

TỰ DO HÓA DỊCH VỤ PHÂN PHỐI TẠI VIỆT NAM TRONG KHUÔN KHỔ CỘNG ĐỒNG KINH TẾ ASEAN

Nguyễn Lê Lý*

* ThS. Khoa kinh tế, Trường Đại học Bạc Liêu

Thông tin bài viết:

Từ khóa: dịch vụ phân phối; tự do thương mại; cộng đồng kinh tế ASEAN

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 24/12/2019

Biên tập : 05/01/2020

Duyệt bài : 07/01/2020

Article Information:

Keywords: distribution services; free trade; ASEAN economics community

Article History:

Received : 24 Dec. 2019

Edited : 05 Jan. 2020

Approved : 07 Jan. 2020

Tóm tắt:

Theo danh mục phân loại các ngành dịch vụ của WTO, dịch vụ phân phối được xác định bao gồm 5 phân ngành là dịch vụ bán buôn, dịch vụ bán lẻ, dịch vụ đại lý ủy quyền/ ủy thác, nhượng quyền/ cấp đặc quyền kinh doanh và "loại khác". Khi thực hiện đàm phán, ký kết và thực thi các gói cam kết trong Hiệp định khung về dịch vụ AFAS, Việt Nam đã có những cam kết tự do hóa dịch vụ trong lĩnh vực này. Mặc dù so với một số nước thành viên ASEAN, mức độ mở cửa của Việt Nam là rộng mở nhưng so với cam kết tương tự trong WTO vẫn chưa có sự đột phá sâu sắc nào. Do vậy, vẫn còn trông đợi sự biến chuyển lớn trong hệ thống pháp luật nhằm tạo tiền đề cho việc thực thi cam kết rộng mở hơn để đạt được lợi ích lâu dài trong khu vực.

Abstract:

According to the services sectoral classification list of the World Trade Organization, the distribution services comprise five sub-sectors: commission agents; wholesale trade; retailing; franchising; and a residual category "other". In complying with the ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) commitment's schedule through the 10 packages of those, Vietnam has committed on liberalization of this field. In comparison with some other ASEAN countries, the Vietnam's level of opening market is high with some effort to liberalize distribution services within the region. However, there has been no any breakthrough when being compared to its commitments in WTO. Therefore, it is expected on the significant alternative in the law system as a premise for the higher level of openness market in the future.

1. Mở đầu

Trong số các lĩnh vực dịch vụ ở các gói cam kết trong AFAS, dịch vụ phân phối được cả 10 nước thành viên ASEAN đàm phán và ký kết với những nội dung đáng chú ý do tính chất quan trọng của lĩnh vực này đối với kinh tế-xã hội của mỗi quốc gia. Phân phối là sự kết nối giữa nhà sản xuất với

người tiêu dùng cuối cùng, và nó có đóng góp to lớn vào GDP các nước. Danh mục phân loại các ngành dịch vụ của WTO chia dịch vụ thành 11 ngành chính, mỗi ngành chia thành nhiều ngành nhỏ, tổng cộng là 155 phân ngành. Trong đó, dịch vụ phân phối, một trong những ngành dịch vụ chính theo danh mục này, được xác định bao gồm

5 phân ngành là dịch vụ bán buôn, dịch vụ bán lẻ, dịch vụ đại lý uỷ quyền/ uỷ thác, nhượng quyền/ cấp đặc quyền kinh doanh và “loại khác”. Ngành phân phối là đối tượng của nhiều quy định có tác động hạn chế kinh doanh và hạn chế thương mại ở các cấp độ khác nhau². Do vậy, các cam kết của các quốc gia trong các hiệp định thương mại đa phương hay song phương sẽ có ý nghĩa lớn trong việc thực hiện quyền kiểm soát quốc gia trong lĩnh vực này, thể hiện những xu hướng quản lý dịch vụ phân phối thông qua những quy định hay cam kết về hạn chế tiếp cận thị trường, điều kiện hoạt động sau khi đã thiết lập hiện diện thương mại và nhiều quy định khác.

Trong làn sóng hội nhập với rất nhiều Hiệp định thương mại tự do (FTA) được đàm phán và ký kết ở cấp độ quốc gia hay khu vực, tiến trình AFAS cùng với các Gói cam kết đã hoàn thành và có hiệu lực thi hành, những cam kết của Việt Nam về dịch vụ phân phối đã được xác định và thực thi, thể hiện mức độ mở cửa thị trường, khả năng tiếp nhận đầu tư nước ngoài, năng lực cạnh tranh, sự đáp ứng nhu cầu và quyền lợi của người tiêu dùng trong lĩnh vực này của Việt Nam.

2. Cam kết mở cửa thị trường dịch vụ phân phối của Việt Nam trong cộng đồng kinh tế ASEAN – đối sánh với các quốc gia thành viên ASEAN và với WTO

Tương tự như WTO, kết quả đàm phán của Việt Nam qua 10 Gói cam kết chung theo AFAS thể hiện qua Biểu cam kết bao gồm phần cam kết chung, phần cam kết cụ thể và danh mục các biện pháp miễn trừ đối xử tối huệ quốc. Phần cam kết chung bao gồm các cam kết áp dụng cho tất cả các ngành dịch vụ xuất hiện trong Biểu cam kết dịch vụ, áp dụng cho tất cả các ngành được đưa vào cam kết, trừ khi có quy định khác tại cam kết ngành. Phần cam kết cụ thể bao gồm các cam kết áp dụng cho từng dịch vụ đưa vào Biểu cam kết dịch vụ, với mỗi dịch vụ được liệt kê đều có cam kết cụ thể đi kèm, qua đó thể hiện mức độ mở cửa thị trường đối với từng dịch vụ cho các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài. Danh mục các biện pháp miễn trừ đối xử tối huệ quốc (MFN) liệt kê các biện pháp các thành viên đàm phán cho phép duy trì³.

Về cấu trúc, Biểu cam kết dịch vụ gồm 4 cột: i) Cột mô tả ngành/phân ngành thể hiện tên và mã số của dịch vụ cụ thể được đưa vào cam kết; ii) Cột hạn chế tiếp cận thị trường liệt kê các biện pháp hạn chế mà thành viên đưa ra cam kết muốn áp dụng cho các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài⁴; iii) Cột hạn chế đối xử quốc gia liệt kê các biện pháp mà thành viên đưa ra cam kết muốn duy trì để phân biệt đối xử giữa nhà cung cấp dịch vụ trong nước với nhà cung cấp dịch vụ

- 1 World Trade Organization (1991), Services Sectoral Classification List, MTN.GNS/W/120.
- 2 Dự án hỗ trợ thương mại đa biên MUTRAP III (2011), Báo cáo rà soát khuôn khổ pháp lý về dịch vụ phân phối ở Việt Nam và những khuyến nghị về sự phù hợp của quy định chuyên ngành với cam kết WTO.
- 3 Nguyên tắc MFN là nguyên tắc quan trọng của WTO; theo đó, các thành viên không được phân biệt đối xử giữa dịch vụ và nhà cung cấp dịch vụ của thành viên này với dịch vụ và nhà cung cấp dịch vụ của thành viên khác. Tuy nhiên, GATS cho phép một thành viên được vi phạm nguyên tắc MFN nếu thành viên này đưa biện pháp vi phạm vào danh mục các biện pháp miễn trừ đối xử tối huệ quốc và được các thành viên khác chấp thuận.
- 4 GATS quy định 6 loại biện pháp hạn chế bao gồm: 1) hạn chế về số lượng nhà cung cấp dịch vụ; 2) hạn chế về tổng giá trị của các giao dịch hoặc tài sản; 3) hạn chế về tổng số hoạt động dịch vụ hoặc số lượng dịch vụ cung cấp; 4) hạn chế về số lượng lao động; 5) hạn chế hình thức thành lập doanh nghiệp; và 6) hạn chế vốn góp của nước ngoài. Cách tiếp cận của AFAS tương tự như vậy.

nước ngoài; iv) Cột cam kết bổ sung liệt kê các biện pháp ảnh hưởng đến hoạt động cung cấp và tiêu dùng dịch vụ nhưng không thuộc về hạn chế tiếp cận thị trường hay hạn chế về đối xử quốc gia.

Đối với phương thức cung cấp dịch vụ, về cơ bản cũng được thực hiện theo các phương thức cung cấp dịch vụ như trong WTO cũng như các yêu cầu đặt ra về tự do hóa của AEC Blueprint. Tuy nhiên, các Gói cam kết trong khuôn khổ Hiệp định AFAS chỉ đề cập đến 3 phương thức là cung cấp dịch vụ qua biên giới (phương thức 1), tiêu dùng ngoài lãnh thổ (phương thức 2), hiện diện thương mại của các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài (phương thức 3); riêng hiện diện thể nhân (phương thức 4) được tách ra đàm phán riêng trong Hiệp định về di chuyển thể nhân ASEAN (MNP).

Căn cứ Biểu cam kết trong Gói cam kết thứ 9 bao gồm phần cam kết chung, phần cam kết cụ thể và danh mục các biện pháp miễn trừ đối xử tối huệ quốc nêu trên, cam kết của Việt Nam trong dịch vụ phân phối cụ thể như sau⁵:

2.1. Về phương thức 1 và phương thức 2

Phần cam kết chung không đề cập tới phương thức cung cấp dịch vụ qua biên giới và phương thức tiêu dùng ngoài lãnh thổ. Như vậy, Việt Nam hiện không duy trì các quy định hoặc biện pháp hạn chế áp dụng chung cho 2 phương thức này. Ngoài ra, Việt Nam cam kết không hạn chế đối với tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia đối với phương thức 1 trong việc phân phối các sản phẩm sử dụng cá nhân và phân phối phần mềm hợp

pháp để sử dụng cá nhân và sử dụng thương mại. Các nước Brunei, Indonesia, Lao, Myanmar, Malaysia, Philippines, Thailand cũng không duy trì các quy định hoặc biện pháp hạn chế áp dụng chung cho phương thức 1 và 2.

2.2. Về phương thức 3

Đây là cam kết về mở cửa cho đầu tư trực tiếp nước ngoài trong dịch vụ phân phối thông qua các hình thức pháp lý mà tổ chức, cá nhân cung cấp dịch vụ nước ngoài có thể thành lập để hoạt động ở Việt Nam. Theo Biểu cam kết, về nguyên tắc không có hạn chế tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia đối với phương thức 3, ngoại trừ những hạn chế được liệt kê tại Biểu cam kết. Điều này có nghĩa là Việt Nam chấp nhận các cam kết chung về tiếp cận thị trường đối với phương thức 3 dưới đây:

- Các doanh nghiệp nước ngoài có thể thiết lập hiện diện thương mại dưới hình thức hợp đồng hợp tác kinh doanh, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài;

- Cho phép thành lập các văn phòng đại diện của các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài, nhưng không được tham gia vào các hoạt động sinh lợi nhuận; về thành lập chi nhánh áp dụng đối với dịch vụ nhượng quyền;

- Điều kiện sở hữu vốn, hoạt động, hình thức pháp nhân và phạm vi hoạt động được quy định tại giấy phép thành lập hoặc cho phép hoạt động và cung cấp dịch vụ, hoặc các hình thức chấp thuận tương tự khác, của các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài hiện

5 Gói cam kết thứ 9 ký kết ngày 27/11/2015 tại Makati City, Philippines, có hiệu lực sau 180 ngày để các quốc gia thành viên phê duyệt/ phê chuẩn. Gói cam kết thứ 10 ký kết ngày 11/11/2018 tại Singapore, có hiệu lực sau 90 ngày để các quốc gia thành viên phê duyệt/ phê chuẩn. Nội dung cam kết được phân tích trong bài viết này là các cam kết trong Gói cam kết thứ 9 đang có hiệu lực thi hành, có so sánh với Gói cam kết thứ 10.

tại sẽ không bị hạn chế hơn so với mức thực tế đang áp dụng;

- Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cho phép thuê đất để thực hiện dự án đầu tư của mình. Thời hạn thuê đất phải phù hợp với thời hạn hoạt động của các doanh nghiệp này, được quy định trong giấy phép đầu tư. Thời hạn thuê đất sẽ được gia hạn khi thời gian hoạt động của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được cơ quan có thẩm quyền gia hạn.

2.3. Về phạm vi sản phẩm được quyền phân phối theo lộ trình

Theo Biểu cam kết, nhà phân phối có vốn đầu tư nước ngoài được phép phân phối các sản phẩm tại Việt Nam theo lộ trình thời gian sau đây:

Từ ngày 11/01/2007 được quyền phân phối tất cả các sản phẩm sản xuất tại Việt Nam và các sản phẩm nhập khẩu hợp pháp vào Việt Nam, ngoại trừ xi măng và clinke; lốp (trừ lốp máy bay); giấy; máy kéo; phương tiện cơ giới; ô tô con và xe máy; sắt thép; thiết bị nghe nhìn; rượu và phân bón. Từ ngày 01/01/2009, bổ sung thêm quyền phân phối thông qua dịch vụ đại lý hoa hồng, bán buôn và bán lẻ đối với các sản phẩm máy kéo, phương tiện cơ giới, ô tô con và xe máy. Từ ngày 11/01/2010, hay nói cách khác là tính đến thời điểm Gói cam kết có hiệu lực, không có bất kỳ hạn chế nào về sản phẩm được phép phân phối miễn là các sản phẩm đó được sản xuất tại Việt Nam hoặc được nhập khẩu hợp pháp vào Việt Nam.

Cần lưu ý, các sản phẩm loại trừ khỏi Biểu cam kết dịch vụ phân phối (với tên gọi "các biện pháp áp dụng đối với mọi phân ngành trong lĩnh vực dịch vụ phân phối")

bao gồm thuốc lá và xì gà, sách, báo và tạp chí, vật phẩm đã ghi hình, kim loại quý và đá quý, được hầm, thuốc nổ, dầu thô và dầu đã qua chế biến, gạo, đường mía và đường củ cải. Đây là những sản phẩm nhạy cảm mà Chính phủ không muốn cho phép nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài phân phối tại Việt Nam. Nhà phân phối nước ngoài cũng không được phép bán lẻ tất cả những sản phẩm này. Ở cơ sở bán lẻ tại Việt Nam, chẳng hạn như liên doanh hoặc doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, cũng như không được phân phối trực tuyến hoặc bằng bất kỳ hình thức thương mại điện tử nào khác.

Đối với phạm vi sản phẩm được quyền phân phối, một số nước luôn có sự loại trừ tùy thuộc vào điều kiện kinh tế-xã hội cũng như mục tiêu quản lý nên các hạn chế này trở nên phổ biến, đa dạng trong nội dung Biểu cam kết WTO. Chẳng hạn, Úc và Brazil đều loại trừ phương tiện cơ giới, các linh kiện và phụ tùng của phương tiện cơ giới, xe máy, xe trượt tuyết máy và các linh kiện, phụ kiện kèm theo. Canada có quy định hạn chế đối với rượu, rượu vang, bia, tác phẩm âm nhạc, băng đĩa audio và video, các loại sách, tạp chí, báo, tuần báo, được liệu và thuốc, thiết bị chỉnh hình và các bản nhạc in. Ba Lan loại trừ các loại nước uống không tiêu dùng tại chỗ, các sản phẩm thuốc lá, được hầm, thuốc và các thiết bị chỉnh hình, phương tiện cơ giới, các linh kiện và phụ tùng của phương tiện cơ giới, xe máy, xe trượt tuyết và các linh kiện phụ tùng có liên quan⁶. Riêng đối với các thành viên ASEAN, Biểu cam kết về dịch vụ phân phối của các nước trong AFAS hầu như không có phần "các biện pháp áp dụng đối với mọi phân ngành trong lĩnh vực dịch vụ phân phối"

6 Ủy ban Quốc gia về hợp tác kinh tế quốc tế (2005), Tổng quan các vấn đề tự do hóa thương mại dịch vụ, Nxb. Chính trị quốc gia, tr.186-187.

nhưng ở cả Gói cam kết 9 và 10, Philippines loại trừ gạo và ngành gỗ đối với dịch vụ đại lý thương mại; Singapore loại trừ bán hàng được phẩm và mỹ phẩm đối với dịch vụ đại lý thương mại, loại trừ hàng được phẩm và mỹ phẩm, dụng cụ phẫu thuật và chinh hình đối với dịch vụ bán buôn.

2.4. Về kiểm tra nhu cầu kinh tế

Hạn chế chung trong hoạt động của các hình thức hiện diện thương mại này là chỉ được phép cung cấp dịch vụ bán lẻ thông qua việc lập cơ sở bán lẻ. Tuy nhiên, các doanh nghiệp phân phối có vốn đầu tư nước ngoài chỉ được tự động mở một địa điểm bán lẻ, việc thành lập các cơ sở bán lẻ (ngoài cơ sở thứ nhất) phải được cơ quan có thẩm quyền cho phép trên cơ sở kiểm tra nhu cầu kinh tế (ENT)⁷. Trong cam kết ở Gói 9 và 10, Việt Nam áp dụng nội dung này cho dịch vụ bán lẻ. Theo đó, việc thành lập các điểm bán lẻ ngoài điểm thứ nhất sẽ trên cơ sở ENT phù hợp với thủ tục tiền thành lập công khai và phê chuẩn dựa trên các tiêu chí khách quan. Trong các nước thành viên khác cam kết của AFAS, chỉ có Lào áp dụng ENT cho dịch vụ đại lý thương mại, dịch vụ nhượng quyền chỉ bao gồm cho dệt may và giày dép, dịch vụ bán buôn trên cơ sở khoán phí hoặc hợp đồng dệt may và giày dép. Cả Việt Nam và Lào đều xác định tiêu chí chính cho việc kiểm tra nhu cầu kinh tế là số lượng các nhà cung cấp dịch vụ đang hiện diện trong một khu vực địa lý, sự ổn định của thị trường và quy mô địa lý.

Trong WTO, một số quốc gia đã đưa ENT vào biểu cam kết như Bulgaria quy định rõ các tiêu chí ENT chủ yếu là i) số lượng và tác động đối với các cửa hàng đang hoạt động; ii) mật độ dân số; iii) độ lan tỏa địa lý và iv) tác động đối với giao thông. Biểu cam kết dịch vụ của Canada quy định các tiêu chí xem xét phê duyệt bao gồm i) kiểm tra mức độ cung cấp dịch vụ hiện tại; ii) các điều kiện của thị trường dẫn đến yêu cầu mở rộng dịch vụ; iii) ảnh hưởng của nhà cung cấp mới đối với sự thuận tiện cho cộng đồng bao gồm sự duy trì và chất lượng của dịch vụ và iv) sự phù hợp, sẵn sàng và khả năng của nhà đầu tư trong việc cung cấp dịch vụ. Việc áp dụng ENT của Việt Nam lại khác do ENT của Việt Nam chủ yếu nhằm đến các cơ sở do nhà bán lẻ nước ngoài thành lập⁸.

Trong những điều kiện nhất định, hạn chế tiếp cận thị trường là cần thiết và việc sử dụng ENT từ đó trở thành một công cụ hữu hiệu cho nhu cầu này. Việt Nam hay Lào cần đến ENT khi mở cửa thị trường như một sự cân nhắc trong hoán cảnh kinh tế xã hội hiện tại; vấn đề là việc sử dụng các tiêu chí áp dụng cần đảm bảo tính hợp lý, minh định, minh bạch, hiệu quả và hạn chế đến mức thấp nhất sự tùy tiện, chủ quan.

2.5. Về cam kết đối xử quốc gia

Theo quy định, các biện pháp hạn chế tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia mà Việt Nam muốn duy trì cần phải được đưa vào cột tiếp cận thị trường.

Đối với phương thức I: Việt Nam chưa

7 Đây là khái niệm xuất phát từ Điều XVI GATS với ý nghĩa là một biện pháp mà các thành viên WTO có thể vận dụng hoặc duy trì, với điều kiện biện pháp này được đưa vào Biểu thỏa thuận và cam kết nhượng bộ (Schedule of Concessions) của mình trong phần dịch vụ nhằm hạn chế tiếp cận thị trường, duy trì quyền điều phối thương mại trong lĩnh vực dịch vụ. GATS và các hiệp định khác của WTO không đưa ra định nghĩa về ENT.

8 Dự án Hỗ trợ thương mại đa biên EU- Việt Nam MUTRAP III, Báo cáo rà soát khuôn khổ pháp lý về dịch vụ phân phối ở Việt Nam và những khuyến nghị về sự phù hợp giữa các quy định chuyên ngành với cam kết trong khuôn khổ WTO, tr.42.

cam kết dịch vụ phân phối, ngoại trừ những gì được đề cập đối với tiếp cận thị trường, điều này tương tự với các quốc gia ASEAN còn lại trừ Cambodia và Singapore. Với Cambodia, cung cấp dịch vụ qua biên giới không hạn chế đối xử quốc gia trừ đối với thuế; Singapore thì chưa cam kết đối với các khoản trợ cấp ngoại trừ những cam kết cụ thể đã được đưa ra trong WTO.

Đối với phương thức 2, Việt Nam cam kết đối xử quốc gia đầy đủ cho các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài, điều này tương tự với các quốc gia ASEAN còn lại trừ Cambodia và Singapore. Với Cambodia, phương thức tiêu dùng ngoài lãnh thổ không hạn chế đối xử quốc gia trừ đối với thuế; Singapore thì chưa cam kết đối với các khoản trợ cấp ngoại trừ những cam kết cụ thể đã được đưa ra trong WTO.

Đối với phương thức 3, yêu cầu về liên doanh, góp vốn của nước ngoài và hạn chế liên quan đến sản phẩm cũng là những hạn chế đối với đối xử quốc gia. Việt Nam không hạn chế đối xử quốc gia cho phương thức này ngoại trừ các khoản trợ cấp có thể chỉ dành cho các nhà cung cấp dịch vụ Việt Nam, nghĩa là các pháp nhân được thành lập trên lãnh thổ Việt Nam, hoặc một vùng của Việt Nam; việc dành trợ cấp một lần để thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình cổ phần hóa không bị coi là vi phạm cam kết này; chưa cam kết đối với các khoản trợ cấp dành cho nghiên cứu và phát triển; chưa cam kết đối với các khoản trợ cấp trong các ngành y tế, giáo dục và nghe nhìn; chưa cam kết đối với các khoản trợ cấp nhằm nâng cao phúc lợi và tạo công ăn việc làm cho đồng bào thiểu số. Các quốc gia thành viên ASEAN khác đều có những quy định chi tiết khác nhau cho đối xử quốc gia với phương thức hiện diện thương mại của nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài đối với tín dụng trong nước (Philippines), đất đai, tài sản và bất

động sản (Malaysia), thuế, phí (Myanmar, Indonesia), quốc tịch và các yêu cầu đối với người điều hành, hội đồng quản trị (Brunei, Thailand). Riêng Cambodia chưa cam kết trừ các khoản trợ cấp cho nghiên cứu và phát triển, không hạn chế trừ thuế, cá nhân và pháp nhân không phải người Cambodia chỉ được thuê đất chứ không được sở hữu đất, không hạn chế lĩnh vực khuyến khích đầu tư. Singapore thì chưa cam kết đối với các khoản trợ cấp ngoại trừ những cam kết cụ thể đã được đưa ra trong WTO.

2.6. Đối xử tối huệ quốc (MFN)

Đối với bất kỳ biện pháp nào thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp định, mỗi thành viên phải ngay lập tức và không điều kiện dành cho dịch vụ và các nhà cung cấp dịch vụ của bất kỳ thành viên nào khác sự đối xử không kém thuận lợi hơn sự đối xử mà thành viên đó dành cho dịch vụ và các nhà cung cấp dịch vụ tương tự của bất kỳ nước nào khác. Các thành viên có thể duy trì biện pháp không phù hợp với điều kiện là biện pháp đó phải được liệt kê và đáp ứng các điều kiện tại Danh mục miễn trừ đối xử tối huệ quốc. Do vậy, Việt Nam phải đối xử bình đẳng (về chính sách, pháp luật, thủ tục...) giữa các nhà cung cấp dịch vụ đến từ các nước thành viên ASEAN trừ việc dành các biện pháp đối xử ưu đãi theo các Hiệp định đầu tư song phương đối với các nước đã ký Hiệp định đầu tư song phương với Việt Nam và áp dụng không thời hạn khi phát sinh nhu cầu thúc đẩy đầu tư vào Việt Nam. Đối với dịch vụ phân phối, cam kết miễn trừ MFN trong AFAS tương tự như đối với cam kết WTO.

Theo biểu cam kết, Brunei, Malaysia, Philippines và Singapore đưa ra những miễn trừ trong các trường hợp liên quan đến lao động chưa đào tạo di chuyển vào các quốc gia sẽ xét đến yếu tố văn hóa, tôn giáo, tính kế cận, lao động đã đào tạo sẽ ưu tiên đối với nguồn cung truyền thống, các trường hợp

cấp thị thực đặc biệt khác. Riêng các nước Cambodia, Indonesia, Lào, Myanmar và Thailand không miễn trừ MFN trong dịch vụ phân phối.

3. Khía cạnh pháp lý cho việc thực thi cam kết AEC mở cửa thị trường dịch vụ phân phối tại Việt Nam và các đề xuất

3.1. Thực thi cam kết AEC về dịch vụ phân phối tại Việt Nam

Ngày 04/10/2016, Chính phủ Việt Nam đã phê duyệt Nghị định thư thực hiện gói cam kết dịch vụ thứ 9 ký kết ngày 27/11/2015 tại Makati City, Philippines trong khuôn khổ Hiệp định khung ASEAN về dịch vụ, nền tảng cho việc thực thi các cam kết dịch vụ nói chung và dịch vụ phân phối nói riêng của Việt Nam. Qua phân tích ở trên cho thấy, các cam kết chung của Việt Nam về dịch vụ phân phối trong AEC đều tương tự mức cam kết của Việt Nam trong WTO, do vậy, quá trình điều chỉnh chính sách và pháp luật của Việt Nam về dịch vụ này để thực hiện các cam kết WTO trong thời gian từ khi gia nhập đến nay đồng thời phù hợp với việc thực hiện các Gói cam kết dịch vụ trong AFAS. Quá trình nội luật hóa các cam kết trong khuôn khổ WTO để đảm bảo thực hiện các nguyên tắc, nghĩa vụ của Việt Nam đã được tiến hành liên tục trước và sau khi gia nhập tổ chức này. Đến thời điểm hiện tại cho thấy nỗ lực của Việt Nam trong việc cải thiện môi trường pháp lý làm cơ sở cho hoạt động của dịch vụ phân phối trong bối cảnh mới là thực hiện cam kết khu vực ASEAN, thể hiện sự tuân thủ chặt chẽ

và thực hiện nghiêm túc nghĩa vụ của thành viên trong AEC.

Liên quan đến thực hiện cam kết về hiện diện thương mại của các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài, những văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam đã điều chỉnh phù hợp với nội dung cam kết về vấn đề hạn chế tiếp cận thị trường, các điều kiện về sở hữu, hoạt động, hình thức pháp nhân và phạm vi hoạt động, việc thuê đất, góp vốn tại các văn bản luật và dưới luật như Luật Thương mại năm 2005, Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Đầu tư năm 2014, Nghị định số 07/2016/NĐ-CP ngày 25/01/2016 của Chính phủ quy định chi tiết Luật Thương mại về văn phòng đại diện, chi nhánh của thương nhân nước ngoài tại Việt Nam.

Về vấn đề kiểm tra nhu cầu kinh tế, đây là một nội dung mà cả góc độ pháp lý và thực tiễn đều phát sinh những vấn đề tranh cãi trong việc áp dụng nó đối với nghĩa vụ thực thi cam kết nói chung và tác động đối với ngành phân phối nói riêng. Các quốc gia khác nhau có những tiêu chí ENT khác nhau tùy thuộc mức độ hạn chế tiếp cận thị trường của từng nước. Sau khi gia nhập WTO, Việt Nam đã có những văn bản hướng dẫn nội dung này⁹ nhưng các tiêu chí không rõ ràng, khó xác định, dễ dẫn đến sự tùy tiện khi áp dụng trong thực tế, chưa đảm bảo việc tuân thủ đầy đủ cam kết. Trong lộ trình thực hiện cam kết WTO cũng như AEC, Luật Quản lý ngoại thương 2017 ra đời và Nghị định số 09/2018/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15/01/2018 quy định chi tiết Luật Thương

9 ENT thời điểm đó được quy định trong ba văn bản là Nghị định số 23/2007/NĐ-CP của Chính phủ ngày 12/02/2007 quy định chi tiết Luật Thương mại về hoạt động mua bán hàng hóa và các hoạt động liên quan trực tiếp đến mua bán hàng hóa của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam; Quyết định số 10/2007/QĐ-BTM ngày 21/5/2007 của Bộ Thương mại công bố lộ trình thực hiện hoạt động mua bán hàng hóa và các hoạt động liên quan trực tiếp đến mua bán hàng hóa và Thông tư số 09/2007/TT-BTM ngày 17/7/2007 hướng dẫn Nghị định số 23/2007/NĐ-CP ngày 12/02/2007.

mại và Luật Quản lý ngoại thương về hoạt động mua bán hàng hóa và các hoạt động liên quan trực tiếp đến mua bán hàng hóa của nhà đầu tư nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam làm cơ sở cho việc kiểm tra nhu cầu kinh tế minh bạch và phù hợp hơn.

Tương ứng với các quy định về MFN và Danh mục miễn trừ MFN theo Điều II GATS cũng như Danh mục miễn trừ MFN trong các Gói cam kết AFAS, Pháp lệnh đối xử tối huệ quốc và đối xử quốc gia trong thương mại quốc tế (2002) cùng với các quy định về MFN trong các văn bản luật chuyên ngành khác trở thành cơ sở cho việc vận dụng cam kết trong thực tiễn.

Về các nội dung cam kết khác, Việt Nam vẫn đang tiếp tục điều chỉnh, bổ sung những văn bản quy phạm pháp luật có liên quan để đáp ứng cơ chế giám sát thực thi khác nhau của từng thể chế như thông qua báo cáo định kỳ đối với WTO hay sử dụng ma trận đánh giá áp dụng cho các quốc gia thành viên, do Ban Thư ký ASEAN tổng hợp. Đó là quá trình mà pháp luật là một công cụ nhằm tuân thủ cam kết và thúc đẩy lợi ích mà Việt Nam đặt ra khi tham gia tiến trình AFAS.

3.2. Một số nhận xét và đề xuất

Như đã trình bày ở phần mở đầu, mục tiêu tự do hóa trong khuôn khổ AFAS đã được nêu trong Kế hoạch tổng thể xây dựng AEC; theo đó, AEC đặt ra các yêu cầu tự do hóa với cả 4 phương thức cung cấp dịch vụ. Vì trong Biểu cam kết đã loại trừ phương thức 4, mục tiêu của AEC Blueprint là đối với phương thức 1 và 2 không có hạn chế

nào, ngoại trừ các trường hợp có lý do hợp lý (như bảo vệ cộng đồng) và được sự đồng ý của tất cả các thành viên ASEAN trong từng trường hợp cụ thể; đối với phương thức 3 cho phép tỷ lệ góp vốn của các nhà đầu tư nước ngoài thuộc khu vực ASEAN trong các doanh nghiệp lên tới 70% vào năm 2015 đối với tất cả các lĩnh vực và từng bước loại bỏ các rào cản khác; thực tế rà soát và đánh giá cho thấy các nước ASEAN chưa đạt được mục tiêu này¹⁰.

Các Gói cam kết hiện tại trong AFAS đã hoàn tất; các quốc gia hướng đến Hiệp định Thương mại dịch vụ ASEAN (ATISA) đã được ký kết thay thế cho AFAS với hy vọng đây là bước đi mới trong tiến trình hội nhập về dịch vụ của ASEAN theo hướng mở cửa, tự do hóa hơn về dịch vụ¹¹. Dịch vụ phân phối từ đó cũng được trông đợi có những quy định giảm bớt các rào cản phân biệt đối xử với những nhà cung cấp dịch vụ, đồng thời đưa ra nền tảng pháp luật vững chắc và cơ chế minh bạch hơn cho thị trường dịch vụ phân phối trong khu vực. Như vậy, Việt Nam cần có những chuẩn bị nhất định cho pháp luật điều chỉnh ngành dịch vụ này, khi ATISA sử dụng phương pháp tiếp cận mới là chọn - bỏ thay vì chọn - cho như AFAS.

Dịch vụ phân phối là ngành dịch vụ quan trọng đối với bất kỳ nền kinh tế nào nhưng chưa được tự do hóa cao độ trong ASEAN. Trước đây, Hiệp định khung ASEAN về các ngành ưu tiên (2004) liệt kê 11 ngành không có dịch vụ phân phối, cho thấy mức độ quan tâm đến lĩnh vực này còn hạn chế. Đến AFAS, các quốc gia thành viên

10 Văn kiện Hiệp định khung ASEAN về dịch vụ (AFAS) và tóm tắt, Trung tâm WTO và hội nhập - Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, <http://aecvcci.vn/tin-tuc-n1634/van-kien-hiep-dinh-khung-asean-ve-dich-vu-afas-va-tom-tat.htm>, truy cập ngày 24/12/2019.

11 Hiệp định thương mại và dịch vụ ASEAN (ATISA), Trung tâm WTO và hội nhập - Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, <http://www.trungtamwto.vn/chuyen-de/13979-hiep-dinh-thuong-mai-dich-vu-asean-atisa>, truy cập ngày 24/12/2019.

đều giữ những hạn chế nhất định cho ngành và các phân ngành, thậm chí có phân ngành không được cam kết ở một số nước như Brunei chỉ cam kết đối với dịch vụ nhượng quyền thương mại, Indonesia chỉ cam kết dịch vụ bán buôn và bán hàng trực tiếp ở gói 9, đến gói 10 mới bổ sung thêm dịch vụ bán lẻ và nhượng quyền, Lào không cam kết dịch vụ bán lẻ, Myanmar không cam kết nhượng quyền ở gói 9, đến gói 10 mới bổ sung.

Đối với Việt Nam, mức độ mở cửa ngành và các phân ngành của dịch vụ phân phối qua các Gói cam kết theo lộ trình và cho đến Gói cam kết cuối cùng thứ 10 vẫn không mở hơn về mức độ cam kết. Mặc dù có thể nhận thấy, trong một số gói cam kết dịch vụ gần đây của AEC, mức độ cam kết của Việt Nam đã bắt đầu cao hơn so với WTO, phù hợp với mức độ mở cửa thực tế về dịch vụ của đất nước nhưng dịch vụ phân phối không nằm trong nhóm đó. Kết quả trong AFAS chỉ tương tự như những gì đã đàm phán đạt được trong WTO, nghĩa là vẫn duy trì ở mức ngang bằng cam kết trong WTO. Khi so sánh với một số nước khác

trong khu vực như Cambodia và Singapore, nhất là Singapore hầu như không có hạn chế nào về tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia ở cả 4 phân ngành trừ một số mặt hàng đối với dịch vụ đại lý và bán buôn cũng như các loại trừ các cam kết đã ký kết trong WTO đối với cam kết chung, Việt Nam vẫn chưa có sự cởi mở thị trường mang tính đột phá. Từ đó, hệ thống pháp luật cũng chưa có sự biến chuyển lớn nhằm tạo tiền đề và hành lang pháp lý cho việc thực thi cam kết rộng mở hơn. Mục tiêu mà các hiệp định thương mại tự do hướng đến là nhằm giảm bớt và loại bỏ rào cản thương mại; trong khi WTO chỉ thành công trong việc giảm bớt chứ chưa đạt được mức loại bỏ rào cản thương mại như trong các FTA, thì lẽ ra đàm phán và cam kết của các quốc gia thành viên AEC phải đạt được mục tiêu bản chất đó. Như vậy, trong nỗ lực mở cửa thị trường dịch vụ của mình, với những quan điểm thống nhất về hội nhập nói chung, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng tự do hóa làm nền tảng cho những thay đổi về tự do hóa dịch vụ phân phối về sau, nhằm đạt được lợi ích lâu dài trong khu vực ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Lao PDR, Myanmar, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam – Schedule of specific commitments for the 9th Package of Commitments under ASEAN Framework Agreement on Services.
2. Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Lao PDR, Myanmar, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam – List of MFN Exemptions for the 9th Package of Commitments under ASEAN Framework Agreement on Services.
3. Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Lao PDR, Myanmar, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam – Schedule of specific commitments for the 10th Package of Commitments under ASEAN Framework Agreement on Services.
4. Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Lao PDR, Myanmar, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam – List of MFN Exemptions for the 10th Package of Commitments under ASEAN Framework Agreement on Services.
5. World Trade Organization (2006), Part II - Schedule of Specific Commitments in Services List of Article II MFN Exemptions, WT/ACC/VNM/48/Add.2.