

ĐỂ HIỂU ĐÚNG VỀ CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN THEO QUY ĐỊNH QUỐC TẾ

● PHẠM CHÂU GIANG

TÓM TẮT:

Phòng vệ thương mại (PVTM) đang được các nước tăng cường sử dụng trong thời gian gần đây như một công cụ để bảo hộ sản xuất trong nước, thúc đẩy phát triển kinh tế và giữ vững công ăn việc làm cho người lao động. Một trong những vấn đề khiến nhiều nước “đau đầu” trong quá trình áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại, đó là xác định “danh sách các nước đang phát triển”. Do không có những quy định rõ ràng về mặt pháp lý từ các tổ chức quốc tế, việc xác định danh sách này hiện tương đối tùy tiện và phụ thuộc vào quan điểm của từng nước. Bài viết này nghiên cứu về vấn đề các nước đang phát triển dưới góc nhìn từ việc áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại. Bài viết dựa trên các tài liệu của các tổ chức quốc tế, như Ngân hàng Thế giới (WB), Liên hợp quốc (UN), Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF), các báo cáo của Cơ quan giải quyết tranh chấp WTO (DSB),... từ đó đưa ra khuyến nghị cho Việt Nam trên con đường áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại phù hợp với mục đích, tôn chỉ và quy định của WTO.

Từ khóa: WTO, các nước đang phát triển, phòng vệ thương mại.

1. Đặt vấn đề

Nhắc đến Việt Nam, bạn bè thế giới thường nghĩ ngay đến một nước đang phát triển với nền kinh tế sôi động, nhịp sống văn hóa xã hội thay đổi từng ngày. Trong các bảng xếp hạng của các tổ chức quốc tế, chúng ta cũng là một nước đang phát triển với thu nhập vào hạng trung bình thấp trên thế giới. Tuy nhiên, mọi việc không hẳn là như vậy. Ngày 22/01/2018, Tổng thống Hoa Kỳ Donald Trump đã phê chuẩn lệnh áp dụng biên pháp tự vệ đối với tấm pin năng lượng mặt trời (solar cells and modules) theo hình thức hạn ngạch thuế quan¹. Theo đó, những tấm pin năng

lượng mặt trời nhập khẩu vào Hoa Kỳ vượt quá lượng hạn ngạch cho phép (tương đương 2,5 gigawatt) sẽ phải chịu mức thuế tự vệ lên đến 30%. Trong vụ việc này, lượng xuất khẩu của Việt Nam vào Hoa Kỳ chỉ chiếm khoảng 2% tổng lượng nhập khẩu của Hoa Kỳ. Do đó, với tư cách là nước đang phát triển, Việt Nam cần được loại khỏi phạm vi áp dụng của biện pháp tự vệ theo quy định của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Nếu vậy, đây sẽ là cơ hội để Việt Nam đẩy mạnh xuất khẩu mặt hàng này.

Tuy nhiên, trong danh sách các nước đang phát triển được miễn áp dụng biên pháp tự vệ

của Hoa Kỳ lại không hề có Việt Nam. Điều này gây ngạc nhiên không chỉ cho Việt Nam mà còn nhiều quốc gia khác. Vậy, thế nào thì được coi là nước đang phát triển và nước đang phát triển thì được lợi gì?

Trong bối cảnh chủ nghĩa bảo hộ đang phủ bóng đen lên dòng chảy thương mại quốc tế, các biện pháp phòng vệ thương mại (bao gồm biện pháp chống bán phá giá, biện pháp chống trợ cấp và biện pháp tự vệ) được coi là quân bài chủ lực để các nước tự bảo vệ mình trước làn sóng nhập khẩu ồ ạt, ảnh hưởng đến sản xuất trong nước. Một trong những nội dung quan trọng, ảnh hưởng tới hiệu quả của các biện pháp PVTM chính là việc xây dựng danh sách các nước đang phát triển và kém phát triển.

2. Quy định của WTO

Trong khuôn khổ các biện pháp PVTM, các thành viên kém phát triển và đang phát triển được hưởng một số ưu đãi so với các thành viên khác, cụ thể như sau:

- Thành viên đang phát triển:

+ Đối với biện pháp tự vệ: trong trường hợp: (i) lượng nhập khẩu từ một thành viên đang phát triển không vượt quá 3% tổng lượng nhập khẩu; và (ii) tổng lượng nhập khẩu từ tất cả các thành viên đang phát triển thỏa mãn điều kiện (i) không vượt quá 9% tổng lượng nhập khẩu mặt hàng đang bị điều tra áp dụng biện pháp tự vệ thì các thành viên này sẽ được loại khỏi phạm vi áp dụng biện pháp tự vệ (Điều 9.1 Hiệp định tự vệ)

+ Đối với biện pháp chống trợ cấp: (i) không áp dụng biện pháp chống trợ cấp đối với nhà sản xuất, xuất khẩu ở các thành viên đang phát triển có mức trợ cấp không vượt quá 2% giá xuất khẩu hàng hóa; hoặc (ii) trong trường hợp hàng hóa có xuất xứ từ một thành viên đang phát triển có lượng nhập khẩu không vượt quá 4% tổng lượng nhập khẩu và tổng lượng hàng hóa có xuất xứ từ các nước đang phát triển đáp ứng điều kiện trên không vượt quá 9% tổng lượng nhập khẩu thì các nước này được loại khỏi phạm vi áp dụng biện pháp chống trợ cấp (Điều 27.10 Hiệp định về trợ cấp và các biện pháp đối kháng).

+ Đối với biện pháp chống bán phá giá: tuy có quy định nhưng nhìn chung, không mang tính ràng

buộc (các thành viên phát triển phải dành sự quan tâm đặc biệt đến các thành viên đang phát triển khi áp dụng biện pháp chống bán phá giá) (Điều 15 Hiệp định chống bán phá giá).

- Thành viên kém phát triển:

+ Đối với biện pháp tự vệ và chống bán phá giá: Được hưởng ưu đãi như dành cho thành viên đang phát triển.

+ Đối với biện pháp chống trợ cấp: ưu đãi (i) không áp dụng biện pháp chống trợ cấp đối với nhà sản xuất, xuất khẩu ở các thành viên kém phát triển có mức trợ cấp không vượt quá 3% giá xuất khẩu hàng hóa; ưu đãi (ii): như dành cho thành viên đang phát triển.

Bên cạnh đó, theo Điều 5 Hiệp định Mua sắm Chính phủ của WTO: "... các nước đang phát triển và nước kém phát triển (gọi chung là "nước đang phát triển", trừ khi có những quy định cụ thể khác)". Như vậy, các thành viên WTO gián tiếp đồng ý rằng nước đang phát triển là "nước kém phát triển" và "các nước đang phát triển khác"

Tuy có quy định về ưu đãi cho các thành viên kém phát triển và đang phát triển nhưng WTO không có tiêu chí, danh sách, cách thức để xác định một thành viên là đang phát triển cũng như "định nghĩa, trình tự thủ tục thống nhất để một thành viên tự nhận là nước đang phát triển"³ Đối với danh sách thành viên kém phát triển, WTO thừa nhận danh sách phân loại theo các tiêu chí của Liên hợp quốc (UN) (bao gồm 47 nước trong đó có 36 nước là thành viên WTO)⁴. Ngoài ra, WTO cho phép các thành viên tự nhận mình là nước phát triển hay đang phát triển⁵ (các thành viên có thể thực hiện thông qua Nghị định thư gia nhập WTO hoặc tuyên bố tại các cuộc họp Đại Hội đồng).

3. Phân loại của một số tổ chức quốc tế

Trên thế giới hiện nay có một số tổ chức quốc tế như Liên hợp quốc (UN), Ngân hàng thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) đưa ra các tiêu chí khác nhau để phân loại các quốc gia, cụ thể như sau:

3.1. Liên hợp quốc (UN)

Liên hợp quốc có nhiều tiêu chí để phân loại các quốc gia theo các mức phát triển khác nhau, trong đó chủ yếu dựa vào tổng thu nhập quốc dân

(Gross National Income - GNI). Bảng phân loại của UN được đưa ra hàng năm trong tài liệu “Hiện trạng và viễn cảnh kinh tế thế giới” (World Economic Situation and Prospects). Trong tài liệu năm 2018, các quốc gia/ vùng lãnh thổ (nước) đã được chia thành 3 loại:

- Các nền kinh tế phát triển (Bảng A - trang 141): 38 nước
- Các nền kinh tế đang chuyển đổi (Bảng B - trang 141): 12 nước
- Các nền kinh tế đang phát triển (Bảng C - trang 142): 125 nước, trong đó có Việt Nam.

Bên cạnh đó, UN còn đưa thêm danh sách các nền kinh tế kém phát triển (Bảng F - trang 145) gồm 47 quốc gia/vùng lãnh thổ có mức thu nhập thấp trong nhóm đang phát triển. Như vậy, theo quan điểm của UN, các nước đang phát triển bao gồm nước kém phát triển và các nước đang phát triển khác.

3.2. Ngân hàng thế giới (WB)

Trước năm 2016, WB phân loại hai nhóm là các nền kinh tế phát triển và nền kinh tế đang phát triển theo các tiêu chí về thu nhập, trình độ phát triển kinh tế. Theo đó, WB xác định 144 nền kinh tế là thuộc nhóm đang phát triển. Đây cũng chính là danh sách mà Việt Nam sử dụng để miễn trừ áp dụng biện pháp tự vệ trong các vụ việc trước đây.

Tuy nhiên, sau năm 2016, WB không phân loại thành hai nhóm nước như trên nữa mà chia thành bốn nhóm nước theo thu nhập, cụ thể như sau:⁶

- Nhóm nền kinh tế có thu nhập thấp (GNI trên đầu người ít hơn 995 USD): hiện nay gồm 34 nước.
- Nhóm nền kinh tế có thu nhập trung bình thấp (GNI trên đầu người trong khoảng từ 996 USD đến 3.895 USD): hiện nay gồm 47 nước, trong đó có Việt Nam.
- Nhóm nền kinh tế có thu nhập trung bình cao (GNI trên đầu người trong khoảng từ 3.896 USD đến 12.055 USD): hiện nay gồm 56 nước.
- Nhóm nền kinh tế có thu nhập cao (GNI trên đầu người cao hơn 12.056 USD): hiện nay gồm 81 nước.

3.3. Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF)

Quỹ tiền tệ quốc tế cũng có một bảng phân loại các nền kinh tế đang phát triển theo các tiêu chí trình độ phát triển kinh tế thành các nhóm sau:⁷

- Nền kinh tế phát triển (Advanced economies): gồm 39 nước;
- Nền kinh tế đang phát triển và mới nổi (Emerging market and developing economies): gồm 154 nước, trong đó có Việt Nam.

4. Thực tiễn xây dựng danh sách nước đang phát triển trong vụ việc PVTM của các nước

Do WTO không quy định cụ thể việc xác định danh sách nước đang phát triển được hưởng ưu đãi trong các vụ việc PVTM nói chung và tự vệ nói riêng, các thành viên WTO được chủ động và linh hoạt trong việc tự xây dựng danh sách riêng, chủ yếu theo một trong hai cách sau:

Cách thứ nhất, tham khảo danh sách các nước đang phát triển của các tổ chức quốc tế.

Một số nước đang sử dụng các nguồn dữ liệu khác nhau của các tổ chức quốc tế để xây dựng danh sách các nước đang phát triển, ví dụ:

Bảng 1.

Nước	Nguồn lựa chọn
Úc	UN
Ai Cập	UN và WB

Cách thứ hai, tự xây dựng danh sách các nước đang phát triển.

Bên cạnh việc lựa chọn danh sách từ một nguồn phân loại uy tín, một số nước tự xây dựng danh sách theo các tiêu chí riêng của mình. Một số nước sử dụng một danh sách sẵn có trong hệ thống ưu đãi thuế phổ cập (GSP) của nước mình. Đối với Hoa Kỳ, danh sách các nước được hưởng chế độ GSP được xác định là các nước nghèo nhất thế giới nhưng cũng không trùng với danh sách các nước kém phát triển (LDCs) của UN hay bất kỳ tổ chức quốc tế nào (danh sách các nước đang phát triển của Hoa Kỳ không có Việt Nam). Một số nước khác thì tự công bố danh sách mà mình cho là phù hợp trong từng vụ việc cụ thể.

Bảng 2.

Nước	Nguồn lựa chọn
Hoa Kỳ	Tư xây dựng danh sách dựa trên danh sách các quốc gia được hưởng chế độ GSP
EU	
Canada	
Thổ Nhĩ Kỳ	
Ma - rốc	
Chile	
Liên bang Nga	Không công bố tiêu chí hay nguồn để xác định danh sách các nước đang phát triển
Indonesia	
Malaysia	
Brazil	
Hàn Quốc	
Phillipines	

5. Tranh chấp tại WTO liên quan đến quy định về thành viên đang phát triển

Hiện nay, có khoảng hai phần ba trong tổng số 164 thành viên WTO tự nhận là thành viên đang phát triển (bao gồm cả thành viên kém phát triển). Tuy nhiên, Ban Thư ký WTO không công khai danh sách cụ thể các thành viên nào tự nhận mình là đang phát triển. Bên cạnh đó, WTO không bắt buộc các thành viên khác chấp nhận việc tự nhận này và thậm chí có thể khiếu kiện về việc tự nhận này. Cho đến nay, chưa có Ban Hội thẩm nào đưa ra kết luận ủng hộ bên khởi kiện, ví dụ trong vụ Hoa Kỳ - Tự vệ với Thép, Hoa Kỳ - Thuốc lá đình hương và Hoa Kỳ - COOL, các Ban Hội thẩm đã bác bỏ hoặc từ chối phân ứch vấn đề này.

Trong vụ Hoa Kỳ - Thuốc lá đình hương (DS406), Ban Hội thẩm đã kết luận rằng: “Indonesia tuyên bố nước này là nước đang phát triển và lập luận rằng, bên cạnh các yếu tố khác, Ngân hàng thế giới phân loại nước này là nước đang phát triển và cũng đã được công nhận trong vụ việc Indonesia- Ô tô. Ban Hội thẩm cho rằng điều này là đủ để kết luận rằng Indonesia là một “nước đang phát triển””.

Ngoài ra, trong vụ việc Hoa Kỳ - Ống thép (DS202), Cơ quan Phúc thẩm đã kết luận rằng lời văn của Điều 9.1 Hiệp định tự vệ không yêu cầu phải nêu rõ những nước được loại khỏi biện pháp. Cơ quan Phúc thẩm cũng cho rằng một thành viên được coi là tuân thủ Điều 9.1 kể cả khi không cung cấp một danh sách các nước được loại khỏi biện pháp hoặc danh sách các nước bị áp dụng biện pháp mặc dù Cơ quan Phúc thẩm đồng ý là Ban Hội thẩm có lý khi cho rằng việc cung cấp danh sách này là có ích và hợp lý vì lý do minh bạch, vì lợi ích của các bên liên quan. Tuy nhiên, Cơ quan Phúc thẩm cũng khẳng định rằng các Thành viên áp dụng biện pháp tự vệ có nghĩa vụ phải thực hiện các biện pháp hợp lý (all reasonable steps) để đảm bảo rằng những nước đang phát triển mà có thị phần không đáng kể sẽ được loại trừ.

Tại Hội nghị Bộ trưởng WTO lần thứ 11 (MC11) ở Buenos Aires tháng 12 năm 2017 vừa qua, trong bài phát biểu khai mạc của mình, Trưởng Đại diện Thương mại Hoa Kỳ, ông Robert Lighthizer đã cho rằng, cần phải làm rõ cách hiểu về vấn đề “phát triển” (development) vì một số nước giàu vẫn tự nhận là nước đang phát triển để được hưởng những quy định loại trừ. Do đó, có khả năng sẽ có những Ban Hội thẩm trong tương lai đi theo cách tiếp cận này của Hoa Kỳ và cho rằng việc thành viên tự nhận là không đủ để được hưởng quy định loại trừ.

6. Khuyến nghị cho Việt Nam

Về mặt thực tiễn, cho tới nay, trong các vụ việc điều tra áp dụng biện pháp tự vệ trước đây, Cơ quan điều tra Việt Nam (Cục Phòng vệ thương mại) sử dụng nguồn của WB. Tuy nhiên hiện nay WB không phân loại các nước thành nhóm nước phát triển và đang phát triển như trước mà phân loại theo thu nhập quốc gia (như đã nêu tại mục 3.2). Do vậy, Cơ quan điều tra Việt Nam không còn cơ sở để sử dụng danh sách nước đang phát triển tại nguồn này.

Thực tiễn áp dụng các biện pháp PVTM trong thời gian qua cho thấy trong mỗi vụ việc, đặc biệt là vụ việc áp dụng biện pháp tự vệ, Việt Nam đều phải xử lý yêu cầu của một số nước đề nghị công nhận họ là nước đang phát triển (như Nga, Singapore, Ả-rập Xê-út...).

Về mặt pháp lý, theo quy định tại khoản 2 Điều 15 Nghị định số 10/2018/NĐ-CP ngày 15 tháng 01 năm 2018 quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý ngoại thương về các biện pháp phòng vệ thương mại, “danh sách nước kém phát triển, đang phát triển do Cơ quan điều tra xác định dựa trên cơ sở dữ liệu đáng tin cậy”. Theo đó, Cơ quan điều tra của Việt Nam có toàn quyền trong việc xác định danh sách này. Nghị định cũng không quy định rõ Cơ quan điều tra phải xây dựng một danh sách “cứng” cho tất cả các vụ việc hay phải xây dựng danh sách cho từng vụ việc cụ thể.

Tuy nhiên, để đảm bảo sự ổn định trong chính

sách, đồng thời tránh phát sinh các xung đột, tranh chấp trong thương mại quốc tế, Việt Nam nên xây dựng sách các nước đang phát triển để sử dụng lâu dài. Cơ sở để xây dựng danh sách này có thể dựa trên những dữ liệu đáng tin cậy, tham khảo danh sách của Liên hợp quốc, cơ sở dữ liệu của Ngân hàng Thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ thế giới (IMF)...”, và đảm bảo không đối xử phân biệt giữa các nước có mức độ phát triển tương đương nhau. Trong trường hợp có sự thay đổi trong các cơ sở dữ liệu này hoặc có thay đổi đáng kể tình hình của các nước ảnh hưởng đến kinh tế Việt Nam, chúng ta có thể điều chỉnh danh sách để phù hợp với bối cảnh mới ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Pressfs/201%20FactSheet.pdf>

² quy định này đã hết hiệu lực theo Điều 27.11 Hiệp định Trợ cấp và các biện pháp đối kháng của WTO. Tuy nhiên, Điều 86 Luật Quản lý ngoại thương của Việt Nam vẫn quy định vấn đề này.

³COM-TD/132, đoạn 22.

⁴https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm

⁵https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dlwho_e.htm

⁶<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

⁷<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/weoselagr.aspx#a200>

⁸https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/dev1_e.htm

⁹Báo cáo Ban Hội thẩm, đoạn 7.623-7.624.

¹⁰Báo cáo Cơ quan Phúc thẩm, đoạn 127-128

¹¹Báo cáo Cơ quan Phúc thẩm, đoạn 132

¹²<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/december/opening-plenary-statement-ustr>

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Hiệp định Thúc thi Điều VI của Hiệp định Thuế quan và Thương mại 1994 (còn gọi là Hiệp định Chống bán phá giá) (https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf)

2. Hiệp định về Trợ cấp và các biện pháp đối kháng (còn gọi là Hiệp định Chống trợ cấp) (https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf)

3. Hiệp định về Tự vệ (https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg.pdf)

4. Báo cáo Hiện trạng và viễn cảnh kinh tế thế giới 2018 của Liên hợp quốc (World Economic Situation and Prospects 2018) (https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2018_Full_Web-1.pdf)

5. Báo cáo Ban Phúc thẩm WTO - Vụ việc DS406 (Hoa Kỳ - Thuốc lá đình hương) (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/406abr_e.pdf)

6. Báo cáo Ban Phúc thẩm WTO - Vụ việc DS202 (Hoa Kỳ - Ống thép) (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/202abr_e.pdf)

Ngày nhận bài: 24/3/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 3/4/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 13/4/2019

Thông tin tác giả:

ThS. PHẠM CHÂU GIANG

Cục Phòng vệ thương mại, Bộ Công Thương

UNDERSTANDING ABOUT REGULATIONS ON IDENTIFYING DEVELOPING COUNTRIES ACCORDING TO INTERNATIONAL REGULATIONS

● Master. PHAM CHAU GIANG

Trade Remedies Authority of Vietnam

Ministry of Industry and Trade

ABSTRACT:

Trade remedies are being increasingly used by countries in recent times as a tool to protect the domestic production, promote the economic development and maintain jobs for domestic workers. However, in the process of implementing the trade remedies, many countries find it is difficult to identify the list of developing countries. This is because international organizations have unclear legal provisions about this matter. The identification of developing countries is currently arbitrary and depends on the views of each country. This article examines the problem of developing countries from the perspective of applying trade remedies. The article is based on documents of international organizations, such as the World Bank (WB), United Nations (UN), International Monetary Fund (IMF), reports of WTO's Dispute Settlement Body (DSB), thereby making measures in line with the purposes, principles and regulations of the WTO.

Keywords: WTO, developing countries, trade remedies.