

CHÍNH TRỊ - LUẬT**LÀM THẾ NÀO
ĐỂ GIÚP CÁC NƯỚC NGHÈO**

Nancy Birdsall, Dani Rodrik,
và Arvind Subramanian

Quyền được phát triển

Năm 2005 trở thành năm của sự phát triển. Vào tháng 9, tại cuộc gặp giữa các nguyên thủ quốc gia trong Hội nghị Thiên niên kỷ Liên hợp quốc diễn ra tại New York, những nhà lãnh đạo từ các nước giàu nhấn mạnh cam kết đẩy mạnh việc giảm nợ và tăng các chương trình viện trợ cho các nước đang phát triển. Các mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (Millennium Development Goals) là chương trình trọng tâm của hội nghị, chương trình này kêu gọi giảm đói nghèo của thế giới xuống còn một nửa vào năm 2015.

Hội nghị lần này tập trung vào vấn đề tăng viện trợ quốc tế lên 0,7% trong tổng sản phẩm quốc dân của nước tài trợ, nhằm mục đích cung cấp gấp đôi các khoản viện trợ cho những khu vực đặc biệt cần thiết, cụ thể là ở châu Phi. Đối với thương mại quốc tế, nỗ lực sẽ tập trung vào các cuộc đàm phán thương mại đa phương trong vòng Doha và các thị trường mở đối với những mặt hàng xuất khẩu quan trọng từ các nước đang phát triển (như sản phẩm bông). Các cuộc thảo luận sẽ tiến hành dựa trên hai giả định quan trọng cơ bản là: các nước giàu có thể định hướng phát triển cho các nước nghèo, những nỗ lực này của họ nên bao gồm cả việc cung cấp các

nguồn lực và cơ hội buôn bán cho các nước nghèo.

Các giả định trên đã không chú ý đến những bài học quan trọng trong bốn thập kỷ vừa qua và trong lịch sử kinh tế nói chung. Sự phát triển là một cái gì đó chủ yếu do chính các nước nghèo quyết định, và những chủ thể bên ngoài chỉ có một vai trò hữu hạn. Bản thân các quốc gia đang phát triển cũng nhận thức được điều này, nhưng trong thế giới các nước giàu điều đó thường không được chú ý đến. Do đó, có thể thấy một thực tế là viện trợ tài chính và mở cửa thị trường rộng hơn nữa của các quốc gia giàu có chỉ là những công cụ hữu hạn để thúc đẩy sự phát triển, đặc biệt là ở những quốc gia nghèo nhất.

Nỗ lực vươn lên

Hãy xem xét hai trường hợp của Nicaragua và Việt Nam. Cả hai nước đều là các nước nghèo với nền kinh tế nông nghiệp. Cả hai đều gánh chịu hậu quả nặng nề từ các cuộc chiến tranh kéo dài. Và cả hai đều được hưởng những khoản viện trợ lớn từ nước ngoài. Nhưng chỉ có Việt Nam giảm được mức đói nghèo một cách mạnh mẽ và tạo ra một tốc độ phát triển kinh tế ổn định (5% theo đầu người từ năm 1988). Nicaragua vẫn

còn lúng túng trong phát triển kinh tế, với tốc độ tăng bình quân quá khiêm tốn để có thể tạo ra được một đột phá thực sự trong việc giảm đói nghèo.

Việt Nam phải đối mặt với vấn đề cấm vận của Mỹ mãi đến tận năm 1994, và đến nay vẫn chưa trở thành thành viên của Tổ chức thương mại thế giới (WTO). Bất chấp những trở ngại đó, Việt Nam đã tìm kiếm được các thị trường để mở rộng xuất khẩu cà phê và các sản phẩm nông sản khác, đồng thời bước đầu thành công trong việc đa dạng hoá các ngành sản xuất, đặc biệt là ngành dệt may. Trong khi đó, Nicaragua được hưởng những ưu đãi trong việc tiếp cận thị trường rộng lớn của Mỹ, và đã được chính thức xoá nợ vài tỷ đôla trong những năm 1990. Vậy mà ngành công nghiệp xuất khẩu cà phê và may mặc của họ vẫn không thể cạnh tranh được với Việt Nam.

Tại sao Việt Nam lại có thể đi nhanh hơn Nicaragua? Câu trả lời nằm ở chính nội tại đất nước này: lịch sử và các thể chế kinh tế - chính trị có vai trò quan trọng hơn những nhân tố khác trong việc quyết định sự thành công về kinh tế. Tiếp cận thị trường Mỹ và các khoản viện trợ của Tây Âu không đủ mạnh để khắc phục lịch sử bất bình đẳng về xã hội và kinh tế của Nicaragua: đất đai và quyền lực ở đây tập trung chủ yếu vào tay một số người trong một thời gian dài và chính phủ đã không đầu tư đầy đủ vào xây dựng cơ sở hạ tầng cũng như phúc lợi xã hội.

Kinh nghiệm của nhiều nước đang phát triển đã cho thấy tầm quan trọng của các nhân tố nội tại cụ thể. Như Việt Nam, cả Trung Quốc và Ấn Độ (hai quốc gia nổi bật trong một phân tử thế kỉ qua) đều không thu được lợi nhuận từ các ưu đãi thương

mai. Và hai nước này cũng không được nhận nhiều những khoản viện trợ quốc tế như các nước châu Phi và Trung Mỹ, nhưng bằng những cuộc cải cách hiệu quả trong nước, Ấn Độ và Trung Quốc đã thành công và ngày càng phát triển, tình trạng nghèo đói đã giảm mạnh.

Xét trên khía cạnh khác, nhiều quốc gia châu Phi không thể sánh được với thành công của Việt Nam, mặc dù không nghèo hơn hay nhiều đất đai hơn. Thực tế, các chỉ số như giáo dục và y tế của châu Phi đã được cải thiện đáng kể, một số nước đã đạt được những thành tựu đáng khích lệ trên phương diện kinh tế, đặc biệt là ổn định kinh tế vĩ mô. Nhưng thậm chí ở các nước có biểu hiện tốt nhất, tăng trưởng và khả năng sản xuất vẫn còn khiêm tốn và đầu tư vẫn hoàn toàn phụ thuộc vào nguồn viện trợ nước ngoài. Có thể không hoàn toàn đúng khi đổ lỗi cho những thành công ít ỏi của châu Phi - chẳng hạn như Botswana và Mauritius - là do nhu cầu cao của nước ngoài đối với các sản phẩm xuất khẩu của họ (kim cương và hàng may mặc), nhưng giải thích đó cũng có tính đúng đắn cho tới nay. Rõ ràng là hai nước này sẽ càng nghèo đi nếu họ không tiếp cận được các thị trường bên ngoài. Nhưng những gì để phân biệt họ không phải là các yếu tố thuận lợi bên ngoài mà họ mong muốn, mà là khả năng khai thác những yếu tố thuận lợi đó. Nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú đôi khi cũng làm tổn hại đến nhiều nước đang phát triển: từ "kim cương" không phải lúc nào cũng gọi lên hình ảnh giàu có, thịnh vượng và hoà bình trong hoàn cảnh của Sierra Leona, cũng như dầu lửa trở thành một mối họa chứ không phải là mang lại an lành cho Angola, Equatorial Guinea, Nigeria và nhiều nước khác.

Nhìn vào trường hợp của Mexico. Họ có một lợi thế là chung đường biên giới dài 2000 dặm với cường quốc kinh tế lớn nhất thế giới. Khi Hiệp định tự do thương mại Bắc Mỹ chính thức có hiệu lực vào năm 1994, Mỹ đã miễn thuế cho các mặt hàng của Mexico vào thị trường Mỹ, đầu tư rất lớn vào nền kinh tế Mexico và tiếp nhận hàng triệu lao động người Mexico. Trong suốt cuộc khủng hoảng đồng peso năm 1994 -1995, Ngân khố Mỹ thậm chí đã cam kết tài trợ để duy trì tình trạng ổn định tài chính Mexico. Sự giúp đỡ về kinh tế từ bên ngoài đã không làm cho tình trạng được cải thiện. Nhưng bắt đầu từ năm 1992, nền kinh tế Mexico đã tăng trưởng với một tốc độ trung bình hàng năm hiếm khi cao hơn 1% bình quân đầu người. Con số này thấp hơn nhiều so với tốc độ phát triển của các nước đang phát triển nhanh ở Châu Á. Đó cũng chỉ là phần nhỏ so với tỷ lệ tăng trưởng khoảng 3,6% mỗi năm của họ trong hai thế kỉ trước cuộc khủng hoảng nợ năm 1982. Thâm nhập vào các thị trường bên ngoài và các nguồn lực không thể giúp giải quyết những vấn đề nội tại của Mexico.

Một ngoại lệ đáng chú ý về các hạn chế của sự giúp đỡ từ bên ngoài là các thành viên Liên minh Châu Âu. Bằng việc cung cấp cho các nước láng giềng nghèo hơn phía Đông và Nam không chỉ các khoản viện trợ và tiếp cận thị trường, mà còn là triển vọng gia nhập liên minh, EU đã kích thích các thay đổi sâu rộng về chính trị và thể chế, đồng thời tác động đến sự tăng trưởng ấn tượng của khoảng 20 quốc gia. Nhưng ngoại lệ này cũng chứng minh một quy luật: Liên minh Châu Âu không chỉ là một tổ chức kinh tế mà còn là một hệ thống chính trị trong đó các quốc gia thành viên sẽ chuyển

quyền hợp pháp cho nhà cầm quyền trung tâm, và ngược lại, trung tâm đó chịu trách nhiệm quan trọng trong việc phát triển kinh tế cho mỗi một thành viên.

Sự tiếp cận thuận lợi

Chúng ta bắt đầu với vấn đề tiếp cận thị trường. Hiện nay, hệ thống thương mại quốc tế đầy rẫy những sự bất công. Các nước giàu áp đặt mức thuế quan cao nhất đối với những mặt hàng nhập khẩu quan trọng của các nước đang phát triển - như hàng may mặc và nông phẩm. Mức thuế tăng lên cùng với mức gia tăng trong chế biến, cản trở quá trình công nghiệp hoá của các nước nghèo. Hơn nữa, các cuộc đàm phán thương mại đa phương thường thiếu sự minh bạch và ngăn các quốc gia đang phát triển tiến hành các hoạt động thực tế. Việc sử dụng những thủ tục của WTO để giải quyết các tranh chấp thương mại đòi hỏi phải có tiền bạc và sự giám định chuyên môn, mà đây lại là những điều mà các quốc gia nghèo thiếu hụt.

Nhưng để nói rằng những yếu tố này cản trở nghiêm trọng đến sự phát triển ở các nền kinh tế đang vươn lên sẽ là nhầm lẫn đi những thành công đáng kể trong xuất khẩu các hàng hoá chế biến của Việt Nam và Trung Quốc trong hai thập kỉ qua, trong xuất khẩu rượu vang và cá hồi của Chile, cũng như xuất khẩu dịch vụ của Ấn Độ. Những quốc gia trên đã đạt được những thành tựu đáng kể trong lĩnh vực xuất khẩu mặc dù gặp không ít trở ngại. Các rào cản đối với những sản phẩm xuất khẩu tinh chế từ các nước đang phát triển thậm chí còn nhiều hơn khi "những con hổ" châu Á lần đầu gặp phải vào đầu những năm 1960 và 1970.

Nhiều người cho rằng thuế nông nghiệp là một trong những trở ngại đối với sự tăng trưởng kinh tế của các nước nghèo. Ngân hàng thế giới (WB) và các tổ chức như Oxfam cho rằng thủ tiêu những trợ cấp trong nông nghiệp và chủ nghĩa bảo hộ ở các quốc gia công nghiệp sẽ giúp xoá đói giảm nghèo đáng kể cho các quốc gia đang phát triển.

Nhưng một sự thật là tự do hoá thương mại nông nghiệp sẽ đem lại khoản lợi lớn cho người tiêu dùng và những người nộp thuế ở những nước giàu có. Vì sao lại như vậy? Vì trợ cấp nông nghiệp sẽ dịch chuyển các nguồn lực từ người tiêu dùng và người đóng thuế tới những người nông dân trong cùng một quốc gia. Vì thế, công dân của những nước phát triển sẽ nhận được hầu hết các khoản lợi từ việc cắt giảm các khoản trợ cấp nông nghiệp đó. Các quốc gia khác sẽ chỉ ảnh hưởng nhiều nhất khi giá cả trên thị trường thế giới tăng. Những kẻ được lợi rõ ràng nhất từ sự tăng giá như vậy sẽ là những quốc gia xuất siêu lớn các sản phẩm nông nghiệp - những nước giàu, như Mỹ, và những nước có thu nhập trung bình như Argentina, Brazil và Thái Lan.

Còn những nước nghèo hơn thì sao? Có một điều là, nhiều nước nghèo lại là những nước nhập siêu các sản phẩm nông nghiệp và bởi vậy họ có lợi từ giá cả thấp. Một sự tăng giá có thể giúp những người nghèo thuộc khu vực nông thôn (những người bán các hàng hoá nông sản) nhưng nó sẽ làm hại tới những người tiêu dùng nghèo ở thành thị. Sự nghèo đói có thể vẫn sẽ giảm đi, nhưng tới mức độ nào thì còn phụ thuộc vào những nhân tố phức tạp về điều kiện hoạt động của đường sá và các thị trường phân bón cũng

như các yếu tố đầu vào khác, phụ thuộc vào những nông dân nghèo sẽ nhận được bao nhiêu lợi ích so với những chủ thể trung gian, và tuỳ thuộc vào tình hình đói nghèo cụ thể ở mỗi nước.

Dù tự do hoá nông nghiệp làm tăng hay giảm đói nghèo thì tác động của nó cũng không phải là lớn. Phần lớn các nghiên cứu dự đoán rằng tự do hoá sẽ chỉ có tác động nhỏ đối với giá cả thế giới. Quỹ Tiền tệ quốc tế ước tính giá cả trên thị trường thế giới chỉ tăng lên khoảng 2% đến 8% đối với gạo, đường và lúa mì; 4% đối với bông và; 7% với thịt bò. Mức độ thay đổi hàng năm trong giá cả thế giới đối với những mặt hàng này thậm chí còn lớn hơn.

Lấy bông làm ví dụ. Một ước tính đáng tin cậy nhất về tác động của việc dỡ bỏ hoàn toàn trợ cấp bông của Mỹ với giá cả trên thị trường thế giới là thấp hơn 15%. Mức ảnh hưởng sẽ là bao nhiêu đối với thu nhập về nông phẩm ở Tây Phi? Thực tế có một tiêu chuẩn đáng tin cậy cho sự so sánh. Năm 1994, các thành viên của khu vực tiền tệ Communauté Financière Africaine (trong đó 14 quốc gia Châu Phi đã ổn định đồng tiền của họ thông qua đồng Franc của Pháp) đã giảm tỷ giá từ 50 đến 100 Franc CFA trên mỗi đồng Franc Pháp, tăng gần gấp đôi giá cả trong nước của mặt hàng bông xuất khẩu. Nếu như giá cả này có thể đem lại một số lợi ích cho các công nhân trồng bông (mà không có chủ thể trung gian hay lạm phát), thì thu nhập của những người nông dân ở những nước như Burkina Faso và Benin sẽ tăng lên. Đương nhiên giá tăng sẽ làm tăng thu nhập và giảm đói nghèo, thậm chí còn nhiều hơn so với việc dỡ bỏ hoàn toàn việc trợ cấp

đối với bông của Mỹ. Tuy nhiên chỉ có bằng chứng cho thấy một sự giảm đi quan trọng về đói nghèo ở vùng nông thôn. Một nghiên cứu của Ngân hàng thế giới cho thấy rằng đói nghèo ở Burkina Faso vẫn còn ở mức cao và thậm chí còn tăng lên ở nhiều vùng trên đất nước này.

Hơn nữa, việc cắt giảm các hàng rào thương mại ở các nước giàu có thể khiến những quốc gia nghèo nhất thế giới trở nên tồi tệ hơn. Một phần đáng kể lượng hàng xuất khẩu của các nước kém phát triển nhất được hưởng các điều kiện thuận lợi trong việc tiếp cận thị trường các nước giàu dưới nhiều thoả thuận thương mại ưu đãi. Với việc hết hiệu lực vào tháng 1 năm 2005 của hệ thống quota hàng may mặc đã tồn tại khá lâu, các nước như Bangladesh, Cambodia và Lesotho (các nước được hưởng rất nhiều lợi nhuận từ những thoả thuận ưu đãi) sẽ phải dè chừng trước sự cạnh tranh của Trung Quốc và Việt Nam. Mất đi các tiếp cận ưu đãi cho các quốc gia nghèo nhất không phải là lời biện hộ cho việc chấm dứt quá trình tự do hoá thương mại. Mà đó là một lý do nữa cần phải để ý khi đánh giá tầm quan trọng của lợi ích mà các nước nghèo có được từ chương trình nghị sự với trọng tâm là thương mại.

Đương nhiên, nếu như thương mại và tăng trưởng toàn cầu bùng nổ như thời kì giữa hai cuộc chiến tranh thế giới, thì sự phát triển quốc tế sẽ bị tác động nghiêm trọng. Một hệ thống thương mại đa phương lành mạnh là yếu tố quan trọng để có được những triển vọng xa hơn, và có thể bảo vệ các nước nghèo khỏi những áp lực song phương vô lý. Vòng đàm phán thương mại Doha thành công có thể thúc đẩy trao đổi thương mại giữa các quốc gia đang phát triển và chứng tỏ một sự

sẵn lòng về chính trị đối với một bộ phận cộng đồng thế giới để giữ cho hệ thống được hoạt động ổn định.

Nhiều tiền hơn?

Nếu không có cơ hội tiếp cận các thị trường tốt hơn, còn các khoản viện trợ nhiều hơn thì sao? Gia tăng sự giúp đỡ đối với các quốc gia nghèo nhất trên thế giới là vấn đề trung tâm trong báo cáo gần đây của Kế hoạch Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc và chuyến thăm của Thủ tướng Anh Tony Blair tới Châu Phi, và, cùng với việc giảm các vấn đề tham nhũng, vấn đề quản lý tốt hơn ở các nước nghèo, đó là cơ sở của chiến lược nhằm đạt được những mục tiêu phát triển thiên niên kỷ.

Viện trợ đã đạt được những kết quả to lớn. Về vấn đề y tế, bệnh đậu mùa đã được diệt trừ, tỷ lệ trẻ em tử vong đã được hạ thấp và những bệnh như tiêu chảy đã được điều trị một cách rộng rãi. Những chương trình viện trợ đã thúc đẩy sự tiếp cận của phụ nữ ở Bangladesh và Ai Cập với những phương pháp tránh thai hiện đại và giúp gia tăng số trường học ở Uganda và Burkina Faso. Viện trợ cũng đã cung cấp nguồn tài chính cho các loại thuốc điều trị bệnh AIDS ở những nước nghèo. Trong thập kỷ trước viện trợ đã giúp tái thiết lại hoà bình và trật tự sau những cuộc xung đột nổ ra tại Bosnia, Đông Timor và Sierra Leone. Thêm vào đó, viện trợ có thể là phương tiện cho đối thoại và tư vấn về chính sách giữa những chủ thể nhận và cho. Có những thành tựu mang tính chất vĩ mô, như 1 tỷ đôla viện trợ đã cho phép Ba Lan thiết lập một quỹ ổn định tỷ giá hối đoái vào năm 1990. Thông qua việc ổn định đồng tiền Ba Lan, lượng tài chính tương đối nhỏ này đã đem lại một không gian giá trị

cho việc thực thi các cải cách sâu rộng về chính sách.

Những gì mà những thành công này đóng góp là chúng đều nhắm tới một mục đích cụ thể. Sự trợ giúp hoạt động có hiệu quả, nhưng chỉ khi những nước nhận viện trợ biết cách tự giúp mình đồng thời có khả năng và vai trò sử dụng đồng tiền một cách thích hợp. Một vài bằng chứng thống kê đã cho thấy mối quan hệ giữa sự giúp đỡ về mặt tài chính và sự tăng trưởng. Nhưng viện trợ vẫn không đi lên với sự tăng trưởng liên tục trong sản lượng và thu nhập. Trong suốt những năm 1990, các nước châu Phi tiểu vùng Sahara có thể nhận được những khoản viện trợ trung bình khoảng 12% GDP của họ, trong khi tốc độ tăng trưởng bình quân đầu người giảm khoảng 0,6% mỗi năm. Trong khi đó, một số nước phát triển thành công hiện nay, như Chile hay Malaysia, chỉ dựa vào rất ít sự viện trợ. Và viện trợ đối với những nước như Trung Quốc hay Ấn Độ cũng rất nhỏ.

Có rất nhiều lý do cho biểu hiện hỗn hợp của viện trợ nước ngoài. Những nhà tài trợ cũng gây ra khá nhiều vấn đề. Các nước nhận viện trợ có thể sẽ bị can thiệp sâu vì nhiều nhà tài trợ theo đuổi các mục tiêu dốc tiền viện trợ cho vô số dự án và áp đặt quá nhiều điều kiện đối với việc sử dụng viện trợ đó. Trên tất cả, các khoản tài trợ luôn chứa đựng những yếu tố không ổn định và không chắc chắn, điều này gây khó khăn cho chính phủ các nước nhận viện trợ trong việc lên kế hoạch cho ngân sách của họ.

Thậm chí quan trọng hơn đó là sự yếu kém về thể chế của bên nhận viện trợ. Viện trợ chỉ có tác dụng khi bên nhận có thể sử dụng nó một cách thận trọng và hiệu quả. Vì thế, vấn đề khó

khăn cơ bản những nước cần được viện trợ nhất lại là những nước có ít khả năng sử dụng viện trợ một cách hiệu quả nhất. Điều này đã đem lại một hạn chế cho các khu vực mà ở đó các dòng vốn sẽ đem lại những thành quả tốt.

Một ví dụ điển hình nhất cho sự thành công của viện trợ, đó là kế hoạch Marshall - minh họa cho tầm quan trọng của năng lực tự phát triển. Bởi vì các thể chế và khả năng của Anh, Pháp và Đức đã vẫn hồi chiến tranh tới một phạm vi rộng lớn, thậm chí là các nền kinh tế bị chiến tranh tàn phá của họ có thể khai thác toàn bộ khả năng trợ giúp nước ngoài.

Một điều đơn giản mà chúng ta có thể thấy, viện trợ là điều kiện thiết yếu cho sự phát triển của Châu Phi trong điều kiện địa lý xấu và một môi trường thích hợp để các bệnh tật phát sinh. Trên thực tế, sự phát triển của một quốc gia có thể bị cản trở bởi những bất hợp lý trong nông nghiệp; sự cô lập về địa lý, sự nhạy cảm đối với những bệnh sốt rét hay những bệnh dịch nhiệt đới khác. Trong những trường hợp như vậy, chúng ta đánh giá cao việc gia tăng nguồn tài trợ. Nhưng những điều kiện địa lý ngược lại không thể thay đổi một cách căn bản sự thật rằng tính hiệu quả của viện trợ phụ thuộc vào những thể chế của bên nhận viện trợ. Bằng cách tốt nhất, viện trợ đã giúp các quốc gia tái thiết sau các cuộc xung đột và hỗ trợ để các quốc gia đó có thể đạt được những mục tiêu cụ thể. Nhưng vai trò của nó trong việc tạo lập và duy trì các thể chế quan trọng và sức mạnh lâu dài của nền kinh tế vẫn chưa thể hiện một cách rõ ràng.

Để giúp các quốc gia đang phát triển có thể tự thân vận động, các nước giàu phải bắt đầu dỡ bỏ những

gánh nặng áp đặt lên nước nghèo. Hiện nay, các quốc gia phát triển đã dùng những hiệp định, thoả thuận thương mại quốc tế để áp đặt về giá cả và những nhiệm vụ khó khăn cho các nước nghèo. Ví dụ điển hình nhất là Hiệp định sở hữu trí tuệ của WTO - Quyền sở hữu trí tuệ liên quan đến các khía cạnh thương mại (TRIPS). Bất chấp những nỗ lực gằng gét trong việc làm giảm những tác động của nó tới những quốc gia nghèo nhất thế giới, TRIPS sẽ khiến giá các loại dược phẩm thiết yếu trở nên đắt đỏ hơn, nhất là vào thời điểm mà các nước nghèo đang chịu sự tàn phá căn bệnh thế kỉ HIV-AIDS. Giá thuốc tăng nghĩa là tiền của những người dân ở những nước nghèo trực tiếp chảy vào túi của các công ty dược phẩm của các quốc gia giàu có. Vậy là mặc dù đã có những khoản tiền lớn được rót vào các nước nghèo, số tiền đó chỉ là một phần thay đổi nhỏ trong tổng lợi nhuận ròng của các công ty dược phẩm - chẳng đủ để tiến hành hoạt động nghiên cứu và phát triển.

Một cộng đồng quốc tế là những người chịu trách nhiệm về TRIPS và những thoả thuận tương tự tước mất quyền được phát triển thân thiện. Điều này phải thay đổi: các nước giàu không thể chỉ sửa đổi TRIPS, mà họ phải bãi bỏ nó hoàn toàn. Một so sánh đơn giản sẽ làm cho luận điểm trở nên rõ ràng hơn: những nước công nghiệp như Italia, Nhật Bản và Thụy Sĩ chấp thuận việc bảo vệ bản quyền sáng chế dược phẩm khi mà thu nhập bình quân đầu người của họ là 20.000 USD; các nước đang phát triển sẽ chấp thuận khi thu nhập bình quân đầu người khoảng 500 USD trong trường hợp nghèo nhất, và khoảng từ 2.000 USD - 4000 USD đối với những nước trung bình. Với những chuẩn

này, thời điểm các quốc gia đang phát triển bị ràng buộc bởi TRIPS đã diễn ra sớm so với điều kiện cho phép 50-100 năm.

Nhưng một nghĩa vụ khác khó khăn hơn lại không bị trói buộc bởi TRIPS. Thoả thuận thương mại giữa Mỹ và một số quốc gia như Jordan, Morocco và Việt Nam đòi hỏi các quốc gia trên phải tuân thủ một cách tuyệt đối những quy định về sở hữu trí tuệ, điều còn đi xa hơn TRIPS, đẩy xa hơn sự độc quyền trong việc nắm giữ các bằng sáng chế và hạn chế tiếp cận nguồn dược phẩm. Những hiệp định thương mại khác kêu gọi các quốc gia đang phát triển mở cửa nguồn vốn chính phủ nhanh chóng, bất chấp kinh nghiệm gằng gét cho thấy rằng điều đó sẽ khiến các quốc gia này phải đương đầu với tình trạng thiếu ổn định của dòng chảy của vốn trên thế giới.

Điều quan trọng trong việc trao quyền cho các nước nghèo là cung cấp cho họ một không gian để họ có thể thực thi các chính sách kinh tế của mình. Trong suốt thập niên cuối thế kỉ XX, các chuyên gia kinh tế đã hiểu ra rằng phát triển kinh tế đồng thời vừa khó hơn, lại vừa dễ hơn so với những suy nghĩ trước kia. Nhiều quốc gia đã giảm được đói nghèo và tạo ra sự tăng trưởng mà không cần đến sự cải tổ sâu rộng, toàn diện về cơ cấu (vốn là nguyên nhân chính cho sự phát triển về thể chế của 1/4 thế kỉ trước). Đó là những tin tốt lành. Những tin xấu là có một vài tiêu chuẩn chung về chính sách kinh tế có thể áp dụng cho mọi quốc gia - trừ những nguyên tắc căn bản như sự ổn định kinh tế vĩ mô, sự định hướng bên ngoài, trách nhiệm của chính phủ và những động cơ thị trường. Điều khó khăn này đang vượt ngoài các mục

tiêu lớn này và làm cho việc xác định những chính sách thích hợp cụ thể cho các nhu cầu cụ thể của mỗi quốc gia trở nên khó khăn hơn. Nhiều nước nghèo đã có sự tiến bộ trong các tiêu chuẩn chung, có thể phát triển tốt hơn nền kinh tế nếu như họ có một không gian tương xứng cho sự độc lập về chính sách và thể nghiệm.

Hầu hết những trường hợp phát triển thành công trong 50 năm qua đều dựa trên các đổi mới sáng tạo về chính sách. Hàn Quốc và Đài Loan là những ví dụ cho sự kết hợp giữa định hướng phát triển thương mại hướng ra bên ngoài với những chính sách không chính thống: các trợ cấp xuất khẩu, tín dụng trực tiếp, những vi phạm bản quyền và bằng sáng chế, những yêu cầu thoả mãn bên trong đối với sản xuất địa phương, mức thuế quan cao và những hàng rào phi thuế quan, sở hữu công cộng về cổ phần ngân hàng và trong công nghiệp, hạn chế dòng chảy của vốn, bao gồm đầu tư trực tiếp nước ngoài. Từ cuối những năm 70 của thế kỉ 20, Trung Quốc đã theo đuổi một kế hoạch hai bước không chính thống, xâm phạm một cách nghiêm trọng những quy luật thông thường - đáng chú ý nhất bao gồm cả quyền bảo vệ tài sản cá nhân. Ấn Độ, quốc gia đã nâng tốc độ tăng trưởng trong đầu những năm 1980 đã duy trì tốt một nền kinh tế bảo hộ chặt chẽ vào những năm 1990.

Ngược lại, những quốc gia tuân thủ chặt chẽ các chương trình cải cách cơ cấu (đáng chú ý nhất là ở Mỹ Latinh) tình trạng đã yếu kém đi nhiều. Vào giữa những năm 1980, hầu hết các quốc gia ở khu vực này đã thực hiện mở cửa nền kinh tế, tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước, và cho phép tiếp cận không hạn chế nguồn vốn

nước ngoài. Nhưng họ chỉ phát triển ở một tốc độ rất thấp và đã bị ảnh hưởng nặng nề bởi tình trạng bất ổn của nền kinh tế vĩ mô.

Những kinh nghiệm đối lập của Đông Á, Trung Quốc và Ấn Độ cho thấy bí quyết của tăng trưởng làm giảm tỷ lệ đói nghèo là dựa trên việc tạo ra các cơ hội làm ăn cho nhà đầu tư trong nước, bao gồm cả những người nghèo, thông qua những cách tân về mặt chính sách cho phù hợp và thích nghi với tình hình thực tế.

Các quốc gia giàu có và các tổ chức phát triển quốc tế theo đó không nên hoạt động như thể mọi chính sách là không thay đổi theo không gian và thời gian. Nhưng những quy định hiện hành của WTO về trợ cấp, đầu tư nước ngoài và bản quyền đã ngăn chặn một số lựa chọn chính sách (như trường hợp của Hàn Quốc và Đài Loan trước đây), khi những quy định này còn thuộc thể hệ tiền nhiệm, thoả thuận chung về thương mại và thuế quan thoả mái hơn. Hiện nay, các thành viên mới của WTO buộc phải đối mặt với việc điều chỉnh các chính sách thương mại và công nghiệp đáp ứng và thích nghi tốt với quy định của WTO. Tiêu chuẩn ngân hàng thế giới mới Basle II phù hợp hơn với hệ thống ngân hàng của các quốc gia đã phát triển, nhưng nó đã tạo ra những rủi ro gây khó khăn cho các ngân hàng tại những nước đang phát triển tham gia cạnh tranh.

Có những dấu hiệu thay đổi trong thái độ của những nước giàu có. Một số nhà tài trợ, có thể kể đến như Anh và Mỹ (Mỹ với Quỹ thách thức thiên niên kỷ), đã bỏ các đòi hỏi hay các điều kiện kèm theo đối với các khoản tài trợ và các khoản cho vay, thay vào đó là đòi hỏi phải có những đơn xin tài trợ thể hiện rõ ràng các khoản tiền sẽ

được sử dụng một cách hợp lý. Ngân hàng thế giới và các tổ chức khác đang lên chương trình cho các nước mà ở đó nguồn tài nguyên không bị dốc vào việc đánh đổi để có được sự cải cách chính sách mà dựa trên nền tảng những điểm chuẩn đã được thoả thuận trước của tiến trình - giảm lạm phát, phổ cập giáo dục tiểu học hay hoàn thành quá trình kiểm toán đối với ngân sách nhà nước. Những thay đổi này cần được tiếp tục củng cố.

Những nước giàu có cũng làm tổn hại đến các nước đối tác đang phát triển theo nhiều cách, đáng chú ý nhất là việc gây ra hiệu ứng nhà kính. Cùng với sự phát triển ngày càng đồng bộ của khoa học, cái giá phải trả cho sự thay đổi không cân xứng của khí hậu sẽ trút lên vai của những quốc gia đang phát triển. Các ước tính về chi phí này bao gồm cả lượng nước và sản lượng nông nghiệp giảm sẽ dao động từ 4 đến 22% thu nhập của các nước nghèo. Các nước giàu có cần phải nhanh chóng thông qua những biện pháp ngoài Nghị định thư Kyoto. Thương mại dựa trên cơ sở thị trường sẽ đảm bảo rằng ô nhiễm sẽ được giảm ở những nơi cái giá phải trả là thấp nhất, bảo đảm tính hiệu quả tối đa. Ví dụ như giá phải trả cho sự ô nhiễm ở Ấn Độ là thấp hơn so với ở Mỹ, thì Mỹ thanh toán cho Ấn Độ để giảm ô nhiễm đi, và có nhiều nguồn tài chính để làm việc đó.

Những bước đi tích cực

Các nước giàu có thể thực hiện những bước đi tích cực để trực tiếp giúp ích cho các nước đang phát triển, đặc biệt là bằng các hành động chống tham nhũng của các cấp lãnh đạo, hỗ trợ nghiên cứu và phát triển, đồng thời tăng cường huy động nguồn lao động toàn cầu.

Thử thách lớn nhất đối với những nước thuộc bộ phận nghèo nhất thế giới là sự quản lý, đặc biệt là ở châu Phi. Lục địa châu Phi đã bị tàn phá bởi những cuộc nội chiến và xung đột và bởi một hệ thống những người thuộc tầng lớp lãnh đạo tham lam vơ vét nguồn tài nguyên của quốc gia. Những nhà cầm quyền tham nhũng và hệ thống quản lý lỏng lẻo là nhân tố quan trọng nhất cản trở sự phát triển của Châu Phi. Nhưng thông qua dân chủ hoá, tình trạng này có thể bắt đầu được cải thiện. Và những nước giàu có thể đóng một vai trò quan trọng trong quá trình cải cách, vì một lý do đơn giản rằng tham nhũng có hai khía cạnh - cung và cầu. Với các nhà lãnh đạo muốn ăn hối lộ, đương nhiên là có những tập đoàn đa quốc gia hay một cơ quan phương Tây đáp ứng. Với mỗi một tài sản không hợp pháp, đều có một tập đoàn tài chính của Châu Âu hay Mỹ cung cấp một "nơi ẩn nấp". Chính phủ những nước giàu cần phải thực hiện các biện pháp ngăn chặn những việc làm này.

Nhiều tổ chức - như OECD và chính phủ Mỹ đã có luật chống lại sự hối lộ các quan chức nước ngoài. Tuy nhiên những điều luật này còn hạn chế về mặt phạm vi và hiệu lực thi hành. Những nước phát triển còn có thể thúc đẩy các tiến bộ khoa học kỹ thuật bằng việc đáp ứng những yêu cầu cụ thể của các nước đang phát triển. Vì những nước nghèo thiếu những thị trường giàu có, các công ty tư nhân ở những nước phát triển hiện có ít động lực để cung cấp kỹ thuật cho họ. Vì thế một kết luận của Catch-22 cho rằng: những nước đang phát triển vẫn phải gánh chịu tình trạng nghèo đói do cơ hội tiếp cận khoa học công nghệ hạn chế, trong khi những cơ hội như vậy vẫn khó tạo ra bởi vì những nước này nghèo.

Khu vực y tế là một ví dụ điển hình cho vấn đề này. Những hãng dược phẩm ở các nước công nghiệp kiểm soát 90% nghiên cứu về các bệnh phổ biến trong thế giới của các nước giàu - và ảnh hưởng đến dưới 10% dân số thế giới. Chỉ có ít các nghiên cứu về các bệnh truyền nhiễm ở những khu vực nghèo nhất thế giới, vì không có lợi nhuận cho những khoản đầu tư đó. Trong khi đó các nước đang phát triển lại rất cần thuốc để ngăn chặn và chữa trị các loại bệnh dịch như AIDS, bệnh sốt rét,... Bên cạnh bảo vệ sức khoẻ, các nước đang phát triển cần các mùa vụ bội thu để có thể đối phó tốt hơn với cái nóng, hạn hán, quá trình muối hoá của các mảnh đất ngập mặn, cũng như các nguồn năng lượng mới để có thể giảm tỷ lệ chặt phá rừng nhiệt đới.

Có một tiền lệ cho hoạt động nghiên cứu của nước ngoài để giải quyết tình trạng bất cân bằng về khoa học kỹ thuật này - "cuộc cách mạng xanh". Sản lượng nông nghiệp ở các nước đang phát triển đã được cách mạng hoá bởi một loạt các loại lúa mì mới khác nhau được phát triển ở Trung tâm phát triển lúa mì và ngô quốc tế của Norman Borlaug ở Mexico, và giống gạo tốt được trồng ở Viện nghiên cứu gạo Quốc tế đặt tại Philippines. Dù tác động của cuộc cách mạng xanh này là không đồng đều (lợi nhuận thu được ở Châu Á và Mỹ La tinh lớn hơn so với ở Châu Phi tiểu vùng Sahara) tuy nhiên tổng tác động cũng rất đáng kể. Vào những năm 1960, khu vực Nam Á đã chứng kiến sự tăng trưởng nhanh chóng trong sản lượng như là kết quả của nhiều nghiên cứu những chủng loại hạt giống mới.

Cộng đồng quốc tế cần phải rút ra những bài học từ ví dụ này, vì thế các nguồn lực từ những doanh nghiệp giàu có có thể được khai thác để triển khai các công nghệ quan trọng cho các nước nghèo nhất thế giới. Một cải thiện đơn giản nhưng có tác động lớn sẽ là chính phủ các nước giàu nghiêm túc thực hiện cam kết trao thưởng cho việc phát minh những công nghệ mới với những thoả thuận mua bán với những nước nghèo. Trên thực tế, cộng đồng quốc tế sẽ đảm bảo một khoản lợi nhuận tài chính tối thiểu cho nghiên cứu riêng được tiến hành vì lợi ích của các nước nghèo. Trung tâm phát triển toàn cầu đã thực hiện một kế hoạch nghiên cứu, chuyển giao để thúc đẩy quá trình nghiên cứu vắc xin phòng chống sốt rét, với trị giá ước tính 3 tỷ đôla. Hãy hình dung đến một khoản lợi từ 50 tỷ đôla cho quỹ sáng tạo khoa học công nghệ toàn cầu với thời gian thực tế để chi tiêu hết số tiền này là 10 năm hoặc hơn. Khoản tiền này chi bằng khoảng 5% trong tổng viện trợ tài chính mà các nhà tài trợ đã cam kết dành cho các quốc gia nghèo trong thập niên tới.

Cuối cùng, để có một tác động lớn tới các nước phát triển, các nhà thương thuyết nên dành nhiều thời gian hơn nữa để cải thiện việc huy động lực lượng lao động giữa các biên giới, đặc biệt là lao động có kỹ năng thấp. Các cuộc đàm phán hiện nay của WTO về vấn đề di chuyển lao động chủ yếu tập trung vào những lao động có trình độ cao, và thậm chí trong lĩnh vực họ không phát huy được hết khả năng của mình. Những cơ hội tốt hơn cho người lao động nghèo và kỹ năng thấp, hơn tất cả mọi thứ, sẽ làm tăng cả tính hiệu quả của việc phân bổ nguồn lực trong nền

kinh tế thế giới và tăng thu nhập cho công dân ở các nước nghèo.

Thực tế này dựa trên một nguyên tắc đơn giản của kinh tế học. Mất đi tính hiệu quả là do gia tăng sự phân chia các thị trường quốc gia (đối lập với sự hội nhập) với khoảng cách về mặt giá cả ở các thị trường khác nhau này, và sự mất mát này sẽ còn nhiều hơn nữa khi khoảng cách này gia tăng. Hãy so sánh khoảng cách giá cả giữa các thị trường khác nhau. Với những thị trường hàng hoá và thị trường vốn, khoảng cách giá cả điều chỉnh theo rủi ro và chất lượng từ nước này qua nước khác là tương đối nhỏ - không nhiều hơn 50 đến 100%. Nhưng trong các thị trường lao động (bị tác động từ các hạn chế lớn về biên giới) khoảng cách về lương cho những lao động có kỹ năng như nhau rất lớn, thậm chí lên đến 500 - 1000%. Điều đó giải thích tại sao thậm chí chỉ cần nói lỏng một chút những hạn chế về visa lại có thể mang lại một mức tăng lớn trong thu nhập của những lao động từ các nước nghèo (cũng như đối với nền kinh tế thế giới). Điều đặc biệt ích lợi là khoản tăng này người lao động nhận được trực tiếp chứ không thông qua những kênh phân phối không hoàn hảo (như với thương mại hàng hoá) hay qua chính phủ (qua viện trợ).

Chẳng hạn, thực hiện một kế hoạch cấp visa tạm thời cho lao động không nhiều hơn 3% tổng lực lượng lao động ở các nước giàu. Những lao động có và không có kỹ năng từ các nước nghèo sẽ được làm việc ở các nước giàu trong khoảng từ 3 đến 5 năm, và một loạt những người lao động mới sẽ thay thế họ sau khi thời hạn lưu trú của họ kết thúc và quay về nước. Một hệ thống như vậy sẽ dễ dàng tạo ra cho cư dân các nước đang phát triển khoảng 200

tỷ đôla hàng năm. Ngoài các khoản tiền lương, những lao động này khi về nước sẽ mang theo cả kinh nghiệm, vốn để đầu tư, và cả tinh thần làm việc tăng cao.

Để đảm bảo một cách chắc chắn những lợi ích trên, một cơ chế như vậy tạo được những động cơ để người công nhân trở về nước. Mặc dù những khoản tiền họ gửi về là nguồn thu nhập quan trọng của các gia đình nghèo, nhưng nó hiếm khi có thể tạo ra hay duy trì sự phát triển kinh tế trong dài hạn. Việc vạch ra các kế hoạch về hợp đồng lao động tạm thời rất khó khăn, nhưng điều đó có thể làm được. Không giống như những kế hoạch trước, kế hoạch này phải là những động lực rõ ràng để đảm bảo sự hợp tác giữa các bên: người lao động, người thuê nhân công, chính phủ nước chủ nhà và chính phủ nước tiếp nhận công nhân. Một khả năng có thể xem xét là: nắm giữ một phần thu nhập của người lao động cho đến khi họ về nước. Khoản tích trữ bắt buộc này cũng đảm bảo rằng những người lao động sau khi trở về nước sẽ có một nguồn vốn đáng kể để đầu tư. Bên cạnh đó, có thể có hình phạt đối với nước chủ nhà nếu công dân của họ không chịu về nước. Theo đó nước chủ nhà cũng cần phải tích cực tạo ra một môi trường kinh tế - chính trị trong nước hấp dẫn để thu hút công dân trở về nước. Đương nhiên, thậm chí là với kế hoạch vạch ra tốt nhất, nhưng thực tế tỷ lệ trở về thấp hơn 100% là điều không thể tránh khỏi. Tuy nhiên, mặc dù tồn tại những điều đó, việc thúc đẩy huy động lực lượng lao động sẽ đem lại những nguồn lợi lớn.

Bất chấp những lợi ích rõ ràng đó, liệu một kế hoạch như thế có tính khả thi về mặt chính trị ở các nước phát triển? Nếu như có sự tự do hoá thương

mại rộng rãi ở những nước giàu, thì đó không chỉ bởi đây là điều phổ biến với các cử tri, mà chủ yếu do những chủ thể được nhận lợi ích tiềm năng đã tổ chức thành công và thúc đẩy các chương trình nghị sự của họ. Nhiều tập đoàn đa quốc gia và các tập đoàn tài chính đã nhanh chóng nhận ra mối liên hệ giữa việc tiếp cận thị trường thế giới với việc tăng lợi nhuận, và họ đưa các vấn đề này ra chương trình đàm phán. Ngược lại, các dòng lao động thời vụ lại thiếu sự phân định rạch ròi ở các nước phát triển. Điều đó không phải vì lợi nhuận sẽ ít hơn mà là do các chủ thể nhận lợi ích tiềm năng không thể nhận biết một cách rõ ràng. Xu hướng này đã bắt đầu chuyển biến chậm do kết quả của sự thiếu hụt nhân công trong các ngành công nghệ cao và nông nghiệp theo mùa, và bởi vì dòng lao động sẽ làm gia tăng mức thuế để tạo nguồn tài chính cho trợ cấp lương hưu. Bên cạnh đó, các thực thể chính trị có thể thay đổi cùng với mỗi một thể hệ lãnh đạo. Ở Mỹ, Tổng thống George W. Bush đã đề xuất cho một chương trình nhân công tạm thời, nếu như được lên kế hoạch một cách hợp lý sẽ đem lại nhiều lợi ích.

Đương nhiên sẽ có nhiều cách để các nước giàu có thể đóng góp cho sự phát triển. Những chủ thể bên ngoài nên đóng một vai trò quan trọng trong việc ngăn chặn và giải quyết các cuộc xung đột và khủng hoảng nhân đạo ở những nước đang phát triển. Giảm thiểu và loại trừ xung đột có lợi ích to lớn đối với đời sống con người - và cho sự phát triển dài hạn. Một việc khá quan trọng là ngăn chặn việc bán vũ khí cho các chính phủ nguy hiểm, ngăn chặn buôn bán kim cương, ma tuý bất hợp pháp, cung cấp tài chính cho các nhóm "không lương thiện".

Một vấn đề quan trọng khác là việc quản lý các tổ chức kinh tế quốc tế. Sự thiếu hụt dân chủ của các thể chế này sẽ là nguyên nhân làm tăng thiếu hụt tương ứng về luật pháp. Chừng nào khoảng cách này làm giảm tính hiệu quả của các tổ chức như vậy, những nước giàu có sẽ đồng ý cải cách.

Ưu thế mới

Cộng đồng quốc tế cần phải tự xem xét đầu là vấn đề thực sự cho sự phát triển, bởi vậy các định hướng đúng đắn sẽ đem đến lợi ích thực tế cho các nước nghèo. Thêm vào đó, tiến bộ bền vững nằm trong tay của chính các nước nghèo. Quốc tế hoá thực tế này là điều quan trọng đối với thế giới các nước đang phát triển.

Các nước giàu không nên bỏ mặc những nước nghèo. Tuy nhiên, nếu như các nước giàu thực sự muốn giúp các nước đang phát triển đạt được tăng trưởng bền vững, họ nên có những suy nghĩ sáng tạo về chương trình nghị sự phát triển. Nếu như viện trợ tăng lên và được phân bổ một cách hiệu quả hơn, các bất công trong thương mại được giải quyết, thì khi đó hai cực phát triển truyền thống sẽ đem đến các lợi ích. Nhưng không nên đánh giá quá cao những lợi ích này. Thực tế, các chương trình hành động khác, như việc để cho các nước nghèo kiểm soát nhiều hơn với các chính sách kinh tế, đầu tư cho các công nghệ phát triển mới và mở rộng các thị trường lao động, có thể sẽ tạo ra lợi ích quan trọng hơn. Đã đến lúc phải định hướng sự quan tâm của các nước giàu nhất để giúp những nước nghèo nhất theo các cách khác - những cách đã không được chú ý trong một thời gian dài ■

*Người dịch: Lê Thị Thu
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ*

Nguồn: Foreign Affairs, July / August 2005