



KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ THAM GIA CÁC FTA THẾ HỆ MỚI ĐỐI VỚI VIỆT NAM

HÀ CÔNG ANH BẢO

Cách tiếp cận và tham gia Hiệp định thương mại tự do (FTA) thế hệ mới ở mỗi quốc gia là khác nhau nhưng tựu chung đều hướng tới tăng cường lợi ích về kinh tế và tầm ảnh hưởng của quốc gia đó trong khu vực. Đối với các quốc gia phát triển, FTA đã mang lại cho họ nhiều lợi ích hơn là khó khăn khi đàm phán. Còn với các quốc gia đang phát triển, việc tham gia vào các FTA thế hệ mới được kỳ vọng sẽ mang lại nhiều lợi ích kinh tế cho các thành viên. Riêng Việt Nam cần phải có những chính sách cụ thể trong quá trình tiếp cận, đàm phán và thực hiện các FTA thế hệ mới thông qua việc nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia này.

Từ khóa: FTA thế hệ mới, chính sách, Hoa Kỳ, Nhật Bản, EU

INTERNATIONAL EXPERIENCES IN JOINING THE NEW GENERATION FTAs FOR VIETNAM

Ha Cong Anh Bao

The approach and access to the new generation free-trade agreements in each country are different, but they target at improving national benefits and influence. For the developed countries, FTAs bring about more benefits than disadvantages. For the emerging countries, the joining new generation FTAs is expected to bring about greater benefits for member countries. Vietnam, in particular, has to make detailed policies during approaching, negotiating and implementing these new generation FTAs by means of studying the international experience.

Keywords: The new generation FTAs, policy, the US, Japan, EU

Ngày nhận bài: 16/5/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 6/6/2019

Ngày duyệt đăng: 11/6/2019

Đặt vấn đề

Các quốc gia, tổ chức quốc tế đều xác định FTA là "chìa khóa" để tiếp cận thị trường thế giới, đồng thời nâng cao sự cạnh tranh, tầm ảnh hưởng của mình về kinh tế và chính trị. Liên minh châu Âu (EU) đã đưa ra chiến lược thương mại mới với cốt lõi là từ chối chủ nghĩa bảo hộ, kèm theo hoạt động trong việc tạo ra thị trường mở và điều kiện công bằng

cho thương mại ở nước ngoài. Trong khi đó, Nhật Bản đã nhanh chóng tiếp cận các FTA chuyển từ đa phương sang song phương và khu vực, từ các nước phát triển cho tới nước đang phát triển với mong muốn thông qua các FTA. FTA là một trong những cách tốt nhất để tiếp cận thị trường nước ngoài đối với nhà xuất khẩu Hoa Kỳ.

Việt Nam đã có những bước đi tích cực trong việc tham gia các FTA, đây là xu hướng tất yếu và phù hợp với sự phát triển của tiến trình tự do hóa thương mại trên thế giới, nếu Việt Nam không đẩy mạnh tham gia các FTA thế hệ mới thì sẽ bị tụt lại so với các quốc gia khác thời kỳ hậu Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Bên cạnh những cơ hội, Việt Nam sẽ phải đối diện với không ít rủi ro, thách thức khi đàm phán và ký kết các FTA với những quốc gia có quy mô thị trường lớn, đa số là các nước phát triển với các yêu cầu về chất lượng hàng hóa, kỹ thuật... cao hơn so với mặt bằng tiêu chuẩn của Việt Nam.

Nhằm giúp Việt Nam tận dụng được các cơ hội và khắc phục những khó khăn, thách thức khi tham gia các FTA thế hệ mới, bài viết nghiên cứu kinh nghiệm của Liên minh châu Âu (EU), Nhật Bản và Hoa Kỳ trong quá trình tham gia các FTA.

Sự chuẩn bị cho đàm phán các FTA thế hệ mới

- **Thẩm quyền đàm phán:** Thẩm quyền đàm phán được trao cho một cơ quan cố định hoặc tùy thuộc vào từng FTA mà xác định cơ quan có thẩm quyền đàm phán. Tại EU, Hội đồng châu Âu có thể đề xuất các cuộc đàm phán và đóng vai trò là nhà đàm phán duy nhất ở cấp quốc tế thay mặt cho



EU. Ở Hoa Kỳ cơ quan đầu mối trong đàm phán và thực hiện chiến lược đàm phán FTA là Chính phủ, thông qua Cơ quan đại diện thương mại Hoa Kỳ. Trong khi đó, thực tiễn các cuộc đàm phán FTA cho thấy, Nhật Bản không có quy định cố định và cụ thể về thẩm quyền đàm phán, mà tùy thuộc từng hiệp định họ có các quy định nhằm xác định thẩm quyền đàm phán cho phù hợp (thông thường Nhật Bản sẽ cử các trưởng đoàn khác nhau tham gia từng giai đoạn của tiến trình đàm phán). Đại diện có thẩm quyền đàm phán phía Nhật Bản là người đại diện cho Chính phủ, thuộc Bộ Ngoại giao hoặc Bộ Kinh tế.

- *Công bố các tiêu chí cho các FTA*: Nhật Bản đưa ra 5 tiêu chí: kinh tế, địa lý, chính trị và ngoại giao, tính khả thi và thời gian. Hoa Kỳ dựa trên 5 tiêu chí là sự sẵn sàng của đối tác; lợi ích kinh tế và thương mại; lợi ích đối với chiến lược tự do hoá thương mại nói chung; phù hợp với lợi ích của Hoa Kỳ; sự ủng hộ của Quốc hội và khu vực tư nhân; nguồn lực của Chính phủ Hoa Kỳ. Tiêu chí của EU là mở ra các thị trường mới cho hàng hóa và dịch vụ của EU; tăng cường cơ hội và bảo vệ đầu tư, thương mại rẻ hơn nhờ loại bỏ thuế và thủ tục hành chính; thúc đẩy thương mại phát triển nhanh hơn bằng cách tạo điều kiện quá cảnh thông qua hải quan và thiết lập các quy tắc chung.

- *Xác định đối tác đàm phán*: Các bên có sự cân nhắc và tính toán về đối tác đàm phán nhưng đều hướng tới đối tác có mối quan hệ thương mại chặt chẽ, hoặc dựa trên yếu tố chính trị và đối trọng kinh tế. Các nước đối tác được Nhật Bản chọn lựa là những quốc gia, khu vực có quan hệ kinh tế chặt chẽ, có cán cân thương mại lớn đối với nước này hoặc có rào cản thương mại tương đối cao gây trở ngại cho việc mở rộng nền kinh tế Nhật Bản. Sự ổn định về chính trị và kinh tế cũng là một trong những tiêu chí quan trọng để Nhật Bản xây dựng một hệ thống thương mại khu vực.

Ngoài tiêu chí như Nhật Bản đưa ra, EU còn bổ sung việc các nước đối tác tiềm năng của mình mở cuộc đàm phán với các đối thủ của EU, vì nó sẽ tác động có thể xảy ra đối với thị trường và nền kinh tế EU. Các yếu tố kinh tế khác được xem xét bao gồm lợi ích kinh tế của EU trong việc tiếp cận nguồn tài nguyên hay tiêu chí chính trị như quyền con người, tính chất dân chủ, vai trò khu vực, tính liên quan của vị trí địa lý. Chiến lược an ninh của EU cũng được đưa ra xem xét. EU xem xét yếu tố rủi ro trong tiếp cận ưu đãi đối với thị trường EU của các quốc gia láng giềng và các quốc gia đang phát triển có khả năng giảm sút. Những lợi ích phát triển EU đưa

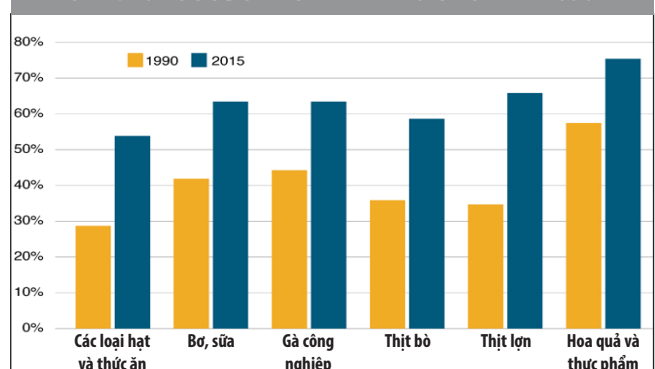
ra cho các đối tác gồm: Ảnh hưởng của nó đối với sự hội nhập khu vực và hội nhập kinh tế thế giới và tác động đối với hệ thống thương mại đa phương. Khác với EU và Nhật Bản, việc lựa chọn các đối tác FTA của Hoa Kỳ chủ yếu dựa vào mối quan hệ của mình với các nước đang phát triển và bị ảnh hưởng bởi lợi ích về kinh tế, chính trị của Hoa Kỳ trước các nước đang phát triển. Tuy nhiên, dưới thời Tổng thống Donald Trump, Hoa Kỳ khá e dè trong việc ký kết thêm các FTA thế hệ mới, chuyển dần từ chủ nghĩa đa phương sang đơn phương.

- *Thực hiện cải cách thể chế để tạo thuận lợi cho việc đàm phán*: Để thúc đẩy quá trình đàm phán ký kết các FTA thế hệ mới, EU đã thay đổi phương pháp tiếp cận trong việc ký kết và phê chuẩn các FTA thế hệ mới. Theo đó, một hiệp định có thể được phê duyệt mà không cần sự phê chuẩn của Nghị viện các quốc gia thành viên. Nhật Bản cũng vậy, đã lập riêng một trụ sở phụ trách các cuộc đàm phán và phối hợp các cấp trong nước cho Hiệp định Đối tác toàn diện, tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), đứng đầu là bộ trưởng của Nhà nước để phục hồi kinh tế với 65 thành viên. Những cải tiến về thể chế được thiết kế để hỗ trợ Nhật Bản tham gia TPP và ngăn chặn sự quan liêu và can thiệp trực tiếp của các cơ quan đảng đã cản trở các chiến lược tự do hóa thương mại của Chính phủ trong quá khứ.

- *Xây dựng mục tiêu chiến lược đàm phán*: Mục tiêu đàm phán của Nhật Bản dựa trên quan điểm tránh xung đột bằng cách thỏa hiệp, họ cho rằng, thỏa hiệp là cách tốt nhất để đi đến một kết quả tốt đẹp cho các bên. Trong khi đó, Chiến lược của EU dựa trên mối liên hệ giữa chính sách thương mại với các mục tiêu đối ngoại khác, bao gồm: Phát triển bền vững, thúc đẩy sự phát triển và ổn định khu vực ở nước thứ ba.

Còn với Hoa Kỳ, một chiến lược kinh tế hiệu quả đòi hỏi phải có một đường hướng mang tính khu

HÌNH 1: SO SÁNH TỔNG HÀNG HÓA XUẤT KHẨU CỦA HOA KỲ SANG 20 NƯỚC ĐỐI TÁC FTA NĂM 2015 VỚI NĂM 1990



Nguồn: USDA-FAS GATS



vực nhưng phải được bổ sung bằng những chiến lược hiệu quả đối với từng nước. Thực tế việc hoạch định chính sách và sự đa dạng của khu vực đòi hỏi Hoa Kỳ phải can dự cùng với các đối tác của mình trên cơ sở song phương. Các ưu tiên cũng cần thiết phải thay đổi tùy theo từng nước hay nền kinh tế. Tuy nhiên, phần lớn vẫn là vì lợi ích kinh tế và hướng tới các mục tiêu cụ thể như gia tăng lợi ích của Hoa Kỳ trong chính sách kinh tế và đối ngoại.

Thực tiễn đàm phán các FTA thế hệ mới

- *Linh hoạt nhượng bộ và hướng tới mục tiêu lớn trong đàm phán:* Đàm phán giữa Nhật Bản và EU nhanh chóng đạt được thỏa thuận với 90% tổng số thuế quan còn lại giữa EU và Nhật Bản được loại bỏ và sau giai đoạn chuyển tiếp, hầu như tất cả các rào cản thương mại phải bãi bỏ. Trong quá trình đàm phán, hai bên đều chấp nhận đánh đổi những lĩnh vực có thể mạnh hoặc yếu của mình để hướng tới sự hòa hợp lợi ích.

- *Nhiều bất đồng dẫn đến các bên không đàm phán được:* Dù các bên đều thể hiện sự linh hoạt trong quá trình đàm phán, nhưng luôn xác định và kiên định theo mục tiêu đàm phán, điều này dẫn đến nhiều FTA gặp khó khăn khi tìm tiếng nói chung. Điển hình như FTA giữa EU - Ấn Độ rơi vào thế bế tắc khi EU cương quyết giữ điều khoản về nông nghiệp và sản xuất sữa. Hiệp định giữa EU và Nhật Bản cũng gặp khó khăn khi đàm phán về cơ chế giải quyết tranh chấp đầu tư, EU thì theo đuổi một hệ thống tòa án đầu tư, trong khi Nhật Bản ủng hộ cơ chế giải quyết tranh chấp giữa Nhà nước và nhà đầu tư. Nhật Bản cũng gặp khó khăn khi đàm phán về sản phẩm nông nghiệp với các nước đối tác. Hiệp định T-TIP giữa Hoa Kỳ và EU bị trì trệ vì lợi ích quá lớn của các tập đoàn đa quốc gia. Hoa Kỳ cũng gặp trở ngại khi đàm phán Hiệp định Mậu dịch Tự do Bắc Mỹ (NAFTA) về quy định xuất xứ, điều khoản tự động hết hạn sau 5 năm và cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại hầu như chưa có tiến triển. Hoa Kỳ và các nước tham gia đàm phán TPP cũng gặp bế tắc trong thời gian dài do Hoa Kỳ có những yêu cầu cao về sở hữu trí tuệ.

- *Nội dung của WTO+ và WTO-X được các quốc gia sử dụng một cách linh hoạt dựa vào thực trạng nền kinh tế và mục tiêu chiến lược.* EU không nhấn mạnh vào các rào cản phi thuế quan hoặc sở hữu trí tuệ mà chủ yếu dựa trên nền tảng của WTO nhưng Nhật Bản thì có xu hướng gia tăng các yêu cầu trong WTO+ (chủ yếu về SPS) và WTO-X về (về sở hữu trí tuệ, môi trường). Hoa Kỳ thì vẫn chú trọng đến sở hữu trí tuệ, mua sắm chính phủ, chính sách cạnh tranh, đầu

tư và vấn đề tiếp cận thị trường.

Thực thi các FTA thế hệ mới

- *Chuyển đổi pháp luật trong nước:* EU không phải chuyển đổi pháp luật trong nước, nhưng các quốc gia còn lại thì đều tiến hành điều chỉnh pháp luật trong nước cho phù hợp với các cam kết. Ngay cả đối với Hoa Kỳ cũng đang tiến hành rà soát để chuyển đổi pháp luật. Nhật Bản đã tiến hành điều chỉnh các đạo luật trong nước để phù hợp với những cam kết trong các FTA.

- *Hỗ trợ cho các ngành hàng bị cạnh tranh:* Môi trường FTA tạo nên sự cạnh tranh khắc nghiệt, bởi khi tham gia các nước phải cam kết mở cửa thị trường, cắt giảm thuế quan, hàng hóa từ nước ngoài có chất lượng tốt hơn giá rẻ hơn thâm nhập thị trường. Nhằm tăng cường khả năng cạnh tranh,

Các FTA của Hoa Kỳ, Nhật Bản và châu Âu, cho đến thời điểm này đều mang lại giá trị thặng dư cho các quốc gia này. Giá trị xuất khẩu của Nhật Bản tăng lên đáng kể, chỉ tính riêng việc Nhật Bản ký kết với EU có thể tiếp cận tới thị trường EU 500 triệu dân và tổng GDP toàn khối kinh tế lên tới 16.000 tỷ USD.

Chính phủ các nước đã và đang tìm cách hỗ trợ bằng cách bồi thường cho những thiệt hại về doanh thu do sự cạnh tranh từ các mặt hàng nhập khẩu giá rẻ gây ra.

- *Giá trị thặng dư xuất nhập khẩu tăng đôi với các nước phát triển:* Các FTA mà Hoa Kỳ, Nhật Bản và châu Âu tham gia, cho đến thời điểm này đều mang lại giá trị thặng dư cho họ. Giá trị xuất khẩu của Nhật Bản tăng lên đáng kể, chỉ tính riêng việc Nhật Bản ký kết với EU có thể tiếp cận tới thị trường EU 500 triệu dân và tổng GDP toàn khối kinh tế lên tới 16.000 tỷ USD. Tuy nhiên, các đối tác FTA của các quốc gia này không phải nước nào cũng gia tăng, ví dụ như Hàn Quốc đang có cán cân thương mại âm so với EU.

- *Phổ biến thông tin cho doanh nghiệp:* Chính phủ Nhật Bản cung cấp thông tin về các FTA thế hệ mới một cách đơn giản, dễ hiểu cho doanh nghiệp và người dân, từ đó đưa ra những khuyến nghị liên quan đến các vấn đề thiết thân của họ.

Một số gợi ý cho Việt Nam

Việt Nam đang trong quá trình đàm phán, ký kết và hướng tới thực hiện các FTA thế hệ mới, do vậy, để tham gia có hiệu quả, cần lưu ý một số vấn đề sau:



- *Xác định chủ thể đàm phán:* Việc đàm phán các FTA thế hệ mới của EU dường như là độc quyền của Cộng đồng châu Âu, do đó họ có thể chủ động để xem xét, lựa chọn các đối tác để ký kết. Việt Nam cần có các quy định xác định chủ thể đàm phán một cách cụ thể và nên trao quyền cho các chủ thể này để có thể chủ động trong quá trình đàm phán, ký kết các FTA.

- *Xác định tiêu chí và đối tác đàm phán:* Các quốc gia và tổ chức đều công bố bộ tiêu chí của mình đối với các FTA. Điều này giúp họ có được phương hướng ngay từ đầu trong bước tiếp theo để xác định đối tác đàm phán. Việt Nam cũng cần công bố các tiêu chí để làm nền tảng cho việc xác định đối tác đàm phán. Dù ký kết các FTA là xu hướng nhưng Việt Nam cần tránh tình trạng chạy đua các FTA mà phải lựa chọn các đối tác dựa theo các tiêu chí mà mình đã đặt ra.

- *Linh động và chủ động trong quá trình đàm phán:* Tùy thuộc vào vị trí và mục đích hướng tới của các bên trong đàm phán, nhưng các bên đều có những chiến lược cụ thể trong việc “nhún nhường” hay “cứng rắn” về các vấn đề đàm phán. Do đó, Việt Nam cần xác định các mục tiêu chính, để xác định những nội dung cần đạt được...

- *Hàng rào phi thuế quan và các vấn đề phi thương mại sẽ là rào cản đối với các nước phát triển hơn:* Mặc dù, những nước phát triển trong quá trình đàm phán không làm tăng các yêu cầu về phi thuế quan hay phi thương mại, nhưng các tiêu chuẩn của họ đã luôn cao hơn so với Việt Nam, vì vậy sau khi thực thi các hiệp định FTA thì các vấn đề này vẫn là rào cản đối với doanh nghiệp Việt Nam.

- *Đối thủ của các ông lớn cũng là khía cạnh cần quan tâm:* Toàn cầu hóa dẫn đến các quốc gia trong quá trình đàm phán FTA không chỉ chú trọng đến lợi ích của họ mà còn chú ý đến bước đi của đối thủ cạnh tranh của mình. Việt Nam cần tranh thủ để gia tăng lợi thế trong quá trình đàm phán.

- *Hoàn thiện các chính sách thương mại tự do và pháp luật nội địa không tạo ra xung đột với FTA đã ký kết:* Đối với những đối tác lớn và phát triển hơn Việt Nam như EU, Việt Nam cần chủ động đưa ra các chính sách phù hợp và thay đổi các quy định pháp luật trong nước, để doanh nghiệp Việt Nam nhanh chóng thích nghi cũng như tránh trường hợp vi phạm cam kết khi các FTA có hiệu lực.

- *Phổ biến nội dung của các FTA đến doanh nghiệp:* FTA là do các quốc gia ký kết với nhau nhưng đối tượng bị tác động trực tiếp và ảnh hưởng là các doanh nghiệp, do đó cập nhật thông tin đến doanh nghiệp là điều tiên quyết phải thực hiện.

HÌNH 2: NHỮNG CON SỐ NỔI BẬT VỀ CPTPP

11

Nước thành viên CPTPP gồm:

Úc, Brunei, Canada, Chile, Nhật Bản, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore và Việt Nam



500 triệu

người thuộc các nước thành viên CPTPP được tiếp cận thị trường dễ dàng hơn khi hiệp định chính thức được thực thi

20%

là tỷ lệ các mặt hàng xuất khẩu của Singapore sang các nước thành viên CPTPP



DEC 30/12

là ngày CPTPP có hiệu lực

Nguồn: bizq.sbf.org.sg

Việt Nam cần phổ biến nội dung của các FTA một cách cụ thể đến với doanh nghiệp, bởi số lượng doanh nghiệp biết và hiểu về FTA ở Việt Nam còn quá ít.

- *Rà soát năng lực ngành nghề để đưa ra lộ trình mở cửa phù hợp:* Đối với các đối tác lớn và mạnh như EU, Nhật Bản hay Hoa Kỳ thì các cam kết loại bỏ về thuế quan luôn được họ áp dụng. Tuy nhiên, đối với Việt Nam, vấn đề này cần phải nghiên cứu và xem xét cẩn trọng, một số nhóm hàng hóa, ngành nghề của Việt Nam chưa đủ sức cạnh tranh cần nghiên cứu cắt giảm thuế từng bước để củng cố ngành nội địa...

Tài liệu tham khảo:

1. Phạm Thị Xuân Mai (2012), *Chiến lược FTA của Nhật Bản và quá trình thực hiện*, <http://www.inas.gov.vn/280-chien-luoc-fta-cua-nhat-ban-va-qua-trinh-thuc-hien.html> (truy cập ngày 06/09/2018);
2. “Những điều chưa biết về FTA Nhật Bản-EU”, 17/8/2018, <http://www.trungtamwto.vn/tin-tuc/nhung-dieu-chua-biet-ve-fta-nhat-ban-eu> (truy cập ngày 1/10/2018);
3. EU (2006), *Global Europe competing in the world*, tr. 7, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf, (truy cập ngày 10/11/2018);
4. Jeffrey J. Schott (2004), *Assessing US FTA Policy* trang 363-371, www.iie.com, truy cập ngày 15/09/2018;
5. EU trade agreements, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/trade-policy/trade-agreements/> (truy cập ngày 29/04/2019);
6. Bộ Ngoại giao Nhật Bản (2002), *Japan's FTA Strategy, 2002*, <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/strategy0210.html>;
7. European Commission Trade (b), “Global Europe – competing in the world”, European Commission, xem tại: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf.

Thông tin tác giả:

TS. Hà Công Anh Bảo - Đại học Ngoại thương

Email: baohca@ftu.edu.vn