

## CÁC QUY ĐỊNH TRONG NƯỚC VÀ TỰ DO HOÁ THƯƠNG MẠI DỊCH VỤ

**V**iệc trao đổi trong lĩnh vực dịch vụ khác xa so với thương mại hàng hoá, bị tác động bởi nhiều quy định pháp lý trong nước. Nhiệm vụ trọng tâm trong đàm phán thương mại đa phương là xây dựng các quy tắc nhằm đảm bảo rằng những quy định pháp luật đó sẽ hỗ trợ chứ không cản trở tự do hoá thương mại. Một nguyên tắc cơ bản, nghĩa vụ đối xử quốc gia đòi hỏi các quy định pháp luật không phân biệt đối xử theo hướng có hại cho người nước ngoài. Tuy nhiên, thương mại có thể bị ngăn cản thậm chí bởi các quy định không có sự phân biệt đối xử, chẳng hạn như một số yêu cầu về tiêu chuẩn và cấp phép và do thiếu các quy định khuyến khích cạnh tranh. Mặc dù gần đây đã có nhiều đề xuất quan trọng nhằm khắc phục

những tồn tại trong lĩnh vực kế toán và viễn thông, các quy tắc chung về quy định pháp luật trong nước trong Hiệp định chung về Thương mại Dịch vụ (GATS) vẫn còn yếu. Khi chúng ta tiến tới vòng đàm phán tiếp theo về dịch vụ, câu hỏi đặt ra liệu có phải cách tốt nhất là tiếp tục dựa vào các sáng kiến theo từng ngành hay có thể áp dụng một cách tiếp cận tổng quát hơn.

Sự đa dạng của lĩnh vực dịch vụ và khó khăn trong việc đề ra các quy tắc chung thích hợp về mặt chính sách có xu hướng khuyến khích cách tiếp cận theo từng ngành. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng trong khi lĩnh vực dịch vụ có sự đa dạng lớn, không có sự khác biệt lớn về các lý do kinh tế và xã hội đằng sau việc can thiệp bằng pháp luật, và rằng việc tập trung vào những lý do này đem lại các cơ sở kiến tạo nên các quy tắc chung có ý nghĩa. Một nguyên tắc tổng quát như vậy có ưu thế hơn so với cách tiếp cận theo từng ngành bởi ít nhất là 3 lý do: nó tiết kiệm các nỗ lực đàm phán; tạo ra các quy tắc cho toàn bộ lĩnh vực dịch vụ thay vì chỉ cho các ngành

quan trọng về mặt chính trị và giảm thiểu khả năng các cuộc đàm phán bị chi phối bởi các nhóm lợi ích theo ngành.

### Tổng quan về các quy định trong lĩnh vực dịch vụ

Lý do kinh tế của các quy định trong lĩnh vực dịch vụ, cũng như đối với hàng hoá, chủ yếu xuất phát từ sự thất bại của thị trường trong 3 hình thái sau: độc quyền tự nhiên hoặc độc quyền nhóm, thông tin bất cân đối, và ảnh hưởng ngoại sinh. Lý do xã hội của các quy định dựa chủ yếu vào vấn đề công bằng. Hình 29.1 đưa ra đánh giá tổng quan về các lý do và hình thức chính của các quy định trong các lĩnh vực dịch vụ khác nhau.

Sự tồn tại của độc quyền nhóm hoặc độc quyền tự nhiên là đặc điểm của dịch

vụ theo vị trí (UNCTAD và Ngân hàng Thế giới 1994). Những dịch vụ như vậy đòi hỏi, thứ nhất là mạng lưới phân phối chuyên biệt: đường bộ và đường sắt cho vận tải đường bộ, cáp và vệ tinh cho viễn thông, đường ống cho cung cấp nước, dẫn nước thải và cung cấp năng lượng. Các dịch vụ này cũng có thể đòi hỏi các thiết bị chuyên ngành để truyền và nhận dịch vụ: ga xe lửa và bến xe buýt, cảng biển, sân bay, tổng đài điện thoại. Một lý do của xu hướng độc quyền, độc quyền nhóm là khó khăn trong việc nhân rộng các mạng lưới và cảng do sự hạn chế về mặt băng. Lý do thứ hai là các rào cản thường gắn liền với đòi hỏi đầu tư ban đầu lớn. Tuy nhiên, cần phải nhớ rằng sự phát triển công nghệ mới đây trong các lĩnh vực như viễn thông đang tạo ra cơ hội cho quy mô sản xuất tối

Bảng 29.1. Các cách tiếp cận đối với quy định pháp luật trong nước ở cấp quốc gia và đa phương

Đối tượng thị trường	Lĩnh vực dịch vụ	Cách tiếp cận đa phương	Yêu cầu hành động ở mức độ quốc gia
<b>Độc quyền độc quyền nhóm</b>	Các dịch vụ mang lưới: vận tải (bến cảng và cơ sở hạ tầng); dịch vụ môi trường (nuôi thả); dịch vụ năng lượng (mạng phân phối điện).	Khái quát hóa các quy tắc chủ yếu trong Tài liệu Tham chiếu về viễn thông nhằm đảm bảo khả năng tiếp cận các phương tiện cơ bản với mức giá dựa trên chi phí (đường bộ, đường sắt, bến cảng, cảng thoát nước, đường ống v.v.)	Xây dựng các quy định pháp luật khuyến khích cạnh tranh để bảo vệ lợi ích người tiêu dùng ở những nơi không có cơ cấu thị trường cạnh tranh.
<b>Thông tin bắt đầu xứng</b>	Tăng cường Điều IX để đổi mới với các tập đoàn quốc tế	Dịch vụ trung gian và các dịch vụ về tri thức: tài chính, các dịch vụ chuyên môn v.v..	Thực hành không phân biệt đối xử và khai quát trong áp dụng kiểm định "sự cần thiết". Sử dụng công cụ kiểm định để ủng hộ việc lựa chọn các chính sách có hiệu quả kinh tế để khắc phục sự thất bại thị trường
<b>Ngoại sinh</b>	Vận tải, du lịch v.v.	Vận tải, viễn thông, tài chính, giáo dục, y tế.	Tăng cường quy định pháp luật trong nước để khắc phục thất bại thị trường một cách có hiệu quả kinh tế nhất.
<b>Các mục đích xã hội; dịch vụ công cộng</b>			Đưa ra các công cụ hiệu quả về mặt kinh tế nhằm đạt được các mục tiêu xã hội trong thị trường cạnh tranh

ưu tươnđối nhở và làm thay đổi cách nghĩ truyền thống cho rằng độc quyền là không tránh khỏi.

Tự do hoá dịch vụ theo vị trí có thể gồm 2 loại thay đổi. Thứ nhất, cần phải quy định bản thân sự độc quyền càng hẹp càng tốt sao cho cạnh tranh tồn tại ở những nơi có thể. Chẳng hạn, trong đường sắt, chủ độc quyền đường ray có thể bán các dịch vụ thuê ray cho các chủ tàu khác nhau và cạnh tranh nhau. Thứ hai, có thể áp dụng cạnh tranh đối với quyền cung cấp các dịch vụ hiện là độc quyền. Do đó, quyền cung cấp dịch vụ thuê ray có thể được đem đấu thầu cho các doanh nghiệp cam kết cung cấp dịch vụ này với mức giá thấp nhất. Về vấn đề này, điều đáng quan tâm là các dịch vụ có thể được cung cấp một cách cạnh tranh lại phải dựa vào các dịch vụ được cung cấp một cách độc quyền - bởi chính phủ hoặc tư nhân. Vấn đề thách thức là phải đảm bảo rằng tất cả các nhà cung cấp dịch vụ, trong và ngoài nước, được tiếp cận các phương tiện thiết yếu hiện bị kiểm soát một cách độc quyền.

Vấn đề thông tin bất đối xứng xảy ra đối với nhiều lĩnh vực dịch vụ trung gian và trí tuệ (UNCTAD và Ngân hàng Thế giới 1994). Người mua thường không được thông báo đầy đủ về đặc tính thực sự của người bán. Do vậy, người tiêu dùng không dễ đánh giá trình độ chuyên môn của bác sĩ và luật sư chẳng hạn, sự an toàn của dịch vụ vận tải, hoặc sự lành mạnh của ngân hàng và các công ty bảo hiểm. Về nguyên tắc, phò biến thông tin một cách hợp lý có thể khắc phục được vấn đề này, nhưng việc cung cấp thông tin cần thiết cho người mua là có thể quá tốn kém. Trong trường hợp

đó, việc điều tiết người cung cấp có thể dễ làm hơn là đào tạo người mua. Việc áp dụng các quy định tối thiểu đối với người bán phản ánh một mức độ chung nhất định về sở thích của người mua đối với chất lượng dịch vụ. Do vậy, các nhà lập pháp đảm bảo rằng tất cả ngân hàng phải đáp ứng một ngưỡng nhất định về tính lành mạnh tài chính, và các chuyên gia phải đáp ứng một ngưỡng trình độ nhất định (xem Hộp 29.1). Việc quy định đầu ra của một lĩnh vực dịch vụ, thường là vô hình và đặc thù, thường khó hơn là quy định đầu vào. Tuy nhiên, việc quy định đầu vào như vậy thường dẫn đến việc ngăn cản tham gia thị trường.

Như được đề cập trong UNCTAD và Ngân hàng Thế giới (1994: 42), “người cung cấp dịch vụ có xu hướng ưa thích thu nhập cao có được nhờ sự kiểm soát việc gia nhập ngành, hay nhờ hạn chế cạnh tranh giữa những người đã được gia nhập... bất cứ khi nào quy định pháp luật cho là cần thiết, thì điều quan trọng là phải đảm bảo rằng quyền đưa ra quy định không bị những nhà cung cấp dịch vụ hiện tại thao túng và sử dụng nhằm làm cho họ có lợi hơn.” Khó khăn trong áp dụng các hạn chế về biên giới đối với dịch vụ, điều hiếm khi có dạng hữu hình, làm cho các quy định trở thành một công cụ đặc biệt hấp dẫn để bảo vệ các nhà cung cấp trong nước trước cạnh tranh của các nhà cung cấp nước ngoài.

Vấn đề ngoại sinh xảy ra khi giá cả thị trường không phản ánh đầy đủ chi phí và lợi ích của các giao dịch liên quan. Các ví dụ điển hình là tác động ngoại sinh tiêu cực đối với môi trường gây ra bởi các nhà cung cấp dịch vụ vận tải và du lịch.

## HỘP 29.1. CÁC QUY ĐỊNH CỦA AI VÀ VÌ MỤC ĐÍCH GÌ? NHỮNG VẤN ĐỀ GẮN LIỀN VỚI THƯƠNG MẠI ĐIỆN TỬ

Các quy định trong nước có tác động đến thương mại là thách thức chính cho việc đảm bảo các môi trường mở cho việc cung cấp dịch vụ điện tử. Có hai ví dụ chỉ ra khó khăn của việc phân biệt các quy định gây cản trở thương mại một cách không chủ đích do theo đuổi các mục tiêu lập pháp với các quy định phân biệt đối xử một cách có tính toán đối với người cung cấp nước ngoài với mục đích bảo hộ.

### Bảo mật riêng tư

Một vấn đề có thể có tác động sâu sắc đến thương mại điện tử là quy định bảo mật riêng tư. Cuối năm 1998, EU đã ban hành một chỉ thị có nhiều nội dung nhằm đảm bảo tính bảo mật dữ liệu cá nhân của công dân EU và ngăn chặn việc sử dụng sai trái các thông tin này trên toàn thế giới. Chỉ thị này được bảo đảm bằng quyền ngừng cung cấp số liệu cho các nước mà EU cáo buộc là không có các quy định và khả năng thực thi các quy định bảo vệ dữ liệu thỏa đáng. Chỉ thị này gây ra xung đột với Mỹ, nước đã cáo buộc EU cố tình áp dụng luật ra ngoài phạm vi biên giới của mình. Hai bên đã đạt được một thoả hiệp, theo đó Mỹ đồng ý thiết lập các quy trình cho các công ty xử lý dữ liệu cá nhân của EU, nhưng vấn đề này chưa được giải quyết một cách triệt để.

Vấn đề này có thể tác động đến việc xuất khẩu dịch vụ xử lý số liệu của các nước đang phát triển, và là một lựa chọn khó khăn cho những nước này. Nếu họ chọn không tuân thủ các điều luật được cho là phù hợp, họ có thể bị loại bỏ không được tham gia vào thị trường tiềm năng này. Trong điều kiện không có các điều luật này, với sự yếu kém của hệ thống pháp luật trong nước, các công ty tư nhân ở các nước đang phát triển khó có thể cạnh tranh được với các công ty Mỹ như Microsoft, và khó có thể đưa ra cam kết một cách chắc chắn rằng họ có thể đáp ứng các tiêu chuẩn đòi hỏi cao.

Nếu các nước này tuân thủ các điều luật chặt chẽ, thì những điều luật này ít có khả năng được xây dựng chuyên cho thương mại với quyền phân quyết đặc biệt. Do vậy kết quả có thể là một sự gia tăng chi phí kinh doanh trong toàn bộ nền kinh tế. Chẳng hạn, theo số liệu ước tính khu vực tư nhân ở Mỹ, việc chia sẻ thông tin đã tiết kiệm cho khách hàng của 90 định chế tài chính (chiếm 30% doanh thu ngành) số tiền 17 tỷ USD mỗi năm (trung bình 195 USD/hộ gia đình) và 320 triệu giờ mỗi năm, hay trung bình 4

giờ/hộ gia đình (Glassman 2000). Tất nhiên, báo cáo lịch sử tin dụng cá nhân là điều thiết yếu đối với tín dụng tiêu dùng, và ngay cả trong lý thuyết, các quy định bảo mật quá chặt chẽ có thể gây ra sự bất đồng xung thông tin đáng kể và ảnh hưởng đến hiệu quả thị trường (Kitchenman 1999). Điều này không có nghĩa là không có lý do để bảo mật riêng tư. Tuy nhiên, mức độ bảo vệ lý tưởng có thể khác nhau giữa các nước, và nếu thương mại bị phụ thuộc vào sự tồn tại các điều luật "có thể so sánh được", thì có thể có một cuộc "đua đứng thứ nhất" rất tốn kém về mặt xã hội.

### Dịch vụ tài chính hải ngoại

Nhiều nước vùng Caribe đã trở thành các trung tâm tài chính hải ngoại và thu lợi đáng kể. Những năm gần đây, có nhiều mối quan tâm đến một số khía cạnh trong chế độ thuế và luật pháp của những nước này, và có ý kiến nghi ngờ rằng một số trung tâm này hỗ trợ việc rửa tiền. Chẳng hạn, Diễn đàn ổn định tài chính, nơi đánh giá việc tuân thủ các Nguyên tắc cơ bản Basle về Giám sát hiệu quả hoạt động ngân hàng đã xếp hầu hết các trung tâm tài chính hải ngoại Caribe vào nhóm thấp nhất, và Nhóm hành động tài chính, cơ quan đã đưa ra danh sách 40 tiêu chuẩn, đã xếp hầu hết các trung tâm hải ngoại Caribe vào số đen. Các nước này cũng đã thu hút sự chú ý của các nước OECD bởi những hành vi đánh thuế gây tổn hại.

Mặc dù các mối quan tâm về mặt pháp lý có thể là hợp pháp, kết quả phỏng vấn các nhà lập pháp trong và ngoài vùng Caribe đặt ra một số nghi ngờ về tính công bằng trong quá trình đánh giá. Thứ nhất, các tiêu chuẩn được xác định một cách đơn phương, trong khi các tiêu chuẩn đó có thể phù hợp đối với ngành này, thì quá trình đánh giá tính tuân thủ lại không minh bạch. Thứ hai, không có tiêu chí nào được đưa ra cho việc làm thế nào để một nước bị ghi trong sổ đen có thể cải thiện các tiêu chuẩn luật pháp của mình và được ra khỏi sổ đen. Cuối cùng, có lẽ là điểm quan tâm nhiều nhất đối với các nước vùng Caribe đó là việc cáo buộc đánh thuế gây tổn hại đã xâm phạm chủ quyền quốc gia về chính sách thuế và thiên vị các trung tâm tài chính hải ngoại châu Âu, những nơi đã không bị soi mói mặc dù có chế độ thuế tương tự.

Nguồn: Do những người biên soạn cuốn sách chuẩn bị.

## **Một biện pháp tiến lên có triển vọng trong khuôn khổ GATS**

Cho dù các lĩnh vực dịch vụ rất khác nhau, việc tập trung vào các lý do kinh tế và xã hội đằng sau sự can thiệp của pháp luật là cơ sở để đưa ra các quy định chung có ý nghĩa.

Thất bại thị trường bởi độc quyền tự nhiên hoặc độc quyền nhóm có thể gây ra các vấn đề về thương mại do các công ty đang có mặt trên thị trường có thể ngăn cản việc tiếp cận thị trường trong điều kiện không có các quy định thích hợp. Do có tác động trực tiếp đến thương mại, đây là hình thức thất bại thị trường duy nhất cần phải khắc phục trực tiếp bằng các quy định đa phương. Quy định về việc này của GATS, Điều VIII (quy định về độc quyền), rất hạn chế. Do vậy, trong việc đàm phán về viễn thông, Tài liệu Tham chiếu được mô tả ở Hộp 29.2, với các nguyên tắc cạnh tranh, đã được xây dựng nhằm đảm bảo rằng các nhà cung cấp độc quyền không thể phá bỏ các cam kết về tiếp cận thị trường. Điều đầu tiên mà chúng tôi đề xuất là các nguyên tắc này cần được khái quát hóa cho nhiều dịch vụ mang lưới khác, bao gồm vận tải (cảng/ga và cơ sở hạ tầng), dịch vụ môi trường (nước thải), và dịch vụ năng lượng (mang phân phối). Cần thực hiện điều này bằng cách đảm bảo rằng bất kỳ nhà cung cấp phương tiện chủ yếu nào cũng phải cung cấp khả năng tiếp cận cho tất cả các nhà cung cấp trong và ngoài nước, với giá cả dựa trên cơ sở chi phí.

Hành động phi cạnh tranh nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của luật cạnh tranh quốc gia có thể rất đáng kể trong các lĩnh vực như vận tải biển, hàng không, và viễn thông.<sup>1</sup> Quy định hiện nay của GATS về

vấn đề này (Điều IX) chỉ áp dụng cho trao đổi thông tin và tham khảo ý kiến. Cần phải tăng cường các điều luật song phương để khẳng định một lần nữa cho các nước nhỏ với năng lực thực hiện kém rằng lợi ích tự do hóa sẽ không bị các tập đoàn độc quyền quốc tế thâu tóm. Chẳng hạn, có thể đưa ra hai loại nghĩa vụ. Nghĩa vụ thứ nhất đòi hỏi chấm dứt các trường hợp miễn trừ khỏi luật cạnh tranh quốc gia đối với các thỏa thuận câu kết có tác động đến các nước khác. (Cả Mỹ và châu Âu hiện loại trừ nội dung vận tải biển ra khỏi phạm vi luật cạnh tranh của họ). Nghĩa vụ thứ hai có thể tạo cho người tiêu dùng nước ngoài quyền kiện các hành động phi cạnh tranh của các hãng tàu tại các tòa án quốc gia của các nước có công dân sở hữu hoặc kiểm soát những hãng tàu đó. Nghĩa vụ thứ hai là cần thiết để xử lý vấn đề các cơ quan công quyền thực thi không thích đáng và đã có tiền lệ trong quy định của WTO về quyền sở hữu trí tuệ và chi tiêu chính phủ.

Đối với các trường hợp khác về thất bại thị trường, các quy định đa phương không cần giải quyết vấn đề một cách trực tiếp; thay vào đó, các quy định này cần đảm bảo rằng các biện pháp trong nước nhằm xử lý vấn đề sẽ không hạn chế thương mại một cách quá đáng. (Điều này cũng đúng đối với các biện pháp nhằm đạt được các mục tiêu xã hội.) Những tác động hạn chế thương mại như vậy có thể này sinh từ các tiêu chuẩn kỹ thuật, các quy định an toàn, và yêu cầu về trình độ đối với các dịch vụ chuyên nghiệp, tài chính và nhiều dịch vụ khác (xem Hộp 29.3), cũng như việc trao độc quyền cung cấp dịch vụ hỗ trợ trong các ngành như vận tải và viễn thông.

## HỘP 29.2. ĐÁNH GIÁ TÀI LIỆU THAM CHIỀU VỀ VIỄN THÔNG CỦA WTO

Carsten Rink

Một nội dung chính yếu của Hiệp định WTO về Viễn thông cơ sở - một hiệp định sau Vòng đàm phán Uruguay được ký kết năm 1997 - là Tài liệu Tham chiếu, đặt ra các nguyên tắc pháp lý trong lĩnh vực viễn thông. Có 60 trong tổng số 89 thành viên, những nước đã đưa ra cam kết về tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia theo hiệp định, đã chấp nhận Tài liệu Tham chiếu này ở mức "tổng chung nhất" hoặc chấp nhận một phiên bản sửa đổi. Việc chấp nhận các nguyên tắc pháp lý về viễn thông trong khuôn khổ hiệp định GATS là chưa có tiền lệ. Các thành viên WTO cảm thấy cần phải có các nguyên tắc pháp lý để đảm bảo cho việc tiếp cận thị trường hiệu quả. Đặc biệt, có ý kiến cho rằng việc thiếu các quy định khuyến khích cạnh tranh đối với một số vẫn đề chủ chốt như kết nối mạng và chuyển đổi số, có thể ngăn chặn những người mới tham gia cạnh tranh so với nền kinh tế thị trường mở của tự do. Sự lo ngại này được tăng thêm bởi thực tế là thị trường viễn thông ở nhiều nước thành viên vẫn do các chủ thể nhà nước hoặc một phần nhà nước chỉ phối, trong khi đó sự phân tách trách nhiệm về quản lý, chính sách và vận hành không ở mức tương xứng.

Tài liệu Tham chiếu đề cập các nguyên tắc trong 6 lĩnh vực: bảo đảm cạnh tranh, kết nối mạng, dịch vụ thông tin, công khai hóa các tiêu chuẩn cấp phép, cơ quan quản lý độc lập, việc phân bổ và sử dụng các nguồn lực khan hiếm. Quy định về bảo đảm cạnh tranh đòi hỏi các thành viên phải ngăn chặn các nhà cung cấp lớn không được áp dụng trả cấp chéo chống lại cạnh tranh và làm dừng việc kiểm soát thông tin. Điều dễ dàng ở đây là một số các nghĩa vụ đóng kẽ nhặt liên quan đến kết nối mạng, là dịch vụ (cùng với các đòi hỏi khác) phải được thiết lập với các điều khoản không phân biệt đối xử, minh bạch và hợp lý, và với mức giá trên cơ sở giá thành. Các quy định về quản lý độc lập đòi hỏi cơ quan quản lý phải công minh, tách ra khỏi và không nằm dưới sự kiểm soát của bất kỳ nhà cung cấp dịch vụ nào.

Các nghĩa vụ trong Tài liệu Tham chiếu giải quyết được ở mức độ nào? Tài liệu có thể phát huy hiệu quả như mong đợi trong việc đảm bảo tiếp cận thị trường hiệu quả không? Một mặt, các nguyên tắc

pháp lý thiếu sự chính xác trong nhiều khía cạnh và muôn để chờ cho các nhà lập pháp trong nước đưa ra quyết định cụ thể. Ví dụ, rất khó tạo ra các nghĩa vụ rộng khắp từ các thuật ngữ không rõ ràng như điều khoản kết nối mạng "hợp lý" hoặc "các biện pháp phù hợp" để ngăn chặn các hành động kinh doanh lạm dụng. Tương tự, nghĩa vụ cung cấp kết nối với mức giá dựa trên chi phí chỉ có thể ở mức độ hạn chế, vì không có quy định tham chiếu nào về phương pháp hay định nghĩa cụ thể về chi phí mạng lưới. Do đó, với hình thức văn bản hiện có, có lẽ Tài liệu Tham chiếu chỉ ngăn chặn được sự sáp nhập thái quá so với quy định pháp luật khuyến khích cạnh tranh (Bronckers và Larouche 1997).

Mặt khác, có hai yếu tố gợi ý rằng các nghĩa vụ trong Tài liệu Tham chiếu có ý nghĩa của nó. Thứ nhất, như đã chỉ ra, một vài nước ký trong hiệp định không áp dụng toàn bộ Tài liệu Tham chiếu mà chỉ trừ một số quy định nào đó. Có thể cho rằng, các nước này lo ngại chế độ hiện hành của họ có thể chưa phù hợp với các nghĩa vụ đề ra trong tài liệu. Thứ hai, kinh nghiệm từ hai vụ tranh chấp liên quan đến giá kết nối mạng do các công ty lớn đã tồn tại ở Mexico và Nhật Bản đưa ra cho thấy rằng, trong tài WTO có thể đóng góp vào việc triển khai các quy định khuyến khích cạnh tranh. Trong trường hợp của Mexico, Mỹ đã khởi kiện theo quá trình giải quyết tranh chấp của WTO và bảo lưu quyền theo đuổi vụ kiện ngay cả sau khi công ty cung cấp chủ đạo của Mexico đồng ý giảm phí kết nối mạng. Trong trường hợp của Nhật Bản, Mỹ đã doa một vụ khởi kiện ở WTO, và kết quả là Nhật Bản đã đồng ý giảm đáng kể mức phí kết nối mạng.

Mặc dù hai ví dụ này rõ ràng để cập đến sự cần thiết của các nguyên tắc đặt ra trong Tài liệu Tham chiếu, nhưng cần phải nhớ rằng trong cả hai trường hợp, việc giảm mức phí kết nối mạng là kết quả trực tiếp từ sức ép song phương của Mỹ. Hơn nữa, các nguyên tắc pháp lý đã không được kiểm định một cách chu đáo, theo nghĩa là tái này không có ủy ban WTO nào xử kiện trên cơ sở Tài liệu Tham chiếu.

Điều thứ hai mà chúng tôi đề xuất là, tốt nhất nên giải quyết vấn đề tác động ngăn cản thương mại của toàn bộ các quy định bằng cách bổ sung nội dung khái quát hoá kiểm định “tính cần thiết” vào nghĩa vụ đối xử quốc gia. Việc kiểm định này chủ yếu là để chính phủ được tự do giải quyết các vấn đề kinh tế và xã hội, với điều kiện bất kỳ biện pháp nào áp dụng đều không có tác động cản trở thương mại lớn hơn mức cần thiết để đạt được các mục tiêu thỏa đáng. Kiểm định này đã là một phần trong các nguyên tắc mới thiết lập trong lĩnh vực kế toán. Dường như người ta thích sử dụng việc kiểm định này để ủng hộ việc chọn các chính sách có hiệu quả kinh tế nhằm khắc phục thất bại của thị trường và theo đuổi các mục đích phi kinh tế (xem Mattoo và Subramanian 1998). Ví dụ, đối với trường hợp của bác sĩ (và chuyên ngành tương tự) có thể yêu cầu phải đánh giá lại là không cần thiết, vì vấn đề “không có đủ thông tin liệu những người đó có các kiến thức cần thiết không”, có thể được khắc phục bằng một bài kiểm tra tri thức ít căng thẳng hơn.

Tóm lại, công nghệ viễn thông và kế toán được phát triển và phối hợp một cách hợp lý, có thể cùng với nhau bảo đảm rằng các quy định pháp luật trong nước có thể đạt được các mục tiêu của mình mà không phải hy sinh hiệu quả kinh tế. Điều này không có nghĩa là không cần có các quy định theo từng ngành. Chẳng hạn, nhiều công trình có giá trị có thể được tiến hành nhằm xác định cách tốt nhất để giải quyết vấn đề thông tin bất đối xứng và sự khác biệt về tiêu chuẩn giữa các quốc gia.

### **Thách thức về quy định pháp luật ở phạm vi quốc gia**

Sự phát triển các quy định đa phương không thể thay thế cho việc tăng cường cơ chế và định chế luật pháp trong nước. Ít nhất có 3 lĩnh vực quan trọng đáng kể: độc quyền, thông tin bất đối xứng, và sự đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng.

#### *Xử lý vấn đề độc quyền*

Tài liệu Tham chiếu về viễn thông phản ánh cả mặt mạnh và mặt hạn chế của phương pháp đa phương. Mục tiêu chủ yếu của tài liệu này, cũng như là các quy định của WTO nói chung là đảm bảo cho việc tiếp cận thị trường một cách hiệu quả; do đó trọng tâm là các điều khoản kết nối liên mạng. Tài liệu này không giải quyết các vấn đề rộng hơn về lợi ích người tiêu dùng và việc họ có thể bị ảnh hưởng như thế nào bởi các hành vi độc quyền. Mặc dù khó có thể nghi ngờ rằng, điều lý tưởng là để thị trường tự do xác định giá và việc định giá bằng pháp luật là rất khó khăn, thì các cơ quan điều tiết ở các nước đang phát triển, nơi có mức độ cạnh tranh thấp, cần phải trang bị cho mình về mặt pháp luật và kỹ thuật, năng lực quản lý giá cả.<sup>2</sup> Điều này dường như là rất thiết thực ở các nước như một số nước ở vùng Caribbe, những nước đã tự trói mình quá nhiều vào các hợp đồng cung cấp độc quyền với một nhà cung cấp viễn thông duy nhất ngay trong thế kỷ này. Điều quan trọng cần lưu ý là cho dù không có gì trong GATS cấm một nước thực hiện bất cứ hình thức quy định khuyến khích cạnh tranh nào với điều kiện điều đó không phân biệt đối xử, thì năng lực của hầu hết các nước đang phát triển về khía cạnh này còn rất hạn chế (xem Hộp 29.4).

*John Hegarty*

Trong quá trình Võng đàm phán Uruguay, dịch vụ kế toán đã nhận được sự chú ý đáng kể. Kế toán là trường hợp nghiên cứu bổ ích về việc tự do hóa thương mại trong lĩnh vực dịch vụ đòi hỏi phải chú ý đến các vấn đề "đảng sau biên giới" như thế nào, theo đó rào cản chính đối với thương mại xuất phát từ các quy định trong nước đối với lĩnh vực đó.

Sau Võng đàm phán Uruguay, tháng 3-1995, Ủy ban thương mại dịch vụ đã thành lập Nhóm chuyên trách về dịch vụ chuyên ngành (WPPS) để xây dựng các nguyên tắc cần thiết nhằm đảm bảo rằng các biện pháp pháp lý không làm phát sinh các rào cản thương mại không cần thiết. Là vấn đề ưu tiên, WPPS được đề nghị đưa ra các quy tắc đa phương trong lĩnh vực kế toán. Tháng 12-1998, Ủy ban này thông qua "Quy tắc về quy định pháp luật trong nước trong lĩnh vực kế toán" do WPPS đệ trình.

Các quy tắc kế toán thể hiện một bước tiến quan trọng trong việc xác định các nguyên tắc về quy định pháp luật trong nước theo khuôn khổ GATS, vì chúng chia sẻ một số nguyên tắc về quy định pháp luật trong lĩnh vực kế toán".

Đảm bảo rằng không được soạn thảo, phê duyệt hoặc áp dụng các biện pháp không thuộc kế hoạch theo Điều XVI hoặc XVII của GATS, có liên quan đến yêu cầu và thủ tục cấp phép tiêu chuẩn kỹ thuật, yêu cầu và thủ tục đánh giá, với mục tiêu hoặc có tác động tạo ra các rào cản thương mại không cần thiết trong dịch vụ kế toán. Để đạt được mục tiêu này, các thành viên phải đảm bảo rằng những biện pháp như thế sẽ không tạo ra rào cản thương mại với mức độ cao hơn cần thiết phải có để thực hiện các mục tiêu hợp pháp. Các mục tiêu theo quy định gồm, không kể những điều khác, bảo vệ người tiêu dùng (gồm tất cả những người sử dụng dịch vụ kế toán và công chúng nói chung), chất lượng dịch vụ, trình độ chuyên gia, và đạo đức nghề nghiệp. ("Các nguyên tắc về quy định pháp luật trong nước trong lĩnh vực kế toán").

Không nghi ngờ gì, nguyên tắc cần thiết là quy định quan trọng nhất trong quy tắc kế toán. Các nguyên tắc còn lại bổ sung phần nào đó cho các điều khoản hiện tại của GATS (như Điều III, về tính minh bạch) hoặc cụ thể hóa việc áp dụng các biện

pháp kiểm định tính cần thiết. Tuy nhiên, trong một số trường hợp quan trọng, các quy định cụ thể lại yếu hơn so với việc kiểm định tính cần thiết.

Chẳng hạn, quy định về yêu cầu lưu trú nói rằng các thành viên "phải xem xét" liệu có thể sử dụng các công cụ ít cản trở thương mại hơn để đạt được cùng mục đích, và quy định về yêu cầu trình độ nói rằng, "Một thành viên phải đảm bảo rằng các quan chức thông tuệ của mình có tính đến bằng cấp được cấp ở một nước thành viên khác, trên cơ sở tương đương về giáo dục, kinh nghiệm và/hoặc các yêu cầu kiểm tra". Đề xuất đưa ra ý kiến việc kiểm định tri thức như là biện pháp ít cản trở thương mại nhất nhận được ít sự ủng hộ.

Các quy tắc cũng phải chịu 3 yếu tố hạn chế tác dụng. Thứ nhất, chúng chỉ áp dụng cho các thành viên WTO đã có cam kết trong lĩnh vực kế toán, chứ không phải tất cả các thành viên. Thứ hai, chúng không có hiệu lực ngay lập tức mà chỉ có hiệu lực khi chính thức hoà nhập với GATS, điều đòi hỏi phải chờ đợi cho tới khi các cuộc thảo luận hiện nay kết thúc. Thứ ba, và quan trọng nhất, chúng không áp dụng cho các biện pháp chịu sự điều chỉnh theo lịch trình quy định tại Điều XVI và XVII. Nói cách khác, một quy định trong nước từ chối tiếp cận thị trường hoặc đối xử quốc gia sẽ không tự động bị bác bỏ khi các quy tắc này có hiệu lực mà sẽ được xử lý thông qua các cuộc thảo luận về các cam kết cụ thể trong tương lai. Điều này gây thất vọng cho những ai đã hy vọng được thấy ít nhất là một số vấn đề "đảng sau biên giới" được xử lý bằng các quy định có thể áp dụng chung.

Có một số lý do giải thích cho kết quả tương đối hạn chế trong lĩnh vực kế toán. Mỗi quan tâm đối với cuộc thảo luận của những người có lợi ích thực sự trong tự do hóa có phần giảm sút, khi rõ ràng là không xử lý được các rào cản chính thức. Với một mức độ đáng kể, cũng còn thiếu sự tham gia và cam kết từ phía các bộ và cơ quan chịu trách nhiệm về các quy định điều chỉnh lĩnh vực kế toán, những người chưa tin rằng cần phải có những thay đổi đáp lại sự thay đổi trong chính sách thương mại. Hầu hết hệ thống quy định trong nước là nhằm giải quyết các mối quan tâm quốc gia về bảo vệ lợi ích người sử dụng và cung cấp dịch vụ kế toán trong nước, sự cần thiết phải tính đến khía cạnh quốc tế đã không được thừa nhận một cách rộng rãi để có

được một quá trình tích cực trong Vòng đàm phán Uruguay. Trong trường hợp các nhà hoạch định chính sách kế toán thực sự muốn giải quyết các vấn đề quốc tế, họ đã chọn các diễn đàn khác để làm điều đó, việc coi những vấn đề như vậy là một phần trong các cuộc đàm phán thương mại cũng có phần miễn cưỡng. Đặc biệt, có sự ngập ngừng trong việc tham gia các quá trình có thể dẫn đến các cam kết cải cách chắc chắn, trong điều kiện những thay đổi tự nguyện và đơn phương (giai đoạn có phối hợp) trong lĩnh vực này được ưu thích hơn. Đây là điều đã xảy ra, chẳng hạn, trong trường hợp tiêu chuẩn kế toán, lĩnh vực mà các cuộc đàm phán giữa Ủy ban tiêu chuẩn kế toán quốc tế (IASB) và Ủy ban chứng khoán quốc tế (IOSCO) đã không đạt được tới IOSCO cảm thấy có thể chấp thuận các tiêu chuẩn kế toán quốc tế.

Những năm gần đây, đã có sự hiểu biết hơn về đóng góp của dịch vụ kế toán trong việc tạo ra một môi trường đầu tư lành mạnh. Cũng có sự thừa nhận ngày càng tăng về hiệu ứng ngoại sinh quốc tế và mang tính hệ thống từ những yếu kém trong các cơ chế trong nước về quy định kế toán. Điều này đã tạo ra một số sáng kiến quốc tế nhằm cải thiện sự ổn định tài chính toàn cầu và cấu trúc của nền tài chính quốc tế, đồng thời hoạt động kế toán và kiểm toán là các lĩnh vực được xác định để cải thiện. Ví dụ, Ngân hàng Thế giới đã ủng hộ các hoạt động cải thiện chức năng của các cơ quan thiết lập tiêu chuẩn quốc tế, IASC và Liên đoàn kế toán quốc tế (IFAC), cũng như chất lượng của các tiêu chuẩn mà họ đưa ra. Tháng 5-2000, IOSCO chấp thuận các tiêu

chuẩn kế toán quốc tế (IASs), vào tháng 6-2000 Ủy ban châu Âu công bố ý định dự thảo luật nhằm áp dụng các quy định IASs đối với tất cả các công ty niêm yết tại EU muộn nhất là vào năm 2005. Điều này có thể xua tan tâm lý lưỡng lự đối với IASs có thể đã tồn tại trong Vòng đàm phán Uruguay.

Trong điều kiện phản lờn các quá trình liên quan đến lĩnh vực kế toán đang xảy ra ngoài phạm vi WTO, tại sao các cuộc đàm phán hiện nay lại cần giải quyết vấn đề thương mại trong dịch vụ kế toán, thay vì để vấn đề đó cho các tổ chức và diễn đàn khác? Có một số lý do:

1. Khi cải cách trong nước được gắn chặt vào các cam kết chắc chắn trong GATS, thì điều này tạo ra sự chắc chắn về pháp luật và cung cấp lòng tin của các nước khác về sự bền vững và tính chắc chắn của những thay đổi.
2. Trong điều kiện các cuộc đàm phán để cập đến nhiều vấn đề pháp luật liên quan, chẳng hạn như các điều luật điều chỉnh dịch vụ tài chính, thì việc đưa các dịch vụ kế toán vào cho phép các nhà đàm phán đảm bảo sự nhất quán trong cách tiếp cận và tránh các xung đột không cần thiết.
3. Trong khi mọi người thừa nhận rằng các tổ chức và diễn đàn khác có quy tắc riêng của chúng, thì WTO thực sự cung cấp một diễn đàn hữu ích cho việc thảo luận về tăng cường hợp tác giữa các nước trong các vấn đề pháp luật, và cho việc đảm bảo rằng khía cạnh thương mại được tính đến một cách thích hợp khi xem xét các cuộc cải cách trong nước.

### Xử lý vấn đề thông tin bất đối xứng

Không cần thiết phải bàn thêm về sự cần thiết của các quy định hữu hiệu đối với dịch vụ tài chính, đặc biệt là với những kinh nghiệm gần đây ở nhiều nước. Một lần nữa, bản thân các nước này có phận sự tạo ra các cơ chế phù hợp cho các quy định như vậy - điều rõ ràng là cần thiết nếu một quốc gia muốn thu được lợi ích toàn diện từ tự do hóa (xem Hộp 29.5).

Người ta vẫn ít chú ý đến các lĩnh vực mà ở đó có vấn đề về sự không phù hợp của cơ chế luật pháp nhằm giải quyết thông tin bất đối xứng. Ví dụ, trong lĩnh vực dịch vụ chuyên ngành, tiêu chuẩn thấp và sự không đồng bộ của đào tạo và thi cử trong nước có thể trở thành cản trở chính đối với việc được nước ngoài công nhận. Do vậy, sự không phù hợp của quy định trong nước có thể hợp pháp hóa các rào cản bên ngoài đối với thương mại.

## HỘP 29.4. THÁCH THÚC TRONG TRIỂN KHAI LUẬT KHUYẾN KHÍCH CẠNH TRANH

Hiện nay, mọi người thừa nhận rộng rãi rằng trong lĩnh vực viễn thông cơ bản là cần có luật khuyến khích cạnh tranh để đem lại cạnh tranh hiệu quả và lợi ích từ tự do hóa. Nhưng kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy có một số khó khăn về chính trị và kinh tế, mà những khó khăn này chỉ có thể khắc phục từ từ.

Tại Anh Độ, như đã cập trước đây, xung đột giữa Cục viễn thông (DOT) và cơ quan quản lý, Ủy ban quản lý viễn thông Anh Độ (TRAI) (như được thành lập lúc ban đầu) đã cản trở quá trình hướng tới một cơ sở hạ tầng viễn thông hiệu quả. Đầu sau một loạt những vấn đề này là vai trò nước dối của DOT: cấp phép cho cả dịch vụ cơ bản và di động trong khi vẫn là nhà cung cấp dịch vụ viễn thông chính. Nếu thiếu một cơ quan quản lý độc lập tái cân bằng giá cước, thúc đẩy thực thi các thỏa thuận kết nối mạng hợp lý, đảm bảo phân bổ nhanh và công bằng phổ sóng phát thanh, thì lợi ích của việc mở cửa lĩnh vực này cho tư nhân tham gia và nước ngoài đầu tư là rất hạn chế.

Ngày 26-3-1999, Chính phủ Anh Độ công bố chính sách viễn thông mới giải quyết một số các vấn đề tồn tại này. Chức năng lập chính sách và cung cấp dịch vụ của DOT được tách biệt, và bộ phận cung cấp dịch vụ của nó được công ty hoá. TRAI được tổ chức lại vào năm 2000, và quyền giải quyết tranh chấp của nó được giao cho một cơ quan "bán trọng tài" mới. Các cơ quan chức năng đã ra một quyết định về giá cước viễn thông sẽ làm thay đổi đáng kể giá dịch vụ điện thoại trong giai đoạn 3 năm, làm tăng đáng kể động lực đầu tư vào mạng lưới trong nước. Cơ quan quản lý cũng đã lên chương trình hành động nhằm giải quyết một số vấn đề pháp luật quan trọng khác, như thỏa thuận kết nối mạng, kế hoạch cấp số, chất lượng dịch vụ, quy định kinh doanh, và sự hài lòng của người tiêu dùng.

Đối với các nước nhỏ hơn, có một vấn đề khác: việc xây dựng và vận hành một cơ quan quản lý một cách hiệu quả

đôi khi một khoản chi phí cố định đáng kể; điều này có thể tạo gánh nặng cho các nguồn tài chính. Ngoài thiết bị kiểm soát phổ sóng, máy tính và chương trình, còn có khoản chi phí chuyên gia hỗ trợ cho các hoạt động như kết nối mạng, tính cước, và quản lý phổ sóng. Chẳng hạn, tổng chi tiêu chính phủ ở Dominica là 41 triệu USD/năm, trong khi ngân sách của cơ quan quản lý viễn thông Mỹ, Ủy ban viễn thông liên bang lên tới 210 triệu USD/năm. Có uớc tính rằng ngay cả một cơ quan quản lý tối thiểu nhất cũng có thể tiêu tốn 2 triệu USD mỗi năm, hay 5% ngân sách chính phủ Dominica.

Để giải quyết vấn đề này, tháng 5-2000 St. Lucia, Dominica, Grenada, St. Vincent và Grenadines, và St. Kitts và Nevis đã thành lập, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, Cơ quan viễn thông vùng đông Caribbean (ECTEL), là cơ quan quản lý viễn thông khu vực đầu tiên trên thế giới. ECTEL đang trong quá trình phát triển từ một đơn vị pháp lý sang một định chế chung năng. Mặc dù các nước thành viên sẽ bảo vệ chủ quyền đối với cấp phép và quy định pháp luật, ECTEL sẽ cung cấp chuyên gia kỹ thuật, tư vấn và hỗ trợ các quy định pháp luật quốc gia. Bên cạnh yếu tố hiệu quả do quy mô trong việc thành lập một cơ quan quản lý chung, có ít nhất 3 lợi thế khác: việc thỏa thuận này sẽ thúc đẩy sự phát triển các quy định hải hoá và minh bạch trong khu vực, cho phép mức độ độc lập cao hơn (và do đó là tin cậy hơn) trong tuân thủ pháp lý, nâng cao vị thế đàm phán với các công ty hiện tại và tiềm năng. Thực tế, có những bằng chứng cho thấy việc xây dựng ECTEL, cùng với các cải cách khác đã thúc đẩy giám giá dịch vụ viễn thông trong khu vực. Chẳng hạn, cước gọi ban ngày ở Mỹ đã giảm từ 24 đến 42% ở những nước này.

Nguồn: Do những người biên soạn cuốn sách soạn thảo, dựa vào DeFatas, Kenny, và Schwarcz (2001)

Một vấn đề rắc rối hơn nữa là người tiêu dùng trong nước có thể thích các sản phẩm rẻ, chất lượng thấp. Vấn đề làm thế nào đáp ứng tốt nhất nhu cầu thị trường xuất khẩu, trong điều kiện cho trước về sở thích chất lượng của người tiêu dùng trong nước, rõ ràng đây là một lĩnh vực cần phải nghiên cứu nhiều hơn.

*Quản lý các xung đột giữa hiệu quả và công bằng*  
Chính sách thương mại ảnh hưởng đến người nghèo thông qua ba kênh chính: qua giá cả hàng hóa tiêu dùng của họ; nhu cầu đối với lao động và các tài sản khác của họ; điều này có tác động đến thu nhập của họ;

## HỘP 29.5. TỰ DO HÓA TÀI CHÍNH: CẦN PHẢI CÓ CÁC CHÍNH SÁCH ĐỒNG BỘ

Sijin Claessens

Cải cách tài chính là một nội dung cực kỳ phức tạp. Để bắt đầu, cần thiết phải phân biệt ba loại tự do hóa tài chính và phạm vi mỗi loại.

- **Tự do hóa tài chính trong nước** cho phép các lực lượng thị trường hoạt động bằng cách xoá bỏ kiểm soát lãi suất cho vay, huy động và việc phân bổ tín dụng, và một cách chung hơn, bằng cách giảm vai trò của nhà nước trong hệ thống tài chính trong nước.
- **Tự do hóa tài khoản vốn** là xoá bỏ kiểm soát đối với dòng vốn vào và ra của một nước, và bỏ các hạn chế về chuyển đổi đồng tiền.
- **Quốc tế hóa dịch vụ tài chính** là loại bỏ sự phân biệt đối xử giữa các nhà cung cấp dịch vụ tài chính trong và ngoài nước, loại bỏ các rào cản đối với việc cung cấp dịch vụ tài chính qua biên giới.

Quốc tế hóa đã làm dấy lên mối lo ngại về khả năng sống sót của các ngân hàng và công ty tài chính trong nước, mất chủ quyền tiền tệ, và tăng mức biến động các dòng tư bản. Nhiều trong số các ý kiến lo ngại này không chỉ liên quan đến quốc tế hóa dịch vụ tài chính, mà còn đến quá trình nới lỏng quản lý và tự do hóa tài khoản vốn. Ở mức độ rộng thì lợi ích và chi phí của quốc tế hóa phụ thuộc vào việc quá trình quốc tế hóa được triển khai từng bước như thế nào cùng với hai loại cải cách tài chính khác, và đặc biệt với việc tăng cường các quy định về an toàn và giám sát.

Nhiều nước đã có kinh nghiệm thành công trong việc mở cửa cho công ty tài chính nước ngoài, gồm Brazil, Chile, Hungary, Ireland, Ba Lan, Bồ Đào Nha, và Tây Ban Nha, cũng đã thực hiện quá trình nới lỏng quy định trong nước và thu được lợi ích đáng kể (Ngân hàng Thế giới 2001a). Kinh nghiệm của các nước mới tham gia EU cho thấy quốc tế hóa và nới lỏng quy định trong nước có thể hỗ trợ cho nhau. Sự già tăng tham gia của nước ngoài đã hỗ trợ khung pháp lý tài chính qua việc tạo ra đòn bẩy cải thiện các quy định và giám sát, các điều luật công khai hơn, và những tiến bộ trong khung pháp lý về cung cấp dịch vụ tài chính. Điều đó cũng tăng cường độ tin cậy của các điều luật. Về phía chính phủ, những lợi ích của việc mở cửa cho nước ngoài tham gia xuất phát từ các hoạt động từ trên xuống; về phía thị trường là các áp lực từ dưới lên, do áp dụng các thông lệ và kinh nghiệm quốc tế tốt nhất.

Mặc dù hai quá trình cải cách - quốc tế hóa và nới lỏng tài chính trong nước - hỗ trợ lẫn nhau, thì bản thân chúng cũng chưa đủ. Hơn bất cứ lĩnh vực nào khác, lợi ích và chi phí của cải cách tài chính phụ thuộc vào khung pháp lý và giám sát (Barth, Caprio, và Levine 2001). Kinh nghiệm cho thấy, cần phải tăng cường khung thuế chế hỗ trợ song song với việc nới lỏng quy định trong nước và quốc tế hóa. Nếu không có sự tăng cường này, sự tham gia của nước ngoài có thể mang lại rủi ro. Sự tham gia của ngân hàng nước ngoài có thể làm cho các ngân hàng bản địa mất ổn định bằng cách thu hút các doanh nghiệp rủi ro thấp - kể cả các công ty xuất khẩu lớn - và đẩy các ngân hàng bản địa ra xa hơn nữa trên đường biên rủi ro. Một số nước, đặc biệt là ở châu Phi với sự sụp đổ của các ngân hàng như BCCI và Meridien, nhận thấy rằng tên tuổi nước ngoài không bảo đảm sự an toàn và lành mạnh, ngay cả khi những ngân hàng nước ngoài này hoạt động ở các nước công nghiệp phát triển hay có liên quan sở hữu với các nguồn vốn nước ngoài danh tiếng.

Sự cần thiết của một khung thuế chế hỗ trợ thậm chí còn rõ ràng hơn khi đề cập đến tự do hóa tài khoản vốn. Kinh nghiệm trong những năm gần đây hầu hết là ở châu Á, đã chỉ ra rằng khả năng đạt được những lợi ích tiềm năng của việc tự do hóa tài khoản vốn, trong khi phòng tránh rủi ro, phụ thuộc phần lớn vào việc liệu các thuế chế trong nước và các cơ quan chức năng đã đủ phát triển để đảm bảo rằng nguồn tài chính nước ngoài sẽ được phân bổ cho các lĩnh vực có hiệu quả (Eichengreen 2001) hay không. Kinh nghiệm gần đây cũng cho thấy lợi ích tiềm năng của các thuế chế tài chính nước ngoài trong việc ổn định dòng vốn. Một số nước với sự hiện diện đáng kể của nước ngoài, như Argentina và Mexico, đã thu lợi do các tổ chức này có khả năng tiếp cận nguồn vốn nước ngoài trong thời kỳ kinh tế khó khăn (Dages, Goldberg và Kinney 2000). Một cách tổng quát hơn, các nghiên cứu cho thấy sự đa dạng hóa sở hữu góp phần tăng sự ổn định tín dụng trong thời kỳ khủng hoảng (Barth, Caprio, và Levine 2000; La Porta, Lopez de Silanes và Shleifer 2000). Khi nào sự hiện diện của nước ngoài dẫn tới một khung giám sát và pháp luật mạnh hơn, thì nó thúc đẩy việc tự do hóa tài khoản vốn và quốc tế hóa hỗ trợ lẫn nhau.

Nghiên cứu thực tế của Paul Mosley ước tính tác động của tự do hóa tài chính đến khả năng tiếp cận tín dụng nông thôn ở bốn nước châu Phi: Kenya, Lesotho, Malawi và Uganda. Tự do hóa tài chính trong nước thông qua việc bỏ kiểm soát lãi suất và chấm dứt trợ cấp tín dụng đã làm tăng lãi suất thực nhưng, ngoại trừ Uganda, không có tác động làm tăng tiết kiệm hoặc tăng khả năng tiếp cận tín dụng nông thôn. Tại Uganda, số liệu giải ngân tín dụng ước tính trung bình hàng năm cho khu vực nông nghiệp có tăng chút ít, từ 116 triệu USD trong 3 năm trước tự do hóa lên 123 triệu USD trong 3 năm sau tự do hóa. Ngược lại, ở Malawi, giá trị giải ngân tín dụng nông nghiệp giảm từ 121 triệu USD trong 3 năm trước tự do hóa xuống 109 triệu USD trong 3 năm sau tự do hóa. Sử dụng số liệu điều tra, Mosley phát hiện rằng trong giai đoạn 1992-1997, tỷ lệ phần trăm hộ được điều tra có khả năng tiếp cận tín dụng nông thôn tăng từ 13,1% lên 25% ở Kenya và từ 9,2% lên 21% ở Uganda, nhưng tỷ lệ đó ở Malawi giảm từ 12 xuống 8%.

Một điều cũng đáng chú ý là khả năng tiếp cận tín dụng của người nghèo nhất về thu nhập vẫn không thay đổi ở Kenya và Uganda, nhưng giảm sau khi tự do hóa từ 1,9 xuống 0,9% ở Malawi, và từ 2 xuống 1,9% ở Lesotho. Các ngân hàng thương mại và ngân hàng nước ngoài đã rất miến cuông tham gia hoạt động cho vay không chính thức cho dù khu vực này có lãi suất cao. Mosley quan sát thấy điều này có thể "do mức độ rủi ro cao, cùng với tâm lý thờ ơ và tình trạng thiếu nhận sự có khả năng hoạt động mới giới và trình bày kết quả tài chính của các định chế tín dụng vi mô dưới dạng các ngân hàng thương mại có thể hiểu được." Khu vực phi chính

thúc và cho vay nông thôn vẫn được những người cho vay truyền thống, các tổ chức phi chính phủ và các cơ quan chính phủ đảm trách.

Nghiên cứu của Mosley cũng chỉ ra rằng cải cách tài chính dưới dạng đổi mới tài chính ở khu vực nông thôn và phát triển các định chế tài chính phục vụ người nghèo đã có hiệu quả mạnh mẽ trong việc cải thiện khả năng tiếp cận tài chính ở nông thôn và giảm nghèo đói. Một số ví dụ thành công về các định chế tài chính vi mô ở châu Phi là PCEA Chogoria và Chương trình Doanh nghiệp Nông thôn ở Kenya và Chương trình Quỹ CCEI/Gatsby Trust Scheme ở Cameroon. Các ví dụ ngoài châu Phi gồm BancoSol ở Bolivia và Ngân hàng Rakyat Indonesia. Những định chế tài chính vi mô này đưa ra dịch vụ tiết kiệm và tín dụng theo điều kiện thương mại cho các hộ nghèo, ở xa và sử dụng "áp lực cộng đồng" như biện pháp thay thế tài sản cầm cố trả nợ. Họ đã duy trì tỷ lệ thu hồi vốn cao, bù đắp chi phí và có lợi nhuận. Lãi suất cho vay của họ nằm trong khoảng giữa các ngân hàng thương mại và những người cho vay không chính thức. Các định chế chính thức cũng có thể huy động tiền gửi và phân bổ tín dụng cho những người vay nhỏ thông qua việc thiết lập liên hệ với các đại lý phi chính thức và tài chính vi mô, nhờ đó cắt giảm chi phí thông tin và xây dựng cơ chế thực hiện hợp đồng dựa vào cộng đồng. Cần lưu ý rằng việc tư nhân hóa một cách giản đơn các cơ quan tài chính vi mô đã được chứng tỏ là có hại, như trường hợp sup đỡ của MRFC của Malawi.

Nguồn: Do những người biên soạn cuốn sách soạn thảo, dựa vào Mosley (1999).

và qua việc tạo ra những thay đổi trong nguồn thu chính phủ và theo đó là khả năng của chính phủ trong việc tài trợ các chương trình vì người nghèo. Bước đầu tiên đánh giá tác động của sự thay đổi trong chính sách thương mại đối với cuộc sống người nghèo là xác định người nghèo tiêu dùng cái gì và sở hữu cái gì - loại lao động, kỹ năng, và các tài sản khác.

Nếu một nước thiếu hiệu quả tương đối về dịch vụ, thì tự do hóa và cạnh tranh nước ngoài do nó đem lại có khả năng làm giảm giá cả trong nước và nâng cao chất lượng. Trong chừng mực người nghèo là người tiêu dùng những dịch vụ này, họ có khả năng hưởng lợi. Nhưng có một điều đặc: thông thường, trước khi tự do hóa, giá cả không được xác định bởi thị

trường mà được xác định một cách hành chính và được duy trì một cách cố tình ở mức thấp đối với một số nhóm người sử dụng cuối cùng hoặc đối với một số loại dịch vụ nhất định. Theo đó, người vay ở nông thôn có thể trả lãi suất thấp hơn người vay ở thành phố, và giá cước điện thoại trong nước và giao thông công cộng có thể được giữ ở mức thấp hơn giá thành. (Hộp 29.6 tóm tắt nghiên cứu về tác động của tự do hóa tài chính đối với khả năng tiếp cận tín dụng của người nghèo.) Đôi khi, mục tiêu là đảm bảo sự tiếp cận cho tất cả người tiêu dùng ở cùng mức giá, không tính đến chi phí giá thành (ví dụ, trong dịch vụ vận tải và bưu chính). Hay, mục đích có thể là đảm bảo khả năng tiếp cận với giá rẻ đối với dịch vụ tài chính chẳng hạn cho một số nhóm người sử dụng nhất định. Cơ cấu giá này thường được duy trì thông qua việc trợ cấp chéo trong nội bộ các công ty độc quyền công cộng hoặc thông qua sự hỗ trợ tài chính của chính phủ.

Trừ khi các biện pháp điều tiết đặc biệt được tiến hành, tự do hóa đe dọa các cơ chế này. Việc xoá bỏ các hạn chế tham gia thị trường có nghĩa là chấm dứt trợ cấp chéo bởi vì các doanh nghiệp không còn có thể tạo ra các khoản lợi nhuận siêu ngạch ở một số đoạn thị trường nhất định. Các công ty mới tham gia có thể tập trung vào những đoạn thị trường có lãi nhất, chẳng hạn như ở khu vực thành thị, nơi có chi phí mang lưới thấp và thu nhập cao hơn. Tư nhân hóa có thể có nghĩa là chấm dứt sự hỗ trợ của chính phủ. Kết quả là cho dù ngành có thể hiệu quả hơn và giá trung bình giảm xuống, thì thực tế giá cả đối với một số

người sử dụng cuối cùng, chủ chốt có thể lại tăng.

Mặc dù có những cân nhắc này, nhưng vẫn có bằng chứng về mối quan hệ tích cực giữa cơ cấu thị trường cạnh tranh và việc mở rộng dịch vụ trong các lĩnh vực như điện thoại cơ bản. Điều này đặc biệt đúng ở các nước, mà các điều kiện ban đầu còn yếu, chẳng hạn như mật độ điện thoại thấp hoặc phải phân phối dịch vụ (nhiều người phải chờ lâu để được kết nối). Việc cho phép thị trường tự hoạt động có thể cải thiện đáng kể khả năng tiếp cận tại những nơi mà trước đây dịch vụ do các công ty độc quyền nhà nước cung cấp - thậm chí cả ở những nước nghèo nhất và với những người sử dụng có thu nhập thấp. Chẳng hạn, các nữ doanh nhân nông thôn ở Bangladesh đã có lãi khi cung cấp dịch vụ điện thoại, sử dụng công nghệ điện thoại di động. Cho dù những người ở nông thôn không có khả năng trả cho một cái điện thoại đơn lẻ, họ có thể có khả năng cùng chung trả tiền cho một cái điện thoại. (Lawson và Meyenn 2000).

Những ví dụ này gợi ý một số câu hỏi quan trọng: Trong lĩnh vực nào có sự xung đột giữa hiệu quả và công bằng? Làm thế nào để giải quyết tốt nhất mâu thuẫn đó? Thực trạng hiện nay như thế nào? (Nếu hiện trạng cho thấy sự tái phân phối có lợi cho các quyền lợi - thậm chí - chẳng hạn như cơ cấu giá cước viễn thông và vận tải thường có lợi cho tầng lớp trung lưu thành thị và hình thái các chương trình cho vay trực tiếp có lợi cho nhóm quyền lực - việc chuyển sang thị trường có thể đem lại cả hiệu quả và công bằng. Việc cam kết sớm đối với kinh tế thị trường có thể coi là một

cách để ngăn ngừa sự thao túng cá nhân). Một câu hỏi tò mò quát hơn là, làm thế nào để cơ chế phân phối đạt được các mục đích của nó trong bối cảnh mất công bằng về quyền lực chính trị và kinh tế? Công cụ tái phân phối nào bị thao túng bởi những người có quyền lực chính trị?

**Dảm bảo dịch vụ phổ thông.** Việc đạt được mục tiêu xã hội của dịch vụ phổ thông một cách hiệu quả là một thách thức lớn đối với các nhà hoạch định chính sách quốc gia. Cách thức họ theo đuổi mục đích này có khả năng tác động sâu sắc đến thương mại ở một số lĩnh vực, gồm các dịch vụ tài chính, vận tải, viễn thông, y tế, và giáo dục. Chính phủ có thể lựa chọn trong một loạt các chính sách, từ thay thế hoàn toàn thị trường đến việc xây dựng các chính sách hỗ trợ nhằm tác động đến kết quả trên thị trường (xem Hộp 29.7).

Trong lịch sử, chính phủ thường xuyên dựa vào các công ty độc quyền nhà nước để theo đuổi (thường là không thành công) mục tiêu cung cấp dịch vụ phổ thông, hoặc thông qua trợ cấp chéo giữa các đoạn thị trường hoặc bằng các khoản tiền chuyển từ chính phủ hoặc từ các ngân hàng do chính phủ kiểm soát. Bên cạnh sự không hiệu quả do cơ cấu độc quyền gây ra, tại nhiều nước, gánh nặng mà những nghĩa vụ này đè lên vai các nhà cung cấp quốc gia hiện tại thậm chí là một cảm giác đáng kể đối với tự do hóa. Ví dụ, các ngân hàng trong nước chịu các khoản nợ xấu do các chương trình tín dụng trực tiếp trước đây, không đủ năng lực đối phó với cạnh tranh nước ngoài.

Về nguyên tắc, khó khăn hiện tại của các nghĩa vụ dịch vụ phổ thông cũng có thể

được áp dụng cho những ai mới tham gia, một cách không phân biệt. Theo đó, ở một số nước, các nghĩa vụ như vậy là một phần trong điều kiện cấp phép cho những người mới tham gia vào mạng điện thoại cố định và vận tải. Tuy nhiên, việc dựa vào các công cụ ngân sách đã chứng tỏ là thành công hơn so với sự điều tiết trực tiếp. Chẳng hạn, ở Chile, các khoản hỗ trợ của chính phủ tương đương ít hơn 0,5% tổng doanh thu viễn thông, được phân bổ thông qua đấu thầu cạnh tranh vào năm 1995, đã huy động được gấp 20 lần giá trị đầu tư tư nhân cho việc mở rộng dịch vụ điện thoại cơ bản cho các vùng nông thôn (Wellenius 1997).

Phương pháp thứ ba là tài trợ cho người tiêu dùng thay vì cho người cung cấp (Cowhey và Klimenko 2001). Các chính phủ đã thử nghiệm một số hình thức trợ cấp đối với các lĩnh vực như giáo dục và dịch vụ năng lượng. Công cụ cuối cùng này có ít nhất 3 lợi thế: có thể nhằm trực tiếp hơn vào những người cần dịch vụ và không đòi trả cho dịch vụ đó; tránh được những sự méo mó phát sinh bởi việc định giá dịch vụ thấp nhằm bảo đảm khả năng tiếp cận; và không phân biệt đối xử giữa các nhà cung ứng.

**Tác động của tự do hóa thương mại tới việc làm.** Các phương thức cung cấp khác nhau có tác động khác nhau đến thị trường các yếu tố sản xuất. Trao đổi qua biên giới và tiêu dùng ở nước ngoài cũng giống như trường hợp thương mại hàng hoá. Tác động của việc di chuyển yếu tố sản xuất phụ thuộc chủ yếu vào việc liệu yếu tố đó là thay thế hay bổ sung cho các dịch vụ đầu vào trong nước. Với cơ cấu giá cả đầu vào ở các nước nghèo, người ta cho rằng tự do hóa thương mại có thể tạo ra dòng vào vốn

## HỘP 2/7. THEO DƯỚI CÁC MỤC TIÊU XÃ HỘI TRONG THỊ TRƯỜNG VIỄN THÔNG CẠNH TRANH

Charles Kenny

Ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy thị trường cạnh tranh có thể nhanh chóng tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ bản. Ví dụ, năm 1993, Chính phủ Peru đã thực hiện một cuộc cải cách lớn khu vực viễn thông do Ngân hàng Thế giới hỗ trợ. Luật mới có hiệu lực vào năm 1993 và 1994 điều tiết việc tư nhân hóa hai doanh nghiệp viễn thông nhà

nước và thành lập một cơ quan quản lý độc lập. Thị trường điện thoại di động ngay lập tức đã được tự do hóa một phần và hiện đã hoàn toàn cạnh tranh.

Các hợp đồng tư nhân hóa viễn thông bao gồm nghĩa vụ lắp đặt các điểm điện thoại công cộng ở khu vực nông thôn, góp phần gia tăng số lượng điểm điện thoại công cộng trong cả nước từ 8.000 lên 50.000 trong giai đoạn 1993-1998. Bảng dưới đây đã có sự cải thiện trong nhiều lĩnh vực khác.

	1993	1998
Đầu tư vào ngành (triệu USD)	28	2.009
Điện thoại cố định		
Số máy	660.000	1.850.000
Tỷ lệ máy/100 dân (%)	2,9	7,5
Điện thoại di động		
Số máy	50.000	600.000
Tỷ lệ máy/100 dân (%)	0,2	2,4
Số thị xã có dịch vụ điện thoại	1.450	3.000
Hộ nghèo ở Lima có điện thoại (%)	1	21
Thời gian chờ hoà mạng trung bình	118 tháng	45 ngày
Phí hoà mạng (USD)	1.500	150

Năm 1999, khoản thuế dịch vụ phổ thông 1% tính trên tổng doanh thu của các nhà cung cấp viễn thông đã được áp dụng để tài trợ Quỹ viễn thông (FITEL) dành cho việc thực hiện các mục tiêu về khả năng tiếp cận dịch vụ phổ thông trong những khu vực còn ngoài vùng phủ sóng, được xác định thông qua các nghiên cứu kinh tế xã hội và tham vấn quan chức và nhân dân địa phương. Tiền quỹ được phân bổ thông qua quá trình đấu thầu cạnh tranh. Quá trình này khuyến khích các nhà cung cấp dịch vụ tìm kiếm công nghệ tốt nhất và các thông lệ quản lý kinh tế, giám sát và nhu cầu trợ cấp. Việc lựa chọn chiến lược phân bổ quỹ cũng có khả năng hỗ trợ một môi trường bình đẳng cho các nhà cung cấp dịch vụ, qua đó không có nhà cung cấp dịch vụ nào

được ưu tiên quá mức hoặc chịu phí tổn một cách không công bằng.

Cơ chế này ở Peru là sự mô phỏng một chương trình tương tự về tiếp cận dịch vụ cơ bản ở Chile, từ 2 triệu USD quỹ đã huy động lên được 40 triệu USD đầu tư tư nhân để lắp đặt điện thoại ở 1.000 địa phương, với mức 10% chi phí cung cấp dịch vụ phổ thông trực tiếp. Thông qua kết hợp tư do hóa và phân bổ cạnh tranh nguồn trợ cấp cho việc tiếp cận dịch vụ đối với những vùng trước đây chưa được phục vụ, số hộ gia đình có điện thoại ở Chile đã tăng từ 16 lên 74% trong giai đoạn 1988-2000, và tất cả số hộ còn lại, trừ 1%, được cung cấp dịch vụ điện thoại phổ thông.

Nguồn: Wellerus (2001); Ngân hàng Thế giới (2001d).

tự bản và công nhân có kỹ năng. Những dòng chảy vào như vậy có thể có lợi cho những người nghèo không có kỹ năng, tăng cơ hội việc làm và thu nhập.<sup>3</sup> Điều lý thú là, người ta đã chỉ ra rằng ngay cả khi

người nước ngoài cạnh tranh với công nhân có kỹ năng bản địa trong một ngành dịch vụ, thì cú huých năng suất đối với ngành đó bởi việc cho phép tiếp cận người nước ngoài có thể làm tăng nhu cầu đối với công

nhân có kỹ năng trong nước: hiệu ứng quy mô có thể lớn hơn hiệu ứng thay thế (Markusen, Rutherford, và Tarr 2000).

Với những suy đoán này, thì tại sao công nhân ở các nước đang phát triển đôi khi lại nghi ngờ về lợi ích của tự do hoá? Một vấn đề là khả năng giảm việc làm ở các công ty độc quyền nhà nước cũ, nơi thường có lao động thừa. Chẳng hạn, Alexander và Estache (1999) phát hiện rằng tư nhân hoá phân phối điện ở Argentina đã làm giảm 40% lực lượng lao động sau khi tư nhân hoá. Nhưng cũng có những bằng chứng chống lại tâm lý bi quan. Ví dụ, nhiều nước đang phát triển đã duy trì hay thậm chí tăng việc làm trong khi tự do hoá dịch vụ viễn thông. Do nhiều nước đang phát triển có mật độ điện thoại thấp (khoảng 5 máy trên 100 dân), gần 70% các khoản đầu tư viễn thông ở các nước đang phát triển được dùng trực tiếp xây dựng đường truyền và mạng di động, đây là những hoạt động sử dụng nhiều lao động và do vậy giúp duy trì hoặc tăng việc làm. Petrazzini và Lovelock (1996) phát hiện trong một nghiên cứu 26 nước Mỹ Latinh và châu Á là thị trường viễn thông cạnh tranh là cái duy nhất làm tăng số lượng việc làm một cách chắc chắn, trong khi 2/3 số nước có các công ty độc quyền cho thấy sự giảm sút đáng kể lực lượng lao động

trong ngành viễn thông.<sup>4</sup> Dù sao, khó có thể nghi ngờ rằng nhiều chương trình cải cách sẽ cần các chính sách hỗ trợ nhằm loại bỏ các chi phí kinh tế và xã hội của quá trình điều chỉnh thị trường yếu tố đầu vào.

### Chú thích

1. Chẳng hạn, nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới cho thấy, trong khi tự do hoá vận tải biển có thể làm giảm giá dịch vụ vận tải trung bình 9% và tiết kiệm chi phí tới 850 triệu USD, thì việc chia nhỏ các hợp đồng vận tải tu nhân có thể làm cho giá giảm thêm 25% và tiết kiệm chi phí thêm tới 2 tỷ USD chỉ tính đối với hàng vận chuyển đến Mỹ.
2. Tại nhiều nước công nghiệp nơi các điều kiện cạnh tranh hoàn hảo chưa được thiết lập, như ngành viễn thông của Anh thì bản thân mức giá cuối cùng là do luật quy định.
3. Do người nghèo thường là không có kỹ năng, vất đề đắt ra là ngành dịch vụ nào mà người nghèo có khả năng được tuyển dụng. Thật không may, số liệu về cơ cấu kỹ năng của lao động trong lĩnh vực dịch vụ chỉ có ở một số nước OECD, và ngay cả các nước này, số liệu vẫn tương đối tổng hợp. Tuy vậy, có thể nhận ra một số mẫu hình nhất định: xây dựng, phân phối, và dịch vụ cá nhân có xu hướng sử dụng nhiều lao động không có kỹ năng, trong khi viễn thông, tài chính, và dịch vụ kinh doanh có xu hướng sử dụng nhiều lao động kỹ năng.
4. Tại Ấn Độ, nhà cung cấp hiến tai, Cục Viễn thông đã mở rộng lực lượng lao động của mình trong suốt giai đoạn 1996-2000. Đổi mới với cạnh tranh, cơ quan này buộc phải nâng cấp chiến lược tiếp thị và mở rộng mạng lưới, phát triển thêm hàng nghìn điểm điện thoại công cộng trên toàn quốc.

## SỰ DI CHUYỂN THẾ NHÂN VÀ GATS

*Các trở ngại chủ yếu trong chính sách thương mại*

Với sự quan trọng ngày càng tăng của các loại dịch vụ trong nền kinh tế thế giới, ngành dịch vụ đã được đưa vào phạm vi điều chỉnh của hệ thống thương mại đa phương tại Vòng đàm phán Uruguay. Hiệp định chung về Thương mại Dịch vụ (GATS) nhằm đạt được tự do hóa thương mại dịch vụ ngày càng cao.

GATS đề cập đến thương mại dịch vụ theo bốn phương thức cung cấp sau: (1) cung cấp qua biên giới; (2) tiêu dùng ở nước ngoài (sự di chuyển của người tiêu dùng sang nước của người cung cấp dịch vụ); (3) hiện diện thương mại (di chuyển vốn); và (4) di chuyển thế nhân (sự di chuyển tạm thời của lao động qua biên giới).<sup>1</sup> Trong khung khổ Vòng đàm phán

GATS thứ nhất, các nước đã lập lộ trình cam kết về đổi xứ quốc gia và tiếp cận thị trường cho từng phương thức cung cấp này, trong các ngành dịch vụ cá nhân liên quan đến các phương thức đó, và trong tất cả các ngành dịch vụ. Tuy nhiên, các cam kết này

rất khác nhau giữa các ngành dịch vụ khác nhau và giữa các phương thức cung cấp khác nhau. Đặc biệt, tự do hóa đã bị hạn chế rất nhiều đối với phương thức di chuyển thể thân (phương thức 4). Do nhiều nước đang phát triển có lợi thế so sánh trong xuất khẩu dịch vụ sử dụng nhiều lao động, nên thất bại trong tự do hóa phương thức 4 đã hạn chế giá trị chung của GATS đối với các nước này. Để thúc đẩy có hiệu quả thương mại dịch vụ và đảm bảo lợi ích của các nước đang phát triển, các Vòng đàm phán GATS sắp tới phải hướng tới tự do hóa hơn nữa phương thức này.

Chương này được viết nhằm cung cấp thông tin và ý kiến cho các thảo luận về thương mại dịch vụ qua phương thức di

chuyển thể nhân. Phần tiếp theo sẽ khái quát các ràng buộc chính đối với thương mại dịch vụ theo phương thức này. Tiếp theo, mức độ tự do hóa đã thực hiện đối với phương thức 4 trong khung khổ Vòng đàm phán GATS thứ nhất sẽ được đánh giá. Trên cơ sở sự phân tích này, phần cuối cùng đưa ra một số hướng thúc đẩy tự do hóa hơn nữa trong phương thức 4 bằng cách hoàn thiện cấu trúc của các cam kết, áp dụng và tăng cường các nguyên tắc của GATS trong lĩnh vực này.

### **Các ràng buộc đối với di chuyển thể nhân**

Các rào cản đối với thương mại dịch vụ qua sự di chuyển lao động tạm thời qua biên giới có thể gộp thành bốn nhóm sau:

- Các quy định liên quan đến nhập cư điều chỉnh việc nhập cảnh và lưu trú của người cung cấp dịch vụ
- Các quy định về công nhận trình độ chuyên môn, kinh nghiệm làm việc và đào tạo
- Đối xử phân biệt đối với các lao động dịch vụ trong nước và nước ngoài
- Các quy định về các phương thức cung cấp khác, đặc biệt là về hiện diện thương mại.

Điểm quan trọng cần chú ý là một số quy định này, đặc biệt là các quy định về công nhận, bắt nguồn từ các vấn đề thuộc chính sách công cộng, như việc bảo vệ người tiêu dùng, lợi ích công cộng và an ninh quốc gia. Phần thảo luận dưới đây sẽ nói rõ hơn về bốn loại quy định nêu trên.

### **Các hạn chế về nhập cảnh và lưu trú của thể nhân**

Hạn chế chính đối với di chuyển thể nhân bắt nguồn từ các chính sách về thị trường lao động và nhập cư của mỗi nước. Sự di chuyển lao động tạm thời không tách rời với sự di chuyển lao động lâu dài và nằm trong phạm vi điều chỉnh của pháp luật về nhập cư và các điều kiện thị trường lao động. Các hạn chế thuộc loại này bao gồm các thủ tục xử lý và cấp phép nhiều khê đối với thị thực và giấy phép, các điều kiện cấp phép quá chặt chẽ, giới hạn số lượng về nhập cảnh, các yêu cầu về tiền công ngang bằng, sự thành kiến đối với các nhà cung cấp dịch vụ hàng trung và hàng thấp, những hạn chế về khoảng thời gian lưu trú và khả năng chuyên đổi việc làm trên thị trường nước ngoài.

### **Các quy định về công nhận, chứng nhận và cấp phép**

Các yêu cầu về trình độ học vấn, kinh nghiệm làm việc, và giấy phép hoặc chứng chỉ thường được áp dụng đối với các dịch vụ chuyên nghiệp như dịch vụ y tế, kế toán, pháp lý. Các yêu cầu công nhận có thể ngăn cản hoàn toàn việc tiếp cận thị trường đối với người cung cấp dịch vụ nước ngoài hoặc giới hạn người cung cấp vào các hoạt động cố định sau khi nhập cảnh. Các quy định liên quan đến công nhận thường xuất phát từ sự cần thiết phải đảm bảo chất lượng dịch vụ cao và gắn với những quy định hành nghề cụ thể. Tuy nhiên, các tiêu chí, như tư cách công dân, có tính chất phân biệt. Trong một số ngành không có giấy chứng nhận

chính thức hoặc thủ tục cấp phép, thường tồn tại một nhân tố chủ quan trong việc xác định sự tương đương giữa kinh nghiệm và trình độ giáo dục hoặc đào tạo.

### *Đối xử phân biệt đối với các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài*

Thương mại dịch vụ qua phương thức 4 cũng bị ràng buộc bởi các chính sách phân biệt đối với các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài. Bên cạnh các yêu cầu về tiêu chuẩn chuyên môn chặt chẽ đối với các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài, và các điều kiện về tư cách công dân và cư trú, vẫn có sự đối xử phân biệt dưới hình thức thuế, lợi ích, trợ cấp, và chính sách mua sắm của chính phủ. Các nhà cung cấp dịch vụ có thể phải thực hiện các khoản đóng góp an ninh xã hội cho nước chủ nhà, ngay cả khi các nhà cung cấp dịch vụ này chỉ hiện diện ở nước ngoài trong một thời gian ngắn hơn thời gian đủ tiêu chuẩn được hưởng các lợi ích an ninh xã hội trong tương lai. Các kiêm định sự cản thiêt về kinh tế, thị trường địa phương và quản lý được sử dụng để xác định chắc chắn nhu cầu đối với nhà cung cấp dịch vụ và để đặt ra các hạn chế số lượng nhập cảnh. Những biện pháp kiểm tra này thường không có mục tiêu xác định rõ ràng, hoặc không có tiêu chí và phương thức quản lý hành chính minh bạch. Chính sách mua sắm của chính phủ có thể dành ưu tiên hơn cho các nhà cung cấp dịch vụ trong nước trong các lĩnh vực như giáo dục, xử lý số liệu, và các dịch vụ phi y tế chuyên nghiệp. Yêu cầu về phê duyệt của chính phủ, về ủy quyền mua và chuyển ngoại tệ ra nước ngoài, và các hạn

chế về hình thức pháp nhân và thành lập văn phòng địa phương, có thể cũng phân biệt đối xử với các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài.

### *Các hạn chế về hiện diện thương mại*

Do sự di chuyển thể nhân thường bổ sung cho thương mại thông qua hiện diện thương mại trong lĩnh vực dịch vụ, các hạn chế về đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) trong lĩnh vực dịch vụ có thể chuyển hóa thành các rào cản đối với phương thức 4. Các hạn chế về tham gia cổ phần nước ngoài trong khu vực dịch vụ, loại trừ hiện diện thương mại nước ngoài trong một số hoạt động dịch vụ nhất định; đồng thời các điều kiện liên quan đến nhân sự và vị trí quản lý của các nhân viên địa phương, bản chất của công ty, và các hạn chế về chi nhánh và địa lý, sẽ ngăn cản phạm vi di chuyển thể nhân gắn với hiện diện thương mại nước ngoài.<sup>2</sup>

### *GATS và di chuyển thể nhân*

GATS xây dựng các quy định và các quy tắc đa phương điều chỉnh các chính sách có ảnh hưởng tới thương mại dịch vụ, bao gồm các nguyên tắc chung về đối xử tối huệ quốc (MFN), không phân biệt đối xử, và tính minh bạch.<sup>3</sup> Bên cạnh đó, GATS đưa ra các nghĩa vụ về tiếp cận thị trường được áp dụng cho các ngành dịch vụ, được các nước thành viên lập lộ trình.

Tự do hóa dịch vụ thương mại trong khung khổ GATS được thực hiện thông qua các cam kết cụ thể (từng ngành) và các cam kết liên ngành về nghĩa vụ, đối

xứ quốc gia và tiếp cận thị trường cho từng phương thức cung cấp. Các nước đã đưa ra một cam kết bắt buộc rằng sẽ không đặt ra một hạn chế nào về tiếp cận thị trường (Điều XVI) hoặc về đối xử quốc gia (Điều XVII) đối với mỗi phương thức cung cấp, hoặc đưa ra cam kết từng phần bằng cách hạn chế tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia phù hợp với các điều kiện liệt kê trong lộ trình của họ, hoặc để “ngò” điều khoản này (tức là, không có cam kết).<sup>4</sup> Một nghiên cứu đánh giá trong khung khổ GATS cho thấy các điều khoản liên quan đến di chuyển thể nhân là đủ mạnh. Tuy nhiên, một tài liệu đánh giá các cam kết tại Vòng đàm phán thứ nhất về phương thức 4 cho thấy tự do hóa phương thức này vẫn rất hạn chế.

#### *Đánh giá khung khổ của GATS*

Một số điều khoản và quy tắc chung trong khung khổ của GATS phù hợp với sự di chuyển thể nhân. Điều III, về tính minh bạch, yêu cầu các thành viên phải công bố “mọi biện pháp áp dụng liên quan hoặc tác động đến việc thi hành Hiệp định này”, bao gồm các hiệp định quốc tế có liên quan mà nước thành viên đã ký kết. Các thành viên cũng phải thông báo cho Hội đồng Thương mại Dịch vụ về việc ban hành hoặc bất kỳ sửa đổi nào trong các luật, quy chế hoặc hướng dẫn hành chính phù hợp với các cam kết cụ thể của họ, trả lời các yêu cầu thông tin cụ thể về bất kỳ biện pháp nào tác động đến cam kết của các thành viên, và thành lập các điểm truy cập thông tin cụ thể cho các thành viên khác. Điều VI, về luật pháp trong nước, yêu cầu các

thành viên phải đảm bảo rằng trong những lĩnh vực đã tiến hành các cam kết cụ thể, các yêu cầu phải dựa trên các tiêu chí khách quan và minh bạch, và không trở thành cản trở đối với cung cấp dịch vụ. Nó cũng bắt buộc các thành viên phải thực hiện việc xem xét các quyết định hành chính tác động đến thương mại dịch vụ một cách khách quan và bình đẳng. Điều VII, về công nhận, dành cho các thành viên quyền chủ động công nhận, toàn bộ hoặc từng phần trình độ giáo dục, kinh nghiệm, giấy phép hoặc chứng chỉ của người cung cấp dịch vụ nước ngoài một cách mặc nhiên hoặc dựa trên một hiệp định với nước có liên quan, hoặc thông qua quá trình hài hòa hóa. Nó cũng buộc các thành viên phải áp dụng các tiêu chí hoặc tiêu chuẩn đối với ủy quyền, cấp phép, hoặc chứng nhận một cách bình đẳng giữa tất cả các nước và không sử dụng các tiêu chí đó để tạo ra “các hạn chế trái hình với thương mại dịch vụ.” Điều này nhấn mạnh sự cần thiết của việc công nhận dựa trên các tiêu chí theo thoả thuận đa phương và các tiêu chuẩn quốc tế chung, đồng thời khuyến khích các thoả thuận công nhận theo ngành (như đã thực hiện trong lĩnh vực dịch vụ ké toán).

Một phụ lục riêng về di chuyển thể nhân đã định nghĩa phương thức 4 bao gồm “những người làm việc tạm thời ở một nước thành viên khác. Phụ lục này không áp dụng đối với các cá nhân tìm kiếm cơ hội trên thị trường việc làm của một thành viên khác trên cơ sở lâu dài hoặc vì mục đích quốc tịch hay cư trú.” Phụ lục này bao gồm những người cung cấp tự kinh doanh và độc lập, những

người cung cấp này thanh toán trực tiếp với khách hàng; và các thẻ nhân được người cung cấp dịch vụ ở nước thành viên, nước tiếp nhận dịch vụ, hoặc ở một nước thành viên thứ ba, tuyển dụng. Phụ lục này nói rằng các nước có thể kiểm soát việc nhập cảnh hoặc tạm trú của các thẻ nhân, miễn là họ không áp dụng các biện pháp này theo cách thức có thể làm triệt tiêu hay suy giảm những lợi ích mà các thành viên được hưởng theo các cam kết cụ thể.

Nhìn chung, trong khung khổ GATS đề cập đến một số những rào cản pháp lý quan trọng nhất đối với di chuyển của lao động qua biên giới trong lĩnh vực dịch vụ. Tuy nhiên, vẫn có hai điểm yếu trong khung khổ GATS. Điểm yếu thứ nhất là các lĩnh vực quan trọng, như mua sắm của chính phủ và trợ cấp có tác động đến sự di chuyển thẻ nhân, đã không được đề cập, hoặc được đề cập không đầy đủ.<sup>5</sup> Điểm yếu thứ hai liên quan đến các ngoại lệ gắn với mục tiêu chính sách công cộng. Những can thiệp pháp lý, bao gồm các hạn chế về đối xử quốc gia và tiếp cận thị trường, thuộc các Điều XVI và XVII. Trong mọi trường hợp khác, các biện pháp như vậy thuộc phạm vi Điều VI, về quy định trong nước. Rất khó phân biệt các quy định trong nước liên quan đến các điều khoản về tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia với các quy định liên quan tới các mục tiêu chính sách công cộng. Do vậy, các hạn chế tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia có thể làm cho các quy tắc ở Điều VI mất hiệu lực (xem Low và Mattoo 2000).

#### *Danh giá các cam kết của GATS về di chuyển thẻ nhân*

GATS đã thất bại trong việc đưa ra các cam kết khá tự do cho phương thức 4. Các cam kết từng ngành cụ thể và các cam kết liên ngành của các nước đối với phương thức 4 thì hạn chế hơn so với các phương thức cung cấp khác. Phần thảo luận sau đây sẽ nêu bật những vấn đề chính về bản chất và cấu trúc của các cam kết trong phương thức này.

**Phạm vi ngành hạn chế của các cam kết phương thức 4.** Các cam kết phương thức 4 rất bị hạn chế trong phạm vi ngành. Trong nhiều ngành như dịch vụ y tế, dịch vụ pháp lý và kế toán, là những ngành mà sự di chuyển lao động qua biên giới giữ vai trò quan trọng, lại là những ngành mà nhiều nước không lập lộ trình tự do hóa. Hơn nữa, ngay cả ở những ngành có các cam kết, các cam kết đó phụ thuộc vào nhiều hạn chế về đối xử quốc gia và tiếp cận thị trường.

**Hạn chế về phạm vi của các cam kết.**<sup>6</sup> Phần lớn các nước đã không cam kết về nghĩa vụ đối xử quốc gia và tiếp cận thị trường ở phương thức 4 trong các lộ trình ngành cụ thể, mà chỉ đề cập đến các lộ trình đa ngành. Điều này, thực tế là không có tự do hóa ngành cụ thể trong phương thức 4. Các cam kết chung trong phương thức 4 lại phụ thuộc vào nhiều điều kiện và yêu cầu liên quan đến các tiêu chí về thứ bậc hoặc chức năng, độ dài thời gian lưu trú, các kiểm định về sự cần thiết kinh tế và thị trường lao động, v.v.. Ví dụ, 100 nước đặt ra các giới hạn cho các

cam kết chung ở phương thức 4, trong khi chỉ có 4 nước thực hiện như vậy đối với phương thức 2. Hơn nữa, các điều kiện thường không được xác định cụ thể.<sup>7</sup>

Bảng 30.1, đã tổng kết các cam kết trong các ngành dịch vụ mà sự di chuyển thể nhân có vai trò quan trọng. Bảng này cho thấy rằng các cam kết hoàn toàn (không có hạn chế) ở phương thức 4 là ít hơn so với bất kỳ phương thức cung cấp nào khác. Tỷ lệ phần trăm của các cam kết từng phần (các cam kết có giới hạn) và các cam kết không ràng buộc (không giới hạn) lớn hơn rất nhiều ở phương thức 4 so với các phương thức cung cấp khác.

Các điều kiện chủ yếu gắn với các cam kết ở phương thức 4 là:

- Các hạn chế tham gia thị trường đối với một số ngành và một số nhóm dịch vụ nhất định
- Các hạn chế về thời hạn lưu trú của các thể nhân
- Các hạn chế bằng hạn ngạch số lượng nhập cảnh; các tiêu chuẩn về tỷ lệ nhân viên người nước ngoài; các tiêu chuẩn về tỷ lệ tiền lương
- Các điều kiện trước khi tuyển dụng lao động và các yêu cầu liên quan
- Các kiểm định sự cần thiết về kinh tế, thị trường lao động và quản lý
- Yêu cầu về chuyển giao công nghệ và kỹ năng (đào tạo các nhân viên địa phương)
- Đối xử thuế phân biệt
- Yêu cầu về phê duyệt của chính phủ
- Yêu cầu về giấy phép hành nghề, cư trú và tư cách công dân trong một số ngành nhất định

- Công nhận tiêu chuẩn nghề nghiệp của nước nhập khẩu
- Các hạn chế thông qua yêu cầu đầu tư tối thiểu

**Sự thiên vị đối với các lao động dịch vụ hạng cao hơn.** Các cam kết ở phương thức 4 bị tiếp tục hạn chế vì các cam kết này chỉ áp dụng đối với một tập hợp nhỏ người cung cấp dịch vụ. Có sự thiên vị rõ ràng trong các cam kết chung về tự do hóa di chuyển của lao động dịch vụ hạng cao hơn. (Hộp 30.1 cung cấp những số liệu nhập cư gần đây của các công nhân lành nghề và có kỹ năng cao đến các nước OECD). Các yêu cầu nhập cảnh ràng buộc đối với ba nhóm người cung cấp dịch vụ chính: thương nhân; các nhân viên tham gia thiết lập hiện diện thương mại, ví dụ như những nhân viên chuyển chỗ trong nội bộ tập đoàn (intracorporate transferrees-ICTs); và những nhân viên trong “các ngành đặc biệt”. Các cam kết về ICT's là gần ràng buộc hoàn toàn nhất. Hơn 1/3 số nhập cảnh của phương thức 4 là các nhân viên chuyển chỗ trong nội bộ tập đoàn; trong tổng số 328 người nhập cảnh, có 239 người là các cán bộ cấp điều hành, cán bộ quản lý và chuyên gia, và 135 người liên quan đến ICTs. Chỉ có 17% tổng số nhập cảnh liên ngành là nhân viên kỹ năng thấp. Tương tự, các cam kết theo ngành khuyến khích sự nhập cảnh các nhân viên hạng cao hơn trong các loại lao động chuyên gia, quản lý và kỹ thuật, như được xác định trong các lộ trình liên ngành (horizontal schedules). Có sáu mục nhập cảnh cho “những người cung cấp hợp đồng độc lập” và các lao động dịch

Bảng 30.1. Các cam kết theo ngành và phương thức cung cấp (các dịch vụ chuyên nghiệp)  
(% trong mỗi hoạt động)

Tổng	Đã hoàn thành	Chưa hoàn thành	Đang hoàn thành	Đang phát triển	Đang nghiên cứu	Đang thử nghiệm	Đang thử nghiệm và hoàn thiện	Đang thử nghiệm và cải tiến	Đang thử nghiệm và cải tiến và hoàn thiện	Đang thử nghiệm và cải tiến và hoàn thiện và hoàn toàn	Đang thử nghiệm và cải tiến và hoàn toàn và hoàn thành	Đang thử nghiệm và cải tiến và hoàn thành và hoàn toàn	Đang thử nghiệm và cải tiến và hoàn thành và hoàn toàn và hoàn toàn	Đang thử nghiệm và cải tiến và hoàn thành và hoàn toàn và hoàn toàn và hoàn toàn
Tổng các ngành	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dịch vụ pháp lý	18	67	16	24	67	9	4	87	9	9	2	91	7	91
Dịch vụ kế toán, kiểm toán và quản lý thuế	29	41	30	41	45	14	9	89	2	2	2	86	13	86
Dịch vụ tài chính	44	44	12	53	44	3	15	82	3	0	0	88	12	88
Dịch vụ kinh doanh	52	26	22	68	20	12	24	72	4	0	0	92	8	92
Dịch vụ tư vấn	50	28	22	55	28	17	24	72	3	0	0	85	5	85
Dịch vụ truyền thông	59	22	19	66	22	13	31	59	9	0	0	94	6	94
Dịch vụ kỹ thuật công nghệ và sản xuất công nghiệp	45	36	18	52	36	12	24	73	3	0	0	97	3	97
Dịch vụ tài chính và kinh doanh	34	29	37	61	34	5	21	68	11	0	0	87	13	87
Dịch vụ y tế và sức khỏe	54	19	27	69	23	8	31	58	12	4	4	81	15	81
Dịch vụ y tế và y tế công cộng	33	33	33	47	53	0	20	80	0	0	0	93	7	93
Dịch vụ khác	33	67	0	33	67	0	0	100	0	0	0	100	0	100
<b>Tổng các ngành</b>	<b>22</b>	<b>60</b>	<b>18</b>	<b>31</b>	<b>58</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>76</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>91</b>	<b>7</b>	<b>91</b>
Dịch vụ kế toán, kiểm toán và quản lý thuế	34	36	30	50	36	14	32	64	4	4	4	80	16	80
Dịch vụ tài chính	41	41	18	56	35	9	35	56	9	12	12	71	18	71
Dịch vụ kinh doanh	52	30	18	64	22	14	56	38	6	8	8	80	12	80
Dịch vụ tư vấn	45	31	24	60	21	19	52	43	5	9	9	79	12	79
Dịch vụ truyền thông	63	19	19	72	13	16	72	13	16	9	9	78	13	78
Dịch vụ kỹ thuật công nghệ và sản xuất công nghiệp	52	30	18	61	24	15	58	33	9	9	9	85	6	85
Dịch vụ y tế và sức khỏe	47	18	34	66	24	11	45	45	11	3	3	87	11	87
Dịch vụ tài chính và kinh doanh	62	12	27	81	8	12	58	36	8	8	8	77	15	77
Dịch vụ y tế và y tế công cộng	40	27	33	53	47	0	53	47	0	0	0	93	7	93
Dịch vụ khác	33	50	17	33	50	17	33	67	0	17	17	67	17	67

Chú thích: Toàn phần = cam kết hoàn toàn; không = không cam kết; kỳ hạn trễ có thể cộng lại không thành 100 do làm tròn. Cụ số của tông số là các ngành được liệt kê.

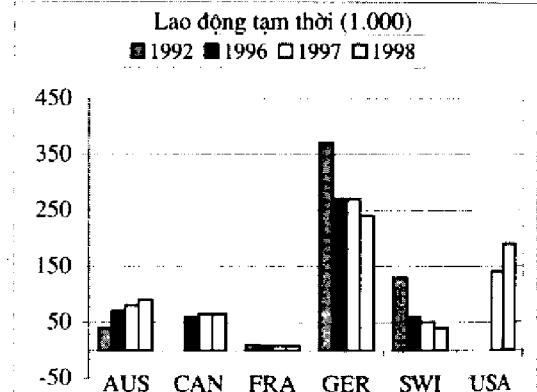
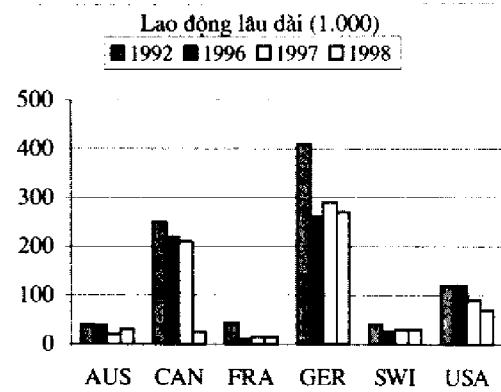
Nguồn: Ban thư ký WTO, "Các chỉ số về Dịch vụ kinh tế" (Geneva, tháng 12-1998).

Các nước OECD cho thấy một sự thay đổi quan trọng về phương thức nhập cư trong thập kỷ 90: nhập cư lâu dài giảm sút, nhưng nhập cư tạm thời, đặc biệt là các lao động thành thạo và có kỹ năng cao, đang tăng lên (xem số liệu).

Bởi vì việc giả định rằng có một mức dư cung của cả hai loại nhập cư là tương đối hợp lý, các xu hướng này phản ánh một sự chuyển dịch trong chính sách của nước chủ nhà. Động cơ là rất rõ ràng: sự phát triển của các ngành công nghệ cao đòi hỏi có

nhiều hơn lao động có chất lượng so với mức có sẵn trong nước. Cho phép sự nhập cư tạm thời của lao động nước ngoài là một phản ứng linh hoạt của các nước này đối với vấn đề khan hiếm lao động ngắn hạn. Ví dụ, các tài liệu báo cáo cho thấy rằng những vấn đề rắc rối về tài chính trong ngành công nghệ thông tin đã buộc một số kỹ sư phần mềm nước ngoài phải quay trở về nước của họ.

### Lao động nước ngoài nhập cư vào một số nước OECD



Chú thích: AUS: Australia; CAN: Canada; FRA: Pháp; GER: Đức; SWI: Thụy Sĩ; USA: Mỹ

Nguồn: OECD, TD/TC/WP (2001)26/Rev2

Một chính sách của Đức nhằm thuế 20.000 chuyên gia công nghệ thông tin cho một thời kỳ 5 năm được bắt đầu từ ngày 1-8-2000. Tương tự, trong năm 1999-2000, Australia đã cấp thêm một hạn ngạch 5.000 chỗ, bên cạnh 35.000 chỗ dành cho lao động lành nghề. Tại Mỹ, nước này đã được khuyến nghị tăng số lượng thị thực H1-B lên tới 200.000, một sự tăng lên đáng kể từ mức 115.000 vào năm 2000. Chính phủ Nhật Bản đã thay đổi chính sách đối với lao động có trình độ cao (kỹ sư, các nhà nghiên cứu và các đối tượng tương tự) qua việc mở rộng thời hạn lưu trú ban đầu từ 6 tháng lên 1 năm. Các số liệu được trích dẫn ở đây không bao gồm các giấy phép được gia hạn. Số công nhân tạm thời, chứ không phải là luồng lao động, do vậy nên lớn hơn.

Các xu hướng này cũng thể hiện rất rõ ràng bên ngoài các nước OECD. Singapore đã thay đổi các quy định của mình về cấp giấy phép lao động để phù hợp với số lượng doanh nghiệp nước ngoài ngày càng tăng lên, và Malaysia đã thực hiện những thay đổi để khuyến khích lao động có trình độ của nước ngoài. Việc thực hiện Khu vực Thương mại Tự do Trung Âu (CEFTA) cũng đã dẫn đến sự di chuyển lao động tạm thời tăng lên giữa các nước thành viên. Ví dụ, ở Hungary, số giấy phép lao động mới được phát hành đã tăng từ 14.000 năm 1996 lên đến 22.500 năm 1998.

Nguồn: Những người biên soạn cuốn sách chuẩn bị, dựa trên số liệu của OECD.

vụ "khác", và có rất ít cam kết cho các chuyên gia đủ tiêu chuẩn. Hơn nữa, các loại sau này không cho phép di chuyển đơn lẻ; họ phải làm việc trong một thời hạn xác định cho một pháp nhân ở một nước khác. Vì vậy, tự do hóa trong phương thức 4 chủ yếu dành cho những người cung cấp dịch vụ ở một hạng cao hơn và gắn với sự hiện diện thương mại.

**Vấn đề cấu trúc của các cam kết trong phương thức 4.** Một vấn đề cơ bản liên quan đến cấu trúc của các cam kết trong phương thức 4 là không có sự tách biệt giữa lao động tạm thời và lao động lâu dài trong khung khổ các cam kết hiện tại, mặc dù GATS chỉ quy định đối với các luồng lao động tạm thời trong lĩnh vực dịch vụ. Phần lớn các hạn chế đưa vào phương thức 4 là liên quan đến các quy định pháp lý chung về nhập cư và các quy định về thị trường lao động gắn liền với nhập cư lâu dài. Cấu trúc hiện tại của các cam kết trong phương thức 4 cũng bị ảnh hưởng do thiếu sự rõ ràng và đồng nhất. Không có sự đồng nhất trong việc định nghĩa và phạm vi của các loại lao động dịch vụ khác nhau; các loại lao động dịch vụ không được định nghĩa đầy đủ trong các lộ trình hoặc trong các hiệp định chung, và do vậy phụ thuộc vào sự giải thích tùy tiện của nhân viên nhập cư và văn phòng lãnh sự. Các yêu cầu thêm như kiểm định tính cần thiết về kinh tế và thị trường lao động không được xác định và định nghĩa rõ ràng về tiêu chí hoặc quản lý hành chính. Bản thân sự thiếu cụ thể trong các định nghĩa và trong một số điều kiện đã tạo ra sự tùy tiện trong quản lý

hành chính, đối xử phân biệt và độ tin cậy giảm sút.

### Các đề xuất đối với tự do hóa di chuyển thể nhân

Nếu muốn tự do hóa di chuyển thể nhân trong khung khổ GATS, các cam kết hiện nay trong phương thức này phải được cải thiện đáng kể trong vòng đàm phán hiện tại về lĩnh vực dịch vụ. Điều này có thể thực hiện thông qua cách tiếp cận hai mặt trong đàm phán: đàm phán cấp song phương và cấp đa phương. Các cuộc đàm phán song phương về phương thức này sẽ thay đổi phụ thuộc vào lợi ích riêng của các thành viên liên quan. Quan trọng hơn là cần có sự thảo luận đa phương về cách thay đổi cấu trúc và bản chất của các cam kết và khung khổ GATS liên quan đến phương thức 4. Phần thảo luận dưới đây sẽ nêu bật những vấn đề chính đối với các đàm phán đa phương.

### Cải thiện cấu trúc của các cam kết trong phương thức 4

Các cuộc thảo luận đa phương cần hướng tới bổ sung các cam kết chung trong phương thức 4 bằng các cam kết ngành cụ thể trong phương thức này, đặc biệt trong các ngành như các dịch vụ kinh doanh và chuyên ngành - là các ngành mà phương thức 4 có vai trò quan trọng. Các cam kết ngành này phải nêu được một cách chi tiết và cụ thể các biện pháp có thể áp dụng cho riêng từng ngành và các loại lao động dịch vụ phù hợp với mỗi ngành.

Các nước cần phải đưa ra các cam kết được viết một cách rành mạch, có định

nghĩa cụ thể với các tiêu chí rõ ràng áp dụng đối với bất kỳ hạn chế nào, đối với mọi tiêu ngành thuộc phạm vi của ngành được lập lô trình. Mọi hạn chế, điều kiện, và các ngoại lệ nên được trình bày rõ ràng trong các lô trình ngành, cả về đối xử quốc gia và tiếp cận thị trường, không nên trình bày chung trong các lô trình liên ngành. Các nước cũng phải dần dần cung cấp thông tin về các biện pháp này, theo như với Điều III của GATS.

Tính cụ thể và chi tiết cũng sẽ đòi hỏi việc hoàn thiện phân loại các nhóm người cung cấp dịch vụ mà các cam kết và hạn chế được áp dụng. Việc hoàn thiện này có thể được thực hiện bằng cách phân những người cung cấp dịch vụ trong các lô trình ngành thành các nhóm nhỏ hơn; sự chia nhỏ này nằm trong phạm vi của các nhóm lớn hơn - các nhân viên chuyên chở nội bộ công ty, thương nhân, các chuyên gia, và những người khác được đề cập đến trong các cam kết chung đa ngành. Việc phân loại các nhóm lao động dịch vụ hợp lý hơn sẽ tạo điều kiện cho các cam kết ngành rõ ràng và chi tiết, phù hợp với các ngành hoặc tiêu ngành cụ thể được xem xét, và giảm bớt sự tùy tiện và phân biệt đối xử khi thực hiện các cam kết.

#### *Công thức chung để phân loại những người cung cấp dịch vụ*

Các quy tắc liên ngành có một vai trò quan trọng trong tự do hóa phương thức 4. Các cam kết ngành cụ thể, chi tiết cũng như các ràng buộc chỉ có thể có ý nghĩa khi phạm vi, định nghĩa và tiêu chí đối với các nhóm người cung cấp, các biện pháp áp dụng, và các tiêu chí liên quan, là

như nhau cho tất cả các nước. Mọi thành viên cần nhất trí về phạm vi của các chuyên ngành và các hoạt động trong phạm vi các nhóm lao động đã được đưa vào lộ trình chung đa ngành (ICTs, thương nhân, chuyên gia và các lao động dịch vụ khác), đồng thời phải thống nhất về các tiêu chí tối thiểu để xác định liệu một người cung cấp dịch vụ riêng lẻ có nằm trong một nhóm cụ thể không. Cần phải đạt được sự thống nhất rộng rãi về các nhóm và phân nhóm, các điều kiện để có thể bổ sung các hạn chế như kiêm định về sự cần thiết kinh tế và yêu cầu cư trú cũng như sự đồng thuận khi nào các điều kiện như thế cần bị cấm hoàn toàn.

Các thảo luận đa phương cũng phải tập trung vào việc mở rộng các nhóm người cung cấp dịch vụ nằm trong các cam kết chung đa ngành, để xóa bỏ sự thiên vị đối với loại lao động dịch vụ hạng cao. Những người cung cấp dịch vụ hạng thấp và trung bình cần phải được đưa vào, và cần có các cam kết phù hợp hơn với lợi ích của các nhóm này ở các nước đang phát triển. Phạm vi có thể được mở rộng theo hai hướng: bằng cách áp dụng công khai các nhóm mới, ví dụ như lao động hỗ trợ kỹ thuật (nhóm này, ví dụ, có thể bao gồm các chuyên gia phân tích hệ thống và các lập trình viên trong trường hợp dịch vụ phần mềm), hoặc bằng cách xác định phạm vi của các nhóm "chuyên gia đặc biệt" và "những người khác". Việc mở rộng này cần cho phép đưa lao động hạng thấp và trung bình vào các nhóm sau cùng này bằng cách xác định các tiêu chí thích hợp, sửa đổi hoặc xóa bỏ các điều kiện nhất định

liên quan đến kỹ năng, trách nhiệm làm việc và trước công việc hiện đang có lợi cho lao động hàng cao. Lựa chọn thứ hai có thể dễ thực hiện hơn. Trong bối cảnh này, phạm vi và định nghĩa chung của các nhóm lớn hơn này có thể hữu ích.

Do đó, việc làm cần thiết ở đây là bổ sung, chứ không phải là thay thế giữa lô trình theo ngành và lô trình chung. Hai loại cam kết này không làm suy yếu lẫn nhau.

#### *Mở rộng khung khổ GATS đối với di chuyển thể nhân*

Cần phải thiết lập các hướng dẫn đa phương về một số vấn đề, tăng cường một số điều khoản hiện tại của GATS, và mở rộng phạm vi của khung khổ GATS đối với phương thức 4. Các vấn đề cần đề cập trong bối cảnh này bao gồm (a) tách các dòng lao động tạm thời khỏi các dòng lao động lâu dài, (b) công bằng tiền lương, (c) sự công nhận, và (d) các kiểm định về sự cần thiết kinh tế và các kiểm định khác. Điều quan trọng cần chú ý đến là, để các nguyên tắc này có hiệu lực, chúng phải được hỗ trợ bằng các cam kết ngành cụ thể, chi tiết và các cam kết chung đa ngành đồng nhất.

**Tách các dòng lao động tạm thời khỏi các dòng lao động lâu dài, và thị thực GATS.** Cần có sự thảo luận đa phương về sự cần thiết phải tách di chuyển lao động làm thời khỏi lao động lâu dài khi một ngành dịch vụ được lập lô trình. Những người cung cấp dịch vụ tạm thời cần được đối xử tách biệt với những người di cư lâu dài, bên ngoài lĩnh vực luật pháp về nhập

cư và các quy định thị trường lao động, và trong khung khổ của những quy định riêng. Nói một cách khác, những người cung cấp dịch vụ tạm thời có thể được điều chỉnh bởi một nhóm các quy định đặc biệt nằm trong khung khổ chính sách nhập cư chung, với những điều kiện về nhập cảnh và lưu trú cởi mở hơn. Cách làm này giảm bớt các gánh nặng hành chính, sự chậm trễ, và các phí tổn mà những người cung cấp dịch vụ tạm thời gặp phải khi gia nhập thị trường nước ngoài, đồng thời tạo điều kiện dễ dàng hơn cho việc xử lý các vấn đề như an ninh xã hội, công bằng tiền lương, và công nhận cho những người như vậy.

Một loại thị thực riêng, "thị thực GATS", có thể được áp dụng cho các chuyên gia dịch vụ làm việc tạm thời ở nước ngoài. Loại thị thực này có thể được áp dụng cho những người cung cấp dịch vụ nằm trong các cam kết ngành và các cam kết chung của một nước thành viên, đồng thời có thể giúp làm tinh giản việc thực hiện các cam kết này. Sự bổ sung lẫn nhau này giữa thị thực GATS và các lô trình cam kết chỉ có thể được thực hiện nếu như các khuyến nghị nêu trên về tính cụ thể, việc phân loại hợp lý hơn các nhóm người cung cấp, phạm vi rộng hơn của các nhóm, và tính minh bạch, được phản ánh trong các cam kết. Mặc dù thị thực GATS không nhất thiết phải là không giới hạn về bản chất, bất kỳ điều kiện nào gắn với việc cấp thị thực này không nên nặng nề và chặt chẽ hơn so với các điều kiện đã nêu trong các cam kết. Vấn đề này đòi hỏi các nước phải đưa ra các cam kết ngành rộng rãi và ràng buộc

hơn trong phương thức 4, mà không lặp lại hiện trạng cũ. Khi có các cam kết tự do hơn được đưa ra trong phương thức 4, thì thị thực GATS sẽ thúc đẩy tính đồng nhất trong các thủ tục tiếp cận thị trường; ngược lại so với tình trạng hiện thời là các thủ tục và tiêu chuẩn về nhập cư rất khác nhau giữa các nước. Cũng cần phải có các hướng dẫn đa phương điều chỉnh việc cấp và sử dụng thị thực GATS, bao gồm các hướng dẫn về khung thời gian cấp thị thực cũng như thủ tục, chi phí, gia hạn, khả năng chuyên đổi công việc, và các điều kiện về thuế, trợ cấp, và mua sắm của chính phủ. Thị thực GATS cũng cần một cơ chế để xác định tình trạng xin cấp, thông báo về sự chậm trễ, và khiếu nại lý do từ chối. Các cơ chế bảo vệ có thể được đưa ra để ngăn chặn việc sử dụng sai các thị thực này, bao gồm các yêu cầu chặt chẽ hơn đối với những người đề nghị cấp lần đầu và những rào cản đối với việc chuyển nhượng thị thực cho người khác hoặc chuyển thành cư trú lâu dài và tư cách công dân.

**Dưa ra các quy tắc giải quyết vấn đề ngang bằng tiền lương.** Ý nghĩa của các điều kiện ngang bằng tiền lương thay đổi phụ thuộc vào điều kiện cung và cầu lao động của ngành, cũng như các phương thức theo đó các điều kiện ngang bằng tiền lương được thực hiện. Do vậy, rất khó có thể đưa ra một cách tiếp cận chung đối với việc áp dụng các điều kiện ngang bằng tiền lương. Tuy nhiên, cần có các hướng dẫn để xác lập (a) dưới điều kiện nào (ngành, nhóm lao động, và các điều kiện kinh tế và địa phương) sự

ngang bằng tiền lương có thể được cho phép; (b) các điều kiện về ngang bằng tiền lương sẽ được thực hiện như thế nào; và (c) làm thế nào để gắn các điều kiện ngang bằng tiền lương với các điều kiện và thủ tục nhập cảnh.

Có ý kiến đề xuất là trong những ngành mà nước chủ nhà gặp phải tình trạng thiếu hụt nhân công thì không nên áp dụng các điều kiện ngang bằng tiền lương, bởi vì sẽ không xảy ra hiện tượng công nhân nước ngoài thay thế tức thời lao động sở tại. Đề việc bóc lột lao động nước ngoài không xảy ra, các điều kiện có thể được áp dụng với các điều khoản lao động khác, như là số giờ làm việc, nghỉ phép, làm thêm giờ và phúc lợi. Có thể xem xét việc hướng dẫn về chế độ trả tiền lương áp dụng đối với lao động nước ngoài (phụ thuộc vào thời gian họ được cử đi nước ngoài, các điều kiện ngành, và cấp độ việc làm) để đảm bảo một mức sống tốt tại nước tiếp nhận. Mức tiền lương này có thể là khoản tiền lương giữ chỗ, cộng với các khoản trợ cấp chi phí sinh hoạt, thuế, và tiết kiệm, và các khoản tương tự mà không đòi hỏi phải thanh toán một mức tiền lương tối thiểu cụ thể hoặc một tỷ lệ phần trăm tiền lương như đang thực hiện hiện nay. Mức tiền lương này cho phép tiền lương của người cung cấp dịch vụ nước ngoài có thể thấp hơn mức tiền lương ở nước nhận lao động, nhưng trong một giới hạn thỏa đáng, sao cho nước cung cấp lao động duy trì được lợi thế so sánh trong phương thức 4 ở ngành đó, đồng thời vẫn ngăn chặn dòng lao động nước ngoài chảy vào làm sụt giảm mức tiền lương của ngành

đó ở nước nhận lao động. Các yếu tố cụ thể trong mức biên độ tiền lương phụ thuộc vào đặc điểm của ngành và nên do cả hai nước liên quan quyết định trên cơ sở các hiệp định song phương về tiền lương và sự trao đổi giữa các tổ chức nghề nghiệp của các nước đó. Trong những ngành có khả năng thay thế lao động địa phương, đặc biệt đối với các công việc không cần kỹ năng hoặc kỹ năng thấp, các nước có thể cân nhắc tiếp tục bảo vệ lao động bản xứ thông qua trợ cấp lương. Trong cả hai trường hợp, lợi ích của các công đoàn và người lao động ở các nước nhận dịch vụ có thể được giải quyết bằng cách thu thuế và phí đối với những người cung cấp dịch vụ để đào tạo việc làm, trợ cấp hoặc phân bổ lại cho những người cung cấp dịch vụ trong nước bị ảnh hưởng trong hiện tại hoặc tương lai. Có thể có khả năng là các khoản phí hoặc thuế thu sau của những người cung cấp dịch vụ cao hơn nhiều mức tiền lương giữ chỗ.

Các thảo luận đa phương cũng cần nhằm tách rời điều kiện ngang bằng tiền lương với quá trình cấp thị thực. Ngang bằng tiền lương không nên là một điều kiện nặng nề đối với việc cấp thị thực. Khuyến nghị trên đây về việc xác định một khung thời gian tối đa cho việc cấp thị thực GATS và các yêu cầu về thông báo khi chậm trễ và các điều kiện bổ sung, cần xét đến những sự chậm trễ gây ra do các yêu cầu chứng nhận lao động và các yêu cầu liên quan đến tiền lương. Những sự chậm trễ và từ chối như vậy cần được thảo luận ở diễn đàn giải quyết tranh chấp của GATS.

**Tăng cường các quy tắc của GATS về công nhận.** GATS đã có một điều khoản rõ ràng về công nhận tại Điều VII. Điều khoản này cần được tăng cường bằng cách xây dựng các quy tắc chi tiết trong những lĩnh vực nhất định và khuyến khích các hiệp định công nhận lẫn nhau giữa các nước.

- *Các quy tắc đối với các hoạt động và các ngành không cần công nhận.* Trong các dịch vụ chuyên ngành như dịch vụ phần mềm chưa có sự công nhận chính thức hoặc các thủ tục cấp phép, cần xây dựng các quy tắc về các tiêu chí để được công nhận. Các tiêu chí này bao gồm các tiêu chí về giáo dục chuyên môn tối thiểu, ví dụ được chứng thực bởi một văn bằng, giấy phép chính thức hoặc các yêu cầu để được chứng nhận, và kinh nghiệm chuyên môn tối thiểu. Những tiêu chí này lại cần được thể hiện trong các lô trình cam kết ngành và cam kết chung. Ngoài ra, trong những ngành mà các nước có đưa ra yêu cầu công nhận vào trong các lô trình cam kết, cần có một cơ chế trong khung khổ của GATS để các nước có thể tổ chức các cuộc thảo luận song phương nhằm so sánh các tiêu chuẩn chuyên môn giữa các nước và để đánh giá mức độ tương đương về trình độ dựa trên cơ sở các tiêu chí được xác định song phương.
- *Các quy tắc đối với tính tương đương của các tiêu chuẩn về học vấn và kinh nghiệm làm việc.* Cần tạo ra sự đồng thuận trong việc làm thế nào và khi nào chấp nhận sự tương đương giữa

kinh nghiệm làm việc và trình độ học vấn. Các quy tắc cần đưa ra sẽ xác định các loại công việc hoặc vị trí và các loại tiêu chuẩn học vấn có thể được coi là tương đương và có thể thay thế lẫn nhau nhằm đáp ứng các yêu cầu nhập cảnh, đồng thời xác định các ngành khó đặt ra mức độ tương đương như vậy. Việc xác định thứ hai sẽ đòi hỏi sự tham gia của các tổ chức và các cơ quan chuyên ngành ở các nước thành viên để có những tiêu chí về mức độ tương đương, cũng như sự tham gia của các tổ chức giáo dục và đào tạo danh tiếng để đánh giá tốt hơn các tiêu chuẩn nghề nghiệp chuyên môn. Các quy tắc của GATS về công nhận cần hạn chế hơn nữa sự đối xử phân biệt về giá trị của kinh nghiệm làm việc và trình độ bằng cấp giữa các chuyên gia dịch vụ trong nước và nước ngoài.

- **Các quy tắc về cấp phép tạm thời.** Các quy tắc quy định cấp phép cần cho phép việc cấp phép tạm thời cho chuyên gia dịch vụ nước ngoài, khi các quy trình cấp phép như vậy còn thiếu ở nước cung cấp dịch vụ. Không nên để việc thiếu các quy trình này gây ra cản trở đối với sự di chuyển ra nước ngoài của các chuyên gia. Các thủ tục có thể được xây dựng để cấp phép tạm thời cho các chuyên gia hoạt động trong các lĩnh vực đặc biệt. Cần có các cuộc thảo luận đa phương để xác định các ngành này và các thủ tục liên quan.
- **Các quy tắc về sự tương đương trong công nhân.** Các cuộc thảo luận đa phương cần tập trung vào một hệ thống cấp giấy chứng nhận trên cơ sở sự tương

đương của các tiêu chuẩn chuyên môn. Việc xây dựng một cơ chế cầu nối có thể là hữu ích trong các ngành không có sự hội tụ của các yêu cầu, tiêu chuẩn giữa nước nhận và cung cấp dịch vụ. Khung khổ của GATS cần khuyến khích thảo luận về một hệ thống công nhận có bù đắp, theo đó một khoảng thời gian thích ứng và một cuộc kiểm tra năng lực của chuyên gia dịch vụ nước ngoài được áp dụng để bù đắp cho những khác biệt giữa các hệ thống và tiêu chuẩn quốc gia, ví dụ như các hệ thống và tiêu chuẩn ở Liên minh châu Âu.<sup>8</sup> Trong khung khổ quy định tương đương này, các nước có thể đàm phán song phương về các hiệp định công nhận phù hợp với nhu cầu cụ thể của mình. Cũng cần có các cơ chế để thúc đẩy hợp tác thường xuyên giữa các tổ chức nghề nghiệp của các nước thành viên với mục đích tăng cường trao đổi thông tin, theo dõi lẫn nhau và hợp tác có hiệu quả.

**Dưa ra các quy tắc về kiểm định tính cần thiết kinh tế và các kiểm định khác.** Nhiều nước đưa các điều kiện liên quan đến kiểm định tính cần thiết kinh tế vào các lộ trình cam kết, nhưng ngôn ngữ thường không rõ ràng. Ví dụ, EU yêu cầu những người cung cấp dịch vụ phải có một “sự liên kết liên tục và hiệu quả” với thị trường, nhưng ý nghĩa của thuật ngữ này không rõ ràng.

Bước tiến quan trọng nhất liên quan đến vấn đề này là xóa bỏ việc áp dụng các biện pháp như vậy như là các giới hạn chung. Bất kỳ sự hạn chế tiếp cận thị

trường nào liên quan đến điều kiện này cần được giới hạn trong các cam kết ngành, nhưng phải phù hợp với các hướng dẫn đa phương nhất định để giảm bớt mức độ tùy tiện trong việc sử dụng các kiểm định đó. Những hướng dẫn này đưa ra các tiêu chí rõ ràng về thực hiện kiểm định, các quy tắc đối với các thủ tục hành chính trong kiểm định, cách áp dụng kết quả kiểm định trong việc hạn chế nhập cảnh đối với những người cung cấp dịch vụ nước ngoài (ví dụ, biến các phát hiện thành các hạn chế về số lượng lao động nước ngoài). Các yêu cầu và quyết định dựa trên những sự kiểm định như vậy cần được coi là đối tượng có thể tranh cãi theo cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO.

Cần có sự thống nhất về các loại nghề nghiệp có thể phải thực hiện kiểm định. Cần giới hạn số lượng loại nghề nghiệp này ở mức ít nhất có thể; và cần định nghĩa rõ trong các điều kiện thị trường nào (sự thiếu hụt nhân công, các mục tiêu chính sách công cộng, v.v..) mà các loại nghề nghiệp này phải thực hiện kiểm định sự cần thiết về kinh tế và các kiểm định khác. Các chuyên gia dịch vụ chất lượng cao cần được miễn trừ khỏi các kiểm định sự cần thiết về kinh tế. Hiện tại, trong một số ngành dịch vụ như dịch vụ phần mềm, các chuyên gia chỉ được miễn kiểm định khi chứng chỉ học vấn của họ liên quan trực tiếp đến công việc, một cách xử sự tuỳ ý. Trong các hoạt động dịch vụ kỹ năng thấp hoặc không cần kỹ năng, không cần áp dụng các kiểm định sự cần thiết về kinh tế và các kiểm định khác, trừ khi có khả năng xảy ra một tác

động gián đoạn đến thị trường lao động của nước nhận dịch vụ trong ngành dịch vụ đó.

Ngoài các lĩnh vực đề cập ở trên, cũng cần phải có các quy tắc về chính sách mua sắm của chính phủ và trợ cấp. Các nước có thể phải công khai chính sách mua sắm và trợ cấp hiện tại của chính phủ trong tất cả các lộ trình cam kết, và phải cung cấp thông tin về nội dung, khối lượng trợ cấp, cách hoạt động và các tham số thích hợp khác. Trong những ngành có những chính sách như vậy và ở các nước có cam kết, bất kỳ hạn chế nào đối với người cung cấp dịch vụ nước ngoài xuất phát từ các chính sách đó cần được xác định rõ ràng. Các hạn chế này có thể dưới dạng mức trần về tỷ lệ trong hợp đồng hoặc giá trị các giao dịch mua từ nguồn trong nước, số lượng lao động dịch vụ địa phương, và mức độ ưu tiên dành cho các hợp đồng trong nước. Trong trường hợp trợ cấp, các hạn chế có thể quy định mức độ trợ cấp tối đa trong tổng giá trị giao dịch của ngành. Điều quan trọng là những biện pháp này được thực hiện một cách minh bạch trong thực tiễn.

## Kết luận

Chương này đã nêu lên bản chất hạn chế của quá trình tự do hóa được thực hiện trong khung khổ GATS đối với sự di chuyển thể nhân. Cần có các cam kết tự do hơn trong phương thức này nếu các nước đang phát triển muốn khai thác lợi thế so sánh trong các dịch vụ sử dụng nhiều lao động. Một số đề xuất đã được nêu ra để hoàn thiện các cam kết hiện tại và cấu trúc cam kết, và để cải thiện khung

khô GATS, bằng cách áp dụng các quy tắc đa phương về các khía cạnh quản lý quan trọng liên quan đến phương thức thương mại dịch vụ này. Hai cách tiếp cận này phải được sử dụng cùng nhau: các quy tắc đa phương sẽ không có nhiều ý nghĩa nếu không có thay đổi trong các cam kết, và các cam kết được cải thiện sẽ có hiệu quả lớn hơn nếu có các nguyên tắc tạo điều kiện cho việc thực hiện các cam kết đó. Những thay đổi được đề xuất trong GATS cũng cần được hỗ trợ bằng các biện pháp cải cách trong nước ở cấp quốc gia để thúc đẩy quá trình tự do hóa di chuyển thể nhân. Các cải cách trong nước này bao gồm các lĩnh vực liên quan đến tiêu chuẩn và sự công nhận, các chính sách về nhập cư và thị trường lao động, chính sách thuế. Quan trọng nhất là các nước cần có sự minh bạch hơn đối với các quy định trong nước. Không có sự minh bạch ở mỗi nước, các khuyến nghị đưa ra sẽ có thể không hiệu quả hoặc không khả thi.

### Chú thích

1. Di chuyển thể nhân được định nghĩa tại Điều I.2 của GATS là "cung cấp một dịch vụ... bởi một người cung cấp dịch vụ của một thành viên thông qua sự hiện diện thể nhân trên lãnh thổ của bất kỳ thành viên nào khác." Phương thức này bao gồm cả người cung ứng dịch vụ làm việc ở nước ngoài dựa trên năng lực riêng và những người là một bộ phận của một thiết chế thương mại của nước thành viên, của nước cung cấp dịch vụ hoặc một nước thứ ba.

2. Các hạn chế cụ thể về hiện diện thương mại, bao gồm loại pháp nhân thương mại (công ty, hợp doanh) hoặc yêu cầu về phê duyệt trước của tổ chức nghề nghiệp của nước chủ nhà, thường nhằm giải quyết các vấn đề như: trách nhiệm nghề nghiệp, thực hành sai, và lợi ích quốc gia.
3. MFN được áp dụng đối với tất cả mọi dịch vụ được một thành viên lập lõi trình, trừ khi thủ tục miễn trừ MFN được thực hiện. Nguyên tắc không phân biệt đối xử được phản ánh tại Điều XVII.3 của GATS.
4. Các hạn chế tiếp cận thị trường bao gồm các hạn chế về số lượng người cung cấp dịch vụ, giá trị các giao dịch dịch vụ, số lượng hoạt động dịch vụ hoặc số lượng đầu ra dịch vụ, số lượng thể nhân được tuyển dụng, tỷ lệ tham gia vốn góp của bên nước ngoài, và loại hình pháp nhân hoặc liên doanh.
5. Điều XIII miễn trừ cho mua sắm chính phủ khỏi việc áp dụng các nghĩa vụ về MFN, tiếp cận thị trường, và đối xử quốc gia. Điều XV yêu cầu các thành viên phải tham gia đàm phán và trao đổi thông tin về mọi khoản trợ cấp để phát triển các quy tắc đa phương trong vấn đề này.
6. Phần thảo luận của điểm này và điểm tiếp theo (thiên vị đối với các nhân viên dịch vụ hàng cao hơn) được dựa trên cơ sở một đánh giá về các lô trình cam kết liên ngành hiện tại.
7. Với điều khoản tính minh bạch ở Điều III, các nước thành viên có thể có thể yêu cầu các thông tin này từ các thành viên khác, thiết lập cơ chế và các điểm cung cấp các thông tin đó cho các thành viên khác, và có thể tìm ra giải pháp cho cơ chế giải quyết tranh chấp trong trường hợp điều khoản này bị vi phạm.
8. Hệ thống Chỉ thị chung của EU cho phép các chuyên gia từ các nước thành viên khác, những người chưa đạt các tiêu chuẩn và phẩm chất chuyên môn, trải qua một giai đoạn thích ứng và đào tạo tại chỗ