

TPP - Hiệp định thương mại tự do Thế kỷ 21: Kỳ vọng và thách thức

Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) khởi nguồn từ Hiệp định Đối tác kinh tế chiến lược xuyên Thái Bình Dương (TPSEP hay P4) giữa Brunei, Chile, New Zealand, và Singapore, được hết sức quan tâm khi Hoa Kỳ tham gia năm 2010 và kể từ sau đó cùng 7 nước khác, đó là Australia, Canada, Nhật Bản, Malaysia, Mexico, Peru, và Việt Nam. Đây không chỉ là một hiệp định thương mại tự do (FTA) khu vực siêu lớn bao trùm gần 40% GDP và 30% thương mại toàn cầu, mà còn là khuôn mẫu liên kết kinh tế được xem là của Thế kỷ 21. Đàm phán TPP có thể được hoàn tất vào cuối năm 2013 hoặc trong năm 2014.

Sau 27 năm Đổi Mới gắn cải cách định hướng thị trường với hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam đạt được nhiều thành tựu phát triển rất có ý nghĩa, song hiện cũng đang phải đối mặt với không ít vấn đề. Chất lượng tăng trưởng thấp, phát triển thiếu bền vững; sức đề kháng trước các cú sốc của nền kinh tế yếu. Trong bối cảnh như vậy, Việt Nam đang có những nỗ lực ổn định kinh tế vĩ mô, tái cấu trúc nền kinh tế, tập trung vào khu vực doanh nghiệp nhà nước, đầu tư công và hệ thống tài chính-ngân hàng, cùng hoàn thiện những nền tảng về thể chế, kết cấu hạ tầng, và đào tạo giáo dục cho việc chuyển đổi mô hình tăng trưởng và cách thức phát triển theo hướng thực sự có hiệu quả, bền vững và công bằng.

Những câu hỏi cơ bản đặt ra ở đây là:

1. Có thể kỳ vọng gì về tác động của TPP đối với nền kinh tế Việt Nam?
2. Những thách thức nào Việt Nam sẽ phải đối mặt ?

Qua đó, đất nước có được những giải pháp tận dụng tốt nhất cơ hội do TPP đem lại cũng như giảm thiểu tổn phí có thể phát sinh khi đất nước hội nhập sâu rộng hơn vào kinh tế khu vực và toàn cầu.¹

¹ Thực tế Việt Nam đã tham gia và đang thực hiện nhiều FTA như AFTA/ATIGA, các ASEAN + 1 FTA, ... Hiện Việt Nam còn đang tham gia đàm phán nhiều FTA khác như Hiệp định Đối tác kinh tế toàn diện khu vực (RCEP) bao gồm 16 nước (10 nước ASEAN, Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Australia, New Zealand, Ấn Độ), FTA giữa Việt Nam và EU, giữa Việt Nam và Liên minh thuế quan Nga – Belarus – Kazaxtan, giữa Việt Nam và Hàn Quốc. Đánh giá tác động của các FTA này cũng như sự tương tác giữa các FTA nằm ngoài bài viết này.

Phạm vi điều chỉnh và tác động

Với cam kết là một liên kết khu vực mở, phạm vi điều chỉnh của TPP có 4 đặc trưng cơ bản². *Một là*, TPP phải là một hiệp định đòi hỏi cao đối với việc loại bỏ các rào cản thông thường (thuế quan và hạn chế định lượng) trong một thời gian xác định tại tất cả các thành viên. *Hai là*, TPP phải xử lý những vấn đề chính sách mới liên quan đến thương mại điện tử, và sự phân khúc quá trình sản xuất kinh doanh trong chuỗi cung ứng hiện đại. *Ba là*, TPP tìm cách duy trì sự liên kết giữa các nước phát triển và đang phát triển (Điều mà cho đến nay Vòng đàm phán Doha đã thất bại). TPP né tránh các biện pháp đối xử đặc biệt (SDT) song tạo động lực để nền kinh tế thu nhập thấp tham gia. *Bốn là*, TPP đề cập rất nhiều vấn đề “sau đường biên giới”, đảm bảo chính sách và qui chế minh bạch và có khả năng dự đoán. Bên cạnh chuẩn mực giám sát và xử lý tranh chấp cùng tiêu chuẩn về lao động, môi trường, TPP còn có cam kết về mua sắm chính phủ, cạnh tranh, doanh nghiệp nhà nước, quyền sở hữu trí tuệ (IPR)...

Những đòi hỏi của một TPP tham vọng cho thấy quá trình đàm phán là không đơn giản, thậm chí rất căng thẳng, nhất là đàm phán về các vấn đề như IPR, chính sách cạnh tranh, phán xử tranh chấp nhà đầu tư – nhà nước, tiêu chuẩn lao động. Mua sắm chính phủ, nguyên tắc xuất xứ, nông nghiệp cũng có thể là những vấn đề đầy thách thức đối với đàm phán.

Khó khăn đề ra đòi một TPP cũng hàm nghĩa hiệp định có thể có những tác động đáng kể đến các nền kinh tế thành viên, cả đối với GDP và xuất khẩu (Bảng 1). Cũng có lập luận cho rằng do sự chồng chéo nhiều FTA trong khu vực với mức độ tự do hóa cũng khá cao về thương mại, nên đánh giá trong Bảng là quá mức³. Tuy nhiên, nếu xét trung dài hạn, gắn với cải cách thể chế kinh tế “sau đường biên giới” – những yêu cầu chủ yếu của TPP- và dịch chuyển dòng vốn đầu tư, thì tác động thực tế vẫn có thể lớn hơn nhiều. Một ví dụ đối với Việt Nam là đa phần những nghiên cứu định lượng đều đánh giá thấp tác động của Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam – Hoa Kỳ⁴.

² Petri và Plummer (2013) và Petri và Vo Tri Thanh (2012).

³ Cheong (2013)

⁴ Viện Quản lý kinh tế TỰ (2010)

TPP cũng có thể có tác động chệch hướng thương mại, gây bất lợi đối với một số nền kinh tế, trong đó có các nước ASEAN, không phải là thành viên. Hàm ý ở đây là bên cạnh tự do hóa, rất cần tăng cường hợp tác trong phạm vi rộng, chẳng hạn giữa Hoa Kỳ và ASEAN và giữa các thành viên APEC.

Bảng 1: Tác động của TPP đến GDP và xuất khẩu

Nền kinh tế	Tác động đối với GDP			Tác động đối với xuất khẩu		
	GDP 2025 (tỷ USD 2007)	Mức tăng (tỷ USD 2007)	%-thay đổi so với kịch bản cơ sở	Xuất khẩu 2025 (tỷ USD 2007)	Mức tăng (tỷ USD 2007)	%-thay đổi so với kịch bản cơ sở
Châu Mỹ	24,867	101.7	0.41	4,163	166.1	4.0
Canada	1,978	8.7	0.44	597	13.8	2.3
Chile	292	2.5	0.86	151	3.7	2.4
Mexico	2,004	9.9	0.50	507	19.1	3.8
Peru	320	3.9	1.22	95	6.0	6.3
Hoa Kỳ	20,273	76.6	0.38	2,813	123.5	4.4
Châu Á	34,901	125.2	0.36	10,403	186.6	1.8
Brunei	20	0.2	0.95	9	0.2	2.6
Trung Quốc	17,249	-34.8	-0.20	4,597	-43.7	-1.0
Hong Kong	406	-0.5	-0.12	235	-1.3	-0.6
Ấn Độ	5,233	-2.7	-0.05	869	-5.2	-0.6
Indonesia	1,549	-2.2	-0.14	501	-3.9	-0.8
Nhật Bản	5,338	104.6	1.96	1,252	139.7	11.2
Hàn Quốc	2,117	-2.8	-0.13	718	-7.0	-1.0
Malaysia	431	24.2	5.61	336	40.0	11.9
Philippines	322	-0.8	-0.24	163	-1.4	-0.9
Singapore	415	7.9	1.90	712	-4.0	-0.6
Đài Loan	840	-1.0	-0.12	476	-5.1	-1.1
Thai Lan	558	-2.4	-0.44	263	11.3	4.3
<i>Viet Nam</i>	<i>340</i>	<i>35.7</i>	<i>10.52</i>	<i>239</i>	<i>67.9</i>	<i>28.4</i>
Các nước ASEAN khác	83	-0.4	-0.42	34	-0.9	-2.7
Châu Đại Dương	1,634	10.7	0.65	392	15.2	3.9
Australia	1,433	6.6	0.46	332	11.1	3.4
New Zealand	201	4.1	2.02	60	4.1	6.8
Khu vực/nước Khác	41,820	-14.1	-0.03	13,457	-62.7	-0.5
Châu Âu	22,714	-3.7	-0.02	7,431	-32.2	-0.4
Nga	2,865	-1.4	-0.05	1,071	-3.6	-0.3
Phần còn lại thế giới	16,241	-9.0	-0.06	4,955	-26.9	-0.5
Thế giới	103,223	223.4	0.22	28,415	305.2	1.1
<i>Ghi nhớ</i>						
ASEAN	13,028	62.2	0.48	4,240	108.2	2.6

Nguồn: Theo Petri và Plummer (2013)

TPP kỳ vọng có tác động hết sức tích cực đến nền kinh tế Việt Nam. Bảng 1 cho thấy xuất khẩu và GDP của Việt Nam có thể tăng thêm tương ứng 68 tỷ USD và 36 tỷ USD hay 28,4% và 10,5% vào năm 2025 so với kịch bản nếu không tham gia TPP (tính theo giá 2007). Có 3 lý do chính đằng sau tác động tích cực này.

- Trước hết, TPP bao gồm nhiều đối tác quan trọng của VN như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Australia,... vốn là thị trường xuất khẩu lớn nhiều mặt hàng của Việt Nam có lợi thế cạnh tranh như dệt may, da giày, đồ gỗ, nông sản. Nhiều trong số mặt hàng này có khả năng mở rộng thị trường và gia tăng xuất khẩu do thuế suất giảm sâu. Lấy ví dụ như ngành dệt may, thị trường Hoa Kỳ hiện chiếm khoảng 1/2 tổng giá trị xuất khẩu của Việt Nam; thuế suất trung bình 17,3%, cao nhất 32%, sẽ giảm xuống 0%, và khi đó xuất khẩu có thể tăng rất mạnh⁵.
- Tiếp nữa, đó là dòng vốn FDI gia tăng để tận dụng lợi thế mới mà TPP đem lại. Dòng vốn từ nhiều nước thành viên TPP có trình độ phát triển cao mang lại những lợi ích lan tỏa đáng kể về công nghệ và kỹ năng quản lý. Sự gia tăng vai trò của nhà đầu tư nước ngoài cũng có thể góp phần có ý nghĩa đối với sự phát triển các lĩnh vực dịch vụ có giá trị gia tăng cao hơn.
- Cuối cùng, và có lẽ là điều quan trọng nhất xét trong dài hạn, đó là việc thực thi cam kết cùng cải cách sẽ tạo dựng môi trường đầu tư minh bạch và cạnh tranh, qua đó không chỉ hấp dẫn đầu tư, mà còn tạo nền tảng phân bổ các nguồn đầu tư hiệu quả, dù đó là vốn trong nước hay vốn nước ngoài.

Thách thức và ứng phó

Tính toán và những lập luận trên đây mới chỉ cho thấy tiềm năng và cơ hội to lớn do TPP có thể đem lại. Bài học sau 7 năm gia nhập WTO của Việt Nam cho thấy, cơ hội có khi lại trở thành thách thức nếu thiếu ứng xử chính sách vĩ mô thích hợp và thiếu những cải cách bên trong cần thiết. Tận dụng được cơ hội đó tùy thuộc vào việc VN có vượt qua được những thách thức cũng rất lớn trong thực thi cam kết hay không.

Cải cách của Việt Nam hiện nay của không còn là "tự thân" như vào đầu những năm 1990, mà đã tương tác mạnh hơn nhiều với tiến trình hội nhập. Trong khi đó, Việt Nam vẫn còn là một nền kinh tế chuyển đổi,

⁵ Cụ thể hơn xem các bài trong Tạp chí *Tài chính* số 06, 2013 của Bộ Tài chính

trình độ phát triển thấp. Nói vậy để thấy khoảng cách giữa đòi hỏi của TPP và năng lực thực tế của Việt Nam là không hề nhỏ. Và cũng chính vì vậy, Việt Nam cần phải hết sức nỗ lực hoàn thiện thể chế kinh tế (khung khổ pháp lý, chế tài thực thi) để có thể đáp ứng cam kết trong TPP. Không chỉ vậy, đặc biệt trong thời gian trước mắt, Việt Nam cần khôi phục, tạo dựng lòng tin đối với thị trường, các nhà đầu tư. Điều đó có trở thành hiện thực hay không phụ thuộc không chỉ vào ý chí chính trị, mà cả sự nhất quán trong kiên trì ổn định kinh tế vĩ mô và tính quyết liệt trong cải cách, tái cấu trúc nền kinh tế.

Tác động tổng thể của TPP đối với nền kinh tế Việt Nam có thể rất tích cực, song không có nghĩa đúng với mọi ngành, mọi doanh nghiệp. Việt Nam phải mở cửa mạnh hơn và do vậy, cạnh tranh sẽ gay gắt hơn. Những ngành vốn được bảo hộ nhiều và những doanh nghiệp kém cạnh tranh sẽ phải giảm sản xuất, thậm chí thu nhỏ hoặc phá sản. Các vấn đề xã hội nảy sinh đáng kể nơi này nơi kia. Giảm thiểu phí tổn điều chỉnh và những rủi ro xã hội trong quá trình hội nhập nói chung và thực hiện TPP nói riêng cũng là bài toán Việt Nam cần thực sự quan tâm giải quyết. Hỗ trợ phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa, thực thi các chương trình mục tiêu cụ thể và hoàn thiện dần hệ thống an sinh xã hội chính thức,... là những giải pháp cần tiếp tục triển khai có hiệu quả.

Đối với doanh nghiệp, ngành hàng, lợi ích cũng không tự đến. Ngay đối với những ngành hàng được xem có lợi thế khi gia nhập TPP cũng có thể vấp phải không ít rào cản. Ví dụ, dệt may phải đảm bảo nguyên tắc xuất xứ (một tỷ lệ đầu vào kể “từ sợi” phải là từ các thành viên TPP) để được áp thuế suất 0% của nước thành viên nhập khẩu. Hay như đối với hàng thủy sản, vốn thuế suất không còn là rào cản chính, song các biện pháp kiểm dịch SPS có thể lại trở nên ngặt nghèo hơn.

Bản thân ngành hàng, doanh nghiệp phải có sự chuẩn bị chu đáo nhất có thể. Một là phải nắm được tinh thần chung và những cam kết cụ thể nhất là khi có liên quan đến ngành hàng, sản phẩm của mình. Thời điểm hiện nay rất cần thông tin và những trao đổi, đối thoại đầy đủ hơn, sâu sắc hơn giữa doanh nghiệp, hiệp hội với các bộ ngành và chính phủ. Thông tin không chỉ là về TPP, các FTA Việt Nam tham gia và hội nhập nói chung, mà cả về những chính sách, cải cách hiện hành cũng như những thay đổi cần thiết trong thời gian tới. Như đã nêu, TPP là một hiệp định có rất nhiều đòi hỏi cao đối với các chính sách “sau đường biên

giới”. Hai là, phải chuyển dần từ cách thức cạnh tranh “bằng giá” sang chú trọng cạnh tranh “phi giá” (gắn với tiêu chuẩn, chất lượng, mẫu mã, giao dịch...). Ba là, học "kết nối" và học nhờ “kết nối”. Thế giới kinh doanh hiện nay là thế giới của mạng, cụm sản xuất, chuỗi cung ứng, là thế giới của những liên kết nghiên cứu triển khai - sản xuất – dịch vụ - thị trường trong không gian các mối quan hệ đối tác và xã hội. Thiếu kết nối thì giao diện kém và không thể “chạy” cùng sự dịch chuyển nhanh các nhân tố quyết định khả năng cạnh tranh như công nghệ, lao động có kỹ năng, và thông tin hữu ích.

Thay cho lời kết

Rủi ro lớn nhất của không hội nhập là không có sự phát triển đi cùng thời đại. Song hội nhập mới chỉ là điều kiện cần chứ chưa phải đủ cho phát triển. Hội nhập phải là một bộ phận trong cải cách và chiến lược phát triển, gắn bó hữu cơ với tiến trình cải cách bên trong của đất nước. Theo nghĩa đó, TPP thực sự vừa là cơ hội to lớn, vừa là thử thách nghiêm túc đối với cải cách và phát triển của Việt Nam.

TPP đặt ra không ít thách thức vì đó là một hiệp định thương mại tự do của Thế kỷ 21. Song nhìn chung cam kết và thực thi cam kết trong TPP tương thích với yêu cầu cải cách, tái cấu trúc nền kinh tế và thay đổi mô hình tăng trưởng của Việt Nam trong giai đoạn phát triển hiện nay. Và đó cũng chính là cơ hội và thách thức. Cả chính phủ, bộ máy nhà nước, doanh nghiệp và xã hội cần vào cuộc vì một đất nước Việt Nam hưng thịnh, phát triển bền vững. Tất cả phụ thuộc vào chính chúng ta./.

Tài liệu tham khảo

1. Inkyo Cheong (2013), “Negotiation for TPP Agreement: Evolution and Implication for East Asian Regionalism”, ADB Working Paper Series No 428, July
2. Peter A. Petri and Michael G. Plummer (2013), “ASEAN centrality and the ASEAN-US economic relationship”, September (mimeo)
3. Peter A. Petri and Vo Tri Thanh (2012), “Asian and Trans-Pacific Initiatives in Regional Integration”, Chapter 4 in PECC, *State of The Region 2012-2013*, PECC International Secretariat, September.
4. Tạp chí *Tài chính*, số 06 (584) 2013, Bộ Tài chính.
5. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế TŨ (2010), “Tác động của hội nhập kinh tế quốc tế đến nền kinh tế Việt Nam sau 3 năm gia nhập WTO”, Chương trình B-WTO, Hà Nội, tháng 12.