

Chương 55

HƯỞNG LỢI TỪ HỘI NHẬP KHU VỰC

Thế giới đã chứng kiến sự bùng nổ rõ rệt của các hiệp định hội nhập khu vực (regional integration agreement, RIA) trong mười lăm năm qua (xem hộp 55.1). Hơn một nửa hoạt động thương mại thế giới hiện đang diễn ra trong các khối mậu dịch thực sự hay tiềm năng, và gần như mọi nước trên thế giới đều là thành viên của một hay nhiều hiệp định hội nhập khu vực. Hiệp định hội nhập khu vực có nhiều dạng. Phổ biến nhất là khu vực mậu dịch tự do (FTA), trong đó các quy định hạn chế thương mại giữa các quốc gia thành viên được bãi bỏ nhưng mỗi thành viên vẫn duy trì các chính sách thương mại riêng đối với những nước không phải thành viên, và liên minh thuế quan, một dạng khu vực mậu dịch tự do trong đó các nước thành viên ban hành một chính sách ngoại thương chung. Các hình thức hội nhập sâu hơn bao gồm thị trường chung – nghĩa là liên minh thuế quan đồng thời cũng cho phép có sự tự do lưu chuyển các yếu tố sản xuất – và liên minh kinh tế, liên quan đến mức độ hoà nhập nhất định các chính sách kinh tế quốc gia.

Vì theo định nghĩa, hiệp định hội nhập khu vực liên quan đến sự phân biệt đối xử với các nước phi thành viên (hiệp định dẫn đến sự tự do hoá ưu đãi chỉ dành cho các nước đối tác), nên không nhất quán với quy chế tối huệ quốc (MFN), nguyên tắc cơ bản của WTO. Đứng trước sự thịnh hành của các hiệp định thương mại khu vực và tầm quan trọng lịch sử của hiệp định thương mại như những công cụ của chính sách đối ngoại và đôi khi còn là công cụ xây dựng đất nước, WTO không ngăn cấm các hiệp định hội nhập khu vực. Thay vì thế, đối với các nước thành viên, WTO áp đặt những kỷ cương được thiết kế nhằm hạn chế đến mức tối thiểu những hành vi “cơ hội chủ nghĩa” chủ yếu không phải để hội nhập mà là phân biệt đối xử chống lại các nước phi thành viên. Điều này được thực hiện thông qua quy định rằng các thành viên WTO phải thông báo với WTO về các hiệp định hội nhập khu vực mới, rằng họ không dựng lên hàng rào thương mại đối với phần còn lại của thế giới, và quan trọng hơn cả, họ phải bãi bỏ hàng rào thương mại đối với gần như toàn bộ hoạt động thương mại hàng hoá trong nội bộ khu vực.¹ Yêu cầu sau cùng là nhằm bảo đảm rằng các hiệp định hội nhập khu vực thật sự vì mục đích hội nhập.

Các kỷ cương của WTO có thể được xem là các quy tắc thực nghiệm nhằm hạn chế đến mức tối thiểu tác động tiêu cực của hội nhập khu vực đối với hệ thống thương mại đa phương. Vì những lý do lịch sử liên quan đến sự ra đời của Cộng đồng kinh tế châu Âu vào những năm 50, các quy tắc của GATT/WTO về chủ nghĩa khu vực đã không bao giờ được cường chế thi hành hữu hiệu. Chương trình nghị sự phát triển Doha năm 2001 phát động các cuộc đàm phán về các quy tắc áp dụng cho chủ nghĩa khu vực. Những vấn đề phát sinh trong bối cảnh này vẫn được thảo luận sôi nổi trong tư liệu nghiên cứu, bao gồm các biện pháp chính sách thương mại kỹ thuật như sử dụng quy tắc nước xuất xứ (đã được thảo luận trong quyển sách này) và các qui trình áp dụng để xác định xem liệu các hiệp định hội nhập khu vực có đáp ứng các quy tắc của WTO hay không.

Chương này lấy bối cảnh của một đất nước riêng lẻ và đặt câu hỏi liệu loại hiệp định hội nhập khu vực nào có thể có lợi nhất cho các nước đang phát triển. Ở mức độ đáng kể, điều này phụ thuộc vào hình thức và phạm vi tác động của hiệp định cũng như phụ thuộc vào thực lực của các nước đối tác. Vì nhiều nước, nếu không muốn nói là hầu hết các nước đang phát triển, theo đuổi các chiến lược hội nhập khu vực song song với tư cách thành viên WTO và đàm phán đa phương, nên chúng ta cũng sẽ tìm hiểu xem thử lộ trình song song này có thể được theo đuổi một cách tốt nhất như thế nào.

Hộp 55.1 Một số hiệp định hội nhập khu vực chính chọn lọc và ngày thành lập

Châu Âu

Liên minh châu Âu (EU). Trước đây là Cộng đồng kinh tế châu Âu (EEC), Cộng đồng châu Âu (EC). Năm 1957 bao gồm Bỉ, Pháp, Đức, Ý, Luxemburg, Hà Lan; năm 1973 thêm Đan Mạch, Ireland, Anh; năm 1981 thêm Hy Lạp; năm 1986 thêm Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha; năm 1995 thêm Áo, Phần Lan, Thụy Điển.

Khu vực kinh tế châu Âu (EEA). Năm 1994 bao gồm EU, Iceland, Liechtenstein, Na Uy.

Khu vực kinh tế châu Âu-Địa Trung Hải (Euro-Maghreb). Các hiệp định song phương: năm 1995 với Tunisia; năm 1996 với Morocco.

Các hiệp định song phương EU với Đông Âu. Năm 1994 với Hungary, Ba Lan; năm 1995 với Bulgaria, Cộng hoà Czech, Estonia, Latvia, Lihuania, Romania, Cộng hoà Slovak, Slovenia.

Bắc Mỹ

Khu vực mậu dịch tự do Canada-Hoa Kỳ (CUSFTA). Năm 1988, bao gồm Canada, Hoa Kỳ.

Khu vực mậu dịch tự do Bắc Mỹ (NAFTA). Năm 1994, bao gồm Canada, Mexico, Hoa Kỳ.

Châu Mỹ Latin và vùng Caribbean

Hiệp ước Andean. Năm 1969 (thành lập lại năm 1991), bao gồm Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, Venezuela.

Thị trường chung Trung Mỹ (CACM). 1960 (thành lập lại năm 1993), bao gồm El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua; 1962, thêm Costa Rica.

Thị trường chung Nam Mỹ/ Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Năm 1991, bao gồm Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay.

Nhóm ba nước (G3). Năm 1995, bao gồm Colombia, Mexico, Venezuela.

Liên hiệp hội nhập châu Mỹ Latin (LAIA). Trước đây là Khu vực mậu dịch tự do châu Mỹ Latin (LAFTA), năm 1960 (thành lập lại năm 1980), bao gồm Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela.

Cộng đồng và thị trường chung Caribbean (CARICOM). Năm 1973, bao gồm Antigua và Barbuda, Barbados, Jamaica, St. Kitts và Nevis, Trinidad và Tobago; năm 1974, thêm Belize, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Lucia, St. Vincent và Grenadines; năm 1983, thêm Bahamas (một phần của Cộng đồng Caribbean nhưng không thuộc Thị trường chung).

Châu Phi

Tổ chức Phát động xuyên biên giới (CBI). Năm 1992, bao gồm Burundi, Comoros, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Namibia, Rwanda, Seychelles, Swaziland, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

Tổ chức Hợp tác Đông Phi (EAC). Năm 1967 (trước đây là Cộng đồng Đông Phi, EAC, tan vỡ năm 1977 và được thành lập lại mới đây), bao gồm Kenya, Tanzania, Uganda.

Cộng đồng kinh tế và tiền tệ Trung Phi (CEMAC). Năm 1994 (trước đây là Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale, UDEAC); năm 1966, bao gồm Cameroon, Cộng hoà Trung Phi, Chas, Congo, Gabon; 1989, thêm Equatorial Guinea.

Cộng đồng kinh tế các nhà nước Tây Phi (ECOWAS). Năm 1975, bao gồm Benin, Burkina Paso, Cape Verde, Bờ Biển Ngà, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

Thị trường chung Đông và Nam Phi (COMESA). Năm 1993, bao gồm Angola, Burundi, Comoros, Djibouti, Ai Cập, Ethiopia, Kenya, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Rwanda, Somalia, Sudan, Swaziland, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

Ủy ban Ấn Độ Dương (IOC). Năm 1984, bao gồm Comoros, Madagascar, Mauritius, Seychelles.

Cộng đồng phát triển Nam Phi (SADC). Năm 1980 (trước đây được gọi là Hội nghị phối hợp phát triển Nam Phi, SADCC), bao gồm Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimbabwe; năm 1990, thêm Namibia; năm 1994, thêm Nam Phi; năm 1995, thêm Mauritius; năm 1998, thêm Cộng hoà dân chủ Congo, Seychelles.

Cộng đồng kinh tế Tây Phi (CEAO). Năm 1973 (thành lập lại năm 1994 với tên gọi UEMOA), Benin, Burkina Faso, Bờ Biển Ngà, Mali, Mauritania, Niger, Senegal.

Liên minh kinh tế và tiền tệ Tây Phi (UEMOA, hay WAEMU). Năm 1994, bao gồm Benin, Burkina Faso, Bờ Biển Ngà, Mali, Niger, Senegal, Togo; năm 1997, thêm Guinea Bissau.

Liên minh thuế quan Nam Phi (SACU). Năm 1910, bao gồm Botswana, Lesotho, Namibia, Nam Phi, Swaziland.

Cộng đồng kinh tế các nước hồ lớn (CEPGL). Năm 1976, bao gồm Rwanda, Cộng hoà dân chủ Congo.

Trung Đông và châu Á

Tổ chức Hợp tác kinh tế châu Á Thái Bình Dương (APEC). Năm 1989, bao gồm Úc, Brunei Darussalam, Canada, Indonesia, Nhật Bản, Cộng hoà Hàn Quốc, Malaysia, New Zealand, Philippines, Singapore, Thái Lan, Hoa Kỳ; năm 1991, thêm Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, Hong Kong, Đài Loan; 1993, thêm Mexico, Papua New Guinea; năm 1994, thêm Chile; năm 1998, thêm Peru, Liên bang Nga, Việt Nam.

Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Năm 1967, bao gồm Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thái Lan; năm 1984, thêm Brunei Darussalam; năm 1995, thêm Việt Nam; năm 1997, thêm Myanmar, Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào; năm 1999, thêm Cambodia. (Các nước thành viên ASEAN thành lập một khu vực mậu dịch tự do năm 1992.)

Khu vực mậu dịch tự do Đại Á Rập (GAFTA). Năm 1998, bao gồm Bahrain, Ai Cập, Iraq, Jordan, Kuwait, Lebanon, Libya, Morocco, Oman, Qatar, Ả Rập Saudi, Sudan, Syria, Tunisia, các tiểu vương quốc Ả Rập thống nhất, Yemen.

Hội đồng hợp tác vùng Vịnh (GCC). Năm 1981, bao gồm Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Ả Rập Saudi, các tiểu vương quốc Ả Rập thống nhất.

Hiệp hội hợp tác khu vực Nam Á (SAARC). Năm 1985, bao gồm Bangladesh, Bhutan, Ấn Độ, Maldives, Nepal, Pakistan, Sri Lanka.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2001b).

Các khía cạnh kinh tế

Các tác động phát triển của tư cách thành viên hiệp định hội nhập khu vực phụ thuộc quan trọng vào những nước có liên quan, loại hiệp định, và phạm vi tác động thực chất của hiệp định. Các nghiên cứu gần đây cho thấy rằng vấn đề có tầm quan trọng đặc biệt đối với các nước đang phát triển là liệu các nước công nghiệp lớn có phải là thành viên của hiệp định hay không, mức độ ngoại lệ theo ngành, và mức độ “hội nhập sâu sắc hơn” của hiệp định – nghĩa là vượt lên trên sự bãi bỏ ưu đãi đối với các hàng rào thương mại hàng hoá. Để tìm hiểu các ảnh hưởng kinh tế của hiệp định hội nhập khu vực, ta sẽ lần lượt xem xét một vài định nghĩa.

Sự tạo lập mậu dịch diễn ra khi một nước thành viên của hiệp định hội nhập khu vực (nước 1) gia tăng nhập khẩu từ nước đối tác (nước 2) mà không giảm nhập khẩu của nước 1 từ phần còn lại của thế giới. Điều này xảy ra nhờ có sự bãi bỏ thuế quan giữa các nước thành viên, sản phẩm của nước 2 trở nên rẻ hơn so với sản phẩm của nước 1. Sự gia tăng hàng hoá nhập khẩu (rẻ hơn) dẫn đến tăng tiêu dùng và giảm sản lượng ở nước 1. Sự tạo lập mậu dịch là có lợi.

Sự chệch hướng mậu dịch xảy ra khi hàng hoá nhập khẩu từ phần còn lại của thế giới được thay thế ở nước 1 bởi hàng hoá nhập khẩu đắt hơn từ nước 2. Tại sao nước 1 lại nhập khẩu hàng hoá đắt đỏ hơn từ nước 2? Vì hàng hoá từ nước 2 không phải chịu thuế nhập khẩu, trong khi hàng hoá từ phần còn lại của thế giới phải chịu thuế nhập khẩu. Sự chệch hướng mậu dịch thường có hại.

Sự chuyển giao xảy ra giữa các nước thành viên của khối mậu dịch vì việc bãi bỏ thuế quan ở các nước này có nghĩa là hàng hoá xuất khẩu sẽ có được giá tốt hơn trên thị trường các nước đối tác (chuyển giao dương) trong khi chi phí hàng hoá nhập khẩu không có thuế nhập khẩu sẽ tăng lên (chuyển giao âm).

Sự tạo lập mậu dịch, chệch hướng mậu dịch và loại hiệp định hội nhập khu vực

Giả sử Mexico nhập khẩu hàng hoá từ Hoa Kỳ hoặc từ Nhật Bản và áp thuế 20 phần trăm đối với tất cả hàng hoá nhập khẩu. Đối với một loại sản phẩm cho trước, Hoa Kỳ bán với giá 100 USD và Nhật Bản bán với giá 110 USD. Với thuế suất 20 phần trăm, chi phí đối với người tiêu dùng Mexico là 120 USD để mua hàng hoá từ Hoa Kỳ và 132 USD để mua hàng hoá từ Nhật Bản. Vì thế người tiêu dùng nhập khẩu từ nguồn Hoa Kỳ rẻ hơn chứ không nhập từ Nhật Bản. Bây giờ giả sử Mexico tham gia hiệp định hội nhập khu vực với Hoa Kỳ, Hiệp định mậu dịch tự do Bắc Mỹ (NAFTA). Thuế quan đối với hàng hoá nhập khẩu từ Hoa Kỳ giảm xuống bằng không, và người tiêu dùng giờ đây chỉ phải trả 100 USD. Đây là một trường hợp tạo lập mậu dịch vì Hoa Kỳ vốn đã là nguồn hàng rẻ nhất và giờ đây thậm chí còn trở nên rẻ hơn, thay thế cho sản lượng nội địa đắt đỏ và làm tăng tiêu dùng. Lưu ý rằng giá tiêu dùng phải giảm thì sự tạo lập mậu dịch mới diễn ra. Vì ngay từ đầu Hoa Kỳ là nguồn hàng nhập khẩu duy nhất của Mexico, nên việc ký kết hiệp định hội nhập khu vực với Hoa Kỳ cũng hết như việc tự do hoá mậu dịch đơn phương của Mexico và có lợi cho đất nước.

Bây giờ giả sử hàng hoá được xuất khẩu từ Hoa Kỳ với giá 110 USD và được xuất khẩu từ Nhật Bản với giá 100 USD. Với thuế quan 20 phần trăm, chi phí của người tiêu dùng là 132 USD để mua hàng hoá từ Hoa Kỳ và 120 USD để nhập khẩu từ Nhật Bản. Vì thế, hàng hoá được nhập khẩu hoàn toàn từ Nhật Bản với giá 120 USD. Sau khi Mexico tham gia hiệp định hội nhập khu vực với Hoa Kỳ, chi phí hàng nhập khẩu từ Hoa Kỳ là 110 USD, thấp hơn so với 120 USD chi phí tiêu dùng hàng nhập khẩu từ Nhật Bản. Người tiêu dùng thay đổi từ nhập khẩu hàng Nhật Bản chuyển sang nhập khẩu từ Hoa Kỳ. Nhưng cho dù Hoa Kỳ là nguồn rẻ nhất đối với người tiêu dùng, đó không phải là nguồn rẻ nhất đối với tổng thể đất nước Mexico. Lý do là vì cho dù người tiêu dùng tốn chi phí 120 USD để mua hàng nhập khẩu từ Nhật Bản, nhưng chi phí thực sự đối với đất nước Mexico chỉ có 100 USD. Số tiền 100 USD là chi phí ngoại hối khan hiếm mà Mexico trả cho hàng nhập khẩu từ Nhật Bản, trong khi khoản bổ sung 20 USD gắn liền với thuế quan 20 phần trăm chỉ đơn thuần là một khoản chuyển giao từ người tiêu dùng sang chính phủ và không phải là một khoản chi phí đối với đất nước. Nói cách khác, trước khi tham gia hiệp định hội nhập khu vực, Mexico trả 100 USD cho nhà cung ứng nước ngoài, và sau khi tham gia hiệp định, Mexico phải trả 110 USD. Vì thế, Mexico mất 10 USD cho mỗi đơn vị hàng nhập khẩu. Đây là chi phí chệch hướng mậu dịch từ nguồn rẻ hơn sang nguồn đắt hơn. Một cách khác để thấy kết quả này là giá tiêu dùng giảm 10 USD (từ 120 USD xuống 110 USD), nhưng chính phủ mất 20 USD số thu thuế, vì thế tổn thất ròng là 10 USD.

Lưu ý rằng sự chênh lệch mậu dịch xảy ra vì thuế quan 20 phần trăm là cao hơn so với chênh lệch chi phí 10 phần trăm giữa hàng hoá Hoa Kỳ và hàng hoá Nhật Bản. Nếu thuế quan thấp hơn – ví dụ như 5 phần trăm – thì chi phí hàng nhập khẩu của Nhật Bản sẽ là 105 USD, vẫn thấp hơn so với giá hàng hoá Hoa Kỳ không bị đánh thuế 110 USD. Người tiêu dùng vẫn tiếp tục nhập khẩu từ Nhật Bản, nguồn rẻ nhất, và sự chênh lệch mậu dịch sẽ không xảy ra. Ví dụ này cho thấy một bài học quan trọng: các hiệp định hội nhập khu vực nên hạ thấp các hàng rào thương mại đối với các nước bên ngoài khu vực vì điều đó làm giảm mức độ chênh lệch mậu dịch. Một lý do khác để làm điều này là việc hạ thấp hàng rào thương mại bên ngoài giúp đất nước có thể đạt được lợi ích kinh điển từ ngoại thương. Cũng nên lưu ý rằng tác động phúc lợi của một hiệp định hội nhập khu vực chỉ là sự tiên liệu mơ hồ và phụ thuộc vào việc liệu sự tạo lập mậu dịch hay chênh lệch mậu dịch sẽ chiếm ưu thế hơn. Lẽ dĩ nhiên, ngay cả một hiệp định hội nhập khu vực có hiện tượng chênh lệch mậu dịch chiếm ưu thế và có ảnh hưởng phúc lợi âm cũng có thể biến thành một hiệp định có lợi nhờ hạ thấp hàng rào thương mại bên ngoài một cách hợp lý.

Trong ví dụ trên đây, hàng nhập khẩu được nhập từ hoặc Hoa Kỳ hoặc Nhật Bản chứ không phải từ cả hai nước cùng một lúc. Điều này phù hợp với một nước nhỏ đứng trước những hàng hoá nhập khẩu tương tự như nhau từ hai nước xuất khẩu lớn. Tuy nhiên, các nước có thể nhập khẩu hàng hoá từ nhiều nguồn; điều này đặc biệt có khả năng xảy ra khi một nước nhỏ nhập khẩu từ một nước nhỏ khác và từ phần còn lại của thế giới. Lấy ví dụ, giả sử Mali nhập khẩu từ Bờ Biển Ngà và từ phần còn lại của thế giới. Giá thế giới của một sản phẩm nào đó là 100 USD chẳng hạn, và Mali áp thuế nhập khẩu 20 phần trăm, hay 20 USD. Như vậy, giá nhập khẩu mà người tiêu dùng ở Mali phải trả (và cũng là giá đối với các nhà sản xuất Mali) là 120 USD. Mức giá mà Bờ Biển Ngà cung ứng hàng xuất khẩu sang Mali không nằm ngang ở mức 120 USD như phần còn lại của thế giới. Mà đúng hơn, giá cung ứng của Mali có độ dốc hướng lên: việc Bờ Biển Ngà gia tăng cung ứng hàng xuất khẩu sang Mali có nghĩa là chi phí sản xuất biên sẽ cao hơn vì Mali là người mua lớn đối với hàng xuất khẩu của Bờ Biển Ngà (cho dù đối với hàng xuất khẩu từ phần còn lại của thế giới thì Mali chỉ là một người mua nhỏ). Ở trạng thái cân bằng, Bờ Biển Ngà cũng bán với giá 120 USD vì đất nước không thể bán với giá cao hơn giá của phần còn lại của thế giới. (Việc phân tích tiếp theo sẽ được trình bày bằng đồ thị trong phần phụ lục chương này.)

Bây giờ giả sử Mali tham gia hiệp định hội nhập khu vực với Bờ Biển Ngà. Chừng nào Mali vẫn còn tiếp tục nhập khẩu từ phần còn lại của thế giới, thì giá thế giới vẫn là 120 USD. Vì giá tiêu dùng không đổi, nên không có sự tạo lập mậu dịch diễn ra. Trước khi tham gia hiệp định, chính phủ Mali thu được 20 USD thuế nhập khẩu đối với mỗi đơn vị hàng hoá nhập khẩu từ Bờ Biển Ngà, và các nhà xuất khẩu của Bờ Biển Ngà thu được 100 USD. Sau khi tham gia hiệp định, Mali không còn đánh thuế trên hàng hoá nhập khẩu của Bờ Biển Ngà và Bờ Biển Ngà thu được 120 USD tiền hàng xuất khẩu. Nói cách khác, Mali giờ đây bị mất nguồn thu thuế nhập khẩu và phải trả cao hơn 20 USD cho hàng hoá nhập khẩu từ Bờ Biển Ngà. Đây chẳng qua là sự chuyển giao thu nhập từ Mali, nước nhập khẩu, sang Bờ Biển Ngà, nước xuất khẩu. Lưu ý rằng điều này vẫn xảy ra ngay cả nếu lượng nhập khẩu từ Bờ Biển Ngà vẫn không đổi (nghĩa là ngay cả nếu đường cung hàng xuất khẩu của Bờ Biển Ngà có dạng thẳng đứng hay hoàn toàn không co giãn), trong trường hợp đó không có sự chênh lệch mậu dịch.²

Tuy nhiên, cũng có thể hàng xuất khẩu của Bờ Biển Ngà sang Mali sẽ tăng sau khi thuế nhập khẩu của Mali được bãi bỏ. Trong trường hợp đó, tổn thất số thu thuế nhập khẩu của Mali lại còn lớn hơn. Sự gia tăng xuất khẩu của Bờ Biển Ngà chính là sự chệch hướng mậu dịch vì tổng nhập khẩu không bị ảnh hưởng bởi hiệp định hội nhập khu vực. Vì giá tiêu dùng không đổi, nên sự gia tăng nhập khẩu từ Bờ Biển Ngà đem đến tổn thất của hàng nhập khẩu giảm từ phần còn lại của thế giới. Chi phí sản xuất biên của hàng nhập khẩu gia tăng từ Bờ Biển Ngà sẽ tăng từ 100 USD lên 120 USD, cao hơn giá 100 USD trả cho hàng nhập khẩu từ phần còn lại của thế giới. Vì chỉ có chệch hướng mậu dịch mà không có tạo lập mậu dịch, nên sự tham gia hiệp định hội nhập khu vực như thế sẽ làm giảm thu nhập của tổng thể khối mậu dịch. Bờ Biển Ngà được lợi nhờ thu được giá tốt hơn trên thị trường Mali, còn Mali chịu thiệt, và thiệt hại của Mali lớn hơn so với lợi ích của Bờ Biển Ngà. Lý do là vì Bờ Biển Ngà thu được khoản chuyển giao bổ sung thông qua gia tăng xuất khẩu sang Mali, nhưng chi phí sản xuất hàng xuất khẩu gia tăng này thì đắt đỏ hơn so với hàng nhập khẩu từ phần còn lại của thế giới đã bị Mali thay thế. Chênh lệch giữa lợi ích của Bờ Biển Ngà và thiệt hại của Mali là tổn thất ròng do chệch hướng mậu dịch. Đây là tổn thất về tính hiệu quả và không ai thu tóm được khoản tổn thất này.

Các nước đang phát triển có thể sẽ thiệt hại thông qua tham gia một hiệp định hội nhập khu vực kiểu Nam-Nam, thay vì tham gia một hiệp định kiểu Bắc-Nam, vì hiệp định Nam-Nam ít khi hoặc gần như không mang lại sự tạo lập mậu dịch có lợi. Hơn nữa, có một xác suất cao rằng một trong các thành viên của hiệp định Nam-Nam có thể được lợi trong khi thành viên kia phải chịu thiệt. Chính quốc gia thành viên nghèo nhất lại có thể phải chịu thiệt nhiều nhất, vì thông thường, nước tiên tiến nhất sẽ có khu vực công nghiệp chế tạo phát triển hơn. Hàng công nghiệp chế tạo của họ thường được bảo hộ chặt chẽ, và một khi đã tham gia hiệp định hội nhập khu vực, nước tiên tiến hơn có thể xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo miễn thuế sang những nước thành viên nghèo hơn. Vì thế, hiệp định hội nhập khu vực dẫn đến sự chuyển giao thu nhập từ nước thành viên kém tiên tiến sang nước thành viên tiên tiến hơn. Ngoài ra, vì so với nước tiên tiến hơn, nước nghèo hơn sẽ được lợi nhiều hơn nhờ giao thương với các nước miền Bắc (thường là các nước tiên tiến hơn), cho nên họ sẽ thiệt hại nhiều hơn do tham gia một hiệp định hội nhập khu vực Nam-Nam. Một hiệp định Nam-Nam sẽ phân biệt đối xử chống lại miền Bắc và vì thế cũng giúp đỡ cho những nước trong khối mậu dịch vốn là những nước cạnh tranh sát sao nhất với miền Bắc. Sự phân phối không cân xứng về lợi ích và thiệt hại của hội nhập đã dẫn đến tình trạng căng thẳng giữa các thành viên, làm tan vỡ các hiệp định hội nhập khu vực, và thậm chí còn gây ra chiến tranh. Một cách để giảm tình trạng bất cân xứng trong phân phối lợi ích và thiệt hại, và qua đó làm dịu đi mối căng thẳng giữa các nước thành viên, là hạ thấp hàng rào thương mại bên ngoài. Mức thuế quan với phần còn lại của thế giới càng thấp, thì khoản chuyển giao gắn liền với hiệp định hội nhập khu vực càng nhỏ.

Thảo luận trên đây cho thấy ít nhất ba lý do khiến thành viên các hiệp định hội nhập khu vực nên hạ thấp hàng rào thương mại bên ngoài: (a) để tạo ra lợi ích kinh điển từ ngoại thương; (b) để giảm cơ hội xảy ra hiện tượng chệch hướng mậu dịch; và (c) để giảm giá trị chuyển giao thu nhập giữa các nước thành viên xảy ra do hiệp định và xoa dịu tình trạng căng thẳng có thể phát sinh do các khoản chuyển giao này.

Các vấn đề kinh tế chính trị

Những hiệp định hội nhập khu vực bền vững về mặt chính trị (nghĩa là những hiệp định có thể chấp nhận đối với các nhóm lợi ích) có thể dẫn đến chệch hướng mậu dịch chứ không phải tạo lập mậu dịch (Hirschman 1981a). Lý do thật đơn giản: sự tạo lập mậu dịch xảy ra khi sản xuất nội địa được thay thế bằng hàng hoá nhập khẩu rẻ hơn từ các nước đối tác. Cho dù điều này có lợi cho tổng thể nền kinh tế, vì nó làm giảm sản lượng của các ngành sản xuất phi hiệu quả, nhưng nó gây thiệt hại cho các nhà sản xuất nội địa, do đó họ sẽ phản đối. Ngược lại, sự chệch hướng mậu dịch có nghĩa là hàng nhập khẩu từ phần còn lại của thế giới sẽ được thay thế bằng hàng nhập khẩu từ nước đối tác, vốn ít gây thiệt hại hơn cho công nghiệp nội địa. Vì thế, sự phản đối tự do hoá ưu đãi dẫn đến tạo lập mậu dịch sẽ mạnh mẽ hơn. Có một hệ quả là, việc tham gia hiệp định hội nhập khu vực sẽ dẫn đến các yêu cầu ngoại lệ. Điều đó có thể dẫn đến sự trao đổi các ngoại lệ, qua đó những ngành yếu nhất ở các nước sẽ được miễn trừ tự do hoá ưu đãi. Điều này sẽ có hại cho các nước thành viên vì tự do hoá ưu đãi gần như sẽ dẫn đến chệch hướng mậu dịch. Các trường hợp ngoại lệ có thể dành cho từng lĩnh vực (nông nghiệp thường được miễn trừ tự do hoá ưu đãi) hay có thể xảy ra dưới hình thức tiếp tục sử dụng các công cụ bảo hộ tùy thuộc hay các quy tắc xuất xứ hết sức hạn chế. Các trường hợp ngoại lệ này có xu hướng củng cố quyền lợi của các nhóm lợi ích chống đối sự tự do hoá sâu hơn. Như Jadish Bhagwati lưu ý, các nhóm lợi ích này có thể lập luận rằng “khu vực là thị trường của chúng ta” và “thị trường của chúng ta đủ lớn rồi.”

Như vậy, khi đàm phán hiệp định hội nhập khu vực, điều quan trọng là bảo đảm rằng các nước thành viên sẽ không trao đổi các trường hợp ngoại lệ, mà thay vì thế, họ nên hạn chế đến mức tối thiểu mức độ ban phát ngoại lệ. Vì vậy, một trong những điều kiện cơ bản mà WTO áp đặt cho những thành viên tham gia các hiệp định hội nhập khu vực là các hiệp định này phải tự do hoá gần như toàn bộ hoạt động giao thương giữa các thành viên của hiệp định. Một điều kiện khác nữa là mức độ bảo hộ bên ngoài không được tăng lên khi tham gia hiệp định hội nhập khu vực.

Các yếu tố động học kinh tế chính trị giúp xác định chính sách thương mại bên ngoài có thể khá phức tạp và phụ thuộc vào loại hiệp định hội nhập khu vực. Trong trường hợp các liên minh thuế quan, người ta đã tìm thấy nhiều ảnh hưởng khác nhau (de Melo, Panagariya, và Rodrik 1993). Một là ảnh hưởng pha loãng sở thích: vì khu vực có nghĩa là một cộng đồng chính trị rộng lớn hơn, cho nên mỗi nhóm lợi ích quan trọng về mặt chính trị ở các nước thành viên sẽ có ít ảnh hưởng hơn đối với việc thiết kế chính sách chung. Một ảnh hưởng khác là ảnh hưởng bất cân xứng về sở thích: vì sở thích về các vấn đề cụ thể mỗi nước mỗi khác, cho nên nhu cầu thỏa hiệp có thể giúp làm tăng xác suất xảy ra các kết quả hiệu quả hơn. Việc thành lập một liên minh thuế quan cũng có thể làm phá vỡ sự tạo lập các nhóm lợi ích tìm kiếm đặc lợi, vì họ sẽ phải tái tổ chức trên phạm vi khu vực, thiết lập một cơ cấu tổ chức cho phép họ thỏa thuận về một quan điểm chung. Nhưng các liên minh thuế quan cũng có thể tạo điều kiện thuận lợi cho việc ban hành các chính sách kém tự do hơn. Quyền lợi người tiêu dùng có thể khó bảo vệ trong hiệp định hơn so với ở cấp độ quốc gia, trong khi quyền lợi nhà sản xuất có nhiều khả năng được củng cố hơn thay vì yếu đi (Tumlir 1983). Một nhóm nhà sản xuất quốc gia có thể đứng trước sự chống đối ít hơn khi tìm kiếm chính sách tăng giá và quả thật có thể tìm được sự ủng hộ từ các nhóm nhà sản xuất khác ở các nước khác theo đuổi quyền lợi riêng của họ. (Chính sách nông nghiệp của Liên minh châu Âu là một ví dụ.) Nhu cầu tìm kiếm sự thỏa hiệp khi đó có thể dẫn đến một

cơ chế thương mại kém tự do hơn. Hơn nữa, việc để cho một tổ chức khu vực đứng ra đáp ứng các nhóm gây sức ép quốc gia có thể lại còn phù hợp với quyền lợi của các chính khách quốc gia, vì điều này kém bộc lộ rõ ràng đối với cử tri trong nước hơn và có thể được biện hộ là cần thiết để duy trì thoả thuận khu vực (Vaubel 1986).

Sự thiên lệch của chính sách ngoại thương hướng tới bảo hộ, vốn có thể phát sinh trong một liên minh thuế quan sẽ yếu hơn so với trong một khu vực Mậu dịch tự do. Trong khu vực Mậu dịch tự do, vì không có chính sách ngoại thương chung, nên các nước thành viên sẽ cạnh tranh nhau về chính sách ngoại thương. Các công ty cạnh tranh nhập khẩu ở các nước thành viên phải vận động hành lang chính phủ nước họ. Sự phối hợp và hợp tác cần thiết xem ra khó mà duy trì hơn so với trong liên minh thuế quan, trong đó sự tập trung hoá chính sách thương mại đòi hỏi các doanh nghiệp phải hiện diện trên một mặt trận chung. Trong một trường hợp bất kỳ, một số chính phủ thành viên sẽ tiếp tục bảo hộ và một số chính phủ nước khác thì không bảo hộ. Nếu các ngành công nghiệp ở các nước thành viên đều cạnh tranh nhau chống lại các nhà cung ứng thứ ba, sự bảo hộ của một thành viên có thể làm lợi cho ngành công nghiệp ở các nước thành viên khác. Hiện tượng ăn theo đó có thể dẫn đến ít bảo hộ hơn so với khi không có khu vực Mậu dịch tự do (Deardorff 1994). Ta cũng nên nhấn mạnh rằng ưu điểm này của khu vực Mậu dịch tự do so với liên minh thuế quan có thể bị bù trừ bởi những đặc điểm khác của khu vực Mậu dịch tự do. Ví dụ cơ bản là nhu cầu về các quy tắc xuất xứ, được sử dụng bởi các ngành công nghiệp cạnh tranh nhập khẩu để hạn chế sự tự do hoá nội bộ đáng kể và để tăng cường bảo hộ hữu hiệu trước các nước phi thành viên.

Hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam so với hiệp định hội nhập khu vực Nam-Nam

Các ảnh hưởng phúc lợi tĩnh trình bày trên đây tạo thành nền tảng của phân tích kinh tế về hiệp định hội nhập khu vực. Tuy nhiên, hiệp định hội nhập khu vực có thể có những ảnh hưởng kinh tế và mục đích khác – ví dụ như để giảm tình trạng không chắc chắn về chính sách và nhờ đó giảm phí đền bù rủi ro mà các nhà đầu tư đòi hỏi; tăng dòng vào đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI); tạo lập các thị trường rộng lớn hơn, cho phép các ảnh hưởng ủng hộ cạnh tranh có lợi và lợi thế kinh tế theo qui mô; tự do hoá các ngành dịch vụ; và hội nhập sâu hơn thông qua hợp tác và hoà nhập về quy định. Ngoài ra, hiệp định hội nhập khu vực có thể chịu ảnh hưởng của các mục tiêu phi kinh tế, ví dụ như cải thiện quản lý nhà nước và dân chủ, hay giảm sự căng thẳng chính sách đối ngoại với các đối tác (gắn kết hoà bình). Nhìn từ góc độ các nước đang phát triển, hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam có thể ưu việt hơn so với hiệp định hội nhập khu vực Nam-Nam để đạt được các mục tiêu này.

Các nước có thể giảm tình trạng không chắc chắn về chính sách (“tăng độ tin cậy”) thông qua khoá chặt vào các cuộc cải cách như một hệ quả của các cam kết ràng buộc trong hiệp định hội nhập khu vực. Các hiệp định Bắc-Nam có thể mang lại các cơ chế ràng buộc đáng tin cậy và còn có tác dụng cải thiện độ tin cậy chính sách. Trong khi hiệp định hội nhập khu vực giữa hai nước đang phát triển nhỏ không chắc chắn dẫn đến nhiều sự không chế hành vi của các nước thành viên, thì các cam kết với một khu vực hay một nước lớn có thu nhập cao (như Hoa Kỳ hay Liên minh châu Âu) có thể sẽ ràng buộc nhiều hơn, hoặc được xem là như thế. Nếu thế, các cam kết chính sách có thể dẫn đến FDI nhiều hơn, và giảm nhẹ phí đền bù rủi ro. Tuy nhiên, ta phải nhớ rằng, các hiệp định hội nhập khu vực hầu hết đều dẫn đến các cam kết thương mại chứ không phải

chính sách kinh tế vĩ mô hay các khía cạnh khác quan trọng đối với các nhà đầu tư trong nước hay nước ngoài. Ví dụ, Hy Lạp tham gia Liên minh châu Âu vào năm 1981, Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha tham gia năm 1986. Cùng với việc gia nhập, hai nước sau này còn thực hiện các cuộc cải cách kinh tế sâu sắc và hưởng lợi nhờ FDI gia tăng và tăng trưởng kinh tế. Ngược lại, Hy Lạp bị thâm thủng ngân sách to lớn, không cải cách, và không thu được FDI gia tăng hay đạt được tăng trưởng cao hơn. Như vậy, cho dù một hiệp định hội nhập khu vực với miền Bắc có thể làm tăng độ tin cậy chính sách, đầu tư, và tăng trưởng, thế nhưng điều này không chắc xảy ra nếu không có cải cách chính sách nội địa bổ sung.

Lợi ích từ hiệp định hội nhập khu vực trên phương diện thị trường rộng lớn hơn, cạnh tranh nhiều hơn, và đạt được lợi thế kinh tế theo qui mô sẽ phần nào phụ thuộc vào mức độ liên quan đến sự hội nhập sâu sắc hơn của hiệp định, nghĩa là phụ thuộc vào mức độ mở rộng cho các thị trường dịch vụ và những cơ chế quy định xác định điều kiện cạnh tranh thịnh hành trên thị trường khu vực. Vì thể chế của các nước đối tác công nghiệp tương đối ưu việt hơn so với thể chế ở các nước đang phát triển, nên hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam có thể mang lại lợi ích nhiều hơn từ sự hội nhập sâu sắc.³ Tuy nhiên, trong trường hợp ngành dịch vụ và các quy định về lĩnh vực dịch vụ, cũng như các thể chế bảo vệ cạnh tranh và quyền sở hữu, có thể có một lập luận chặt chẽ ủng hộ sự hoà nhập và hợp tác khu vực giữa các nước láng giềng. Vì thế, hiệp định Bắc-Nam cũng có thể là cơ chế hữu hiệu để hợp tác và cải cách quy định luật lệ, và có thể tạo ra những tiêu chuẩn phù hợp hơn. Các ví dụ bao gồm các cơ quan quản lý cạnh tranh chung, các cơ quan điều tiết, hay quản lý sở hữu trí tuệ (như các cơ quan cấp bằng phát minh) chung cho cả khu vực – tất cả các thể chế với tiềm năng lợi thế kinh tế theo qui mô hay lợi thế kinh tế theo phạm vi nếu cách tiếp cận khu vực được tiến hành, thay vì thành lập nhiều cơ quan điều tiết tại từng nước riêng lẻ. Nhưng điều này thường không đòi hỏi phải có một thoả thuận mậu dịch ưu đãi.

Ta còn có thể đề cập đến hai lập luận cuối cùng ủng hộ các hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam. Thứ nhất, sự khác biệt về nguồn lực giữa các thành viên hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam thường lớn hơn so với sự khác biệt giữa các thành viên hiệp định Nam-Nam. Do đó, trong hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam, các nước đang phát triển có thể khai thác lợi thế cạnh tranh của họ tốt hơn so với trong hiệp định Nam-Nam. Thứ hai, một yếu tố quan trọng xác định tăng trưởng dài hạn là sự hấp thu tri thức và công nghệ. Vì các tài sản này chủ yếu được tạo ra tại các nước thu nhập cao, nên sự tự do hoá diễn ra trong bối cảnh hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam xem ra sẽ tạo ra nhiều tăng trưởng hơn so với trong hiệp định Nam-Nam.

Các khía cạnh chính trị

Nhiều hiệp định hội nhập khu vực chịu ảnh hưởng của những mục tiêu chính trị hơn là mục tiêu kinh tế. Các mục tiêu chính trị bao gồm an ninh, quản lý nhà nước, dân chủ, và nhân quyền. Ví dụ rõ rệt nhất là ví dụ về sự hội nhập châu Âu, mà những người sáng lập đã tìm cách tạo ra một khung khổ trong đó những cuộc chiến tranh Pháp-Đức không còn có thể xảy ra được nữa. Với động cơ này, Cộng đồng than và thép kinh tế (ECSC) được thành lập năm 1951, và Cộng đồng kinh tế châu Âu (EEC) ra đời năm 1957. Sự hội nhập của châu Âu tiếp tục phát triển sâu sắc và mở rộng qua nhiều năm. Các hiệp định hội nhập khu vực khác một phần dựa vào các mục tiêu

chính trị bao gồm Thị trường chung Nam Mỹ (MERCOSUR) và Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN).

Một hiệp định hội nhập khu vực có thể củng cố an ninh thông qua gia tăng mức độ giao thương giữa các nước thành viên và khi làm thế, hiệp định sẽ làm tăng sự hiểu biết quen thuộc giữa nhân dân các nước thành viên, và làm giảm mức độ nhận thức sai. Hội nhập kinh tế gia tăng cũng làm cho các cuộc chiến tranh trở nên tốn kém hơn. Vì thế, các vấn đề an ninh mang lại cơ sở lý luận cho sự phân biệt đối xử đối với các nước phi thành viên và giới hạn chế sự ưu đãi mậu dịch trong phạm vi các nước thành viên. Nếu điều này là đúng, thuế quan bên ngoài nên được chọn lựa một cách tối ưu nhằm tối đa hoá mục tiêu an ninh. Mức thuế quan bên ngoài tối ưu sẽ giảm dần theo thời gian, nhất là nếu hiệp định hội nhập khu vực dẫn đến hội nhập sâu sắc hơn. Lý do là, cùng với sự tham gia hiệp định hội nhập khu vực, hoạt động thương mại giữa các nước thành viên sẽ gia tăng và an ninh cũng tăng. Khi mức độ an ninh tăng lên, lợi ích an ninh từ thương mại tăng thêm sẽ giảm dần, và thuế quan tối ưu cũng giảm. Đặc điểm động học tương tự cũng phát sinh nếu hiệp định hội nhập khu vực liên quan đến sự hội nhập sâu sắc – loại hợp tác này cũng sẽ làm tăng an ninh và theo thời gian cũng làm giảm mức bảo hộ tối ưu đối với bên ngoài.

Các hiệp định hội nhập khu vực khác với bình diện “an ninh” là những hiệp định mà có thể được thành lập như một dạng bảo vệ chống lại sự bá chủ khu vực. Một ví dụ là Hội đồng hợp tác vùng Vịnh (GCC), ra đời một phần để đối trọng với các cường quốc khu vực (Iran và Iraq). Một lý do khiến các nước Trung và Đông Âu muốn ký kết hiệp định mậu dịch tự do với Liên minh châu Âu là mong muốn giảm thiểu sự phát huy vai trò bá chủ của nước Nga. Châu Mỹ Latin mang lại cho ta một ví dụ khác: năm 1996, tin đồn về một vụ lật đổ ở Paraguay dẫn đến một phát biểu chung của các tổng thống bốn nước MERCOSUR rằng các thể chế dân chủ là cần thiết để duy trì tư cách thành viên của nhóm. Phát biểu này được cho là đã xoá tan mối đe dọa. Dân chủ là một điều kiện công khai của các thoả thuận liên kết giữa MERCOSUR với cả Chile và Bolivia.

Do đó, các hiệp định hội nhập khu vực có thể là phương tiện để theo đuổi mục tiêu dân chủ và cai quản đất nước. Sử dụng hiệp định hội nhập khu vực để ràng buộc những thay đổi về thể chế chính trị trong hiệp định Bắc-Nam có thể sẽ hữu hiệu hơn so với hiệp định Nam-Nam. Các lý do bao gồm đường lối đã được chứng minh và giá trị cao của dân chủ và nhân quyền ở hầu hết các nước thu nhập cao; thật vậy, các nước thu nhập cao có thể đặt điều kiện tham gia khối mậu dịch dựa vào việc cải cách thể chế chính trị. Khả năng cưỡng chế thi hành hữu hiệu các tiêu chí cai quản cũng cao hơn. Trong trường hợp các hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam, chi phí của sự đổ vỡ hợp tác sẽ cao hơn đối với các nước đang phát triển thành viên so với trong hiệp định Nam-Nam, vì sự tiếp cận ưu đãi các thị trường công nghiệp sẽ đáng giá hơn. Thêm vào đó, có thể có chuyển giao hỗ trợ kỹ thuật và tài chính gắn liền với hiệp định Bắc-Nam liên quan đến sự theo đuổi và đạt được các mục tiêu cai quản.

Cho dù hiệp định hội nhập khu vực có thể tạo ra lợi ích chính trị và an ninh, nhất là khi lợi ích này là một phần của các mục tiêu tham gia hiệp định, thế nhưng tình hình an ninh cũng có thể trở nên tệ hơn. Điều này có thể xảy ra khi sự phân phối các khoản chuyển giao có tính bất cân xứng. Ví dụ, ở Hoa Kỳ vào thế kỷ 19, miền Bắc phát triển hơn miền Nam. Miền Bắc sản xuất hàng công nghiệp chế tạo và “xuất khẩu” sang miền Nam, trong khi miền Nam “xuất khẩu” nông sản. Miền Bắc chiếm ưu thế trong quốc hội vào thập niên 1830 và đã thông qua một bộ luật tăng thuế

đối với hàng nhập khẩu công nghiệp chế tạo, dẫn đến chuyển giao thu nhập lớn từ miền Nam sang miền Bắc. Bang Nam Carolina gọi đây là “thuế quan ghê tởm” và từ chối thu thuế. Vấn đề này đóng một vai trò quan trọng trong nguồn gốc dẫn đến cuộc nội chiến (Adams 1993).

Trong thập niên 1960, Kenya, Tanzania, và Uganda đã thành lập Cộng đồng Đông Phi (EAC). Kenya có lĩnh vực công nghiệp chế tạo phát triển hơn hai nước kia, và hiệp định hội nhập khu vực dẫn đến chuyển giao thu nhập lớn từ Tanzania và Uganda sang Kenya. EAC cuối cùng tan rã. Tương tự, trong Thị trường chung Trung Phi (CACM) vào cuối thập niên 60, đất nước El Salvador phát triển hơn tận hưởng sự chuyển giao thu nhập từ Honduras. Honduras yêu cầu đàm phán lại tỷ trọng của họ trong số thu thuế nhập khẩu, nhưng El Salvador từ chối, và Honduras rời bỏ CACM. Một ví dụ khác là Pakistan trước khi Đông Pakistan giành độc lập (và trở thành đất nước Bangladesh) vào năm 1971. Vùng Tây Pakistan phát triển hơn và có các ngành công nghiệp được bảo hộ chặt chẽ. Đông Pakistan phải trả giá bảo hộ cao cho hàng nhập khẩu, nhưng nguồn thu thuế hầu như chỉ được chi tiêu hoàn toàn cho Tây Pakistan. Từ khi Pakistan được độc lập vào năm 1948 cho đến năm 1971, thu nhập trên đầu người của Đông Pakistan giảm khoảng một phần ba so với thu nhập trên đầu người của Tây Pakistan. Cuối cùng, chiến tranh nổ ra, và Bangladesh trở thành một quốc gia độc lập.

Sự căng thẳng và xung đột chính trị có thể được hạn chế đến mức tối thiểu thông qua hạ thấp hàng rào thương mại bên ngoài. Điều này có thể được thực hiện một cách độc lập trong một hiệp định mậu dịch tự do nhưng không thể thực hiện trong một liên minh thuế quan, trong đó đất nước hưởng lợi từ giá trị chuyển giao lớn xem ra không muốn thoả thuận giảm thuế quan chung đối với bên ngoài khu vực.

Các quy tắc của WTO

Như đã đề cập trên đây, WTO áp đặt một số kỷ cương cho các hiệp định hội nhập khu vực giữa các nước thành viên, quy định rằng các hiệp định phải tự do hoá gần như toàn bộ hoạt động thương mại và không dẫn đến hàng rào thương mại bên ngoài cao hơn. Bất chấp sự ra đời của Ủy ban hiệp định thương mại khu vực (CRTA) để xem xét những hiệp định hội nhập khu vực được thông báo đến WTO, một vấn đề trực trặc lớn là tình trạng không thể đạt được sự đồng thuận trong WTO về việc liệu các hiệp định hội nhập khu vực cụ thể nào đó có tuân thủ các quy tắc WTO hay không. Lý do là bởi vì CRTA, cũng như tất cả các cơ quan khác thuộc WTO, hoạt động dựa trên sự đồng thuận. Thêm vào đó, người ta tương đối ít khi sử dụng các cơ chế giải quyết tranh chấp để phản đối hoạt động hay cơ cấu của các hiệp định hội nhập khu vực, cho dù vụ kiện năm 1996 của Ấn Độ cho thấy rằng người ta có thể làm điều đó.⁴

Chương trình nghị sự phát triển Doha ấn định việc phát động đàm phán về các quy tắc của WTO, bao gồm những quy tắc liên quan đến hiệp định thương mại ưu đãi. Điều này làm phát sinh câu hỏi về việc người ta sẽ làm gì để củng cố các kỷ cương của WTO. Các nhà kinh tế học đôi khi lập luận rằng điều kiện cần để sự tự do hoá ưu đãi có thể được chấp nhận đa phương là khối lượng nhập khẩu bởi các nước thành viên khu vực từ phần còn lại của thế giới không được giảm sút trên cơ sở từng sản phẩm sau khi tham gia hiệp định hội nhập khu vực. Bằng chứng cho đến giờ cho thấy rằng cho dù cường độ giao thương khu vực tăng lên trong thế kỷ qua, khuynh hướng giao thương của các khu vực với phần còn lại của thế giới, tính theo phần trăm GDP khu

vực, cũng gia tăng. Sự hội nhập toàn cầu, thể hiện qua các dòng thương mại và dòng vốn, xem ra không bị ảnh hưởng tiêu cực bởi các nỗ lực hội nhập khu vực từ sau Chiến tranh thế giới II (Ngân hàng Thế giới 2000c).

Tuy nhiên, không ai biết điều gì có thể đã xảy ra nếu như không có các hiệp định hội nhập khu vực. Quan trọng hơn, việc kiểm nghiệm khối lượng giao thương là một kiểm nghiệm đầy khiếm khuyết ở chỗ nó không bảo đảm rằng các nước phi thành viên sẽ không bị thiệt hại bởi hiệp định hội nhập khu vực. Một thước đo phù hợp hơn về tác động của hiệp định hội nhập khu vực đối với các nước phi thành viên là tập trung vào những gì xảy ra cho mức giá mà các nước phi thành viên nhận được khi xuất khẩu sang các nước thành viên hiệp định hội nhập khu vực sau khi tham gia hiệp định. Chang và Winters (2001) cho thấy rằng tư cách thành viên của Brazil trong MERCOSUR đi kèm với sự cải thiện tỷ lệ ngoại thương (terms of trade) của đất nước – nghĩa là giảm giá tương đối của hàng nhập khẩu (so với giá xuất khẩu) từ các nước phi thành viên. Nghiên cứu này cho thấy rằng việc đánh giá tác động của các hiệp định hội nhập khu vực chẳng những nên xem xét các ảnh hưởng về khối lượng mà cả về tỷ số giá ngoại thương.

Hiệp định hội nhập khu vực áp đặt chi phí lên các nước phi thành viên ngay cả nếu mức độ bảo hộ đối với bên ngoài khu vực không tăng. Các nhà sản xuất ở nước phi thành viên trở nên kém sức cạnh tranh hơn vì họ tiếp tục chịu thuế nhập khẩu trong khi các nhà sản xuất đối thủ ở các nước thành viên không bị đánh thuế. Ở những nơi có lợi thế kinh tế theo qui mô, các hiệp định hội nhập khu vực có thể giúp hạ chi phí của các công ty ở các nước thành viên thông qua mở rộng thị trường nội bộ. Ta chẳng thể nào soạn thảo được một quy tắc thực tế nhằm đảm bảo rằng quan điểm chính sách ngoại thương của hiệp định hội nhập khu vực sẽ cải thiện phúc lợi cho các nước thành viên và phần còn lại của thế giới (Winters 1999). Điều quan trọng là các thành viên WTO khuyến khích hiệp định hội nhập khu vực nên giảm hàng rào thương mại bên ngoài; đây là cách tiếp cận tốt nhất hướng tới giảm ảnh hưởng bất lợi tiềm ẩn của hiệp định hội nhập khu vực đối với các nước thành viên cũng như phi thành viên. Có thể cho rằng, những loại kiểm nghiệm và tiêu chí kiểm nghiệm mà các nhà kinh tế học đề xuất để hạn chế tác động tiêu cực của hiệp định hội nhập khu vực đối với các nước phi thành viên không hữu ích lắm trong việc xác định các kỹ cương của WTO trước khi thực tế xảy ra. Đó là vì những kỹ cương xem ra phù hợp (có hiệu lực) thì không chắc khả thi. Các ví dụ bao gồm đề xuất áp đặt kỹ cương về quy tắc xuất xứ ưu đãi trong WTO, quy định rằng hiệp định hội nhập khu vực phải mở cửa cho các thành viên mới, hay quy định bãi bỏ tình trạng phân biệt đối xử (nghĩa là các thành viên phải mở rộng mật dịch tự do phần còn lại của thế giới) trong một khoảng thời gian nhất định (Srinivasan 2001). Thay vì thế, nguồn kỹ cương đa phương chủ yếu đối với các hiệp định hội nhập khu vực là các vòng đàm phán định kỳ nhằm hạ thấp hàng rào thương mại. Điều này có thể được bổ sung thông qua tăng cường giám sát đa phương các ảnh hưởng kinh tế của hiệp định hội nhập khu vực bởi văn phòng WTO.

Kết luận

Chủ nghĩa khu vực đã trở nên một cấu phần chính trong chiến lược chính sách thương mại của hầu hết các nước. Nhiều tư liệu nghiên cứu – phần lớn đã được tóm tắt trong nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới (2000c) – cho thấy rằng đối với các nước đang phát triển, hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam nói chung đáng được ưa chuộng hơn so với hiệp định hội nhập khu vực Nam-

Nam. Các nước thành viên sẽ đạt được lợi ích kinh tế và chính trị tăng thêm từ việc giảm hàng rào thương mại bên ngoài và hạn chế đến mức tối thiểu các trường hợp ngoại lệ của tự do mậu dịch ưu đãi. Cho dù hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam có thể ưu việt hơn so với hiệp định hội nhập khu vực Nam-Nam, sự tự do hoá thương mại đơn phương vẫn có thể chiếm ưu thế trong cả hai trường hợp. Một lý do là: những gì có thể đạt được trong hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam phụ thuộc rất nhiều vào phạm vi ảnh hưởng và loại thoả thuận có thể đạt được. Các trường hợp ngoại lệ càng nhiều và sự chệch hướng mậu dịch càng lớn, thì lợi ích của tư cách thành viên hiệp định càng thấp. Sự tự do hoá đơn phương không tạo ra lợi ích gắn liền với sự tiếp cận nước đối tác tốt hơn (và ưu đãi hơn); như Winters đã nhấn mạnh trong chương 5 quyển sách này, lợi ích từ cải cách thương mại chủ yếu được tạo ra bởi cải cách riêng của đất nước. Cải cách đơn phương cũng nằm trong sự kiểm soát riêng của đất nước và không phụ thuộc vào những gì được đàm phán với các nước đối tác. Hơn nữa, nhiều nước (như ở Trung Á và Nam Á) không chắc có quyền lựa chọn tham gia một hiệp định hội nhập khu vực Bắc-Nam. Cuối cùng, tự do hoá đơn phương trong bối cảnh khu vực – hạ thấp hàng rào thương mại đối với phần còn lại của thế giới – sẽ là sự hỗ trợ quan trọng cho tự do hoá ưu đãi nhằm giảm chi phí tiềm ẩn của sự chệch hướng mậu dịch.

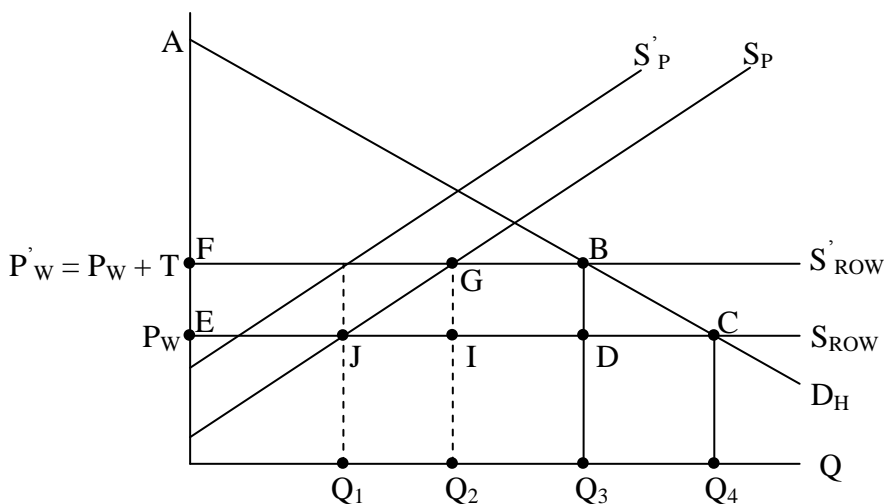
Chệch hướng mậu dịch sẽ chẳng là vấn đề gì nếu các hiệp định hội nhập khu vực bao trùm sự hội nhập sâu sắc – nghĩa là nếu hiệp định liên quan đến sự hợp tác về quy định luật lệ và tự do hoá lĩnh vực dịch vụ. Nếu hiệp định hội nhập khu vực dẫn đến việc ban hành các chính sách cải thiện hơn, áp dụng trên cơ sở không phân biệt đối xử (đối xử như nhau với các nhà cung ứng nội địa và nước ngoài), thì sẽ không có hiện tượng chệch hướng mậu dịch. Điều này cũng đúng nếu hiệp định hội nhập khu vực được sử dụng như một phương tiện để giảm chi phí thương mại thực tế thông qua bãi bỏ những chính sách làm tăng chi phí kinh doanh mà không tạo ra nguồn thu ngân sách chính phủ, lợi ích tư nhân, hay lợi ích xã hội. (Các ví dụ bao gồm việc thanh tra dư thừa hay cơ chế cấp phép và các yêu cầu kiểm nghiệm hàng hoá trùng lặp.) Chi phí chệch hướng mậu dịch cũng sẽ không phát sinh nếu hiệp định hội nhập khu vực được sử dụng để theo đuổi việc quản lý điều tiết chung đối với các hoạt động cụ thể, qua đó cho phép đạt được lợi thế kinh tế theo qui mô và theo phạm vi hoạt động.

Các hiệp định hội nhập khu vực tiêu biểu cho cả cơ hội lẫn thử thách đối với hệ thống thương mại đa phương. Cơ hội là sử dụng hiệp định hội nhập khu vực như những phòng thí nghiệm thực hành để hợp tác trong những vấn đề chưa được giải quyết đa phương hay trong những trường hợp có một lập luận vững chắc ủng hộ cách tiếp cận khu vực (như văn phòng phát minh khu vực). Các hiệp định khu vực càng được sử dụng nhiều trên cơ sở không phân biệt đối xử, thì càng ít có khả năng mang lại những ảnh hưởng có hại đối với các nước phi thành viên. Thử thách là làm thế nào kiểm soát sự phân biệt đối xử vốn có trong các hiệp định thương mại ưu đãi. Tình trạng Ủy ban hiệp định thương mại khu vực của WTO không có khả năng xác định xem liệu các hiệp định hội nhập khu vực có thoả mãn các quy tắc của WTO hay không là một vấn đề về phương diện này. Điều đó cho thấy rằng việc đàm phán đa phương phải đóng một vai trò hỗ trợ chính thông qua cho phép các thành phần liên đới bị ảnh hưởng tiêu cực bởi hiệp định hội nhập khu vực được sử dụng qui trình của WTO để giảm phân biệt đối xử.

Phụ lục

Giả định rằng nước nhà và nước đối tác tham gia một hiệp định hội nhập khu vực. Giả sử cả hai đều là những nước tương đối nhỏ so với phần còn lại của thế giới (rest of the world, ROW), cho nên họ chấp nhận mức giá hàng hoá từ phần còn lại của thế giới là giá cho trước P_w (hình 55.A1).

Hình 55.A1 Hiệp định hội nhập khu vực liên quan đến hai nước nhỏ



D_H tiêu biểu cho cầu của nước nhà đối với hàng nhập khẩu, S_P là cung hàng xuất khẩu của đối tác đối với nước nhà, và S_{ROW} là cung từ phần còn lại của thế giới. Trong bối cảnh mậu dịch tự do, hàng nhập khẩu bằng Q_4 , và phúc lợi của nước nhà là $W_H =$ Tam giác ACE. Bây giờ giả sử nước nhà áp thuế nhập khẩu T theo qui chế tối huệ quốc. Khi đó giá hàng nhập khẩu từ phần còn lại của thế giới đối với các nhà sản xuất và người tiêu dùng nước nhà tăng lên đến $P'_w = P_w + T$, và đường cung S_{ROW} dịch chuyển đến S'_{ROW} . Tương tự, S_P dịch chuyển đến S'_P . Hàng nhập khẩu từ nước đối tác bằng Q_1 , hàng nhập khẩu từ phần còn lại của thế giới là $Q_3 - Q_1$, và tổng hàng nhập khẩu là Q_3 . Phúc lợi của nước nhà trong trường hợp áp thuế tối huệ quốc là $W_H^{MFN} =$ Thặng dư $ABF +$ Số thu thuế nhập khẩu $BDEF$, và thấp hơn so với phúc lợi trong trường hợp mậu dịch tự do W_H một lượng bằng diện tích tam giác BCD .

Giả sử bây giờ nước nhà tham gia hiệp định hội nhập khu vực với nước đối tác. Vì nước đối tác không còn phải chịu thuế nhập khẩu T nữa, nên đường cung xuất khẩu của họ dịch chuyển về S_P . Phần còn lại của thế giới vẫn chịu thuế nhập khẩu T , nên giá nước nhà vẫn là P'_w . Vì thế, hàng nhập khẩu từ nước đối tác tăng từ Q_1 đến Q_2 , trong khi hàng nhập khẩu từ phần còn lại của thế giới giảm từ $Q_3 - Q_1$ còn $Q_3 - Q_2$. Sự chênh lệch mậu dịch này dẫn đến thiệt hại tỷ số giá ngoại thương của nước nhà. Phúc lợi của nước nhà khi tham gia hiệp định hội nhập khu vực là $W_H^{RIA} = ABF + BDIG$. Nói cách khác, hiệp định hội nhập khu vực không tác động đến thặng dư người tiêu dùng vì giá không bị ảnh hưởng (không có tạo lập mậu dịch), nhưng dẫn đến tổn thất số thu thuế nhập khẩu. W_H^{RIA} thấp hơn so với W_H^{MFN} một lượng bằng diện tích $EFGI$, tổn thất số thu thuế nhập khẩu từ nước đối tác sau khi tham gia hiệp định hội nhập khu vực. Lưu ý rằng tổn thất phúc lợi của nước nhà cũng vẫn xảy ra khi không có sự chênh lệch mậu dịch (ví dụ, tổn thất sẽ bằng $EFGI$ nếu S_P thẳng đứng tại mức Q_2).

Tồn thất phúc lợi nước nhà do tham gia hiệp định hội nhập khu vực tỷ lệ với mức độ nhập khẩu từ nước đối tác. Ta cũng lưu ý rằng nếu thuế quan tối huệ quốc thấp hơn T , thì tồn thất phúc lợi do hiệp định hội nhập khu vực sẽ nhỏ hơn diện tích EFGI vì hàng nhập khẩu ít hơn từ nước đối tác và vì thuế suất thấp hơn.

Nước đối tác được lợi diện tích EFGJ, diện tích này nhỏ hơn so với tồn thất EFGI của nước nhà một lượng bằng diện tích tam giác GIJ. Lý do dẫn đến tồn thất ròng GIJ đối với tổng thể các thành viên hiệp định hội nhập khu vực là do lượng chênh hướng mậu dịch $Q_2 - Q_1$. Lượng chênh hướng mậu dịch này trước đây được nhập khẩu từ phần còn lại của thế giới với chi phí P_w nhưng giờ đây được sản xuất với chi phí biên cao hơn.

Chú thích

Chương này rút ra từ kết quả một dự án nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về hội nhập khu vực, phần lớn đã được tóm tắt trong ấn bản của Ngân hàng Thế giới (2000c), và trong các phần của chương 10 sách của Hoekman và Kostecki (2001). Tìm đọc thêm tài liệu tham khảo trong cả hai nguồn này và website www.worldbank.org/trade.

¹ Điều XXIV của GATT cho phép thành lập các hiệp định mậu dịch tự do và liên minh thuế quan nếu (a) các hàng rào thương mại sau khi hội nhập xét bình quân không gia tăng (điều XXIV.5); (b) toàn bộ thuế quan và các quy định khác về thương mại được bãi bỏ đối với gần như toàn bộ hoạt động giao thương hàng hoá trong một khoảng thời gian hợp lý (điều XXIV.8); và (c) các thoả thuận được thông báo cho Hội đồng WTO. Điều V của GATT cũng quy định tương tự rằng các hiệp định hội nhập phải bao trùm gần như toàn bộ khu vực xét theo số lĩnh vực hoạt động, khối lượng hoạt động thương mại chịu ảnh hưởng, và phương thức cung ứng; hiệp định phải quy định sẽ không có hay bãi bỏ gần như tất cả những biện pháp vi phạm sự đối xử quốc gia trong những lĩnh vực hoạt động có các cam kết cụ thể được thực hiện trong GATS; và hiệp định không dẫn đến hàng rào thương mại cao hơn chống lại các nước thứ ba.

² Nhiều nhà phân tích đánh đồng giữa chuyển hướng mậu dịch và chuyển giao thu nhập. Như ví dụ này cho thấy; hai khái niệm này không nhất thiết là như nhau, và chuyển giao thu nhập có thể xảy ra ngay cả khi không có sự chuyển hướng mậu dịch.

³ Hội nhập sâu sắc có nghĩa là các biện pháp vượt ra ngoài biên giới mà làm tăng mức độ cạnh tranh của mỗi nền kinh tế đối với các nhà cung ứng từ các nước thành viên khác. Điều này bao gồm sự hài hoà hay sự công nhận lẫn nhau về các tiêu chuẩn và quy định (ví dụ như các tiêu chuẩn và quy định sản xuất, các tiêu chuẩn vệ sinh v.v...)

⁴ Như lưu ý của Hoekman và Kostecki (2001), một trường hợp hiếm hoi là vụ Án Độ kiện Thổ Nhĩ Kỳ năm 1996. Án Độ phản đối Thổ Nhĩ Kỳ áp đặt hạn ngạch đối với hàng nhập khẩu dệt may, được yêu cầu vì Thổ Nhĩ Kỳ đã tham gia liên minh thuế quan với Liên minh châu Âu. Ban bồi thẩm WTO nhận thấy rằng các biện pháp của Thổ Nhĩ Kỳ không nhất quán với điều XI và XIII của GATT và bác bỏ lập luận của Thổ Nhĩ Kỳ cho rằng các biện pháp của họ phù hợp với điều XXIV của GATT. Khi kháng cáo, toà phúc thẩm giữ nguyên phán quyết của ban bồi thẩm về tính bất hợp pháp của hạn ngạch nhưng nhận thấy rằng việc diễn giải quy định của điều XXIV của ban bồi thẩm là có sai sót; toà phúc thẩm kết luận rằng ban bồi thẩm nên xác nhận ngay từ đầu rằng liệu hiệp định hội nhập khu vực có tuân thủ điều XXIV trước khi xem xét các điều khoản khác của GATT.