I

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP

C. Peter Timmer

Hai đề tài lớn nổi bật một thời gian dài trong cuộc tranh luận về vai trò của nhà nước trong các vấn đề kinh tế của xã hội là: làm thế nào để kích thích tăng trưởng kinh tế nhanh và làm thế nào để giảm bớt mức độ hay hậu quả của nghèo đói. Các nhà kinh tế thường mô tả tính chất của cuộc tranh luận này là vấn đề tìm kiếm mức đánh đổi tối ưu giữa hiệu quả và công bằng (như thế họ ngầm giả định rằng hiệu quả dẫn đến tăng trưởng). Các nhà phân tích chính sách có xu hướng nhấn mạnh trước tiên đến việc ở trên đường giới hạn trong đánh đổi giữa tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo, và do đó có khuynh hướng công nhận tiềm năng của sự can thiệp của nhà nước để kích thích sự tăng trưởng khởi điểm từ bên trong đường giới hạn. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu khoa học chính trị cho cả hai cách mô tả trên đều hạn hẹp, vì đã không tính đến các mối lo ngại lớn hơn của họ về các vấn đề quan hệ qua lại trong bản chất của nhà nước và các đóng góp của nó đối với tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo. Bởi vì mức độ và cơ cấu phát triển cũng như mức độ nghèo đói có ảnh hưởng rõ ràng đến khả năng chính phủ can thiệp vào cũng như cách các nhân tố kinh tế-xã hội hồi đáp lại những can thiệp này, quan điểm rộng rãi hơn này về cuộc tranh luận kết hợp một loạt các cơ chế xã hội, chính trị và kinh tế mà các nhà kinh tế không dễ dàng phối hợp vào các mô hình tăng trưởng của mình.

Tập sách này cố gắng diễn giải một số trong các chủ đề rộng hơn nêu ở trên mà không bị lạc trong những điều chung chung mơ hồ hoặc trong một cách nhìn duy nhất dẫn tới điều không tưởng. Chúng ta sẽ tập trung vào đóng góp của phát triển nông nghiệp vào sự tăng trưởng của toàn nền kinh tế và vào việc xóa đói giảm nghèo. Việc đạt được những mục tiêu này thường đòi hỏi phải thực hiện nhiều công cụ chính sách, và các chương sẽ tập trung vào một số vấn đề: chính sách giá và chính sách ngoại thương, tạo công ăn việc làm, các chương trình phát triển nông thôn, và viện trợ thực phẩm. Không một người đọc nào đã quen với các sự kiện lịch sử và tư liệu phân tích của thời kỳ sau chiến tranh, đặc biệt là thập kỷ 80, lại ngạc nhiên khi biết rằng không có một chương trình đơn lẻ nào hay thậm chí một biện pháp chính sách khu vực nào đủ hiệu quả để đạt được *dù chỉ một* trong hai mục đích kích thích tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo. Sự kết hợp chặt chẽ giữa chính sách nông nghiệp với chính sách kinh tế vĩ mô tổng quát và chính sách ngoại thương có vẻ thiết yếu cho sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, và sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng có vẻ thiết yếu cho việc xóa đói giảm nghèo được duy trì liên tục.

Tính phức tạp của việc thiết kế và thực hiện một chiến lược phát triển kinh tế phối hợp như vậy, ngay cả một chiến lược tập trung vào việc điều phối thị trường, rõ ràng là thách thức ngay cả đối với nhà nước đủ năng lực và ưu tiên cho tăng trưởng nhất. Ở những nơi quyền lực chính trị phân tán hơn, và những nhà lãnh đạo kinh tế kém ảnh hưởng hơn, quá trình đạt tới các mục tiêu của cả tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo càng khó khăn hơn nhiều. Nhưng nói cho chính xác, bản chất thực của nền chính trị và môi trường chính sách nó tạo ra giải thích tính đa dạng của kinh nghiệm phát triển trong các thập niên đã qua. Bất kỳ cố gắng thảo luận vai trò của nhà nước trong phát triển nông nghiệp dựa trên các chọn lựa chính sách thực tiễn bắt buộc phải đề

cập đến cả tính đa dạng này và các bản chất chính trị nằm sau nó. Khía cạnh kinh tế chính trị rộng lớn này là đề tài chủ yếu thống nhất các chương sau này.

Tiến triển của cuộc tranh luận

Người ta đã phát triển các phép phân tích chính sách kinh tế hiện đại để tìm hiểu về vấn đề can thiệp của nhà nước vào nông nghiệp. Cuộc tranh luận về Luật Ngô tại nước Anh đầu thế kỷ 19 đã đưa các mô hình kinh tế vi mô có trọng tâm và ngày càng sắc bén của Ricardo đấu với các mối quan ngại mập mờ nhưng thực tế của Malthus đối với các tác động cân bằng tổng quát và kinh tế vĩ mô động. Sự căng thẳng giữa mặt có thể đo lường chính xác và mặt quan trọng nhưng mập mờ lặp đi lặp lại trong các nỗ lực của các nhà kinh tế học nhằm xây dựng các mô hình dựa trên thực nghiệm và có thể xác minh được về tác động của các hành động của chính phủ đối với một nền kinh tế. Vấn đề không phải chỉ là các mô hình kinh tế vĩ mô có nền tảng kinh tế vi mô vững chắc hay không, mà là liệu các mô hình tĩnh tương đối của các vị trí cân bằng có bất kỳ giá trị thực nào hay không trong việc hiểu biết được các mô thức động, mà đối với chúng các kết quả không cân bằng liên tục có thể là một cách mô tả thực tế tốt hơn. Việc hiểu được các mô thức động này rất quan trọng đối với bất kỳ cố gắng nào nhằm truy tìm hậu quả đối với tăng trưởng kinh tế của các thay đổi do chính phủ kích thích trong khu vực nông nghiệp.

Nền tảng của phương pháp tiếp cận tân cổ điển đối với vấn đề này là cuốn sách của T.W. Schultz, *Tổ chức Kinh tế của Nông nghiệp*, xuất bản năm 1953. Các học giả nào chỉ quen thuộc với các tác phẩm sau này của Schultz về người nông dân có tính hợp lý và tầm quan trọng của các động cơ khuyến khích bằng giá sẽ rất ngạc nhiên khi tìm thấy đây là một bản phân tích cặn kẽ về các khiếm khuyết trong các thị trường yếu tố sản xuất trong nền nông nghiệp Hoa Kỳ, cùng với một mối lo ngại rộng khắp đối với các tác động phúc lợi tiêu cực mạnh mẽ do sự bất ổn trong giá hàng hóa và thu nhập của các hộ nông dân Mỹ gây ra. Chỉ có chính phủ mới đủ sức đối phó với các lực kinh tế vĩ mô là nguyên nhân cơ bản của sự bất ổn này, và Schultz đưa ra một tập hợp các biện pháp can thiệp được phân tích cẩn thận vốn có thể làm giảm bớt tác động xã hội của sự bất ổn trong giá hàng hóa, bao gồm chuyển giao thu nhập trong các thời kỳ hoạt động kinh tế suy thoái. Tuy nhiên người ta vẫn chưa tìm thấy một phương pháp đối phó với bất ổn thỏa đáng:

> Sự bất ổn của giá hàng nông nghiệp là một vấn đề kinh tế nghiêm trọng. Tuy nhiên, việc tổ chức nền kinh tế để cho giá hàng nông nghiệp một mặt vừa linh hoạt vừa tự do theo thị trường và mặt khác vẫn tương đối ổn định là điều cực kỳ khó khăn. Các loại trợ giá nông nghiệp và các cố gắng kiểm soát sản lượng nông nghiệp bằng cách phân bổ diện tích canh tác, hạn ngạch tiếp thị và các biện pháp công liên quan khác đều không thỏa đáng. Các hoạt động chuyển hướng, trợ giá xuất khẩu và các cố gắng bảo hộ thị trường trong nước chống sự cạnh tranh của nước ngoài cũng không đạt yêu cầu. (Schultz, 1953, trang 363)

Schultz nêu lên một cách tán đồng công trình của D. Gale Johnson về định giá kỳ hạn cho nông nghiệp như là một phương pháp cải thiện tính hiệu quả củaviệc phân bổ nguồn lực trong khu vực nông nghiệp.

Quan điểm của Schultz thiên về đối phó với các nguyên nhân cơ bản hơn là với các triệu chứng được trình bày đầu tiên năm 1964 trong công trình có ảnh hưởng nhất của ông, *Chuyển biến Nông nghiệp Truyền thống.* Thu nhập của nông dân thấp tại các nước đang phát triển không phải do họ không có tính hợp lý hay thiếu kiến thức để sử dụng hiệu quả các nguồn lực họ có sẵn mà do họ thiếu công nghệ có thể đem lại thu nhập cao hơn. Việc chấm dứt các chương trình

hành động cộng đồng vào cuối thập niên 60 và việc các nhà tài trợ và các nhà hoạch định chính sách chú trọng đến nghiên cứu và phát triển công nghệ nông nghiệp mới có thể thấy khá rõ ràng là do ảnh hưởng trực tiếp từ quan điểm của Schultz. Trong cuốn *Biến dạng các động cơ khuyến khích trong nông nghiệp*, năm 1978, thất bại tiếp theo đó của Cuộc Cách mạng Xanh trong việc chuyển biến khu vực nông nghiệp ở các nước nghèo đúng theo tiềm năng đã được biết đến rộng rãi của nó được giải thích là hậu quả của các chính sách chính phủ đã ngăn cản nông dân ở các nước đang phát triển với tới giá cả của thị trường thế giới. Các áp lực từ người tiêu dùng ở thành thị, nhu cầu thu thuế, và sự bất ổn của thị trường thế giới đã củng cố sự thiên lệch của các nhà hoạch định chính sách theo hướng chống lại vai trò tích cực của nông nghiệp trong quá trình phát triển. Trong quan điểm ngày càng chịu ảnh hưởng của trường phái Chicago này của thế giới, can thiệp của chính phủ vào nông nghiệp gần như luôn luôn sai lầm và có hại. Các thị trường, với tất cả các thất bại của mình, vẫn hoạt động tốt hơn trong việc phục vụ cho lợi ích của nông nghiệp và phần còn lại của nền kinh tế.

Cuộc tranh luận về vai trò của chính phủ trong phát triển nông nghiệp sau này ngày càng tập trung hơn về các căng thẳng giữa các thất bại của thị trường với các thất bại của chính phủ. Một loạt các đóng góp trong những năm 80 đã bắt đầu làm sáng tỏ các vấn đề này về mặt phân tích. Binswanger và Rosenzweig (1986) đã cố gắng dựa vào các đặc điểm cơ bản của quá trình sản xuất nông nghiệp và hành vi của hộ gia đình để giải thích các mô thức tổ chức cho các cây trồng khác nhau và tiềm năng của sự can thiệp của chính phủ để cải thiện tính hiệu quả trong việc phân bổ các nguồn lực. Một số các đặc điểm này, đặc biệt là tầm quan trọng của thông tin không hoàn hảo và bất đối xứng, đã dẫn Stiglitz đến quyết định khảo sát sự phổ biến và tính hiệu quả của các thị trường nối kết trong nông nghiệp. Trong nhiều trường hợp, các thất bại cơ bản của thị trường, vốn đã ngăn cản các kết quả tối ưu Pareto không giới hạn, không chịu ảnh hưởng của những cải thiện do các biện pháp can thiệp có tính hiệu quả về chi phí của chính phủ, đặc biệt là các cơ chế dàn xếp về quyền hưởng dụng đất và các thị trường tín dụng nông thôn. (Stiglitz, 1987, 1989). Nhưng sự thất bại của thị trường có rủi ro có thể tạo ra những cơ hội quan trọng để chính phủ kích thích các đầu tư ở nông thôn và "học hỏi qua thực hành" bằng các chính sách định giá thích hợp cho nhập lượng và sản lượng. Quan trọng nhất, Stiglitz nhấn mạnh bản chất thực nghiệm của cuộc tranh luận:

> Các phương sách đơn giản có một lợi điểm rõ ràng: chúng cho phép các nhà kinh tế xét đoán chính sách mà gần như không cần biết về đất nước đang xem xét. Nhưng các kẽ hở trong phương pháp đơn giản hóa này làm cho việc thu thập thông tin chi tiết về phần lớn các nước đang phát triển càng quan trọng hơn. Do đó, bước đầu tiên trong bất kỳ phân tích có tính hệ thống của các chính sách nông nghiệp là phải mô tả được càng chính xác càng tốt các hậu quả của từng chính sách. Điều này đòi hỏi một mô hình của nền kinh tế đó – và một mô hình thích hợp cho một quốc gia có thể không thích hợp với một quốc gia khác. Các công trình gần đây đã làm sáng tỏ một số yếu tố cần thiết của các mô hình này: chính sách lương ở khu vực thành thị, bản chất của sự di dân từ nông thôn lên thành thị, và tổ chức của khu vực nông thôn – lao động, đất đai, và các thị trường tín dụng...
>
> Trong bất kỳ phân tích chính sách nông nghiệp nào, phần khó khăn nhất là kết hợp những xem xét về kinh tế chính trị – để quyết định nên xem yếu tố nào là các hạn chế về chính trị. (Stiglitz, 1987, trang 54).

Chính xác hơn, bởi vì kinh tế chính trị học của chính sách nông nghiệp là vấn đề cốt lõi, nó đã bắt đầu chiếm được sự chú ý của các nhà kinh tế và các nhà nghiên cứu khoa học chính trị. Bates, Srinivasan, Anderson và Hayami, và Varshney đã sử dụng các mô hình kinh tế chính trị

về tìm kiếm đặc lợi, lựa chọn hợp lý và các chi phí tổ chức để giải thích các dạng can thiệp chính phủ ở khắp nơi vào khu vực nông nghiệp ở các mức phát triển khác nhau. Hai trong số các dạng này, "nghịch lý phát triển" và "thiên vị chống ngoại thương" được Lindert phân tích rất chi tiết về mặt lịch sử trong chương 2. Tuy nhiên, trong tài liệu vẫn còn thiếu một phần là việc xem xét các môi trường chính sách thực tế thay đổi và tiến hóa như thế nào và các nhà phân tích chính sách có thể sử dụng như thế nào các thay đổi bất ngờ trong môi trường kinh tế và chính trị như "các cánh cửa cơ hội" để đạt được các chính sách hiệu quả hơn cho nền kinh tế, bao gồm cả khu vực nông nghiệp. Kinh nghiệm được phổ biến rộng rãi gần đây về điều chỉnh cơ cấu hẳn có thể cung cấp các hiểu biết sâu sắc cần thiết để khái quát hóa vấn đề này.[1]

Can thiệp của Chính phủ vào Nông nghiệp

Sự nhất trí về vai trò của chính phủ trong phát triển nông nghiệp bao trùm một dãy các chính sách khá rộng, từ việc cung cấp luật và trật tự cơ bản, mà thậm chí những người ủng hộ Hayek hay Mises cũng công nhận, cho đến việc kiểm soát trực tiếp các hoạt động sản xuất hàng ngày của hầu hết các hàng hóa nông nghiệp, mà những người theo Mao Trạch Đông và Stalin vẫn cho là cần thiết để huy động các nguồn lực để thực hiện các kế hoạch trung ương do nhà nước chỉ đạo. Tuy nhiên, điểm phân chia thuận tiện là ở chỗ các nhà kinh tế tân cổ điển chính thống chia ra về *nguyên tắc* của việc can thiệp của nhà nước. Một nguyên tắc được nhất trí rộng rãi là chính phủ phải can thiệp để cung cấp hàng hóa công cộng và chỉnh đốn các thất bại thị trường đáng kể khác. Việc can thiệp thực sự đòi hỏi phải phân tích cẩn thận chi phí và lợi ích, kể cả các thất bại của chính phủ có thể xảy ra gây thiệt hại cho triển vọng tăng trưởng nhiều hơn là thất bại thị trường đang được sửa chữa gây ra. Tất nhiên, còn rất nhiều bàn cãi trong việc thiết kế và đánh giá các phân tích này, và nhiều sự kiện thực nghiệm gần đây trong môn kinh tế phát triển liên quan đến các vấn đề này. Nhưng đây là vấn đề bàn cãi gần như hoàn toàn nằm trong mô hình tân cổ điển chuẩn mực.[2]

Ở mặt bên kia của điểm phân chia là một loạt các vấn đề các nhà kinh tế không đồng ý với nhau, thậm chí trên nguyên tắc: can thiệp của nhà nước có thể là có ích hay là có hại. Trong các vấn đề này có nhiều vấn đề đòi hỏi những đánh đổi phức tạp và thường là mơ hồ giữa các số đo tính hiệu quả của các nhà kinh tế và việc phân phối các phúc lợi nhận được từ quá trình phát triển. Do vậy, người ta thường tranh luận về các giá trị và phương pháp không tương xứng. Những cuộc tranh luận như vậy không tránh khỏi bị giải quyết bằng các biện pháp chính trị, và sự phục hồi của kinh tế chính trị học như là một lĩnh vực phân tích đã bắt đầu để đưa ra các cơ cấu và tiêu chuẩn khắt khe cho các cuộc tranh luận khoa học (Bardhan, 1988). Nhưng nếu như các vấn đề được đặt ra rõ ràng để có thể định nghĩa và định lượng được các đánh đổi chủ yếu thì kinh tế học có thể đóng góp được nhiều. Mục đích chính của cuốn sách này là thúc đẩy đóng góp của kinh tế học phân tích vào cuộc tranh luận phức tạp nhưng vô cùng quan trọng này về vai trò của chính phủ trong phát triển nông nghiệp.

Các Can thiệp của Chính quyền: Nhất trí trên Nguyên tắc

Việc chính quyền phải cung cấp các hàng hóa công cộng và chỉnh đốn các thất bại thị trường quan trọng được nhất trí rộng rãi. Cuộc tranh luận có nội dung về các mức tài trợ, các tổ chức

[1] Xin xem Perkins và Roemer (1991) về một tuyển tập các văn kiện thảo luận kinh nghiệm của Viện Phát triển Quốc tế Harward với cải cách các hệ thống kinh tế.

[2] Ví dụ, tập I của *Handbook of Development Economics* gồm có 16 chương, chín chương trong số đó có thể được xem là có xu hướng thực nghiệm và liên quan trực tiếp đến vấn đề chính sách. Tất cả các chương sau sử dụng phương pháp luận tân cổ điển. Xin xem Chenery và Srinivasan (1988).

định chế thích hợp và vai trò tương đối của các cơ quan công cộng, các doanh nghiệp tư nhân và các hộ gia đình. Bắt đầu từ Pigou, cuộc tranh luận này đã tạo thành một hạt nhân không tách rời của kinh tế học phân tích, và ngành kinh tế học công cộng hiện đại đã phát triển về hướng giải quyết trực tiếp những vấn đề này. Các chủ đề chính trong phát triển nông nghiệp là sự ủng hộ của chính quyền và việc tổ chức nghiên cứu, khuyến nông, thủy lợi và cơ sở hạ tầng thị trường nông thôn.[3]

Nghiên cứu Nông nghiệp. Tính chất hàng hóa công cộng của nghiên cứu nông nghiệp đã được các chính quyền nhận biết hàng thế kỷ, rất lâu trước khi các nhà kinh tế đưa ra cơ sở hợp lý về mặt phân tích chính thức cho việc hỗ trợ rộng rãi của nhà nước đối với việc cải thiện công nghệ trong nông nghiệp.[4] Các động cơ khuyến khích tối ưu để doanh nghiệp tư nhân đầu tư tìm kiếm các công nghệ mới đòi hỏi một tỷ lệ lớn từ những dòng thu nhập do công nghệ mới đem lại phải được chiếm hữu bởi doanh nghiệp chịu phí tổn nghiên cứu. Mặc dù các hạt giống lai với các gen di truyền bí mật, các công thức hóa học có đăng ký sáng chế, hay một số công cụ nông nghiệp có nhãn hiệu đặc thù đáp ứng được tiêu chuẩn này và do đó là các hoạt động nghiên cứu của khu vực tư nhân tại các nước phát triển, nhưng phần lớn công nghệ trong các lĩnh vực ngũ cốc lương thực, gia súc, và các nhập lượng khác rơi ra ngoài phân loại này. Việc các doanh nghiệp tư nhân không có khả năng chiếm được tỷ trọng lớn hơn ngoài một phần rất nhỏ trong thu nhập do các phát minh loại này mang lại có nghĩa là khu vực tư nhân chỉ có rất ít hoạt động nghiên cứu nếu như không được tài trợ trực tiếp từ khu vực công.

Lợi thế kinh tế nhờ qui mô trong nghiên cứu hiện đại cũng gây cản trở rất nhiều lên mức độ tối ưu của các nghiên cứu do khu vực tư nhân tiến hành tại các nước đang phát triển. Thật ra, các nhà sản xuất nông nghiệp hiện nay chỉ thực hiện một số lượng không đáng kể các nghiên cứu về hạt giống và kỹ thuật mới tại tất cả các nước, trái ngược với hồi đầu thế kỷ, khi phần lớn các phát minh tăng năng suất phát xuất từ nông trại và được phổ biến qua truyền miệng. Khoa học và kỹ thuật hiện đại đã gần như xóa sổ vai trò "nhà nông-người cải tiến" mà điển hình là Arthur Young ở Anh và Charles Warren ở Mỹ.

Một phần bởi vì khoa học hiện đại đã thúc đẩy cuộc cách mạng công nghệ trong cách tiến hành các nghiên cứu về nông nghiệp (và năng suất theo sau các phát minh này) và một phần bởi vì hàng hóa công cộng thường nhận được những khoản tài trợ ngân sách không đầy đủ, mức sinh lợi từ đầu tư của khu vực công trong nghiên cứu nông nghiệp thường rất cao. Nghiên cứu của Griliches (1958), Evenson và Kislev (1975), và những người khác cho thấy suất sinh lời của các đầu tư như vậy từ gấp đôi và cao hơn so với chi phí cơ hội xã hội của đồng vốn. David, trong bài nhận xét của bà về phân tích của Donaldson về kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới với các dự án phát triển nông thôn trong Chương 6, đã sử dụng suất sinh lời cao này làm cơ sở phê phán việc hỗ trợ không đủ một cách nghiêm trọng đối với nghiên cứu nông nghiệp trong các dự án trên. Sự cần thiết tuyệt đối của công nghệ mới để tạo ra thu nhập cao hơn cho người nông dân truyền thống đã được T.W. Schultz (1964) nhấn mạnh trong một công trình của ông. Công trình này đã cung cấp các nền tảng phân tích cho một cách tiếp cận hoàn tòan mới đối với phát triển nông nghiệp. Rõ ràng, chỉ có ở những nước có đủ khả năng tài trợ và thực hiện các nghiên cứu nông nghiệp đem lại các công nghệ mới, việc phát triển nông nghiệp mới diễn ra với tốc độ đủ

[3] Xin xem chương 10 thảo luận về bản chất của nhà nước tác động lên cuộc tranh luận này như thế nào.

[4] Lịch sử sơ khai của nước Anh được phân tích bởi Lerner (1989), người tìm ra rằng nghiên cứu nông nghiệp trong các thế kỷ 17 và 18 đã cung cấp tác nhân kích thích cho khoa học cơ bản. Những ngoại tác như vậy và việc các nhà "cải cách" cá nhân không đủ khả năng để nắm bắt đầy đủ giá trị của các phát minh của họ đã được sử dụng làm lý luận ủng hộ cho việc tài trợ của khu vực công vào sự phát triển (và sự phổ biến) của kỹ thuận nông nghiệp. Những vấn đề này cũng được bàn đến trong sách của Timmer (1969).

nhanh để khu vực nông nghiệp đóng được một vai trò lớn hơn trong việc kích thích quá trình phát triển của toàn nền kinh tế. Việc xây dựng khả năng cung cấp các nguồn lực tài chính và khoa học cần thiết này đáng được ưu tiên rất cao.

Khuyến nông. Mặc dù "nghiên cứu và khuyến nông" thường được nói ra cùng với nhau như thể chúng chỉ là một khái niệm, trên thực tế phần "khuyến nông" của câu chuyện thường gây tranh cãi hơn nhiều so với phần "nghiên cứu". Phải thừa nhận là có nhiều bằng chứng đối ứng thực nghiệm về suất sinh lợi kinh tế cao từ nghiên cứu nông nghiệp (mặc dù đôi khi lợi ích thu được cao cho hoạt động khuyến nông là kết quả của việc gộp cả nghiên cứu và khuyến nông vào trong cùng một phân tích), nhưng cũng có rất nhiều thất bại và nghi ngờ đã được ghi vào tư liệu về khả năng các dịch vụ khuyến nông có thể đem lại cái gì đó có giá trị cho người nông dân. Bởi vì các kết quả nghiên cứu sẽ hầu như vô ích nếu như không được người nông dân chấp nhận và thực hiện, nên gần như tất cả các chương trình nghiên cứu công cộng được thiết kế với những thành phần khuyến nông để đưa kết quả nghiên cứu của họ vào thực tế đồng ruộng. Cuộc tranh luận về các chương trình khuyến nông nảy sinh không phải vì vấn đề những thành phần này cần phải là hoạt động của khu vực công - khía cạnh hàng hóa công cộng khá rõ ràng - mà về bản thân thiết kế của chương trình. Phương pháp được hoan nghênh rộng rãi "huấn luyện và tham quan", hay còn gọi là "T&V" (training and visit), được Ngân Hàng Thế Giới ủng hộ, đã đem lại lợi ích cao trong một số môi trường. Trong các môi trường khác, các nhà chỉ trích khẳng định, các chữ T và V chính là "trò chuyện và biến mất" (talk and vanish). Vấn đề quan trọng là xây dựng được mối liên hệ giữa những hạn chế mà người nông dân nhận thấy trên đồng ruộng của mình và chương trình nghiên cứu của các trung tâm thí nghiệm nông nghiệp và các nhà khoa học. Các chương trình khuyến nông được thiết kế một chiều theo hướng từ "nhà khoa học, người biết" đến "nông dân, người không biết" thường thất bại trong những trường hợp khi năng suất thấp phát sinh từ các tương tác phức tạp giữa cây trồng và cách thực hành canh tác trong các môi trường nông học thay đổi khác nhau – chứ không phải từ các khó khăn riêng của một vụ mùa cụ thể trong một vùng khí hậu – nông học đồng nhất. Năm 1978, một nhân viên khuyến nông ở Java khá dễ dàng giải thích rằng giống lúa mới vừa mới đưa ra IR-36 có đặc tính kháng rầy nâu trong các đồng lúa được tưới tiêu tốt, nhưng sẽ gặp khó khăn hơn nhiều để giải thích phương pháp trồng trọt đã được cải tiến cho loại đậu nành ở vùng cao thường hay bị bệnh và bị sâu rầy. Nếu không có hiểu biết đầy đủ về các vấn đề người trồng đậu nành đang gặp phải, các nhà khoa học nông nghiệp rất có thể đang giải quyết những vấn đề sai, và như vậy làm cho các nhân viên khuyến nông chẳng có gì hữu ích để nói với nông dân.

Khoảng cách về giáo dục và văn hóa giữa các nhà khoa học, nhân viên khuyến nông của chính quyền, với nông dân có vẻ là nguyên nhân chính của các vấn đề liên tục nảy sinh trong việc xây dựng một kênh trao đổi thông tin hai chiều hiệu quả. Không có bất kỳ một cơ chế đơn giản và trực tiếp nào để chỉnh đốn vấn đề này – hẳn nhiên không phải là những thay đổi về tổ chức trong các trung tâm khuyến nông của chính quyền. Cần phải thực hiện các đầu tư cơ bản cho các chương trình xóa mù chữ cho nông dân, cần có các mạng lưới thông tin nông thôn và nhận thức chung của công chúng đối với các giá trị của nông nghiệp trong xã hội trong một giai đoạn đáng kể để lấp các khoảng cách về văn hóa và giáo dục. Không một phép thẩm định lợi ích-chi phí thông thường nào của các cuộc đầu tư này phản ánh đầy đủ đóng góp của chúng vào nỗ lực nghiên cứu và khuyến nông hiệu quả hơn, mặc dù giá trị ngoại tác của chúng có thể đủ quan trọng đối với xã hội để biện minh cho việc mở rộng tài trợ đáng kể đối với các đầu tư cơ bản này.

Đầu tư Thủy lợi. Sự kết hợp hợp lý giữa đầu tư tư nhân và đầu tư công cộng trong thủy lợi là một vấn đề bức thiết. Mặc dù không có lý do cố hữu nào để các đập nước quy mô lớn và kênh

tưới tiêu không thể là hoạt động của khu vực tư nhân, nhưng các doanh nghiệp tư nhân tại các nước đang phát triển hình như không có khả năng để quản lý việc phối hợp, thiết kế, tài trợ và thực hiện các dự án như thế. Chỉ có các giếng thủy lợi và các trạm bơm đẩy từ sông và kênh đào là các hoạt động chính của khu vực tư nhân trong các nước đang phát triển (cũng như ở các nước đã phát triển).

Vì các hệ thống thủy lợi quy mô lớn hầu như luôn là hoạt động của khu vực công, nhiều vấn đề về chính sách nảy sinh. Ở một mức độ là mối lo ngại về ảnh hưởng của nhiều công trình thủy lợi đối với sức khỏe cộng đồng và môi trường. Việc đổi hướng dòng chảy tự nhiên của nước không thể tránh khỏi có một số hậu quả đối với môi trường, bao gồm nguy cơ nhiễm mặn ở hạ lưu, tạo ra các khu vực thuận lợi cho sự sinh sản của các loài có hại cho sức khỏe cộng đồng như các loại ký sinh trùng và muỗi, và làm cạn kiệt các tầng nước ngầm - mà các tầng nước ngầm này có thể là nguồn nước quan trọng cho một khu vực ở cách xa[5] . Về mặt nguyên tắc, các ngoại tác này phải được xét đến trong việc đánh giá chi phí và lợi ích của các dự án thủy lợi thuộc khu vực công. Thực tế, sự hiện diện của các ngoại tác quan trọng này là nguyên nhân chính tại sao các dự án thủy lợi phải là hoạt động của khu vực công. Nhưng những thành tích thật sự của việc kết hợp các chi phí về môi trường và sức khỏe cộng đồng vào trong việc thiết kế và đánh giá các dự án thủy lợi thật ra là kém cỏi, dù là các dự án này nhận được vốn từ các nhà tài trợ nước ngoài như Ngân Hàng Thế Giới hay nhận nguồn vốn trực tiếp từ ngân sách quốc gia.

Ở mức độ lo ngại này, Hayami và Kikuchi(1978) có chứng minh sự tồn tại của một loại "chu kỳ thủy lợi" mạnh mẽ trong đầu tư của khu vực công. Khi giá ngũ cốc cao trên thị trường thế giới, báo hiệu sự khan hiếm hàng hóa đối với cả người mua tư nhân và nhà nước, các quốc gia sẽ tăng ngân sách dành cho việc tăng sản lượng nông nghiệp, đặc biệt là việc đầu tư vào các công trình thủy lợi dành cho trồng lúa gạo và lúa mì. Các nhà tài trợ đa phương hay song phương cũng theo logic kinh tế ngắn hạn này để đánh giá về các đầu tư của họ. Kết quả là dấy lên một phong trào đầu tư vào thủy lợi ngay sau khi thị trường thế giới có dấu hiệu thiếu ngũ cốc. Tất nhiên, ngũ cốc sản xuất từ các đầu tư này sẽ không xuất hiện trên thị trường nội địa hay quốc tế trong khoảng một thập kỷ do bởi độ trễ dài giữa việc xác định nhu cầu về một hệ thống thủy lợi với việc xây dựng và đưa hệ thống vào hoạt động. Khi các nguồn cung này đổ vào thị trường ít nhiều theo kiểu đồng bộ, giá cả trên thế giới sẽ bị giảm xuống. Giá thấp làm cho nhà nước và các nhà tài trợ hủy bỏ các dự án đầu tư khác về thủy lợi, do đó lại lặp lại bước đầu của chu trình. Tất nhiên sai lầm là do tầm nhìn ngắn hạn về dự đoán giá cả của cả nhà nước và các nhà tài trợ. Mặc dù về phần nhà nước hành vi này phần nào có thể hiểu được vì nhà nước phải trả theo giá thị trường hiện hành cho hàng nhập khẩu, nhưng việc các nhà tài trợ không có được một tầm nhìn xa hơn về ảnh hưởng của giá hàng hóa lên các quyết định đầu tư của họ là khó hiểu và gây nhiều lo ngại.

Ở mức độ quần chúng, vài vấn đề liên quan đến việc định giá nước trở nên quan trọng. Quan tâm đơn giản đến hiệu quả phân bổ cho thấy rằng nông dân cần trả một mức phí tương ứng với lượng nước mà họ sử dụng và chi phí kinh tế để cung cấp hay thay thế lượng nước đó. Hiệu quả của bộ máy hành chánh trong điều hành và bảo trì các công trình thủy lợi bởi nhân viên thuộc khu vực công cho thấy rằng mức phí người nông dân trả cũng cần tương ứng với khả năng phân phối nước đúng lúc và chất lượng của dịch vụ cung cấp nước. Và một mối quan tâm rộng lớn hơn về tính toàn vẹn của ngân sách khu vực công gợi ý rằng việc thu hồi toàn bộ chi phí từ những người được hưởng lợi của các công trình thủy lợi khu vực công là cần thiết để cung cấp các nguồn lực cho các cuộc đầu tư liên tục.

[5] Xin đọc Ohse(1988) trong đó có các mô tả tốt hơn về khía cạnh sức khỏe cộng đồng trong phát triển nông nghiệp ở Châu Phi.

Hầu như trên thực tế các phí tư nhân này không được trả. Hầu hết các quốc gia cung cấp nước thủy lợi miễn phí (hay với một giá cố định vừa phải) cho nông dân, với các chi phí đầu tư ban đầu lẫn chi phí hoạt động và bảo trì được lấy từ ngân sách nhà nước trung ương (hay đôi khi từ ngân sách của các tiểu bang hay các chính quyền địa phương). Và kết quả là ngân sách thực sự cho việc vận hành và bảo trì thường thiếu hụt nghiêm trọng ngay cả đối với một bộ máy quản lý có hiệu quả. Quan trọng hơn, không có động cơ khuyến khích nào cho việc thực hiện vận hành và bảo trì hiệu quả và đúng hạn, và hầu hết các hệ thống thủy lợi cần phải phục hồi hoàn toàn trước xa thời hạn mà thiết kế về kinh tế cũng như kỹ thuật của nó đề ra. Như thế, chi phí đầu tư trải mỏng ra hơn nhiều so với yêu cầu, và vì vậy làm chậm việc mở rộng sản lượng nông nghiệp.

Những thất bại của nhà nước như trên dẫn đến đòi hỏi tư nhân hóa với một tỉ lệ lớn hơn trong đầu tư liên quan đến phát triển, bao gồm cả các đầu tư về thủy lợi. Nhưng không dễ gì thấy được làm thế nào mà khu vực tư nhân có thể vượt qua các rào cản để hoạt động hiệu quả. Có hai thỏa hiệp có thể xảy ra. Một thỏa hiệp là dựa trên các đặc điểm tốt nhất của cả hai khu vực để đưa ra các dự án thủy lợi đúng khối lượng, đúng chỗ và với sự quan tâm phù hợp đến các ngoại tác; thiết kế, xây dựng và vận hành được điều hành một cách hiệu quả bởi khu vực tư nhân. Thỏa hiệp thứ hai là kết hợp những đặc tính xấu nhất của cả hai khu vực: ngân quỹ của khu vực công trợ cấp cho các nhà đầu tư tư nhân nhằm bỏ qua vấn đề thu hồi chi phí, thu nhỏ các chương trình vận hành và bảo trì, và tránh trách nhiệm nếu có các ngoại tác tiêu cực. Nguy cơ xảy ra thỏa hiệp thứ hai ở hầu hết quốc gia lớn đến mức làm cho các nỗ lực nhằm cải thiện năng lực của khu vực công trong thiết kế, tài trợ và điều hành các chương trình thủy lợi là các cuộc đầu tư có lẽ tốt hơn so với việc cố gắng tìm ra các sắp xếp định chế mới tư nhân hóa phần lớn các quyết định đó.

Cơ sở hạ tầng tiếp thị : Sau hai thập niên giảm hỗ trợ đối với các đầu tư khu vực công cho hạ tầng cơ sở nông thôn trong khi hạ tầng cơ sở này đóng góp cho việc tiếp thị hiệu quả các sản phẩm nông nghiệp, người ta mới lại nhận ra lợi ích trực tiếp và gián tiếp của cơ sở hạ tầng này đối với sự phát triển của nông thôn và giảm nghèo[6]. Việc thắt chặt ngân sách ở hầu hết các nước đang phát triển ở một mức độ nào đó gây ra sự sụt giảm này, nhưng những lời phê phán sắc bén trong những năm 1970 về các cuộc đầu tư vào cơ sở hạ tầng nông thôn bị cho là không đến được "những người nghèo nhất trong những người nghèo" cũng định hướng lại thứ tự ưu tiên trong số các nhà tài trợ theo hướng đáp ứng các nhu cầu thiết yếu thông qua chương trình phát triển nông thôn. Một ví dụ, như Donaldson đã trình bày ở chương 6, Ngân hàng Thế giới đã cam kết tăng gấp đôi các khoản cho vay để xóa đói giảm nghèo, chủ yếu thông qua các dự án phát triển vùng nông thôn, trong đó hơn một nửa những người hưởng lợi trực tiếp đang ở dưới đường ranh giới nghèo khổ.

Tầm quan trọng của một hệ thống tiếp thị hiệu quả trong việc nâng cao khả năng sản xuất của người dân nông thôn bần cùng hiện nay đã được công nhận (và được Donalson nhấn mạnh ở Chương 6), nhưng đầu tư của khu vực công nhằm cung cấp cơ sở hạ tầng vật chất cho hệ thống đó đã bị bỏ bê trong những năm 70 và đầu những năm 80. Sự xao lãng này được thể hiện rõ trong các báo cáo dựa trên số liệu thực tiễn của Valdés ở Chương 3 về xuất khẩu nông nghiệp và trong các báo cáo của Timmer ở Chương 5 về các thay đổi về năng suất lao động trong khu vực nông nghiệp ở châu Á. Nhưng tranh cãi chủ yếu vẫn là về việc cần dành bao nhiêu nguồn lực từ khu vực công cho hạ tầng nông thôn và phần đóng góp từ khu vực tư nhân sẽ như thế nào đối với các đầu tư cần thiết.

[6] Có thể xem qua về một nghiên cứu gần đây ở Bangladesh do Viện Nghiên Cứu các chính sách lương thực quốc tế (IFPRI) và Viện Nghiên Cứu phát triển của Bangladesh thực hiện, được báo cáo trong Ahmed và Hossain(1990) và Kumar(1988).

Một cuộc nghiên cứu các lãnh vực then chốt liên quan đã bộc lộ lý do của cuộc tranh cãi này. Để một hệ thống tiếp thị nông thôn hoạt động hiệu quả, một tập hợp trọn vẹn gồm các thành phần kết nối với nhau phải có sẵn và ăn khớp nhau nhịp nhàng. Các thành phần đó bao gồm các tuyến đường từ nông trại đến chợ, các tuyến đường cao tốc khu vực, đường xe lửa, xe tải và đầu máy, toa xe lửa; mạng lưới thông tin liên lạc bao gồm điện thoại, radio và khả năng thu thập thông tin; hệ thống đáng tin cậy cung cấp điện cho thắp sáng, cho hoạt động của các thiết bị văn phòng, và cấp năng lượng cho các ngành công nghiệp nông thôn; trung tâm thương mại, các đầu mối bán sỉ với đường tiếp cận thuận tiện cho cả các phương tiện vận chuyển cũng như là các tổ chức trung gian tài chính; và một tập hợp các phẩm cấp và tiêu chuẩn cho hàng hóa được ngoại thương cho phép ký và thực thi các hợp đồng "theo giá trên thị trường" với chi phí thấp[7] .

Mỗi thành phần riêng lẻ của một hệ thống tiếp thị hoạt động tốt đều có một vai trò quan trọng cho khu vực tư nhân tham gia, có lẽ thậm chí còn loại bỏ bất kỳ vai trò cần thiết nào của khu vực công. Chắc chắn là các công ty xe tải, các nhà quản lý kho, các ngân hàng nông nghiệp và khu vực có thể hoàn toàn thuộc về khu vực tư nhân, và thật ra ghi nhận thực nghiệm cho thấy nên như thế nếu muốn duy trì các tiêu chuẩn hợp lý về hiệu quả. Nhưng hệ thống tiếp thị không phải là tổng cộng của các công ty tư nhân đó, một phần là vì các nối kết giữa các công ty đó - đường bộ, đường sắt, hệ thống điện thoại v.v…- có các tính chất hàng hóa công cộng quan trọng hay các vấn đề khó khăn về phối hợp mà một mình thị trường mất nhiều thời gian giải quyết. Tuy nhiên, một phần khác của câu chuyện liên quan đến lợi thế kinh tế do quy mô quan trọng và ngoại tác trong xây dựng và hoạt động của chính hệ thống tiếp thị. Không một công ty tư nhân nào có thể mong thu tóm được toàn bộ lợi ích kinh tế do một hệ thống tiếp thị hiệu quả tạo ra, ngay cả khi đầu tư của các công ty này là thành tố chủ yếu cần thiết cho hệ thống hoạt động.

Sự tồn tại của các ngoại tác này và các lợi thế kinh tế nhờ quy mô của toàn bộ hệ thống mà các công ty tư nhân không thể chiếm hữu được làm nảy sinh ra vai trò quan trọng của nhà nước trong việc bảo đảm hạ tầng cơ sở nông thôn thiết yếu được xây dựng và hoạt động hiệu quả. Rõ ràng là việc đầu tư, sở hữu và vận hành trực tiếp của nhà nước không những không cần thiết mà cũng không đáng mong muốn trong nhiều bối cảnh, và việc quản lý kiểm soát, các kế hoạch chỉ đạo và các biện pháp khuyến khích đầu tư thích hợp có thể là quá đủ. Nhưng cũng thật rõ ràng là vai trò trực tiếp của khu vực công có thể cần thiết trong nhiều trường hợp, đặc biệt là trong việc xây dựng đường bộ, đường sắt và mạng lưới thông tin liên lạc. Tuy nhiên, các loại đầu tư thâm dụng vốn này đã bị chỉ trích dữ dội vào thập niên 70 là không giúp đỡ người nghèo. Việc mở rộng tài trợ cho các đầu tư này, đặc biệt trong bối cảnh ngân sách nhà nước thắt chặt hơn ở mọi nơi, đòi hỏi phải cơ sở lý lẽ rõ ràng.

Đầu tư vào hạ tầng cơ sở đem lại hai lợi ích kinh tế quan trọng: Hạ tầng cơ sở nông thôn, dưới hình thức các công trình thủy lợi và thoát nước, đường xá, cảng và đường thủy, thông tin liên lạc, điện, các phương tiện thị trường, tạo nền tảng để xây dựng một nền kinh tế nông thôn hiệu quả. Nhà nước cung cấp phần lớn các đầu tư cần thiết để tạo ra nền tảng này, ngay cả khi khu vực tư nhân đóng vai trò vượt trội trong sản xuất và tiếp thị nông nghiệp. Không có đầu tư này của nhà nước, hạ tầng cơ sở nông thôn sẽ thiếu hiệu quả nghiêm trọng trong việc kích thích tăng trưởng đối với trồng trọt và chăn nuôi. Đầu tư từ khu vực tư nhân cũng sinh lợi kém hơn khi không có các cơ sở hạ tầng nông thôn phù hợp, do đó làm giảm hơn nữa động lực của nông thôn. Đầu tư của nhà nước ở các vùng nông thôn có tác động "chèn lấn thuận lợi" chứ không phải là "chèn lấn bất lợi" đối với đầu tư tư nhân, và do nguyên nhân này, vai trò chính của các đầu tư vào hạ tầng cơ sở là thúc đẩy sản xuất nông nghiệp trong dài hạn, điều này có ảnh hưởng tích cực quan trọng đến công ăn việc làm ở nông thôn và phân phối thu nhập.

[7] Chương 4, Timmer, Falcon và Pearson(1983) bàn luận kỹ hơn về các thành phần đó của một hệ thống tiếp thị hiệu quả và phân tích các chính sách của nhà nước khuyến khích nó phát triển.

Vai trò thứ hai cũng cần được nhấn mạnh. Các đầu tư vào hạ tầng cơ sở có thể trực tiếp tạo ra số lượng việc làm đáng kể ở nông thôn, và tiềm năng này không thể bỏ qua đối với các nhà ra kế hoạch đang tìm kiếm cả các chương trình tạo ra việc làm dài hạn và các chương trình làm việc ngắn hạn để giảm nghèo và thậm chí xóa nạn đói. Các chương trình trả công bằng lương thực và đảm bảo công ăn việc làm hầu như luôn luôn được thiết kế để xây dựng hạ tầng cơ sở nông thôn, sử dụng các lao động giá thấp hay không có việc làm. Các công trình thủy lợi quy mô lớn và các dự án xây dựng đường bộ tạo ra tiềm năng sử dụng một số lượng rất lớn lao động phổ thông ở nông thôn nếu các nhà thiết kế dự án nhạy cảm với các vấn đề tạo công ăn việc làm trong khi lựa chọn kỹ thuật và sẵn lòng giải quyết các vấn đề quản lý nảy sinh do các kỹ thuật thâm dụng lao động trong xây dựng.

Sự thương mại hóa ngày càng tăng của nông nghiệp - khi các sản phẩm đầu vào được mua nhiều hơn và một phần lớn hơn của đầu ra được đưa vào thị trường, do sự phát triển của một hệ thống tiếp thị hiệu quả - là tác động kích thích chính cho năng suất nông nghiệp và tạo ra số lượng việc làm đáng kể trong các ngành công nghiệp liên quan đến nông nghiệp. Trong các nền kinh tế hiện đại, số lao động kinh doanh nông nghiệp ngày càng tăng hơn so với số lao động canh tác đơn thuần. Trong các nền kinh tế nông nghiệp kém phát triển hơn, các nghề phi nông nghiệp nhưng gắn liền với nông nghiệp có vẻ ít quan trọng hơn. Ngay cả trong trường hợp đó, một nhánh quan trọng nhất của lực lượng lao động công nghiệp thường là trong ngành chế biến nông nghiệp. Việc làm trong ngành xay xát gạo hay lúa mì, các xưởng cán đay, ngành xe sợi, dệt bông và sản xuất thuốc lá thường là nguồn công việc làm chính trong xí nghiệp có tổ chức. Tính cả các tiểu thương, nhà bán buôn lương thực, người bán lẻ hay người bán rong, số lượng công việc làm gián tiếp bắt đầu ngang với số việc làm trực tiếp trong nông trại. Rất nhiều lao động tham gia vào cả hai loại công việc này hay ít nhất cũng sống chung trong một hộ gia đình. Một nửa thu nhập của các gia đình nông dân ở Java hiện nay là từ các lao động ngoài nông trại. Tất nhiên, không phải tất cả các công việc đều là ở trong các ngành kinh doanh nông nghiệp quy mô lớn hay nhỏ, nhưng hầu hết đều gắn chặt với tình hình kinh tế nông thôn (và sức mạnh của ngành xây dựng đô thị) thông qua các thị trường hàng hoá và nhân tố sản xuất vận hành tốt.

Các công cụ chính sách có thể kích thích đầu tư hiệu quả vào ngành kinh doanh nông nghiệp hiện có tương đối ít. Khả năng sống còn và phát triển về mặt thương mại của các doanh nghiệp quốc doanh và gần như quốc doanh được ghi nhận là yếu kém. Các doanh nghiệp này có thể có thành tích tốt nếu tính theo số lượng lao động, nhưng năng suất lao động - giá trị gia tăng trên mỗi lao động - lại có khuynh hướng rất thấp. Các doanh nghiệp hoạt động hiệu quả hơn và lao động có năng suất cao hơn là kết quả của một khu vực tư nhân, có tính cạnh tranh, và việc khuyến khích sự phát triển của các doanh nghiệp như vậy đang là ưu tiên hàng đầu của hầu hết các quốc gia. Bởi vì nhiều trở ngại đối với khu vực tư nhân còn tồn tại do đặc điểm lịch sử, đặc biệt là trong kinh doanh nông nghiệp và tiếp thị, do đó các cải cách chính sách để có thể xóa bỏ các rào cản đối với sự tham gia của khu vực tư nhân là bước quan trọng đầu tiên. Nhưng thúc đẩy đầu tư tư nhân trong khi tạo ra một cấu trúc thị trường cạnh tranh là một công việc khéo léo, và hầu hết các chính phủ không có kinh nghiệm thật sự về cả hai vấn đề này. Các chính sách hạn chế chỉ cấp giấy phép cho một số ít công ty nhằm đảm bảo thị phần có thể kích thích đầu tư, nhưng các chính sách này lại tạo ra một cấu trúc thị trường thiểu số độc quyền. Ngược lại, một chính sách cạnh tranh khốc liệt rất có thể sẽ xua đuổi các nhà đầu tư , đặc biệt là các nhà đầu tư trong nước, nhất là khi khởi đầu.

Một điều khá rõ ràng là chỉ đơn thuần "định giá đúng" trong các khu vực sản xuất và tiếp thị nông nghiệp không thể thúc đẩy đầu tư tư nhân cần thiết hay một cấu trúc thị trường cạnh tranh. Các chính sách giá không phù hợp cũng như các rào cản khác sẽ cản trở sự tham gia của khu vực tư nhân; xóa bỏ các chính sách này có thể là cần nhưng chưa đủ để bảo đảm có đầu tư tư nhân

nhiều hơn, nếu như không có các cải cách hành chính và luật pháp khác. Thật đáng buồn là các nhà kinh tế không hay biết gì về các nguyên nhân cơ bản của 'tính hùa theo bầy' vốn thúc đẩy các nhà đầu tư tư nhân, nhưng đối với những người trong nghề nông thì nhu cầu phải có một cấu trúc thị trường cạnh tranh là điều bắt buộc. Các doanh nhân vui lòng giải thích về những gì họ cần để tạo ra lợi nhuận; bảo đảm của chính phủ về lợi nhuận đó sẽ khiến họ đầu tư. Việc tìm sự cân bằng đúng đắn giữa hai khía cạnh này phải trải qua các thử nghiệm thực tiễn với các chính sách thay thế khác nhau.

Sự can thiệp của chính phủ: bất đồng rộng rãi

Việc thảo luận trên đã chứng minh đầy đủ rằng không có sự thỏa thuận về chính sách ngay cả nếu vai trò của chính phủ được đồng ý trên nguyên tắc. Khi chính vai trò đó bị đưa ra tranh cãi, các cuộc tranh cãi càng lúc càng gay go và đi vào chiều sâu hơn. Các mô hình kinh tế không đưa ra các hướng dẫn rõ ràng, và các kinh nghiệm có tính lịch sử, ý thức hệ, các động lực chính trị ngắn hạn cung cấp hầu hết các vũ khí cho các cuộc tranh luận về chính sách. Tuy nhiên, các vấn đề thống trị trong các tranh luận này là rất quan trọng đối với cả tính hiệu quả động của nền kinh tế và cho cả tiềm năng của nó trong xóa đói giảm nghèo. Có bốn vấn đề đặc biệt liên quan đến vai trò của chính phủ: cải cách về quan hệ hưởng dụng ruộng đất, tổ chức của nông dân như hợp tác xã, hoạt động của các ủy ban tiếp thị, sự can thiệp vào giá có tính mùa vụ và liên quan đến giá thị trường thế giới. Trong tất cả các vấn đề trên, một sự khái quát hóa hấp dẫn có thể là có những điều có vẻ tốt về mặt lý thuyết nhưng lại tồi trong thực tế và có những điều có vẻ tồi về mặt lý thuyết nhưng được áp dụng rộng trong thực tế và đôi khi cho kết quả khả quan. Trong cả bốn trường hợp, các chính sách có mục đích tốt thường có các ảnh hưởng tiêu cực đến những người dự tính là được hưởng lợi, đặc biệt là những cư dân nghèo ở nông thôn, bởi vì các nỗ lực để cải thiện phân phối thu nhập - trung tâm các hoạt động đang tranh cãi đó - thường xuyên mang đến các mất mát tính hiệu quả không đoán trước được và các mất mát này làm tổn thương đến các triển vọng trong dài hạn của người nghèo.

Quyền hưởng dụng đất đai: Các chiến dịch 'người cày có ruộng' và các nỗ lực khác để tái phân phối đất đai một cách đồng đều hơn luôn luôn khẳng định là mang lại cả lợi ích về hiệu quả lẫn công bằng. Thật ra, trên nguyên tắc, người ta có thể biện luận rằng cải cách ruộng đất là con đường tắt để giải quyết vấn đề nghèo đói. Một quốc gia trong đó đất nông nghiệp phần lớn do các chủ đất nhỏ, những người có năng suất cao, sở hữu và quản lý chắc là phải có phân phối thu nhập tương đối công bằng và được cung cấp lương thực đầy đủ. Nhưng người nghèo có những nhu cầu cơ bản khác ngoài lương thực, nông trại có thể quá nhỏ đến nỗi không hỗ trợ được cho các gia đình lớn và không ngừng tăng lên, và năng suất lao động có thể bị đe dọa bởi dân số gia tăng và sự phát triển không đầy đủ công nghệ mới.

Câu hỏi quan trọng về chính sách là làm thế nào để đột phá vào mối liên hệ giữa tính công bằng và tính hiệu quả. Một quốc gia có nên phấn đấu cho một 'điều kiện khởi đầu' tốt hơn bằng việc thực hiện cải cách ruộng đất, tập trung vào tăng nhanh năng suất lao động và mức tiền công thực, hay thử các chương trình trực tiếp nhằm xóa đói giảm nghèo và cải thiện việc phân phối hàng hóa và dịch vụ thiết yếu? Có những đánh đổi giữa ba khả năng, nếu không có các lý do nào khác ngoài việc có rất nhiều người đòi hỏi ngân sách nhà nước. Nhưng các đánh đổi còn đi sâu hơn nhiều vào cơ chế chính trị và kinh tế cơ bản, những cơ chế quyết định việc quốc gia đó sản xuất và phân phối xuất lượng như thế nào. Cải cách ruộng đất là một hành động chính trị với rất ít cơ sở kinh tế vững chắc thật đáng ngạc nhiên. Không nghi ngờ gì đây là một lời phát biểu còn gây tranh cãi, nhưng nó bắt nguồn từ kinh nghiệm của các cuộc cải cách ruộng đất không thông qua cách mạng từ những năm 50, đặc biệt được tổng kết lại trong cuộc tranh luận về khả năng

đáng có một cuộc cải cách ruộng đất ở Philippins sau thời Marcos. Mặc dù hầu hết các nhà phân tích kinh tế ủng hộ một hình thức cải cách ruộng đất nào đó, nhưng họ ủng hộ như vậy chủ yếu là vì lý do về động lực chính trị hay sự phân phối công bằng. Các tài liệu mang tính "tân tân cổ điển" về các thị trường liên kết đã làm suy yếu rõ rệt quan điểm Marshal trước đây, quan điểm cho rằng chỉ chính các chủ đất canh tác trên đất của mình mới sử dụng đất có hiệu quả[8] . Nếu không có nhiều lợi ích về hiệu quả, lý lẽ về kinh tế để biện minh cho cải cách ruộng đất trở nên yếu hơn nhiều, đặc biệt nếu cải cách gây ra sự rối loạn đáng kể đối với các mô thức cung cấp đầu vào và tiếp thị đầu ra đã được thiết lập ổn định lâu dài. Phần lớn các nhà hoạch định chính sách đều thừa nhận mong muốn về sự phân phối ruộng đất công bằng hơn nhưng cũng sẽ muốn biết có thể thực hiện các tiến bộ trong việc cải thiện phân phối thu nhập theo các hướng khác không.

Các tổ chức nông dân : Một màn thần bí bao trùm lên các hợp tác xã nông nghiệp, những hợp tác xã này đã trở thành một hình thái quan trọng nhất trong tổ chức ở nông thôn hiện nay khi Trung Quốc đã giải tán các công xã. Theo lý thuyết, bằng cách liên kết với nhau, nông dân có thể cùng chia xẻ rủi ro mất mùa, giành được các lợi thế kinh tế nhờ quy mô trong việc mua các nhập lượng và bán các xuất lượng, đạt tới thế lực thị trường ngang bằng hay vượt trội trong việc đối phó với các trung gian độc quyền, người quanh năm bóc lột các nông dân nhỏ cá thể. Trong một số trường hợp, lý thuyết này rất đúng. Các hợp tác xã Đan Mạch đã giúp chuyển biến một nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu thành một khu vực xuất khẩu cạnh tranh vào nửa sau của thế kỷ 19. Các hợp tác xã nông nghiệp ở Mỹ đã là công cụ trong việc thực hiện luật pháp trong điều chỉnh giá cước vận chuyển đường sắt của tư nhân, và các hợp tác xã Nhật đã cung cấp các đường tiếp cận chắc chắn đối với các nhập lượng nông nghiệp và tạo ảnh hưởng chính trị trong việc bảo vệ lợi ích cho nông nghiệp trước sự cạnh tranh nước ngoài. Trong mỗi trường hợp, hợp tác xã làm tăng thu nhập nông thôn và có lẽ tăng cả hiệu quả sản xuất tổng thể, do đó cũng có lợi ích cho xã hội nói chung.

Các câu chuyện thành công này cung cấp cơ sở lý lẽ cho các chính phủ ở các nước đang phát triển khuyến khích các loại hình hợp tác xã nông thôn riêng của mình. Các hợp tác xã quản lý tập trung, sinh ra từ sáng kiến của chính phủ hầu như luôn luôn đem đến kết quả kém cỏi trong việc tăng phúc lợi cho nông dân. Một phần lý do là vì nhiều chính phủ xem các hợp tác xã như là phương tiện để giúp đỡ nông dân theo những cách để thay thế cho các hỗ trợ khác tốn kém hơn hoặc có các khó khăn về chính trị như nghiên cứu các kỹ thuật mới, đầu tư vào hạ tầng cơ sở nông thôn hay các động cơ khuyến khích về giá thỏa đáng cho sản phẩm nông nghiệp. Đơn giản là một mình hợp tác xã không thể thay thế được bất kỳ thành phần quan trọng kể trên nào trong việc phát triển nông nghiệp và cải thiện phúc lợi ở nông thôn.

Nhưng ngay cả trong bối cảnh chính sách hỗ trợ cho nông nghiệp, hợp tác xã cũng có một thời gian cực kỳ khó khăn để chứng minh được vai trò đáng tin cậy và vững vàng về mặt tài chính trong các nền kinh tế nông thôn. Các khó khăn này mang tính tổng quát và không đặc thù cho từng quốc gia hay thập kỷ. Có lẽ vấn đề căn bản là việc hoàn toàn bỏ qua các chi phí giao dịch cao liên quan đến việc tổ chức và điều hành mạng lưới khách hàng phân bố rộng về mặt địa lý trong một môi trường có mạng lưới thông tin liên lạc yếu kém hoặc không hiện hữu. Nông dân chắc chắn sẽ rút ra trừ khi họ thấy rõ lợi ích của các tổ chức này lớn hơn các chi phí giao dịch đó. Giả định sai lầm thứ hai là chi phí tiếp thị cao vì các người trung gian có lợi nhuận vượt mức thông qua thế lực độc quyền. Nếu điều này đúng, các hợp tác xã có thể lấy lại được các lợi nhuận này cho các xã viên của mình bằng cách cung cấp trực tiếp các dịch vụ tiếp thị đó. Trên thực tế rất ít hợp tác xã tiếp thị có khả năng cung cấp được các dịch vụ có phạm vi và chất lượng như các dịch vụ của các đối thủ cạnh tranh khu vực tư nhân với giá cả tương đương, càng ít hợp

[8] Các cuộc hội thảo về lĩnh vực này là của Cheung(1969) và Stiglitz(1974).

tác xã có thể làm được với chi phí thấp hơn. Một lần nữa, các nông dân lại rút ra để nhận được tín dụng trong cung cấp nhập lượng, được giao hàng đúng hạn hơn và được thanh toán tiền mặt khi bán nông sản.

Việc chia sẻ các rủi ro của các xã viên hợp tác xã có hai vấn đề. Thứ nhất, hầu hết hợp tác xã thường có các xã viên của mình từ cùng một vùng nông sinh thái học, do đó các nguy cơ do thời tiết có tính đồng phương sai cao. Hạn hán đối với một xã viên thường đồng nghĩa với hạn hán cho tất cả. Thứ hai, trong chừng mực việc phân chia các khoản sinh lợi từ sản xuất thông qua điều lệ hợp tác xã, các tác động khuyến khích đáng kể sẽ làm giảm nhanh chóng các nỗ lực toàn thể và chất lượng quản trị trong nông nghiệp. Các tác động khuyến khích này cuối cùng dẫn đến sự xóa sổ của các công xã Trung Quốc, đặc biệt là trong các dạng công xã đầu tiên khi sản phẩm được chia đều cho một lượng lớn thành viên, thường là 50 000 người hoặc hơn nữa.

Một vấn đề cuối cùng của các hợp tác xã nông nghiệp là các khó khăn trong việc tuyển dụng và duy trì được đội ngũ lãnh đạo có năng lực điều hành một tổ chức phức tạp. Đặc biệt là khi các hợp tác xã do chính phủ thành lập, các nhiệm vụ khác nhau trong tiếp thị nhập lượng và xuất lượng, quản lý tài sản tài chính và thanh toán các khoản vay, và cung cấp các thông tin kỹ thuật cho các nông dân thành viên đòi hỏi tài năng quản trị rất rộng. Tài năng như vậy có chi phí cơ hội rất lớn trong các xã hội đo, và đặc biệt nếu các giám đốc được huấn luyện trong các trường đại học hay các học viện thành phố, họ sẽ có xu hướng ưa thích cuộc sống tiện nghi ở thành phố hơn. Chỉ khi hợp tác xã tự đào tạo các nhà lãnh đạo của riêng mình, họ mới có thể giữ được các giám đốc có khả năng, nhưng ngay cả như thế thì các kỹ năng của các giám đốc này cũng có nhiều khiếm khuyết nghiêm trọng. Ngoài ra, có lẽ việc có các nhà lãnh đạo đào tạo tại chỗ của các hợp tác xã lại mâu thuẫn trực tiếp với mong muốn của chính quyền trung ương trong việc kiểm soát hoạt động của các hợp tác xã đó từ trên xuống. Tuy nhiên, bằng cách chia rẽ các nhà lãnh đạo hợp tác xã và ban giám đốc với quần chúng, phương pháp quản lý từ trên xuống như vậy trước hết làm cho việc nội bộ hóa các chi phí giao dịch cao của việc tổ chức các hợp tác xã hiệu quả trở thành hầu như không thể được. Chẳng có gì đáng ngạc nhiên là có rất ít hợp tác xã được chính phủ hỗ trợ thành công trong việc cải thiện năng suất lao động hay phân phối thu nhập.

Ủy ban tiếp thị: Một phương án thay thế khác cho các hợp tác xã như là một giải pháp cho vấn đề tổ chức các nông dân ở cách xa nhau có lượng sản phẩm bán ra tương đối ít là nhà nước sẽ tiếp quản việc tiếp thị trực tiếp cho một mình sản phẩm hay bao gồm cả các nhập lượng chính. Các nhà nước thực dân thấy các ủy ban tiếp thị là một công cụ rất hiệu quả để thu gom các hàng hoá có thể xuất khẩu, bình ổn giá cả và vắt ép số thu thuế đáng kể. Thay vì vứt bỏ các tàn dư của chủ nghĩa thực dân đó, hầu hết các nước mới độc lập lại thấy được vai trò tiếp tục của ủy ban là cần thiết cho mục đích thu thuế và để cung cấp một sự đỡ đầu về chính trị.

Lý do cơ bản nhất để có một ủy ban tiếp thị do nhà nước kiểm soát - để thu thuế hàng xuất khẩu và ổn định giá trong nước của chúng – đòi hỏi nó phải duy trì thế độc quyền trong xuất khẩu. Nếu không, các nhà kinh doanh tư nhân có thể tránh đóng thuế và thu lợi khi có sự chênh lệch giữa giá thế giới và giá nội địa đối với các hàng hóa khuyến khích xuất khẩu tư nhân. Logíc tương tự dầu sao cũng không đòi hỏi rằng ủy ban tiếp thị duy trì thế độc quyền trong tiếp thị trong nước giữa các nông dân và đầu mối xuất khẩu, và các tư thương có thể dễ dàng được cho phép cạnh tranh trong hoạt động thương mại này. Có hai yếu tố có khuynh hướng chống lại phương pháp này. Thứ nhất là một hệ tư tưởng ủng hộ việc nhà nước kiểm soát xuất khẩu cũng có khuynh hướng ủng hộ việc xóa bỏ các trung gian bởi vì tiếng xấu của họ trong việc làm giá và lợi dụng thế độc quyền. Thứ hai là khu vực tư nhân tiếp thị tương đối cạnh tranh hầu như luôn có chi phí thấp hơn và các thông tin tốt hơn so với ủy ban tiếp thị nhà nước. Khi không có các khoản trợ cấp lớn hay các sức mạnh độc quyền hợp pháp, các ủy ban nhà nước này thường

không có khả năng kiếm được nguồn cung cấp trong thị trường nội địa và phải dựa vào khu vực tư nhân để cung cấp cho các đơn hàng xuất khẩu của họ. Sự phụ thuộc này làm cho hầu hết các nhà quản lý ủy ban tiếp thị cảm thấy rất bất tiện, đặc biệt nếu nguồn cung cấp trong tay khu vực tư nhân lại có thể tìm ra các đầu ra khác thông qua các kẽ hở biên giới hay trong các thị trường chợ đen. Khi mà mục tiêu hàng đầu của một ủy ban tiếp thị là kiểm soát được dòng lưu thông hàng hóa thì chắn chắn có khuynh hướng chèn ép khu vực tư nhân.

Cùng với quyền kiểm soát lưu thông hàng hóa là quyền thu thuế cho khu vực công và thu đặc lợi cho các đơn vị đang nắm quyền kiểm soát. Khi khu vực sản xuất các sản phẩm nông nghiệp là nguồn chính của giá trị gia tăng ròng trong một nền kinh tế, như phần lớn các nước châu Phi, chính sự tồn tại của nhà nước phụ thuộc vào khả năng thu ngân sách này. Như Bates (năm1981) đã chỉ rõ, hệ thống thuế hợp pháp cung cấp tài chính cho hạ tầng cơ sở thiết yếu của nhà nước sẽ dễ dàng chuyển thành nền móng của các thể chế chính trị thông qua việc thưởng dưới hình thức sự đỡ đầu cho những người ủng hộ. Tuy nhiên, với sự cần thiết cố hữu phải tạo nguồn thu từ thuế, câu hỏi chính vẫn là có tồn tại cơ chế nào ít bị các chính trị gia lợi dụng hay ít nhất là có tính đến các mối quan tâm về tính hiệu quả hơn mà cơ chế đó tạo cơ sở cho sự tăng trưởng kinh tế nhanh.

Một điều khá dễ thấy là tại sao nhiều nhà kinh tế ngày càng trả lời câu hỏi này bằng cách đề nghị hủy bỏ ủy ban tiếp thị và thay bằng một loại thuế giá trị gia tăng có nền tảng rộng hơn và các thuế thương mại tạo số thu và mang tính trung hòa xét về động cơ khuyến khích. Họ lập luận rằng trong hầu hết trường hợp, thất bại thị trường do việc cho phép khu vực tư nhân thực hiện toàn bộ tiếp thị nông nghiệp, cả nội địa lẫn quốc tế, sẽ có ít hậu quả xấu cho sự tăng trưởng kinh tế hơn so với hậu quả phát sinh từ hình thức hiện tại của tổ chức tiếp thị và kiểm soát của nhà nước. Bất cứ nhu cầu nào để bình ổn giá của các nhà sản xuất đều có thể được thực hiện như một chính sách riêng biệt với các công cụ độc lập như Valdés đã trình bày ở Chương 3. Với chính sách ủng hộ cạnh tranh mạnh mẽ cho khu vực tiếp thị trong nước, có thể được thực hiện bởi một ủy ban tiếp thị do nhà nước hậu thuẫn với chức năng cạnh tranh với khu vực tư nhân, nông dân sẽ không bị phó mặc cho sự độc quyền của cả khu vực công lẫn khu vực tư trong các dịch vụ tiếp thị nữa. Khi các gánh nặng thuế và chi phí tiếp thị cao được xóa bỏ, người ta mong đợi sự đáp lại là việc cung ứng hàng sẽ mạnh mẽ và khuyến khích nền kinh tế phát triển[10] .

Mặc dù hoạt động của hầu hết các ủy ban tiếp thị ở các nước đang phát triển không còn nghi ngờ gì là có những ảnh hưởng nguy hại đến quá trình phát triển và một khu vực tiếp thị tư nhân sẽ thực hiện tốt hơn trong dài hạn, vấn đề còn lại là làm thế nào để chuyển từ một hình thức tổ chức này sang hình thức khác. Một lần nữa, các nhà kinh tế học có vẻ có một cái nhìn rõ ràng về tương lai của nền kinh tế nhưng đáng chú ý là còn quá ít các đòn bẩy để thúc đẩy nền kinh tế từ từ theo định hướng đúng. Tuy nhiên, việc giảm bớt sự kiểm soát của nhà nước để tạo thuận lợi cho tiến trình thị trường là một việc đầu tiên cần làm - từ Ba Lan và các nước trong khối Đông Âu cho đến các nước thuộc thế giới thứ ba. Các nhà kinh tế học lẽ ra có thể đưa ra nhiều đề nghị trong suốt quá trình thay đổi nếu các mô hình của họ ít tập trung vào sự so sánh cân bằng tĩnh mà tập trung nhiều hơn vào động thái kinh tế chính trị trong tình trạng mất cân bằng của quá trình thay đổi cơ cấu và định chế. May mắn là trực giác của nhiều nhà kinh tế học nghiên cứu trực tiếp các vấn đề này tốt hơn các mô hình của họ, và việc nghiên cứu dường như tiến triển nhanh theo các hướng giúp chúng ta hiểu thêm về các động thái của cải cách các hệ thống kinh tế.

[10] Những người ủng hộ hàng đầu cho cách tiếp cận này là Bauer(1976) và Lal(1985). Tuy nhiên, sự tỉnh ngộ về các ủy ban tiếp thị nhà nước hiện nay là phổ biến và hầu hết các nhà tài trợ đang chủ động tìm cách loại bỏ chúng như là một phần của các khoản cho vay về chính sách.

Sự can thiệp về gia: Theo một ý nghĩa nào đó, các ủy ban tiếp thị chỉ đơn thuần là một trong nhiều công cụ mà chính phủ có thể dùng để can thiệp vào việc hình thành giá nội địa, và mức giá cũng như sự ổn định của giá xuất khẩu phụ thuộc vào từng lĩnh vực. Hơn nữa, các ủy ban tiếp thị thường xuyên được thành lập cho các cây lương thực trong nước cũng như cây trồng xuất khẩu và sự bình ổn về giá tiêu thụ là một yêu cầu chính của họ. Nhưng hiện nay vấn đề trở nên rộng hơn : liệu chính phủ có nên can thiệp một tí nào vào việc hình thành giá nông sản, đặc biệt là giá của các loại lương thực chủ yếu? Đó là, phải chăng "việc định giá đúng" có nghĩa là đặt chính phủ ra ngoài việc hình thành giá và thay vào đó cho phép tự do thương mại hay không?

Trên quan điểm kinh tế học, chỉ có hai lý do có thể biện hộ cho một chính sách can thiệp giá lương thực thực phẩm: sự can thiệp có thể cải thiện được hiệu quả của nền kinh tế và bằng cách đó đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế, hoặc chúng có thể cải thiện việc phân phối thu nhập và tăng phúc lợi cho người nghèo. [11] Không có lý lẽ đủ thuyết phục nào ủng hộ việc giữ giá lương thực cao hơn hay thấp hơn đáng kể so với các chi phí cơ hội trong dài hạn của chúng trên thị trường thế giới được chứng minh qua lý thuyết hoặc kinh nghiệm lịch sử. Các mất mát về hiệu quả từ thiên lệch hướng lên hay hướng xuống trong việc định giá nội địa cuối cùng trở thành gánh nặng thật sự ngay cả đối với các nước giàu, và các chi phí ngân sách trong việc tiếp tục trợ cấp sẽ có các hậu quả trực tiếp đối với tốc độ tăng trưởng kinh tế.[12]

Tuy nhiên, việc không đưa ra được lý lẽ biện minh cho việc duy trì các thiên lệch về giá so với các chi phí cơ hội dài hạn trên thị trường thế giới không phải là lý lẽ ủng hộ cho việc tự do ngoại thương đối với ngũ cốc lương thực. Các chính sách bình ổn giá lương thực theo khuynh hướng lâu dài của giá thị trường thế giới có tiềm năng đóng góp đồng thời cho cả hiệu quả(và tăng trưởng) kinh tế và việc cải thiện phân phối thu nhập thông qua dinh dưỡng tốt hơn cho người nghèo. Lập luận này không mới đối với các nhà nghiên cứu kinh tế, nhưng phân tích để biện minh cho việc ổn định giá thực phẩm chưa bao giờ được đặt vào một bối cảnh kinh tế vĩ mô và có tính động một cách thỏa đáng để người ta có thể thấy các chương trình ổn định hóa [13] có lợi ích lớn hơn chi phí.

Giữa các nhà kinh tế đã xuất hiện sự nhất trí rằng gia tăng phúc lợi từ việc bình ổn giá, mặc dù trên cơ sở lý thuyết thường tích cực, nhưng trong thực nghiệm lại không quan trọng lắm so với các chi phí chính phủ phải trả để bình ổn giá cả. Hậu quả là, có ít lý do căn bản biện minh cho việc chính phủ cố gắng bình ổn giá ngũ cốc lương thực. Nhưng kết luận này, và các ý nghĩa rõ ràng của nó đối với các chính sách của chính phủ, thì mâu thuẫn gay gắt với những gì thực sự các chính phủ đã làm. Khi một mục tiêu như là bình ổn giá được nhất trí cho là có tầm quan trọng về chính trị, thường có một lý do kinh tế căn bản vượt quá các mô hình phân tích hẹp thông thường. Trong các trường hợp này, cần có một phương pháp phân tích khác nếu các nhà kinh tế muốn đóng góp vào cuộc thảo luận chính sách đó.

Ba sáng kiến cơ bản cho một phương pháp như vậy, hai thuộc kinh tế vi mô, một thuộc kinh tế vĩ mô, đưa ra khả năng có các kết luận rất khác nhau dựa trên thực nghiệm. Thay đổi đầu tiên trong phương pháp kinh tế vi mô là coi người nông dân là nhà đầu tư chứ không phải là người quản lý một số lượng tài sản tĩnh và sự lưu chuyển của nhập lượng biến đổi. Mô hình xem người nông dân như nhà quản lý là cơ sở của hầu hết các đánh giá lý thuyết và thực nghiệm về các rủi ro do tính bất ổn của giá và sản lượng, nhưng mô hình này lại loại trừ các thành tố quan trọng trong việc ra các quyết định canh tác, việc ra quyết định này bị ảnh hưởng rất mạnh bởi các rủi ro

[11] Nói đúng ra, một nhà kinh tế tân cổ điển sẽ bảo vệ việc can thiệp bằng giá vào việc tái phân phối thu nhập thực chỉ khi sự tái phân phối phi giá cả, như là chuyển giao gộp hay sự tái phân phối tài sản, không thể thực hiện được vì các lý do về quản lý hành chính hay chính trị. Trường hợp này dẫu sao cũng khá phổ biến.

[12] Các bài học này được giải thích chi tiết hơn ở Timmer (1986)

[13] Timmer (1989) , bàn luận rộng hơn về vấn đề này.

đó, đặc biệt là việc dự tính và lập mô hình đầu tư vào vốn vật chất và nhân lực. Chuyển đổi vấn đề thành việc ra quyết định đầu tư gián tiếp động làm cho việc phân tích rủi ro thành cực kỳ phức tạp, ngay cả khi chỉ giới hạn vấn đề ở mức độ nông trại.[14]

Thay đổi thứ hai trong phương pháp kinh tế vi mô cho phép người tiêu dùng định giá sự ổn định giá cả theo các lý do khác hơn là các thay đổi trong thặng dư người tiêu dùng. Đặc biệt, khi chi phí lương thực chiếm phần lớn ngân sách, bất cứ sự thay đổi nào về giá lương thực sẽ hàm ý việc tái phân bổ quan trọng các nguồn ngân sách giữa các sản phẩm thay thế và bổ trợ. Các thay đổi này liên quan đến các nỗ lực ra quyết định với các chi phí giao dịch đáng kể, và các chi phí này cần được bao gồm vào như là các yếu tố tiêu cực trong hàm phúc lợi của người tiêu dùng. Độ lớn của các chi phí giao dịch và tầm quan trọng của chúng đối với toàn bộ phúc lợi của người tiêu dùng phụ thuộc vào mức thu nhập, và người nghèo sẽ chịu nhiều thiệt hại về phúc lợi đáng kể hơn do việc giá cả thay đổi thường xuyên so với những người tiêu dùng giàu hơn, những người giàu này chịu các áp lực ít hơn trong việc tái phân bổ lại ngân sách của họ.

Lợi ích kinh tế vĩ mô từ việc bình ổn giá lương thực xuất phát từ nhu cầu lương thực không co giãn và từ tầm quan trọng của giá lương thực trong việc xác định mức tiền công thực tại các nước đang phát triển. Những thay đổi thường xuyên trong tiền công danh nghĩa hay tiền công thực đều ảnh hưởng đến cả cầu và cung lao động, với nguy cơ tác động lan rộng khu vực xuất khẩu thâm dụng nhân công, số thu thuế của chính phủ, lạm phát, và tỉ giá hối đoái thực. Không may là truy tìm các tác động kinh tế vĩ mô của tính bất ổn giá thậm chí còn phức tạp hơn là sửa đổi cho phù hợp các mô hình kinh tế vi mô về nông dân và người tiêu dùng bởi vì cần có các phân tích cân bằng tổng thể với các hàm đầu tư động mà các hàm này còn tùy thuộc vào các dự đoán nhạy cảm với độ ổn định. Nhưng kết hợp các yếu tố động này vào các phân tích vi mô và phân tích vĩ mô cho phép ta kiểm tra tác động của các chính sách bình ổn giá đối với phát triển nông nghiệp và tăng trưởng kinh tế. Các mô hình trên cơ sở vi mô tĩnh không xử lý các vấn đề này, chúng không đủ khả năng để đánh giá các hậu quả đối với nền kinh tế của các chính sách bình ổn giá được thực hiện rộng rãi- các hậu quả mà các nhà làm chính sách thật sự lo ngại.

Ở đây chúng ta không đưa ra được mô hình chính thức nào có khả năng giải quyết các mối quan tâm rộng lớn hơn đó, nhưng các thành phần khả dĩ của một mô hình như vậy có thể được xác định dễ dàng. Sự bất ổn định giá quá nhiều đối với giá các loại lương thực chính sẽ gây nên các đầu tư thay thế trong vốn vật chất ở mức độ nông trại, trong khu vực tiếp thị và trong khu vực công nghiệp; gây nên việc thay thế tiết kiệm và làm việc bằng tiêu thụ và giải trí; gây ra thiên lệch trong đầu tư vào vốn nhân lực cho các đơn vị nông trại và đầu tư liên thế hệ vào con cái; sinh ra chi phí giao dịch đáng kể cho người tiêu dùng khi phải tái phân bổ quỹ chi tiêu khi giá thay đổi; gây ra các mất mát về phúc lợi từ tâm lý lo ngại đối với an ninh lương thực (cử tri ở các nước giàu và nghèo đều đặt một giá trị kinh tế thật sự cho yếu tố này); và gây ra sự phản hồi từ ý nghĩa an ninh lương thực thành sự ổn định của nền kinh tế chính trị vốn củng cố sự sẵn lòng của nhà đầu tư trong việc cam kết dài hạn (và vì vậy chấp nhận rủi ro)[15] .

Nhu cầu đối với sự ổn định giá không dễ dàng thể hiện được trên thị trường, đặc biệt là ở các nước đang phát triển. Vì lý do này, mong muốn phổ biến về sự ổn định giá thường được các nhà kinh tế coi như là một vấn đề chính trị, không phải là một vấn đề phân tích kinh tế. Một quan điểm phân tích hẹp như vậy bỏ qua các thất bại cố hữu của thị trường là cơ sở cho việc chuyển yêu cầu của xã hội về ổn định giá từ một thị trường kinh tế không hiện hữu sang vũ đài chính trị, nơi mà nhu cầu về hàng hóa công cộng có thể được thể hiện và đáp ứng. Gia tăng phúc lợi xã

[14] Có thể tìm một ví dụ đơn giản về việc phân tích trở nên phức tạp như thế nào trong Rosenzweig and Binswanger (1989).

[15] Mỗi yếu tố được trình bày kỹ hơn ở Timmer(1989)

hội được tạo ra là một hiện tượng kinh tế, tương tự như lợi tức do việc tiêu dùng hàng hóa và dịch vụ 'thực' .

Khi các yếu tố như trên đã được đưa vào các phân tích, các lợi ích từ việc bình ổn giá lương thực thực phẩm thiết yếu có khả năng lớn hơn các lợi ích được phản ánh từ các mô hình được dùng từ trước đến nay để phân tích các chi phí và lợi ích tương đối của các chương trình bình ổn giá[16] . Khi được quản lý tốt, các chương trình bình ổn giá lương thực có tiềm năng cải thiện hiệu quả kinh tế và do đó, đẩy mạnh tốc độ tăng trưởng kinh tế. Mặc dù về mặt thực nghiệm người ta không biết nhiều về độ lớn của các lợi ích động và lợi ích kinh tế vĩ mô của sự ổn định giá, nhưng không thể bỏ qua các lợi ích này trong đánh giá các chương trình này về mặt lý thuyết hay thực nghiệm. Ví dụ như khuynh hướng lan rộng, thật sự phổ biến, của các chính phủ Châu Á trong việc ổn định giá gạo trong nước khi đối mặt với giá gạo biến động của thị trường thế giới cho thấy là lợi ích có thể là rất lớn. Tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh ở rất nhiều quốc gia châu Á chỉ ra rằng ảnh hưởng của các thiệt hại về hiệu quả và chi phí ngân sách đối với mức tăng trưởng không thể quá lớn, ít nhất nếu như chương trình bình ổn giá được thiết kế và thực hiện tốt.

Chủ đề và biến tấu

Kết luận rõ ràng nhất từ phần thảo luận ở trên là vai trò phù hợp của nhà nước trong phát triển nông nghiệp là một câu hỏi mang tính thực tiễn, đòi hỏi phân tích về chính sách tinh tế để xác định trong từng môi trường riêng biệt. Mỗi quốc gia mỗi khác; lịch sử, định chế, và cơ cấu kinh tế đều khác biệt với ngay cả các nước láng giềng gần nhất. Nhưng các nhà phân tích chính sách không bắt đầu từ chân không, không cần sáng tạo lại bánh xe để có thể tiến bộ. Các chủ đề chung và các bài học có sẵn, phương pháp phân tích là rất vững chắc, các hành vi của con người có mục đích chung, do đó cho phép việc dùng các hiểu biết về một xã hội này để làm sáng tỏ các vấn đề của một xã hội khác.

Chương giới thiệu này thử cố gắng theo một số trong các chủ đề tổng quát đó trong khuôn khổ của một phương pháp luận về kinh tế chính trị học được định nghĩa lỏng lẻo, chủ yếu dựa trên kinh tế học tân cổ điển. Không cần phải biện giải cho khuôn khổ phân tích trong chừng mực mà các vấn đề sẽ được phân tích được quyết định một cách ngẫu nhiên bởi quá trình các chính phủ tác động qua lại với khu vực nông nghiệp trong việc tìm kiếm các con đường dẫn đến mức sống cao hơn cho xã hội đó, chứ không phải bởi chính các phương pháp. Theo một ý nghĩa nào đó, việc tìm kiếm đó cũng cung cấp một bản đồ chỉ dẫn đường về các chương trong quyển sách này. Một phần do thiết kế, một phần do sự may mắn tình cờ của từng nhà nghiên cứu theo cảm nhận của họ về thứ tự ưu tiên, các chương sau này vạch ra một chuỗi các câu chuyện phân tích phản ánh sự mâu thuẫn cố hữu giữa các tình huống duy nhất và mong muốn tìm được các lời giải thích chung cho các hướng dẫn chính sách.

Câu chuyện bắt đầu bằng các bài học lịch sử. Ở chương 2, Lindert đã dùng một mô hình sơ sài của kinh tế chính trị để giải thích hai mô thức tuy nhìn bên ngoài có vẻ rối rắm nhưng rất vững chắc về mặt lịch sử , về sự can thiệp của nhà nước vào giá nông sản: một là 'nghịch lý của phát triển' khi các nước giàu với ít nông dân hơn lại chuyển giao những số tiền lớn đáng kể cho khu vực nông nghiệp thông qua can thiệp vào giá cả, trong khi các nước nghèo với đông nông dân hơn thì đánh thuế khu vực nông nghiệp thông qua cùng các công cụ như vậy; và hai là "thiên lệch chống ngoại thương" trong đó hầu hết các quốc gia bảo hộ các khu vực nông nghiệp cạnh tranh nhập khẩu của mình và đánh thuế xuất khẩu. Ở Chương 3, Valdés trình bày về mức độ mà các quốc gia đang áp dụng cả hai mô thức đó và chứng minh qua tài liệu sự nghiêm trọng trong

[16] Stiglitz(1989) nhận ra rằng nếu các chương trình bình ổn giá được thiết kế phù hợp thì có thể thu được một số lợi ích động đó.

phân biệt đối xử chống lại các nhà sản xuất nông nghiệp, vốn là kết quả cả trực tiếp lẫn gián tiếp của các chính sách kinh tế. Vai trò then chốt của các chính sách kinh tế vĩ mô, đặc biệt là việc quản lý tỉ giá hối đoái, được nhấn mạnh nếu các nước muốn đi theo một chiến lược tăng trưởng kinh tế dựa trên mở rộng xuất khẩu nông nghiệp.

Chương 2 và 3 chủ yếu đề cập đến các hậu quả về hiệu năng của sự can thiệp của nhà nước, đặc biệt là thông qua các chính sách về giá (trực tiếp và gián tiếp). Quan tâm của chính phủ đến xóa đói giảm nghèo được trình bày ở chương 5, trong chương này Timmer tập trung vào các nỗ lực tạo ra việc làm như là một phương tiện để nâng cao thu nhập cho người nghèo. Các kinh nghiệm tương phản ở Nam Á và Đông Nam Á những năm từ 60 đến thập niên 80 cho thấy các biện pháp để nâng cao năng suất lao động trong khu vực nông nghiệp chỉ có thể thành công trong bối cảnh của các thị trường yếu tố sản xuất hoạt động tốt, các mối liên kết thành thị - nông thôn, và một khu vực công nghiệp cạnh tranh. Sự nghèo khổ ở nông thôn vẫn là một căn bệnh dai dẳng cho đến khi nào năng suất lao động nông thôn tăng lên đáng kể, và một chiến lượt phát triển nông nghiệp *lẫn* công nghiệp hiệu quả là cần thiết để tăng mức tiền công thực cho người lao động phổ thông.

Quan tâm đối với xóa đói giảm nghèo ở nông thôn được khảo sát trực tiếp ở chương 6. Tổng kết của Donaldson về các kinh nghiệm của Ngân Hàng Thế Giới trong các chương trình phát triển nông thôn củng cố nhu cầu cần có công nghệ thích hợp để tăng năng suất trong môi trường nông thôn không có điều kiện thuận lợi và vai trò quan trọng của thương mại và một khu vực tiếp thị hiệu quả trong nỗ lực này. Nhu cầu cần có các nhà lãnh đạo có năng lực tại địa phương, trong bối cảnh có các thay đổi lớn về định chế đối với các cộng đồng nông thôn, xuất hiện như một sự bế tắc chính đối với việc nhanh chóng lập lại các sự kiện thành công như Donaldson đã nêu bật, và các nguồn lực bên ngoài, cả về tài chính và nhân lực, có thể rất quan trọng để khởi động và duy trì quá trình.

Một nguồn lực bên ngoài quan trọng tiềm tàng là viện trợ lương thực. Đặc biệt là trong bối cảnh khi mà các cải thiện khá tức thời trong việc tiêu dùng lương thực là cần thiết cho việc xóa đói giảm nghèo, viện trợ lương thực có thể là phương án lựa chọn duy nhất có thể làm được đối với các quốc gia có ít tiếp cận đối với nguồn cung cấp lương thực thương mại trên thị trường thế giới. Trong chương 8, Clay đã chứng tỏ rằng tiềm năng của viện trợ lương thực này là có thật nhưng thành tích ghi nhận được trong quá khứ về hiệu quả của nó là khá yếu kém. Việc cải thiện sự phối hợp giữa các nguồn cung cấp viện trợ lương thực, vẫn còn phụ thuộc rất nhiều vào ý thích của các nhà tài trợ chính và các chi phí cơ hội trên thị trường thế giới, và nhu cầu của viện trợ lương thực trong các tình huống mà nó sẽ phân biệt chống lại các nhà sản xuất nội địa, vẫn còn là vấn đề cấp bách về mặt chính sách đối với cộng đồng viện trợ lương thực. Clay lập luận một cách thuyết phục rằng không có một giải pháp nào khác cho vấn đề này ngoại trừ kết hợp nó vào trong một phân tích chính sách lương thực rộng hơn, bao gồm cả chính sách vĩ mô. Tuy nhiên, trong các thảo luận của mình, Falcon chỉ ra rằng các nước có các chính sách lương thực tốt ngay từ đầu rất hiếm khi cần viện trợ lương thực với số lượng lớn.

Khả năng của chính phủ trong việc tiến hành một phân tích chính sách lương thực rộng như vậy và trong việc thực hiện các kết quả tùy thuộc chủ yếu vào chính bản chất của nhà nước. Như Faaland và Parkinson lập luận ở chương 10, hầu hết các chính phủ ở các nước đang phát triển đều 'mềm yếu' theo ý nghĩa của Myrdal và do đó chủ yếu lo lắng về việc duy trì quyền lực hơn là duy trì tầm nhìn dài hạn cần thiết cho các chính sách kích thích tăng trưởng kinh tế. Khả năng giữ quyền lực lại thường phụ thuộc chủ yếu vào sự ủng hộ của quân đội, của bộ máy quản lý hành chính của chính phủ, và người lao động có tổ chức ở thành thị. Một cơ sở quyền lực như vậy loại trừ việc xử lý ưu tiên cho khu vực nông nghiệp, với thiệt hại cuối cùng là không có các đóng góp cần thiết của khu vực nông nghiệp cho tiến trình phát triển. Faaland và Parkinson khá bi quan trong việc uốn nắn lại thiên lệch cơ bản này, vì các lý do đã bàn ở trên trong bối cảnh

của cải cách hệ thống kinh tế. Tuy nhiên, các áp lực đòi hỏi cải cách vẫn đang lớn dần ở các xã hội với thành quả kinh tế kém. Chương kết luận đưa ra các nhận xét về vấn đề làm thế nào các nhà chuyên môn về phát triển được chuẩn bị tốt hơn để nắm bắt các cơ hội khi chúng xuất hiện.