

TÌM HIỂU VỀ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ TRONG THƯƠNG MẠI DỊCH VỤ

Đình Thị Thanh Long*

Tóm tắt

Trong những năm gần đây, thương mại dịch vụ nổi lên như là một xu thế mới trong thương mại quốc tế. Mối quan hệ giữa thương mại dịch vụ và thương mại hàng hóa đã trở nên ngày càng rõ nét hơn với sự xuất hiện của chuỗi giá trị toàn cầu. Thương mại dịch vụ, một lĩnh vực mới, chiếm tỷ lệ tương đối nhỏ so với tổng kim ngạch thương mại hàng hóa, nhưng dường như bị kiểm soát chặt chẽ hơn cả về sản xuất và cung ứng dịch vụ, nhất là trong giai đoạn khủng hoảng kinh tế. Bài viết này sẽ: (i) xem xét sự cần thiết can thiệp của Chính phủ vào lĩnh vực thương mại dịch vụ; (ii) phân tích sự khác biệt giữa sự can thiệp của Chính phủ trong thương mại dịch vụ và thương mại hàng hóa; (iii) các nguyên tắc và hình thức Chính phủ can thiệp vào thương mại dịch vụ và kết luận. Đặc biệt, bài viết nhìn nhận các biện pháp can thiệp của Chính phủ, cho dù có mang lại ảnh hưởng tiêu cực lên thương mại dịch vụ, vẫn được hiểu là phục vụ lợi ích của công chúng, chứ không phải các biện pháp bảo hộ.

Từ khóa: Thương mại dịch vụ, sự can thiệp của Chính phủ, lợi ích công cộng, biện pháp bảo hộ

Mã số: 224.150116. Ngày nhận bài: 15/01/2016. Ngày hoàn thành biên tập: 18/02/2016. Ngày duyệt đăng: 18/02/2016.

Summary

Trade in service has demonstrated a prevalent trend in international trade arena in recent years. The complementarity between trade in goods and services has become more apparent, with the emergence of international supply chains. Service, a new form of trade with a relatively small part in comparison with the overall current trade, is likely to be imposed some strict measures, governing how service is produced and distributed, especially in economic downturn stages. This paper will: (i) highlight some reasons behind Government intervention in service; (ii) analyse the Government intervention in a separate discussion of trade in goods and trade in service; (iii) examine principles and measures that could be implemented in service intervention and conclusion. It should be noted that, a measure that deteriorates trade in service should also be viewed in the pursuance of public policy objectives rather than protectionist.

Key words: trade in service, Government's intervention, public interest, protectionist.

Paper No.224.150116. Date of receipt: 15/01/2016. Date of revision: 18/02/2016. Date of approval: 18/02/2016.

1. Sự cần thiết can thiệp của Chính phủ vào thương mại dịch vụ

Thương mại dịch vụ đóng vai trò quan trọng trong thương mại quốc tế và mức độ phát triển dịch vụ ở mỗi quốc gia khác nhau là hoàn toàn khác nhau, nên Chính phủ các nước can thiệp vào lĩnh vực thương mại dịch vụ vì

những mục đích khác nhau.

Thứ nhất, Chính phủ can thiệp vào lĩnh vực thương mại dịch vụ để bảo vệ lợi ích của công chúng (public interests). Theo quan điểm của các nhà kinh tế, Chính phủ thường can thiệp vào thị trường dịch vụ để đảm bảo tính hiệu quả cũng như sự công bằng. Cụ thể, Chính

* ThS, Học viện Ngân hàng; Email: longdtt@hvn.edu.vn

phủ thường khắc phục thất bại trên thị trường dịch vụ như là hiện tượng thông tin bất cân xứng (asymmetric information), cạnh tranh không lành mạnh (imperfect competition) và yếu tố ngoại biên (externalities).

Hiện tượng thông tin bất cân xứng diễn ra thường xuyên trên thị trường dịch vụ bởi tính vô hình của dịch vụ và người tiêu dùng khó có khả năng kiểm định chất lượng dịch vụ cho tới khi sử dụng. Ta hãy xem xét vị thế của hai chủ thể trong quá trình cung cấp và sử dụng dịch vụ. Bản thân nhà cung ứng dịch vụ tự mình có thông tin tốt hơn, và họ cũng không mong muốn cung cấp thêm thông tin hữu ích cho khách hàng sẽ tốn thêm chi phí và giữ lợi thế thương mại cho riêng mình. Người tiêu dùng thì lại thiếu kiến thức chuyên môn và thông tin kỹ thuật về dịch vụ mà họ có thể sử dụng. Kết quả là, sự lựa chọn của người tiêu dùng được căn cứ dựa trên thông tin không đầy đủ, và hiển nhiên là bất lợi thuộc về người tiêu dùng. Nếu người tiêu dùng liên tục sử dụng dịch vụ của một nhà cung cấp, hoặc sử dụng một dịch vụ từ nhiều nhà cung cấp khác nhau, người tiêu dùng có cơ hội tiếp cận thông tin lựa chọn dịch vụ tốt hơn, nhưng cơ hội không nhiều do bị hạn chế của ngân sách. Bên cạnh đó, liên tục sử dụng dịch vụ cũng không phải là biện pháp hữu hiệu khiến cho các nhà cung ứng dịch vụ có phản ứng tốt hơn hoặc cung cấp thông tin nhiều hơn cho khách hàng. Cho dù những năm gần đây, nhiều nhà cung cấp dịch vụ đã có cam kết nâng cao chất lượng dịch vụ theo đòi hỏi của quy luật cạnh tranh như chú trọng tới uy tín, hình ảnh doanh nghiệp, dịch vụ khách hàng, thương hiệu, thủ tục giải quyết khiếu nại cho khách hàng, nhưng hầu như các nhà cung cấp không chấp nhận những hoạt động gây rủi ro cao cho chính mình (Pelkmans, 2006). Mặt khác, thông tin bất cân xứng nhiều khi cũng là vấn đề cho nhà cung ứng dịch vụ khi khách hàng lại nắm

giữ thông tin cá nhân. Ví dụ như thị trường bảo hiểm nhân thọ, người bảo hiểm sẽ chịu trách nhiệm về những tổn thất xảy ra cho người được bảo hiểm nhân thọ. Nếu các thông tin về sức khỏe của người được bảo hiểm không được công bố trung thực, hiện tượng “rủi ro đạo đức” dễ xảy ra và lúc này người cung cấp bảo hiểm chịu rủi ro về phía mình.

Cạnh tranh không lành mạnh là một ví dụ khác về thất bại của thị trường dịch vụ. Các dịch vụ cung cấp qua mạng lưới như bưu chính, viễn thông, phân phối điện, dịch vụ vận tải đường sắt, môi trường... được hưởng lợi thế theo tính kinh tế nhờ quy mô nên chỉ cần một vài nhà cung cấp đã có khả năng đáp ứng được nhu cầu thị trường. Với đặc tính này, các nhà cung cấp vô hình tạo nên độc quyền tự nhiên và kết quả là việc cung ứng thấp hơn nhu cầu và giá dịch vụ được hình thành cao hơn chi phí cận biên. Vai trò của Chính phủ là làm thế nào cho càng nhiều nhà cung cấp dịch vụ tham gia, khắc phục hiện tượng độc quyền.

Các yếu tố ngoại biên tích cực và tiêu cực cũng ảnh hưởng tới thị trường dịch vụ do giá dịch vụ không phản ánh đúng chi phí thực tế cũng như phục vụ lợi ích người tiêu dùng, ảnh hưởng trực tiếp tới việc tiêu dùng nhiều hay ít dịch vụ. Vai trò của Chính phủ là tăng yếu tố tích cực và giảm yếu tố tiêu cực. Ô nhiễm môi trường do nhiều phương tiện lưu thông trên đường phố hoặc do số lượng khách du lịch gia tăng là yếu tố ngoại biên tiêu cực. Trái lại việc mở rộng mạng lưới dịch vụ viễn thông, tăng đầu tư vào giáo dục và tiêm chủng dự phòng là yếu tố ngoại biên tích cực.

Nhiều khi Chính phủ can thiệp vào thị trường dịch vụ để tạo sự công bằng. Dịch vụ như y tế, giáo dục là các yếu tố đầu vào cho phát triển nguồn nhân lực, nên được hướng tới như các mục tiêu xã hội của Chính phủ. Ngoài ra, sự công bằng cũng được phổ biến như dịch

vụ nghe nhìn, bưu chính, vận tải, cung cấp năng lượng và nước sạch với chi phí có thể chi trả được cho cư dân ở các vùng sâu, vùng xa, bị ngăn cách bởi vị trí địa lý.

Thứ hai, Chính phủ can thiệp vào lĩnh vực dịch vụ do yếu tố chính trị: Các lý thuyết kinh tế về vai trò điều tiết của Chính phủ, ngoài việc can thiệp phục vụ cho mục đích chung của nền kinh tế, thêm vào đó, Chính phủ cũng phải quan tâm tới lợi ích của các nhóm (special interest groups). Vẫn biết lợi ích nhóm có thể gây ra thất bại thị trường, mang lại thuận lợi cho một nhóm cụ thể nào trong nền kinh tế, nhưng thông thường là những ưu đãi cho nhà sản xuất trong nước bởi các lý do sau:

Việc chú trọng tới lợi ích nhóm sẽ giảm thiểu rủi ro và nhận được ủng hộ nhiều hơn cho các Đảng phái khi tranh cử. Thương mại hàng hóa được điều tiết rõ ràng qua thuế quan, Chính phủ không thể ưu ái nhà sản xuất trong nước hay nhà đầu tư nước ngoài trong cùng ngành nghề. Nhưng thương mại dịch vụ thì hoàn toàn khác bởi chính sách, công cụ áp dụng trong lĩnh vực thương mại dịch vụ có thể không rõ ràng. Điều này cho phép Chính phủ có động cơ hỗ trợ khu vực trong nước nhằm đạt được thỏa hiệp và ủng hộ về chính trị.

Dịch vụ với đặc tính vô hình, đa dạng, thường xuyên cần được kiểm soát ngay từ khâu cung ứng cho thấy can thiệp trong lĩnh vực dịch vụ không những phức tạp mà còn không dễ dàng gì khi tiếp cận các tiêu chí cơ bản. Việc can thiệp của Chính phủ có thể che giấu chủ ý ban đầu của Chính phủ, nhất là những ngành cần kiểm soát chặt để đảm bảo an toàn vĩ mô và phát triển nguồn nhân lực.

Việc giám sát chất lượng dịch vụ thì vô cùng phức tạp, trong khi cơ quan giám sát, người giám sát có thể ít kinh nghiệm hoặc ít thông tin hoặc nhiều khi vô tình làm sai lệch lợi ích

của công chúng, nên can thiệp của Chính phủ sẽ giảm thiểu sai sót từ phía cơ quan thực thi chính sách.

Các lĩnh vực dịch vụ cần phải đảm bảo tính công bằng, nhưng người tiêu dùng thực sự vẫn muốn sử dụng và ủng hộ dịch vụ từ nhà sản xuất trong nước. Nếu lợi ích của nhà cung ứng dịch vụ không còn được hỗ trợ từ Chính phủ, thì chi phí sẽ tăng và chất lượng dịch vụ sẽ giảm, ảnh hưởng tới lòng tin của cư dân vào bộ máy chính quyền.

Thứ ba, Chính phủ bắt buộc can thiệp vào lĩnh vực thương mại dịch vụ liên quan tới một số loại hình dịch vụ là hàng hóa công cộng.

Trước đây, một số loại hình dịch vụ như xây dựng cơ sở hạ tầng, dịch vụ xã hội, an ninh quốc phòng (dịch vụ công cộng) được Chính phủ cung cấp trực tiếp cho công chúng, dưới hình thức độc quyền. Những thập kỷ gần đây, với các cam kết trong lĩnh vực thương mại hàng hóa và thương mại dịch vụ, Chính phủ các nước dần chuyển từ vai trò của người sản xuất dịch vụ công cộng sang vai trò giám sát, cho phép khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn vào lĩnh vực dịch vụ công cộng. Tuy nhiên, Chính phủ vẫn giữ vai trò giám sát và can thiệp càng chặt chẽ khi quá trình tư nhân hóa và mở cửa các thị trường dịch vụ này ngày càng phổ biến, do tính đặc thù của nó.

Thứ tư, vai trò của Chính phủ vào lĩnh vực thương mại dịch vụ càng gia tăng khi đối mặt với khủng hoảng

Thực tế cho thấy, trong và sau khủng hoảng, kinh tế suy thoái càng củng cố vai trò của Chính phủ sử dụng các biện pháp phi thuế quan đối với thương mại hàng hóa và can thiệp của Chính phủ với thương mại dịch vụ. Và khu vực tài chính chứng kiến sự can thiệp của Chính phủ rõ ràng nhất. Các nghiên cứu học thuật cũng chỉ ra nguyên nhân ban đầu và cơ bản của

khủng hoảng tài chính thế giới gần đây là do những yếu kém mang tính thể chế trong giám sát hệ thống tài chính ở mỗi quốc gia, đi kèm với quá trình tự do hóa tài chính diễn ra tương đối mở ở nhiều nước đã đặt hệ thống tài chính các nước trong hiện trạng lầy nhĩm. Để đối phó với khủng hoảng, ngay lập tức, Chính phủ các nước phát triển đã sử dụng các gói cứu trợ, cho vay đặc biệt với các định chế tài chính lớn (Baldwin and Evenett, 2010). Phải công nhận rằng các biện pháp can thiệp kịp thời hoàn toàn theo đúng mục tiêu vừa ngăn chặn đà đổ vỡ hệ thống tài chính, khôi phục chức năng hoạt động của thị trường tài chính, bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính và tái lập lại ổn định khu vực tài chính trên toàn thế giới.

2. Sự khác biệt giữa can thiệp Chính phủ trong thương mại dịch vụ và thương mại hàng hóa

Đã từ lâu, thương mại hàng hóa và thương mại dịch vụ có mối quan hệ hai chiều, hỗ trợ nhau cùng phát triển. Dịch vụ vận chuyển và logistics được coi là cực kỳ quan trọng ảnh hưởng trực tiếp tới thương mại hàng hóa, trong khi truyền thông, bảo hiểm, ngân hàng cũng là những ngành dịch vụ hỗ trợ kèm theo. Các dịch vụ như phân phối, hậu mãi, bảo hành... cũng góp phần bổ sung cho giá trị gia tăng của hàng hóa. Về nguyên tắc, thương mại hàng hóa và thương mại dịch vụ cũng đều dựa theo nguyên tắc chung của hội nhập quốc tế. Song trên thực tế, các biện pháp quản lý thương mại dịch vụ được nghiên cứu khác biệt với thương mại hàng hóa ở các mặt:

Thứ nhất, khả năng áp dụng và đánh thuế tính trên giá trị dịch vụ là khó thực hiện. Trong tất cả các trường hợp, nhân viên hải quan không thể tận mắt chứng kiến dịch vụ “di chuyển qua khỏi biên giới”, và giá trị dịch vụ chỉ được biết sau khi các dịch vụ có liên quan được sản xuất hoặc tiêu thụ (Hoekman and Primo Braga,

1997). Do đó, về mặt kỹ thuật, Chính phủ các nước không thể áp dụng các biện pháp thuế quan trong thương mại dịch vụ.

Thứ hai, các biện pháp hạn chế dịch vụ chủ yếu được thực hiện trên lãnh thổ nước sở tại, ở bên trong biên giới (behind the border). Các loại hình dịch vụ có thể được cung cấp bởi bốn phương thức khác nhau (modes of supply). Trong đó, có phương thức chỉ yêu cầu sự di chuyển qua biên giới của dịch vụ (mà không có sự di chuyển của nhà cung cấp) hoặc sự di chuyển qua biên giới của nhà cung cấp (mà không có sự di chuyển của dịch vụ). Do đó, việc quản lý nhập khẩu dịch vụ tại biên giới (at the border) như đối với thương mại hàng hóa là không khả thi.

Thứ ba, các biện pháp áp dụng cho thương mại dịch vụ thường được áp dụng cho cả hàng hóa (loại hình dịch vụ) và nhà sản xuất (người cung ứng dịch vụ). Đây là điểm khác biệt lớn khi quản lý thương mại hàng hóa và thương mại dịch vụ. Các biện pháp quản lý thương mại hàng hóa chỉ áp dụng cho mỗi hàng hóa di chuyển ra khỏi biên giới một quốc gia. Trong khi thương mại dịch vụ, quá trình sản xuất thường kèm với tiêu thụ, nhà cung ứng dịch vụ phải hiện diện thương mại ở nước nhập khẩu dịch vụ, nên quản lý thương mại dịch vụ sử dụng cho cả hai đối tượng người cung ứng và dịch vụ.

3. Các nguyên tắc và hình thức Chính phủ can thiệp vào thương mại dịch vụ

3.1. Các nguyên tắc can thiệp

Ngay từ những dòng đầu tiên của Hiệp định chung về thương mại dịch vụ (GATS) đã thừa nhận quyền của mỗi quốc gia thành viên trong việc quản lý, điều chỉnh và cung cấp dịch vụ trên lãnh thổ của từng quốc gia nhằm đạt được mục tiêu chính sách quốc gia. Điều này cho phép chính sách về thương mại dịch vụ vẫn do Chính phủ của từng quốc gia quyết định.

Do đó, so với thương mại hàng hóa, Chính phủ có thể áp dụng nhiều biện pháp can thiệp hơn trong thương mại dịch vụ. Tuy nhiên, các biện pháp can thiệp phải nằm trong khuôn khổ các nguyên tắc tham gia WTO theo hai nhóm nghĩa vụ sau:

Các nguyên tắc chung mà các quốc gia thành viên phải tuân thủ: là các cam kết về tính khách quan, công bằng, không tạo ra rào cản trong thương mại dịch vụ. Các nghĩa vụ chung này áp dụng cho tất cả các quốc gia thành viên và các lĩnh vực dịch vụ.

Nghĩa vụ đối xử tối huệ quốc - MFN (Điều II): đòi hỏi mỗi quốc gia thành viên phải đối xử như nhau với các nhà cung cấp đến từ các nước thành viên khác nhau về tất cả các vấn đề. Nguyên tắc MFN cho phép hai ngoại lệ theo cam kết riêng của từng nước trong WTO và theo các thỏa thuận khu vực hoặc các Hiệp định thương mại tự do cho một số ngành dịch vụ và trong một thời hạn nhất định.

Nghĩa vụ minh bạch hóa (Điều III): mỗi nước thành viên phải công bố công khai các quy định trong lĩnh vực dịch vụ và phải thiết lập các Điểm hỏi đáp để cung cấp thông tin cho các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài.

Các nghĩa vụ liên quan đến doanh nghiệp dịch vụ độc quyền (Điều VIII): GATS quy định các nước thành viên phải thiết lập các thủ tục hành chính và nguyên tắc tổ tụng minh bạch, khách quan đối với hoạt động của các nhà cung cấp dịch vụ độc quyền để không thể lạm dụng vị trí độc quyền của họ tiến hành hoạt động trái với các cam kết trên lãnh thổ của nước thành viên đó.

Các cam kết cụ thể: do có sự chênh lệch hiện tại về trình độ phát triển của các quy định về dịch vụ tại các nước khác nhau, mỗi nước thành viên có các cam kết riêng về từng ngành dịch vụ trong Biểu cam kết, tựu trung lại là hai

vấn đề: tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia với các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài.

Cam kết tiếp cận thị trường (Điều XVI): Nguyên tắc tiếp cận thị trường cho phép các nhà cung cấp dịch vụ đến từ các quốc gia thành viên khác được phép gia nhập thị trường dịch vụ nội địa ở các mức độ nhất định. Cam kết mở cửa thị trường được áp dụng với từng ngành dịch vụ, với các mức độ mở cửa khác nhau tùy thuộc vào kết quả đàm phán. Mở cửa thị trường cũng đề cập tới các điều kiện có tính ràng buộc, hạn chế đối với nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài về: (i) số lượng nhà cung cấp dịch vụ, số lượng hoạt động dịch vụ được phép cung cấp, số lượng nhân viên nước ngoài tham gia; (ii) giá trị của các hoạt động dịch vụ được phép thực hiện; (iii) hình thức pháp lý của nhà cung cấp dịch vụ; (iv) mức độ vốn góp trong liên doanh.

Cam kết đối xử quốc gia (Điều XVII): nguyên tắc đối xử quốc gia đòi hỏi mỗi nước thành viên phải dành cho dịch vụ và người cung cấp dịch vụ của các nước thành viên khác sự đối xử không kém thuận lợi hơn so với đối xử mà nước thành viên đó áp dụng cho dịch vụ và nhà cung cấp dịch vụ của nước mình. Bản chất của cam kết đối xử quốc gia là những điều kiện, hạn chế mà một nước thành viên áp dụng đối với nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài theo cách kém ưu đãi hơn hoặc không bình đẳng với các nhà cung cấp dịch vụ trong nước, hay còn gọi là cam kết ngoại lệ với nguyên tắc đối xử quốc gia. Trên cơ sở nghĩa vụ chung và các cam kết ngoại lệ, các nước thành viên sẽ quy định cam kết nội địa cụ thể cho từng ngành, phân ngành dịch vụ.

Điều lưu ý là, nội dung của nguyên tắc đối xử quốc gia không khác biệt giữa thương mại hàng hóa và thương mại dịch vụ. Nhưng cam kết đối xử quốc gia giữa các nước thành viên là khác nhau về mức độ thực hiện nguyên tắc.

Trong thương mại hàng hóa, các nước thành viên đã đàm phán song phương và đa phương để có sự thỏa thuận về đối xử quốc gia ở mức độ hầu như tuyệt đối cho hầu hết các loại hàng hóa về thuế, phí, các quy định và điều kiện thương mại... Trái lại, nguyên tắc đối xử quốc gia áp dụng rất hạn chế trong thương mại dịch vụ. Cam kết mở cửa thương mại dịch vụ còn dè dặt, có nhiều hạn chế trong từng ngành, phân ngành dịch vụ và ở từng nước thành viên.

3.2. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ trong lĩnh vực thương mại dịch vụ

Chính phủ các nước có thể sử dụng nhiều biện pháp can thiệp vào lĩnh vực thương mại dịch vụ, căn cứ theo cơ cấu dịch vụ và tầm quan trọng của ngành dịch vụ đối với nền kinh tế trong nước, cam kết về mức độ mở cửa thị

trường dịch vụ. *Thực tế cho thấy, các biện pháp can thiệp, cho dù có tác động tiêu cực tới thương mại dịch vụ, làm tăng chi phí cung cấp dịch vụ khi gia nhập hoặc hoạt động trên thị trường, không được nhìn nhận như biện pháp bảo hộ. Mà trái lại, như đã phân tích ở phần 1, Chính phủ luôn can thiệp vào thương mại dịch vụ để bảo vệ lợi ích của công chúng.*

Các biện pháp tác động vào sự gia nhập vào thị trường và cung cấp dịch vụ

Francois và Hoekman (2010) phân chia can thiệp của Chính phủ căn cứ theo tác động của sự can thiệp đối với nhà cung cấp dịch vụ trong nước và nước ngoài trên nguyên tắc phân biệt đối xử kể từ khi nhà cung cấp gia nhập thị trường cho tới khi chính thức hoạt động (Bảng 1).

Bảng 1: Ví dụ về các biện pháp can thiệp của Chính phủ vào sự gia nhập thị trường và cung cấp dịch vụ

Nguyên tắc	Gia nhập thị trường	Cung cấp dịch vụ
Không phân biệt đối xử	Cho phép ba nhà cung cấp dịch vụ điện thoại di động được phép hoạt động trên lãnh thổ	Các ngân hàng thương mại phải thỏa mãn yêu cầu về vốn điều lệ
Phân biệt đối xử	Quy định số lượng nhân viên quản lý người nước ngoài cho mỗi chi nhánh; tỷ lệ vốn cổ phần của nhà đầu tư trong nước;	Chi nhánh công ty bảo hiểm nước ngoài chỉ được phép kinh doanh một số loại hình dịch vụ; kiểm soát giá

Nguồn: Francois and Hoekman (2010).

Việc phân chia theo tác động của can thiệp tới việc gia nhập và hoạt động trên thị trường đã đề cập tới tất cả các loại hình can thiệp của Chính phủ trên thị trường dịch vụ. Có thể dễ dàng nhận thấy mục đích của việc phân nhóm. Nhóm biện pháp liên quan tới việc gia nhập thị trường chủ yếu là các biện pháp hạn chế số lượng nhà cung cấp, do đó hạn chế số lượng dịch vụ cung ứng ở mỗi mức giá. Nhóm biện pháp quản lý hoạt động nhằm mục đích tăng chi phí hoạt động, và kết quả là, dịch vụ được cung ứng ra ở mức giá cao hơn.

Nguyên tắc phân biệt đối xử được áp dụng khi gia nhập thị trường và trong quá trình hoạt động giúp bảo hộ nhà cung cấp trong nước với bất lợi thuộc về phía nước ngoài. Nhưng nguyên tắc phân biệt đối xử nhiều khi nên hiểu là sự hạn chế cạnh tranh nói chung trong những nhà cung cấp, chứ không phải phân biệt đối xử giữa nhà cung cấp trong nước với nước ngoài, như áp dụng với thương mại hàng hóa. Do đó, nếu như nguyên tắc phân biệt đối xử bị bãi bỏ, thì vẫn có những ngành dịch vụ chỉ có một số nhà cung cấp nhất định mới được phép hoạt động. Hay

nói cách khác, mặc dù không hề có ưu ái gì cho nhà cung cấp trong nước, cho dù là nhà cung cấp trong nước hay nước ngoài, sự gia nhập thị trường vẫn bị hạn chế tương đối.

Các biện pháp thường xuyên được sử dụng

Hoekman and Primo Braga (1997) lại phân chia các biện pháp can thiệp theo bốn nhóm biện

pháp đang được sử dụng hiện hành, chứ không chú trọng vào hậu quả của các biện pháp can thiệp (Bảng 2). Copeland and Mattoo (2008) cũng tuân thủ theo các phân chia như vậy, nhưng hướng tiếp cận và tên gọi theo các biện pháp phi thuế quan được áp dụng cho thương mại hàng hóa, nhấn mạnh tới việc phân biệt đối xử và gây hậu quả kinh tế, ảnh hưởng tới giá.

Bảng 2: Các biện pháp can thiệp thường xuyên được sử dụng

Tên nhóm biện pháp	Mô tả, ví dụ
<p>1. Hạn ngạch, hàm lượng nội địa và quy định cấm (Quotas, local content and prohibitions)</p>	<p>- Hạn chế định lượng Các quy định hạn chế về định lượng như hạn ngạch thường được sử dụng để hạn chế nhà cung cấp dịch vụ chứ không phải là hạn chế dịch vụ. Ví dụ: Các hiệp định song phương điều chỉnh dịch vụ hàng không theo UNCTAD Liner Code. Hiệp định song phương quy định cụ thể hãng hàng không của hai nước được khai thác tuyến đường với số chuyến bay, số lượng hành khách trong một khoảng thời gian nhất định. Ngoài ra cho phép hãng hàng không của nước thứ ba cũng được phép khai thác tuyến đường bay theo một tỷ lệ quy định.</p> <p>- Quy định về tỷ lệ nội địa hóa Một số lĩnh vực dịch vụ được Chính phủ duy trì tình trạng độc quyền cho nhà cung cấp dịch vụ trong nước, đặc biệt trong giai đoạn đầu mở cửa với những lĩnh vực dịch vụ liên quan tới ổn định vĩ mô (dịch vụ tài chính ngân hàng), đảm bảo sự công bằng cho dân cư sinh sống ở những vùng khó khăn (dịch vụ bưu chính viễn thông)...</p> <p>- Quy định cấm, hạn chế cung cấp dịch vụ Cấm các loại hình dịch vụ và hàng hóa giữa hai quốc gia khi có lệnh trừng phạt kinh tế, cấm vận.</p>
<p>2. Nhóm công cụ liên quan tới yếu tố giá dịch vụ (Price - based instruments)</p>	<p>- Lệ phí Nếu thuế quan là biện pháp được sử dụng cơ bản ảnh hưởng tới thương mại hàng hóa, thì lệ phí đóng vai trò giống như thuế quan trong thương mại dịch vụ, áp dụng khi các thể nhân cung cấp dịch vụ di chuyển ra khỏi biên giới quốc gia. Ví dụ: lệ phí làm visa, lệ phí sân bay khi máy bay hạ cánh, lệ phí cảng biển khi tàu neo đậu nhận/ dỡ hàng... Ở nhiều nước, tuy các khoản lệ phí thấp, nhưng Chính phủ các nước thường sử dụng biện pháp hạn chế nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài, kèm với chính sách hạn chế nhập cư, đã thực sự thiết lập nên rào cản hoàn hảo cho việc gia nhập thị trường.</p>

	<p>- Kiểm soát giá</p> <p>Kiểm soát giá là việc cơ quan của Chính phủ đặt ra mức giá áp dụng cho một ngành hay một sản phẩm. Kiểm soát giá thường liên quan tới các ngành dịch vụ được cung cấp bởi khu vực nhà nước hoặc độc quyền. Kiểm soát giá thường đi kèm với các biện pháp hạn chế định lượng nhằm mục đích áp đặt mức giá phải thấp hơn mức giá độc quyền, trong trường hợp nhà cung cấp dịch vụ cụ thể có sức mạnh thị trường.</p> <p>Ví dụ: Chính phủ có thể đề ra mức giá tối thiểu, mức giá đối đa, quy định hoặc công thức áp dụng tính giá chung... và thường áp dụng trong ngành dịch vụ bưu chính viễn thông, tài chính, ngân hàng, hàng không.</p>
<p>3. Quy định về tiêu chuẩn, hệ thống giấy phép, đấu thầu (Standard, licencing and procurement)</p>	<p>- Quy định về tiêu chuẩn, giấy phép cung cấp dịch vụ</p> <p>Hầu hết các quốc gia, Chính phủ hoặc cơ quan quản lý chuyên ngành đều có quy định về tiêu chuẩn, giấy phép khi kinh doanh dịch vụ, nhất là các loại hình dịch vụ chuyên nghiệp (dịch vụ tư vấn, y tế, kế toán, kiểm toán...). Dịch vụ vận tải phải tuân thủ theo quy định về xả khí thải gây ô nhiễm môi trường... Thông qua các quy định hệ thống tiêu chuẩn, giấy phép sẽ làm cho giá dịch vụ tăng lên, hạn chế các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài gia nhập thị trường.</p> <p>- Quy định đấu thầu</p> <p>Các văn bản pháp lý điều chỉnh hoạt động đấu thầu cũng có thể tạo ra sự phân biệt đối xử, ưu ái hơn với nhà thầu trong nước</p> <p>Ví dụ: Theo luật đấu thầu mua sắm của Mỹ, Chính phủ có thể dành ra 6% giá trị thầu cho nhà cung ứng hàng hóa dịch vụ trong nước; 12% giá trị thầu cho doanh nghiệp vừa và nhỏ có trụ sở ở vùng lãnh thổ có tỷ lệ thất nghiệp cao; 50% giá trị thầu đối với gói mua sắm phục vụ an ninh quốc phòng. Có nước không công bố tiêu chí cụ thể phân biệt nhà thầu trong nước với nước ngoài, nhưng quy định bất thành văn, chỉ nhà thầu trong nước được tiếp cận dịch vụ kế toán và quảng cáo.</p>
<p>4. Phân biệt đối xử khi nhà cung cấp tiếp cận kênh phân phối hệ thống (Discriminatory access to distribution networks)</p>	<p>Các nhà cung cấp dịch vụ mới gia nhập thị trường đều cần hệ thống kênh phân phối sẵn có. Việc hạn chế nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài tiếp cận kênh phân phối sẵn có thể hiện rõ ràng sự phân biệt đối xử.</p> <p>Ví dụ: nhà cung cấp dịch vụ viễn thông nước ngoài phải tự xây dựng cơ sở hạ tầng riêng chứ không được cung cấp dịch vụ trực tiếp trên mạng lưới sẵn có.</p>

(Nguồn: Copeland and Mattoo (2008)).

Các biện pháp can thiệp của Chính phủ phục vụ lợi ích của công chúng

Bảng 3 mô tả các ngành dịch vụ mà Chính phủ có thể chú trọng để khắc phục khuyết tật thị trường và đảm bảo sự công bằng.

Bảng 3: Các ví dụ về cung ứng dịch vụ của Chính phủ phục vụ lợi ích công chúng

Mục tiêu	Các biện pháp can thiệp
<p>1. Đảm bảo sự tiếp cận công bằng</p> <ul style="list-style-type: none"> - Chính phủ luôn theo đuổi mục tiêu công bằng để mọi công dân có thể tiếp cận dịch vụ giáo dục và chăm sóc sức khỏe với mức chi phí thấp, thậm chí là miễn phí. - Trong lĩnh vực giao thông và bưu chính viễn thông, Chính phủ cũng mong muốn người dân ở các vùng sâu, xa cũng được tiếp cận dịch vụ, không tính đến yếu tố lợi nhuận. 	<ul style="list-style-type: none"> - Chương trình hỗ trợ chéo: Chính phủ sẽ lấy nguồn thu từ các vùng có lợi nhuận để tái đầu tư vào các vùng kém phát triển hoặc cho những công dân cần hỗ trợ tài chính. - Hệ thống cấp phép được ban hành đảm bảo nghĩa vụ cung cấp dịch vụ chung (như yêu cầu các bệnh viện công phải miễn phí dịch vụ cho một nhóm bệnh nhân nhất định).
<p>2. Bảo vệ người tiêu dùng</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hạn chế hiện tượng thông tin bất cân xứng (asymmetric information) trong các loại hình dịch vụ mang tính chuyên nghiệp: tài chính, y tế... - Cho phép người tiêu dùng dịch vụ có thông tin đánh giá chất lượng và độ an toàn của dịch vụ. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quy định các biện pháp an toàn và yêu cầu kỹ thuật tương ứng với từng lĩnh vực dịch vụ - Thiết lập các quy định công khai về chi phí, rủi ro, hiệu ứng phụ... đảm bảo cho người tiêu dùng có thể ra quyết định với thông tin được công bố - Cung cấp chương trình đào tạo và giáo dục mang tính minh bạch - Yêu cầu bảo hiểm trách nhiệm bắt buộc (bảo hiểm trách nhiệm của bác sỹ).
<p>3. Hạn chế tác động xấu từ môi trường bên ngoài và yếu tố ngoại biên (externalities)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hạn chế ô nhiễm môi trường và ô nhiễm tiếng ồn từ phương tiện giao thông - Cải thiện ô nhiễm môi trường sống, môi trường tự nhiên và hạn chế cạn kiệt tài nguyên từ hoạt động du lịch, nhất là du lịch sinh thái... 	<ul style="list-style-type: none"> - Quy định hạn chế, phân loại phương tiện giao thông vào cuối tuần, ban đêm, vùng dân cư dễ bị tổn thương do tiếng ồn - Thông qua luật xây dựng và luật môi trường - Chương trình hỗ trợ, đánh thuế để có nguồn vốn tài trợ cho bảo tồn, tu sửa di tích văn hóa
<p>4. Ổn định kinh tế vĩ mô</p> <p>Hệ thống tài chính của một quốc gia được coi là ngành dịch vụ dễ bị tổn thương và bất ổn, lan truyền từ định chế tài chính này sang định chế tài chính khác; từ khu vực tài chính sang khu vực nền kinh tế thực; bóp méo tín hiệu thị trường và chu chuyển vốn từ nơi cần vốn tới nơi thiếu vốn</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Quy định an toàn tài chính: quy định vốn điều lệ tối thiểu, tỷ lệ dự trữ bắt buộc... - Yêu cầu đa dạng hóa tài sản để hạn chế rủi ro tiềm tàng: mức độ cho vay tối đa cho một khách hàng, ngành kinh tế... - Tuân thủ chế độ báo cáo tài chính, báo cáo lưu chuyển tiền tệ, báo cáo trạng thái dòng tiền, ngoại tệ...
<p>5. Phòng chống hiện tượng lũng đoạn thị trường và độc quyền</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hạn chế hiện tượng độc quyền tự nhiên đối với các ngành dịch vụ cung cấp qua mạng lưới 	<ul style="list-style-type: none"> - Quy định hạn chế thị phần, phân đoạn hoặc chia nhỏ gói dịch vụ cho nhiều nhà cung cấp tham gia - Kiểm soát giá - Thiết lập tiêu chuẩn kỹ thuật theo yêu cầu của Chính phủ

(Nguồn: World Trade Organization (WTO) (2005a))

4. Kết luận

Bài viết đã giới thiệu tổng quan về mặt lý thuyết vai trò can thiệp của Chính phủ trong lĩnh vực thương mại dịch vụ. Bài viết đã phân tích lý do tại sao Chính phủ cần phải can thiệp, sự khác biệt giữa can thiệp của Chính phủ với hai loại hình thương mại hàng hóa và thương mại dịch vụ, các nguyên tắc cần tuân thủ và biện pháp can thiệp. Nội dung bài viết cũng nhìn nhận việc can thiệp của Chính phủ nhằm mục đích bảo vệ quyền lợi của công chúng, chứ không phải mục đích bảo hộ nền kinh tế.

Tuy nhiên, trên thực tế, hành động hạn chế thương mại dịch vụ của một nước có thể châm ngòi cho hàng loạt các biện pháp trả đũa tương tự ở các nước khác, kéo theo hàng loạt các nước khác tham gia, đe dọa tới sự tự do hóa thương mại và dịch vụ. Hình thức can thiệp, loại hình cung cấp dịch vụ nào được Chính phủ các nước sử dụng phổ biến trên thực tế, hậu quả của can thiệp về mặt kinh tế và tác động tới sự tự do hóa thương mại là những vấn đề cần được xem xét trong các nghiên cứu tiếp theo.

Tài liệu tham khảo

1. Baldwin, R. E. and Evenett, S. (eds.), 2010, *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, London, Centre for Economic Policy Research.
2. Copeland, B. R. and Mattoo, A., 2008, *The Basic Economics of Services Trade*, in Mattoo, A., Stern, R. M. and Zanini, G. (eds.), *Handbook of International Trade in Services*, Oxford University Press.
3. Francois, J. and Hoekman, B., 2010, *Services Trade and Policy*, *Journal of Economic Literature* 48(3): 642 - 692.
4. Hoekman, B. and Primo Braga, C. A., 1997, *Protection and Trade in Services: A Survey*, Washington, D.C., World Bank, Policy Research Working Paper 1747.
5. Martin Roy, 2015, *Charting the evolving landscape of services trade policies: Recent Patterns of Protection and Liberalization*, Staff Working Paper ERSD-2015-08.
6. Pelkmans, J., 2006, *European Integration: Methods and Economic Analysis*, Harlow, Pearson Education Limited.
7. WTO, General Agreement on Trade in Services
8. WTO, 2015, World Trade Report 2012.