

# CẢI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

TS. LƯƠNG THU THỦY\*

**C**ải cách thể chế và hội nhập quốc tế là những vấn đề lớn, bao trùm các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá và xã hội.

Trên thế giới, cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu vừa qua đã khiến nhiều quốc gia bộc lộ những khiếm khuyết trong thể chế kinh tế (TCKT) và mô hình tăng trưởng, vì vậy, các quốc gia này đều phải có sự điều chỉnh để đáp ứng yêu cầu phát triển sau khủng hoảng. Hầu hết các nước từ Mỹ, châu Âu đến các nền kinh tế đang nổi đều thực hiện tái cơ cấu kinh tế gắn với cải cách TCKT để hướng tới nền kinh tế cân bằng và bền vững hơn.

## 1. Hội nhập kinh tế quốc tế và vấn đề cải cách TCKT ở Việt Nam

Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế (HNKTQT) đang tiến vào giai đoạn mới với cấp độ cao hơn và sâu hơn trong việc gia nhập WTO (Tổ chức Thương mại Thế giới). Bên cạnh triển khai và tiến tới hoàn tất các cam kết đã ký, Việt Nam đang đàm phán bảy Hiệp định Thương mại tự do (FTA) với các đối tác then chốt, trong đó nổi lên là Hiệp định đối tác kinh tế Chiến lược xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định đối tác toàn diện khu vực (RCEP), Hiệp Hội mậu dịch tự do châu Âu (EFTA) và Liên

minh châu Âu (EU). Do đó, chủ động, tích cực HNKTQT sẽ là động lực quan trọng thúc đẩy cải cách TCKT lên một bước mới. Các thoả thuận Việt Nam đang đàm phán đều có điểm chung: (1) Phạm vi cam kết rộng hơn, có nhiều đối tác tham gia hơn; (2) Mức độ cam kết sâu hơn, cắt giảm bảo hộ mạnh hơn và nhấn sâu hơn vào các chính sách bên trong (như TPP, FTA với EU); (3) Cam kết trong nhiều lĩnh vực mới mà Việt Nam chưa từng xử lý trong đàm phán và triển khai cam kết thương mại (như mua sắm Chính phủ, lao động...); (4) Thời gian cho chuẩn bị hoàn tất cam kết ngắn hơn.

### a. Đối với các doanh nghiệp nhà nước

Theo cam kết WTO, các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) ở Việt Nam thực hiện các hoạt động thương mại theo tiêu chí thị trường, mua sắm, thương mại của DNNN không phải là mua sắm Chính phủ.

Nhà nước không can thiệp trực tiếp hoặc gián tiếp vào hoạt động của DNNN, nhưng vẫn được can thiệp với tư cách một cổ đông của doanh nghiệp. Việt Nam chỉ bảo lưu đặc quyền thương mại của DNNN trong một số ít lĩnh vực (dầu thô, xăng dầu,

\* Học viện Tài chính



bằng - đĩa hình, thuốc lá...). Về cơ bản, Việt Nam đã đáp ứng và đang thực hiện nghiêm túc các cam kết này. Một số FTA Việt Nam đang đàm phán có cam kết về DNNN cao hơn cam kết WTO, đặc biệt là TPP, theo hướng: (1) Yêu cầu DNNN cạnh tranh bình đẳng với doanh nghiệp tư nhân (bao gồm tất cả DNNN chứ không chỉ DNNN thương mại như cam kết WTO); (2) Nhà nước không trợ cấp cho DNNN; (3) Minh bạch hoá quản lý DNNN.

Nội dung cam kết nói trên đang đặt ra những thách thức về TCKT:

Một là, cơ chế “xin - cho” thời gian qua đã thúc đẩy hình thành “khu vực kinh tế địa tô” (rent-seeking) thu lợi nhờ các đặc quyền/độc quyền kinh doanh. Việc xoá bỏ cơ chế này đang gặp nhiều trở lực do sức ỳ lớn của nhiều DNNN và các nhóm lợi ích hưởng lợi từ cơ chế này.

Hai là, chế độ quản trị của DNNN ở nước ta nhìn chung còn chịu ảnh hưởng của tàn dư cơ chế tập trung, kế hoạch hoá quan liêu, chưa quan tâm đến các tiêu chuẩn, thông lệ quốc tế trong quản trị doanh nghiệp; do đó, minh bạch hoá quản lý DNNN đặt ra yêu cầu cấp bách về đổi mới căn bản quản trị của DNNN.

Tuy có nhiều thách thức, nhưng các nội dung cam kết về cạnh tranh bình đẳng, minh bạch hoá quản lý DNNN cơ bản phù hợp với chủ trương, định hướng cải cách DNNN của Việt Nam. Dù không có cam kết này, Việt Nam vẫn phải đẩy mạnh cải cách DNNN nếu như muốn nâng cao hiệu quả của DNNN và tạo sân chơi cạnh tranh bình đẳng. Vì vậy, việc thực hiện các cam kết về DNNN có thể là một động lực tốt thúc đẩy nhanh hơn tiến trình

cải cách DNNN ở nước ta.

#### *b. Đối với mua sắm Chính phủ*

Mặc dù là thành viên WTO nhưng Việt Nam vẫn chỉ là quan sát viên của Hiệp định mua sắm Chính phủ của WTO (GPA). Do đó, sau khi hoàn tất ký TPP và FTA với EU, lần đầu tiên Việt Nam mở cửa thị trường mua sắm Chính phủ. Cam kết mua sắm Chính phủ trong đàm phán TPP và FTA Việt Nam - EU hiện có các nội dung chính: (1) Đấu thầu quốc tế rộng rãi ở cấp trung ương và địa phương (như EU yêu cầu mở cửa thị trường mua sắm Chính phủ đến cấp quận/huyện); (2) Áp dụng nguyên tắc không phân biệt đối xử sau khi hết giai đoạn chuyển đổi (không phân biệt nhà thầu trong nước và nước ngoài); (3) Áp dụng nguyên tắc không bù trừ, tức là không được ưu đãi cho các nhà thầu sử dụng nhiều hoặc có hàm lượng nội địa cao; (4) Quy trình, thông tin minh bạch; khuyến khích sử dụng phương tiện điện tử trong đấu thầu.

Tuy nhiên, Việt Nam cũng sẽ đối mặt với nhiều thách thức khi thực hiện vấn đề này:

Thứ nhất, mở cửa thị trường mua sắm Chính phủ là vấn đề không mới với các nước có thể chế thị trường hoàn thiện, song với Việt Nam là vấn đề mới khi hội nhập quốc tế. Ngay với WTO, Việt Nam cũng mới chỉ tham gia là quan sát viên chứ chưa có cam kết, do đó, sẽ gặp nhiều khó khăn cả về thể chế, năng lực và kinh nghiệm trong mở cửa lĩnh vực này.

Thứ hai, mua sắm Chính phủ ở Việt Nam có nhiều điểm khác biệt với các nước, không chỉ gồm mua sắm phục vụ các cơ quan công quyền mà còn có mua sắm phục vụ đầu tư phát triển và mua



sắm của DNNN có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước. Do đó, diện mua sắm Chính phủ ở Việt Nam rất rộng, với quy mô tương đối lớn.

*Thứ ba*, đấu thầu rộng rãi đồng nghĩa với hạn chế tối thiểu chỉ định thầu (các cam kết thường loại trừ trong trường hợp cấp bách, an ninh, quốc phòng), trong khi chỉ định thầu ở nước ta tương đối nhiều do vẫn tồn tại cơ chế “xin - cho”. Vì vậy, khi mở cửa cho cạnh tranh tự do, chưa nói đến cam kết TPP hay FTA với EU, các doanh nghiệp Việt Nam khó có khả năng cạnh tranh với các doanh nghiệp nước ngoài.

*Thứ tư*, bên cạnh sửa đổi pháp luật về đấu thầu, xây dựng *Luật Đầu tư công*, cần có quy định, cơ chế theo dõi, giám sát chặt chẽ hơn sau đấu thầu (hậu kiểm).

#### c. Đối với vấn đề lao động

Lao động là vấn đề mới được đưa vào các đàm phán FTA thế hệ mới. Tuy là một vấn đề “phi thương mại” nhưng lao động có liên quan chặt chẽ với thương mại và có tác động đến TCKT - lao động (như tự do giao kết lao động, thoả ước lao động, giải quyết tranh chấp lao động, tổ chức công đoàn...). Tổ chức Công đoàn thế giới (ITUC) gần đây đã đưa ra một bản dự thảo chương Lao động và cơ chế giải quyết tranh chấp liên quan đến lao động cho đàm phán TPP dựa trên FTA giữa Mỹ với Peru. Dự thảo này được một số thành viên TPP ủng hộ như Mỹ, Ôt-xtrây-li-a, Niu Di-lân... Do đó, bản dự thảo này sẽ có tác động nhất định đến nội dung cam kết về lao động trong TPP. Nội dung dự thảo chương Lao động chủ yếu hướng các nước vào các ràng buộc: (1) Tuân thủ các công ước về lao động

của Tổ chức Lao động thế giới (ILO); (2) Bảo đảm các điều kiện lao động “có thể chấp nhận được”; (3) Cấm xuất, nhập khẩu hàng hoá được sản xuất từ lao động cưỡng bức, lao động trẻ em; (4) Bảo đảm quyền khởi kiện và giải quyết tranh chấp lao động; (5) Bảo đảm quyền tự do lập hội trong lĩnh vực lao động...

Những yêu cầu về bảo đảm quyền lao động trong TPP dựa trên các công ước của ILO cơ bản phù hợp với chính sách, pháp luật của Việt Nam về lao động và bảo vệ quyền lợi người lao động. Việt Nam đã phê chuẩn 18 công ước của ILO, trong đó có 5 trong 8 công ước liên quan đến các vấn đề lao động cơ bản. Như vậy, Việt Nam có thể đáp ứng được phần lớn các yêu cầu liên quan đến công ước ILO trong TPP. Tuy nhiên, trong WTO và các FTA đã ký, Việt Nam chưa đề cập vấn đề lao động nên không tránh khỏi khó khăn trong việc tiếp cận vấn đề này. Về thể chế, chúng ta có *Bộ luật Lao động* khá tiến bộ theo tiêu chuẩn của ILO, nhưng cơ chế thực hiện lại rất yếu. Hơn nữa, cam kết quyền lập hội nếu được triển khai sau này sẽ tạo sức ép lớn đến tổ chức công đoàn. Nếu công đoàn không phát huy tốt vai trò, có thể thúc đẩy người lao động dùng các quyền này để lập các tổ chức khác của người lao động.

#### d. Một số vấn đề khác

Về *đầu tư*, các đề xuất của một số nước, nhất là Mỹ trong đàm phán đầu tư trong TPP chủ yếu hướng đến tạo thêm nhiều quyền hơn cho các nhà đầu tư nước ngoài, nhất là cơ chế giải quyết tranh chấp giữa nhà nước - nhà đầu tư. Cơ chế này cho phép các tập đoàn nước ngoài có quyền kiện lên các tòa án quốc tế về vấn đề môi trường,



sử dụng đất, y tế và các quy định khác của nước nhận đầu tư làm ảnh hưởng đến “lợi nhuận dự kiến” của nhà đầu tư. Kinh nghiệm thực thi Hiệp định Thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA) cho thấy hầu hết các tranh chấp nhà nước - nhà đầu tư liên quan đến chính sách môi trường (như quy định môi trường trong khai khoáng, dầu khí), y tế, bảo đảm sức khỏe cộng đồng... Đây là một thách thức lớn với Việt Nam, bởi thực tế, nhiều nhà đầu tư nước ngoài đánh giá môi trường chính sách và quy định đầu tư của Việt Nam hay thay đổi và thiếu nhất quán. Do đó, Việt Nam cần nỗ lực rất lớn trong nâng cao năng lực xây dựng và thực thi chính sách, quy định đầu tư cũng như am hiểu sâu quy định, thông lệ quốc tế về xử lý tranh chấp với nhà đầu tư để có thể bảo vệ lợi ích chính đáng.

Về sở hữu trí tuệ, sau khi gia nhập WTO, Việt Nam đã sửa đổi *Luật Sở hữu trí tuệ* để tuân thủ các quy định của Hiệp định về các khía cạnh liên quan đến quyền sở hữu trí tuệ (TRIPS). Trong vòng đàm phán U-rugoa, TRIPS đã phản ánh nhiều lợi ích của các nước xuất khẩu sản phẩm sở hữu trí tuệ, do đó TRIPS thực chất đã là ngưỡng cao đối với các nước đang phát triển.

Trong các FTA song phương và khu vực, một số nước phát triển luôn yêu cầu các nước áp dụng các quy định sở hữu trí tuệ cao hơn hiệp định TRIPS (TRIPS+). Vì vậy, trong các FTA Việt Nam đang đàm phán như TPP và FTA với EU, vấn đề sở hữu trí tuệ cũng được đưa ra theo hướng TRIPS+. Cụ thể: tăng quyền của chủ sở hữu, kéo dài thời gian bảo hộ độc quyền sáng chế (như duy trì các đặc quyền dữ liệu thử nghiệm của dược phẩm,

nông hoá phẩm); tăng cường bảo hộ nhãn hiệu hàng hóa, quyền tác giả và sáng chế; giảm các điều kiện đăng ký bảo hộ, tăng cường các biện pháp thực thi; mở rộng bảo hộ chỉ dẫn địa lý cho nhiều sản phẩm tương tự như bảo hộ nhãn hiệu thương mại...

Nhiều nghiên cứu đến nay cho rằng các quy định về sở hữu trí tuệ trong đàm phán TPP sẽ tác động bất lợi cho Việt Nam, nhất là trong lĩnh vực dược phẩm. Vì vậy, vấn đề đặt ra là không chỉ sửa đổi *Luật Sở hữu trí tuệ* theo các cam kết về sở hữu trí tuệ mà cần có các thể chế, quy định bảo vệ lợi ích chính đáng của xã hội, cộng đồng, đặc biệt là hỗ trợ các đối tượng dễ bị tổn thương trước tác động của các cam kết sở hữu trí tuệ (ví dụ, chế độ bảo hiểm y tế, y tế cộng đồng, đối tượng chính sách...).

## 2. Những vấn đề đặt ra đối với cải cách TCKT của Việt Nam trong HNKTQT

Thực tiễn đổi mới gần 30 năm qua ở nước ta đã chứng minh cải cách TCKT gắn với đẩy mạnh HNKTQT là lựa chọn đúng đắn. Để tạo “sức bật” mới cho Việt Nam trong thời gian tới, cần tiếp tục cải cách và hoàn thiện TCKT thị trường định hướng XHCN, theo đó, cần:

*Một là, đổi mới về nhận thức.*

Đổi mới và cải cách TCKT là yêu cầu khách quan và hết sức cấp bách đối với sự phát triển của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay bởi hai lý do:

- Xuất phát từ nhu cầu phát triển của đất nước. Theo đánh giá của World Bank (năm 2012), trong 50 năm qua, chỉ có 13 nước trong số các nước thu nhập trung bình thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình. Có nhiều



nguyên nhân, trong đó một nguyên nhân chính là sự khác biệt về TCKT. Các thể chế đóng vai trò quan trọng cấu thành nên nguồn vốn xã hội, là “phần mềm” (software) dẫn dắt phát triển xã hội, giúp phân bổ và sử dụng hiệu quả các nguồn lực xã hội.

Bẫy thu nhập trung bình là thách thức chung của tất cả các nước thu nhập trung bình. Việt Nam vừa đạt được mức thu nhập trung bình nên không phải là ngoại lệ. Từ kinh nghiệm của các nước đã thành công và không thành công trong vượt qua bẫy thu nhập trung bình, không có sự lựa chọn nào khác là Việt Nam cần đẩy mạnh cải cách, trong đó cải cách TCKT là then chốt để tạo động lực cho chuyển đổi mô hình tăng trưởng, bứt phá vươn lên khỏi bẫy thu nhập trung bình.

- Xuất phát từ yêu cầu chủ động, tích cực hội nhập quốc tế. Chủ động, tích cực hội nhập quốc tế thực chất là chấp nhận thực hiện và tham gia kiến tạo các “luật chơi” quốc tế. HNKTQT sâu rộng làm thay đổi sâu sắc các mối quan hệ sản xuất - kinh tế, đòi hỏi phải điều chỉnh về TCKT trong nước để tương thích với các luật chơi mới. Cải cách TCKT ở trong nước trước hết là để phù hợp với các cam kết đã ký, nhưng quan trọng hơn là để khai thác tốt nhất các lợi ích của hội nhập quốc tế phục vụ phát triển đất nước.

Cải cách TCKT trong điều kiện chủ động, tích cực HNKTQT không đơn giản là điều chỉnh quy định, pháp luật phù hợp với cam kết hội nhập mà quan trọng hơn đó là một tiến trình cải cách đồng bộ các TCKT nhằm khai thác tốt nhất các lợi ích của hội nhập quốc tế. TCKT chúng ta cần đạt tới trong cải cách, đổi mới là

TCKT hội nhập với 3 cấu thành:

- Các TCKT tương thích và tuân thủ các cam kết hội nhập quốc tế (như điều chỉnh, hoàn thiện pháp luật kinh tế phù hợp với các cam kết hội nhập).

- Các thể chế phòng vệ nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng, giảm thiểu các tác động không thuận lợi khi thực hiện các cam kết hội nhập (ví dụ, các thể chế chống độc quyền, bảo vệ cạnh tranh lành mạnh; các tiêu chuẩn công nghệ - môi trường; hỗ trợ các đối tượng dễ tổn thương...).

- Các thể chế hỗ trợ để tranh thủ cơ hội, lợi ích của hội nhập quốc tế (ví dụ, các thể chế khuyến khích cạnh tranh, sáng tạo, đổi mới công nghệ...).

*Hai là, định vị vai trò thị trường và Nhà nước để xây dựng một kết cấu TCKT hiệu quả.*

TCKT nước ta đang xây dựng là “TCKT thị trường định hướng XHCN”. Cần xác định rõ đâu là yếu tố “thị trường”, đâu là “định hướng XHCN”. TCKT của Việt Nam có đặc thù, nhưng trước hết cần theo dòng chảy chung của nhân loại. “Kinh tế thị trường” là phương thức phát triển kinh tế chung của thế giới hiện nay, phải chăng “định hướng XHCN” là nói đến bản chất và vai trò của Nhà nước ta. Với cách tiếp cận như vậy và trên cơ sở kinh nghiệm của các nước, có thể phân định rõ vai trò của thị trường và Nhà nước trong kết cấu TCKT ở nước ta như sau:

*Thứ nhất, tôn trọng quy luật của thị trường, để thị trường giữ vai trò quyết định phân bổ hiệu quả các nguồn lực. Trong HNKTQT, Nhà nước có vai trò quan trọng nhưng doanh nghiệp và xã hội giữ vai trò quyết định thành công và hiệu quả của hội*



nhập. Vì vậy, cần tạo dựng được các thể chế thị trường hiện đại để khơi dậy và giải phóng tối đa tiềm năng sáng tạo và sức sản xuất của toàn xã hội. Trong điều kiện hội nhập quốc tế, việc xây dựng TCKT thị trường được thể hiện đồng thời dưới hai góc độ: (1) Đẩy mạnh hội nhập quốc tế: các cam kết hội nhập quốc tế sẽ dẫn lái kinh tế Việt Nam theo quỹ đạo kinh tế thị trường hiện đại, do đó sẽ tạo động lực lớn để đẩy mạnh cải cách TCKT thị trường định hướng XHCN và nâng cao năng lực cạnh tranh trong hầu hết các lĩnh vực kinh tế. (2) Có các thể chế củng cố các nền tảng cơ bản của kinh tế thị trường, như quyền tài sản, quyền tự do kinh doanh, cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh. Việc đẩy mạnh cải cách DNNN đi đôi với phát triển doanh nghiệp dân doanh là một trong những trọng tâm. Vì vậy, việc đổi mới và kiện toàn thể chế, đặc biệt là đổi mới quản trị cho DNNN là hết sức quan trọng và cấp bách để tạo dựng môi trường cạnh tranh lành mạnh, thúc đẩy phát triển các thể chế thị trường.

*Thứ hai, chú trọng kinh tế nhà nước.* Nhà nước ta mang bản chất Nhà nước của nhân dân lao động, vì vậy, để phát huy bản chất của Nhà nước trong lĩnh vực kinh tế trong điều kiện hiện nay, Nhà nước nên tập trung làm tốt các chức năng cốt lõi: ổn định kinh tế vĩ mô, bảo vệ các nền tảng tích cực của kinh tế thị trường; khắc phục, sửa chữa các khiếm khuyết và thất bại của thị trường nhằm bảo đảm phân bổ hiệu quả hơn các nguồn lực; thực hiện tốt các chức năng xã hội nhằm bảo đảm công bằng và tiến bộ xã hội.

*Ba là, cải cách và thực thi TCKT.*

TCKT của Việt Nam thực chất vẫn là một TCKT đang chuyển đổi, đang trong quá trình xây dựng và hoàn thiện, do đó không tránh khỏi bất cập. HNKTQT là một động lực quan trọng thúc đẩy từ bên ngoài, nhưng chưa đủ, bởi quan trọng hơn là động lực từ bên trong. Nhiều nước, nhất là các nước NIC cũng từng trải qua giai đoạn phát triển với những thách thức tương đồng với Việt Nam như hiện nay, nhưng họ vẫn vượt qua để tạo dựng được TCKT. Trong số nhiều yếu tố, có lẽ có một trong những yếu tố then chốt là bộ máy nhà nước vững mạnh và hiệu quả dựa trên nền tảng:

- Kỷ cương pháp luật và kỷ cương cải cách, cần quy định chặt chẽ tiêu chuẩn và trách nhiệm của công chức, đánh giá đúng năng lực công chức...

- Hệ thống đãi ngộ, khuyến khích (incentives) hiệu quả, chính là động lực quan trọng nhất của cải cách, bởi nó trực tiếp giải quyết vấn đề lợi ích, phát huy đúng mặt tích cực của TCKT thị trường.

Ở đây, kỷ cương và hệ thống đãi ngộ - khuyến khích chỉ phát huy hiệu quả cao nhất khi chúng gắn liền với nhau, bổ sung và tương trợ lẫn nhau. Bởi kỷ cương nếu không có đãi ngộ dễ rơi vào kìm kẹp, triệt tiêu sáng tạo và động lực cải cách; ngược lại đãi ngộ không đi đôi với kỷ cương dễ dẫn đến lãng phí, thiếu hiệu quả và trì trệ. Vì vậy, chỉ có đột phá trong chế độ đãi ngộ - khuyến khích đi đôi với kỷ cương, đánh giá công chức mới tạo được chuyển biến thực chất trong cải cách TCKT ở nước ta □

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Vụ Tổng hợp Kinh tế - Bộ Ngoại giao. Báo cáo tổng hợp về quá trình HNKTQT của Việt Nam, 2013.