

Nông nghiệp Việt Nam gia nhập

WTO

Đâu là thách thức thực sự ? -
Nhìn từ khía cạnh chủ thể
hoạch định chính sách và các doanh nghiệp

VIỆC gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và những tác động của nó tới (cơ hội và thách thức) kinh tế-xã hội nói chung và lĩnh vực nông nghiệp nói riêng của Việt Nam đã được phân tích rất nhiều trong thời gian qua. Bài viết này đi sâu vào một khía cạnh còn ít được nhắc tới trong khi đề cập về chủ đề này: khía cạnh thể chế. Những câu hỏi được đặt ra là: Bản chất của việc gia nhập WTO là gì? Vì sao gia nhập WTO lại có thể vừa là thách thức lại vừa là cơ hội? Thách thức và cơ hội cho những ai, và thách thức và cơ hội trên những phương diện gì? Mặc dù vậy, nội dung bài viết cũng chỉ mang tính chất gợi mở và được giới hạn phân tích trong phạm vi của ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn Việt Nam.

Gia nhập WTO: Sự kiện hay quá trình?

Ngày 7/11/2006, tại trụ sở của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) ở Geneva (Thụy Sĩ) đã diễn ra phiên họp đặc biệt của Đại hội đồng WTO về việc kết nạp Việt Nam vào tổ chức



*Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (1986).
Mốc lịch sử của quá trình đổi mới và hội nhập của Việt Nam*

thương mại lớn nhất thế giới này. Đây là một sự kiện quan trọng đối với cả Việt Nam và WTO. Trước hết, sự kiện này đánh dấu bước hoàn tất quá trình đàm phán gia nhập kéo dài 11 năm của Việt Nam với các nước thành viên của WTO. Đồng thời nó cũng đánh dấu bước chuyển sang một giai đoạn mới của quá trình đổi mới và *hội nhập* mà Việt Nam đã tiến hành từ cuối thập kỷ 80 hội nhập kinh tế trên quy mô toàn cầu.

Việc gia nhập WTO là một thành công mới mang tính *tất yếu* tiếp sau những thành công đã có mà quá trình Đổi Mới mang lại. Chính là trên phương diện này mà chúng ta sẽ xem xét bản chất của việc gia nhập WTO của Việt Nam và những thách thức và cơ hội mà nó đang và sẽ đặt ra.

Bản chất của việc gia nhập WTO

Tổ chức thương mại thế giới (WTO), bản thân nó, là một hệ thống các quy tắc thương mại



Hoa Kỳ - tiếng nói có trọng lượng nhất tại WTO

ở cấp độ quốc tế giữa các quốc gia, và những chế tài để đảm bảo việc thực thi những quy tắc thương mại đó. Những quy tắc và chế tài được thể hiện trong các hiệp định, thỏa thuận. Để có được những hiệp định, thỏa thuận này, các quốc gia và các nhóm quốc gia phải thảo luận, đấu tranh và thỏa hiệp với nhau tại các vòng đàm phán. Như vậy, đối với các nước gia nhập sau như Việt Nam, gia nhập WTO trước tiên là việc thừa nhận trên nguyên tắc một hệ thống các quy tắc - luật chơi - thương mại quốc tế đã có do các thành viên sáng lập và các thành viên gia nhập trước xây dựng nên. Tiếp đến là đàm phán để sao cho thuận lợi nhất cho thương mại và kinh tế quốc gia. Sau đó mới là việc tham gia vào xây dựng, thay đổi các quy tắc. Bản chất của việc gia nhập WTO, do đó, là gia nhập một hệ thống thể chế với nội dung là thừa nhận, đấu tranh, xây dựng, thay đổi những quy tắc, quy định thương mại quốc tế.

Gia nhập WTO: Đâu là thách thức và cơ hội thực sự?

Nếu chúng ta chỉ thuần túy xem xét việc gia nhập WTO trên phương diện chuyên môn, kỹ thuật thì sẽ không thể đánh giá một cách đầy đủ những thách thức và cơ hội mà sự kiện này đang và sẽ tạo ra. Chẳng hạn, đối với những quy định về vệ sinh an toàn thực phẩm và kiểm dịch động thực vật (SPS), khía cạnh cơ hội được nhìn thấy sẽ chỉ là việc hàng nông sản của Việt Nam sẽ được tiếp cận được nhiều thị trường hơn nhờ vào việc thống nhất và công khai hóa các mức thuế quan cho từng mặt hàng theo thỏa thuận giữa các nước thành viên. Mặt khác, khía cạnh thách thức sẽ chỉ được thấy ở những khó khăn về khả năng đáp ứng các tiêu chuẩn cao về vệ sinh an toàn thực phẩm và kiểm dịch động thực vật của các thị trường giàu tiềm năng nhưng lại khó tính như Mỹ, Nhật Bản, EU, v.v& đặt trong tương quan với trình độ tổ chức sản xuất nông nghiệp nước ta. Từ phương

pháp tiếp cận này, người ta dễ đi vào những thái cực trái ngược nhau, trở nên quá lạc quan hoặc bi quan về tương lai của nền nông nghiệp trong nước, trong khi vấn đề thực sự lại chưa được đề cập.

Thách thức và cơ hội trên phương diện thể chế?

Bản chất của việc gia nhập WTO là sự hội nhập rộng và sâu hơn về mặt thể chế kinh tế với quốc tế. Do đó, thách thức và cơ hội thực sự nằm trên phương diện thể chế. Điều này hàm ý hai nội dung: Thứ nhất, đó là nội dung có tính chất chuyên môn, kỹ thuật như đã nói-các quy tắc, tiêu chuẩn, quy định, thỏa thuận, chế tài, v.v&. Thứ hai, đó là những con người và tổ chức, gọi chung là những chủ thể, tham gia vào việc xây dựng, thực thi, thay đổi các quy định, quy tắc, thỏa thuận, chế tài - thể chế - đó. Chính nội dung thứ hai này là khía cạnh cần được phân tích sâu hơn để làm rõ những tác động của việc gia nhập WTO.

Mỗi nhóm chủ thể khác nhau, vì có vị trí, vai trò và lợi ích khác nhau trong quá trình phát triển nên có những thách thức và cơ hội khác nhau sau sự kiện gia nhập WTO. Do đó, cần phải phân tách các nhóm chủ thể để thấy rõ hơn những tác động đa chiều của sự kiện này. Dựa trên cơ sở là sự khác biệt về vai trò của các chủ thể trong quá trình xây dựng, triển khai các quy định, quy tắc - thể chế, một cách *tương đối*, chúng ta có thể chia thành các nhóm các chủ thể sau:

Nhóm các chủ thể *hoạch định* có chức năng thể chế hóa các luật chơi: các cơ quan nhà nước, các viện nghiên cứu chính sách, và các tác nhân khác liên quan đến hoạt động tham mưu, hoạch định chính sách và quản lý

của ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn hiện nay.

Nhóm các chủ thể *triển khai* có chức năng hiện thực hóa các quy định, quy tắc thương mại: doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau; các hợp tác xã; các hộ gia đình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; các hiệp hội sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, v.v.. trong lĩnh vực nông nghiệp.

Nhóm các chủ thể *trung gian* - người tiêu dùng trong nước liên quan đến các sản phẩm nông nghiệp.

Bài viết này chỉ tập trung vào phân tích khía cạnh thách thức đối với hai nhóm chủ thể đầu tiên.

Chủ thể hoạch định

Nhóm chủ thể này bao gồm tất cả các cơ quan, tổ chức quản lý nhà nước có hoạt động liên quan đến lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn, nhưng trực tiếp là Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NN&PTNT) và các tổ chức trực thuộc. Nhóm chủ thể này bao gồm: tham mưu chính sách, hoạch định chính sách, giám sát và kiểm tra chính sách, v.v.&

Giống như nhiều cơ quan quản lý nhà nước, khó khăn và thách thức lớn nhất mà Bộ NN&PTNT và các tổ chức, đơn vị trực thuộc hiện gặp phải trong quá trình hội nhập đó là việc *phải* chuyển đổi phương thức quản lý, từ phương thức quản lý của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp sang phương thức quản lý của nền kinh tế thị trường. Trong thể chế kinh tế thị trường, các chủ thể kinh tế được khuyến khích và có *quyền* chủ động và sáng tạo trong mọi hoạt động kinh tế tùy theo năng lực của họ. Trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế, tính năng động và sáng tạo này càng trở nên mạnh mẽ hơn bao giờ hết. Bởi vậy, chức năng đầu tiên và quan trọng nhất của các cơ quan quản lý nhà nước là chức năng xây dựng, điều chỉnh các quy tắc, quy định của ngành để tạo ra cơ sở pháp lý ổn định, minh bạch nhằm phát huy *quyền* chủ động và sáng tạo ấy.

Trước hết, công tác quản lý của Nhà nước phải chuyển từ giải quyết các vướng mắc tức thì bằng các công cụ ngắn hạn (chương

trình mục tiêu, dự án, phong trào, &) sang tạo lập khung pháp lý, định hướng dài hạn (quy hoạch, kế hoạch dài hạn, lộ trình hành động, &) chuyển từ điều hành trực tiếp (chỉ đạo tại chỗ, giao ban định kỳ, hướng dẫn kỹ thuật, &) sang tiêu chuẩn hóa công việc, xác định quy trình thực hiện, thông tin giám sát, đánh giá, quy định khung trách nhiệm và giao quyền xử lý cho các cấp thi hành. Chuyển từ phân bổ tài nguyên trực tiếp (duyet vốn, cấp ngân sách, quyết định đất đai, nhân sự, &) sang quy hoạch sử dụng tài nguyên, phân cấp quản lý cho chủ thể, xây dựng và giám sát mức khoán, đánh giá hiệu quả sử dụng tài nguyên. Tách quản lý nhà nước ra khỏi hoạt động sự nghiệp và hoạt động dịch vụ công, hình thành hệ thống dọc cho các hoạt động dịch vụ công ở cơ sở, phân cấp và giao quyền chủ động cho các cơ quan sự nghiệp, tăng cường năng lực cho các tổ chức này đáp ứng nhiệm vụ. Tách công tác quản lý nhà nước ra khỏi công tác quản lý trực tiếp các doanh nghiệp về tổ chức cán bộ, quản lý tài chính. Doanh nghiệp tự chịu trách nhiệm về hoạt động kinh doanh của mình. Tiếp tục điều chỉnh các quan hệ chưa hợp lý trong Bộ, giữa Bộ và địa phương, giữa các Bộ để đảm bảo phát huy định hướng quản lý kinh tế - xã hội toàn ngành⁽¹⁾.

Tuy nhiên, cho dù đã xác định được cả mục tiêu, nguyên tắc và quy trình thì quá trình chuyển đổi vẫn diễn ra không hề dễ dàng, bởi nó gắn liền với sự chuyển đổi về chất của công tác quản lý: từ vị thế quản lý, chỉ đạo một cách toàn diện, triệt để và trực tiếp sang nhiệm vụ mang tính chất phục vụ, gián tiếp, trung gian và kèm theo đó là những khác biệt căn bản về lợi



Luật chơi và các rào cản khi ra nhập WTO



ích. Sự vận hành của một thể chế quản lý mới cũng đòi hỏi phải có những con người hiểu rõ thể chế ấy và có trình độ để hiện thực hóa thể chế ấy. Điều này gắn liền với quá trình đào tạo và đào tạo lại một số lượng không nhỏ cán bộ quản lý và chuyên môn của ngành với những nhu cầu to lớn về thời gian và tài chính.

Trên phương diện tổ chức, những thay đổi đã và đang diễn ra song vẫn còn tương đối chậm chạp. Ở cấp cao nhất, trong quá trình đổi mới, Bộ NN&PTNT đã 3 lần sáp nhập và thay đổi tổ chức, đổi mới chức năng nhiệm vụ. Từ 3 Bộ: Nông nghiệp, Công nghiệp thực phẩm và Lương thực, nhập lại năm 1987, theo mô hình quản lý phối hợp sản xuất chế biến phân phối. Đến 1995, ba Bộ: Lâm nghiệp, Thủy lợi, Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm nhập lại, theo mô

hình quản lý phối hợp sản xuất quản lý tài nguyên. Tháng 7 2003, Chính phủ ban hành Nghị định số 86 giao chức năng và nhiệm vụ mới cho Bộ NN&PTNT theo mô hình kết hợp quản lý phối hợp kinh tế và xã hội⁽²⁾. Trong khi đó, liên quan tới công tác tham mưu và hoạch định chính sách, chỉ từ năm 2005 trong Bộ mới diễn ra quá trình tái cấu trúc các cơ quan tham mưu chính sách và dự kiến đến năm 2008 mới hoàn thành⁽³⁾.

Như vậy, thách thức lớn nhất của nhóm chủ thể hoạch định là những khó khăn khi chuyển đổi phương thức quản lý, trong đó căn bản là chuyển đổi phương thức hoạch định chính sách, tổ chức bộ máy và vấn đề con người của công tác hoạch định chính sách trước những yêu cầu của quá trình hội nhập.

Chủ thể triển khai

Nhóm chủ thể này bao gồm các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau; các hợp tác xã; các hộ gia đình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; các hiệp hội sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, v.v.. Do có sự khác biệt rất lớn về lợi ích kinh tế nên tác động của quá trình hội nhập và việc gia nhập WTO đối với họ là rất khác nhau. Ở đây, chúng ta sẽ chỉ xem xét một khía cạnh có tính chất chung và khách quan cho mọi chủ thể kinh tế, đó là nhu cầu và khả năng tham gia vào quá trình hoạch định chính sách.

Về nguyên tắc, chủ thể kinh tế nào hội nhập càng rộng và sâu thì nhu cầu tìm hiểu về các luật chơi, và do đó là nhu cầu về sự thống nhất, ổn định và minh bạch hóa các chính sách, khả năng nắm bắt các chính sách trong nước và quốc tế sẽ càng cao; và

ngược lại. Nói cách khác, chính mức độ hội nhập đã tác động đến nhu cầu và khả năng tham gia vào quá trình hoạch định chính sách của các chủ thể kinh tế khác nhau. Dựa trên tiêu chí về mức độ hội nhập sẽ cho thấy rõ những thách thức và cơ hội đối mà các chủ thể kinh tế khác nhau tại Việt Nam đang và sẽ gặp phải trong quá trình hội nhập.

Dường như chưa có nghiên cứu tổng thể nào về mức độ hội nhập của các chủ thể kinh tế khác nhau tại Việt Nam được thực hiện. Tuy nhiên, có thể nói các doanh nghiệp chính là lực lượng hội nhập kinh tế mạnh mẽ nhất đặt trong tương quan với các chủ thể kinh tế khác như các hợp tác xã, kinh tế hộ gia đình. Nguyên nhân quan trọng nhất có lẽ là sự phù hợp về bản chất giữa nguyên tắc hoạt động của loại hình tổ chức doanh nghiệp với các nguyên lý của kinh tế thị trường. Mặt khác, nhìn chung vai trò kinh tế hợp tác xã đang suy giảm một cách rõ rệt. Trong khi đó, như nhiều nghiên cứu đã chỉ ra, mặc dù đạt được nhiều thành tựu trong thời kỳ đầu Đổi Mới nhưng kinh tế hộ gia đình vẫn chưa thoát ra khỏi quy luật sản xuất tự cung tự cấp.

Mức độ hội nhập của các loại hình doanh nghiệp khác nhau lại rất khác nhau. Sự phát triển mạnh mẽ của các loại hình doanh nghiệp thuộc khu vực ngoài nhà nước (doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp vốn đầu tư nước ngoài) trong thời gian vừa qua (bảng 1) cũng như vai trò kinh tế-xã hội trên thực tế của chúng, tự nó đã chứng minh về khả năng và mức độ hội nhập của các chủ thể kinh tế này. Các doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp vốn đầu tư nước ngoài hiện thu hút trên 61% lao động và đóng góp trên 54,7% vào tổng

sản phẩm trong nước.

Vấn đề ở đây là các loại hình doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp ngoài nhà nước, lại chưa phải là loại hình tổ chức sản xuất, kinh doanh và dịch vụ chủ chốt trong nông nghiệp, nông thôn. Kinh tế nông nghiệp, nông thôn vẫn dựa trên chủ thể chính là kinh tế hộ gia đình.

Sản xuất nông nghiệp hàng hóa vẫn chưa thực sự phát triển

Tính đến hết năm 2004, cả nước có 91755 doanh nghiệp, trong số này có 2369 doanh nghiệp nông nghiệp, nông thôn (DN NNNT) ⁽⁴⁾ tương đương với tỉ lệ khoảng 2,6%. Kể từ khi Luật Doanh nghiệp lần đầu tiên được ban hành năm 1999 và có hiệu lực vào đầu năm 2000, tốc độ phát triển doanh nghiệp nói

chung trong giai đoạn 2000-2004 là khoảng 217%, trong khi đó tốc độ phát triển doanh nghiệp nông nghiệp, nông thôn gần như không thay đổi trong giai đoạn 2003-2004 (biểu 1). Căn cứ vào chỉ báo quy mô vốn của doanh nghiệp, số liệu thống kê cho thấy rằng các DN NNNT chủ yếu là doanh nghiệp vừa và nhỏ, thậm chí là rất nhỏ: Chẳng hạn năm 2004, số DN NNNT có số vốn dưới 500 triệu chiếm tới trên 22% tổng số DN NNNT (có thể coi đây là các doanh nghiệp nhỏ và rất nhỏ). Tính chung, các DN NNNT có quy mô vốn dưới 10 tỷ đồng chiếm tới trên 80% (biểu 2).

Như vậy, trên phương diện thể chế, thách thức đối với các loại hình doanh nghiệp nhà nước, các hợp tác xã, kinh tế hộ gia đình và các chủ thể kinh tế nhà nước và tập thể khác là việc tự đổi mới phương thức và cơ chế tổ chức,

Bảng 1. Số lượng các doanh nghiệp phân theo loại hình ở Việt Nam

	2000	2001	2002	2003	2004
Tổng số	42288	51680	62908	72012	91755
Doanh nghiệp Nhà nước	5759	5355	5363	4845	4596
Trung ương	2067	1997	2052	1898	1967
Địa phương	3692	3358	3311	2947	2629
Doanh nghiệp ngoài Nhà nước	35004	44314	55237	64526	84003
Tập thể	3237	3646	4104	4150	5349
Tư nhân	20548	22777	24794	25653	29980
Công ty hợp danh	4	5	24	18	21
Công ty TNHH	10458	16291	23485	30164	40918
Công ty cổ phần có vốn Nhà nước	305	470	558	669	815
Công ty cổ phần không có vốn Nhà nước	452	1125	2272	3872	6920
Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài	1525	2011	2308	2641	3156
DN 100% vốn nước ngoài	854	1294	1561	1869	2335
DN liên doanh với nước ngoài	671	717	747	772	821

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

hoạt động trong điều kiện kinh tế thị trường. Đổi mới theo phương thức và cơ chế nào vẫn còn là một câu hỏi lớn cần tiếp tục được giải đáp. Trong khi đó, đối với các loại hình doanh nghiệp ngoài nhà nước, một mặt, thách thức được đặt ra là cần phải đạt tới những trình độ phát triển mới, đặc biệt phát triển mạnh hơn trong khu vực nông nghiệp, nông thôn; mặt khác, còn là việc được thể chế hóa vai trò đã có trên thực tế và ngày càng phát triển của chủ thể kinh tế này. Hai khía cạnh này có quan hệ chặt chẽ với nhau.

Ngô Vi Dũng

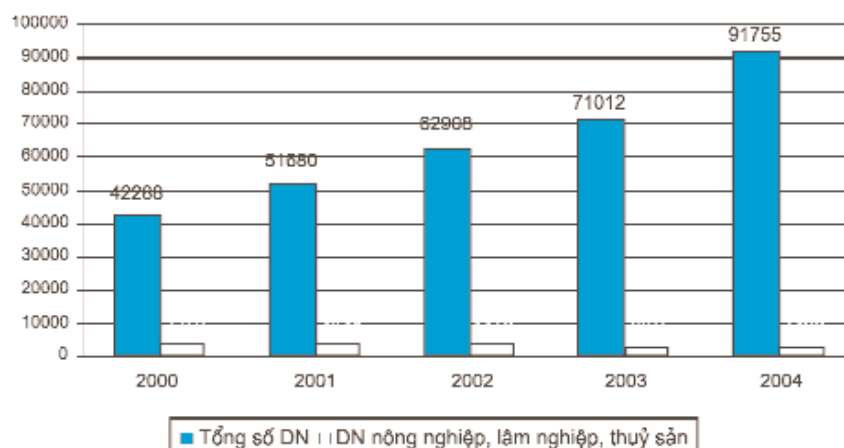
¹ Đặng Kim Sơn, 2006, *Nông nghiệp, nông thôn Việt Nam: 20 năm đổi mới và phát triển*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 212-213.

² Nghị quyết số 782/NQ-HĐNN 7 ngày 16/2/1987 của Hội đồng Nhà nước về việc thành lập Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm. Nghị quyết kỳ họp thứ 8 của Quốc hội khóa 9 (3/10-28/10/1995) về việc thành lập Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Nghị định số 86/2003/NĐ-CP ngày 18/07/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

³ Quyết định số 930/QĐ-TTg ngày 09/9/2005 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án sắp xếp hệ thống tổ chức khoa học thuộc Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn.

⁴ Thuật ngữ DN NNNT được hiểu là các doanh nghiệp có hoạt động trong các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản. DN NNNT có thể là doanh nghiệp tư nhân, nhà nước, liên doanh hoặc doanh nghiệp nước ngoài có hoạt động liên quan đến nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản tại Việt Nam.

Biểu 1. Số lượng DN NNNT (2000-2004)



Biểu 2. Phân loại DN NNNT theo quy mô vốn (2000-2004, đơn vị: doanh nghiệp)

