cấp, mua sắm Chính phủ... Nhiều hiệp định MDTD đã và đang xuất hiện theo hiệu ứng domino. Để tránh bị phân biệt đối xử hoặc để giữ vị thế của mình, một nước có thể buộc phải tham gia vào một (hoặc nhiều) hiệp định MDTD với một (hoặc nhiều) quốc gia khác, kể cả khi nước đó chưa hoàn toàn sẵn sàng. Ví dụ như Chile đã phải tìm mọi cách để ký hiệp định MDTD với Mỹ sau khi hàng hoá Mexico vào được Mỹ qua Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA). Tại khu vực châu Á; Nhật, Hàn Quốc và Ấn Độ cũng trở nên sốt sắng hơn với hiệp định MDTD sau khi Trung Quốc ký Hiệp định khu vực thương mại tự do ACFTA với ASEAN. EU từ trước tới nay chỉ quan tâm đến hệ thống thương mại đa phương và liên kết nội khối nhưng trước sự “bành trướng” của Mỹ cũng đã phải tính đến khả năng ký kết các hiệp định về “đối tác kinh tế” với ACP và với Cộng đồng Kinh tế tiền tệ Trung Phi, đàm phán về một hiệp định MDTD với ASEAN và đang cố gắng cho việc đàm phán một hiệp định MDTD với một số quốc gia trong

ASEAN trước sự bế tắc của việc đàm phán khu vực với khu vực.

Trào lưu MDTD tuy xuất phát chủ yếu từ lợi ích kinh tế nhưng dưới sự khởi xướng và dẫn dắt của các siêu cường, trào lưu này đang dần mang màu sắc chính trị, là sự tập hợp lực lượng để tranh giành ảnh hưởng và phát huy vị thế của mình. Mỹ đã tuyên bố rõ về việc chỉ chọn các đối tác “có khả năng”, tức là chỉ các nước có ý chí chính trị và cam kết mạnh đối với tiến trình tự do hoá mới có thể tham gia vào hiệp định MDTD với Mỹ. Xét theo hướng đó, có thể thấy không phải ngẫu nhiên mà Mỹ lựa chọn Thái Lan để đàm phán hiệp định MDTD (Mỹ coi Thái Lan là “đồng minh quan trọng” ngoài NATO). Cũng không phải ngẫu nhiên mà Nhật và Ấn Độ trở nên sốt sắng với ASEAN sau khi Trung Quốc ký ACFTA với ASEAN.

Khác với trước đây, thời gian qua đã bắt đầu xuất hiện một số hiệp định MDTD giữa các “siêu cường thương mại” mà mở đầu là việc đàm phán giữa Australia và Mỹ. Sau hai nước này, các cặp như Trung Quốc - Ấn Độ, Trung Quốc - Australia đang trở nên tích cực hơn trong việc tìm kiếm các thỏa thuận về MDTD. Gần đây, Trung Quốc đã chính thức đề nghị Nhật và Hàn Quốc cùng nghiên cứu khả năng thiết lập một khu vực MDTD tay ba, một đề nghị đang làm cho Nhật khá lưỡng lự.

Tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương, cũng đang xuất hiện các đề xuất về một Hiệp định ASEAN+3 giữa 10 nước ASEAN với 3 nước Đông Bắc Á (do Trung Quốc khởi xướng); Hiệp định ASEAN+ 6, bao gồm 10 nước ASEAN với Trung Quốc, Nhật, Hàn Quốc, Ấn Độ, Australia và New Zealand (do Nhật đề nghị); và Hiệp định xuyên Thái Bình Dương mà khởi đầu là TPP (do Mỹ phát động) hiện đang trong quá trình đàm phán, Hiệp định này có 7 thành viên chính thức (gồm Singapore, Brunei, Australia, New Zealand, Chile, Peru, Mỹ) và VN là quan sát viên đặc biệt. Việc ASEAN đang được 3 cường quốc Trung Quốc - Mỹ - Nhật “lôi kéo” vào 3 hiệp định MDTD có phạm vi địa lý khác nhau chủ yếu là từ những tính toán lợi ích chính trị - chiến lược của các cường quốc này.

3. Nguyên nhân bùng phát trào lưu MDTD

Có nhiều đánh giá khác nhau về nguyên nhân bùng phát trào lưu MDTD nhưng tựu chung, ngoài nguyên nhân hiệu ứng domino và nguyên nhân chính trị - chiến lược như đã nêu ở trên, còn có

các nguyên nhân chính sau:

Thứ nhất, một mặt, MDTD thể hiện sự phản ứng của các nước trước tiến triển chậm chạp của đàm phán đa phương nhưng mặt khác cũng tạo động lực thúc đẩy vòng đàm phán này. Nhìn chung, nhiều nước cho rằng, tự do hoá thương mại có thể tiến nhanh và sâu hơn trong một phạm vi đàm phán hẹp hơn, thậm chí hẹp đến mức tối thiểu (song phương).

Thứ hai, trong hiệp định thương mại tự do, một số nước có thể tránh được các vấn đề nhạy cảm mà họ không thể né tránh được trong các cuộc đàm phán đa phương. Điển hình của nhóm này là Nhật. Hiệp định MDTD ký giữa Nhật và Singapore đã loại ra ngoài toàn bộ các sản phẩm nông nghiệp và ngư nghiệp mà Nhật cho là nhạy cảm. Hiệp định MDTD giữa Trung Quốc và ASEAN cũng có điều khoản cho phép các bên được thiết kế lộ trình tự do hoá riêng đối với một số lượng hạn chế các sản phẩm nhạy cảm. Khu vực MDTD ASEAN (AFTA) cũng có một điều khoản như vậy.

Thứ ba, với hiệp định MDTD, đặc biệt là hiệp định song phương, các nước dễ đạt được thoả thuận hơn về những vấn đề khó khăn trong thương mại và đầu tư, đặc biệt là những vấn đề mới trong thương mại quốc tế, liên quan nhiều đến chính sách nội địa của từng quốc gia. Thí dụ, không tấn công được Chương trình phúc lợi được phẩm của Australia trong đàm phán đa phương, Mỹ đang mang vấn đề này ra bàn tại đàm phán song phương. Hiệp định thương mại MDTD mà Mỹ ký với Singapore cũng đề cập đến các vấn đề mà Mỹ cho là quan trọng như lao động, môi trường, cạnh tranh và thuận lợi hoá.

Thứ tư, lợi ích của các hiệp định MDTD dễ lượng hoá hơn nên cũng dễ thuyết phục các bên có liên quan hơn, đặc biệt là nghị viện.

Các nguyên nhân khác như: tận dụng khả năng hỗ trợ lẫn nhau, tối ưu hoá việc sử dụng nguồn lực, thúc đẩy cải cách trong nước và “tập dượt dần” cho hội nhập kinh tế ở mức cao hơn... là những nguyên nhân xuất hiện sau 1995.

4. Tương lai của trào lưu MDTD

Sau nhiều cuộc đàm phán của vòng Doha thất bại, đã xuất hiện rất nhiều ý kiến về tương lai của trào lưu MDTD. Có người cho rằng, trào lưu này sẽ còn phát triển mạnh nhưng cũng có ý kiến tỏ ra hoài nghi, cho rằng trào lưu này sẽ không tiến

được xa hoặc nếu có thì cũng không mang lại được hiệu quả thực chất, không thách thức được hệ thống thương mại đa phương. Lý do chủ yếu là:

- Các hiệp định thương mại tự do thường đòi hỏi cam kết ở mức độ sâu hơn các cam kết đa phương. Nếu một nước chưa sẵn sàng với tiến trình đa phương thì họ sẽ chỉ tham gia hiệp định MDTD khi các lợi ích về chính trị - chiến lược được thoả mãn hoặc khi họ nhận được những lợi ích đáng kể từ hiệp định mà họ tham gia, bao gồm cả việc né tránh mở cửa các lĩnh vực nhạy cảm. Những hiệp định như vậy thường không có lợi cho các nước đang phát triển. Có thể nhận thấy nhiều nước đang phát triển đang bị buộc phải tham gia các hiệp định MDTD theo hiệu ứng domino. Hiệu ứng đó không phải là cơ sở lâu bền cho việc thực thi nghiêm túc các cam kết.

Tuy đã xuất hiện xu hướng siêu cường với siêu cường trong quan hệ MDTD nhưng vì các nguyên nhân có liên quan đến chính trị - chiến lược và tăng cường tính hỗ trợ, xu hướng MDTD giữa siêu cường với nước đang phát triển vẫn còn khá phổ biến. Xét tương quan lực lượng, nước đang phát triển sẽ ở thế yếu hơn trong đàm phán MDTD. Sớm hay muộn các nước đang phát triển cũng tìm cách quay về với hệ thống thương mại đa phương, nơi mà quyền lợi của họ có phần được bảo đảm hơn.

- Hơn nữa, MDTD đang đặt ra rất nhiều vấn đề về năng lực và kỹ thuật đối với các nước đang phát triển. Thực sự là họ không đủ nhân lực để đàm phán một lúc nhiều hiệp định MDTD, vốn rất phức tạp. Họ cũng không đủ sức để điều hành một chế độ thương mại phân mảnh, như nhận xét của nhiều bộ trưởng phụ trách thương mại là các hiệp định MDTD đang hình thành như một đĩa mì “Spaghetti” - hệ quả của việc có quá nhiều hiệp định MDTD không theo một chuẩn mực thống nhất. Họ cũng thực sự không đủ năng lực để xử lý những vấn đề hết sức phức tạp mà hiệp định MDTD luôn đặt ra, thí dụ như vấn đề xuất xứ hay cơ chế giải quyết tranh chấp. Với những vấn đề này, ngay cả các nước phát triển cũng cảm thấy khó khăn huống chi là các nước đang phát triển.

Dù có “tiến xa, loang rộng” hay không thì trào lưu MDTD, được xuất phát chủ yếu từ sự nản chí hoặc né tránh trước sự bế tắc của vòng đàm phán Doha, cũng như từ hiệu ứng domino và từ các toan tính chính trị - chiến lược, cũng đã và đang đặt ra những vấn đề hết sức phức tạp đối với các nước

đang phát triển. Cụ thể là, các nước này sẽ phải lựa chọn về thứ tự ưu tiên giữa các phương diện hội nhập kinh tế quốc tế: sẽ coi trọng đa phương, khu vực hay song phương; tham gia hay không tham gia vào trào lưu MDTD hiện nay. Cần lưu ý đến mặt thuận và mặt nghịch của nó. Nếu không tham gia, các nước đang phát triển ở trình độ thấp sẽ phải đối mặt với nguy cơ bị phân biệt đối xử trên một số thị trường ngoài nước, luồng FDI sẽ chuyển hướng, chi phí giao dịch sẽ tăng lên một cách tương đối so với những nước tham gia MDTD. Nhưng nếu tham gia thì cũng rất khó, bởi khả năng cạnh tranh của hàng hoá, dịch vụ của doanh nghiệp trong nước còn thấp, các nước này cũng chưa đủ sức dàn quân trên nhiều mặt trận, chưa đủ sức để điều hành một chế độ thương mại phân mảnh, nhiều thuế suất và nhiều quy tắc xuất xứ... Nếu không xác định kỹ việc này, hội nhập kinh tế quốc tế của mỗi nước có thể mất phương hướng.

Sau khủng hoảng, chủ nghĩa bảo hộ đang trở lại, nhiều nước tỏ ra thận trọng hơn trong việc tham gia vào các hiệp định liên kết mới. Với WTO, mặc dù các nguyên thủ nhóm G20 luôn tuyên bố thúc đẩy vòng Doha và hy vọng kết thúc vòng đàm phán này trong năm 2010 nhưng các tuyên bố này cũng chưa được chuyển thành quyết tâm chính trị trên bàn đàm phán. Chính vì lẽ đó, Tổng giám đốc WTO Pascal Lamy cũng đang rất thận trọng trong việc tổ chức Hội nghị Bộ trưởng của tổ chức này. Tuy nhiên, bảo hộ chỉ là xu thế ngắn hạn, toàn cầu hoá vẫn là xu thế lớn được quy định bởi sự phát triển của lực lượng sản xuất, dưới tác động của cuộc cách mạng khoa học - công nghệ nhưng sẽ được quản lý bởi một định chế chặt chẽ hơn, nhất là trong lĩnh vực dịch vụ tài chính. Các nước vẫn tiếp tục tìm kiếm những liên kết mới với sự dẫn dắt bởi các lợi ích chính trị - chiến lược trong khi phải cân nhắc rất kỹ lưỡng các lợi ích kinh tế.

5. Một số gợi ý về cách tiếp cận các hiệp định MDTD

Nói chung, đối với những nước còn ở trình độ phát triển thấp việc lựa chọn tham gia vào những hiệp định MDTD song phương hoặc khu vực nên được cân nhắc theo các tình huống sau đây:

Thứ nhất, nếu lợi ích chính trị - chiến lược cao hơn và chi phối các lợi ích khác thì phải ưu tiên lợi ích chính trị - chiến lược. VN tham gia hiệp định MDTD ASEAN và kéo theo nó là các

hiệp định ASEAN+ là từ sự lựa chọn này. Nếu không có yêu cầu gì đặc biệt về lợi ích chính trị - chiến lược thì phải tính toán rõ lợi ích kinh tế.

Thứ hai, khi tính toán lợi ích kinh tế cần xác định theo các tiêu chí sau:

- Sự gia tăng kỳ vọng của xuất khẩu ròng và do đó là tăng trưởng kinh tế (với những đối tác mà trong quan hệ thương mại đang bị nhập siêu lớn, việc ký hiệp định MDTD có thể làm gia tăng mức nhập siêu lên).

- Khả năng thu hút đầu tư và do đó thúc đẩy tăng trưởng khi tham gia hiệp định. Điều này phụ thuộc vào dung lượng thị trường của đối tác trong hiệp định. Thị trường đối tác càng lớn thì khả năng thu hút đầu tư từ các nền kinh tế trong và ngoài hiệp định càng lớn, vì các nhà đầu tư từ bất kỳ nền kinh tế nào đều có thể xuất khẩu sản phẩm của mình vào thị trường những nước tham gia hiệp định với thuế quan ưu đãi theo quy định của hiệp định.

- Cần đặt trong mối quan hệ tương tác với các nền kinh tế cạnh tranh trên thị trường xuất khẩu. Nếu các nền kinh tế cạnh tranh trực tiếp (có nhiều sản phẩm cạnh tranh với nước mình trên thị trường xuất khẩu) mà các nền kinh tế này đã có hiệp định MDTD với đối tác, nếu mình không tham gia sẽ bị phân biệt đối xử và khả năng xuất khẩu sẽ bị sụt giảm, luồng vốn đầu tư sẽ bị chuyển hướng.

Tuy nhiên, không nên tuyệt đối hoá các gợi ý nêu trên, bởi có khi sức ép cạnh tranh sẽ thúc đẩy các doanh nghiệp vươn lên mạnh mẽ. Duy trì bảo hộ sẽ làm cho doanh nghiệp và cả nền kinh tế trì trệ. Vì vậy, cần phân tích trên quan điểm động, làm rõ lợi thế cạnh tranh động để có cái nhìn dài hạn. Và, điều quan trọng hơn là quyết tâm chính trị để thúc đẩy cải cách, tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng, gắn với quá trình tái cấu trúc nền kinh tế. Vì chỉ có như thế, mới tạo điều kiện đồng thời buộc các doanh nghiệp khai thác lợi thế so sánh và luôn tìm cách tạo ra lợi thế so sánh mới để chiến thắng trong cạnh tranh ■

CHÚ THÍCH

[1] Mục này được viết trên cơ sở tham khảo báo cáo của Vụ Chính sách thương mại đa bên, Bộ Công thương.