

Tự do hóa thương mại dịch vụ trong vòng Doha và các nước đang phát triển

Vũ Thanh Hương*

*Khoa Kinh tế và Kinh doanh Quốc tế, Trường Đại học Kinh tế,
Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 22 tháng 4 năm 2010

Tóm tắt. Đàm phán dịch vụ trong vòng Doha hầu như không tiến triển so với những kết quả đã đạt được từ năm 2006. Các quốc gia đều thể hiện sự thận trọng, thăm dò thái độ và chính sách của các nước khác với rất ít nỗ lực tự do hóa mới được đưa ra. Mặc dù các bản chào trong vòng Doha nhìn chung cao hơn mức cam kết trong vòng Uruguay, trong rất ít trường hợp các bản chào của các nước cao hơn hiện trạng. Ngành dịch vụ viễn thông và tài chính tuy được đánh giá là có mức độ tự do hóa khá cao nhưng các chính phủ vẫn tiếp tục hạn chế số lượng các nhà cung cấp dịch vụ và mức độ sở hữu của các doanh nghiệp nước ngoài trong các công ty viễn thông và các ngân hàng. Các dịch vụ chuyên ngành, bán lẻ và vận tải biển đạt mức độ tự do hóa thấp. Mở cửa tiếp cận thị trường theo Phương thức 4 vẫn là mâu thuẫn lớn giữa các nước phát triển và đang phát triển. Nguyên nhân của tình trạng trì trệ trong đàm phán dịch vụ khá nhiều, có cả nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan. Để thúc đẩy mở cửa thị trường dịch vụ, các nước đang phát triển cần có cách tiếp cận chủ động. Một mặt, các nước đang phát triển cần bảo vệ thị trường dịch vụ nội địa trước sức ép của các nước phát triển, mặt khác nỗ lực phát triển nguồn nhân lực, tăng cường hợp tác với các tổ chức quốc tế để nâng cao năng lực hoạch định và thực hiện chính sách dịch vụ cũng như theo sát tình hình đàm phán dịch vụ trong vòng Doha, từ đó ủng hộ kết thúc đàm phán thương mại dịch vụ một cách hợp lý.

1. Mở đầu

Trong vòng đàm phán Doha, các cuộc đàm phán về tự do hóa thương mại tập trung chủ yếu vào hàng hóa công nghiệp và nông nghiệp. Dịch vụ cũng được đề cập đến nhưng hầu như chỉ mang tính hình thức trong khi vai trò của dịch vụ đối với sự phát triển của thế giới ngày càng được ghi nhận qua sự đóng góp của dịch vụ lên tới 80% GDP của Mỹ, EU và xuất khẩu dịch vụ của một số nước đang phát triển như Ấn Độ, Trung Quốc và Brazil tăng bình quân

10% mỗi năm. Những lợi ích từ việc tự do hóa dịch vụ viễn thông, tài chính, vận tải và dịch vụ kinh doanh là rất lớn. Thêm vào đó, muốn khai thác các cơ hội từ tự do hóa thương mại hàng hóa, điều kiện cần là phải thúc đẩy sự phát triển của các ngành dịch vụ. Chính vì vậy, trong các phiên đàm phán của vòng Doha về dịch vụ hai năm trở lại đây, nhiều thành viên WTO như EU, Mỹ và Ấn Độ bày tỏ sự quan tâm hơn đến tự do hóa thương mại dịch vụ (Gootiiz & Mattoo, 2009). Tuy nhiên, vòng đàm phán Doha đã thúc đẩy tự do hóa dịch vụ ở mức độ nào? Đó là điều theo nhiều chuyên gia kinh tế rất khó đánh giá tính đến thời điểm hiện nay. Bài viết này sẽ phân tích và đánh giá ở một

* ĐT: 84-977917656

E-mail: huongvt@vnu.edu.vn

chứng mực nhất định tình hình tự do hóa thương mại dịch vụ trong vòng Doha, những nguyên nhân dẫn đến sự trì trệ của đàm phán tự do hóa thương mại dịch vụ trong vòng Doha hiện nay và vai trò/ngụ ý với các nước đang phát triển trong quá trình đàm phán và thực hiện tự do hóa dịch vụ.

2. Tình hình tự do hóa thương mại dịch vụ trong vòng Doha

Vòng đàm phán Uruguay - Con đường dẫn đến vòng đàm phán Doha

Vòng đàm phán Uruguay (là vòng đàm phán đa phương thứ 8 của GATT⁽¹⁾ - kết thúc năm 1994) đã xây dựng cơ sở pháp lý cho thương mại dịch vụ với sự ra đời của Hiệp định chung về Thương mại dịch vụ (GATS⁽²⁾). Vào thời điểm đó, lĩnh vực dịch vụ mới phát triển và chứa đựng nhiều rủi ro hơn so với công nghiệp và dịch vụ, vì vậy các thành viên WTO rất thận trọng trong việc mở cửa thị trường dịch vụ. Hầu hết các thành viên đều cam kết mở cửa dịch vụ ở mức độ thấp hơn so với mức độ mở cửa thị trường thực tế, làm cho kết quả của đàm phán dịch vụ trong vòng Uruguay chỉ mang tính hình thức và không thật sự đóng góp vào thúc đẩy tự do dịch vụ trên thị trường thế giới. Đóng góp lớn của vòng đàm phán Uruguay là các quốc gia đã thống nhất sẽ khởi động đàm phán trong các lĩnh vực dịch vụ quan trọng gồm viễn thông, tài chính và vận tải biển.

Các đàm phán trong *dịch vụ viễn thông* được khởi động vào năm 1995 và kết thúc vào tháng 2-1997 sau hai năm đàm phán với kết quả là các nước đã đạt được một Hiệp định về viễn thông. Dựa trên Hiệp định này, các thành viên sẽ đưa ra các bản cam kết mở cửa thị trường viễn thông của mình. Tuy nhiên, trên thực tế, Hiệp định không mang tính bắt buộc và nhiều thành viên không bám sát vào Hiệp định hoặc chỉ

tuân thủ một phần khi đưa ra các kế hoạch và lịch trình tự do hóa dịch vụ viễn thông của mình.

Không suôn sẻ như các đàm phán trong viễn thông, các đàm phán về *dịch vụ tài chính* bị ngừng trệ chỉ sau một vài tháng khởi động thương lượng. Một mặt, Mỹ cho rằng các cam kết mà các thành viên đưa ra quá khiêm tốn và cần phải cởi trói hơn nữa dịch vụ tài chính. Mặt khác, các nước đang phát triển rất lưỡng lự trong việc tự do hóa lĩnh vực dịch vụ tài chính của mình. Kết quả là phải đến tháng 12 - 1997 khi các thương lượng được khởi động lại các nước thành viên mới đạt được thỏa thuận về tự do hóa dịch vụ tài chính..

Không giống như đàm phán trong dịch vụ viễn thông và tài chính, đàm phán tự do hóa *dịch vụ vận tải biển* không đạt được một kết thúc “có hậu” như thế. Các thương lượng trong vòng đàm phán này rơi vào bế tắc sau khi nhiều thành viên rút lại bản cam kết do Mỹ không có thiện chí và tiếp tục bảo hộ dịch vụ vận tải biển của mình (Khanh, 2006).

Sau đó, các nước thành viên WTO thỏa thuận sẽ mở một vòng thương lượng mới về thương mại dịch vụ. Tuy nhiên, EU không muốn nhượng bộ trong lĩnh vực nông nghiệp để đổi lại các nước khác, đặc biệt là các nước đang phát triển, mở cửa hơn nữa lĩnh vực dịch vụ. Ngược lại, các nước đang phát triển không muốn mở cửa thị trường dịch vụ nếu như các nước phát triển không nói lỏng hơn các hạn chế về di chuyển của thể nhân để cung cấp dịch vụ. Các nước xuất khẩu nông sản lớn không muốn tham gia vào thương lượng về dịch vụ nếu họ không được đảm bảo rằng sẽ được tiếp cận nhiều hơn với thị trường của các nước công nghiệp phát triển.

Vì vậy, kể từ khi kết thúc vòng đàm phán Uruguay, các thành viên WTO chủ yếu chỉ thảo luận về “các quy định, nguyên tắc và quy trình thương lượng dịch vụ” để thiết lập những điều kiện cần thiết cho việc mở ra một vòng thương lượng mới. Đến khi vòng đàm phán Doha được khởi động vào năm 2001, các quốc gia mới thật sự bước vào các thương lượng về tự do hóa lĩnh vực dịch vụ.

⁽¹⁾ General Agreement on Trade and Tariff - Hiệp định chung về thuế quan và mậu dịch.

⁽²⁾ General Agreement on Trade in Services - Hiệp định chung về thương mại dịch vụ.

Số nước cam kết mở cửa thị trường dịch vụ

Trong các phiên đàm phán dịch vụ tại vòng Doha, tiếp cận thị trường là vấn đề nhận được sự quan tâm lớn nhất của các nước. Theo quy trình đàm phán tự do hóa thương mại dịch vụ đã được thông qua, WTO yêu cầu các nước đệ trình “bản yêu cầu” mở cửa thị trường dịch vụ vào tháng 6 - 2002 và đệ trình “bản chào” đầu tiên vào tháng 3 - 2003. Tuy nhiên, đến hết thời hạn trên, chỉ có 90 thành viên⁽³⁾ đệ trình “bản yêu cầu” và 69 thành viên đệ trình “bản chào” đầu tiên và khoảng 30 nước đệ trình “bản chào” sửa đổi. Trong quá trình này, các nước đang phát triển thể hiện sự tụt hậu và trì trệ so với các nước phát triển. Một số nước nêu nguyên nhân nộp muộn hoặc không nộp bản chào là do chiến thuật đàm phán, trong khi một số nước khác trên thực tế không có đủ điều kiện vật chất và tổ chức để xác định rõ được các quyền lợi

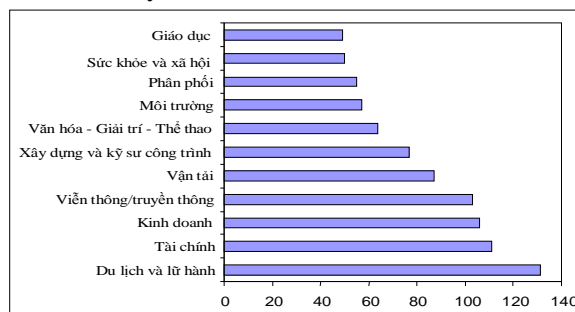
“Tại vòng Doha, tiếp cận thị trường là vấn đề nhận được sự quan tâm lớn nhất của các nước.”

đàm phán của mình, hoặc không có khả năng phân tích tác động của tự

do hoá thương mại trong một số ngành sẽ ảnh hưởng như thế nào đối với sự phát triển chung của nền kinh tế và do đó không xác định được ngành dịch vụ nào cần mở cửa, ngành nào cần bảo hộ (Adlung, 2009; Khanh, 2006). Cho đến nay, theo đánh giá của nhiều chuyên gia quốc tế, đàm phán dịch vụ hầu như không tiến triển so với những kết quả đã đạt được từ năm 2006, không chỉ do tất cả các đàm phán trong vòng Doha bị ngừng lại từ tháng 7 - 2006 đến tháng 2 - 2007, mà còn do những căng thẳng trong vấn đề tiếp cận thị trường với hàng nông sản.

Biểu 1 cho thấy trong các ngành dịch vụ, du lịch và lữ hành vẫn là ngành được nhiều nước cam kết nhất do đây là những ngành sẽ không gây ra những tổn thương khi mở cửa. Những ngành dịch vụ tiếp theo được nhiều nước cam kết mở cửa là những ngành liên quan đến sản xuất như dịch vụ tài chính, kinh doanh, viễn

thông và vận tải. Nhiều nước đang phát triển mới gia nhập WTO như Oman và Việt Nam cũng chủ yếu cam kết mở cửa các ngành dịch vụ liên quan đến sản xuất, đặc biệt là dịch vụ tài chính bằng cách giảm sự thống trị của ngân hàng nhà nước và mở cửa cho phép các ngân hàng nước ngoài tham gia vào thị trường trong nước. Tuy nhiên, có rất ít nước cam kết trong các lĩnh vực liên quan tới xã hội như y tế, giáo dục, môi trường, phân phối, văn hóa - thể thao. Bên cạnh đó, một trong những lĩnh vực được bảo hộ mạnh nhất là dịch vụ chuyên nghiệp (thuộc dịch vụ kinh doanh) thì cho đến nay hầu như vẫn chưa có thương lượng tự do hóa. Như vậy, có thể thấy số lượng các nước chưa sẵn sàng trong việc mở cửa các ngành/phân ngành dịch vụ nhạy cảm là khá cao.



Đơn vị: Số nước cam kết

Nguồn: Adlung (2009), WTO (2008)

Biểu 1. Số nước cam kết mở cửa theo ngành dịch vụ.

Tự do hóa thương mại dịch vụ theo từng nhóm nước

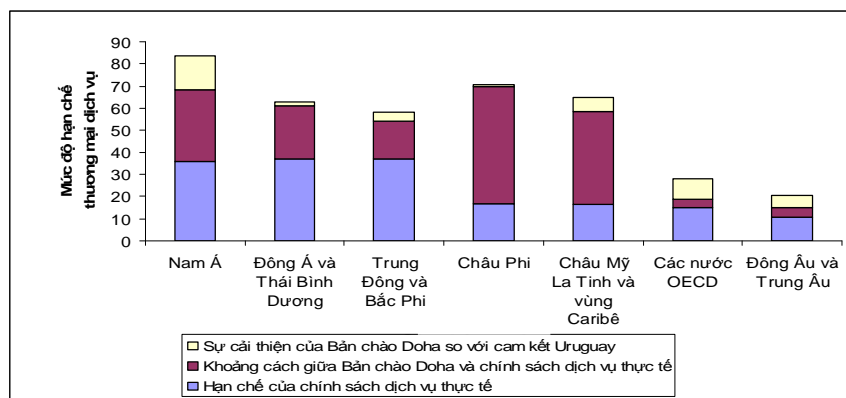
Điều đáng nói hơn nữa là nhìn sâu hơn nữa vào chất lượng các bản chào của từng nhóm nước, có thể thấy chất lượng của các bản chào rất thấp. Mặc dù các bản chào trong vòng Doha nhìn chung cao hơn mức cam kết trong vòng Uruguay, trong rất ít trường hợp các bản chào của một số nước bằng mức hiện trạng, còn phần lớn các bản chào đều cam kết mở cửa thị trường ở mức thấp hơn mức độ hiện tại (Biểu 2). Các nước thành viên thất vọng với những kết quả đàm phán vì các bản chào đem lại rất ít cơ hội, thậm chí là không có cho các nhà cung cấp dịch vụ trên thị trường quốc tế. Như vậy, các nước chủ yếu vẫn đang trong giai đoạn thăm dò thái

⁽³⁾ EU được tính là một thành viên.

độ và chính sách của các nước khác với rất ít nỗ lực tự do hóa mới được đưa ra.

Biểu 2 cho thấy các nước châu Phi, Mỹ Latinh và vùng Caribê có mức độ tự do thương mại dịch vụ trên thực tế rất cao. Tuy nhiên, bản chào của các nước này trong vòng Doha hầu như không cải thiện hơn so với cam kết Uruguay và tồn tại một khoảng cách khá lớn giữa bản chào Doha và chính sách dịch vụ thực

tế. Các nước OECD, Đông Âu và Trung Âu có mức độ mở cửa thị trường dịch vụ thực tế và mức độ cam kết mở cửa thị trường dịch vụ trong vòng Doha đều cao. Các nhóm nước còn lại nhìn chung chính sách dịch vụ còn nhiều rào cản. Trong đó, các nước Nam Á rất nỗ lực đưa ra các bản chào có mức độ tự do hóa cao trong vòng Doha, còn các nước Đông Á và Thái Bình Dương lại hầu như chỉ cam kết ở mức của vòng Uruguay.



Nguồn: Gootiiz and Mattoo (2009)

Ghi chú: 0 = mở cửa hoàn toàn; 100: đóng cửa hoàn toàn

Biểu 2. So sánh giữa mức độ hạn chế thương mại dịch vụ của các cam kết Uruguay, bản chào Doha và chính sách dịch vụ thực tế của từng nhóm nước⁽⁴⁾.

Tự do hóa thương mại dịch vụ theo ngành và theo phương thức cung cấp dịch vụ⁽⁴⁾

Mặc dù lĩnh vực viễn thông và tài chính được đánh giá là có mức độ tự do hóa khá cao

⁽⁴⁾ Mức độ hạn chế thương mại dịch vụ được tính toán dựa trên các bước sau [chi tiết xem Gootiiz và Mattoo (2009)]:

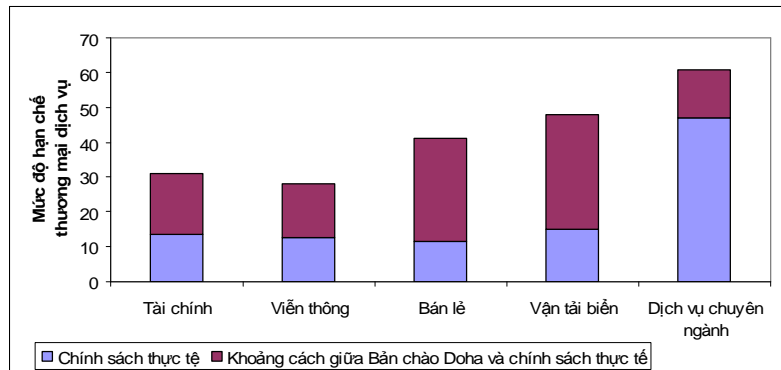
- Xác định các hạn chế (các rào cản) của từng ngành/phân ngành dịch vụ.
- Mỗi hạn chế sẽ được ấn định một con số trong mức thang từ 0 - 1 (0, 0,25; 0,50; 0,75 và 1,00), trong đó 0 là không hạn chế và 1 là hạn chế ở mức cao nhất. Nếu không cam kết thì được ấn định mức cao nhất là 1.
- Sử dụng trọng số để thể hiện tầm quan trọng của 4 phương thức cung cấp dịch vụ đối với từng ngành/phân ngành dịch vụ (ví dụ: Phương thức 4 quan trọng với dịch vụ chuyên ngành nhưng không quan trọng với dịch vụ viễn thông).
- Hệ số chỉ mức độ giới hạn của ngành dịch vụ sẽ được tổng hợp, sử dụng tỷ trọng GDP của ngành dịch vụ như làm trọng số.
- Hệ số chỉ mức độ giới hạn của các chính sách thương mại dịch vụ sẽ là giá trị trung bình của các hệ số chỉ mức độ giới hạn của ngành dịch vụ đã tính ở trên.

so với các ngành dịch vụ khác nhưng các bản chào trong vòng Doha hầu như không cải thiện so với các cam kết Uruguay hơn 10 năm trước đây. Các bản chào có mức độ mở cửa thị trường rất thấp so với thực tế mở cửa thị trường dịch vụ (Biểu 3).

Ví dụ, đối với lĩnh vực viễn thông, mặc dù số lượng các nước cam kết nhiều nhưng thực tế, các chính phủ vẫn tiếp tục hạn chế số lượng các nhà cung cấp dịch vụ và mức độ sở hữu của các doanh nghiệp nước ngoài trong các công ty viễn thông. Tuy nhiên, cũng có một vài dấu hiệu lạc quan cho thấy một số thành viên sẽ đưa dịch vụ vệ tinh vào cam kết. Trong lĩnh vực tài chính, việc cấp và phân bổ các giấy phép mới còn tùy tiện và chưa rõ ràng, đặc biệt là ở các nước châu Á. Trong lĩnh vực bán lẻ, ở cả nước phát triển và đang phát triển, khá nhiều các quy định nội địa như phân vùng và độc quyền bán lẻ đã ngăn cản sự tiếp cận thị trường của các doanh

ngành nước ngoài. Lĩnh vực vận tải và dịch vụ chuyên ngành vẫn phải chịu các biện pháp bảo hộ ngặt nghèo ở các nước, đặc biệt là ở các nước phát triển. Trong lĩnh vực vận tải biển, vấn đề

tham gia vào vận tải nội địa và các dịch vụ phụ trợ như dịch vụ bốc xếp hàng hóa tiếp tục bị nhiều nước hạn chế (Gootiiz & Mattoo, 2009).



Nguồn: Gootiiz and Mattoo (2009)

Biểu 3. So sánh mức độ hạn chế tự do hóa thương mại dịch vụ giữa Bản chào Doha và chính sách thực tế của một số ngành/phân ngành dịch vụ.

Bên cạnh đó, có một sự chênh lệch về số lượng các cam kết giữa các quốc gia gia nhập WTO sau năm 1995 và những quốc gia sáng lập viên⁽⁵⁾. Trung bình mỗi một nước sáng lập viên cam kết khoảng 50 phân ngành thì các nước đang phát triển, nước chậm chuyển đổi và các nước kém phát triển gia nhập sau phải cam kết khoảng 100 phân ngành trong mỗi một bản lộ trình cam kết với WTO. Nói một cách khác, chính các nước đang và chậm phát triển lại là những nước đưa ra nhiều cam kết hơn các nước phát triển. Điều này hoàn toàn trái với nguyên tắc tự do hóa từng bước mà GATS đã đưa ra trong điều XIX, trong đó thừa nhận các nước đang phát triển được quyền tự do hóa từ từ do trình độ phát triển kinh tế nói chung và thương mại dịch vụ nói riêng còn hạn chế (Adlung, 2006b; Bouët, Orden, & Mevel, 2006).

Về tự do hóa dịch vụ theo phương thức cung cấp dịch vụ, các nước chưa sẵn sàng mở cửa và chưa đưa ra cam kết đối với *phương*

thức thứ 4⁽⁶⁾ mặc dù nhiều nước thừa nhận tầm quan trọng của phương thức này. Theo nghiên cứu của Gootiiz và Mattoo (2009), nhìn chung, các nước phát triển có những hạn chế nghiêm ngặt đối với sự hiện diện của các nhà cung cấp dịch vụ cá nhân, phương thức hết sức nhạy cảm vì nó nằm ở giao điểm của hai vấn đề lớn của thế giới: tự do hóa thương mại và di cư quốc tế (Biểu 4). Trong vòng đàm phán Doha, việc thúc đẩy hơn nữa việc cung cấp dịch vụ qua Phương thức 4 được các nước đang phát triển rất quan tâm, ngược lại các nước phát triển rất né tránh thảo luận đến phương thức này. Các thành viên đang phát triển đề nghị cần có những cách thức thể hiện sự tiến bộ trong cam kết về lĩnh vực này. Họ cũng đề nghị trong bản chào của các nước cần tách biệt vấn đề này với các điều kiện về tuyển dụng với hy vọng tăng cường khả năng xuất khẩu

⁽⁵⁾ Những nước gia nhập WTO tại hội nghị tại Marrakesh 1994 và chính thức trở thành thành viên WTO từ ngày 1/1/1995.

⁽⁶⁾ GATS thống nhất quy định 4 phương thức cung cấp dịch vụ, bao gồm:

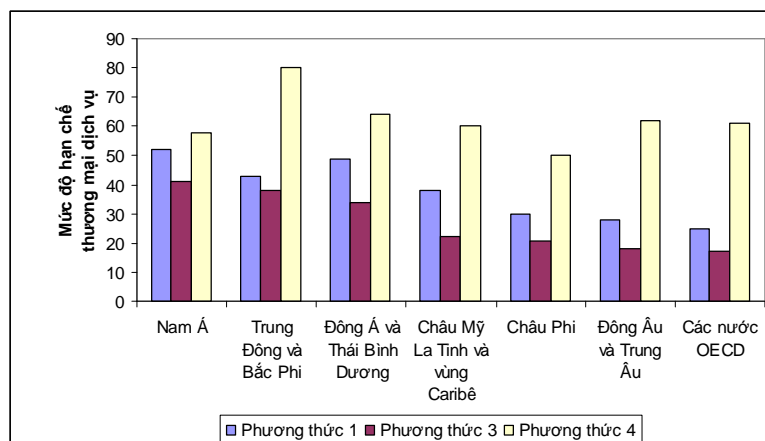
- Phương thức 1 (Mode 1): Cung cấp qua biên giới
- Phương thức 2 (Mode 2): Tiêu dùng ngoài lãnh thổ
- Phương thức 3 (Mode 3): Hiện diện thương mại, và
- Phương thức 4 (Mode 4): Hiện diện thể nhân.

lao động. Tuy nhiên, cho đến nay, phản ứng của các thành viên khác là chưa mấy tích cực.

“Trung bình mỗi một nước sáng lập viên cam kết khoảng 50 phân ngành thì các nước đang phát triển, gia nhập sau phải cam kết khoảng 100 phân ngành trong mỗi một bản lộ trình cam kết với WTO.”

Với các phương thức còn lại, việc đàm phán cho thấy nhiều dấu hiệu khả quan hơn. Với phương thức 1, một số thành viên sẵn sàng đưa ra những nhượng bộ với dịch vụ kế toán, dịch vụ chuyên môn, dịch vụ tài chính (đặc biệt là

dịch vụ tư vấn tài chính hoặc các dịch vụ dành cho các khách hàng có yêu cầu đặc biệt), dịch vụ học từ xa. Đối với phương thức 3, các nước đã công khai thể hiện ý định tự do hóa việc tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia đối với phương thức này, bao gồm giới hạn về tỷ lệ góp vốn nước ngoài, yêu cầu liên doanh, hạn chế về chi nhánh và yêu cầu về thường trú đối với thành viên Ban giám đốc. Một số nước thành viên còn đề nghị loại bỏ các yêu cầu về kiểm tra nhu cầu kinh tế. Các ngành được ưu tiên thảo luận trong phương thức 3 bao gồm dịch vụ máy tính, viễn thông, xây dựng và dịch vụ tài chính.



Nguồn: Gootiz and Mattoo (2009)

Biểu 4. Mức độ hạn chế thương mại dịch vụ theo phương thức cung cấp dịch vụ của từng nhóm nước.

Nói tóm lại, so với những cam kết dịch vụ của vòng đàm phán Uruguay, bản chào của các nước trong vòng Doha đã phần nào cải thiện hơn, thể hiện mức độ cam kết tự do hóa dịch vụ cao hơn. Tuy nhiên, giữa những bản chào trong vòng Doha và các chính sách dịch vụ thực tế vẫn tồn tại một khoảng cách quá lớn. Mức độ tự do hóa trong các bản chào thấp hơn nhiều so với thực tế mở cửa thị trường dịch vụ của các nước. Vì vậy, có thể nói, vòng Doha chưa đem lại nhiều kết quả cho tự do hóa thương mại dịch vụ, thậm chí cũng không đưa ra một sự bảo đảm rằng tiếp cận thị trường dịch vụ sẽ không tồi tệ hơn trong thời gian tới.

3. Các nguyên nhân dẫn đến sự trì trệ trong đàm phán và thực hiện tự do hóa thương mại dịch vụ trong vòng Doha dưới góc nhìn của các nước đang phát triển

Như vậy, trong vòng đàm phán Doha, đàm phán về tiếp cận thị trường dịch vụ chưa thấy có một dấu hiệu khả quan về việc sẽ đạt được những thỏa thuận mới và còn khá nhiều tồn tại trong quá trình thực hiện. Điều này còn tồn tại là do một số nguyên nhân như sau.

Nguyên nhân thứ nhất: rất khó đánh giá và đo lường những ảnh hưởng của tự do hóa thương mại dịch vụ trong vòng Doha đến nền kinh tế

Đã có một số nghiên cứu điển hình cố gắng đánh giá tác động kinh tế các đàm phán đa phương trong vòng Doha đến kinh tế thế giới như các nghiên cứu của Kinnman & Lodefalk (2006), Decreux & Fontagné (2006), Polaski (2006) và Adlung (2009). Tuy nhiên, hầu hết các nghiên cứu đều tập trung đánh giá tác động của thương mại hàng hóa và nông nghiệp, đều thừa nhận sự khó khăn trong định lượng tác động của thương mại dịch vụ (MUTRAP II, 2008).

So với tự do hóa trong lĩnh vực thương mại hàng hóa, tự do hóa thương mại trong lĩnh vực dịch vụ có những đặc điểm rất riêng biệt, từ đó làm cho việc đánh giá tác động của việc mở cửa thị trường dịch vụ khó hơn nhiều so với mở cửa thị trường hàng hóa. Chỉ tính đến sự phức tạp của các phương thức cung cấp dịch vụ được quy định trong GATS và đặc điểm của chính bản thân dịch vụ (tính vô hình, tính không tách rời giữa tiêu dùng và sản xuất...) đã làm cho các đàm phán dịch vụ trong khuôn khổ GATS và đo lường kết quả của GATS trở nên phức tạp hơn. Các biện pháp bảo hộ trong lĩnh vực dịch vụ cũng không thống nhất giữa các ngành/phân ngành và các phương thức cung cấp dịch vụ. Không giống như lĩnh vực hàng hóa, lĩnh vực dịch vụ phụ thuộc chủ yếu vào các hàng rào phi thuế quan như lệnh cấm, hạn ngạch và các quy định mang tính phân biệt đối xử. Đàm phán để tự do hóa thương mại dịch vụ trong vòng Doha không dựa vào một công thức cắt giảm chung mà dựa vào bản chào và thiện chí của từng thành viên WTO.

Chính vì sự phức tạp và khó khăn trong việc định lượng tác động, cả tích cực và tiêu cực, của tự do hóa thương mại dịch vụ nên các nước rất thận trọng trong mở cửa thị trường dịch vụ. Đặc biệt với các nước đang phát triển, các nước nghèo và thiếu nguồn lực, nhiều bộ, ngành còn chưa hiểu rõ các quy tắc dịch vụ và thương mại quốc tế, chưa hiểu hết các điều khoản và phụ lục của GATS, và quan trọng hơn cả là thiếu một cơ sở dữ liệu về thương mại dịch vụ thì rất khó, thậm chí là không thể đánh giá được tác động của tự do hóa thương mại dịch vụ. Chính vì vậy, các nước đang phát triển rất khó quyết định xem lợi ích quốc gia của mình trong tự do

hóa lĩnh vực dịch vụ là gì, quyền lợi trong việc đàm phán như thế nào và có nên mở cửa thị trường dịch vụ hay không⁽⁷⁾. Điều đó dẫn đến động lực để đàm phán các vấn đề dịch vụ trở nên nhỏ bé hơn so với 2 trụ cột khác của vòng Doha (WTO, 2008; Yen, 2003).

Nguyên nhân thứ hai: nhiều nước đưa ra điều kiện gắn đàm phán dịch vụ với đàm phán nông nghiệp.

Một số nước đang phát triển, dẫn đầu là Brazil, nước có mục tiêu chính là tăng cường tiếp cận thị trường nông sản châu Âu và Bắc Mỹ, đã không đưa ra nhượng bộ trong lĩnh vực dịch vụ để gia tăng áp lực về nông nghiệp đối với EU và Hoa Kỳ. Các nước này yêu cầu EU cần phải đưa ra bản chào cải thiện hơn về mở cửa thị trường nông nghiệp nếu như EU muốn đạt được mục tiêu trong lĩnh vực dịch vụ.

Ngược lại, các nước phát triển lại cho rằng nếu đạt được thỏa thuận trong lĩnh vực dịch vụ sẽ thúc đẩy đàm phán trong lĩnh vực nông nghiệp và không chịu nhượng bộ trong tự do hóa nông nghiệp.

Có thể thấy nông nghiệp vẫn là lĩnh vực gai góc nhất trong các đàm phán giữa các nước WTO kể từ vòng đàm phán Uruguay đến nay. Vì vậy, gắn tự do hóa thương mại dịch vụ với tự do hóa thương mại nông sản đã làm cho đàm phán dịch vụ càng trở nên khó khăn hơn bao giờ hết.

Nguyên nhân thứ ba: sự khác biệt trong việc tiến hành đàm phán hàng hóa và dịch vụ.

Các cuộc đàm phán về hàng hóa và nông nghiệp thường áp dụng các công thức chung để thực hiện tự do hóa. Trong đàm phán dịch vụ, cách tiếp cận tự do hóa chi tiết hơn do các bên tiến hành thương lượng tự do hóa trong từng ngành/phân ngành dịch vụ cụ thể. Theo quy định của WTO, phương thức đàm phán dịch vụ vẫn dựa chủ yếu vào phương thức truyền thống là “yêu cầu - chào”, nghĩa là các chính phủ đưa ra các yêu cầu mở cửa thị trường đối với các

⁽⁷⁾ Nhiều nhà phân tích ví tình trạng của các nước đang phát triển giống như “đuôi bắt một con mèo đen trong phòng tối”.

nước khác và sau đó đưa ra các bản chào cụ thể trước yêu cầu từ các nước khác. Các nước cũng thảo luận chi tiết về từng giới hạn tiếp cận thị trường, từng điều kiện mở cửa thị trường, từng phương thức cung cấp dịch vụ. Do đó, các cuộc đàm phán dịch vụ phức tạp hơn và tốn nhiều thời gian hơn so với đàm phán trong các lĩnh vực thương mại khác (Adlung, 2009).

Nguyên nhân thứ tư đồng thời cũng là nguyên nhân chủ chốt, chính là sự khác nhau trong quan điểm kinh tế và chính trị giữa các nước

Sự khác nhau trong trình độ phát triển dịch vụ, quan điểm kinh tế và chính trị liên quan đến tự do hóa thương mại dịch vụ giữa các nước đã làm cho đàm phán mở cửa thị trường dịch vụ trở nên phức tạp hơn và tốn thời gian cũng như công sức hơn (Adlung, 2006a).

Ở các nước đang phát triển, ngành dịch vụ đóng vai trò ngày càng quan trọng trong đóng góp vào GDP, tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm và đáp ứng các nhu cầu quan trọng của đất nước về y tế, giáo dục và văn hóa. Ngành dịch vụ cũng có ảnh hưởng quan trọng đến sự ổn định tài chính và cân cán thanh toán của đất nước. Tuy nhiên, nhìn chung ngành dịch vụ ở các nước này đang ở một trình độ phát triển thấp và thiếu một kế hoạch tổng thể để chuẩn bị cho ngành dịch vụ có thể cạnh tranh với nước ngoài trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Chính vì vậy, nếu các nước đang phát triển mở cửa thị trường dịch vụ quá nhanh với những bước đi không thích hợp sẽ gây ra những tác động xấu mà không cần những nghiên cứu phức tạp cũng có thể kể ra. Ví dụ như sự bất ổn định về tài chính, sự chiếm lĩnh của các công ty dịch vụ nước ngoài và dòng ngoại hối chảy ra nước ngoài khi các công ty nước ngoài chuyển tiền về nước. Các nước đang phát triển lo ngại rằng khi mở cửa thị trường dịch vụ sẽ khó có thể thu được lợi ích thậm chí sẽ không bảo vệ được ngành dịch vụ trong nước trước làn sóng của các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài, từ đó ảnh hưởng đến an ninh quốc gia. Vì vậy, các nước đang phát triển rất thận trọng trong đàm phán dịch vụ, trong khi những nước tích cực nhất trong việc yêu cầu đàm phán vẫn là các nước có

thế mạnh về dịch vụ như Hoa Kỳ, EU, Ostraylia, Nhật Bản, Na Uy. Những nước nhận được sự quan tâm lớn nhất về mở cửa thị trường dịch vụ là các nước ASEAN như Thái Lan, Malaysia, Indonesia và Philippin.

Các nước phát triển mong muốn đạt được các cam kết sâu và rộng hơn về tiếp cận thị trường chủ yếu trong các lĩnh vực như dịch vụ giáo dục, dịch vụ môi trường, dịch vụ giải trí, dịch vụ tài chính và các dịch vụ kinh doanh. Các nước đang phát triển lại mong muốn giảm các biện pháp hạn chế tiếp cận thị trường trong các lĩnh vực mà họ có lợi thế xuất khẩu như dịch vụ máy tính, dịch vụ viễn thông, xây dựng và các dịch vụ tư vấn kỹ thuật liên quan, dịch vụ phân phối, năng lượng và du lịch (Self & Zutshi, 2004). Một lĩnh vực khác có vai trò quan trọng đối với các nước đang phát triển là di chuyển của tự nhiên nhân qua biên giới để cung cấp dịch vụ (phương thức 4), ví dụ di chuyển các chuyên gia xây dựng, chuyên gia lập trình, y tá, hộ lý sang các nước phát triển thì mức độ cam kết của các nước phát triển là rất thấp. Thực tế, các nước phát triển đặt ra rất nhiều hạn chế đối với di chuyển của các tự nhiên nhân theo phương thức 4, ví dụ: các hạn chế về lương, các thủ tục cấp thị thực phức tạp, không công nhận bằng cấp chuyên môn... (Bộ Công thương, 2007). Các nước phát triển lo sợ rằng việc thuê các nước đang phát triển cung cấp một số loại dịch vụ có thể dẫn tới tình trạng mất việc làm hoặc ảnh hưởng tới an ninh của nước mình. Các cuộc đàm phán hiện nay của GATS trong vòng đàm phán thương mại Doha đang tạo cơ hội quý báu để đảm bảo việc mở cửa thị trường theo phương thức 4. Nhiều nước đang phát triển đã đề xuất ý tưởng về một loại "thị thực GATS" nhằm vừa giải quyết lo ngại của các nước phát triển về vấn đề an ninh khi áp dụng phương thức 4, đồng thời đáp ứng yêu cầu của các nước đang phát triển (WTO, 2009).

4. Ngụ ý cho các nước đang phát triển trong quá trình tự do hóa thương mại dịch vụ

Thông qua xem xét diễn biến của vòng đàm phán Doha về thương mại dịch vụ và

những nguyên nhân dẫn tới sự trì trệ của tự do hóa thương mại dịch vụ, có thể rút ra một vài ngụ ý quan trọng với các nước đang phát triển như sau:

Thứ nhất, các nước đang phát triển cần xây dựng một chiến lược tổng thể về phát triển ngành dịch vụ. Để xây dựng được kế hoạch này, các nước đang phát triển trước hết phải chú trọng nâng cao năng lực cho các cán bộ quản lý thuộc các bộ, ngành liên quan đến thương mại dịch vụ: năng lực đàm phán, năng lực hiểu biết về các quy định của WTO liên quan đến thương mại dịch vụ và các vấn đề về tự do hóa thương mại dịch vụ đang và sắp được đàm phán trong Doha, năng lực hoạch định chính sách và quản lý thực hiện chính sách dịch vụ... Việc nâng cao năng lực có thể được tiến hành thông qua chủ động hợp tác với các tổ chức quốc tế và huy động tài trợ để tiến hành các nghiên cứu, hội thảo và các lớp ngắn hạn về thương mại dịch vụ; hoặc thông qua học hỏi kinh nghiệm của các nước đang phát triển khác thành công trong mở cửa thị trường dịch vụ như Ấn Độ.

Thứ hai, các nước đang phát triển cần xây dựng được một cơ sở dữ liệu về các ngành dịch vụ và tạo nên được các kênh thông tin để cập nhật với tình hình tự do hóa thương mại dịch vụ trong vòng Doha cũng như của các nước thành viên WTO. Điều này đòi hỏi sự hợp tác chặt chẽ giữa các cơ quan hoạch định chính sách, các trường đại học và viện nghiên cứu cũng như các doanh nghiệp dịch vụ trong dài hạn. Các nước đang phát triển cũng cần có sự trợ giúp của các tổ chức và liên kết quốc tế có kinh nghiệm trong xây dựng cơ sở dữ liệu về thương mại - tài chính như UNCTAD, IMF, OECD và các nước công nghiệp phát triển. Một hệ thống cơ sở dữ liệu tốt sẽ từng bước giúp các nước đang phát triển có những đánh giá đúng về tác động của tự do hóa thương mại dịch vụ, từ đó có những yêu cầu - chào và quyết định chính sách đúng đắn trong đàm phán thương mại dịch vụ trong vòng Doha.

Thứ ba, đối với đàm phán trong phương thức 4, các nước đang phát triển cần tiếp tục chủ động và kiên trì trong việc yêu cầu các

nước phát triển tự tăng tiếp cận thị trường theo phương thức này, trong đó đặc biệt lưu tâm đến vấn đề hạn ngạch dành cho lao động nước ngoài - thế mạnh của các nước đang phát triển. Bên cạnh đó, các nước đang phát triển cũng cần phải quan tâm hơn nữa đến vấn đề kéo dài thời gian lưu trú và làm rõ hơn các yêu cầu về kiểm tra nhu cầu kinh tế. Chiến lược hợp lý là các nước đang phát triển nên thâm nhập thị trường dịch vụ của các nước xung quanh trước, sau đó mở rộng đến các nước trong khu vực và cuối cùng là các nước công nghiệp phát triển.

Thứ tư, hiện nay trong vòng Doha, các nước vẫn đang áp dụng quy trình yêu cầu - chào trong đàm phán dịch vụ, mặc dù quy trình này có nhiều khả năng sẽ phải thay đổi trong tương lai không xa. Các nước đang phát triển cần hiểu rõ rằng quy trình này cho phép các nước được quyền quyết định cam kết hay không cam kết mở của một ngành dịch vụ nào đó mà không vi phạm các nghĩa vụ của GATS. Bên cạnh đó, GATS cũng quy định rằng các nước đang phát triển được quyền nhận nhiều ưu đãi hơn các nước công nghiệp phát triển trong quá trình đàm phán mở cửa thị trường dịch vụ. Mặc dù các nước phát triển đang tạo ra các sức ép để yêu cầu các nước đang phát triển tự do hóa thương mại dịch vụ, các nước đang phát triển cần tận dụng tối đa nguyên tắc của quy trình yêu cầu - chào này, ít nhất đến khi có một kế hoạch phát triển dịch vụ tổng thể, để đảm bảo mở cửa thành công thị trường dịch vụ.

Thứ năm, các nước đang phát triển phải cùng với các nước phát triển giải quyết những vấn đề bế tắc trong đàm phán nông nghiệp, từ đó mở đường cho các đàm phán về dịch vụ. Cả hai nhóm nước đều phải điều chỉnh mục tiêu đàm phán của mình theo hướng bớt tham vọng hơn và quan tâm hơn đến lợi ích của đối tác trong quá trình đàm phán.

5. Kết luận

Không thể phủ nhận lợi ích từ tự do hóa thương mại dịch vụ, kể cả cho các nước đang phát triển - những nước được coi là có ngành

dịch vụ phát triển thấp. Tuy nhiên, đàm phán về tự do hóa thương mại dịch vụ đang tụt hậu so với đàm phán tự do hóa thương mại hàng hóa. Các bản chào của các quốc gia không phản ánh được mức độ mở cửa thị trường hiện tại, thậm chí còn thấp hơn so với mức độ mở cửa hiện tại, thể hiện sự lưỡng lự của các nước trong mở cửa thị trường dịch vụ. Nguyên nhân của tình trạng tụt hậu khá đa dạng có cả nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan.

Vì vậy, để thúc đẩy mở cửa thị trường dịch vụ trên thế giới, các nước thành viên WTO cần có những động thái mới tích cực hơn trong vòng đàm phán Doha, bắt đầu bằng việc cùng thảo luận để thay đổi quy trình “yêu cầu - chào” tốn kém thời gian và không hiệu quả. Các nước thành viên nên thống nhất một cách thức tiến hành tự do hóa thương mại dịch vụ khác nhằm cân bằng được quan điểm của các nước phát triển và đang phát triển, góp phần giúp cho vòng đàm phán Doha đạt được kết quả mong muốn và đảm bảo các nước tự do hóa dịch vụ đều có lợi.

Tài liệu tham khảo

- [1] Adlung, R. (2006) *Commitments under GATS: Overview of Current Schedules*: Trade in Services Division, WTO
- [2] Adlung, R. (2006). Services Negotiations in the Doha Round: Lost in Flexibility? *Journal of International Economic Law*, 9(4), 865-893.
- [3] Adlung, R. (2009). Services Liberalization from a WTO/GATS Perspective: in Search of Volunteers: Economic Research and Statistics Division, WTO.
- [4] Bộ Công Thương. (2007). Đàm phán dịch vụ trong vòng Doha và các nước đang phát triển [Electronic Version]. NCIEC from <http://www.nciec.gov.vn/index.nciec?1559>.
- [5] Bouët, A., Orden, D., & Mevel, S. (2006). *More or less ambition in the Doha Round? Modeling the development impact of trade proposals*. Paper presented at the Global Economic Analysis.
- [6] Decreux, Y., & Fontagné, L. (2006). A Quantitative Assessment of the Outcome of the Doha Development Agenda: CEPII.
- [7] Gootiiz, B., & Mattoo, A. (2009). *Services in Doha: What's on the table?*: The World Bank.
- [8] Khanh, N. C. (2006). Services negotiation in Doha Round and its aftermaths on Vietnam. Hanoi: Ministry of Industry and Trade.
- [9] Kinnman, S., & Lodefalk, M. (2006). *Economic implications of the Doha round*. Paper presented at the Global Economic Analysis. from https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=2006.
- [10] MUTRAP II. (2008). Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới: giải thích các điều kiện gia nhập. Hà Nội: Nhà Xuất bản Lao động - Xã hội.
- [11] Polaski, S. (2006). *Winners and Losers : Impact of the Doha Round on Developing Countries*: Carnegie Endowment for International Peace.
- [12] Self, R. J., & Zutshi, B. K. (2004). Phương thức 4: Thách thức và cơ hội đàm phán. In A. Mattoo & A. Carzaniga (Eds.), *Di chuyển con người để cung cấp dịch vụ* (pp. 41-88): Nhà Xuất bản Văn hóa - Thông tin.
- [13] WTO. (2008). Elements required for the completion of the Services Negotiations
- [14] WTO. (2009). Services database (Publication. Retrieved 1/6/2009, from WTO: <http://tsdb.wto.org/default.aspx>
- [15] Yen, C. G. (2003). Developing countries cautioned against services liberalization commitments in GATS/WTO. Geneva: UNCTAD Commission on Trade.

Service trade liberalization in the Doha round and the developing countries

Vu Thanh Huong

*Faculty of International Business and Economics, University of Economics and Business,
Vietnam National University, Hanoi, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Services negotiations in the Doha Round have made a little progress compared to those in 2006. Almost all of the countries have taken cautious approach and canvassed others' policies and attitudes. Even though Doha's offers are more liberal than Uruguay commitments but do not reflect the liberalization that has already taken place. Telecommunication and financial services are assessed to be relatively liberal but governments keep on limiting numbers of service suppliers and the extent of foreign ownership. Other service sectors such as professional, retail and maritime are at low level of liberalization. Reasons for sluggish service negotiations come from both objective and subjective sources. To strengthen liberalization in trade in services, from the standing of the developing countries, they should take a proactive approach rather than defensive in opening up their services market. On the one hand, the developing countries should protect their service from fierce competition of the developed countries. On the other hand, they should develop human resources, actively cooperate with international organizations to improve service policy making and implementing capacity; and keep close track with service negotiations in the Doha Round to support the appropriate end of service negotiations.