

Hãy làm như tôi nói, chớ làm như tôi làm

Những điều kiện không công bằng cho việc gia nhập WTO của Việt Nam

27 Tháng 4 năm 2005

Năm 2005, năm thứ mười đàm phán gia nhập WTO, Việt Nam hy vọng chính thức trở thành thành viên WTO. Sau 15 năm thực thi các cải cách pháp lý, thể chế và kinh tế, cùng với tự do hóa thương mại quốc tế từng bước, Việt Nam đã đạt được sự ổn định kinh tế vĩ mô, tăng trưởng kinh tế vững chắc, và giảm một nửa tỷ lệ nghèo từ 58 phần trăm năm 1993 xuống còn 29 phần trăm năm 2002. Tuy nhiên, vẫn còn một số đáng kể người Việt Nam sống trong cảnh khó khăn. Một bộ phận lớn nhân dân chỉ có thu nhập trên ngưỡng nghèo một chút và dễ bị rơi xuống dưới mức nghèo khi có những chấn động kinh tế từ bên ngoài.

Một thoả thuận gia nhập WTO không tốt có thể làm cho tăng trưởng kinh tế trong tương lai mang lại ít lợi ích hơn cho các khu vực nghèo hơn, và có thể kéo theo một sự tái cơ cấu kinh tế gây mất sinh kế trên quy mô đáng lo ngại. Các nước thành viên của Ban Công tác WTO, nhất là các nước công nghiệp phát triển, đưa ra những đòi hỏi WTO-cộng (cao hơn những yêu cầu đối với các thành viên hiện hữu) ngay cả trong những lĩnh vực nhạy cảm, như nông nghiệp, nơi 90 phần trăm người nghèo Việt Nam sinh sống và làm việc.

Cuộc họp sắp tới của Ban Công tác WTO sẽ thảo luận và xem xét lại Báo cáo Dự thảo về những điều kiện gia nhập (của Việt Nam), có thể diễn ra trong tháng Năm hoặc tháng Sáu năm nay. Nay là lúc các nhà thương thuyết Việt Nam tập trung vào những gì họ cần phải giành được trong tiến trình đàm phán gia nhập chứ không phải nhân nhượng trước sức ép bên ngoài để chịu thêm những cam kết WTO-cộng. Quan trọng hơn, các thành viên Ban Công tác cần nhìn xa hơn lợi ích thương mại ngắn hạn và trên tinh thần của Vòng Doha, cho phép Việt Nam gia nhập WTO trên những điều kiện có lợi cho sự nghiệp phát triển.

Những mối đe dọa trước mắt

Báo cáo Dự thảo về việc gia nhập của Việt Nam đã được duyệt lại trong phiên họp của Ban Công tác vào tháng Chạp 2004. Báo cáo chứa đựng nhiều bằng chứng là các thành viên WTO đang tiếp tục thúc ép Việt Nam nhất trí với một gói gia nhập WTO-cộng toàn diện có khả năng gây ra những hậu quả nặng nề đối với sự phát triển của quốc gia này.

Việt Nam không chỉ vật lộn gay go trên đấu trường đa phương mà còn phải thương thảo dưới nhiều sức ép với từng thành viên, trong đó những đòi hỏi WTO-cộng là rất phổ biến. Các cuộc

đàm phán song phương gắn với vấn đề gia nhập WTO cần phải minh bạch hơn, cho phép các nước xin gia nhập tìm kiếm tư vấn và hỗ trợ kỹ thuật cho những đòi hỏi mà họ phải tuân thủ.

Bất chấp tầm quan trọng của canh tác nông nghiệp đối với người nghèo nông thôn, Việt Nam đang bị khước từ quyền điều tiết nhập khẩu nông nghiệp và điều tiết tình trạng nhập khẩu tăng vọt sau gia nhập, cho dù những điều đó có khả năng phá hủy sinh kế của hàng chục ngàn gia đình nghèo. Được biết, ngoài các cam kết giảm thuế, dưới sự dẫn dắt của Hoa Kỳ, Ôttrâyliá và Niu Dilân, các nước thành viên WTO đang yêu cầu Việt Nam từ bỏ việc sử dụng Hạn ngạch Thuế suất (Tariff Rate Quotas – TRQs) và các biện pháp Tự vệ Đặc biệt WTO (WTO Special Safeguard – SSG) hiện hành cũng như Cơ chế Tự vệ Đặc biệt (Special Safeguard Mechanism – SSM) mới và các qui định về Sản phẩm Đặc biệt đang được thương lượng trong Vòng Doha. Các sản phẩm có tầm quan trọng đặc biệt đối với nông dân nghèo bao gồm đường, ngô, và một số sản phẩm động vật. Nông dân trồng ngô và mía đường đặc biệt chịu bất trắc từ nhập khẩu giá rẻ do những sản phẩm này được trợ cấp rất cao của Hoa Kỳ và EU. Các trang trại trồng ngô ở Mỹ được trợ cấp mỗi năm tới 10 tỷ USD, còn nông dân sản xuất đường của EU hàng năm được hỗ trợ ngăm là 833 triệu Euro cho hàng xuất khẩu mà trên danh nghĩa là không được trợ cấp.

Trong một động thái tiêu chuẩn kép đặc biệt nổi bật, các thành viên - dưới sự dẫn dắt của Ôttrâyliá, Niu Dilân và Hoa Kỳ - đang yêu cầu Việt Nam bỏ trợ cấp xuất khẩu khi gia nhập WTO. Xét thực tế là các nước phát triển chỉ vừa mới đồng ý bỏ trợ cấp xuất khẩu nông sản theo một khung thời gian còn chưa thỏa thuận, việc Việt Nam yêu cầu một thời gian ba năm để bỏ các khoản trợ cấp cần được chấp nhận mà không phải thương lượng gì thêm. Cũng nên nhớ lại Hiệp định khung sơ bộ tháng Bảy 2004 của WTO đã tuyên bố rõ: “Các thành viên là các quốc gia đang phát triển sẽ được lợi nhờ thời kỳ quá độ để tiến hành dỡ bỏ mọi hình thức trợ cấp xuất khẩu được kéo dài hơn”.

Một số thành viên Ban Công tác chất vấn sự tương thích tư cách thành viên WTO của Việt Nam với việc nước này kiểm soát xuất khẩu gạo, bao gồm cả việc điều tiết các công ty xuất khẩu gạo của nước ngoài trong những trường hợp khẩn cấp quốc gia. Việc quản lý xuất khẩu gạo có ý nghĩa sống còn đối với an ninh lương thực của nhiều người Việt Nam. Gạo chiếm tới 90 phần trăm tổng sản xuất lương thực của Việt Nam; 60 phần trăm đất nông nghiệp là dành cho sản xuất lúa, và hai phần ba số hộ gia đình canh tác loại ngũ cốc này. Các biện pháp hiện hành không nên bị gián đoạn sau khi Việt Nam trở thành thành viên của WTO.

Trong lúc các cuộc đàm phán về dệt may vẫn còn để mở, dường như đã có sự chuẩn bị là sau khi gia nhập 10 năm mới bỏ chế độ hạn ngạch đối với Việt Nam. EU đã đồng ý xóa bỏ hạn ngạch hàng dệt may cho Việt Nam năm 2005, nhưng Hoa Kỳ vẫn không khoan nhượng. Do Hoa Kỳ và EU chiếm tới 70 phần trăm kim ngạch xuất khẩu hàng dệt may hàng năm của Việt Nam, việc thị trường Hoa Kỳ tiếp tục áp đặt hạn ngạch sau gia nhập sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến tăng trưởng của một trong những ngành công nghiệp xuất khẩu có sức cạnh tranh nhất của đất nước, có tiềm năng tăng cơ hội việc làm cho nam nữ lao động Việt Nam. Việt Nam cần được hưởng lợi hoàn toàn từ việc chấm dứt ngay chế độ hạn ngạch hàng dệt may, bởi chế độ này đã được dỡ bỏ cho tất cả các quốc gia thành viên khác vào cuối năm 2004.

Mức thuế công nghiệp trung bình mà Việt Nam đưa ra gần đây nhất là 17 phần trăm không nên bị hạ thấp hơn nữa. Là một nước đang phát triển, Việt Nam cần có khả năng quyết định hạng mục thuế quan nào sẽ cam kết hạ xuống và hạ ở mức nào để bảo đảm các lĩnh vực chưa sẵn sàng cho tự do hóa có thể nhận được một mức độ bảo hộ nào đó và sẽ tuân tự do hóa phù hợp với các ưu tiên phát triển.

Các thành viên WTO cũng cho rằng những khuyến khích đầu tư đối với các doanh nghiệp hoạt động ở các vùng khó khăn là trợ cấp xuất khẩu và do đó phải được dỡ bỏ sau khi gia nhập. Những khuyến khích đó thật ra lại là nguồn sống của các vùng hẻo lánh và nghèo nhất của Việt Nam, tại đó các doanh nghiệp hoạt động trong những điều kiện cực kỳ khó khăn. Những khuyến khích đó cần được cho phép trong gói gia nhập dựa trên quan điểm chúng là những trợ cấp không dẫn đến hành động (non-actionable subsidies) cho phát triển vùng.

Đòi hỏi tuân thủ ngay lập tức các hiệp định WTO như Hiệp định về Các biện pháp Vệ sinh và Kiểm dịch động thực vật (SPS) như một số thành viên nêu ra, sẽ đặt ra cho Việt Nam một gánh nặng về tài chính và kỹ thuật. Việt Nam cần được giúp đỡ về kỹ thuật để thực thi các yêu cầu đó nhằm đạt tới các tiêu chuẩn cao hơn và có khả năng dàn trải những chi phí thực thi.

Tư cách nền kinh tế phi thị trường (NME) của Việt Nam dường như sẽ trở thành một tiêu điểm của đàm phán gia nhập kể từ giờ trở đi. Việt Nam đã đồng ý với công cụ tự vệ trong trường hợp “rối loạn thị trường” tại hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ, tương tự như “tự vệ quá độ cụ thể cho sản phẩm” mà Trung Quốc đã nhất trí, theo đó hàng hóa của Trung Quốc sẽ bị chặn lại nếu gây ra hoặc có khả năng gây ra rối loạn thị trường cho các nhà sản xuất nội địa Hoa Kỳ. Các thành viên đã yêu cầu Việt Nam làm rõ xem những điều khoản này sẽ được áp dụng như thế nào đối với các thành viên khác của WTO. Nếu công cụ tự vệ ấy được đồng ý, tiềm năng của các ngành công nghiệp chế tạo đang tăng trưởng của Việt Nam, như ngành dệt may, và theo đó là cơ hội việc làm của hàng ngàn công nhân Việt Nam sẽ bị ảnh hưởng rất lớn. Các thành viên Ban công tác không nên gộp các điều khoản kinh tế phi thị trường làm hạn chế các quyền Tối huệ quốc (MFN) vào các điều kiện gia nhập của Việt Nam.

Ngày càng có thêm nhiều bằng chứng về những yêu cầu đối với Việt Nam mà những yêu cầu này vượt quá Hiệp định WTO về Các quyền Sở hữu Trí tuệ Liên quan đến Thương mại (TRIPs). Những yêu cầu như là phải trở thành thành viên của Công ước Quốc tế năm 1991 về Bảo vệ Các giống cây mới sẽ đe dọa an ninh lương thực. Hơn nữa, việc bắt buộc phải có những dữ liệu trắc nghiệm lâm sàng cho các loại dược phẩm sẽ làm chậm việc đưa các thể phẩm tương đương vào sản xuất. Các thành viên cần chấm dứt việc sử dụng các cuộc đàm phán gia nhập để cưỡng chế bảo hộ bằng sáng chế mà không chú ý đến những vấn đề phát triển.

Cuối cùng, với những cam kết tự do hóa hết sức rộng rãi mà Việt Nam đã đưa ra trong quá trình thương lượng gia nhập, Việt Nam không nên bị ép buộc phải cam kết hơn nữa khi trở thành thành viên của WTO. Các điều khoản hiện hành trong Khung tháng Bảy 2004 nói rõ rằng những mối quan ngại riêng biệt của các thành viên mới được kết nạp sẽ được giải quyết một cách hiệu quả thông qua những điều khoản linh hoạt cụ thể. Văn kiện này cần đi xa hơn: những nước có thu nhập thấp và những nước kém phát triển (LDC) mới được kết nạp cần được miễn không phải cam kết hơn nữa theo Vòng đàm phán Doha.

Khuyến nghị

Các thành viên WTO nên ngừng đưa ra những điều kiện nặng nề WTO-cộng trong đàm phán với Việt Nam mà những điều kiện này có thể tác động tiêu cực đến đời sống của dân nghèo Việt Nam. Oxfam tin rằng gói gia nhập cần bao gồm các yếu tố sau:

- Thuế nông nghiệp không nên bị trói buộc ở mức bình quân thấp hơn 25 phần trăm, là mức chào mới nhất của Việt Nam, một mức đã đe dọa sinh kế của nông dân và công nhân nông thôn.
- Việt Nam cần có khả năng sử dụng tất cả các công cụ dành cho các nước đang phát triển là thành viên WTO để bảo hộ khu vực nông nghiệp dễ bị tổn thương. Các biện pháp đó bao gồm Hạn ngạch thuế suất (TRQ), điều khoản Tự vệ Đặc biệt (SSG) hiện hành của WTO và các điều khoản mới đang thương lượng tại WTO (Cơ chế Tự vệ Đặc biệt và Sản phẩm Đặc biệt).
- Khi được kết nạp, Việt Nam cần có khả năng duy trì kiểm soát xuất khẩu gạo hiện hành tương thích với WTO để bảo vệ an ninh lương thực.
- Không nên đòi hỏi Việt Nam phải đưa ra các cam kết về quy mô và thời gian giảm hỗ trợ nội địa và trợ cấp xuất khẩu, cho cả sản phẩm nông nghiệp và sản phẩm công nghiệp, cao hơn mức mà các nước đang phát triển trong WTO đã cam kết hoặc mức đã được nhất trí trong các cuộc đàm phán WTO hiện hành. Cụ thể hơn là những khuyến khích đầu tư đối với các doanh nghiệp hoạt động ở những vùng khó khăn cần được cho phép dựa trên quan điểm đó là những trợ cấp không dẫn đến hành động cho phát triển vùng.
- Thuế công nghiệp không nên bị trói buộc ở mức trung bình thấp hơn 17 phần trăm là mức chào mới nhất của Việt Nam, một mức có thể làm mất việc làm trong khu vực chế tạo.
- Hoa Kỳ cần dỡ bỏ hạn ngạch đối với hàng dệt may của Việt Nam khi Việt Nam trở thành thành viên của WTO, vì chế độ hạn ngạch này đã được xóa bỏ cho tất cả các quốc gia thành viên khác vào cuối năm 2004.

- Không nên đòi hỏi Việt Nam phải từ bỏ các công cụ chính sách có khả năng tăng cường tác động phát triển của đầu tư nước ngoài, như yêu cầu chuyển giao công nghệ.
- Đòi hỏi tuân thủ ngay lập tức các hiệp định WTO như Hiệp định về Các biện pháp Vệ sinh và Kiểm dịch Động thực vật (SPS), Rào cản Kỹ thuật đối với Thương mại và Định giá Hải quan phải được gắn với việc cung cấp hỗ trợ kỹ thuật để kéo dài chi phí thực thi và xây dựng năng lực kỹ thuật cần thiết.
- Các thành viên Ban công tác không nên gộp các điều khoản kinh tế phi thị trường khả dĩ hạn chế các quyền Tối huệ quốc (MFN).
- Các điều khoản WTO-cộng về sở hữu trí tuệ và tự vệ thương mại trong hiệp định thương mại song phương Việt Nam-Hoa Kỳ không nên trở thành bộ phận của gói gia nhập.

Trong tình hình có nhiều quan ngại đối với các cuộc đàm phán gia nhập WTO của Việt Nam và những trải nghiệm khắc nghiệt của các nước mới gia nhập gần đây, Oxfam tin rằng tiến trình gia nhập nên được kết cấu lại như sau:

- WTO cần đưa ra những hướng dẫn rõ ràng liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ của các thành viên mới, dựa trên các chỉ số phát triển khách quan.
- Các nước đang phát triển xin gia nhập cần được hưởng sự “đối xử đặc biệt và khác biệt” trong các Hiệp định WTO dành cho các thành viên là quốc gia đang phát triển.
- Một panen (ban hoặc đoàn) chuyên gia sẽ quyết định liệu chế độ thương mại của quốc gia xin gia nhập có tương thích với các luật lệ hiện hành của WTO hay không, và khi nào thì điều khoản “kinh tế phi thị trường” đối với các nước xin làm thành viên sẽ được xoá bỏ.
- Các cam kết WTO-cộng đã được nhất trí trong các hiệp định thương mại song phương có thể đe dọa tới phát triển không nên được nghiêm nhiên “đa phương hóa” trong các gói đàm phán gia nhập.
- Các nước có thu nhập thấp và các nước kém phát triển mới gia nhập cần được miễn không phải cam kết hơn nữa theo Vòng đàm phán Doha.
- Các đàm phán song phương liên quan đến việc gia nhập WTO cần minh bạch hơn, cho phép các nước xin gia nhập tìm kiếm tư vấn và hỗ trợ kỹ thuật để đáp ứng được những đòi hỏi đối với nước đó.

Báo cáo đầy đủ của bản tin này, Báo cáo số 74 của Oxfam, được đăng tải trên trang web:
www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/papers.htm