

**PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM
TRUNG TÂM WTO**

ĐỀ TÀI

**GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ THAM VẤN CỘNG ĐỒNG DOANH NGHIỆP
VIỆT NAM TRONG ĐÀM PHÁN CÁC HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI TỰ DO**

Người thực hiện: Nguyễn Thị Thu Trang

Chức vụ: Giám đốc Trung tâm WTO

Đơn vị công tác Phòng Thương mại và
Công nghiệp Việt Nam

**Nghiên cứu được tài trợ thực hiện trong khuôn khổ Dự án “Nâng cao năng lực
phục vụ hội nhập quốc tế sâu rộng của Việt Nam đến 2020”**

(Mã dự án 00084305)

Mã tài trợ: 02/TTNC13/HNQT

Hà Nội, tháng 12/2013

**PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM
TRUNG TÂM WTO**

ĐỀ TÀI

**GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ THAM VẤN CỘNG ĐỒNG DOANH NGHIỆP
VIỆT NAM TRONG ĐÀM PHÁN CÁC HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI TỰ DO**

Người thực hiện: Nguyễn Thị Thu Trang

Chức vụ: Giám đốc Trung tâm WTO

Đơn vị công tác: Phòng Thương mại và Công
nghiệp Việt Nam

Chữ ký xác nhận:

**Nghiên cứu được tài trợ thực hiện trong khuôn khổ Dự án “Nâng cao năng lực
phục vụ hội nhập quốc tế sâu rộng của Việt Nam đến 2020”**

(Mã dự án 00084305)

Mã tài trợ: 02/TTNC13/HNQT

Hà Nội, tháng 12/2013

LỜI NÓI ĐẦU

Việt Nam đang hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới thông qua các kênh hội nhập đa phương và song phương khác nhau, trong đó có việc đàm phán và ký kết các hiệp định thương mại tự do (FTA) với các đối tác thương mại quan trọng.

Trong quá trình đàm phán này, việc tham vấn thường xuyên và hiệu quả giữa Chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp có ý nghĩa quan trọng vào kết quả đàm phán cũng như thực thi các FTA này trong tương lai.

Ngày 20/1/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ra *Quyết định số 06/2012/QĐ-TTg về việc Tham vấn Cộng đồng Doanh nghiệp về các Thỏa thuận TMQT* chính thức công nhận vai trò và quyền được tham vấn của cộng đồng doanh nghiệp trong lĩnh vực này. Nói cách khác các doanh nghiệp Việt Nam từ đây đã có một cơ chế chính thức để tham gia cùng Nhà nước trong quá trình đàm phán và thực thi các thỏa thuận TMQT.

Cơ chế đã hình thành nhưng triển khai thế nào cho hiệu quả không phải là điều đơn giản. Sau hơn một năm triển khai thực hiện Quyết định 06/2012/QĐ-TTg, bên cạnh những thành công ban đầu tích cực, còn nhiều vấn đề vướng mắc cả trong cơ chế và năng lực tham vấn của các bên liên quan.

Vì vậy, cần thiết phải có một nghiên cứu nghiêm túc, bài bản, khoa học về các giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả của việc tham vấn giữa Chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp theo Quyết định 06/2012/QĐ-TTg. Nghiên cứu này sẽ đóng góp vào việc tăng cường chất lượng của các phương án đàm phán của Chính phủ Việt Nam cũng như góp phần vào các nỗ lực tăng cường năng lực hội nhập kinh tế của các doanh nghiệp, hiệp hội Việt Nam.

Nghiên cứu hướng tới mục tiêu (i) Xây dựng một bức tranh toàn cảnh về hiện trạng thực hiện việc tham vấn cho các đàm phán FTA ở Việt Nam hiện nay, từ đó có thể thấy rõ những ưu điểm và hạn chế của quá trình này; (ii) Phân tích nguyên nhân và tìm kiếm phương thức khả thi nhằm khắc phục các hạn chế, phát huy hơn nữa những ưu điểm trên cơ sở kinh nghiệm trong nước và quốc tế về các vấn đề tương tự; và (iii) Xác định và đề xuất các giải pháp về cơ chế và nâng cao năng lực nhằm triển khai hiệu quả việc tham vấn giữa Chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp trong các đàm phán FTA cả từ phía cộng đồng doanh nghiệp và các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Đề tài áp dụng các phương pháp nghiên cứu tổng hợp như: phân tích, tổng hợp, thống kê, hệ thống hóa, diễn giải – quy nạp. Bên cạnh đó, phương pháp điều tra xã hội học (điều tra doanh nghiệp, hiệp hội) và phương pháp chuyên gia (phỏng vấn, trao đổi chuyên gia) để tập hợp dữ liệu phục vụ nghiên cứu theo các phương pháp tổng hợp cũng được thực hiện.

Nghiên cứu được thực hiện bởi Trung tâm WTO thuộc Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam với sự hỗ trợ của Dự án “Nâng cao năng lực phục vụ hội nhập quốc tế sâu rộng của Việt Nam đến năm 2020” (CEFIIV) của Bộ Ngoại giao Việt Nam và UNDP.

MỤC LỤC

CHƯƠNG I.....	8
HIỆN TRẠNG SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG DOANH NGHIỆP VÀO QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN CÁC HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI TỰ DO CỦA VIỆT NAM ..	8
I. Khái niệm và ý nghĩa của việc tham vấn chính sách TMQT	8
1. Khái niệm tham vấn chính sách TMQT.....	8
1.1. Khái niệm	8
1.2. Chủ thể tham vấn.....	10
1.3. Đối tượng của tham vấn	11
1.4. Hình thức tham vấn	12
1.5. Mục tiêu tham vấn.....	12
2. Ý nghĩa của việc tham vấn chính sách TMQT	13
2.1. Ý nghĩa của việc tham vấn từ góc độ của các cơ quan Chính phủ.....	13
2.2. Ý nghĩa đối với doanh nghiệp	16
II. Về hoạt động tham vấn chính sách thương mại nói chung ở Việt Nam.....	18
1. Về cơ chế đề của công chúng, doanh nghiệp tham gia vào quá trình hoạch định, thực thi chính sách pháp luật nội địa	19
1.1. Cơ chế chung	19
1.2. Cơ chế riêng đối với tham vấn doanh nghiệp.....	20
2. Hiện trạng hoạt động tham vấn trong chính sách, pháp luật thương mại nội địa của Việt Nam	21
2.1. Kết quả.....	21
2.2. Đánh giá.....	22
3. Những bài học từ hiện trạng hoạt động tham vấn chính sách nói chung ở VN	26
3.1. Bài học từ các thành công.....	26
3.2. Bài học từ các bất cập.....	27
III. Hiện trạng cơ chế tham vấn chính sách TMQT ở VN	29
1. Tình hình trước QĐ 06/2012/QĐ-TTg - Giai đoạn đàm phán WTO, các FTAs trong khu vực ASEAN.....	29
2. Cơ chế tham vấn chính sách TMQT theo Quyết định 06/2012/QĐ-TTg.....	31
IV. Hiện trạng thực tiễn tham vấn chính sách TMQT ở Việt Nam	42

1. Hiện trạng tham vấn doanh nghiệp trong quá trình đàm phán WTO, các FTAs trong khu vực ASEAN.....	42
2. Hiện trạng thực tiễn tham vấn doanh nghiệp sau khi có Quyết định 06/2012/QĐ-TTg	44
CHƯƠNG II	52
CÁC GIẢI PHÁP NHẪM TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG THAM VẤN CHÍNH SÁCH THƯƠNG MẠI QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM	52
I. Hoạt động tham vấn chính sách thương mại trên thế giới và những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam	52
1. Khái quát chung	52
2. Các mô hình thực tế ở các nước có hoạt động tham vấn phát triển mạnh.....	53
2.1. Hoa Kỳ.....	53
2.2. Liên minh châu Âu	56
2.3. Một số nước khác	58
3. Tham vấn chính sách thương mại ở các nước đang phát triển	59
4. Phân tích bài học từ kinh nghiệm tham vấn chính sách TMQT ở các nước....	60
5. Đánh giá hiệu quả và phân tích các nguyên nhân của các thành công và tồn tại của hoạt động tham vấn ở Việt Nam	65
5.1. Đối với tham vấn chung	65
5.2. Đối với tham vấn trong thực tế hoạt động của VCCI.....	70
6. Những giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả tham vấn doanh nghiệp trong đàm phán các thỏa thuận TMQT của VN.....	74
6.1. Các đề xuất giải pháp về cơ chế	75
6.2. Giải pháp mở rộng phạm vi áp dụng của Cơ chế	76
6.3. Giải pháp tăng cường tính chi tiết của Cơ chế	80
7. Đề xuất giải pháp về nguồn lực	83
7.1. Giải pháp tăng cường nguồn lực thông tin	83
7.2. Giải pháp tăng cường nguồn lực vật chất.....	84
8. Giải pháp về năng lực	85
KẾT LUẬN	88
TÀI LIỆU THAM KHẢO	89

Danh mục Từ viết tắt

- EVFTA: Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh châu Âu
- EFTA: Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Khối EFTA
- TMQT: Thương mại quốc tế
- TPP: Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương
- VCCI: Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
- VCUFTA: Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh thuế quan Nga-Belarus-Karzakstan
- WTO: Tổ chức Thương mại Quốc tế

CHƯƠNG I

HIỆN TRẠNG SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG DOANH NGHIỆP VÀO QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN CÁC HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI TỰ DO CỦA VIỆT NAM

I. Khái niệm và ý nghĩa của việc tham vấn chính sách TMQT

Việc Chính phủ thực hiện lấy ý kiến cộng đồng doanh nghiệp và công chúng đối với các ý tưởng, định hướng hoặc dự thảo chính sách nói chung và chính sách TMQT nói riêng của Chính phủ đang trở thành một phần của quá trình quản trị công của bất kỳ một Nhà nước dân chủ nào trên thế giới.

Từ góc độ ngược lại, việc cộng đồng doanh nghiệp và công chúng chủ động thực hiện các hoạt động vận động chính sách với Chính phủ, để tiếng nói và quan điểm của họ được biết đến trong quá trình các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cũng đang được đẩy mạnh, thậm chí trở thành một hình thức sinh hoạt chính trị quan trọng ở nhiều nước.

Trong khuôn khổ nghiên cứu này, “tham vấn chính sách TMQT” được sử dụng để chỉ quá trình nói trên từ cả hai góc độ.

1. Khái niệm tham vấn chính sách TMQT

1.1. Khái niệm

Theo cách hiểu thông dụng nhất, tham vấn chính sách TMQT là quá trình trao đổi thông tin và ý kiến giữa Chính phủ (các cơ quan có thẩm quyền) và cộng đồng doanh nghiệp trong quá trình hoạch định, đàm phán các cam kết TMQT.

Tham vấn có thể xuất phát từ sáng kiến chủ động của Chính phủ - khi cơ quan có thẩm quyền chủ động cung cấp thông tin và/hoặc lấy ý kiến cộng đồng doanh nghiệp cho các dự thảo chính sách, phương án đàm phán TMQT. Tham vấn cũng có thể xuất phát từ hành động của các doanh nghiệp hoặc các đối tượng khác khi họ có nhu cầu nêu ý kiến và để các chính sách thương mại phản ánh đầy đủ các ý kiến và lợi ích của họ.

Ở Việt Nam, Quyết định 06/2012/QĐ-TTg ngày 20/1/2012 – văn bản pháp luật thiết lập cơ chế tham vấn chính thức và bắt buộc giữa cộng đồng doanh nghiệp với Cơ quan đàm phán của Chính phủ trong các đàm phán TMQT ở Việt Nam – không có định nghĩa về việc tham vấn.

Tuy nhiên, thông qua các quy định cụ thể về các quyền và trách nhiệm của các cơ quan và doanh nghiệp trong quá trình tham vấn tại Quyết định này, có thể hiểu việc tham vấn bao gồm các hoạt động:

- Đối với cơ quan Nhà nước: tham vấn là cung cấp thông tin về đàm phán TMQT và tiếp thu, xử lý các ý kiến góp ý của doanh nghiệp và hiệp hội về các đàm phán này.
- Đối với doanh nghiệp: tham vấn là tham gia ý kiến, đề xuất các vấn đề liên quan tới nội dung và phương án đàm phán hoặc các yêu cầu phải đặt ra cho đối tác/cần lưu ý trong quá trình đàm phán.

Trên thế giới, tham vấn cũng được hiểu với nghĩa tương tự.

Ví dụ, theo Tài liệu cơ bản về Tham vấn công chúng của OECD thì *“Tham vấn công chúng, hoặc tham vấn, là quá trình pháp lý mà qua đó ý kiến của công chúng về các vấn đề sẽ ảnh hưởng đến họ được tập hợp. Mục tiêu cơ bản của tham vấn là tăng cường tính hiệu quả, minh bạch và sự tham gia của công chúng vào các chính sách, pháp luật hay các dự án có quy mô lớn. Tham vấn thường bao gồm việc thông tin (công khai về vấn đề cần tham vấn), tham vấn (quá trình thông tin, trao đổi hai chiều) cũng như tham gia (các nhóm lợi ích khác nhau tham gia vào quá trình soạn thảo chính sách, pháp luật)”*¹.

Trong thực tiễn quốc tế, tham vấn nói chung và tham vấn về chính sách thương mại quốc tế nói riêng được thể hiện ở hai góc độ:

- Từ góc độ Chính phủ, tham vấn được nhấn mạnh như một yêu cầu bắt buộc về minh bạch và dân chủ của quá trình quản trị công và vì vậy hoạt động này thường được thực hiện xuyên suốt, thường xuyên và theo các quy trình cụ thể trong các giai đoạn khác nhau của quá trình hoạch định, xây dựng chính sách hay đàm phán quốc tế.
- Từ góc độ của doanh nghiệp, tham vấn thường được biết tới dưới các hình thức vận động chính sách – policy advocacy (hay vận động hành lang - lobbying, quan hệ công chúng – public affairs), bao gồm tất cả các hoạt động được thực hiện bởi các cá nhân, tổ chức khác nhau nhằm tác động đến các cơ quan Nhà nước và chủ thể khác có thẩm quyền trong việc ban hành và thực thi chính sách, pháp luật từ đó gây ảnh hưởng đến các hoạt động/hành động hay quyết sách của các cơ quan này.

¹ **“Public consultation**, or simply **consultation**, is a regulatory process by which the public's input on matters affecting them is sought. Its main goals are in improving the efficiency, transparency and public involvement in large-scale projects or laws and policies. It usually involves *notification* (to publicise the matter to be consulted on), *consultation* (a two-way flow of information and opinion exchange) as well as *participation* (involving interest groups in the drafting of policy or legislation)”. Background Document on Public Consultation – OECD Code 10/3/2006.

Nói một cách đơn giản, vận động chính sách là việc tác động đến cơ quan có thẩm quyền theo cách hình thức khác nhau để có được những chính sách phù hợp với mong muốn của người vận động.

1.2. Chủ thể tham vấn

Từ khái niệm về tham vấn chính sách TMQT như đề cập ở trên, chủ thể của quá trình này bao gồm 03 nhóm:

- *Nhóm các Đơn vị có thẩm quyền đàm phán, ký kết, thông qua, ban hành, áp dụng chính sách TMQT:*

Nhóm này tập hợp các chủ thể có quyền năng nhất định trong việc hoạch định chính sách, đàm phán các cam kết TMQT.

Tùy theo quy định pháp luật và hệ thống thể chế của mỗi nước liên quan tới đàm phán các cam kết TMQT mà các đơn vị có mặt trong nhóm này cũng khác nhau.

Ví dụ: Ở Việt Nam, nhóm này bao gồm Đoàn đàm phán của Chính phủ (Cơ quan trực tiếp đàm phán), Chính phủ (Cơ quan quản lý thống nhất về đàm phán), các Bộ (có thành viên trong Đoàn đàm phán, phụ trách về từng lĩnh vực đàm phán cụ thể thuộc chuyên môn của mình) và Quốc hội (Cơ quan thông qua/phê chuẩn các Hiệp định thương mại mà Chính phủ ký tắt).

Ở Hoa Kỳ, nhóm này bao gồm Đại diện thương mại Hoa Kỳ (USTR – Cơ quan được pháp luật Hoa Kỳ trao thẩm quyền đàm phán các Hiệp định mở cửa thương mại), các Bộ (phối hợp với cơ quan đầu mối là USTR trong các đàm phán liên quan tới lĩnh vực đặc thù của Bộ), Tổng thống (người đứng đầu nội các và có quyết định quan trọng đối với đàm phán); Nghị viện Hoa Kỳ (cơ quan phê chuẩn các Hiệp định đã được Chính phủ ký tắt).

- *Nhóm các tổ chức, cá nhân vận động/tham gia ý kiến về các chính sách TMQT:*

Nhóm này phần lớn là các doanh nghiệp (chủ thể suy đoán có các quyền và nghĩa vụ liên quan và bị ảnh hưởng trực tiếp từ các chính sách TMQT). Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, ví dụ khi các chính sách thương mại có ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp tới lợi ích của các nhóm khác trong xã hội (người lao động, bệnh nhân, bảo vệ môi trường...), những đối tượng này cũng trở thành các chủ thể của hoạt động tham vấn.

Trên thế giới, trong tham vấn chính sách TMQT, việc tham vấn chủ động từ doanh nghiệp, công chúng là rất phổ biến, thông qua nhiều hình thức khác nhau, thậm chí đã phát triển thành công nghệ và hình thành một đội ngũ làm vận động hành lang chuyên nghiệp.

1.3. Đối tượng của tham vấn

Đối tượng của tham vấn được xem xét trong trường hợp này là các chính sách TMQT.

Cùng với sự phát triển của thương mại và hội nhập, các “chính sách TMQT” được hiểu theo nghĩa ngày càng rộng hơn. Cho đến nay, chính sách TMQT có thể bao gồm:

- Các chính sách, pháp luật nội địa (của một nước) có ảnh hưởng hoặc tác động đến hoạt động thương mại của các nước khác tại nước đó (hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm cả hoạt động đầu tư, thương mại hàng hóa, dịch vụ, khía cạnh thương mại của các hoạt động khác).
- Các cam kết TMQT (mở cửa thị trường, bảo hộ đầu tư, tránh đánh thuế hai lần...).
- Các quy tắc/nguyên tắc/quy định TMQT (trong các Công ước/Điều ước/Thỏa thuận quốc tế...) có ảnh hưởng hoặc liên quan đến hoạt động thương mại.

Đến lượt mình, TMQT cũng có phạm vi ngày càng rộng hơn (có thể nhìn thấy khá rõ qua phạm vi, kết cấu và các vấn đề/chế định được đề cập trong các Hiệp định mở cửa thương mại thời gian gần đây), bao gồm:

- Các chế định thương mại truyền thống: thương mại hàng hóa, thương mại dịch vụ;
- Các chế định thương mại hiện đại: các khía cạnh liên quan đến thương mại của quyền sở hữu trí tuệ, các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại;
- Các chế định có liên quan tới thương mại: lao động, môi trường, pháp luật cạnh tranh, mua sắm công...

Với sự gia tăng của các hoạt động TMQT cũng như các thỏa thuận, đàm phán tự do hóa thương mại ở các cấp độ khác nhau (song phương, đa phương, khu vực, toàn cầu) nhằm thiết lập ngày càng nhiều hơn các hành lang, khung khổ pháp lý, chính sách nhằm thúc đẩy hoạt động thương mại, các hoạt động tham vấn chính sách thương mại cũng gia tăng mạnh trên thế giới.

1.4. Hình thức tham vấn

Với tính chất là việc trao đổi thông tin – quan điểm giữa Chính phủ và doanh nghiệp về các chính sách thương mại, tham vấn có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau. Về cơ bản, có thể nhóm các hình thức tham vấn thành 02 nhóm:

Về cơ bản, có thể nhóm các hình thức tham vấn thành 02 nhóm:

- *Tham vấn trực tiếp:*

Nhóm này bao gồm các hình thức cho phép việc trao đổi thông tin – quan điểm giữa Chính phủ và doanh nghiệp một cách trực tiếp như các buổi hội thảo, tọa đàm, họp tham vấn về các đàm phán TMQT (trước và trong quá trình đàm phán).

- *Tham vấn gián tiếp:*

Nhóm này bao gồm tất cả các hình thức có thể được sử dụng để Nhà nước thông tin và nhận được thông tin từ cộng đồng doanh nghiệp, cũng như để cộng đồng doanh nghiệp có thể chuyển tải các ý kiến của mình đến các cơ quan liên quan và/hoặc để các ý kiến của họ được tiếp thu trong các chính sách, phương án đàm phán.

Theo nghĩa này, ở Việt Nam tham vấn gián tiếp có thể được thực hiện qua Công văn gửi các cơ quan có thẩm quyền, báo chí, đại diện phát biểu tại các diễn đàn có ảnh hưởng (bao gồm cả diễn đàn Quốc hội), các điều tra - nghiên cứu được công bố phục vụ mục tiêu thông tin cho cơ quan có thẩm quyền, các phương tiện thông tin điện tử (websites, emails...),...

1.5. Mục tiêu tham vấn

Mỗi nhóm chủ thể khác nhau có mục tiêu khác nhau khi tham gia vào quá trình tham vấn các chính sách TMQT.

Đối với nhóm cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, tham vấn trước hết là một nghĩa vụ mà họ phải thực hiện để đảm bảo tuân thủ đúng quy định pháp luật liên quan tới vấn đề thủ tục. Quan trọng và thực chất hơn, quá trình tham vấn là kênh để các cơ quan này thu thập thông tin và dữ liệu phục vụ cho việc hoạch định chính sách, đàm phán các cam kết TMQT.

Đối với nhóm doanh nghiệp và người dân, tham vấn có thể nhằm các mục tiêu khác nhau phù hợp với lợi ích và kỳ vọng của họ về chính sách TMQT. Cụ thể, tham vấn mà nhóm này thực hiện có thể hướng tới các mục tiêu:

- *Tham vấn/Vận động để được bảo hộ/bảo vệ khỏi cạnh tranh quốc tế*

Các cuộc vận động theo hướng này đều nhằm tạo ra hoặc duy trì các chính sách có tính bảo hộ trong TMQT.

- *Vận động ủng hộ tự do cạnh tranh để có thể tiếp cận tốt hơn thị trường nước ngoài*

Các cuộc vận động theo xu hướng này nhằm xóa bỏ các rào cản (thuế quan, phi thuế quan, các điều kiện với dịch vụ...) để việc tiếp cận thị trường nước ngoài được thuận lợi và cạnh tranh hơn.

2. Ý nghĩa của việc tham vấn chính sách TMQT

2.1. Ý nghĩa của việc tham vấn từ góc độ của các cơ quan Chính phủ

Ý nghĩa cho quá trình đàm phán

Đàm phán TMQT (đa phương và song phương) thuộc mô hình đàm phán phức tạp (trong liên hệ với mô hình đơn giản với tất cả các yếu tố mang tính đơn nhất). Điều này có thể thấy ở một hoặc cả 4 khía cạnh của đàm phán (bao gồm các vấn đề đàm phán, các bên tham gia, các cấp độ đàm phán và các mối liên hệ). Ví dụ, đàm phán thương mại trong khuôn khổ WTO hiện nay (Vòng Doha) được thực hiện cùng lúc trên nhiều vấn đề khác nhau, với nhiều bên tham gia (tất cả các thành viên WTO, phân nhóm hoặc không phân nhóm), ở nhiều cấp độ đàm phán (cấp cao, cấp chuyên gia, cấp không chính thức) và nhiều vòng đàm phán tác động qua lại liên kết với nhau.

Với tính chất phức tạp như vậy, đàm phán TMQT hiện đại đòi hỏi cơ quan đàm phán của Chính phủ phải có thông tin đầy đủ về nhiều vấn đề khác nhau, từ đó tính toán mức thương lượng cả gói hợp lý cho Việt Nam (có lợi đối với nền kinh tế nói chung và đối với các ngành sản xuất trong nước nói riêng) và chấp nhận được với đối phương. Nói cách khác, đàm phán TMQT đòi hỏi “nguyên liệu” về nội dung cho cả hai cấp độ phân tích (i) xác định các lợi ích liên quan, và (ii) xác định điểm cân bằng giữa các lợi ích khác nhau.

Đối với Việt Nam, những đàm phán thương mại trong tương lai (bao gồm cả đàm phán trong khuôn khổ WTO, đàm phán FTA...) chủ yếu là những đàm phán phức hợp (ít nhất là từ góc độ đối tượng/lĩnh vực đàm phán). Vì vậy, vấn đề thông tin phục vụ đàm phán (ở cả hai khía cạnh) là đặc biệt quan trọng.

Liên quan đến thông tin về các lợi ích liên quan (thông tin ở cấp độ (i)), về nguyên tắc, “lợi ích” được đề cập trong khuôn khổ các đàm phán TMQT được

hiều là những lợi ích chung của cả nền kinh tế. Tuy nhiên, trong thực tế ở tất cả các nước, bên cạnh những nhóm lợi ích công cộng (an ninh, môi trường...) vốn được xác định tương đối ổn định và lâu dài, “lợi ích” chung cần được xác định trong đàm phán TMQT được hình thành chủ yếu từ các nhóm lợi ích riêng biệt theo ngành hàng, lĩnh vực cụ thể. Chính ở đây, vai trò của các ngành sản xuất (các nhóm doanh nghiệp theo ngành hàng, lĩnh vực) trong việc cung cấp thông tin liên quan được đánh giá là quan trọng, nếu không nói là cơ bản. Thậm chí đối với nhiều nước, việc này còn bị lạm dụng để trở thành công cụ của các nhóm lợi ích có thế lực trong nền kinh tế, đặc biệt là các tập đoàn lớn hay các hiệp hội có hậu thuẫn chính trị mạnh mẽ.

Cần nhấn mạnh rằng mặc dù các lợi ích của ngành hay lĩnh vực cụ thể thường được hiểu là lợi ích của doanh nghiệp trong ngành hay lĩnh vực đó (và thực tế nhiều nước cũng chứng kiến sự phổ biến của hiện tượng này), trong nhiều trường hợp, lợi ích mà nhóm chủ thể này phản ánh đồng thời cũng là lợi ích tương ứng của các nhóm chủ thể xã hội khác liên quan (ví dụ người lao động trong ngành liên quan, những đối tượng được hưởng lợi từ sự phát triển của ngành...). Vì vậy lợi ích của từng ngành, từng lĩnh vực có thể không đơn thuần chỉ là lợi ích cục bộ của một nhóm các doanh nghiệp và do đó không phải lúc nào cũng mang ý nghĩa tiêu cực.

Liên quan đến thông tin phục vụ việc tìm kiếm điểm cân bằng giữa lợi ích của các nhóm (thông tin ở cấp độ (ii)), đây vốn là vấn đề gay gắt nhất trong các đàm phán thương mại cùng lúc về nhiều đối tượng, bởi nó đòi hỏi cơ quan đàm phán phải có sự thống nhất cao về mức mở cửa cả gói có thể chấp nhận được sau khi tính toán mức mở cửa của từng ngành sản xuất. Việc chấp nhận hy sinh một phần lợi ích của ngành này vì lợi ích của ngành hay lĩnh vực khác không bao giờ là đơn giản.

Vì vậy, để xác định mức độ ưu tiên giữa các bài toán lợi ích phức tạp này, cơ quan đàm phán không chỉ cần thông tin đầy đủ về các nhóm lợi ích liên quan (như đã đề cập trong phần trên) mà còn cần cả những lập luận, phản biện về các đề xuất về đối tượng ưu tiên, mức độ ưu tiên... Việc này sẽ không thể thực hiện được một cách hiệu quả nếu không có sự tham gia của chính các đối tượng có các quyền và lợi ích liên quan. Trong thực tế, chỉ khi có những lập luận, phản biện đầy đủ, nhiều chiều, từ các nhóm lợi ích khác nhau, cơ quan đàm phán mới có thể đi đến các quyết định về những vấn đề như thế này.

Tất nhiên, theo logic thông thường, ngành nào cũng muốn bảo vệ tối đa lợi ích của ngành mình với tất cả các lập luận, lý lẽ có thể và thông tin mà họ đưa ra phục vụ mục tiêu này, về cơ bản, mang tính chủ quan và bị ảnh hưởng bởi yếu tố lợi ích. Vấn đề quan trọng là ở chỗ với sự tham gia phản biện của họ, cơ quan đàm phán có đầy đủ thông tin về tất cả các yếu tố liên quan để từ đó có tính toán hợp lý nhất có thể. Nói cách khác, nếu không có sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp hoặc có nhưng không đầy đủ (thiếu một số ngành nhất định), việc tính toán về “điểm cân bằng lợi ích” của cơ quan đàm phán có thể bỏ qua những yếu tố quan trọng cần thiết để đạt được kết quả khách quan và phù hợp.

Tóm lại, sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp vào quá trình đàm phán các cam kết TMQT thông qua việc cung cấp thông tin về các lợi ích liên quan cũng như phản biện các lợi ích khác trái ngược là một hình thức quan trọng để các cơ quan đàm phán có “nguyên liệu” về nội dung cho các thương lượng, đàm phán liên quan. Việc này trước hết là quyền lợi của doanh nghiệp (làm cho cơ quan đàm phán biết đến lợi ích của mình và các lập luận bảo vệ lợi ích này). Tuy nhiên, xét một cách công bằng, bản thân các cơ quan đàm phán cũng có lợi về việc này bởi họ được cung cấp những thông tin làm dữ liệu cần thiết cho việc đàm phán. Ngoài ra, một cam kết thương mại hợp lý, với những tính toán đầy đủ và khoa học về các lợi ích liên quan, bên cạnh việc mang lại những lợi ích kinh tế, còn có tác động mạnh mẽ đến việc phân bổ nguồn lợi hợp lý giữa các nhà sản xuất, người tiêu dùng, Nhà nước và các loại hình phúc lợi xã hội.

Ý nghĩa cho quá trình thực thi

Đàm phán để đạt được các cam kết TMQT là một quá trình khó khăn. Tuy nhiên, thực thi các cam kết đó còn là một thử thách khó khăn hơn bởi nó liên quan đồng thời đến nhiều chủ thể và được thực hiện trong suốt một thời gian dài, với nhiều tác động tức thì và/hoặc lâu dài. Đối với các cơ quan Nhà nước, thực thi các cam kết là việc ban hành/không ban hành/rút lại các biện pháp nội địa (quy định hoặc thủ tục) để đảm bảo phù hợp với những nghĩa vụ đã cam kết. Đối với các doanh nghiệp, thực thi cam kết là việc phải tiến hành các hoạt động kinh doanh và cạnh tranh trong khung chính sách, pháp luật nội địa mà Nhà nước ban hành phù hợp với cam kết.

Về nguyên tắc, hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp luôn phải tuân thủ các quy định liên quan. Vì vậy, việc tuân thủ các quy định được ban hành là điều đương nhiên và do đó doanh nghiệp không thể tác động trực tiếp đến việc thực thi cam kết TMQT của Nhà nước.

Trên thực tế, sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp vào quá trình đàm phán, thực thi cam kết được thể hiện ở những khía cạnh khác tuy không trực tiếp nhưng có ảnh hưởng mạnh mẽ đến hiệu quả thực thi. Cụ thể, nếu các doanh nghiệp đã được chuẩn bị trước cho các kế hoạch mở cửa theo cam kết, tác động của mở cửa sẽ giảm hoặc ít nhất cũng được dự liệu để khắc phục, hoạt động kinh doanh của họ sẽ được tính toán để được tiến hành bình thường. Nếu đạt được điều này, việc thực thi cam kết của Chính phủ sẽ thuận lợi hơn mà không cần phải thực hiện các hình thức cưỡng chế bắt buộc (điều có thể gây ra xáo trộn làm thiệt hại đến các lợi ích kinh tế - xã hội khác) hoặc điều chỉnh chính sách (việc mà trong nhiều trường hợp có thể dẫn tới vi phạm các nghĩa vụ theo cam kết hoặc khiến cho những nỗ lực đàm phán để bảo hộ có điều kiện một ngành trong khi phải nhân nhượng những ngành khác trở thành vô nghĩa). Ngoài ra, ngay cả với trường hợp các doanh nghiệp không biết trước về cam kết nhưng khi những cam kết này có hiệu lực, họ được cung cấp thông tin, kiến thức đầy đủ và chính xác về mức độ mở cửa theo cam kết thì việc bố trí kế hoạch kinh doanh cũng có thể được thực hiện thuận lợi hơn so với trường hợp không hiểu rõ hoặc hiểu sai về cam kết mở cửa.

Với những lý do này, rõ ràng việc tạo điều kiện để các doanh nghiệp chủ động tham gia cơ chế đàm phán TMQT và thiết lập một cơ chế để cộng đồng này tham gia tích cực vào quá trình thực thi các cam kết quốc tế là yếu tố rất quan trọng để đảm bảo hiệu quả triển khai các cam kết quốc tế trong thực tiễn. Đúng từ góc độ này, không chỉ các doanh nghiệp được lợi và cả các cơ quan Chính phủ cũng thuận lợi và bớt khó khăn hơn khi thực thi các nghĩa vụ theo các cam kết quốc tế.

Lưu ý rằng sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp trong ở đây không chỉ dừng lại ở việc được phổ biến về các cam kết (cách thức mà Việt Nam đã thực hiện nhưng khá sơ sài và hiệu quả hạn chế) mà còn là việc đóng góp ý kiến xây dựng chính sách để thực thi cam kết theo cách thức tốt nhất (đặc biệt trong các trường hợp cần thiết phải linh hoạt mở cửa thị trường sớm hơn lộ trình, rộng hơn cam kết vì nhu cầu nội địa hoặc tận dụng độ mở của các cam kết để có biện pháp phù hợp nhất với lợi ích trong nước mà không vi phạm các cam kết).

2.2. Ý nghĩa đối với doanh nghiệp

Một sự tham gia có ý nghĩa vào việc hình thành luật chơi

Trong quá khứ, nội dung các hiệp định mở cửa thương mại lớn của Việt Nam trước đây đều mang dấu ấn của sự “áp đặt” theo cách này hoặc cách khác.

Đối với WTO, đó là những bộ nguyên tắc có sẵn (dưới dạng các nguyên tắc trong các hiệp định bắt buộc của WTO) và những cam kết mở cửa thị trường hàng hóa-dịch vụ có sẵn của các thành viên đã có trong WTO (dưới dạng các biểu cam kết hàng hóa – dịch vụ của từng nước thành viên WTO) mà các nước vào sau như Việt Nam chỉ có thể chấp nhận toàn bộ hoặc không. Từ phía mình, mặc dù Việt Nam có toàn quyền đưa ra các cam kết lời văn hoặc mở cửa theo quan điểm của mình, vị thế đàm phán một chiều (theo đó các nước đã là thành viên WTO có quyền từ chối cho Việt Nam làm thành viên WTO cho đến khi họ thỏa mãn với các nội dung bản chào của Việt Nam) không cho Việt Nam có nhiều lựa chọn trong đàm phán này.

Đối với các FTA trong khuôn khổ ASEAN, ASEAN+, sự tham gia sau của Việt Nam cùng với những sức ép về mặt chính trị khiến Việt Nam không có không gian đủ để đưa ra các cam kết mở cửa hoàn toàn tự do.

Chính vì vậy, giả sử doanh nghiệp có thể tham gia ý kiến trong quá trình đàm phán ký kết các hiệp định trước đây của Chính phủ thì hiệu quả của việc này cũng không thật đáng kể, nhìn từ góc độ “khả năng ảnh hưởng đến việc hình thành các chính sách TMQT trong tương lai”.

Mặc dù vậy, hiện tại, việc đàm phán và ký kết các hiệp định thương mại tự do của Việt Nam đang mang những đặc điểm mới xuất phát từ sự bình đẳng nhất định về vị thế đàm phán của Việt Nam với các nước đối tác trong quá trình hình thành các nguyên tắc, quy định, cam kết. Sự bình đẳng này có thể là tương đối và mang tính nguyên tắc là chủ yếu (trên thực tế, những đối tác có sức mạnh thương mại thường vẫn là đối tác cầm trịch trong các đàm phán thương mại tự do dù là song phương hay đa phương). Tuy vậy, nó cũng là cơ sở để Việt Nam chủ động hơn và có tiếng nói hơn trong việc hình thành các nội dung đàm phán. Cũng vì lý do này mà sự tham gia của doanh nghiệp trong quá trình hoạch định chính sách và xây dựng phương án đàm phán của Chính phủ Việt Nam, để từ đó các cam kết/chính sách TMQT của Chính phủ phản ánh các quan điểm lợi ích của doanh nghiệp cũng hiện thực hơn nhiều so với trước đây.

Từ góc độ này, việc các doanh nghiệp tham gia ý kiến với các cơ quan đàm phán các cam kết TMQT là một hình thức để doanh nghiệp đưa các quan điểm, lợi ích của mình vào các phương án đàm phán của Chính phủ, từ đó tác động tới nội dung các cam kết trong tương lai. Đây là cách thức không thể tốt hơn để chuẩn bị và bảo vệ cho lợi ích của doanh nghiệp trong tương lai, ở góc độ vĩ mô.

Một cơ sở tin cậy để xây dựng chiến lược kinh doanh

Trong một nền kinh tế hội nhập, hoạt động kinh doanh và tương lai phát triển của một doanh nghiệp không thể tách rời các cam kết TMQT liên quan (dù họ nhận thức hay không nhận thức được việc này). Điều này được thể hiện trước hết ở những ràng buộc từ môi trường pháp lý mà doanh nghiệp hoạt động trong đó, một môi trường được thiết lập bởi các quy định pháp lý mà rất nhiều trong số đó được ban hành dưới sức ép của các cam kết quốc tế về thương mại. Tiếp theo, năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp sẽ bị tác động không nhỏ từ việc thị trường trong nước được mở cửa ở mức độ nào và các yếu tố bảo hộ được giảm đi như thế nào. Đối với các doanh nghiệp xuất khẩu, tác động của cam kết rõ ràng hơn, tùy thuộc vào mức độ mở cửa thị trường của các nước nhập khẩu theo cam kết của họ với Việt Nam, bao gồm cả việc sử dụng các biện pháp rào cản (chống bán phá giá, chống trợ cấp, tự vệ, biện pháp kỹ thuật, vệ sinh dịch tễ...).

Vì vậy, nếu doanh nghiệp được tham gia từ đầu vào việc đàm phán các cam kết quốc tế, họ có thể có được những tiên liệu thích hợp trong sự thay đổi về môi trường kinh doanh cũng như những yếu tố tác động đến năng lực cạnh tranh của họ khi cam kết được thông qua và thực hiện. Điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc thiết lập chiến lược kinh doanh dài hạn của các doanh nghiệp. Nói cách khác, đây là sự “tham gia để tuân thủ”.

Từ góc độ tích cực hơn, việc tham gia vào cơ chế đàm phán các cam kết TMQT còn cho phép doanh nghiệp chủ động tác động đến kết quả của các đàm phán TMQT, thông qua đó tự mình quyết định tương lai mở cửa thương mại và quyết định việc hình thành chính các quy định, thủ tục pháp lý ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh của mình, tạo điều kiện tốt nhất cho triển vọng kinh doanh của doanh nghiệp mình cũng như của ngành liên quan. Nói một cách ngắn gọn, đây là sự “tham gia để điều chỉnh”.

Từ những phân tích nêu trên, có thể thấy tham vấn giữa doanh nghiệp và Chính phủ trong hoạch định chính sách, đàm phán và thực thi các cam kết TMQT có thể mang lại ý nghĩa thiết thực đối với chất lượng của các cam kết cũng như hiệu quả thực thi các cam kết này.

II. Về hoạt động tham vấn chính sách thương mại nói chung ở Việt Nam

Tham vấn chính sách TMQT là hoạt động mới được ghi nhận chính thức ở Việt Nam sau Quyết định 06/2012/QĐ-TTg ngày 20/1/2012 của Thủ tướng Chính phủ. Đây vẫn là sự tiếp nối có ý nghĩa của các chuyển biến tích cực trong

hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật thương mại nội địa ở Việt Nam trong thời gian qua.

Những gì đã và chưa làm được trong quá trình tham vấn chính sách pháp luật thương mại nội địa sẽ là những dữ liệu hữu ích cho việc phân tích, tìm kiếm giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động tham vấn này trong tương lai.

1. Về cơ chế để của công chúng, doanh nghiệp tham gia vào quá trình hoạch định, thực thi chính sách pháp luật nội địa

1.1. Cơ chế chung

Pháp luật về quy trình soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam đã ghi nhận việc tham vấn giữa Nhà nước và công chúng nói chung và doanh nghiệp nói riêng. Cụ thể, nghĩa vụ tham vấn của cơ quan Nhà nước và quyền tham vấn của người dân, doanh nghiệp được ghi nhận trong các văn bản sau:

- Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008

Luật này quy định chung về quyền tham gia của người dân vào quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật tại các điều khoản: Điều 3.3 về nguyên tắc minh bạch trong quá trình soạn thảo; Điều 4 về việc tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản pháp luật của các tổ chức và cá nhân cũng như trách nhiệm của cơ quan soạn thảo trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho việc góp ý này.

Quy định cụ thể về thủ tục tham vấn (lấy ý kiến và góp ý) được quy định trong các điều khoản cụ thể về từng giai đoạn khác nhau của quá trình soạn thảo cũng như về việc soạn thảo các loại văn bản pháp luật cụ thể.

- Nghị định 24/2009/NĐ-CP hướng dẫn Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Nghị định này cụ thể hóa các quy định về việc tham vấn trong từng trường hợp (giai đoạn, loại văn bản quy phạm pháp luật được soạn thảo).

Đặc biệt, Nghị định này có một quy định riêng liên quan tới việc tham vấn cho chủ thể đặc biệt là các doanh nghiệp.

Theo quy định của các văn bản này thì việc tham vấn giữa cơ quan soạn thảo với các tổ chức, cá nhân bên ngoài có thể thực hiện dưới các hình thức tham gia khác nhau của tổ chức, cá nhân vào quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể:

- Tham gia với tư cách thành viên vào Ban soạn thảo, Tổ biên tập của các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH, nghị định²;
- Tham gia vào các hoạt động phục vụ cho việc xây dựng dự thảo VBQPPL (tổng kết đánh giá tình hình thi hành pháp luật, khảo sát điều tra xã hội học, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội, tập hợp nghiên cứu tài liệu tham khảo, đánh giá tác động văn bản...)³;
- Tham gia góp ý vào các dự thảo VBQPPL khi cơ quan soạn thảo tổ chức lấy ý kiến⁴.

1.2. Cơ chế riêng đối với tham vấn doanh nghiệp

Cơ chế cho việc tham gia của doanh nghiệp vào quá trình xây dựng pháp luật, chính sách thương mại nội địa được quy định trong Nghị định 24/2009/NĐ-CP (không có cơ chế riêng cho tham vấn doanh nghiệp trong Luật). Mặc dù vậy, đây không hoàn toàn là quy định mới, trước đó, tại Nghị định 61/2005/NĐ-CP hướng dẫn Luật năm 2003 cũng đã có quy định tương tự.

Điều này cho thấy tính riêng biệt cũng như tính ổn định của việc tham vấn doanh nghiệp trong so sánh với tham vấn công chúng nói chung.

Cụ thể, Điều 27.4 Nghị định 24/2009/NĐ-CP quy định “*Đối với những dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi tới Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để lấy ý kiến của các doanh nghiệp.*”

Trong thời hạn là 20 (hai mươi) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam phải tổ chức lấy ý kiến của các doanh nghiệp; tổng hợp ý kiến và gửi đến Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được phân công chủ trì soạn thảo.”

Trong so sánh với quy định về việc lấy ý kiến công chúng nói chung, quy định về việc tham vấn doanh nghiệp đối với các dự thảo văn bản liên quan tới hoạt động kinh doanh – thương mại tại Nghị định này có đặc điểm sau:

² Điều 31 và 60 Luật ban hành VBQPPL

³ Điều 28, 31, 34 Nghị định 24/2009/NĐ-CP hướng dẫn Luật ban hành VBQPPL

⁴ Điều 35 Luật ban hành VBQPPL và Điều 27, 31, 34 Nghị định 24/2009/NĐ-CP hướng dẫn Luật ban hành VBQPPL

- Có một đầu mối riêng, tập trung cho việc tham vấn giữa doanh nghiệp và cơ quan soạn thảo, là Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.
- Có một thời hạn riêng để đơn vị đầu mối tập hợp/xây dựng ý kiến góp ý gửi cơ quan soạn thảo.
- Có các địa chỉ cụ thể trong việc tiếp nhận ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp thông qua Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.

Việc có riêng quy định về tham vấn doanh nghiệp liên quan tới các văn bản pháp luật về thương mại và hoạt động kinh doanh cho thấy sự đánh giá của các nhà lập quy về tầm quan trọng của việc tham vấn đối tượng này.

Từ góc độ định hướng chính sách, đây được coi là chuyển biến quan trọng so với cách nhận thức về phương pháp quản lý Nhà nước trước đây cũng như là một bước ngoặt trong tăng cường sự tham gia, phối hợp giữa doanh nghiệp và Nhà nước trong hoạch định chính sách thương mại nội địa. Và đây cũng đồng thời là căn cứ tốt cho việc tăng cường nhận thức cũng như hiệu quả hoạt động tham vấn doanh nghiệp trong các chính sách TMQT, một cấu thành cơ bản của chính sách thương mại nói chung.

2. Hiện trạng hoạt động tham vấn trong chính sách, pháp luật thương mại nội địa của Việt Nam

2.1. Kết quả

Tham vấn doanh nghiệp về các chính sách, pháp luật thương mại nội địa đã xuất hiện trong thực tiễn soạn thảo, ban hành các văn bản pháp luật ở Việt Nam từ cuối những năm 90, khá lâu trước khi điều này được ghi nhận chính thức trong Nghị định 61/2005/NĐ-CP.

Việc tham vấn vào thời điểm đó được thực hiện với tần suất và hiệu quả khá hạn chế. Mặc dù vậy, tham vấn thời kỳ này cũng đã có điểm nhấn rất đáng lưu ý với sự tham gia khá hiệu quả của cộng đồng doanh nghiệp (thông qua đại diện là Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam) vào quá trình soạn thảo Luật Doanh nghiệp 1999, văn bản được cho là đã tạo một bước ngoặt trong tư duy quản lý kinh tế cũng như thiết lập một khung khổ hoàn toàn mới cho hoạt động kinh doanh ở Việt Nam.

Từ thời điểm Nghị định 61/2005/NĐ-CP và sau này là Nghị định 24/2009/NĐ-CP có hiệu lực, hoạt động tham vấn doanh nghiệp đã được triển khai một cách bài bản hơn, với những cố gắng của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, đơn vị được giao làm đầu mối cho quá trình này.

Hiện chưa có thông kê đầy đủ nào về các kết quả hoạt động tham vấn doanh nghiệp do tất cả các hiệp hội, doanh nghiệp đã thực hiện trên phạm vi cả nước. Tuy nhiên, những dữ liệu về hoạt động này của VCCI (với tính chất là đơn vị đầu mối thực hiện việc lấy ý kiến doanh nghiệp với các dự thảo và cũng là đơn vị khởi đầu thực hiện việc tham vấn với tần suất, số lượng và phạm vi lớn nhất ở Việt Nam) có thể phản ánh một phần quan trọng về thực tiễn vấn đề này.

Theo thống kê của VCCI từ trong khoảng thời gian từ 2008-2011 thì các hoạt động tham vấn pháp luật thương mại nội địa được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau với những kết quả tương ứng như sau:

- Tham gia các Ban soạn thảo, Tổ biên tập, Hội đồng thẩm định: trung bình mỗi năm khoảng 6-7 Ban soạn thảo, Hội đồng thẩm định các văn bản quy phạm pháp luật.
- Gửi góp ý đối với các dự thảo: trung bình mỗi năm khoảng 50 dự thảo văn bản pháp luật.
- Tổ chức hội thảo lấy ý kiến: trung bình mỗi năm khoảng 20 hội thảo chính sách - pháp luật.
- Thông tin về các dự thảo: trang web Vibonline.com.vn (trung bình khoảng 7 triệu lượt truy cập/năm; đăng tải tổng cộng gần 400 dự thảo văn bản pháp luật và hàng nghìn ý kiến góp ý đối với các dự thảo này).
- Rà soát pháp luật hiện hành và kiến nghị sửa đổi: Chương trình rà soát 16 văn bản luật lớn về kinh doanh (thu hút được hơn 2.000 lượt đại biểu tham gia, 182 tham luận với 879 kiến nghị).

Về tổng thể, số lượng, tần suất và chất lượng các hoạt động tham vấn tăng dần theo thời gian, số văn bản nhận được ý kiến góp ý trực tiếp từ các doanh nghiệp đang sản xuất, kinh doanh cũng đang dần được cải thiện (bên cạnh những văn bản được chuyên gia bình luận từ góc độ lợi ích của doanh nghiệp).

2.2. Đánh giá

Quan sát tổng thể việc tham vấn chính sách pháp luật thương mại nội địa trong thời gian qua đã cho thấy hoạt động này đã đạt được những ***thành công*** nhất định:

- Từ góc độ cơ quan soạn thảo, việc gửi các dự thảo lấy ý kiến doanh nghiệp đang được thực hiện ngày càng tích cực và đầy đủ hơn so với trước

đây, cho thấy thái độ cởi mở hơn trong quan niệm về tham vấn ở các cơ quan này.

- Từ góc độ của doanh nghiệp, việc tham gia ngày càng nhiều hơn vào quá trình tham vấn dưới các hình thức khác nhau cho thấy doanh nghiệp đang dần nhận thức được ý nghĩa của việc tham vấn và có ý thức hơn trong việc cùng Nhà nước xây dựng chính sách pháp luật.
- Từ góc độ chất lượng của văn bản pháp luật: Với sự tham gia ngày càng tích cực hơn của doanh nghiệp vào quá trình tham vấn, những thông tin nhiều chiều từ thực tiễn hoạt động kinh doanh được cung cấp cho các ban soạn thảo đa dạng và phong phú hơn, tạo điều kiện tốt hơn để cơ quan soạn thảo tăng cường chất lượng và tính khả thi của các văn bản, nếu muốn.
- Từ góc độ hiệu quả của việc tham vấn: Chất lượng của các ý kiến đóng góp cũng đang được cải thiện dần với sự chuyên môn hóa của đội ngũ cán bộ VCCI và hiệp hội trong tổng hợp các ý kiến từ doanh nghiệp, chuyên gia – nhiều ban soạn thảo, cơ quan thẩm tra/thẩm định đánh giá rất cao các ý kiến đóng góp này. Hiệu quả của tham vấn vì vậy cũng được tăng cường dần.

Mặc dù vậy, đây mới chỉ là những thành công ban đầu, và còn xa so với kỳ vọng bởi vẫn còn rất nhiều ***hạn chế, bất cập***:

- *Về phía cơ quan Nhà nước:*

Việc tham vấn doanh nghiệp vẫn chưa thực sự được chú trọng và đảm bảo đúng yêu cầu của pháp luật về vấn đề này. Cụ thể, số lượng dự thảo văn bản gửi lấy ý kiến chỉ chiếm một phần rất nhỏ (trung bình chưa tới 1/4⁵ so với tổng số dự thảo mà theo Nghị định 24/2009/NĐ-CP bắt buộc phải lấy ý kiến doanh nghiệp). Các hoạt động tham vấn khác, nếu có, mà các cơ quan này chủ động thực hiện (đăng tải trên websites, tổ chức hội thảo lấy ý kiến...) còn mang tính hình thức, vì vậy hiệu quả thực tế không cao. Quan trọng hơn, việc xử lý và phản hồi các ý kiến tham vấn từ các ban soạn thảo/tổ biên tập hầu như không được thực hiện, khiến cộng đồng doanh nghiệp quan ngại về tính cầu thị thực sự của các cơ quan này.

⁵ Theo thống kê của Nghiên cứu MEI 2011, 2012

Bảng: Số lượng Dự thảo văn bản quy phạm pháp luật mà các Bộ lấy ý kiến doanh nghiệp thông qua việc đăng tải trên website của Bộ năm 2011

Stt	Bộ	Tổng VB	Số đăng tải trên website	%
1	Bộ Công Thương	61	14	22.95
2	Bộ Giao thông vận tải	72	4	5.56
3	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	24	13	54.17
4	Bộ Khoa học và Công nghệ	41	9	21.95
5	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	52	18	34.62
6	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	63	3	4.76
7	Bộ Tài chính	162	31	19.14
8	Bộ Tài nguyên và Môi trường	39	6	15.38
9	Bộ Thông tin và Truyền thông	29	1	3.45
10	Bộ Tư pháp	16	6	37.50
11	Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch	14	5	35.71
12	Bộ Xây dựng	15	1	6.67
13	Bộ Y tế	37	9	24.32
14	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	55	15	27.27
	Trung bình			22.39

Nguồn: Báo cáo nghiên cứu Chỉ số hiệu quả hoạt động pháp luật kinh doanh của các Bộ (MEI) 2012, VCCI

Bảng: Số lượng văn bản quy phạm pháp luật ban hành năm 2011 mà các Bộ có đăng tải dự thảo trên websites Bộ

Stt	Bộ	Tổng VB	Số đăng trên website	%
1	Bộ Công Thương	55	36	65.45
2	Bộ Giao thông vận tải	75	8	10.67
3	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	13	6	46.15
4	Bộ Khoa học và Công nghệ	34	13	38.24
5	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	40	24	60.00
6	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	74	10	13.51
7	Bộ Tài chính	174	106	60.92
8	Bộ Tài nguyên và Môi trường	43	13	30.23
9	Bộ Thông tin và Truyền thông	36	21	58.33
10	Bộ Tư pháp	10	7	70.00
11	Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch	15	3	20.00
12	Bộ Xây dựng	14	6	42.86
13	Bộ Y tế	37	3	8.11
14	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	42	0	0.00
	Trung bình			37.46

Nguồn: Báo cáo nghiên cứu Chỉ số hiệu quả hoạt động pháp luật kinh doanh của các Bộ (MEI) 2012, VCCI

- Về phía doanh nghiệp:

Mặc dù đã có sự chủ động tham vấn, cho ý kiến từ các đơn vị đại diện doanh nghiệp (các hiệp hội doanh nghiệp, mà đặc biệt là VCCI), sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp còn rất hạn chế, cả ở số lượng và chất lượng các ý kiến đóng góp.

Về mặt số lượng, theo quan sát của VCCI, đối với mỗi dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, ngoại trừ những đạo luật lớn, có tác động đáng kể tới hoạt động kinh doanh của đa số doanh nghiệp và việc lấy ý kiến doanh nghiệp trong quá trình soạn thảo được thúc đẩy từ nhiều phía (đặc biệt là

từ các nhà tài trợ nước ngoài), đối với mỗi văn bản thường chỉ một vài doanh nghiệp, chuyên gia có ý kiến. Trong khá nhiều trường hợp, do thiếu thời gian hoặc chưa nhận được sự hợp tác của doanh nghiệp, thay vì lấy ý kiến trực tiếp từ doanh nghiệp, các văn bản góp ý/khuyến nghị của VCCI là do các chuyên gia thực hiện thông qua việc xem xét dự thảo từ góc độ lợi ích của doanh nghiệp.

Về mặt chất lượng, một số trường hợp các hiệp hội, doanh nghiệp khi góp ý chưa nhìn nhận bao quát, đầy đủ vấn đề và vì vậy mới chỉ tập trung vào một số điểm câu chữ ít quan trọng. Phần nhiều các trường hợp góp ý không nêu rõ các lập luận về lý do tại sao Dự thảo cần phải điều chỉnh/sửa cũng như cách thức điều chỉnh/sửa, và vì vậy ý kiến rất khó sức thuyết phục đối với các cơ quan soạn thảo.

3. Những bài học từ hiện trạng hoạt động tham vấn chính sách nói chung ở VN

Phân tích các nguyên nhân của những thành công, bất cập là một trong những cách thức hiệu quả cho thấy nhiều bài học quý giá cho việc tăng cường hiệu quả của hoạt động tham vấn chính sách thương mại nội địa cũng như khắc phục tình trạng bất cập hiện nay trong tham vấn chính sách TMQT.

3.1. Bài học từ các thành công

Xem xét và phân tích những thành công ban đầu của quá trình tham vấn chính sách thương mại nội địa, có thể nhận thấy sự góp mặt của một số nhân tố quan trọng. Đó cũng sẽ là những nhân tố có ảnh hưởng tới quá trình tham vấn chính sách TMQT mà chúng ta cần đặc biệt chú ý:

- *Có cơ chế rõ ràng và mang tính bắt buộc về việc lấy ý kiến doanh nghiệp thông qua một đầu mối được chỉ định:*

Trước khi có Nghị định 61/2005/NĐ-CP và Nghị định 24/2009/NĐ-CP, đã có quy định chung về việc lấy ý kiến các đối tượng bị ảnh hưởng nhưng do chưa có quy trình bắt buộc, cũng chưa chỉ định cơ quan/đơn vị nào làm đầu mối nên cơ quan soạn thảo thường không chủ động thực hiện việc này. Doanh nghiệp Việt Nam lại thường là nhỏ, siêu nhỏ, nguồn lực hạn chế, bị động và ít khi nào thúc giục hay gây sức ép để các cơ quan soạn thảo tiến hành tham vấn.

Chỉ đến khi có cơ chế bắt buộc (nêu rõ văn bản nào phải lấy ý kiến, lấy ý kiến ai, trong thời hạn bao lâu) thì việc tham vấn mới được cải thiện một

bước. Điều này cho thấy một cơ chế thiếu chi tiết, trông chờ vào sự thiện chí và thái độ tích cực của cá nhân các đơn vị soạn thảo sẽ là không thích hợp và thiếu hiệu quả thực thi, ít nhất trong bối cảnh của Việt Nam, nơi các cơ quan quản lý chưa có nhiều thói quen “cởi mở” và minh bạch với các đối tượng bị quản lý.

Đây chính là một bài học quý giá cho việc thiết lập một mô hình tham vấn hiệu quả trong hoạch định chính sách và đàm phán các cam kết TMQT.

- *Kinh nghiệm từ quá trình vừa học vừa làm:*

Hoạch định chính sách là công việc khoa học phức tạp, tham vấn trong hoạch định chính sách, pháp luật cũng không phải ngoại lệ. Quá trình tham vấn đòi hỏi sự cố gắng nỗ lực cũng như học hỏi từ cả hai phía (cơ quan tham vấn và doanh nghiệp được tham vấn).

Vì vậy, việc bắt tay vào tổ chức tham vấn và tham vấn chính là cách thức tốt nhất để nâng cao năng lực tham vấn của cả hai phía. Kinh nghiệm tham vấn trong những năm vừa qua cho những cơ quan soạn thảo nào tích cực tham vấn cũng được đánh giá cao hơn về hiệu quả tham vấn, các hiệp hội, doanh nghiệp nào tham vấn thường xuyên cũng có sự biến chuyển tích cực hơn về chất lượng các ý kiến.

Đây là kinh nghiệm rất tốt cho tham vấn trong các vấn đề thuộc về chính sách TMQT, lĩnh vực được cho là khó khăn, phức tạp hơn, lạ lẫm hơn với doanh nghiệp và vì vậy càng không thể nôn nóng trong việc xây dựng năng lực tham vấn.

3.2. Bài học từ các bất cập

Việc tìm hiểu nguyên nhân của các bất cập hiện nay trong tham vấn chính sách thương mại nội địa sẽ là cơ sở để tìm kiếm các giải pháp đúng và trúng cho tham vấn chính sách không chỉ trong nội địa mà cả quốc tế. Xét cho cùng, các chủ thể của quá trình tham vấn, dù là cho chính sách thương mại trong nước hay nội địa, đều như nhau, và vì vậy đều mắc phải những bất cập như nhau, và cần những giải pháp tương tự nhau.

- *Cơ chế thiếu chi tiết:*

Mặc dù đã có những bước tiến về cơ chế, từ chỗ chỉ có các nguyên tắc về lấy ý kiến công chúng/đối tượng bị ảnh hưởng một cách chung chung đến chỗ có quy định riêng về việc lấy ý kiến doanh nghiệp với các loại văn bản pháp luật liên quan tới hoạt động kinh doanh và có một đầu mối cụ

thể là VCCI, cơ chế này vẫn chưa đủ chi tiết và vì vậy vẫn khiến cho các chủ thể liên quan chưa thực hiện đủ các quyền và trách nhiệm của mình.

Ví dụ, cơ chế hiện tại không có các quy định về cách thức xử lý các ý kiến góp ý, vì vậy cơ quan soạn thảo hầu như không phản hồi hay giải trình nào về việc tiếp thu/không tiếp thu các ý kiến, và điều này dẫn tới sự thiếu tin tưởng của người đã góp ý đối với hiệu quả tham vấn mà họ. Cũng như vậy, việc cơ chế không quy định rõ phải lấy ý kiến như thế nào nên rất nhiều trường hợp dự thảo đưa ra lấy ý kiến đã không còn cập nhật, việc lấy ý kiến chỉ là hình thức (làm một lần cho xong – dự thảo sửa rồi không lấy ý kiến lại, lấy ý kiến mà không công bố trước dự thảo hoặc tại thời điểm lấy ý kiến mới đưa ra dự thảo...) khiến quá trình tham vấn không mang lại hiệu quả và người được lấy ý kiến mất lòng tin, mất động lực để tiếp tục tham gia vào quá trình này.

Rõ ràng là trong bối cảnh cơ quan soạn thảo chưa chủ động thực hiện một cách hiệu quả trách nhiệm của mình, một cơ chế quy định chi tiết, ràng buộc trách nhiệm và cách thức hoạt động của các cơ quan này ở từng giai đoạn sẽ là rất có ý nghĩa trong việc khắc phục tình trạng này. Tự nguyện chưa bao giờ là một giải pháp thành công trong thực thi pháp luật ở Việt Nam nếu không có sự hỗ trợ của các giải pháp khác đến từ cơ chế.

Đây là bài học rất có ý nghĩa không chỉ cho quá trình tham vấn chính sách thương mại nội địa (chưa có quy định thật cụ thể) mà còn cả cho quá trình tham vấn chính sách TMQT (cơ chế mà mặc dù có những điểm cụ thể hơn nhưng lại quá mới mẻ đối với các cơ quan liên quan ở Việt Nam).

- *Nguồn lực hạn chế:*

Trong khi sự thiếu chủ động của các đơn vị soạn thảo chính sách, pháp luật trong việc tham vấn xuất phát từ cơ chế thiếu chi tiết, ít tính cưỡng chế, sự tham gia hạn chế của doanh nghiệp trong tham vấn phần nhiều là từ các hạn chế trong năng lực và nguồn lực của doanh nghiệp, hiệp hội. Để có thể có ý kiến chất lượng, hiệu quả cần nguồn nhân lực có chuyên môn (để thực hiện các công việc nội dung) và cả nguồn lực vật chất (để tổ chức việc lấy ý kiến doanh nghiệp hoặc tiến hành các nghiên cứu, điều tra cần thiết làm cơ sở cho các ý kiến tham vấn). Doanh nghiệp và hiệp hội Việt Nam vừa yếu vừa thiếu về những nguồn lực này. Và do đó không có gì ngạc nhiên nếu chất lượng của các ý kiến tham vấn từ doanh nghiệp lâu nay vẫn là một tồn tại lớn cần khắc phục.

Đôi với tham vấn chính sách pháp luật quốc tế, vấn đề về nguồn lực sẽ còn được đặt ra cấp thiết hơn do những hạn chế rất đặc trưng của lĩnh vực này. Thứ nhất, TMQT là lĩnh vực chuyên môn sâu, khó và phức tạp, chuyên gia về lĩnh vực này ở Việt Nam không nhiều, chuyên gia ở các Hiệp hội, doanh nghiệp lại càng hiếm hơn nữa. Nguồn nhân lực có chuyên môn và chất lượng sẽ là một khó khăn đầu tiên và đặc biệt lớn cho tất cả những ai muốn thực hiện tham vấn hiệu quả trong lĩnh vực này. Thứ hai, tham vấn chính sách TMQT đòi hỏi những nguồn lực lớn hơn, do khá nhiều trường hợp việc vận động không chỉ đơn giản là ở trong nước, mà kinh phí thực hiện các hoạt động này ở nước ngoài lớn hơn gấp nhiều lần; hơn nữa việc tổ chức nghiên cứu, điều tra, khảo sát về những vấn đề này cũng phức tạp hơn và đòi hỏi nguồn lực cao hơn).

III. Hiện trạng cơ chế tham vấn chính sách TMQT ở VN

Xét trong diễn tiến về thời gian, hoạt động tham vấn chính sách TMQT ở Việt Nam được chia thành hai giai đoạn với mốc phân định là Quyết định 06/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 20/1/2012 về việc tham vấn doanh nghiệp trong các đàm phán mở cửa thương mại. Trước khi có Quyết định này, cơ chế tham vấn chính sách TMQT ở Việt Nam hầu như không tồn tại mặc dù đâu đó trong quá trình đàm phán gia nhập WTO hay đàm phán các FTA trong khu vực ASEAN có thể có việc lấy ý kiến nào đó từ phía các cơ quan đàm phán theo sáng kiến và thiện chí chủ quan của các cơ quan này.

Sau Quyết định 06/2012/QĐ-TTg, có thể về hiện trạng tình hình cũng chưa thay đổi thật đáng kể nhưng về cơ chế thì đã chuyển sang một giai đoạn khác, giai đoạn mà cộng đồng doanh nghiệp có quyền tham vấn được ghi nhận trong pháp luật và các cơ quan đàm phán có trách nhiệm về pháp luật phải thực hiện quá trình tham vấn này.

1. Tình hình trước QĐ 06/2012/QĐ-TTg - Giai đoạn đàm phán WTO, các FTAs trong khu vực ASEAN

Như đã đề cập, trước 06/2012/QĐ-TTg, các văn bản pháp luật có liên quan tới việc hoạch định chính sách, đàm phán, ký kết/gia nhập các điều ước quốc tế nói chung và các hiệp định TMQT nói riêng đều không có một quy định nào về việc tham vấn công chúng hay cộng đồng doanh nghiệp trong quá trình này.

Luật Ký kết, Gia nhập và Thực hiện Điều ước quốc tế 2005, văn bản luật cơ bản và bao quát nhất về vấn đề đàm phán và ký kết/gia nhập các điều ước

quốc tế nói chung và các cam kết TMQT nói riêng không có quy định hay cơ chế nào để công chúng mà đặc biệt là cộng đồng doanh nghiệp được tham gia, có tiếng nói hay được trình bày trước các cơ quan đàm phán về:

- Năng lực cạnh tranh, khả năng khai thác các thị trường nội địa và xuất khẩu của mình, của ngành mình;
- Các nguy cơ và lợi ích trực tiếp cũng như gián tiếp của ngành khi tiếp cận từng thị trường nước ngoài cũng như ở trong nước;
- Các quan ngại khác liên quan đến việc mở cửa thị trường nội địa và/hoặc tiếp cận thị trường nước ngoài.

Điều 9.2 Luật Ký kết, Gia nhập và Thực hiện Điều ước quốc tế chỉ có quy định chung theo đó “*Trước khi đề xuất với Chính phủ về việc đàm phán, ký kết điều ước quốc tế, cơ quan đề xuất phải lấy ý kiến kiểm tra bằng văn bản của Bộ Ngoại giao..., ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp... và ý kiến các cơ quan, tổ chức hữu quan*”. Không có giải thích nào về tính “hữu quan” của cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến, vì vậy trên thực tế việc này chỉ giới hạn ở các Bộ, ngành (cơ quan quản lý Nhà nước liên quan), việc mở rộng đến các đối tượng khác hoàn toàn phụ thuộc vào cách giải thích và thông lệ làm việc của đơn vị liên quan. Đúng từ góc độ này, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ghi nhận một quy trình mở hơn, cầu thị và dân chủ hơn trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật nội địa so với Luật Ký kết và Gia nhập Điều ước quốc tế (một văn bản có ý nghĩa tương tự liên quan đến việc thiết lập các chính sách, cam kết quốc tế).

Quyết định 174/2007/QĐ-TTg ngày 19/11/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc kiện toàn bộ máy Ủy ban quốc gia về Hợp tác Kinh tế quốc tế và *Quyết định 30/2003/QĐ-TTg* ngày 21/2/2003 ban hành Quy chế làm việc của Đoàn đàm phán Chính phủ về Kinh tế - TMQT, hai văn bản pháp luật duy nhất về vấn đề đàm phán TMQT cho đến thời điểm hiện nay cũng không có bất kỳ quy định nào về việc tham vấn, lấy ý kiến của đối tượng chịu tác động mà cụ thể là cộng đồng doanh nghiệp.

Sự thiếu vắng một cơ chế chính thức để cộng đồng doanh nghiệp tham gia vào quá trình này cũng là một lý do đáng kể dẫn tới tình trạng đàm phán thương mại là độc quyền, là bí mật của Nhà nước, cộng đồng doanh nghiệp không được thông báo, cũng không được phép tham gia vào quá trình này nếu không được sự đồng ý của cơ quan liên quan.

2. Cơ chế tham vấn chính sách TMQT theo Quyết định 06/2012/QĐ-TTg

Từ sau khi có Quyết định 06/2012/QĐ-TTg với nội dung cơ bản là thiết lập một cơ chế tham vấn chính thức giữa cơ quan đàm phán và cộng đồng doanh nghiệp trong các đàm phán mở cửa thương mại, việc tham vấn về chính sách TMQT đã được pháp điển hóa và trở thành một yêu cầu bắt buộc trong quá trình đàm phán.

Cơ chế này mặc dù lần đầu tiên được thiết lập ở Việt Nam nhưng đã có những nội dung được đánh giá là tương đối chi tiết, khoa học. Cơ chế này cũng sẽ là căn cứ duy nhất và cơ bản cho việc thực hiện tham vấn, vì vậy việc nắm vững các khía cạnh của cơ chế này là điều cần thiết đối với cả các cơ quan đàm phán và cộng đồng doanh nghiệp, hiệp hội.

(i) Về phạm vi tham vấn

Theo quy định tại Điều 1 và Điều 2.3 của Quyết định 06/2012/QĐ-TTg thì cơ chế tham vấn được quy định theo Quyết định này được giới hạn như sau:

- Lĩnh vực tham vấn:

Về nguyên tắc, việc tham vấn theo cơ chế này chỉ bắt buộc thực hiện đối với các hiệp định thương mại song phương hay đa phương hoặc các thỏa thuận kinh tế, thương mại tương đương trong đó có các cam kết về mở cửa thị trường, sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật có ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp tới hoạt động của nền kinh tế nói chung và của cộng đồng doanh nghiệp nói riêng. Theo Điều 2.4 thì có thể thấy rằng yếu tố “mở cửa thị trường” là yếu tố quan trọng hơn, có tính chất quyết định, trong khi yếu tố “sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật...” chỉ mang tính chất bổ sung.

Như vậy cơ chế tham vấn trong Quyết định này về mặt nguyên tắc sẽ không áp dụng cho các thỏa thuận/hiệp định quốc tế thuộc các nhóm sau:

+ Không có liên quan tới thương mại (ví dụ các thỏa thuận hợp tác trong các lĩnh vực dân sự, hình sự, hành chính...).

+ Có liên quan tới thương mại nhưng không bao gồm các cam kết mở cửa thị trường, sửa đổi các quy định pháp luật kinh doanh/thương mại (ví dụ các Công ước thuộc lĩnh vực tư pháp có giá trị áp dụng lựa chọn – không bắt buộc phải sửa đổi pháp luật nội địa; các hiệp định hợp tác hải quan, các hiệp định tránh đánh thuế hai lần...).

Với giới hạn này, có thể hiểu là cơ chế tham vấn này dừng lại ở các hiệp định có mục tiêu/nội dung mở cửa thương mại, cụ thể như:

- + Thỏa thuận có nội dung cắt giảm thuế quan đối với hàng hóa nhập khẩu;
- + Thỏa thuận có nội dung hạ các điều kiện đối với dịch vụ của nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài cung cấp tại Việt Nam;
- + Thỏa thuận cho phép các chủ thể nước ngoài được tham gia vào các hoạt động đầu tư – kinh doanh nội địa theo các mức độ mở cửa nhất định;
- + Thỏa thuận có nội dung ràng buộc trách nhiệm và hành động của Nhà nước trong việc quản lý các hoạt động thương mại.

Với đặc điểm này, có thể thấy cơ chế tham vấn trong Quyết định này hướng tới các hiệp định thương mại tự do (có tên chính xác như vậy hoặc có bản chất tương tự) và các thỏa thuận/hiệp định trong khuôn khổ WTO mà Chính phủ Việt Nam đang hoặc sẽ đàm phán trong tương lai là chủ yếu.

Về mặt nguyên tắc, một khi đã là thành viên WTO, tuân thủ nghĩa vụ đối xử tối huệ quốc MFN (đối xử với mỗi thành viên khác không kém hơn mức độ đối xử với một thành viên bất kỳ của WTO), Việt Nam sẽ không thể ký các hiệp định/thỏa thuận thương mại kiểu Hiệp định thương mại song phương Việt Nam – Hoa Kỳ mà chỉ có thể đàm phán ký kết các Hiệp định thương mại tự do (với cam kết tự do hóa với “phần lớn” thương mại giữa các bên) với tính chất là ngoại lệ của nguyên tắc MFN. Vì vậy dù rằng cơ chế tham vấn có giới hạn như đề cập ở trên, thực tế thì cơ chế này cũng đã bao quát phần lớn các hiệp định thương mại mà Chính phủ có thể đàm phán và ký kết trong tương lai. Vì vậy phạm vi này được cho là khá rộng và bao trùm.

Cũng cần lưu ý rằng dù với phạm vi về lĩnh vực như nói trên, không có quy định nào trong Quyết định này ngăn cản các doanh nghiệp và các cơ quan liên quan được chủ động tham vấn trong đàm phán các thỏa thuận/hiệp định không thuộc phạm vi này.

Nói cách khác, với các hiệp định thuộc phạm vi của Quyết định này, việc tham vấn bắt buộc phải tiến hành (từ góc độ cơ quan đàm phán) ít nhất theo các quy định tại Quyết định; còn việc tham vấn đối với các hiệp định khác không thuộc phạm vi, các cơ quan liên quan và doanh nghiệp hoàn toàn có thể sử dụng cơ chế nêu tại Quyết định này hoặc theo các cách thức

khác tùy thuộc vào lựa chọn của cơ quan liên quan (tức là không có ràng buộc – như cách mà các cơ quan đã thực hiện trong quá trình đàm phán WTO và các FTAs trước đây).

- *Thời điểm tham vấn*

Theo quy định tại Điều 1, 3 và 5 của Quyết định 06/2012/QĐ-TTg thì việc tham vấn được tiến hành ở hai thời điểm:

+ Tham vấn trong giai đoạn chuẩn bị đàm phán - giai đoạn nghiên cứu khả thi:

Theo quy định tại các điều khoản liên quan thì việc tham vấn theo cơ chế này có thể được tiến hành ở giai đoạn mà cơ quan chủ trì đàm phán tiến hành hoặc phối hợp với một hoặc nhiều cơ quan khác nghiên cứu nhằm phân tích điểm mạnh và điểm yếu, cơ hội và thách thức, xác định lợi ích và đánh giá tác động của một thỏa thuận TMQT về mở cửa thị trường đối với Việt Nam để khuyến nghị khởi động đàm phán hay không và trình cấp có thẩm quyền xem xét quyết định.

Từ góc độ thực tiễn, đây là quy định rất có ý nghĩa, cho phép các doanh nghiệp có thể tham vấn với cơ quan đàm phán từ sớm, trong giai đoạn đầu, ngay khi cơ quan này còn đang cân nhắc có tham gia đàm phán ký kết một hiệp định mở cửa thương mại cụ thể hay không.

Từ góc độ pháp lý, quy định này cũng hàm chứa nhiều thay đổi: Quyết định bắt đầu đàm phán các hiệp định mở cửa thương mại chỉ có sau khi cơ quan đàm phán và các cơ quan liên quan tiến hành nghiên cứu, đánh giá tổng thể về các tác động và ảnh hưởng tiềm tàng của các hiệp định này đối với nền kinh tế và các ảnh hưởng kinh tế - xã hội khác. So với giai đoạn trước, khi việc bắt đầu đàm phán các hiệp định thường được thực hiện một cách vội vàng, thiếu nghiên cứu đầy đủ, đôi khi là “món quà ngoại giao” nhân dịp các chuyến viếng thăm của lãnh đạo Nhà nước tới các nước đối tác, đây rõ ràng là một thay đổi lớn, quan trọng về tư duy và cách tiếp cận, doanh nghiệp không chỉ được nêu quan điểm vào nội dung đàm phán mà còn được tham gia ý kiến cả với tổng thể việc đàm phán nói chung.

+ Tham vấn trong quá trình đàm phán:

Đây là giai đoạn tham vấn chủ yếu và “truyền thống”, theo đó các doanh nghiệp sẽ tham vấn về các nội dung đàm phán cũng như phương án đàm phán phục vụ cho quá trình đàm phán của cơ quan có thẩm quyền.

- *Nội dung tham vấn*

Quyết định 06/2012/QĐ-TTg không có điều khoản riêng về nội dung tham vấn. Mặc dù vậy, căn cứ vào các quy định liên quan tới quyền và trách nhiệm của các chủ thể tham vấn ở mỗi giai đoạn tham vấn, có thể thấy nội dung tham vấn bao gồm các vấn đề sau:

+ Tham vấn về nội dung nghiên cứu khả thi:

Kết quả nghiên cứu khả thi được công khai bởi cơ quan liên quan. Vì vậy, về nguyên tắc các doanh nghiệp có thể góp ý trực tiếp vào nội dung nghiên cứu này.

Vì nghiên cứu khả thi bao gồm các nội dung là các đánh giá về điểm mạnh và điểm yếu, cơ hội và thách thức, xác định lợi ích và đánh giá tác động của một thỏa thuận TMQT về mở cửa thị trường đối với Việt Nam, việc tham vấn doanh nghiệp đối với nghiên cứu này được suy đoán là sẽ bao gồm quan điểm, phản biện và thông tin của doanh nghiệp liên quan tới các nội dung/chủ đề cụ thể này cũng như về ý kiến chung liên quan tới việc Chính phủ có cần hay không cần tham gia các đàm phán liên quan.

+ Tham vấn về nội dung đàm phán:

Theo quy định tại Điều 5 và Điều 8 Quyết định 06/2012/QĐ-TTg, có thể hiểu là việc tham vấn trong quá trình đàm phán được thực hiện liên quan tới 02 nhóm nội dung: Tham vấn chung về tất cả các vấn đề có thể thuộc phạm vi của đàm phán và tham vấn riêng về một số vấn đề cụ thể của đàm phán.

Mặc dù nghĩa vụ bảo mật đối với các nội dung đàm phán được thực hiện theo thỏa thuận giữa các nước tham gia đàm phán đối với từng đàm phán cụ thể, Quyết định này dường như được thiết kế sẵn theo hướng mọi đàm phán đều phải bảo mật thông tin (các dự thảo nội dung) của đàm phán.

Cụ thể, đối với tham vấn về các vấn đề chung, theo quy định tại Quyết định thì doanh nghiệp chỉ có thể nêu ý kiến dựa trên tham khảo các thông tin chung, đã được công khai về các hiệp định tương tự tiêu biểu (đã ký kết) hoặc các vấn đề khác mà cơ quan đàm phán nhận thấy “có thể thông tin” cho doanh nghiệp. Như vậy, khác với tham vấn đối với nghiên cứu khả thi, doanh nghiệp sẽ không có trong tay các dự thảo của hiệp định đang đàm phán để góp ý. Đây cũng là khác biệt rất lớn giữa tham vấn

chính sách TMQT theo Quyết định này và tham vấn chính sách thương mại nội địa theo Nghị định 24/2009/NĐ-CP.

Nhiều ý kiến cho rằng có lẽ đây không phải là cách thức tiếp cận thích hợp và có lợi cho đoàn đàm phán cũng như doanh nghiệp. Một phần bởi dường như Quyết định đã tự hạn chế mình hơn so với các yêu cầu/đòi hỏi quốc tế về vấn đề này (như đã đề cập, việc bảo mật các dự thảo đàm phán không phải là yêu cầu đương nhiên mà chỉ là thỏa thuận theo từng đàm phán cụ thể). Một phần bởi xét từ góc độ lý thuyết, trong khi phương án đàm phán cần và nên bảo mật, không có lý do hay căn cứ hợp lý nào để bảo mật dự thảo đàm phán bởi các dự thảo này không phải là quyết định cuối cùng của các bên đàm phán, không có ý nghĩa quyết định đối với kết quả đàm phán.

Từ góc độ thực tiễn, việc không thể tiếp cận dự thảo đàm phán khiến khả năng cũng như hiệu quả tham vấn bị hạn chế đáng kể. Ở tư thế “phản hồi” trong hầu hết các đàm phán (theo đó phía đối tác mạnh hơn thường đưa ra yêu cầu, và Việt Nam chỉ phản hồi lại các yêu cầu đó), nếu cơ quan đàm phán không cung cấp dự thảo, doanh nghiệp khó có thể biết đàm phán đang đề cập tới vấn đề gì, ở mức độ nào, và có thể có ảnh hưởng đến mình ra sao để có thể có ý kiến kịp thời trong quá trình tham vấn. Doanh nghiệp ở các nước có vị thế “tấn công” trong đàm phán sẽ không mắc phải khó khăn này, bởi các yêu cầu mà Chính phủ họ đưa ra trong đàm phán thực chất thường xuất phát từ chính họ, và vì vậy họ hiểu hơn ai hết dự thảo đàm phán, không cần phải tiếp cận như doanh nghiệp Việt Nam.

Đối với tham vấn về các vấn đề riêng, doanh nghiệp có thể được biết thông tin hạn chế về đàm phán nhưng phải cam kết bảo mật thông tin mà mình nhận được theo đúng quy định. Việc này cũng khiến cho hiệu quả tham vấn bị ảnh hưởng – bởi tham vấn đòi hỏi sự tham gia của nhiều bên, của các ý kiến

(ii) Các chủ thể tham gia tham vấn

Theo quy định tại Điều 1 Quyết định, chủ thể tham vấn theo cơ chế quy định tại Quyết định này bao gồm 02 nhóm: Nhóm cơ quan Nhà nước (nhóm tham vấn) và nhóm các doanh nghiệp (nhóm được tham vấn).

Quyền và nghĩa vụ cụ thể của các chủ thể ở mỗi nhóm được quy định chi tiết ở từng giai đoạn đàm phán cần tham vấn nhưng về cơ bản là tương tự nhau ở các giai đoạn.

- ***Đối với các cơ quan Nhà nước***

Điều 1 Quyết định nêu phạm vi các cơ quan Nhà nước có trách nhiệm tham vấn là “cơ quan chủ trì đàm phán” với định nghĩa nêu tại Khoản 1 Điều 2 Quyết định là “*bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các đoàn đàm phán được các cấp có thẩm quyền thành lập để chủ trì đàm phán một thỏa thuận TMQT với một hoặc nhiều đối tác*”.

Như vậy, về mặt nguyên tắc, các cơ quan Nhà nước có trách nhiệm tham vấn giới hạn ở:

+ Các cơ quan này ở cấp Bộ hoặc tương đương và các Đoàn đàm phán thuộc Chính phủ. Các Cơ quan chủ trì đàm phán ở các cấp khác sẽ không thuộc phạm vi điều chỉnh của Quyết định này.

Tuy nhiên, trên thực tế, do các đàm phán mở cửa thương mại thường chỉ do Bộ/cơ quan tương đương hoặc Đoàn đàm phán do Chính phủ thành lập nên về cơ bản phạm vi này đã bao quát tất cả các trường hợp cơ quan chủ trì đàm phán TMQT quan trọng mà doanh nghiệp cần được tham vấn.

+ Các cơ quan chủ trì đàm phán

Xét một cách chặt chẽ thì quy định này được hiểu là cơ quan bắt buộc tiến hành tham vấn chỉ bao gồm cơ quan “chủ trì” đàm phán. Và điều này không hàm ý là các cơ quan khác tham gia vào việc đàm phán ở các khía cạnh/lĩnh vực khác nhau không được tiến hành tham vấn doanh nghiệp.

Mặc dù vậy, trên thực tế, quy định này có thể được hiểu theo nghĩa khá hẹp, theo hướng chỉ cơ quan chủ trì đàm phán mới có thẩm quyền tham vấn doanh nghiệp về các vấn đề đàm phán.

Trong khi đó, theo quy định của Luật Điều ước Quốc tế 2005 và các văn bản liên quan tới đàm phán mở cửa thương mại, mỗi đàm phán dù đều được chủ trì bởi chỉ một cơ quan nhưng thành viên đoàn đàm phán đều bao gồm đại diện các bộ ngành khác nhau, mỗi nhóm phụ trách đàm phán về lĩnh vực mà bộ ngành mình chịu trách nhiệm quản lý Nhà nước. Cơ quan chủ trì đàm phán trong nhiều trường hợp là cơ quan hài hòa và thống nhất phương án đàm phán tổng thể hơn là cơ quan trực tiếp đàm phán trong tất cả các lĩnh vực của một đàm phán. Vì vậy, việc tham vấn nếu chỉ dừng lại ở thẩm quyền của cơ quan chủ trì, trong nhiều trường hợp sẽ làm mất đi cơ hội trao đổi quan điểm, ý kiến, thông tin về những vấn đề cụ

thể/chuyên sâu giữa nhóm đàm phán về lĩnh vực sâu với các doanh nghiệp trong lĩnh vực đó.

Ngoài ra, theo xu hướng đàm phán thời gian gần đây, phạm vi các lĩnh vực của các đàm phán TMQT ngày càng mở rộng, không chỉ giới hạn ở những lĩnh vực thương mại truyền thống như thương mại hàng hóa/dịch vụ/sở hữu trí tuệ/đầu tư mà còn mở rộng ra các lĩnh vực thương mại mới như mua sắm công, cạnh tranh..., thậm chí cả những lĩnh vực phi thương mại như lao động, môi trường... cũng trở thành chế định trong các hiệp định mở cửa thương mại thế hệ mới. Việc mở rộng phạm vi cũng như độ phức tạp của các vấn đề của hiệp định đòi hỏi việc tham vấn cho đàm phán cũng phải được chuyên sâu tương ứng.

Vì vậy, nếu chỉ hạn chế việc tham vấn ở các cơ quan chủ trì đàm phán sẽ hoặc là khiến cho công việc tham vấn của đoàn đàm phán bị quá tải (về các vấn đề cần tham vấn), hoặc sẽ khiến việc tham vấn trở thành hình thức, ít hiệu quả (do thời lượng để trao đổi chuyên sâu không đủ). Trong mọi trường hợp, việc hạn chế cơ quan có thẩm quyền tham vấn sẽ làm hạn chế hiệu quả cuối cùng của việc tham vấn do cơ hội để cung cấp, tìm hiểu, trao đổi, chia sẻ thông tin qua tham vấn bị giảm bớt rất nhiều. Cơ hội để xử lý tốt và có ý nghĩa các thông tin thu từ tham vấn để chuyển tải vào các phương án đàm phán cụ thể cũng từ đó mà giảm.

Thẩm quyền đàm phán các hiệp định mở cửa thương mại ở Việt Nam

Đối với trường hợp đàm phán các cam kết mở cửa thương mại, pháp luật Việt Nam có quy trình riêng nhằm đáp ứng những đòi hỏi và tính chất riêng của các cam kết loại này tại Quyết định 30/2003/QĐ-TTg ngày 21/2/2003 ban hành Quy chế làm việc của Đoàn đàm phán Chính phủ về Kinh tế - TMQT.

Theo các văn bản này thì Đoàn đàm phán Chính phủ về kinh tế - TMQT (Đoàn đàm phán Chính phủ) được giao nhiệm vụ chuẩn bị và tiến hành các cuộc đàm phán để Việt Nam gia nhập hoặc ký kết các điều ước quốc tế về thương mại theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, mà chủ yếu là:

- Chuẩn bị và góp ý cho phương án đàm phán tổng thể để Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;
- Chuẩn bị và trực tiếp đàm phán trong khuôn khổ phương án đàm phán đã phê duyệt;

- Phối hợp các Bộ, ngành để điều phối các phương án chuyên ngành phục vụ cho công tác đàm phán và triển khai kết quả đàm phán sau khi đã được Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

Công việc triển khai thực tế được giao cho Bộ Công thương làm đầu mối (với Trưởng Đoàn đàm phán là Thứ trưởng Bộ Công thương), với sự tham gia của các Bộ, ngành liên quan trong Chính phủ (với thành phần Đoàn đàm phán là các cán bộ cấp Vụ của các Bộ, ngành liên quan).

Trên thực tế, trong nội bộ Đoàn đàm phán, việc phân công các lĩnh vực đàm phán thường được thực hiện như sau:

- Bộ Công thương: Chủ trì, đầu mối tập hợp phương án đàm phán trong tất cả các lĩnh vực và đàm phán về dịch vụ liên quan đến thương mại (phân phối, xuất nhập khẩu...)
- Bộ Tài chính: Đàm phán về thuế quan
- Bộ Kế hoạch và đầu tư: Đàm phán về đầu tư và giải quyết tranh chấp liên quan đến đầu tư
- Bộ Khoa học Công nghệ: Đàm phán về sở hữu trí tuệ
- Các Bộ khác: Đàm phán về các vấn đề thuộc lĩnh vực quản lý của mình (ví dụ Bộ Thông tin truyền thông chịu trách nhiệm về xây dựng phương án và đàm phán về mở cửa thị trường dịch vụ bưu chính, viễn thông; Bộ Văn hóa – Thể thao và Du lịch chịu trách nhiệm về dịch vụ du lịch...).

Phân công nội bộ trong Đoàn đàm phán là vấn đề mang tính suy đoán, không được nêu công khai, vì vậy để đảm bảo hiệu quả cao nhất (đến đúng các đối tượng), các hiệp hội, doanh nghiệp khi tham vấn cần đồng thời chú ý các cơ quan sau:

- Bộ quản lý ngành
- Bộ được phân công chủ trì mảng đàm phán liên quan (như nêu sơ bộ ở trên)
- Đoàn đàm phán của Chính phủ (Văn phòng đặt tại Bộ Công thương, với tên gọi Văn phòng Quốc gia về hợp tác kinh tế quốc tế).

- ***Đối với các doanh nghiệp***

Theo quy định tại khoản 2 Điều 2 Quyết định thì cộng đồng doanh nghiệp là đối tượng của hoạt động tham vấn bao gồm “các doanh nghiệp Việt Nam được định nghĩa theo Luật Doanh nghiệp, các hiệp hội doanh nghiệp, và các cơ quan, tổ chức đại diện hợp pháp của các doanh nghiệp đó theo quy định của pháp luật Việt Nam”.

Như vậy, về nguyên tắc, cộng đồng doanh nghiệp có thể tham vấn theo cơ chế này sẽ chỉ bao gồm các doanh nghiệp (theo đúng định nghĩa của Luật doanh nghiệp) và các hiệp hội doanh nghiệp hoặc các tổ chức có tính chất đại diện/tập hợp doanh nghiệp.

Cách hiểu này, vì vậy, hẹp hơn nhiều so với phạm vi cần có của các đối tượng tham vấn trong các đàm phán mở cửa thương mại.

+ *Thứ nhất*, ở Việt Nam, mặc dù đội ngũ doanh nghiệp theo định nghĩa của Luật doanh nghiệp có số lượng khá lớn (khoảng 400.000 doanh nghiệp đang hoạt động tại thời điểm 1/1/2012 theo Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư), nhóm này vẫn chỉ là rất nhỏ so với tổng thể các chủ thể đang hoạt động kinh tế ở Việt Nam (có thể kể đến hàng triệu hộ kinh doanh, nông dân, thương nhân có/không đăng ký kinh doanh và các tổ chức có hoạt động kinh tế không dưới hình thức doanh nghiệp).

Việc tham vấn nếu chỉ dừng lại ở các doanh nghiệp và tổ chức đại diện cho họ sẽ bỏ qua cả một mảng lớn các ý kiến, quan điểm, thông tin từ các chủ thể hoạt động kinh tế có đóng góp lớn vào sự phát triển chung của nền kinh tế cũng như thu nhập của xã hội.

Điều này, từ góc độ của các chủ thể kinh doanh không phải doanh nghiệp, là một sự phân biệt đối xử/bất bình đẳng rõ ràng. Từ góc độ của cơ quan đàm phán, việc thiếu đi thông tin từ nhóm hoạt động kinh tế quan trọng này (đặc biệt khi trong đó có bao gồm các chủ thể thuộc nhóm dễ bị tổn thương như nông dân).

+ *Thứ hai*, với phạm vi ngày càng được mở rộng (ra cả những vấn đề phi thương mại), các đàm phán thương mại đang và sẽ có ảnh hưởng tới nguồn sống, thu nhập của không chỉ các doanh nghiệp, tổ chức/đơn vị kinh tế mà cả những nhóm đối tượng xã hội khác (người lao động, người bệnh, người dân nói chung). Nhóm này vì vậy cũng cần phải có tiếng nói tham vấn trong các đàm phán thương mại (tự mình hoặc cùng với cộng đồng doanh nghiệp theo nghĩa rộng).

Vì vậy, cũng như đối với cách hiểu về chủ thể tham vấn, việc quy định đối tượng tham vấn là cộng đồng doanh nghiệp chỉ nên hiểu là nhóm đối tượng bắt buộc tham vấn, và không có quy định nào hạn chế các cơ quan đàm phán tham vấn các chủ thể khác trong xã hội có liên quan hoặc chịu tác động trực tiếp/gián tiếp bởi các cam kết TMQT.

(iii) Các hình thức tham vấn

Theo quy định tại các Điều 3-9 Quyết định này, việc tham vấn phải được tiến hành theo các hình thức nhất định, trong khuôn khổ các điều kiện cụ thể (thể hiện qua các quyền và trách nhiệm của các chủ thể tham gia tham vấn).

Về cơ bản, theo Quyết định này, điều kiện cơ bản cho tham vấn là thông tin. Trách nhiệm của các chủ thể tham vấn được quy định tại Quyết định này thực tế cũng xoay quanh việc cung cấp thông tin này.

Cụ thể:

- Tham vấn trong giai đoạn nghiên cứu khả thi (trước đàm phán)

Tham vấn trong giai đoạn nghiên cứu khả thi được thực hiện theo 02 bước: tham vấn trước khi có kết quả nghiên cứu và tham vấn sau khi có kết quả nghiên cứu.

Theo quy định tại Điều 3, tham vấn trước khi tiến hành nghiên cứu khả thi được thực hiện dưới hình thức tham vấn gián tiếp. Cụ thể, cơ quan chủ trì cung cấp thông tin và doanh nghiệp gửi ý kiến góp ý tới cơ quan chủ trì.

Để phục vụ cho việc này, Quyết định quy định cơ quan này có trách nhiệm cung cấp các thông tin phục vụ cho việc tham vấn nghiên cứu khả thi, bao gồm:

+ Các thông tin cơ bản về nghiên cứu dự kiến (Quyết định tiến hành nghiên cứu khả thi, Đối tác, Cơ quan chủ trì phía Việt Nam – phía Đối tác).

+ Các thông tin chung về quan hệ thương mại giữa Việt Nam và Đối tác.

+ Các thông tin logistic phục vụ cho việc tham vấn (địa chỉ nhận ý kiến góp ý, thời hạn góp ý...).

Tham vấn sau khi có kết quả nghiên cứu khả thi (nhưng trước khi có quyết định tiến hành đàm phán) được thực hiện dưới hình thức tham vấn trực tiếp (hội thảo) hoặc gián tiếp (gửi thông tin/ý kiến).

Theo quy định thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp kết quả nghiên cứu qua Hội thảo hoặc website của cơ quan này. Về phía doanh nghiệp, việc tham vấn, nêu ý kiến về nghiên cứu khả thi (trước và sau khi có kết quả) được thực hiện thông qua việc gửi ý kiến trực tiếp tới cơ quan chủ trì hoặc qua đầu mối là VCCI hoặc tham gia nêu ý kiến tại hội thảo công bố nghiên cứu khả thi do cơ quan chủ trì nghiên cứu tổ chức.

- *Liên quan tới việc tham vấn trong giai đoạn đàm phán*

Như đã đề cập, việc tham vấn trong giai đoạn này được thực hiện theo 02 hình thức (tham vấn chung công khai và tham vấn về các vấn đề cụ thể/riêng biệt không công khai).

Đối với việc tham vấn chung (công khai), các hoạt động được tiến hành gián tiếp, theo đó cơ quan chủ trì đàm phán cung cấp thông tin thông qua website của cơ quan này hoặc thông qua VCCI cho cộng đồng doanh nghiệp; doanh nghiệp thực hiện việc góp ý qua website của cơ quan này, qua email/công văn trực tiếp tới cơ quan đàm phán hoặc qua VCCI.

Các thông tin được cơ quan đàm phán cung cấp trong tham vấn ở giai đoạn này bao gồm:

+ Nhóm các thông tin chung: Quyết định khởi động đàm phán, Cơ quan chủ trì đàm phán, Đối tác đàm phán.

+ Nhóm các thông tin liên quan tới hoạt động tham vấn bên lề các Vòng đàm phán (không phải hoạt động tham vấn nội bộ theo cơ chế tại Quyết định này): Lịch trình, thời gian, địa điểm, chương trình tham vấn.

+ Nhóm các thông tin liên quan tới nội dung đàm phán: Được thiết kế theo hướng suy đoán là tất cả cá nội dung đàm phán đều thuộc dạng thông tin mật, theo Quyết định này, các nội dung liên quan tới đàm phán chỉ dừng lại ở những thông tin đã công khai có thể có liên quan tới đàm phán theo quan điểm đánh giá của Cơ quan chủ trì đàm phán (ví dụ các hiệp định, thỏa thuận mở cửa tiêu biểu tương đương với hiệp định/thỏa thuận đang đàm phán...).

Đối với việc tham vấn riêng (không công khai), hoạt động tham vấn được tiến hành dưới hình thức họp kín trực tiếp.

Thông tin được cơ quan đàm phán cung cấp theo hình thức này là các thông tin cụ thể liên quan tới phương án đàm phán và các bản chào trong đàm phán của Việt Nam cũng như của đối tác.

Các thông tin này được cho là không công khai. Và vì vậy một thủ tục riêng được áp dụng chỉ trong hình thức tham vấn này là: các doanh nghiệp, cơ quan/tổ chức đại diện doanh nghiệp tham gia vào quá trình này phải ký kết vào một văn bản cam kết bảo mật thông tin (do cơ quan chủ trì đàm phán soạn thảo) và có trách nhiệm bảo mật các thông tin này.

Cũng liên quan tới vấn đề bảo mật thông tin, Quyết định có một điều khoản áp dụng chung cho mọi hình thức tham vấn, ở tất cả các giai đoạn tham vấn nói trên, theo đó “*Trong mọi trường hợp, hoạt động tham vấn phải bảo đảm thực hiện đúng các quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật quốc gia*” (Điều 9 Quyết định).

Quy định này, mặc dù vậy, không đặt thêm điều kiện mới nào cho toàn bộ quá trình tham vấn (bởi dù có hay không có các tham vấn thì các chủ thể liên quan vẫn phải thực hiện quy định chung của pháp luật về bí mật quốc gia).

IV. Hiện trạng thực tiễn tham vấn chính sách TMQT ở Việt Nam

Phân tích về hiện trạng tham vấn chính sách TMQT được thực hiện trên cơ sở thực tiễn hoạt động của VCCI với tư cách đơn vị đầu mối, đại diện cộng đồng doanh nghiệp và kết quả **Điều tra** “*về việc tham vấn ý kiến đối với Đoàn đàm phán/Cơ quan nhà nước trong các đàm phán hiệp định thương mại quốc tế*” do VCCI tiến hành tháng 11/2013, với phản hồi của 120 Hiệp hội, đại diện cho trên 340.000 doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh.

1. Hiện trạng tham vấn doanh nghiệp trong quá trình đàm phán WTO, các FTAs trong khu vực ASEAN

Theo kết quả Điều tra này, liên quan tới phương thức tham vấn, phản hồi từ các hiệp hội doanh nghiệp cho thấy:

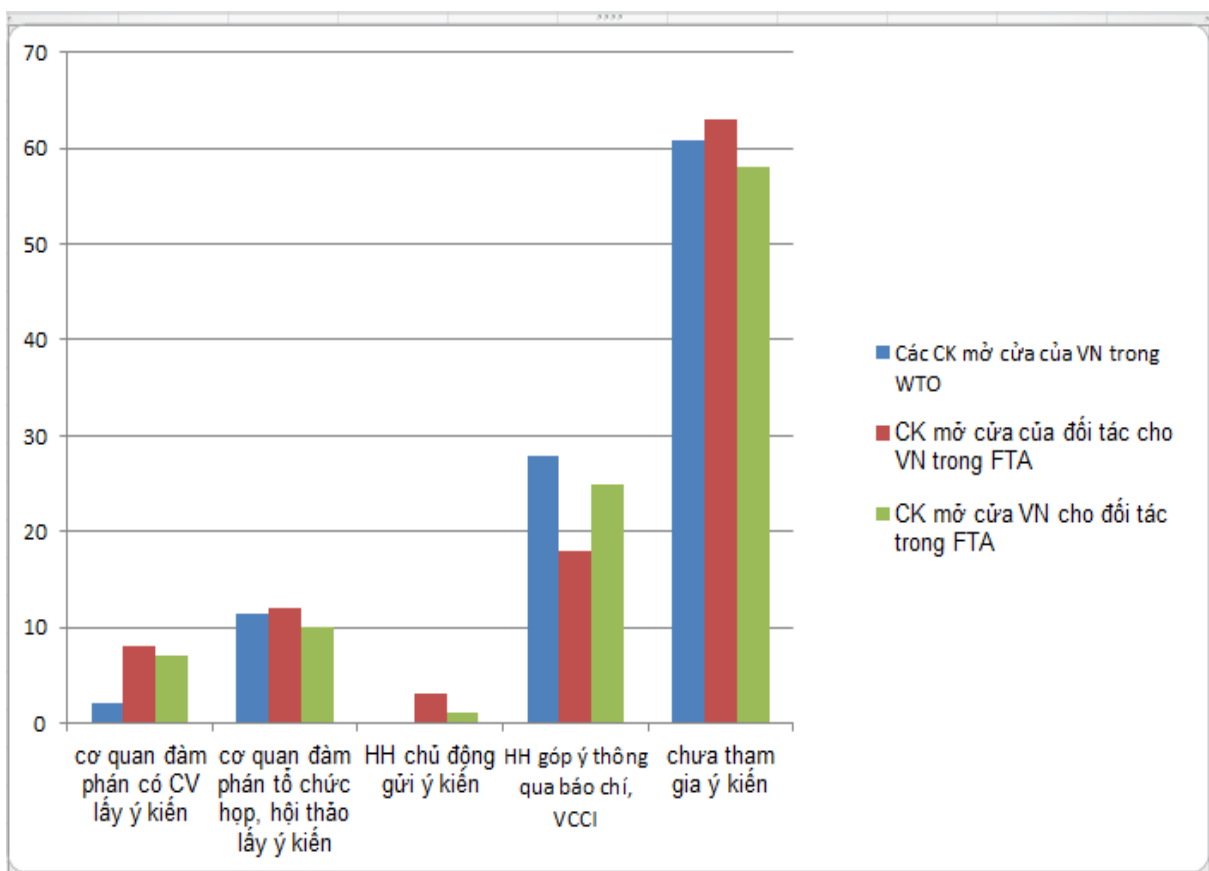
- Việc tham vấn trên thực tế đối với các đàm phán WTO hay FTA đã ký kết đúng là có được thực hiện nhưng khá hiếm hoi. Có tới 58-63% số Hiệp hội chưa từng tham vấn.
- Số còn lại đã từng tham vấn thì hình thức chủ yếu là gián tiếp, thông qua VCCI hoặc qua báo chí (dao động từ 18-27%). Các trường hợp được cơ quan Nhà nước chủ động hỏi ý kiến tham vấn qua Công văn hoặc các cuộc họp tham vấn là rất thấp (số lấy ý kiến được lấy ý kiến qua văn bản dao động từ 2-8%; số tham gia các cuộc họp do cơ quan có thẩm quyền tổ chức để tham vấn cao hơn nhưng cũng chỉ từ 10-12%). Theo chiều ngược lại, bản thân các hiệp hội doanh nghiệp cũng không có sự chủ động trong việc tham vấn: theo điều tra thì số hiệp hội chủ động gửi ý kiến tham vấn tới cơ quan có thẩm quyền chỉ dao động từ 1-3% tùy trường hợp.

Có thể thấy khá rõ tình trạng thụ động trong cả hai phía liên quan tới tham vấn đàm phán trong giai đoạn trước đây. Đây là điều không khó lý giải bởi trước

2012, chúng ta hoàn toàn không có cơ chế chính thức cho việc tham vấn này. Và dù chỉ khoảng 10-15% trường hợp cơ quan nhà nước chủ động lấy ý kiến, đây cũng là tương đối khả quan trong bối cảnh các cơ quan này không có trách nhiệm gì trong việc tham vấn, và đối tượng được tham vấn lại không thật mặn mà với việc này.

Về phía các hiệp hội doanh nghiệp, trong khi chính sách thương mại là những vấn đề mới, rất phức tạp và đòi hỏi nhiều nguồn lực thì các hiệp hội doanh nghiệp đều hầu hết không có chuyên môn trong lĩnh vực này, nguồn lực cũng hết sức hạn hẹp, không đủ để thực hiện các hoạt động vận động cũng như thuê nhân lực có chuyên môn phù hợp phục vụ cho hoạt động này.

Hình 1: Các phương thức tham vấn trong đàm phán WTO và các FTA trước đây

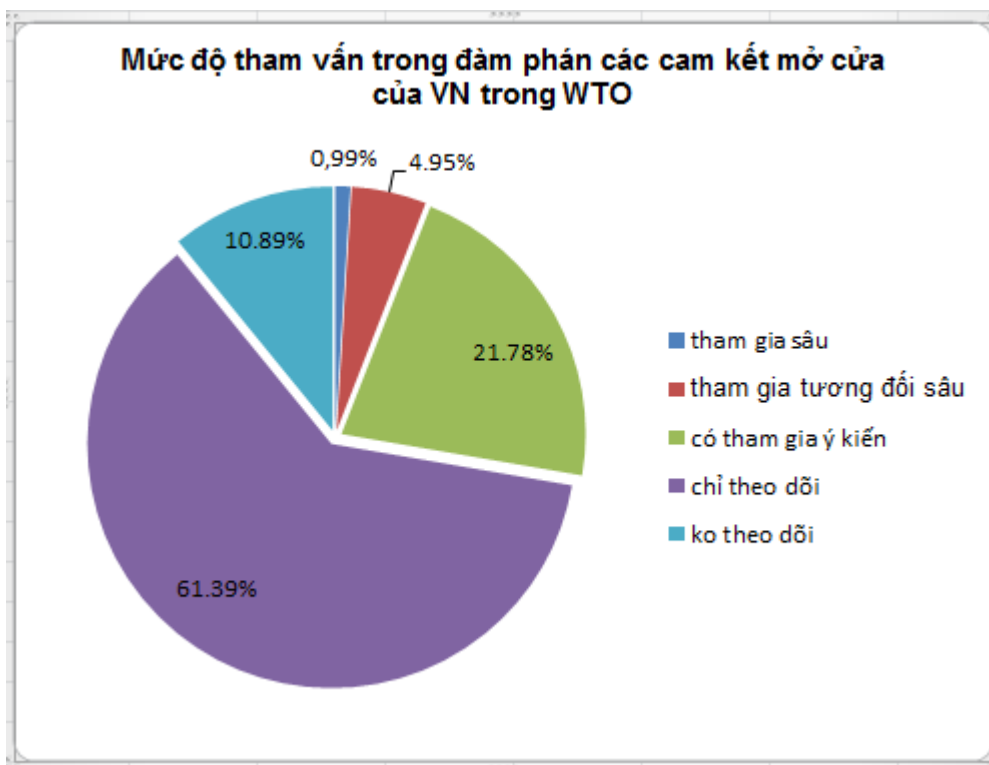


Liên quan tới mức độ tham vấn, kết quả từ Điều tra cũng cho thấy phần lớn các hiệp hội nếu có quan tâm cũng chỉ là theo dõi để biết (hiệu quả tham vấn ở mức độ đơn giản nhất) (khoảng 61-66% tùy trường hợp), khoảng xấp xỉ 1/5 số

hiệp hội có tham gia một số ý kiến (17-22%) nhưng số tham gia ý kiến sâu hơn thì rất hạn chế (1-5%).

Kết quả này cũng phản ánh thực tế đã được đề cập trong nhiều tài liệu liên quan tới vấn đề này trước đây: Tham vấn đàm phán các hiệp định thương mại nếu có được thực hiện thì chủ yếu là mức độ tham vấn tối giản, dừng lại ở việc biết thông tin hoặc có một vài ý kiến đơn lẻ, ở khoảng cách khá xa so với tham vấn thực sự, nơi doanh nghiệp, hiệp hội vận động bằng các lập luận chặt chẽ, trên cơ sở nghiên cứu sâu, để thuyết phục cơ quan Nhà nước lựa chọn các phương án đàm phán phù hợp với mong muốn của họ.

Hình 2: Mức độ tham vấn trong đàm phán WTO



2. Hiện trạng thực tiễn tham vấn doanh nghiệp sau khi có Quyết định 06/2012/QĐ-TTg

Thực tiễn chung

Về mặt lý thuyết, Quyết định 06/2012/QĐ-TTg tạo ra một bước ngoặt lớn về cơ chế trong việc tham vấn cộng đồng doanh nghiệp trong các đàm phán quốc tế: từ một phương thức lựa chọn trở thành một quy trình bắt buộc.

Điều này được suy đoán là sẽ tạo ra những thay đổi cơ bản trong thực tiễn tham vấn, ít nhất ở tần suất tham vấn cũng như sự chủ động từ phía cơ quan Nhà nước trong việc tiến hành các hoạt động này.

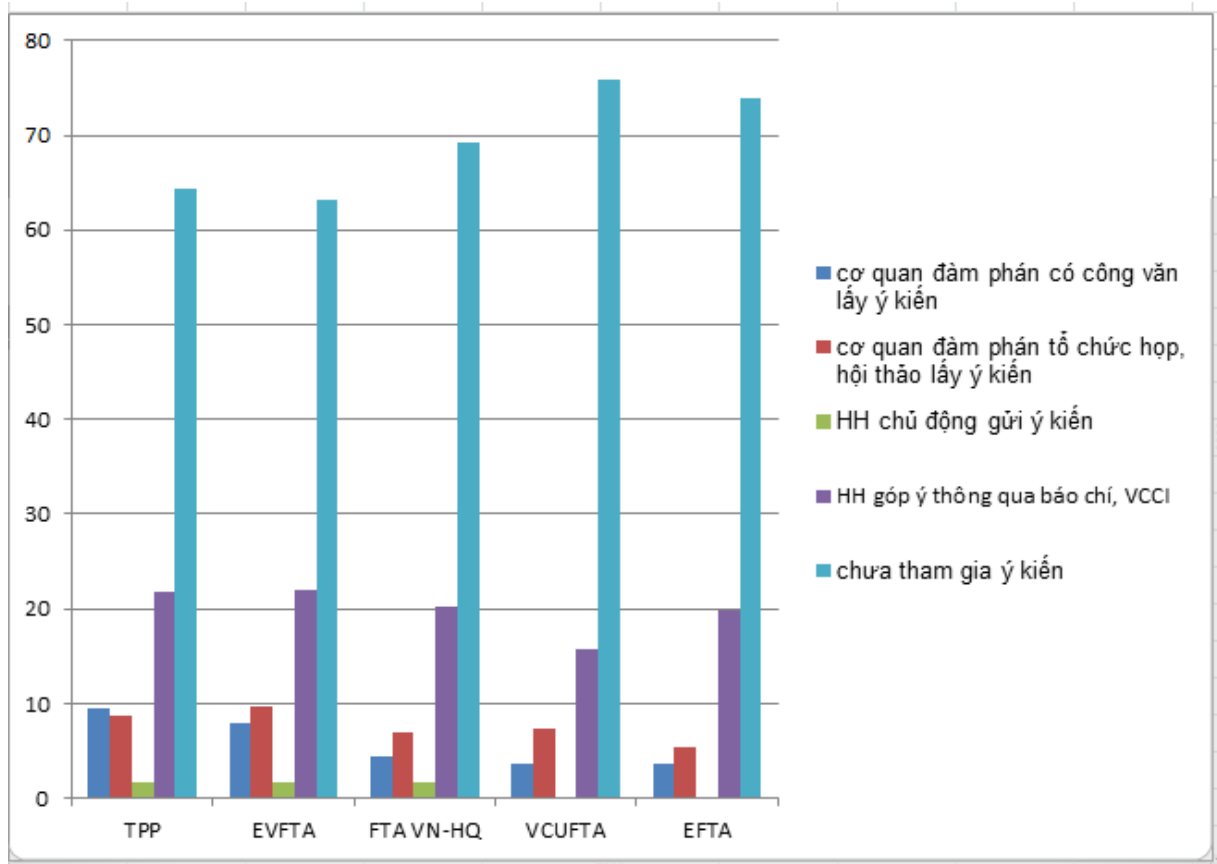
Tuy nhiên, kết quả Điều tra không hoàn toàn ủng hộ suy đoán này: hoạt động tham vấn đã ít nhiều có chuyển biến, nhưng vẫn còn một khoảng cách xa so với kỳ vọng về một sự thay đổi đáng kể.

Cụ thể, đối với đàm phán Hiệp định đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP), đàm phán thương mại quan trọng nhất tại thời điểm ra đời Quyết định 06/2012/QĐ-TTg, vẫn có tới 64,35% số hiệp hội chưa từng tham gia ý kiến. Điểm được cải thiện là sự chủ động tham vấn từ phía cơ quan Nhà nước đã tăng lên, với 9,57% hiệp hội đã từng nhận được công văn xin ý kiến về đàm phán từ cơ quan đàm phán, 8,7% cho biết cơ quan đàm phán có tổ chức hội thảo, họp lấy ý kiến.

Đàm phán FTA Việt Nam – EU (EVFTA) mới được khởi động từ cuối năm 2012, tuy nhiên mức độ tham vấn cũng đã tương đối, xấp xỉ TPP, với xấp xỉ 37% hiệp hội cho biết từng tham gia tham vấn theo các hình thức khác nhau, trong đó số góp ý thông qua VCCI và báo chí là 21,93%, số chủ động gửi ý kiến là 1,75%.

Riêng với đàm phán FTA Việt Nam – Liên minh thuế quan Nga-Belarus-Karzakstan (VCUFTA), đàm phán FTA Việt Nam – Khối EFTA và đàm phán FTA Việt Nam – Hàn Quốc, mức độ tham gia ý kiến thấp hơn hẳn, với khoảng 25-27% từng tham gia tham vấn. Điều này có thể giải thích một phần bởi “sự đình đám” của các đàm phán đang diễn ra cùng thời điểm (TPP, EVFTA), một phần khác bởi chính sự hạn chế trong thông tin về đàm phán (VCUFTA), ở quan hệ thương mại còn khiêm tốn của đối tác (VEFTA), hay ở mức độ tác động hạn chế của thỏa thuận tương lai (VKFTA).

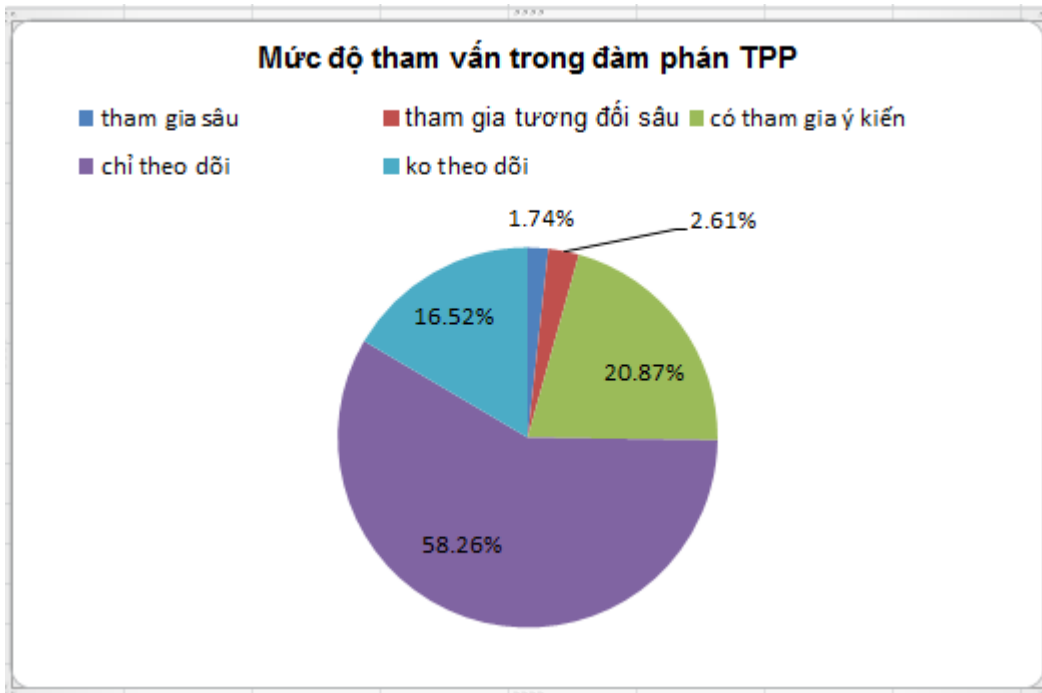
Hình 3: Các phương thức tham vấn trong các đàm phán thương mại hiện tại



Thực tế tần suất tham vấn chưa được cải thiện bao nhiêu sau Quyết định 06/2012/QĐ-TTg có thể xuất phát từ lý do: một mặt các doanh nghiệp, hiệp hội chưa biết đến cơ chế và các quyền tham vấn của họ trong Quyết định này, mặt khác với nguồn lực hạn chế và hầu như chưa được cải thiện sau Quyết định 06/2012/QĐ-TTg, các hiệp hội đôi khi không phải cứ muốn tham vấn là có thể thực hiện được. Đối với các tham vấn chủ động từ phía các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, tình hình đã được cải thiện, mặc dù vậy việc tham vấn vẫn tập trung chủ yếu ở một số khu vực đô thị lớn, và vì vậy các hiệp hội doanh nghiệp ở địa phương vẫn hầu như không được tiếp cận các hoạt động này.

Liên quan tới mức độ tham vấn, có lẽ cũng vì lý do nói trên, kết quả từ Điều tra gần như tương tự giai đoạn trước: phần lớn các hiệp hội nếu có quan tâm cũng chỉ là theo dõi để biết (khoảng 58-64% tùy trường hợp), khoảng xấp xỉ 1/5 số hiệp hội có tham gia một số ý kiến (trừ các trường hợp VCU, VKFTA và VEFTA số tham gia ý kiến thấp hơn, xung quanh 13%) và số tham gia ý kiến sâu hơn vẫn rất hạn chế (1-3%).

Hình 4: Mức độ tham vấn trong đàm phán TPP



Thực tiễn từ hoạt động của VCCI

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam là đơn vị được giao làm đầu mối cho việc tham vấn theo Quyết định này (Điều 7). Trên thực tế, đây cũng là đơn vị đã thực hiện nhiều hoạt động tập trung nhất trong tham vấn các hiệp định thương mại tự do mà Việt Nam đang đàm phán hiện nay. Vì vậy, thực tế vận động chính sách và các hoạt động liên quan tới hiệp định này của VCCI cho nhiều thông tin về hiện trạng hoạt động tham vấn sau khi Quyết định 06/2012 ra đời ở Việt Nam.

Tham vấn trong đàm phán Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP)

Quyết định 06/2012/QĐ-TTg được ban hành đầu năm 2012 (ngày 20/1/2012), vào thời điểm đàm phán TPP– Hiệp định thương mại tự do lớn nhất từ trước tới thời điểm đó mà Việt Nam đã từng tham gia đàm phán. Cho đến thời điểm này, Việt Nam còn tham gia một số đàm phán hiệp định thương mại tự do khác (FTA Việt Nam – EU, Việt Nam – Hàn Quốc, Việt Nam – Liên minh Thuế quan Nga Belarus Karzakstan) nhưng đều ở giai đoạn đầu và chưa gặp vướng mắc lớn về nội dung thực chất. Vì vậy quan sát hoạt động tham vấn thực hiện liên quan tới TPP vẫn cho bức tranh toàn cảnh tốt nhất về việc triển khai Quyết định 06/2012 trên thực tế cho tới thời điểm này.

Về các hoạt động chung liên quan tới đàm phán TPP, cho tới hiện tại, VCCI đã thực hiện một số nhóm hoạt động sau:

- *Nhóm các hoạt động tham vấn trực tiếp:*

VCCI đã thực hiện tổ chức tìm kiếm và xử lý thông tin, nghiên cứu và xây dựng 06 Khuyến nghị lớn về phương án đàm phán TPP, bao gồm:

+ Nghiên cứu và kiến nghị Phương án chung liên quan tới việc tham gia đàm phán TPP.

+ Nghiên cứu và kiến nghị Phương án đàm phán Chương Cung cấp dịch vụ qua biên giới.

+ Nghiên cứu và kiến nghị Phương án đàm phán Chương Đầu tư và giải quyết tranh chấp.

+ Nghiên cứu và kiến nghị Phương án đàm phán Chương Sở hữu trí tuệ.

+ Tổng hợp các kiến nghị Phương án đàm phán Mở cửa thị trường hàng hóa.

+ Nghiên cứu và kiến nghị về Quy tắc xuất xứ.

- *Nhóm các hoạt động tham vấn gián tiếp:*

VCCI đã thực hiện tổng hợp, cung cấp thông tin, giải trình về quan điểm của doanh nghiệp về các vấn đề quan trọng trong TPP theo yêu cầu của các Cơ quan có thẩm quyền (Ban Kinh tế Trung ương, Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội, Chủ tịch nước..).

- *Nhóm các hoạt động thông tin, phổ biến tuyên truyền về TPP trong cộng đồng doanh nghiệp:*

+ Thực hiện vai trò *đầu mối thông tin lớn nhất* về TPP cho cộng đồng doanh nghiệp thông qua việc cập nhật và tổng hợp tin tức, quan điểm của các bên, các nghiên cứu đánh giá về tác động của TPP trên *Chuyên đề TPP* trang www.trungtamwto.vn / www.wtocenter.vn.

+ Phối hợp và tham gia các *hoạt động truyền thông* về TPP nhằm tăng cường nhận thức và tiếng nói của cộng đồng và doanh nghiệp vào đàm phán TPP (Tu vấn nội dung và trả lời phỏng vấn trong Chương trình Chính sách Kinh tế và Cuộc sống chuyên đề “Hiệp định TPP cơ hội và thách thức”; Chương trình đối thoại chính sách của VTV1; Viết bài về

TPP theo đề nghị của các báo Pháp luật TP HCM, Tạp chí tài chính, Tạp chí cộng sản, Diễn đàn doanh nghiệp, Thời báo kinh tế Sài Gòn...).

+ Xuất bản các Bản tin Quý “Doanh nghiệp và Chính sách TMQT” có chuyên đề về TPP; cung cấp thông tin theo nhu cầu cụ thể của doanh nghiệp khi được yêu cầu...).

- *Nhóm các hoạt động hỗ trợ, hướng dẫn các đơn vị liên quan trong các vấn đề về TPP*

+ Thực hiện vai trò đầu mối, dẫn dắt cộng đồng doanh nghiệp về đàm phán TPP thông qua việc *theo dõi tình hình và hướng dẫn hành động cho các hiệp hội* trên cả nước về các vấn đề nóng của TPP.

+ *Tư vấn chuyên môn hoặc thuyết trình trực tiếp* về Quan điểm của cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam trong TPP *tại các sự kiện* về TPP (Các Hội thảo của các đối tác, các Diễn đàn bên lề các Vòng đàm phán...).

+ Tham gia ý kiến cho các *Đề tài NCKH cấp Nhà nước* liên quan tới quan điểm trong đàm phán TPP (ví dụ Đề tài “Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP) và vấn đề tham gia của Việt Nam” của Trường Đại học Ngoại Thương; đề tài “Đàm phán Hiệp định TPP” của Viện Chiến lược Chính sách...).

- *Nhóm các hoạt động phối hợp vận động hoặc trao đổi quan điểm với các nhóm lợi ích quốc tế/nước ngoài liên quan*

Làm việc, tiếp hàng chục Đoàn chuyên gia, Tổ chức quốc tế/phi Chính phủ, đại diện Đại sứ quán/Thành viên Đoàn đàm phán các nước về các vấn đề liên quan tới quan điểm của doanh nghiệp Việt Nam trong TPP.

Tham vấn trong các đàm phán khác

Sau thời điểm 10/2013, Việt Nam đang đàm phán các hiệp định thương mại tự do với EU, với Hàn Quốc, với Liên minh thuế quan Nga-Belarus-Karzakstan, khối EFTA gồm 4 nước Bắc Âu.

Ngoại trừ đàm phán về hiệp định thương mại tự do Việt Nam và Liên minh thuế quan Nga-Belarus-Karzakstan, VCCI đều đã thay mặt cộng đồng doanh nghiệp có nghiên cứu, khuyến nghị về phương án đàm phán trong các hiệp định này:

- Đối với FTA Việt Nam – EU: VCCI đã có 03 khuyến nghị, bao gồm:
 - + Khuyến nghị về việc nên hay không nên tiến hành đàm phán FTA với EU.
 - + Khuyến nghị về các tiêu chí xác định dòng thuế nhạy cảm (cần lộ trình dài hơn) trong đàm phán mở cửa thị trường.
 - + Khuyến nghị về quan điểm tiếp cận đối với việc mở cửa thị trường dịch vụ và đầu tư trong đàm phán này.
- Đối với FTA Việt Nam – Hàn Quốc: VCCI đã có 02 khuyến nghị:
 - + Khuyến nghị về việc nên hay không nên tiến hành đàm phán FTA với Hàn Quốc.
 - + Khuyến nghị về các nội dung cần tập trung trong đàm phán mở cửa thị trường và lao động.
- Đối với FTA Việt Nam – EFTA: VCCI đã có 01 khuyến nghị:
 - + Khuyến nghị về quan điểm tiếp cận đối với việc mở cửa thị trường dịch vụ và đầu tư trong đàm phán này.

Ngoài ra, cũng trong giai đoạn này, Việt Nam còn đang thực hiện đàm phán các hiệp định khác tuy không thuộc diện “hiệp định thương mại mở cửa” bắt buộc phải tham vấn theo Quyết định 06/2012/QĐ-TTg nhưng các cơ quan đàm phán đã chủ động tham vấn ý kiến doanh nghiệp thông qua VCCI và VCCI đã có văn bản nêu khuyến nghị cụ thể về phương án đàm phán, ví dụ:

- Phương án đàm phán Hiệp định thuận lợi hóa thương mại trong WTO (TFA).
- Phương án đàm phán các vấn đề NAMA trong Vòng Doha.
- Phương án đàm phán các Hiệp định hợp tác hải quan giữa Việt Nam với Hoa Kỳ, Ấn Độ, Qatar...
- Ý kiến về việc gia nhập các Công ước La Hay về tư pháp, về hợp pháp hóa lãnh sự...

Tóm lại, Quyết định 06/2012/QĐ-TTg là một cột mốc quan trọng đánh dấu sự thay đổi về cơ chế trong việc tham vấn cộng đồng doanh nghiệp đối với các đàm phán TMQT. Quyết định này cũng có ý nghĩa nhất định trong việc tạo ra những bước tiến đầu tiên trong thực tế lấy ý kiến và lắng nghe quan điểm của

doanh nghiệp trong quá trình xây dựng phương án đàm phán của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Tuy nhiên, thực tế hoạt động tham vấn cũng như hiệu quả của các hoạt động này trong thời gian qua cho thấy quá trình thực thi Quyết định 06/2012/QĐ-TTg mới chỉ dừng lại ở một số nỗ lực tham vấn nhất định và hiệu quả của chúng còn phụ thuộc quá lớn vào các nỗ lực và sự thiện chí của một số chủ thể đơn lẻ và vì thế còn bấp bênh và thiếu bền vững.

Vì vậy, việc hình thành những thông lệ tham vấn chính sách TMQT ổn định, thực chất và hiệu quả, đóng góp trực tiếp và có ý nghĩa vào quá trình đàm phán các hiệp định TMQT, bảo vệ tốt quyền và lợi ích của doanh nghiệp cũng như nền kinh tế trong các hiệp định này là rất quan trọng. Tìm kiếm giải pháp để thực hiện được mục tiêu này là nhiệm vụ được đặt ra cấp thiết, đặc biệt trong bối cảnh Chính phủ đang đàm phán các hiệp định thương mại tự do với những đối tác thương mại quan trọng nhất.

CHƯƠNG II

CÁC GIẢI PHÁP NHẪM TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG THAM VẤN CHÍNH SÁCH THƯƠNG MẠI QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM

I. Hoạt động tham vấn chính sách thương mại trên thế giới và những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Đàm phán và thực thi các cam kết TMQT là một thực tiễn với bề dày lịch sử ở nhiều nước. Cũng như vậy, kinh nghiệm mà họ tích lũy được trong các vấn đề có liên quan đến sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp vào quá trình này rất phong phú và đa dạng. Tùy thuộc vào sự lớn mạnh của cộng đồng doanh nghiệp, độ mở trong quy trình xây dựng chính sách thương mại và truyền thống cũng như kỹ năng tham gia các vấn đề chính sách của các chủ thể dân sự ở mỗi nước mà hình thức thể hiện và hiệu quả của việc cộng đồng doanh nghiệp tham gia vào quá trình đàm phán và thực thi các cam kết quốc tế cũng khác nhau ở mỗi nước.

1. Khái quát chung

Có một thực tế là sức mạnh của sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp vào việc hình thành các chính sách TMQT còn rất chênh lệch giữa các nước. Ở nhóm các nước phát triển với mức độ hội nhập sâu rộng (Hoa Kỳ, EU, Nhật Bản, Úc...), các cơ chế để doanh nghiệp tác động đến các quyết sách thương mại (quốc tế cũng như nội địa) đạt một mức độ chuyên nghiệp đáng kinh ngạc, có nơi chúng trở thành một “ngành công nghiệp” (ngành công nghiệp vận động hành lang) với năng suất và tần suất hoạt động mạnh mẽ. Thậm chí, trong nhiều trường hợp, điều này còn dẫn tới sự lạm dụng cơ chế từ phía các nhóm lợi ích lớn. Không ít các trường hợp những cam kết quốc tế quan trọng xuất phát từ ý tưởng của chỉ một tập đoàn xuyên quốc gia lớn, với hệ thống những phương thức tác động khác nhau lên chính phủ và đoàn đàm phán liên quan. Trong những trường hợp này, tham vấn phát triển ở mức độ cao với sự tham gia chủ động từ phía doanh nghiệp, và vì vậy thường được biết tới dưới tên gọi “vận động hành lang” (để nhấn mạnh tính chủ động của doanh nghiệp – người đi vận động) trong các hoạt động tham vấn này.

Ngược lại, ở các nước đang và kém phát triển, sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp vào các quá trình đàm phán và thực thi các cam kết TMQT lại rất dè dặt và với hiệu quả tác động rất hạn chế.

2. Các mô hình thực tế ở các nước có hoạt động tham vấn phát triển mạnh

Trên thực tế, các phương thức, cơ chế hay mô hình để cộng đồng doanh nghiệp tham gia vào quá trình đàm phán, thực thi các chính sách TMQT (còn gọi là vận động chính sách) ở các nước rất phong phú về hình thức và đa dạng trong cách thức sử dụng. Ngoài ra, ở các nước này cũng ghi nhận sự khác nhau về cường độ sử dụng cũng như hiệu quả tác động của mỗi phương thức tham gia, thậm chí với trong một nước, việc sử dụng các phương thức cũng khác nhau giữa mỗi ngành/nhóm lợi ích, ở mỗi thời điểm.

Việc lựa chọn sử dụng phương thức nào thường phụ thuộc vào thiết chế Nhà nước, văn hóa chính trị, tầm ảnh hưởng của nhóm lợi ích liên quan, tính chất và mức độ quan trọng của nội dung cần vận động.

Thực tế cho thấy ở nhiều nước, một số mô hình cộng đồng doanh nghiệp tham gia vào quá trình hình thành các chính sách thương mại nói chung và chính sách TMQT nói riêng đã rất thành công và mang lại những hiệu quả tích cực cho cả hai phía (doanh nghiệp và Chính phủ).

2.1. Hoa Kỳ

Ở Hoa Kỳ, trước năm 1962, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ là cơ quan đảm trách tất cả các đàm phán quốc tế, bao gồm cả các đàm phán về thương mại. Cơ chế đàm phán thương mại, vì vậy, cũng thực hiện theo cách thức của đàm phán ngoại giao, trong đó tính bảo mật, khép kín được đề cao, mối liên hệ hay sự tham gia của các nhóm lợi ích vào quá trình này rất hạn chế. Chính vì vậy, một loạt các tên tuổi lớn trong các ngành sản xuất của Hoa Kỳ cũng như các nhóm có lợi ích gắn chặt với các đàm phán thương mại đã tiến hành các chiến dịch vận động rầm rộ. Và họ đã thành công: Năm 1962, Chính phủ Hoa Kỳ thành lập Cơ quan Đại diện Thương mại Hoa Kỳ (US Trade Representative - USTR) trực thuộc Văn phòng Tổng thống, thay thế cho Bộ Ngoại giao trong các hoạt động liên quan đến TMQT (đặc biệt là trong các đàm phán mở cửa thị trường và xử lý các tranh chấp phát sinh giữa Hoa Kỳ và các nước khác trong quá trình thực hiện các cam kết này).

Trên thực tế, USTR là đầu mối trong một cơ chế hợp tác liên ngành trong hoạch định chính sách thương mại của Hoa Kỳ. Cơ chế này bao gồm các Nhóm Giám sát Chính sách Thương mại (Trade Policy Review Group – TPRG) và Ủy ban Công chức Chính sách Thương mại (Trade Policy Staff Committee – TPSC), 17 Ủy ban Tư vấn (trong từng lĩnh vực ngành nghề cụ thể) (Industry

Sector Advisory Committees – ISACs) dưới sự giám sát và chủ trì của USTR. Đây được xem như mô hình “tiểu nội các” trong hoạch định và phối hợp quan điểm của các Bộ trong Nội các Hoa Kỳ trong các vấn đề TMQT hoặc đầu tư có liên quan đến thương mại. Bản thân sự hình thành và cách thức tổ chức hoạt động của cơ quan này cho thấy rõ mức độ gắn kết giữa cơ quan đàm phán với cộng đồng doanh nghiệp ở Hoa Kỳ.

Vì thế, đối với từng chính sách thương mại, USTR thường báo cáo và làm việc chặt chẽ với Nghị viện để đảm bảo có được sự ủng hộ của cơ quan này đối với tương lai của chính sách đó (đặc biệt trong việc thông qua các Hiệp định thương mại sau khi Tổng thống đã ký).

Đặc trưng của mô hình phối hợp giữa cộng đồng doanh nghiệp và USTR là ở chỗ doanh nghiệp không trực tiếp tham gia, không phải là một thành phần của USTR nhưng lại là nguồn cung cấp thông tin đầu tiên (sáng kiến về một vấn đề đàm phán) và chủ yếu (lập luận và vận động để có được sự hỗ trợ với sáng kiến) cho hầu hết các hành động của USTR. Việc cung cấp và tiếp nhận thông tin này có những giai đoạn là chính thức (được ghi nhận vào quy trình cụ thể) nhưng phần nhiều là do phía doanh nghiệp chủ động thực hiện.

Theo quy định, 17 ủy ban tư vấn trong từng lĩnh vực kinh tế cụ thể (ISACs) với thành phần là các lãnh đạo điều hành của các doanh nghiệp lớn và các đại diện hiệp hội trong lĩnh vực liên quan được thành lập và hoạt động dưới “mũ” USTR và thực hiện chức năng tư vấn cho quá trình đàm phán của Hoa Kỳ.

Theo Luật Thương mại (Trade Act) 1974 thì các ISACs tham gia vào quá trình đàm phán thương mại của Hoa Kỳ ở cả 03 giai đoạn của quá trình này:

- Đối với bất kỳ *sáng kiến TMQT* nào, các ủy ban tư vấn ISACs phải được thành lập và cung cấp thông tin, tư vấn liên quan cho Chính phủ. Các ủy ban tư vấn này chịu sự điều hành của USTR, một mình hoặc phối hợp với Bộ Thương mại, Bộ Nông nghiệp hoặc Bộ Lao động.
- Trong quá trình *đàm phán thương mại*, Tổng thống có trách nhiệm xin tư vấn của các ủy ban này.
- Trong quá trình *thông qua các hiệp định thương mại* mà Tổng thống đã ký, Nghị viện sẽ yêu cầu các ủy ban này trình các báo cáo về hiệp định liên quan.

Nhìn vào quy định này có thể thấy sự tham gia của khu vực doanh nghiệp, hiệp hội và các nhóm lợi ích vào quá trình đàm phán các hiệp định mở cửa

thương mại ở Hoa Kỳ không chỉ là vận động hành lang ở vòng ngoài mà đã thực sự là một nhân tố của quá trình đàm phán TMQT. Vì vậy, không phải ngẫu nhiên mà ở Hoa Kỳ, người ta xem doanh nghiệp như một “nhà đàm phán” tích cực.

Bên cạnh những cơ chế để doanh nghiệp, hiệp hội tham gia ý kiến vào quá trình đàm phán, ở Hoa Kỳ còn nhiều hình thức vận động chủ động khác của các tổ chức, đơn vị có lợi ích gắn bó chặt chẽ với các đàm phán TMQT của nước này.

Ví dụ, các đơn vị sau đây được xem là có hoạt động vận động hành lang khá tích cực cho tự do hóa thương mại và cho cách tiếp cận toàn cầu về các vấn đề đầu tư và TMQT:

- Hội đồng Kinh doanh quốc tế Hoa Kỳ (US Council on International Business);
- Phòng Thương mại Hoa Kỳ (American Chamber of Commerce);
- Hội đồng Thương mại Nước ngoài quốc gia (National Foreign Trade Council);
- Bàn tròn Kinh doanh (BRT).

Cũng liên quan tới vấn đề đàm phán các hiệp định thương mại, theo Hiến pháp Hoa Kỳ, Nghị viện có thẩm quyền cuối cùng trong việc điều chỉnh hoạt động thương mại với nước ngoài trong khi Tổng thống có quyền tiến hành đàm phán và ký kết các thỏa thuận TMQT (mà trên thực tế USTR được Tổng thống giao thực thi nhiệm vụ này).

Nghị viện Hoa Kỳ đã từng thông qua một đạo luật về thương mại trong đó có quy định về “Cơ chế nhanh” (fast-track) trong đàm phán TMQT theo đó Nghị viện vẫn giữ quyền bỏ phiếu thông qua hay không thông qua các Hiệp định mở cửa thương mại mà Tổng thống đã ký tuy nhiên Nghị viện phải làm việc này trong một khoảng thời gian tương đối ngắn và chỉ được bỏ phiếu cả gói (không được phép sửa đổi nội dung Hiệp định đã ký). Cơ chế fast track này được áp dụng tương đối ổn định trong một số giai đoạn ở Hoa Kỳ và được xem là một điều kiện thuận lợi cho Tổng thống trong việc đàm phán các cam kết thương mại (bởi nó đảm bảo sẽ không có điều chỉnh hay thay đổi nào về nội dung đối với các cam kết đã được đàm phán và ký tắt bởi Tổng thống). Cơ chế này hiện đã bị Nghị viện Hoa Kỳ rút lại vô thời hạn.

Và vì vậy trên thực tế, việc tham vấn, vận động hành lang trong các đàm phán thương mại ở Hoa Kỳ cũng hướng tới các cá nhân thành viên Nghị viện

Hoa Kỳ. Nhiều nhóm doanh nghiệp đã hoặc là gây áp lực về phiếu bầu hoặc là vận động theo các cách thức khác nhau để các Nghị sỹ Hoa Kỳ lên tiếng (tự mình hoặc liên kết thành một nhóm Nghị sỹ) và đưa ra các đòi hỏi đối với USTR trong đàm phán (có thể dưới hình thức Thư gửi USTR, có thể dưới hình thức các buổi điều trần/chất vấn về các chủ đề đàm phán nhất định...).

2.2. Liên minh châu Âu

Ở Châu Âu, các doanh nghiệp có thể tác động đến các cơ quan phụ trách về thương mại theo hai con đường khác nhau. Hoặc là thông qua các cơ quan thương mại của quốc gia mình, hoặc là thông qua Ủy ban châu Âu (cơ quan phụ trách về TMQT của EU).

Phương thức tham gia chủ yếu vận động hành lang với các cơ quan liên quan, hậu thuẫn trực tiếp cho các cơ quan này trong những vấn đề/vụ việc cụ thể (cung cấp thông tin, lập luận, theo dõi hỗ trợ phản biện...) hoặc đơn giản là cung cấp thông tin qua các kênh khác nhau. Mặc dù về hình thức, sự phối hợp giữa các doanh nghiệp và cơ quan đàm phán thương mại ở EU không khác nhiều so với Hoa Kỳ, cách thức mà các doanh nghiệp thực hiện các hoạt động này diễn ra âm thầm, thường theo cách phi chính thức và ít ồn ã hơn.

Chính yếu tố “âm thầm” này trong các hoạt động vận động hành lang cho các cam kết thương mại ở Cộng đồng Châu Âu đang khiến nhiều lợi ích bị đẩy lên quá cao trong khi những lợi ích khác bị bóp méo. Nhiều ý kiến đang kêu gọi “minh bạch hóa” hoạt động này ở Cộng đồng Châu Âu.

EU có hàng trăm hiệp hội, liên đoàn doanh nghiệp cùng các công ty xuyên quốc gia có đại diện tại Brussels để thực hiện các hoạt động vận động hành lang này. Nhiều công ty Quan hệ công chúng (PR) và công ty tư vấn cũng đặt trụ sở gần các cơ quan EU nhằm cùng mục tiêu. Với những hoạt động rất tích cực và thường xuyên, các chủ thể này được xem là đã góp phần đáng kể vào việc “thành hình” các chính sách TMQT của EU.

Một số quy định về vận động hành lang ở Nghị viện EU

(Hướng dẫn áp dụng Quy tắc 9(2) về vận động hành lang ở Nghị viện EU)

Điều 2 – Trợ lý Nghị sỹ

1. Khi bắt đầu mỗi Khóa Nghị viện, Ban giám sát Nghị viện EU sẽ quyết định số trợ lý tối đa mà mỗi Nghị sỹ có thể đăng ký.

Khi nhận nhiệm vụ, mỗi trợ lý đã đăng ký phải lập một bản thông báo viết về các hoạt động nghề nghiệp của mình và tất cả các hoạt động, công việc được trả lương khác.

2. Các trợ lý có quyền ra vào Nghị viện theo các điều kiện giống với điều kiện áp dụng đối với cán bộ của Ban thư ký hoặc các nhóm chính trị tại Nghị viện.
3. Tất cả những người khác, bao gồm cả những người làm việc trực tiếp với Nghị sỹ chỉ được ra vào Nghị viện theo các điều kiện nêu tại Quy tắc 9(2).

Điều 3 – Quy tắc ứng xử

1. Trong mối quan hệ với Nghị viện, các cá nhân có tên trong danh sách đã đăng ký có nghĩa vụ:
 - a) Tuân thủ các quy định tại Quy tắc 9(2) và tại Phụ lục này;
 - b) Nêu rõ (các) nhóm lợi ích mà mình đại diện khi liên hệ với Nghị sỹ của Nghị viện, nhân viên của họ hoặc nhân viên của Nghị viện;
 - c) Không thực hiện bất kỳ hành vi nào nhằm thu thập thông tin một cách thiếu trung thực;
 - d) Không nêu bất kỳ quan hệ chính thức nào với Nghị viện trong các công việc với một bên thứ ba;
 - e) Không lưu hành các bản sao tài liệu có được từ Nghị viện vì lợi ích của một bên thứ ba;
 - f) Tuân thủ chặt chẽ các quy định tại Điều 2.2 Phụ lục 1;
 - g) Đảm bảo rằng bất kỳ hỗ trợ nào thực hiện theo các điều khoản tại Điều 2 Phụ lục 1 phải được thông báo ở bộ phận Đăng ký liên quan;
 - h) Phải tuân thủ chặt chẽ các Quy tắc áp dụng cho công chức khi tuyển chọn các cựu công chức của các cơ quan EU;
 - i) Tuân thủ mọi quy tắc của Nghị viện về quyền và trách nhiệm của các cựu Nghị sỹ;
2. Bất kỳ vi phạm nào đối với các quy tắc hành xử nói trên có thể dẫn tới việc thu hồi thẻ ra vào của cá nhân liên quan và, tùy trường hợp, công ty của họ.

Thẩm quyền đàm phán hiệp định TMQT ở EU

Ủy ban châu Âu là cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện việc đàm phán thương mại giữa EU với các nước bên ngoài khối này trong các vấn đề thương mại hàng hóa, dịch vụ và quyền sở hữu trí tuệ. Đây là lý do tại sao hầu hết các hoạt động vận động chính sách của các hiệp hội, doanh nghiệp nước ngoài đối với EU chủ yếu diễn ra ở Bruxelles, Bỉ (nơi Ủy ban châu Âu đặt trụ sở).

Tuy nhiên, thẩm quyền này của Ủy ban được thực hiện trong mối quan hệ chặt chẽ với các cơ quan khác của EU. Cụ thể:

– Hội đồng EU:

Ủy ban châu Âu chỉ có thể bắt đầu đàm phán một hiệp định thương mại sau khi có ủy quyền của Hội đồng EU.

Trong quá trình đàm phán, Ủy ban phải thực hiện các chỉ đạo, định hướng của Hội đồng EU và tham vấn thường xuyên với một ủy ban đặc biệt do Hội đồng này chỉ định.

– Nghị viện EU:

Cơ quan này chỉ tham gia vào quá trình EU đàm phán một số loại hiệp định thương mại nhất định (ví dụ đàm phán WTO, đàm phán các thỏa thuận liên kết hoặc hợp tác).

Với cơ chế phân bổ thẩm quyền trong đàm phán TMQT này ở EU, trong khi việc vận động trong quá trình đàm phán TMQT thường hướng vào Ủy ban châu Âu là chủ yếu, ở những trường hợp cụ thể, ngoài việc vận động Ủy ban châu Âu, các hiệp hội, doanh nghiệp còn vận động ở cấp quốc gia thành viên EU (nhằm tác động và tận dụng tiếng nói hoặc lá phiếu của nước này trong khuôn khổ Hội đồng EU và các đại diện của họ ở các ủy ban tư vấn đặc biệt của Hội đồng) hoặc cấp Nghị viện (ở mức độ hạn chế hơn).

2.3. Một số nước khác

Ở Mexico, trong khuôn khổ đàm phán NAFTA, để tác động có hiệu quả vào quá trình đàm phán, các doanh nghiệp của nước này đã thiết lập một diễn đàn duy nhất – diễn đàn COECE.

COECE đóng vai trò như một đầu mối để các doanh nghiệp, các nhóm lợi ích trao đổi, thảo luận với các nhà đàm phán từ đó bảo vệ các lợi ích của mình. COECE có những buổi làm việc nội bộ định kỳ, hình thành các “nhóm làm việc” về những vấn đề cụ thể và thường xuyên gặp gỡ, trao đổi với các nhà đàm phán. COECE cũng được phép trực tiếp tham gia vào quá trình đàm phán.

Ở Bulgaria, Hiệp hội Công nghiệp Bulgaria (BIA), một tổ chức tự nguyện, phi chính phủ, phi lợi nhuận, đại diện cho các ngành sản xuất và doanh nghiệp Bulgaria được ủy quyền trực tiếp tham gia vào việc chuẩn bị các tài liệu đàm phán và các bản lập luận cần thiết trong quá trình đàm phán song phương với EU, Vòng đàm phán Doha.

3. Tham vấn chính sách thương mại ở các nước đang phát triển

Theo một điều tra không chính thức thực hiện bởi ITC năm 2005, hầu hết doanh nghiệp từ các nước đang phát triển có thu nhập thấp được hỏi đều nhận định rằng giới doanh nghiệp tư nhân ở các nước này thiếu một sự chủ động cần thiết cho các vấn đề này (trừ khi họ phải đối mặt với các vấn đề cụ thể), thiếu tự tin, khó đạt được đồng thuận trong nội bộ giữa họ với nhau, thiếu một tầm nhìn dài hạn và yếu trong kỹ năng truyền thông cũng như vận động. Về phía chính phủ, có một thực trạng chung là các quan chức chính phủ có liên quan không coi trọng một cách thích đáng ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp, với quan điểm thường trực là đại diện của doanh nghiệp bị động, không hiểu biết, không có thông tin, không có khả năng hiểu và vì thế không thể đưa ra các gợi ý hay đề xuất đàm phán có giá trị. Kết quả là các lợi ích của giới kinh doanh các nước này không dành được một vị trí xứng đáng trong các đàm phán TMQT và không ít chính phủ chấp thuận những cam kết thương mại không có lợi cho một ngành sản xuất nội địa nào cụ thể và cũng không mang lại lợi ích cho nền kinh tế nói chung. Cũng có những trường hợp chỉ một vài nhóm lợi ích có thể lực gây sức ép được với Chính phủ, khiến cho nhiều ngành khác không có tiếng nói hoặc tiếng nói yếu hơn phải chịu thiệt hại. Tình trạng này, vì vậy, cần được khắc phục từ cả hai phía.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng các doanh nghiệp ở các nước đang phát triển có tiếng nói không mấy trọng lượng trong quá trình đàm phán và thực thi các cam kết quốc tế ở các nước này.

Trong số đó có những lý do bên ngoài mà doanh nghiệp ít nhiều khó thay đổi như phương thức quản lý áp đặt từ trên xuống của chính phủ, cách thức điều hành kinh tế vĩ mô, thái độ của các quan chức nhà nước trong mối quan hệ với các chủ thể dân sự... Để cải thiện tình trạng này cần những nỗ lực chủ động từ phía các cơ quan có thẩm quyền.

Bên cạnh đó, cũng có những lý do chủ quan từ chính doanh nghiệp mà nhiều nghiên cứu đã chỉ ra như thiếu nhận thức đúng về các lợi ích của việc tham gia vào quá trình này; tầm nhìn ngắn hạn và do đó bỏ qua những gì mà việc

này có thể mang lại trong lâu dài; tâm lý ngại thay đổi hay tư duy kinh doanh nhỏ lẻ, không quan tâm đến những vấn đề vĩ mô vốn có thể gây ra những rủi ro.

Đối với các hiệp hội doanh nghiệp, với những đặc thù riêng của một tổ chức tập hợp và hành động vì lợi ích chung của các doanh nghiệp thành viên, các hiệp hội doanh nghiệp về nguyên tắc có thể khắc phục được một số nhược điểm liên quan đến vấn đề này của doanh nghiệp (ví dụ vấn đề nhận thức, vấn đề tầm nhìn, quy mô kinh doanh...). Tuy nhiên, không phải hiệp hội nào (đặc biệt là những hiệp hội nhỏ với nguồn lực hạn chế) cũng có thể vượt qua những khó khăn này. Ngoài ra, các hiệp hội còn bị giới hạn bởi những khó khăn khác không dễ vượt qua, ví dụ:

- Ban Thư ký và cán bộ hiệp hội thiếu kiến thức về đàm phán TMQT và chính sách thương mại chung;
- Lợi ích giữa các thành viên lớn và thành viên nhỏ, giữa thành viên tư nhân và thành viên thuộc sở hữu Nhà nước, giữa thành viên có vốn đầu tư nước ngoài và các thành viên trong nước của hiệp hội không phải lúc nào cũng đồng nhất, thậm chí có những trường hợp mâu thuẫn nhau (đặc biệt liên quan đến vấn đề dỡ bỏ độc quyền, giảm bảo hộ hay mở cửa thị trường);
- Thiếu những định hướng, kế hoạch phát triển ngành chắc chắn và đáng tin cậy khiến cho việc xác định mục tiêu lợi ích đối với ngành trong lâu dài của hiệp hội là rất khó khăn.

Việc xác định đúng các nguyên nhân của bất cập là điều kiện quan trọng để tìm biện pháp khắc phục nhằm cải thiện nhận thức và từ đó nâng cao chất lượng của việc cộng đồng doanh nghiệp tham gia vào quá trình đàm phán và thực thi các cam kết TMQT.

4. Phân tích bài học từ kinh nghiệm tham vấn chính sách TMQT ở các nước

Xem xét kinh nghiệm hoạt động vận động chính sách thương mại ở các nước, có thể thấy hiện trạng tham vấn chính sách thương mại ở Việt Nam hầu như tương đồng với hiện trạng ở các nước đang phát triển và gần như ngược với các nước phát triển. Cụ thể, ***những khác biệt chủ yếu*** được thấy từ hai khía cạnh:

- *Về mức độ:*

Tham vấn ở các nước đang phát triển được thực hiện ở mức thấp và ít hiệu quả. Trong khi đó, tham vấn ở các nước phát triển được thực hiện theo một

hướng hoàn toàn khác, rầm rộ về quy mô, rộng về diện và đặc biệt là có mức độ chuyên nghiệp cao (hình thành các “ngành công nghiệp vận động chính sách”).

- *Về vai trò và thái độ của các chủ thể liên quan:*

Về phía doanh nghiệp: Doanh nghiệp ở các nước phát triển tham gia vào quá trình tham vấn chính sách với vai trò chủ động, tích cực, thậm chí là “cầm trịch” trong quá trình hình thành cũng như thuyết phục thông qua các chính sách. Ngược lại, doanh nghiệp ở các nước đang phát triển hầu như ít quan tâm, thiếu tin tưởng, và vì vậy hầu như rất ít khi chủ động tham gia vào quá trình này ngay cả khi được mời, chưa nói tới chuyện tự bỏ chi phí để triển khai việc tham vấn.

Về phía cơ quan có thẩm quyền: Trong khi ở các nước đang phát triển tương tự Việt Nam, việc tham vấn mà các cơ quan có thẩm quyền thực hiện chủ yếu là để đảm bảo tuân thủ yêu cầu của pháp luật thì ở các nước phát triển, công việc này được tiến hành phần nhiều bởi nhu cầu tự thân của các cơ quan này (tất nhiên, nhu cầu này có thể là dưới sức ép trực tiếp của các nhóm doanh nghiệp hoặc gián tiếp từ nhu cầu của cơ quan liên quan trong việc tạo sự đồng thuận, ủng hộ).

Phân tích sâu hơn về nguyên nhân của những khác biệt này, có thể thấy dường như các nước trong cùng nhóm có chung những đặc điểm về trình độ phát triển về chính trị cũng như về kinh tế.

Và do đó, dường như ***nguyên nhân các khác biệt*** xuất phát chủ yếu từ truyền thống sinh hoạt chính trị cũng như sự trưởng thành, phát triển của đội ngũ doanh nghiệp ở từng nước:

- *Về truyền thống sinh hoạt chính trị:*

Cách thức vận hành một nền kinh tế cũng như hoạch định các chính sách trong nền kinh tế đó phụ thuộc và bị ảnh hưởng lớn bởi bối cảnh và phương thức sinh hoạt chính trị ở đó. Vì vậy, có lẽ không có gì ngạc nhiên khi hoạt động tham vấn chính sách TMQT - một hình thức sinh hoạt chính trị trong lĩnh vực hoạch định chính sách kinh tế - bị ảnh hưởng mạnh mẽ (“bị quy định”) bởi truyền thống này.

Ở các nước phát triển, hoạch định chính sách nói chung và chính sách TMQT nói riêng là hoạt động có sự tham gia rộng rãi của các chủ thể cả công – tư với sự nhận thức rộng rãi và không tranh cãi về quyền được

“nói” của doanh nghiệp và nghĩa vụ phải “lắng nghe” của cơ quan nhà nước. Hiệu quả tham vấn ở những nước này cũng xuất phát chủ yếu từ đặc điểm này chứ không phải là từ các quy định pháp luật bắt buộc về các quyền và nghĩa vụ liên của các chủ thể. Tất nhiên, luôn cần có pháp luật cho hoạt động này, nhưng pháp luật ở các nước này hướng tới mục tiêu đảm bảo rằng hoạt động tham vấn không bị lạm dụng gây thiệt hại tới lợi ích công cộng (tức là “khung pháp lý để hạn chế”) chứ không phải nhằm thúc đẩy việc tham vấn (theo nghĩa “khung pháp lý để khuyến khích”).

Trong khi đó, ở các nước đang phát triển ở mức độ thấp hoặc các nền kinh tế trong giai đoạn chuyển đổi, chính sách kinh tế nói riêng hay các vấn đề vĩ mô nói chung thường được xem là “việc của Nhà nước”, doanh nghiệp ít hoặc hầu như không tham gia. Điều này thường xuất phát từ các quy định liên quan trong pháp luật, đã áp dụng trong thời gian tương đối dài trong quá khứ, tạo thành nếp nghĩ chung trong xã hội, doanh nghiệp và các cơ quan Nhà nước: phía cơ quan Nhà nước không sẵn sàng tư tưởng cầu thị hợp lý để tham vấn, và doanh nghiệp hay xã hội thì không có kỹ năng tham vấn, cũng không có niềm tin rằng những tham vấn này có hiệu quả đối với triển vọng hoạt động kinh doanh của họ. Do vậy, ngược lại với các nước phát triển, vấn đề ở các nước đang phát triển là làm sao để khuyến khích sự tham vấn tích cực từ cả hai phía, và công cụ pháp luật có thể là một giải pháp tốt: quy định bắt buộc về các cơ chế tham vấn để ràng buộc trách nhiệm của cơ quan Nhà nước cũng như củng cố niềm tin và tạo điều kiện để doanh nghiệp thực hiện quyền của mình. Pháp luật ở các nước này vì vậy cần đi theo hướng “khuyến khích” để phát triển, trước khi tới được bước “hạn chế” để đảm bảo phát triển đúng hướng như các nước phát triển đã làm.

- *Về sự trưởng thành của đội ngũ doanh nghiệp:*

Ở những nước đang phát triển, đặc biệt là các nước đang hoặc vừa ra khỏi giai đoạn kinh tế quá độ, các doanh nghiệp dân doanh (doanh nghiệp có vốn tư nhân) còn là một lực lượng rất mới, nhỏ về quy mô và nguồn lực, yếu về năng lực và mức độ ảnh hưởng tới các quyết sách kinh tế. Vì vậy, hầu như khó có thể tìm thấy sự chủ động, tích cực và tính toán lợi ích lâu dài của các doanh nghiệp này trong tham vấn chính sách nói chung và chính sách TMQT nói riêng. Vì nhiều lý do, doanh nghiệp ở các nước này thường chú tâm chủ yếu vào các vấn đề kinh doanh hàng ngày, chính sách và pháp luật nếu có trở thành chủ đề quan tâm của họ cũng thường là

những quy định có ảnh hưởng trực tiếp đến công việc kinh doanh hàng ngày – và rất thường xuyên là họ chỉ quan tâm tới các chính sách khi chúng đã được chuyển thành quy định, áp dụng trên thực tế và gây ảnh hưởng tới họ trong quá trình thi hành. Và vì vậy, việc tham vấn chính sách, đặc biệt là chính sách TMQT, ở giai đoạn chúng mới đang được bàn thảo, hầu như không nằm trong phạm vi quan tâm của doanh nghiệp. Yếu về nguồn lực, hạn chế về năng lực và hầu như không nhận thức được tác động của chính sách TMQT đối với mình, dễ hiểu tại sao doanh nghiệp không mặn mà với việc tham vấn.

Trong khi ở các nước phát triển, ra đời từ rất sớm và tồn tại qua lịch sử hàng trăm năm, lực lượng doanh nghiệp có thể nói là đã phát triển ở mức cao cả về nhận thức về các quyền cũng như về kỹ năng trong việc bảo vệ các quyền lợi của mình. Họ có kiến thức chuyên môn cũng như kinh nghiệm đủ để có thể đánh giá được các tác động tiềm tàng của các chính sách thương mại nói chung và chính sách TMQT nói riêng đối với triển vọng sản xuất kinh doanh của mình. Và vì vậy họ có tầm nhìn thích hợp và sự quan tâm cần thiết tới các vấn đề vĩ mô, ở mức đủ lớn để làm động lực thúc đẩy họ hành động, đặc biệt khi hành động của họ đòi hỏi các chi phí lớn. Đây chính là các điều kiện cần và đủ để có thể tham vấn hiệu quả trong các chính sách TMQT vốn là các chủ đề vĩ mô càng ngày càng phức tạp và kỹ thuật hơn, đòi hỏi sự chuyên nghiệp cao hơn trong từng bước hoạt động.

Đây là một lưu ý rất có ý nghĩa đối với các nỗ lực tăng cường tần suất và hiệu quả của hoạt động tham vấn chính sách TMQT ở Việt Nam: tăng cường nhận thức và năng lực của doanh nghiệp sẽ là yếu tố cơ bản; và các giải pháp đó rất cần sự hỗ trợ từ phía Nhà nước (đặc biệt liên quan tới nguồn lực).

Từ những kinh nghiệm về nguyên nhân thành công ở các nước phát triển cũng như lý do thất bại ở các nước đang phát triển cũng như các lưu ý từ quá trình phân tích các đặc điểm của hoạt động tham vấn ở các nước này, có thể rút ra một số bài học nhiều ý nghĩa cho Việt Nam. Cụ thể, để hoạt động tham vấn đạt được hiệu quả như mong muốn ở Việt Nam, cần có những điều kiện nhất định về cơ chế cũng như sự hỗ trợ/chuẩn bị năng lực cho doanh nghiệp:

- *Về cơ chế:*

+ Quy trình hoạch định chính sách phục vụ các cam kết TMQT phải rõ ràng, minh bạch⁶ và phải xác định được các bên liên quan tham gia vào quy trình này.

Các bên liên quan thường bao gồm (i) các cơ quan chính phủ (các Bộ, đơn vị phụ trách về TMQT, các đoàn đàm phán); (ii) các chủ thể từ khu vực tư nhân như các hiệp hội doanh nghiệp (thường là các Phòng Thương mại và Công nghiệp, các hiệp hội ngành nghề), các doanh nghiệp; (iii) các trường viện (trường đại học, viện nghiên cứu, đơn vị làm chiến lược...); (iv) và các thiết chế dân sự khác (đại diện người lao động, người tiêu dùng, nhóm bảo vệ môi trường...).

+ Cách thức trao đổi thông tin, phản biện, phản hồi giữa các chủ thể trong quy trình này phải được quy định rõ ràng và được duy trì nghiêm túc.

+ Cơ chế vận động chính sách được thiết lập ở nhiều cấp độ (địa phương, quốc gia, khu vực) trong đó đặc biệt nhấn mạnh đến cấp độ quốc gia.

- *Về hỗ trợ liên quan tới năng lực doanh nghiệp:*

+ Cần có hỗ trợ ban đầu trong việc thúc đẩy doanh nghiệp tham gia vào hoạt động này (về nguồn lực, về thông tin, về đào tạo nâng cao năng lực...) – doanh nghiệp Việt Nam chưa có đủ nguồn lực và năng lực chủ động tham gia tham vấn, dù rằng đây lẽ ra là việc cần làm xuất phát từ chính nhu cầu của doanh nghiệp, và tất nhiên bằng tiền của doanh nghiệp.

+ Các nỗ lực thúc đẩy tần suất và cải thiện hiệu quả tham vấn cần được thực hiện trong thời gian dài, với sự kiên nhẫn nhất định – trong những vấn đề bị tác động bởi truyền thống, thói quen, sẽ khó hy vọng cải thiện trong ngày một ngày hai.

Vì vậy, trong các kế hoạch hành động chi tiết, cần đặt các mục tiêu từng bước: doanh nghiệp nhận thức được vai trò của tham vấn, doanh nghiệp có thông tin về các đàm phán, doanh nghiệp hiểu được các tác động tiềm tàng của các chính sách, rồi mới tới doanh nghiệp có ý kiến tham vấn hiệu quả vào quá trình hoạch định các chính sách.

⁶ Cần lưu ý rằng tính minh bạch và rõ ràng ở đây chỉ áp dụng đối với quy trình tham vấn các bên liên quan để trên cơ sở đó đơn vị đàm phán có đầy đủ thông tin phục vụ cho việc định hướng đàm phán; yêu cầu này không áp dụng đối với bản thân quá trình đàm phán hay các phương thức và mức độ đàm phán (vẫn cần bí mật ở mức độ nhất định).

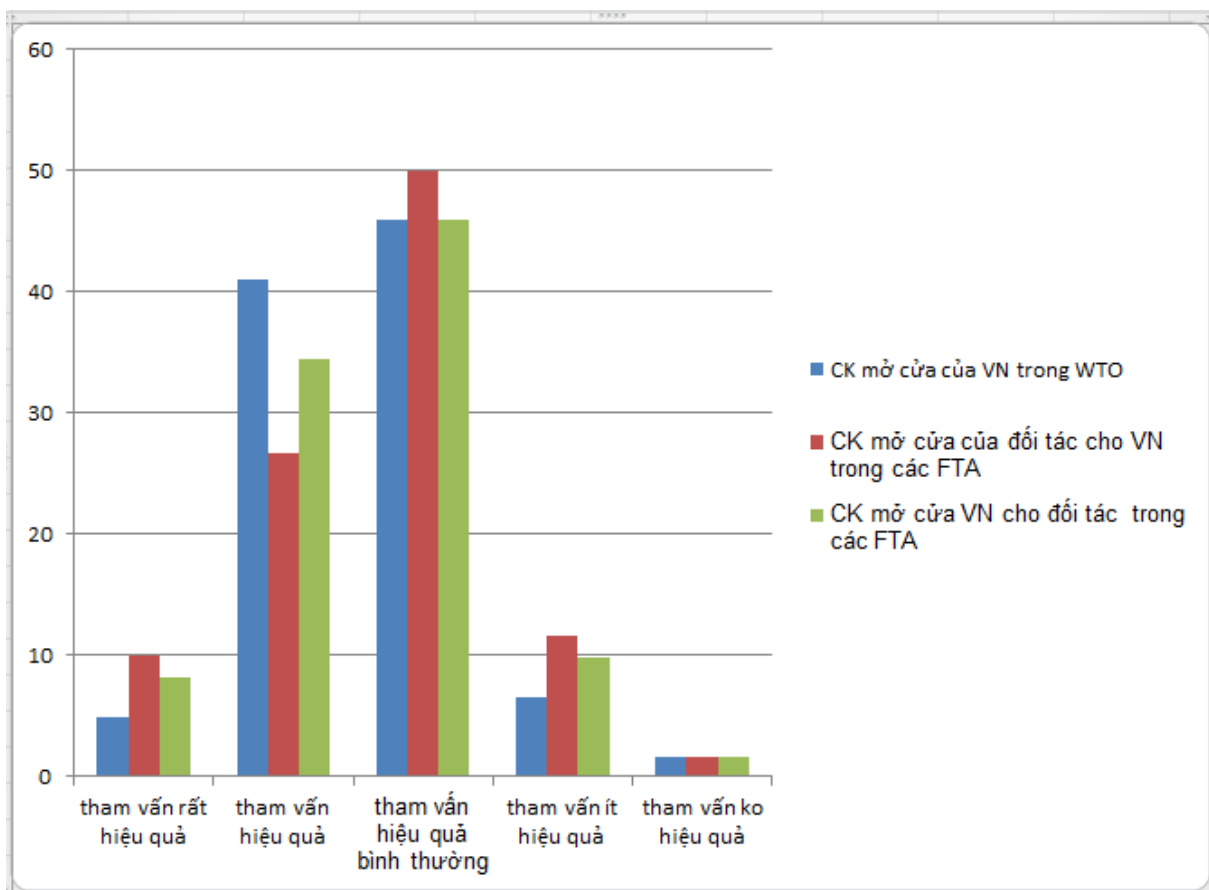
5. Đánh giá hiệu quả và phân tích các nguyên nhân của các thành công và tồn tại của hoạt động tham vấn ở Việt Nam

Phân tích về hiệu quả tham vấn và các nguyên nhân liên quan được thực hiện trên cơ sở thực tiễn hoạt động của VCCI với tư cách đơn vị đầu mối, đại diện cộng đồng doanh nghiệp và kết quả Điều tra “về việc tham vấn ý kiến đối với Đoàn đàm phán/Cơ quan nhà nước trong các đàm phán hiệp định thương mại quốc tế” do VCCI tiến hành tháng 11/2013, với phản hồi của 120 Hiệp hội, đại diện cho trên 340.000 doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh.

5.1. Đối với tham vấn chung

Với nhiều hạn chế trong phương thức và mức độ tham vấn như đề cập ở phần trên, hiệu quả của tham vấn được suy đoán là không cao. Kết quả Điều tra khẳng định khá rõ suy đoán này: gần phân nửa số phản hồi cho rằng hiệu quả tham vấn ở mức trung bình, chỉ khoảng 1/3 cho rằng tham vấn khá hiệu quả, và có một tỉ lệ nhất định cho rằng tham vấn không có hiệu quả gì hoặc rất ít hiệu quả.

Hình 5: Hiệu quả tham vấn trong đàm phán WTO và các FTA trước đây



Mặc dù câu trả lời từ Điều tra không cho thông tin về các khía cạnh cụ thể của mức độ hiệu quả, theo nhiều chuyên gia, hiệu quả tham vấn đứng từ góc độ lợi ích chung của cộng đồng là tương đối hạn chế thể hiện ở các biểu hiện sau:

- *Cơ chế lấy ý kiến không ổn định*: Việc lấy ý kiến ai, khi nào phụ thuộc vào quyền lựa chọn cũng như tính mở trong hoạt động của của cơ quan đàm phán, cán bộ đàm phán.
- *Thông tin thu được có thể thiếu tính tin cậy*: Khả năng này có thể xảy ra bởi thông tin thu được từ các đơn vị này không được chuẩn bị một cách hệ thống và không phải là thông tin được họ thu thập nhằm mục tiêu rõ ràng là phục vụ cho đàm phán TMQT.
- *Thông tin không mang tính đại diện*: Điều này xảy ra về một vấn đề có liên quan đến nhiều ngành nhưng có ngành được hỏi có ngành không được hỏi ý kiến, trong một ngành thì có nhóm doanh nghiệp được trình bày quan điểm, có nhóm không tiếp cận được cơ hội này (ví dụ chỉ hỏi ý kiến của doanh nghiệp Nhà nước, doanh nghiệp trực thuộc Bộ, doanh nghiệp lớn...).
- *Thông tin thiếu tính phản biện*: Trong hầu hết các trường hợp, nếu có doanh nghiệp hoặc ngành được hỏi ý kiến thì họ cũng chỉ được nêu quan điểm mà không được biết đến quan điểm đối lập của các ngành khác, và cũng không có cơ hội phản biện, trao đổi về những quan điểm này.

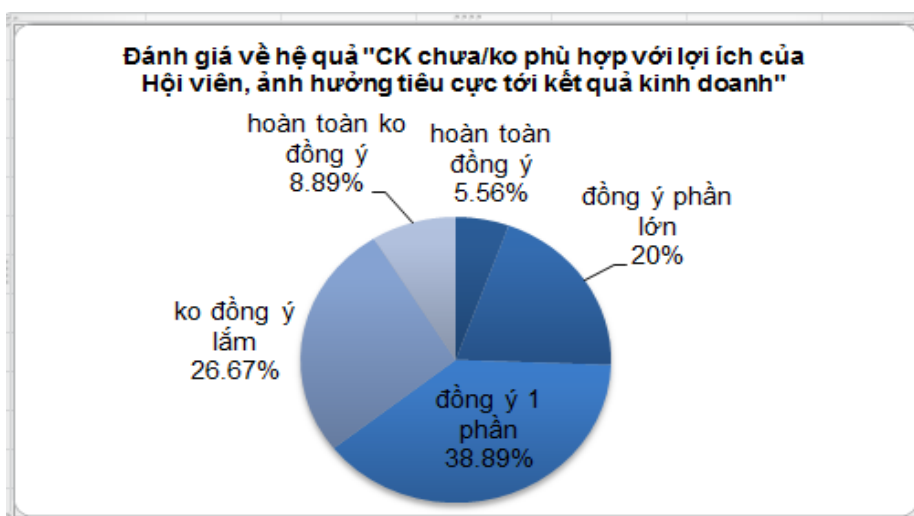
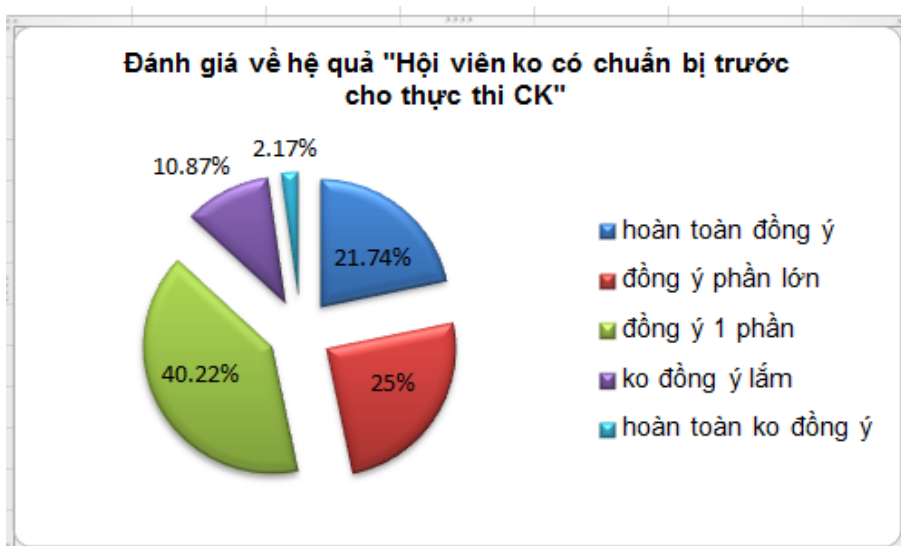
Với những hạn chế này, các thông tin thu được từ các tham vấn phần nhiều chưa trúng và chưa đúng, cơ quan đàm phán vì thế không có được nguồn nguyên liệu tin cậy và phù hợp để thực hiện tốt trách nhiệm của mình.

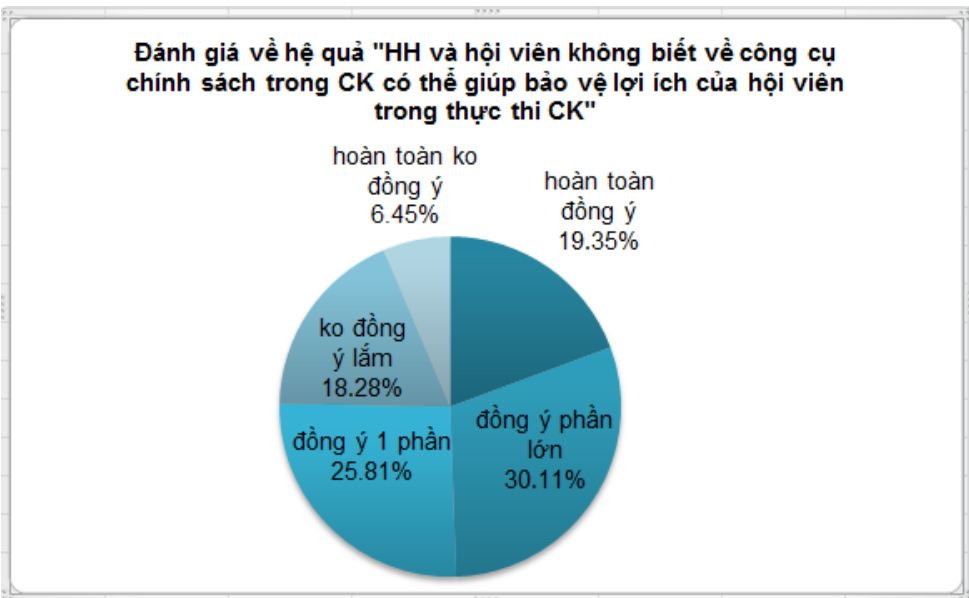
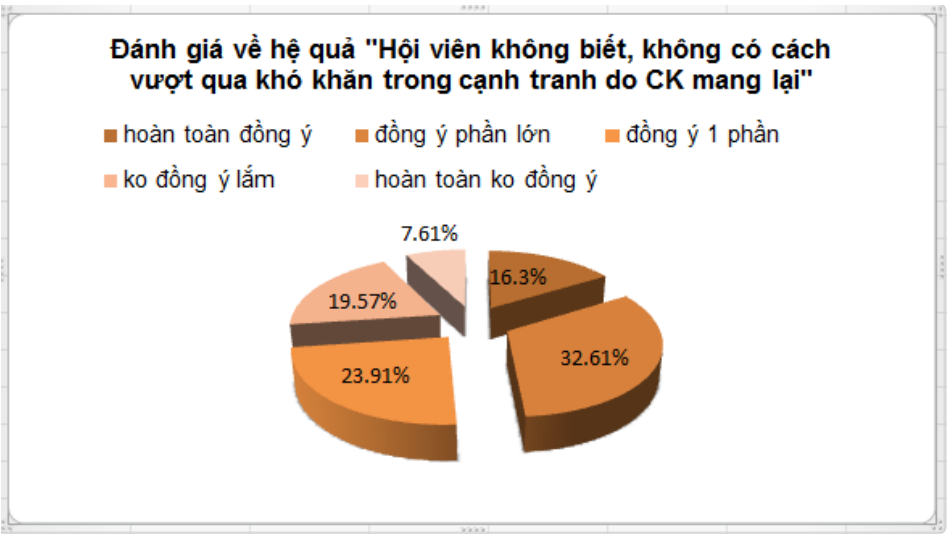
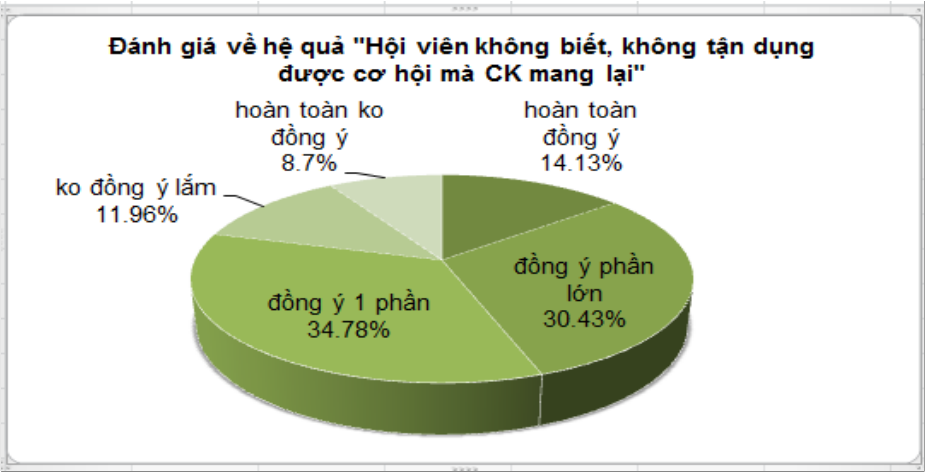
Về phía các doanh nghiệp, trong đánh giá hệ quả của tình trạng bất cập/hạn chế trong tham vấn nói trên, theo kết quả Điều tra, đa số các hiệp hội đồng ý (một phần hoặc toàn bộ) với các nhận định rằng hạn chế trong tham vấn doanh nghiệp khi đàm phán dẫn tới tình trạng doanh nghiệp không được chuẩn bị trước để đón nhận và thực thi các cam kết (86,96%), không biết để tận dụng được những cơ hội mà cam kết mang lại (79,34%), không biết về các công cụ chính sách có trong cam kết có thể giúp bảo vệ lợi ích của hội viên trong quá trình thực thi cam kết (75,27%) hay cách để vượt qua khó khăn trong cạnh tranh (72,82%).

Cũng từ kết quả Điều tra này, các hiệp hội cho thấy khá rõ quan điểm: việc không tham vấn hoặc tham vấn không hiệu quả mặc dù góp một phần vào

việc tạo ra các hệ quả nói trên nhưng không phải là nguyên nhân duy nhất cho tình trạng này. Bởi đa phần hiệp hội đồng ý một phần (chứ không phải đồng ý hoàn toàn) với các nhận định, số không đồng tình lắm tuy là thiểu số nhưng cũng là tương đối. Đặc biệt, có tới hơn ¼ số hiệp hội (26,67%) không đồng tình lắm với nhận định rằng hệ quả của việc không tham vấn là “cam kết chưa phù hợp với lợi ích của doanh nghiệp, ảnh hưởng tiêu cực tới kết quả kinh doanh”. Số hiệp hội hoàn toàn đồng ý với nhận định này chiếm 5,56%, chỉ bằng 1/3 hoặc ¼ tỷ lệ hoàn toàn đồng ý ở các nhận định khác. Điều này cho thấy trong khi việc không tham vấn làm hạn chế hiệu quả tận dụng các cơ hội mang lại từ hội nhập, nguyên nhân của khó khăn trực tiếp đối với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp trong quá trình thực thi cam kết dường như không xuất phát từ bản thân các cam kết.

Hình 6: Đánh giá về hệ quả của những hạn chế, bất cập trong tham vấn khi đàm phán đối với quá trình thực thi

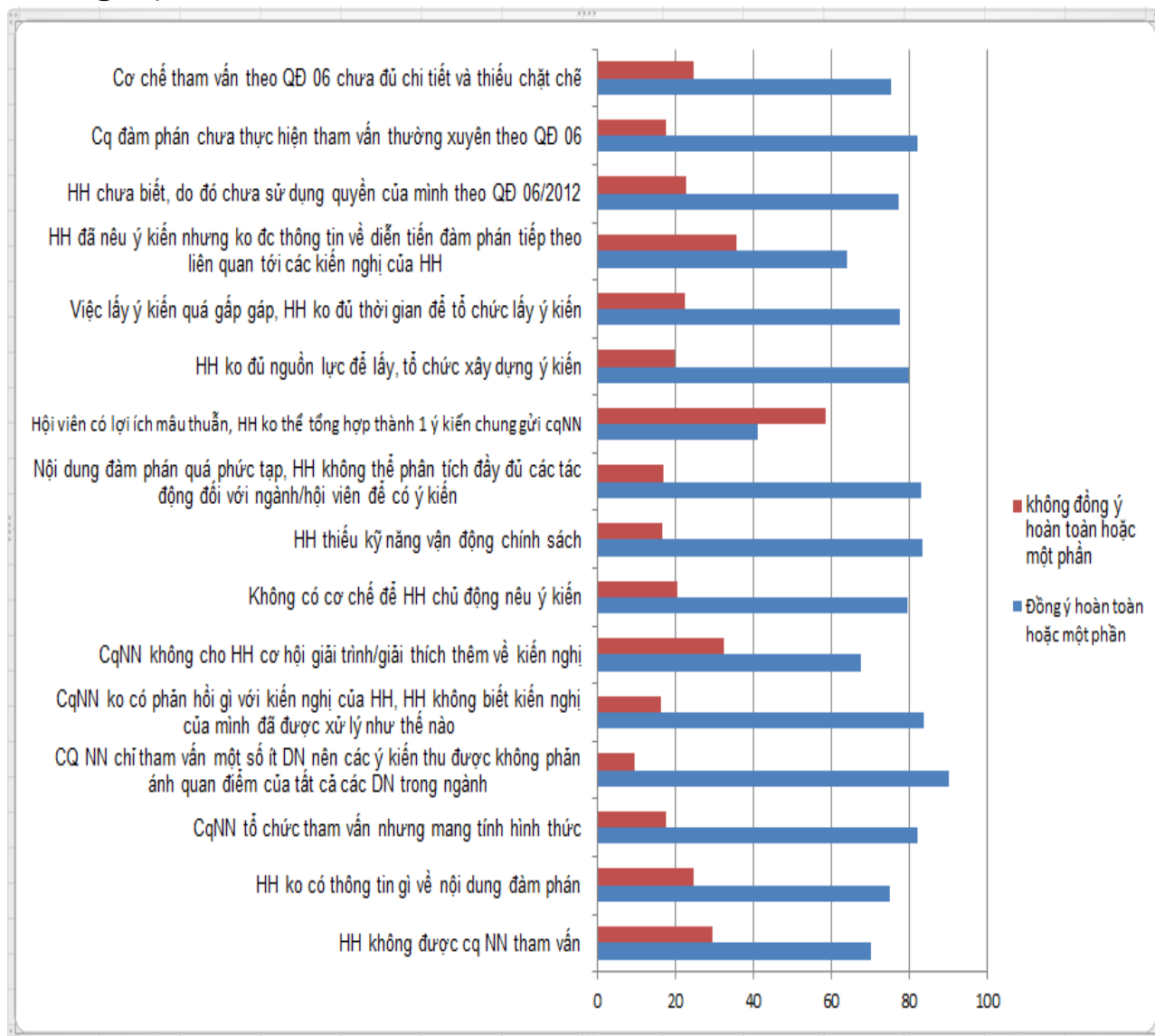




Những nguyên nhân cơ bản của tình trạng nói trên cũng như hạn chế trong hiệu quả tham vấn được chỉ ra từ kết quả Điều tra tập trung chủ yếu ở các khía cạnh sau:

- Về phía cơ quan có thẩm quyền:
 - + Tham vấn một số ít doanh nghiệp nên các ý kiến thu được không phản ánh quan điểm của tất cả các doanh nghiệp trong ngành (90,35% đồng ý hoàn toàn hoặc một phần, trong đó 71% rất đồng ý hoặc hoàn toàn đồng ý với nhận định về nguyên nhân này).
 - + Không có phản hồi gì với kiến nghị của hiệp hội nên hiệp hội không biết kiến nghị của mình đã được xử lý như thế nào và vì vậy không mặn mà với tham vấn (với các con số lần lượt là 83%, 61%).
 - + Tổ chức tham vấn nhưng chỉ mang tính hình thức (với các con số lần lượt là 82%, 59%).
 - + Lấy ý kiến trong thời gian quá ngắn (gấp gáp), khiến người được lấy ý kiến không kịp tổ chức tập hợp, xây dựng ý kiến (với các con số lần lượt là 78%, 55%).
 - + Chưa thực hiện tham vấn thường xuyên theo quy định của Quyết định 06 (với các con số lần lượt là 82%, 54%).
- Về phía hiệp hội doanh nghiệp:
 - + Hiệp hội thiếu kỹ năng tham vấn và vận động chính sách (với các con số lần lượt là 83%, 56%).
 - + Hiệp hội không đủ nguồn lực để lấy ý kiến và/hoặc tổ chức xây dựng ý kiến (với các con số lần lượt là 80%, 65%).
- Về các nguyên nhân khách quan:
 - + Nội dung đàm phán quá phức tạp, khó phân tích đầy đủ các tác động đối với ngành/hội viên để có ý kiến (với các con số lần lượt là 83%, 58%).

Hình 7: Nguyên nhân của các hạn chế trong thực tiễn tham vấn đàm phán thương mại



5.2. Đối với tham vấn trong thực tế hoạt động của VCCI

Quyết định 06/2012/QĐ/TTg đã có hiệu lực được gần 02 năm. Trong thời gian đó, nhiều hoạt động tham vấn đã được thực hiện thông qua VCCI và kết quả cho thấy khá rõ ràng những điểm thành công và cả những bất cập của thực tế tham vấn theo Quyết định này:

- Về các thành công:
- + Từ góc độ cơ quan Nhà nước

Liên quan tới việc chủ động lấy ý kiến doanh nghiệp, đáng kể là các cơ quan chủ trì đàm phán đã có những động thái trong việc tham vấn doanh nghiệp

cho các đàm phán thông quan việc gửi Công văn đề nghị cho ý kiến. Một số cơ quan đàm phán dù không trong diện bắt buộc phải lấy ý kiến doanh nghiệp theo Quyết định này cũng thực hiện việc lấy ý kiến. Một số cơ quan tham gia đàm phán (không phải chủ trì) cũng chủ động lấy ý kiến doanh nghiệp.

Về việc thực hiện trách nhiệm cung cấp thông tin phục vụ tham vấn, đối với các đàm phán có các sự kiện Dẫn đầu các bên liên quan bên lề đàm phán (ví dụ TPP), cơ quan chủ trì đàm phán đã có thông tin về lịch trình các sự kiện này để doanh nghiệp được biết.

Về việc phản hồi, xử lý các ý kiến của doanh nghiệp, trong đàm phán TPP, cơ quan chủ trì đàm phán đã có các buổi làm việc trực tiếp để trao đổi và làm rõ thêm các nội dung liên quan tới các khuyến nghị mà VCCI thực hiện.

Quan sát từ các hoạt động này có thể thấy kết quả tích cực này phụ thuộc một phần rất quan trọng vào sự thiện chí của cơ quan chủ trì đàm phán. Trường hợp cơ quan chủ trì thực sự mong muốn tham vấn thì họ sẽ chủ động lấy ý kiến và cũng có biện pháp phản hồi, trao đổi thích hợp với doanh nghiệp về các ý kiến đã gửi.

+ Từ góc độ doanh nghiệp

Thông qua hoạt động tổng hợp, nghiên cứu, điều tra của VCCI, các doanh nghiệp đã đưa được tiếng nói của mình tới cơ quan chủ trì đàm phán trong nhiều đàm phán quan trọng thông qua các khuyến nghị của VCCI.

Các doanh nghiệp, hiệp hội tuy chưa chủ động cho ý kiến trong quá trình tham vấn nhưng khi được hỏi ý kiến thông qua các điều tra, khảo sát cụ thể cũng đã có những phản hồi nhất định (chứ không hoàn toàn thụ động).

Thông qua việc nghiên cứu, xây dựng các khuyến nghị về các đàm phán cụ thể, cán bộ VCCI cũng đã tự nâng cao trình độ năng lực của mình liên quan tới các đàm phán này, từ đó có thêm kinh nghiệm, kiến thức, cải thiện chất lượng các khuyến nghị. Trên thực tế, đã có khá nhiều khuyến nghị của VCCI được đánh giá cao về tính logic, khoa học, phù hợp với lợi ích chung của nền kinh tế cũng như của doanh nghiệp, cung cấp thông tin thực sự hữu dụng cho các cơ quan chủ trì đàm phán.

Trong các lý do mang đến hiệu quả tích cực này có phần đóng góp quan trọng từ sự chủ động và năng lực của nhóm cán bộ VCCI phụ trách hoạt động này. Nếu không có sự chủ động nghiên cứu, phát hiện vấn đề từ VCCI, nếu không có sự phân tích đầy đủ và tìm phương thức thích hợp để lấy ý kiến doanh

nghiệp tốt nhất thì sẽ không thể thu được gì trong bối cảnh các doanh nghiệp Việt Nam còn hiểu biết hạn chế về các hiệp định thương mại tự do hoặc có biết nhưng ít quan tâm tới các vấn đề vĩ mô hoặc có nhiều việc kinh doanh sát sườn khác phải lo.

- *Những bất cập, tồn tại:*

+ *Từ góc độ cơ quan Nhà nước*

Mặc dù Quyết định 06/2012/QĐ-TTg đã có hiệu lực được gần 02 năm nhưng thực tế không phải cơ quan chủ trì đàm phán nào cũng chú ý thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tham vấn như được quy định trong Quyết định này.

Liên quan tới nghĩa vụ chủ động cung cấp thông tin (kể cả những thông tin chung về các hiệp định tương đương có liên quan...), cho tới hiện tại, ngoại trừ một hội thảo duy nhất (liên quan tới TPP) mà ở đó Cơ quan chủ trì đàm phán cung cấp thông tin về các nội dung tương tự trong các hiệp định gần giống, doanh nghiệp chưa từng được cung cấp thông tin nào về các nội dung đàm phán. Những khuyến nghị mà VCCI thay mặt cộng đồng doanh nghiệp gửi tới cơ quan chủ trì đàm phán (về TPP và các đàm phán khác) đều trên cơ sở các thông tin mà VCCI tự tìm hiểu, từ các nguồn chủ yếu xuất phát từ nước ngoài với tính tin cậy thấp, và quan trọng hơn, VCCI không có cơ hội để có các ý kiến bám sát những vấn đề mà cơ quan chủ trì đàm phán quan tâm, gặp khó khăn hoặc còn có ý kiến khác nhau trong quá trình đàm phán.

Trong khi đó, một số đàm phán khác không thuộc nhóm các hiệp định tự do thương mại khác, các cơ quan chủ trì đàm phán vẫn gửi cho VCCI dự thảo đang đàm phán để VCCI cho ý kiến (và thực tế cho thấy chưa hề có thông tin nào bất lợi bị lộ ra ngoài từ việc gửi thông tin cho tham vấn này).

Liên quan tới việc xử lý các ý kiến tham vấn từ doanh nghiệp, ngoài một số trường hợp cơ quan chủ trì đàm phán có cuộc họp trực tiếp với VCCI về một số khuyến nghị cụ thể hoặc cuộc họp của cơ quan tham gia đàm phán với doanh nghiệp về một số nội dung cụ thể (chủ yếu là mức độ mở cửa thị trường hàng hóa), hầu như trong các trường hợp khác khuyến nghị của VCCI và doanh nghiệp không nhận được phản hồi từ cơ quan đàm phán (thậm chí không có cả phản hồi về việc có nhận được ý kiến hay không).

Nguyên nhân của những tồn tại này có thể xuất phát từ nhiều phía. Có thể là cơ quan Nhà nước chưa thực sự chú trọng và thực tâm mong muốn tham vấn nên hoặc là bỏ qua, hoặc là có tham vấn nhưng chỉ để làm cho đủ thủ tục.

Cũng có thể là do những điểm chưa chặt chẽ về cơ chế (ví dụ Quyết định 06/2012/QĐ-TTg chỉ quy định về trách nhiệm xem xét các ý kiến của doanh nghiệp nhưng không nhắc tới việc phản hồi tới doanh nghiệp về kết quả xem xét này; hoặc chưa có hình thức nào để ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan đàm phán trong trường hợp không thực hiện đúng trách nhiệm cung cấp thông tin, tham vấn...).

+ *Từ góc độ doanh nghiệp*

Sự tham gia của doanh nghiệp vào quá trình góp ý cho đàm phán còn rất hạn chế, thụ động (chủ yếu vẫn thông qua việc cho ý kiến đối với những gợi ý, đề xuất đàm phán mà VCCI đã chuẩn bị sẵn mà chưa có ý kiến riêng về các vấn đề liên quan trực tiếp tới mình).

Trong hầu hết các trường hợp, doanh nghiệp chưa hiểu đúng về bản chất vấn đề và vì vậy hoặc là chưa có quan tâm đúng mức, hoặc là chưa có ý kiến có chất lượng (khả thi và có thể sử dụng được trong đàm phán).

Việc doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp có thể có ý kiến trái ngược/mâu thuẫn nhau là chuyện bình thường. Tuy nhiên, ít nhất những ý kiến này cần phải được thể hiện ra, được trình bày để VCCI hoặc cơ quan đàm phán có thể có thông tin từ các nguồn thích hợp và từ đó có biện pháp tổng hợp nhất định trên cơ sở lợi ích chung của nền kinh tế và lợi ích hợp lý của ngành liên quan.

Những hạn chế này từ phía các doanh nghiệp khiến cho hiệu quả tham vấn trên thực tế chưa cao. Và trong một số trường hợp nhất định, đây là thực tế được một số cơ quan chủ trì đàm phán viện dẫn để chứng minh rằng việc tham vấn thất bại hoặc không hiệu quả là do doanh nghiệp và rằng đây là biểu hiện cho thấy tham vấn doanh nghiệp là không cần thiết.

Một lập luận được nhắc tới khá nhiều lần khi ai đó đổ lỗi việc tham vấn kém hiệu quả cho doanh nghiệp: nếu muốn, doanh nghiệp hoàn toàn có thể chủ động đưa ra ý kiến của mình đối với đàm phán, không cần phải đợi tới lúc cơ quan đàm phán lấy ý kiến hay cung cấp thông tin về đàm phán cho mình. Điều này về lý thuyết là đúng. Về thực tế, điều này cũng đúng ở các quốc gia phát triển nơi doanh nghiệp không chỉ góp ý mà nhiều trường hợp còn là tác giả của các bản chào/phương án đàm phán đề xuất. Ở Việt Nam, ít nhất trong thời điểm hiện tại, đây là lập luận không có nhiều ý nghĩa.

Một mặt, doanh nghiệp Việt Nam chưa có thói quen chủ động tham gia vào các vấn đề thuộc về chính sách vĩ mô (ngay cả trong nội địa chứ chưa nói tới

các chính sách TMQT). Vừa bước ra khỏi nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung nơi Nhà nước quyết định mọi việc và các lực lượng tư nhân hầu như không có tiếng nói nào, khó có thể hy vọng các doanh nghiệp Việt Nam có tâm thế chủ động, nhiều đòi hỏi và quyết liệt trong các vấn đề chính sách liên quan tới mình. Cũng có trường hợp sau một số năm làm quen với việc góp ý các dự thảo văn bản pháp luật thương mại/kinh doanh nội địa, một số doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp đã bắt đầu chủ động hơn trong việc góp ý. Mặc dù vậy, cách phản hồi thiếu tích cực (bỏ qua các ý kiến của doanh nghiệp hoặc không phản hồi các ý kiến đó) khiến doanh nghiệp đã góp ý không có niềm tin rằng việc làm của mình là có ý nghĩa, cũng vì vậy họ mất dần động lực cho việc tham vấn.

Mặt khác, trong một số ít các trường hợp doanh nghiệp nhận thức được tầm quan trọng của việc tham vấn và thực sự muốn có ý kiến trong các đàm phán. Nhưng họ thiếu năng lực và nguồn lực để thực hiện việc này. Các chính sách TMQT là vấn đề khó, phức tạp với ngay cả các chuyên gia, và doanh nghiệp thường không có nhân lực với đủ chuyên môn để phân tích ảnh hưởng của các chính sách đối với hoạt động của mình để chủ động có ý kiến. Tất nhiên, họ có thể thuê chuyên gia làm việc này, hoặc nếu là hiệp hội có thể tiến hành thêm các khảo sát, điều tra diện rộng để tìm kiếm ý kiến/sự ủng hộ trong các vấn đề cụ thể. Vấn đề là ở chỗ doanh nghiệp, hiệp hội không có đủ nguồn lực để thực hiện các công việc tốn kém này.

Cũng liên quan tới vấn đề này, việc cơ quan đàm phán không chủ động công khai các thông tin càng làm cho các nỗ lực tham vấn của doanh nghiệp khó khăn hơn. Thiếu thông tin, doanh nghiệp phải mất nhiều nguồn lực để tìm kiếm thông tin. Và cũng vì không có thông tin chính thức, các nỗ lực tham vấn của doanh nghiệp sẽ phải dàn trải trên một diện rộng, không có trọng tâm cụ thể nào, trong khi nguồn lực lại hạn chế, hiệu quả vì thế rất khó có thể đạt được như mong muốn.

6. Những giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả tham vấn doanh nghiệp trong đàm phán các thỏa thuận TMQT của VN

Phân tích kinh nghiệm quốc tế cũng như những thành công, hạn chế trong hoạt động tham vấn các hiệp định tự do ở Việt Nam đã cho những gợi ý quan trọng về các giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả của hoạt động này ở Việt Nam trong thời gian tới, thực hiện tốt hơn và thực chất hơn các quy định tại Quyết định 06/2012/QĐ-TTg.

Những giải pháp này nhìn nhận và cố gắng giải quyết các nguyên nhân gây ra các bất cập hiện tại ở cả góc độ cơ chế pháp lý của Nhà nước, nguồn lực và năng lực của các chủ thể tham gia hoạt động tham vấn này.

6.1. Các đề xuất giải pháp về cơ chế

So với các giải pháp khác được đề xuất trong nghiên cứu này, nhóm giải pháp về cơ chế tương đối đặc biệt. Sự đặc biệt này xuất phát từ những đặc trưng riêng liên quan tới cơ chế pháp lý cho bất kỳ hoạt động nào ở Việt Nam, khác với các nước trên thế giới, đặc biệt là các nước có hoạt động vận động hành lang mạnh mẽ.

Đối với thế giới, một cơ chế cụ thể, đầy đủ, và có sự kiểm soát cao có thể là cần thiết nhưng không phải để thúc đẩy việc tham vấn mà chủ yếu là để tiết chế hoạt động này trong những khuôn khổ nhất định nhằm đảm bảo rằng các doanh nghiệp tham vấn không lợi dụng hoạt động này để làm ảnh hưởng đến lợi ích của xã hội (đặc biệt là của các nhóm yếu thế) hoặc tác động tiêu cực tới sự vận hành minh bạch và công bằng của bộ máy nhà nước liên quan. Một cơ chế vì mục tiêu ngược lại (buộc các cơ quan Nhà nước phải thực hiện các nghĩa vụ tham vấn để thúc đẩy và khuyến khích các chủ thể tham vấn) hầu như không đặt ra ở các nước phát triển và có trình độ dân trí cũng như thông lệ sinh hoạt chính trị dân chủ phát triển bởi đây được coi là yêu cầu đương nhiên, không bàn cãi. Hơn nữa, với nguyên tắc pháp luật “được làm tất cả những gì luật pháp không cấm”, các doanh nghiệp nói riêng và cộng đồng nói chung ở các nước này trên thực tế cũng không cần tới các cơ chế để tiến hành việc vận động, tham vấn với các cơ quan có thẩm quyền.

Đối với các nước đang phát triển hoặc mới chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa như Việt Nam, vấn đề dường như diễn biến theo chiều ngược lại. Các cơ quan đàm phán có thẩm quyền hầu như bao trùm toàn bộ quá trình đàm phán, và chỉ thực hiện nghĩa vụ nào đó nếu đó là yêu cầu bắt buộc của pháp luật. Các doanh nghiệp hoặc là hành xử theo nguyên tắc “làm những gì pháp luật cho phép” hoặc là theo nhận định rằng những ý kiến của mình không có tác động gì tới việc hoạch định chính sách, và vì vậy hầu như chưa quan tâm tới việc cho ý kiến khi nhà nước tham vấn, chưa nói tới chuyện chủ động tìm cách chuyển tải các ý kiến của mình tới cơ quan đàm phán bằng nguồn lực của chính mình.

Vì vậy, giải pháp về cơ chế đối với Việt Nam nhằm tăng cường hiệu quả của việc tham vấn chính sách TMQT cần đi theo chiều từ trên xuống, nhằm một

mặt gây sức ép để các cơ quan đàm phán buộc phải thực hiện việc tham vấn, mặt khác thúc đẩy, khuyến khích doanh nghiệp lên tiếng trong các vấn đề này.

6.2. Giải pháp mở rộng phạm vi áp dụng của Cơ chế

Như đã phân tích trong phần trình bày về nội dung cơ chế, phạm vi của Cơ chế tham vấn theo Quyết định 06/2012/QĐ-TTg được giới hạn cả về chủ thể, thời điểm và hình thức tham vấn.

Giải pháp để tăng cường hiệu quả của Cơ chế tham vấn này, vì vậy, là mở rộng phạm vi của Cơ chế, để việc tham vấn trở thành một quy trình bắt buộc đối với quá trình hoạch định, đàm phán tất cả các chính sách TMQT và theo tất cả các hình thức có thể.

- Giải pháp về lĩnh vực tham vấn:

Giải pháp được đưa ra là cần mở rộng phạm vi các loại hiệp định thương mại mà việc đàm phán cần phải tham vấn doanh nghiệp từ chỗ chỉ bao gồm “các hiệp định mở cửa thương mại” sang “tất cả các hiệp định có chứa các cam kết trong lĩnh vực thương mại hoặc có liên quan tới thương mại”.

Cách thức này sẽ cho phép mở rộng việc tham vấn doanh nghiệp đối với một loạt các đàm phán ký kết hoặc gia nhập các Công ước/hiệp định/Thỏa thuận...có chứa các cam kết có ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp tới hoạt động thương mại (kinh doanh và đầu tư) của doanh nghiệp, ví dụ:

- + Các Công ước nhằm hài hòa hóa các quy tắc TMQT áp dụng trực tiếp cho doanh nghiệp (các Công ước thuộc hệ thống UNIDROIT);
- + Các hiệp định hợp tác giữa các cơ quan Nhà nước các bên có ảnh hưởng tới hoạt động thương mại (ví dụ các hiệp định hợp tác hải quan, các hiệp định tránh đánh thuế hai lần...).

- Giải pháp về chủ thể tham vấn:

Đối với nhóm cơ quan Nhà nước:

Giải pháp được đưa ra là cần mở rộng phạm vi các cơ quan nhà nước có trách nhiệm tham vấn trong quá trình hoạch định chính sách, đàm phán từ “cơ quan chủ trì đàm phán mở cửa thương mại” tới “tất cả các cơ quan có thẩm quyền trong đàm phán, ký kết, thông qua các hiệp định, cam kết TMQT”.

Trong quá trình hoạch định chính sách, đàm phán các hiệp định thương mại, không chỉ cơ quan đàm phán (và đặc biệt không chỉ cơ quan chủ trì đàm phán) mới có tiếng nói/ảnh hưởng tới kết quả đàm phán. Tham gia vào quá trình này bao gồm nhiều cơ quan, và tất cả các cơ quan này đều cần có trao đổi, tham vấn với doanh nghiệp trong quá trình thực thi trách nhiệm, quyền hạn của mình liên quan tới các hiệp định. Giải pháp này, vì vậy, cho phép ý kiến của doanh nghiệp được tính tới, phản ánh trong quyết định tương án của tất cả các cơ quan liên quan trong quá trình này (dù là xây dựng, thẩm định, quyết định phương án đàm phán hay thông quan, phê chuẩn các hiệp định).

Với đề xuất này, ít nhất trách nhiệm tham vấn sẽ được mở rộng tới các cơ quan:

+ Các cơ quan tham gia đàm phán (phụ trách kỹ thuật và chuyên môn trong từng lĩnh vực đàm phán cụ thể nhưng không chủ trì đàm phán): Các bộ ngành ngoài Bộ Công thương nằm chủ yếu ở nhóm này;

+ Các cơ quan thẩm định, định hướng, cho ý kiến chỉ đạo đối với quá trình đàm phán: Nhóm này bao gồm chủ yếu là các cơ quan Đảng (Ban Kinh tế TW, Ban Đối ngoại TW...), Quốc hội (Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Pháp luật, Ủy ban các vấn đề xã hội, Ủy ban Đối ngoại, Ủy ban Khoa học Công nghệ và Môi trường...) và Chính phủ (Thủ tướng Chính phủ, Văn phòng Chính phủ...).

Đối với các chủ thể được tham vấn

Cần mở rộng phạm vi các chủ thể được tham vấn từ chỗ chỉ bao gồm các “doanh nghiệp theo quy định của Luật Doanh nghiệp và các tổ chức đại diện cho doanh nghiệp” sang “cộng đồng doanh nghiệp và công chúng”.

Như đã phân tích, đối tượng được tham vấn càng mở rộng thì thông tin, ý kiến, quan điểm về đàm phán mà các cơ quan đàm phán thu được càng phong phú, đa dạng, nhiều chiều và vì vậy càng phản ánh tốt hơn thực tế liên quan, giúp cơ quan đàm phán có “nguồn nguyên liệu” tốt hơn cho quá trình xây dựng phương án cũng như các chiến lược đàm phán của mình.

Giải pháp mở rộng các chủ thể được tham vấn như này sẽ cho phép một loạt các chủ thể không phải doanh nghiệp hay hiệp hội nhưng bị ảnh hưởng bởi kết quả của các hiệp định thương mại dưới đây có cơ hội được

cho ý kiến và nêu quan điểm của mình về các vấn đề TMQT quan trọng liên quan tới họ:

+ Các tổ chức, cá nhân kinh doanh không phải doanh nghiệp theo định nghĩa tại Luật doanh nghiệp (các hộ kinh doanh, các cá nhân thương nhân, các tổ chức có hoạt động kinh doanh...);

+ Các nhóm xã hội, tổ chức đại diện cho các nhóm liên quan (người lao động, bệnh nhân ...).

- ***Giải pháp về hình thức tham vấn:***

Cần có quy định linh hoạt về hình thức tham vấn để bao gồm tất cả các hình thức tham vấn thích hợp, có thể thực hiện được (khả thi) trong từng hoàn cảnh cụ thể.

Theo Quyết định 06/2012/QĐ-TTg thì hình thức tham vấn được quy định rõ cho từng giai đoạn tham vấn và chỉ hạn chế ở 02 loại tham vấn là: tham vấn gián tiếp (cơ quan đàm phán thông tin trên website và doanh nghiệp góp ý thông qua website hoặc qua đường công văn) và tham vấn trực tiếp (cơ quan đàm phán và doanh nghiệp trao đổi trực tiếp tại Hội thảo mở hoặc cuộc họp kín). Việc hạn chế hình thức này khiến cho việc tham vấn mất tính linh hoạt và vì vậy giảm hiệu quả.

Việc quy định không hạn chế về hình thức tham vấn có thể mang lại những hiệu quả tích cực bởi hình thức tham vấn càng linh hoạt thì càng tạo thuận lợi cho các đối tượng được tham vấn, từ đó khuyến khích họ tham gia tích cực vào quá trình này. Ngoài ra, sự linh hoạt này cũng cho phép tiến hành tham vấn hiệu quả trong các điều kiện khác nhau, đặc biệt là về nguồn lực.

Một số ví dụ cho những hình thức tham vấn khác có thể có hiệu quả và thích hợp trong các bối cảnh khác nhau:

+ Họp/Tọa đàm diện hẹp giữa cơ quan có thẩm quyền (đàm phán hoặc phê chuẩn...) với các doanh nghiệp, chuyên gia về các vấn đề cụ thể (các buổi họp/tọa đàm này có thể tiến hành bởi cơ quan có thẩm quyền, VCCI hoặc các hiệp hội doanh nghiệp);

+ Các chuyên đề thông tin/thảo luận/trao đổi về các đàm phán cụ thể trên các phương tiện thông tin đại chúng (VCCI, các hiệp hội doanh nghiệp có thể phối hợp về nội dung/chủ đề thảo luận);

+ Các báo cáo, nghiên cứu về các chủ đề liên quan do các đơn vị khác nhau thực hiện không theo giai đoạn đàm phán cụ thể nào.

- ***Giải pháp về thông tin cung cấp cho tham vấn***

Cần mở rộng nội dung thông tin cung cấp cho tham vấn đến các dự thảo đang được đàm phán (trừ các trường hợp mà các bên đàm phán đã thỏa thuận không tiết lộ dự thảo).

Từ góc độ thực tiễn, trong bối cảnh doanh nghiệp Việt Nam còn khá thụ động và hạn chế về nguồn lực, việc cùng lúc phải dàn trải các nỗ lực để tham vấn cho các đàm phán do không có thông tin chính thức về dự thảo đàm phán là một thách thức hầu như không thể vượt qua đối với doanh nghiệp. Hơn nữa, từ góc độ lý thuyết, trong khi phương án đàm phán là đương nhiên phải được giữ “mật”, việc cung cấp dự thảo đang đàm phán để công chúng và doanh nghiệp biết, từ đó xác định mức độ tác động tới mình và nêu các ý kiến bình luận cụ thể đối với dự thảo không làm ảnh hưởng tới tính chất “mật” của các đàm phán. Và vì vậy cần có sự phân biệt rõ ràng giữa phương án đàm phán và các dự thảo đang đàm phán. Nhiều chuyên gia cũng đồng thời khuyến nghị rằng trước các yêu cầu “giữ bí mật các dự thảo đàm phán” của các đối tác, cơ quan chủ trì đàm phán phía Việt Nam cần cân nhắc cụ thể trước khi chấp nhận (bởi trong rất nhiều trường hợp, việc giữ mật các dự thảo chỉ có lợi cho phía đối tác mà bất lợi cho Việt Nam).

Vì vậy, thông tin cung cấp liên quan tới đàm phán phục vụ cho việc tham vấn nên là:

+ Các dự thảo đàm phán (về từng vấn đề cụ thể);

+ Các thông tin liên quan hoặc tương tự dự thảo đàm phán (trong trường hợp đã có thỏa thuận không công khai các dự thảo đàm phán).

Tất cả các giải pháp mở rộng phạm vi tham vấn này hoàn toàn có thể thực hiện được thông qua việc bổ sung 01 điều khoản về tham vấn trong Luật về Điều ước quốc tế 2005 hiện đang được sửa đổi, ví dụ (học tập theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị định 24/2009/NĐ-CP hướng dẫn Luật này):

“Điều...- Lấy ý kiến đối tượng bị ảnh hưởng bởi các cam kết trong điều ước quốc tế sẽ ký kết

1. Trong quá trình xem xét đàm phán, ký kết, gia nhập các điều ước quốc tế, cơ quan đàm phán phải tiến hành tham vấn, lấy ý kiến các đối tượng bị tác động hoặc chịu ảnh hưởng bởi các nội dung của điều ước quốc tế.
2. Việc đàm phán, ký kết hoặc gia nhập các điều ước quốc tế trong lĩnh vực thương mại phải lấy ý kiến tham vấn với cộng đồng doanh nghiệp. Cơ quan chủ trì đàm phán phải gửi dự thảo đàm phán hoặc thông tin liên quan (trong trường hợp không được công bố dự thảo) tới Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để lấy ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp.

Trong thời hạn là 30 (ba mươi) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được dự thảo, thông tin về đàm phán, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam phải tổ chức lấy ý kiến của các doanh nghiệp; tổng hợp ý kiến và gửi đến Đoàn đàm phán, Văn phòng Chính phủ, Bộ Công thương và Bộ ngành phụ trách đàm phán trong lĩnh vực cụ thể liên quan.”

Với việc bổ sung quy định này vào Luật Điều ước quốc tế sửa đổi, theo đúng quy tắc áp dụng pháp luật (văn bản Luật có hiệu lực áp dụng cao hơn so với Quyết định của Thủ tướng Chính phủ), quy định sẽ được ưu tiên áp dụng và vì vậy có thể cải thiện một bước cơ chế tham vấn chính sách TMQT mà không phải sửa đổi Quyết định 06/2012/QĐ-TTg.

6.3. Giải pháp tăng cường tính chi tiết của Cơ chế

Qua các phân tích về nguyên nhân của các bất cập trong hoạt động tham vấn chính sách TMQT thời gian qua, có thể một trong những lý do quan trọng khiến cơ chế tham vấn này chưa đi vào thực tiễn là việc thiếu chi tiết trong một số quy định (dẫn tới việc các cơ quan liên quan không tự nguyện/chủ động thực hiện đầy đủ các hoạt động liên quan, làm ảnh hưởng tới hiệu quả chung của việc tham vấn).

Vì vậy, giải pháp về cơ chế cần được tính đến là tăng cường tính chi tiết của các quy định về trách nhiệm của cơ quan đàm phán, từ đó tạo sức ép về mặt pháp luật để các cơ quan đàm phán liên quan thực hiện đầy đủ hơn trách nhiệm tham vấn của mình.

Cụ thể, những quy định chi tiết về các vấn đề sau đây cần được bổ sung vào Quyết định:

- ***Về thông tin cung cấp cho cho tham vấn:***

Ngoài việc cung cấp các thông tin liên quan trực tiếp và gián tiếp tới dự thảo đàm phán đã được đề cập ở trên, một số loại thông tin sau đây cũng rất quan trọng và có ý nghĩa đối với hiệu quả tham vấn và vì vậy cần có quy định cụ thể về trách nhiệm cung cấp các thông tin này của cơ quan chủ trì đàm phán:

+ Thông tin định kỳ về diễn tiến đàm phán (ít nhất là trước và sau mỗi Vòng đàm phán): loại thông tin này có thể không phục vụ một lần tham vấn nào cụ thể nhưng rất hữu ích cho việc theo dõi tình hình và việc tham vấn nói chung.

+ Thông tin tổng hợp về quan điểm công khai của Chính phủ, doanh nghiệp nước đối tác trong đàm phán: đây là loại thông tin mà trong quá trình đàm phán, cơ quan đàm phán chắc chắn phải thu thập và sẽ rất hữu ích nếu được chia sẻ với doanh nghiệp (để tránh lãng phí nguồn thông tin, đồng thời tiết kiệm nguồn lực của xã hội trong việc tìm kiếm).

+ Thông tin liên quan tới các vấn đề đàm phán đã được công bố: Trong quá trình đàm phán, cơ quan đàm phán phải thực hiện việc thu thập, tìm kiếm thông tin hoặc tiến hành các nghiên cứu cần thiết phục vụ việc đàm phán. Những thông tin này, nếu không mật, rất nên được chia sẻ với các doanh nghiệp để việc tham vấn được thực hiện hiệu quả hơn.

- ***Về các đợt tham vấn định kỳ***

Quy định về việc tham vấn chung trong giai đoạn nghiên cứu khả thi và giai đoạn đàm phán trong Quyết định cần được bổ sung bởi các quy định về những đợt tham vấn định kỳ. Đây là hoạt động có ý nghĩa quan trọng đối với hiệu quả tham vấn nói chung bởi các đàm phán thương mại thường diễn biến phức tạp, nhiều vấn đề và trải qua nhiều Vòng đàm phán với các phiên bản khác nhau và với mỗi lần như vậy đều cần có tham vấn.

Cụ thể, cần quy định tham vấn định kỳ trước mỗi Vòng đàm phán về các chủ đề cụ thể sẽ được thảo luận trong chương trình nghị sự của Vòng đàm phán đó. Cần chú ý là tham vấn này là tham vấn nội bộ (thực hiện giữa cơ quan đàm phán của Việt Nam với các doanh nghiệp Việt Nam) chứ không phải là tham vấn trong các Diễn đàn các bên liên quan bên lề các Vòng

đàm phán do nước chủ nhà tổ chức và với mục tiêu hoàn toàn khác so với tham vấn nội địa được đề cập trong Nghiên cứu này (cũng như trong Quyết định 06/2012/QĐ-TTg).

- ***Về việc phản hồi sau các ý kiến tham vấn***

Quyết định 06/2012/QĐ-TTg đã quy định trách nhiệm xử lý, tiếp thu các ý kiến của doanh nghiệp của cơ quan đàm phán. Tuy nhiên, điều này là chưa đủ (bởi việc này chủ yếu được thực hiện ở cơ quan đàm phán, doanh nghiệp không được biết). Cần thiết phải có quy định về việc phản hồi của cơ quan đàm phán đối với doanh nghiệp về những ý kiến mà họ đã nêu hoặc truyền tải/gửi tới cơ quan đàm phán.

Việc phản hồi có thể được thực hiện theo các theo các mức độ:

- + Thông tin với đơn vị góp ý về việc đã nhận được ý kiến và sẽ xem xét;
- + Trao đổi lại với đơn vị góp ý để làm rõ những nội dung chi tiết trong ý kiến;
- + Tổ chức trao đổi trực tiếp giữa cơ quan đàm phán với các đơn vị góp ý có ý kiến, quan điểm mâu thuẫn để tìm điểm chung phù hợp;
- + Thông tin cho đơn vị góp ý (có thể dưới dạng mật, tùy tình hình) về việc tiếp thu hay không tiếp thu các ý kiến cụ thể của họ (có kèm theo lý do, căn cứ giải trình rõ ràng).

- ***Về việc kiểm soát quá trình thực thi***

Để đảm bảo tính cưỡng chế, việc thực thi quy định trong Cơ chế này của các cơ quan có thẩm quyền cần được kiểm soát bởi quy trình rà soát nhất định.

Vì vậy, cần có quy định về việc tổng kết, báo cáo tình hình thực hiện tham vấn của các cơ quan liên quan đối với từng đàm phán cụ thể hàng năm. Ví dụ, những nội dung sau đây cần được tổng kết, rà soát hàng năm:

- + Số lượng, hình thức tham vấn đã thực hiện bởi các cơ quan liên quan;
- + Số lượng các ý kiến tham vấn nhận được;
- + Số lượng, hình thức phản hồi các ý kiến tham vấn.

Mặc dù với nội dung hiện tại của Quyết định, những vấn đề trên hoàn toàn có thể thực hiện được (vì Quyết định không cấm cơ quan nhà nước thực hiện những việc này). Tuy nhiên, điều này không có gì đảm bảo, bởi thực tế dựa hoàn

toàn vào sự thiện chí và hành động cụ thể của cơ quan có thẩm quyền. Vì vậy, sẽ hiệu quả hơn và ràng buộc hơn đây là các quy định pháp lý bắt buộc. Do đó, cần thiết phải sửa Quyết định 06/2012/QĐ-TTg để bổ sung các quy định theo các đề xuất nói trên.

7. Đề xuất giải pháp về nguồn lực

Bên cạnh lý do về cơ chế, một nhóm lý do quan trọng khác ảnh hưởng đáng kể tới hiệu quả của hoạt động tham vấn chính sách TMQT được nhắc đến: vấn đề nguồn lực.

Trong khá nhiều trường hợp, thiếu nguồn lực là nguyên nhân dẫn tới những hạn chế về số lượng cũng như chất lượng của các hoạt động tham vấn. Tìm kiếm giải pháp để tăng cường nguồn lực nhằm hỗ trợ, thúc đẩy và hiện thực hóa các ý tưởng tham vấn và nâng cao chất lượng của ý kiến tham vấn là rất cần thiết.

Nhìn từ góc độ “nguồn lực”, vì tham vấn đòi hỏi sự trao đổi thông tin giữa cơ quan có thẩm quyền với doanh nghiệp nên nguồn lực cho tham vấn thực chất là nguồn lực phục vụ cho quá trình này, bao gồm: nguồn lực về thông tin (trực tiếp) và nguồn lực để tổ chức các hoạt động trao đổi thông tin (gián tiếp). Các đề xuất giải pháp cho vấn đề nguồn lực cũng được phân nhóm theo 02 loại này.

7.1. Giải pháp tăng cường nguồn lực thông tin

Nguồn thông tin đầy đủ, nhiều chiều và thực chất sẽ là căn cứ quan trọng để việc tham vấn có hiệu quả. Mặc dù phạm vi thông tin cần thiết phục vụ tham vấn có thể là rất rộng, cốt lõi của thông tin vẫn là những nội dung được trao đổi, thảo luận trong các đàm phán thương mại liên quan. Nói cách khác, trong mọi tham vấn, văn bản dự thảo đàm phán là loại thông tin cốt lõi cần có, đặc biệt đối với người được tham vấn.

Chỉ có trên cơ sở nội dung dự thảo, các hiệp hội doanh nghiệp cũng như doanh nghiệp mới có thể thực hiện những công việc cần thiết phục vụ tham vấn như: đánh giá tác động tiềm tàng của các quy định trong dự thảo đối với ngành mình, dự kiến triển vọng phát triển của mình trong bối cảnh pháp lý và môi trường kinh doanh mới theo những gì được dự kiến trong dự thảo, từ đó xây dựng các quan điểm về từng nội dung cụ thể của dự thảo và đưa ra các ý kiến đề xuất về phương án đàm phán chi tiết tương ứng.

Cùng với đó, những thông tin từ các góc độ khác nhau trong các nghiên cứu khoa học, các khảo sát/điều tra thực tiễn, các bài viết/bình luận của chuyên

gia ... về các tác động khác nhau của những quy định dự kiến trong dự thảo cũng sẽ đóng góp quan trọng vào quá trình đưa ra ý kiến tham vấn của doanh nghiệp cũng như quá trình cân nhắc tiếp thu các ý kiến của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Giải pháp tăng cường thông tin thực chất là khá đơn giản: Thông tin cốt lõi (bao gồm dự thảo và các tài liệu liên quan tới dự thảo) là những thông tin vốn đã nằm trong tay các cơ quan đàm phán, vì vậy, vấn đề chỉ còn là ở việc cơ quan đàm phán chủ động cung cấp các thông tin này cho doanh nghiệp.

Do đó, mấu chốt của đề xuất này là:

- Tính minh bạch: Cần coi dự thảo cũng như những thông tin liên quan tới dự thảo (trừ phương án đàm phán) là thông tin không mật và được phép công khai; và
- Cơ quan đàm phán có trách nhiệm cung cấp các thông tin này công khai trên websites hoặc các công cụ có thể tiếp cận rộng rãi khác (chứ không phải chỉ trong khuôn khổ các tham vấn cụ thể) để tất cả các doanh nghiệp và các đối tượng liên quan đều có thể tiếp cận và sử dụng làm căn cứ để thực hiện các hoạt động phục vụ tham vấn liên quan.

Việc này thực chất cũng tương tự như việc công khai thông tin phục vụ tham vấn của các cơ quan soạn thảo văn bản pháp luật nội địa trong quy trình soạn thảo quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Vì vậy, nó hoàn toàn hợp lý (về logic lý thuyết) và khả thi (từ góc độ thực tế).

Hơn nữa, do các thông tin này đều đã được các cơ quan đàm phán quản lý tập hợp, quản lý (phục vụ cho quá trình đàm phán), việc cung cấp các thông tin này không đòi hỏi chi phí đáng kể nào và hoàn toàn khả thi.

7.2. Giải pháp tăng cường nguồn lực vật chất

Liên quan tới các hoạt động tham vấn và phục vụ tham vấn, bên cạnh nguồn thông tin có sẵn và không mất phí (trong phạm vi thẩm quyền của cơ quan Nhà nước), để có các thông tin khác phục vụ cho việc phân tích và đưa ra ý kiến tham vấn, doanh nghiệp/hiệp hội cần tiến hành một số hoạt động nhất định (nghiên cứu, khảo sát, điều tra...). Trong một lĩnh vực phức tạp như chính sách TMQT, các hoạt động này đòi hỏi một nguồn lực vật chất đáng kể.

Cùng với đó, các hoạt động để chuyển tải các ý kiến của doanh nghiệp, hiệp hội tới cơ quan Nhà nước theo các hình thức khác nhau (tọa đàm trao đổi,

hội thảo diện rộng, họp diện hẹp, các chiến dịch báo chí...) đòi hỏi những chi phí không nhỏ.

Trong hoàn cảnh hầu hết các doanh nghiệp Việt Nam đều là doanh nghiệp nhỏ và vừa, không dự kiến bất kỳ nguồn quỹ sẵn có nào cho các hoạt động mang tính vĩ mô phức tạp như thế này, các hiệp hội doanh nghiệp thì nhỏ, nguồn lực cho hoạt động bình thường còn khó khăn, những chi phí cần thiết cho những hoạt động phục vụ tham vấn các hiệp định TMQT nói trên là những gánh nặng lớn, những thách thức không dễ vượt qua.

Đối với các cơ quan Nhà nước, việc tổ chức các sự kiện lấy ý kiến cộng đồng doanh nghiệp cũng đòi hỏi phải có nguồn kinh phí nhất định.

Vì vậy, việc tìm kiếm giải pháp để hỗ trợ nguồn lực tài chính cho các hoạt động tham vấn này từ cả góc độ của cơ quan nhà nước và doanh nghiệp là rất quan trọng.

- Về nguồn lực vật chất cho cơ quan Nhà nước có thẩm quyền liên quan tới đàm phán: Cùng với việc quy định trách nhiệm tham vấn cộng đồng nói chung và doanh nghiệp nói riêng của các Cơ quan đàm phán, thẩm định, thông qua/phê chuẩn các hiệp định, Chính phủ cần có dự kiến về khoản kinh phí để các cơ quan này thực hiện nhiệm vụ nói trên.
- Về nguồn lực vật chất cho các doanh nghiệp: Trong một nền kinh tế định hướng thị trường, Nhà nước không thể có nguồn lực cũng như cơ chế nào để tài trợ cho tất cả các doanh nghiệp thực hiện việc tham vấn chính sách TMQT. Điều này là không bàn cãi. Mặc dù vậy, việc hỗ trợ nguồn lực tài chính cho các hiệp hội doanh nghiệp, chủ thể được cho là đại diện tập trung cho lợi ích của doanh nghiệp trong các ngành cụ thể, để các hiệp hội này thực hiện các hoạt động phục vụ tham vấn và có tham vấn hiệu quả là rất cần thiết.

8. Giải pháp về năng lực

Chính sách TMQT bản thân nó là một lĩnh vực phức tạp, với những quy tắc pháp luật TMQT được phát triển, thay đổi, hoàn thiện theo thời gian, theo những tiến triển về phương thức hoạt động thương mại. Tham vấn về một vấn đề phức tạp đòi hỏi những kỹ năng nhất định cả từ phía người tham vấn lẫn người được tham vấn. Là một hoạt động mới được tiến hành ở Việt Nam (ít nhất từ góc độ chính thức), chắc chắn hiệu quả của tham vấn chính sách TMQT sẽ bị ảnh

hưởng đáng kể bởi sự thiếu kỹ năng và kinh nghiệm cần thiết từ các cơ quan tham vấn lẫn các doanh nghiệp và đối tượng chịu tác động được tham vấn khác.

Do đó, nâng cao năng lực tham vấn của các chủ thể tham vấn là một giải pháp không thể thiếu nhằm cải thiện hiệu quả của hoạt động này ở Việt Nam trong tương lai.

Năng lực tham vấn cần thiết đối với chủ thể tham vấn (cơ quan Nhà nước) và chủ thể được tham vấn (doanh nghiệp, hiệp hội) là khác nhau. Vì vậy giải pháp nâng cao năng lực đối với hai nhóm đối tượng này cũng là khác nhau.

- *Giải pháp nâng cao năng lực tham vấn cho doanh nghiệp*

Với suy đoán rằng các doanh nghiệp, hiệp hội ít biết về các cam kết TMQT, và hầu như chưa có kinh nghiệm gì trong tham vấn trong lĩnh vực này, các giải pháp nâng cao năng lực cho nhóm này cần tập trung vào các nội dung cụ thể sau:

+ Các giải pháp nâng cao nhận thức: cần thiết lập các đầu mối thông tin, để cung cấp các thông tin cơ bản, cập nhật về tất cả các nội dung liên quan tới các hiệp định TMQT - hoạt động này có thể được thực hiện bởi một vài đầu mối cụ thể (ví dụ VCCI, NCIEC, các Hiệp hội doanh nghiệp...), thông qua các hình thức tuyên truyền phổ biến thích hợp (websites, các tờ rơi, bản tin, các chương trình đào tạo trên truyền hình, các hội thảo/tọa đàm phổ biến thông tin, các khóa học ngắn hạn...).

Trên thực tế, từ sau khi Việt Nam gia nhập WTO, đã có nhiều hoạt động phổ biến tuyên truyền về WTO được thực hiện. Mặc dù vậy, mức độ hiệu quả của các hoạt động này còn xa mới đạt hiệu quả mong muốn. Kinh nghiệm từ các hoạt động này cho thấy để phổ biến, tuyên truyền hiệu quả, các đầu mối thông tin cần thực hiện việc cung cấp thông tin theo các hình thức dễ tiếp cận nhất (website với các thiết kế thân thiện), với tần suất đủ thường xuyên (ví dụ cập nhật định kỳ) và với nội dung đã được xử lý phù hợp với trình độ, đặc điểm và sự quan tâm của doanh nghiệp (thông tin được tóm tắt, tổng hợp, viết lại theo cách của doanh nghiệp...). Việc đơn giản chỉ “tung” thông tin cơ sở lên mạng (đặc biệt là các văn bản dày, ngôn ngữ hàn lâm, phức tạp, không cập nhật...) sẽ không thể đáp ứng được mục tiêu nâng cao nhận thức như đề cập ở mục này.

+ Giải pháp đào tạo năng lực: Cần tổ chức các khóa đào tạo ngắn, được thiết kế với nội dung phù hợp với trình độ và sự quan tâm của doanh

nghiệp và theo hình thức thích hợp (khóa học trực tiếp, khóa học online, thậm chí là đăng tải tài liệu/bản ghi âm ghi hình khóa học trên mạng...).

+ Giải pháp hỗ trợ, hướng dẫn thực tế: “Learning by doing” (vừa làm vừa học) là một cách thức tốt – các hiệp hội, doanh nghiệp Việt Nam ít có kinh nghiệm vẫn có thể thực hiện tham vấn hiệu quả nếu có sự hỗ trợ, hướng dẫn bởi các tổ chức đã có kinh nghiệm tham vấn chính sách (như VCCI) trong những lần tham vấn đầu tiên – quá trình này sẽ giúp họ không chỉ có sản phẩm tham vấn có chất lượng mà còn tự xây dựng năng lực cho những tham vấn sau này.

- *Giải pháp nâng cao năng lực tham vấn đối với các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền*

Các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền (cơ quan đàm phán, cơ quan phê duyệt phương án đàm phán tổng thể, cơ quan thông qua cam kết cuối cùng), về mặt lý thuyết, được cho là các chủ thể hiểu biết rõ nhất về các vấn đề chính sách TMQT đang đàm phán, và vì vậy dường như việc nâng cao năng lực cho nhóm chủ thể này chỉ tập trung vào các kỹ năng tham vấn. Trên thực tế, ở Việt Nam, ngoài cơ quan trực tiếp đàm phán, các cơ quan tham gia vào việc thẩm định, cho ý kiến hoặc thông qua/phê chuẩn các hiệp định TMQT không phải khi nào cũng có đầy đủ hiểu biết và thông tin về bản chất của các vấn đề được đưa vào nội dung các đàm phán. Vì vậy, nâng cao hiểu biết về các chính sách TMQT cũng có thể là cần thiết đối với các cơ quan này.

Trong khi hình thức nâng cao nhận thức đối với nhóm chủ thể này cũng chủ yếu là các kênh thông tin (nâng cao nhận thức) và đào tạo, chủ đề đào tạo hay thông tin của nhóm này cần chú trọng không chỉ vào các vấn đề thuộc về nội dung đàm phán và các tác động có thể có đối với các chủ thể khác nhau trong xã hội (tương tự chủ đề đối với doanh nghiệp) mà còn cần chú ý tới các nội dung thuộc về kỹ năng tham vấn (ví dụ kỹ năng để tiếp nhận các ý kiến tham vấn/phản đối một cách cởi mở và cầu thị; kỹ năng phân tích các ý kiến tham vấn, hài hòa hóa các ý kiến mâu thuẫn để tìm điểm chung; kỹ năng tìm kiếm một giải pháp vừa đáp ứng được yêu cầu hợp lý của các chủ thể cụ thể, vừa đảm bảo lợi ích chung của xã hội, của Nhà nước và của nền kinh tế).

KẾT LUẬN

Hội nhập là một quá trình dài của cả Chính phủ, cộng đồng doanh nghiệp và toàn xã hội. Thành công của quá trình hội nhập phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó không thể không nhắc tới hiệu quả của sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp vào quá trình đàm phán và thực thi các hiệp định thương mại.

Kết quả nghiên cứu cho thấy trong thời gian qua, mặc dù đã có những chuyển biến tích cực trong thực tiễn tham vấn, đặc biệt là sau khi có Quyết định 06/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 20/1/2012 chính thức ban hành cơ chế tham vấn bắt buộc với doanh nghiệp trong các hiệp định mở cửa thương mại, sự phối hợp giữa cộng đồng doanh nghiệp với các cơ quan có thẩm quyền trong quá trình tham vấn này vẫn còn rất nhiều hạn chế. Trong đó phải kể đến sự thụ động của các doanh nghiệp, hiệp hội, sự phối hợp thiếu nhịp nhàng và nhiều lúc nhiều chỗ chưa thực sự cầu thị của các cơ quan có thẩm quyền, sự hạn chế trong lựa chọn các phương thức tham vấn...

Nhiều nguyên nhân được chỉ ra, trong đó đáng kể là những hạn chế trong năng lực của các doanh nghiệp hiệp hội và trong cơ chế chính sách pháp luật về vấn đề này. Xem xét kinh nghiệm quốc tế trong lĩnh vực này, ở cả nhóm nước có hoạt động tham vấn phát triển và nhóm nước có hoàn cảnh tương tự Việt Nam đều cho thấy đây là những nhân tố chủ yếu ảnh hưởng tới tần suất cũng như hiệu quả của việc tham vấn chính sách nói chung và chính sách TMQT nói riêng.

Giải pháp tăng cường hiệu quả của hoạt động tham vấn, vì vậy, cần được thực hiện quyết liệt, tập trung vào cả hai khía cạnh này.

Về phía cơ chế, chính sách, bên cạnh việc sửa đổi để bổ sung điều khoản về việc tham vấn doanh nghiệp trong các vấn đề liên quan tới thương mại của Luật Điều ước quốc tế, nhiều khuyến nghị được đưa ra tập trung vào việc chi tiết hóa các quy trình tham vấn của Quyết định 06/2012/QĐ-TTg, đảm bảo tính minh bạch cũng như tăng mức độ thông tin từ phía các cơ quan có thẩm quyền.

Ở góc độ thực tiễn, các giải pháp được khuyến nghị hướng tới hai vấn đề cơ bản, bao gồm tăng cường nguồn lực cho việc tham vấn và nâng cao năng lực tham vấn cho cả các doanh nghiệp, hiệp hội lẫn các cơ quan có thẩm quyền.

Hy vọng rằng các kết quả của Nghiên cứu này, đặc biệt là các giải pháp khuyến nghị, sẽ được quan tâm và triển khai hiệu quả, góp phần vào việc tăng cường hiệu quả của hoạt động tham vấn cũng như hiệu quả chung của quá trình hội nhập ở nước ta./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Andrey Stoyanov, *Endogenous Free Trade Agreements and Foreign lobbying*, University of British Columbia, Working Paper, 2010

Anthony J. Nownes, *Total Lobbying – What lobbyists want (and how they try to get it)*, Cambridge University Press, 2006

CIPE, *How to advocate effectively: A guidebook for business associations*

David Coen and Jeremy Richardson, *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*, Oxford, 2009

Kishore Gawande, Pravin Krishna and Micheal J. Robbins, *Foreign lobbies and the US trade policy*, Working Paper 10205 NBER, 2004

Kostecki, *Business Advocacy in the global trading system – How business organisation may shape trade policy*, Technical Paper June, ITC, 2005

Lionel Zetter, *Lobbying – The art of political persuasion*, Hh, 2008

Mark Kober-Smith, *Legal Lobbying: How to make your voice heard – A practical guide to changing the law*, Cavendish Publishing Ltd, 2000

OECD, *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1 – Increasing transparency through legislation*, 2009

Peter Narray, *Business advocacy in trade policy: Representing Asia-Pacific interest in multilateral negotiations*, Paper 2005

Pia Eberhardt and Dharmendra Kumar, *Trade invader – How big business is driving the EU-India free trade negotiations*, Corporate EU Observatory & India FDI Watch, 2010

Rinus Van Schendelen and Roger Scully, *The unseen hand – Unelected EU legislators*, Frank Cass & Co. Ltd, 2003

Rinus Van Schendelen, *More Machiavelli in Brussels – The Art of lobbying the EU*, Amsterdam University Press, 2010

Ronald J. Hrebenar and Bryson B. Morgan, *Lobbying in America – A reference handbook*, ABC-CLIO, 2009

Sheila Page, *Developing countries in GATT/WTO negotiations*, Overseas Development Institute, Working Paper, October 2001

Stuart Thomson and Steve John, *Public Affairs in Practice – A Practical Guide to Lobbying*, Kogan Page, 2007

VCCI, Báo cáo hoạt động hội nhập 2012, 2013

VCCI, *Điều tra Hiệp hội “Về việc tham vấn ý kiến đối với Đoàn đàm phán/Cơ quan nhà nước trong các đàm phán hiệp định thương mại quốc tế”* 11/2013

Wilhelm Lehmann and Lars Bosche, *Lobbying in the EU: Current rules and practices*, Working Paper, European Parliament, 2003