

Chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ ở Việt Nam hiện nay

Trần Huy Đức^(*)

Trần Thị Hồng Nhung^(**)

Tóm tắt: Kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ - một hoạt động kinh doanh mới, có tốc độ phát triển rất nhanh trên thế giới và Việt Nam thời gian gần đây. Sự phát triển đó đã và đang làm phát sinh hàng loạt vấn đề cần nghiên cứu và thực hiện trên thực tế, trong đó có chính sách quản lý nhà nước. Hệ thống chính sách quản lý nhà nước đối với hoạt động kinh doanh dịch vụ lưu trú hiện tại đã lộ rõ nhiều điểm hạn chế, không theo kịp với những thay đổi trong kỷ nguyên số. Bài viết tập trung phân tích chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở khái quát các vấn đề chung, bài viết làm rõ yêu cầu về quản lý nhà nước, mục tiêu và nội dung trong xây dựng chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình hoạt động kinh doanh này, từ đó đưa ra những đánh giá về thực trạng và đề xuất các kiến nghị cho Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: Kinh tế chia sẻ, Dịch vụ lưu trú, Mô hình kinh doanh, Dịch vụ lưu trú chia sẻ, Chính sách quản lý

Abstract: In recent years, an emerging business model of shared accommodation has grown rapidly in the world including Vietnam. Its growth has raised a series of practical issues that need to be studied and managed by the State. The current system of state management policies for accommodation business has revealed many limitations that fall behind the changes in the digital age. The paper aims to analyze the state management policies on shared accommodation business model in Vietnam today. On a general basis, it clarifies requirements on state management, content and orientations in building state management policies for this business model, thereby evaluates the current situation and makes recommendations for Vietnam in the current period.

Keywords: Sharing Economy, Lodging/Accommodation Services, Business Model, Shared Accommodation, Management Policy

^(*) Giảng viên, Khoa Du lịch và Khách sạn, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.

^(**) Giảng viên, Khoa Luật, Trường Đại học Kinh tế quốc dân; Email: thnhung.neu@gmail.com

1. Đặt vấn đề

Kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ là một mô hình hoạt động của nền kinh tế chia sẻ trong kỷ nguyên kinh tế số. Nền tảng công nghệ, nền tảng số đã tác động vào các hoạt động kinh tế tạo ra mô hình kinh doanh mới với nhiều điểm khác biệt và tạo ra nhiều đột phá trong nền kinh tế. Hiện nay, trong lĩnh vực du lịch có hai nhóm dịch vụ tồn tại, kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ và cung cấp dịch vụ thông tin du lịch, trong đó kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ được hiểu là hoạt động cung ứng cơ sở lưu trú du lịch của chủ nhà cho khách du lịch dựa trên nền tảng số.

Kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ được đánh giá là một hoạt động cung cấp dịch vụ lưu trú hay cung ứng dịch vụ du lịch trực tuyến thông thường. Nền tảng số đã tạo ra sự khác biệt của mô hình này so với các mô hình kinh doanh thông thường khác, tạo ra kênh kết nối thông tin đa dạng về cơ sở lưu trú chưa sử dụng của chủ nhà và khách du lịch (Hajibaba and Dolnica, 2017: 12). Thực tế cho thấy, khuyến khích hay không khuyến khích thì mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ vẫn đang là vấn đề gây tranh cãi ở cả phạm vi quốc tế và Việt Nam. Trong khi đó, chính sách quản lý nhà nước được coi là yếu tố nền tảng, yếu tố khởi đầu dẫn dắt các hoạt động kinh tế. Có nhiều quan điểm khác nhau về chính sách quản lý nhà nước đối với một mô hình hoạt động kinh tế mới. Về cơ bản, phần lớn quan điểm vẫn cho là cần thiết và mang tính khuôn khổ định hướng, tuy nhiên, cũng có quan điểm trái ngược phủ nhận vai trò của chính sách quản lý nhà nước. Bởi theo quan điểm này, bản thân các nhân tố trong mô hình kinh tế mới sẽ tự thân vận động để tồn tại và phát triển, không cần phải có chính sách quản lý riêng. Từ góc độ tích cực, nên theo quan điểm thứ nhất, không thể không có hệ thống

chính sách quản lý của nhà nước điều chỉnh mô hình hoạt động kinh tế này. Theo nghĩa rộng, chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ là tổng thể các chính sách khác nhau của Đảng, Nhà nước và chủ thể kinh doanh... Còn theo nghĩa hẹp thì chính sách quản lý nhà nước chỉ là những chính sách giúp nhà nước thực hiện hoạt động quản lý một cách hiệu quả. Cần nhìn nhận chính sách quản lý nhà nước đối với hoạt động kinh tế không chỉ bao gồm đường lối lãnh đạo của Đảng mà phải bao gồm cả những chính sách cụ thể của Nhà nước vừa để thực hiện đường lối lãnh đạo của Đảng, vừa có tính chất định hướng trong quản lý hoạt động kinh tế.

Trong phạm vi khuôn khổ bài viết, chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ được hiểu là hệ thống chính sách do Đảng và Nhà nước ban hành nhằm đảm bảo thực hiện quản lý nhà nước đối với mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ.

2. Các mục tiêu cơ bản trong xây dựng chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ

Sự phát triển nhanh chóng của nền kinh tế chia sẻ đã tạo ra sức ép cho khuôn khổ chính sách hiện nay (OECD, 2016). Điều chỉnh chính sách là tất yếu trong nhu cầu quản lý mô hình nền kinh tế dịch vụ lưu trú chia sẻ. Có nhiều câu hỏi đặt ra trong quá trình xây dựng chính sách đối với dịch vụ lưu trú chia sẻ tương tự các vấn đề trong nền kinh tế chia sẻ nói chung như: thể chế, thuế quan, sự phát triển kinh tế và thậm chí mô hình xã hội an toàn (OECD, 2016). Với vai trò của chính sách đối với sự tồn tại và phát triển của mô hình kinh tế dịch vụ lưu trú chia sẻ như đã trình bày ở trên thì quá trình điều chỉnh chính sách này cần dựa trên những mục tiêu nhất định bao gồm:

Một là xác định vị trí của mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ trong nền kinh tế.

Mặc dù là mô hình mới và có nhiều tác động tiêu cực tới nền kinh tế, nhưng xét một cách tổng thể và chấp nhận cả những khó khăn ban đầu, nhiều quốc gia đã thể hiện rõ quan điểm đối với mô hình kinh doanh dịch vụ trên như Singapore, Hàn Quốc, Hoa Kỳ, Úc. Chính sách chung của các nước này đều hướng tới phát huy tối đa những lợi thế mà mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ mang lại cho nền kinh tế, khuyến khích sự tồn tại và phát triển các hoạt động cung ứng dịch vụ lưu trú chia sẻ. Tuy nhiên, không loại trừ một số quy định mang tính can thiệp đối với dịch vụ lưu trú chia sẻ như quy định về thời gian cho thuê cơ sở lưu trú, quy định về thuế, giấy phép, các quy tắc đối với hàng xóm và nhiều tiêu chuẩn khác (Xem: OECD, 2016). Chẳng hạn như Mỹ, nước này ban hành luật để giới hạn thời gian không quá 30 ngày, phải đăng ký với Nhà nước và chỉ cho thuê một căn hộ một lần, đồng thời chủ nhà phải nộp thuế, đảm bảo điều kiện cơ sở vật chất, an toàn (Hajibaba and Dolnica, 2017: 123); Pháp cũng đã ban hành luật yêu cầu các chủ nhà phải đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền thời gian cho thuê tối đa là 90 ngày, và có thể bị phạt nếu làm không đúng... (Hajibaba and Dolnica, 2017: 127).

Có những hướng đi khác nhau trong việc xác định vị trí của mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ, nhưng để đảm bảo cho chính sách được thực thi hiệu quả trên thực tế thì cần xác định rõ mục tiêu trong quá trình xây dựng chính sách.

Hai là thúc đẩy phát triển mô hình kinh tế dịch vụ lưu trú chia sẻ trong nền kinh tế.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, cách đối xử với mô hình kinh doanh này ở các

quốc gia là không giống nhau. Tuy nhiên, nếu nhìn nhận từ tính hai mặt của một vấn đề, khi đã đánh giá được những lợi ích thu được thì nhà nước cần xây dựng chính sách trên quan điểm chấp nhận sự tồn tại và hướng tới luôn thúc đẩy sự phát triển mô hình kinh tế dịch vụ lưu trú chia sẻ. Yêu cầu cốt lõi là cần thúc đẩy sự phát triển của mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ dựa trên bản chất riêng biệt của mô hình.

Ba là đảm bảo sự công bằng, bình đẳng giữa các chủ thể có liên quan.

Giống như các hoạt động kinh doanh khác trong nền kinh tế chia sẻ, hoạt động này có sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau như: các đơn vị cung cấp nền tảng số như Airbnb, Luxstay..., chủ nhà (người cung cấp dịch vụ), khách du lịch (người sử dụng dịch vụ du lịch), chủ thể kinh doanh dịch vụ lưu trú truyền thống, hiệp hội ngành nghề và cơ quan quản lý nhà nước.

Do vậy, chính sách cạnh tranh bình đẳng trong kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ phải hướng tới việc đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp, đảm bảo sự bình đẳng giữa các chủ thể trên. Nội dung chính sách điều chỉnh sẽ xoay quanh mối quan hệ giữa các chủ thể. Cụ thể bao gồm: chính sách cạnh tranh bình đẳng giữa nhà cung cấp dịch vụ nền tảng số, người cho thuê phòng và chủ thể kinh doanh dịch vụ lưu trú truyền thống; chính sách đảm bảo an toàn tính mạng, tài sản cho khách sử dụng dịch vụ lưu trú chia sẻ; chính sách về quản lý nhà nước một cách hiệu quả đối với hoạt động của chủ nhà; trách nhiệm/thẩm quyền của cơ quan nhà nước đối với hoạt động quản lý dịch vụ lưu trú chia sẻ.

Bốn là được thể chế hóa bằng những quy định pháp luật.

Việc cung cấp một môi trường pháp lý đầy đủ, cho phép và quản lý tốt những đơn

vị mới tham gia cùng với những mô hình kinh doanh mới là rất cần thiết để ‘kinh tế chia sẻ’ tác động tích cực đến tổng thể nền kinh tế (Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, 2018). Đương nhiên, pháp luật phải được xây dựng dựa trên nền tảng các chính sách quản lý nhà nước, hay nói cách khác, chính sách quản lý nhà nước là cơ sở quan trọng để ban hành các quy định pháp luật. Chính sách phải được thể chế hóa bằng những quy định của pháp luật, nếu không thì sự tồn tại của chính sách sẽ không còn ý nghĩa. Một hệ thống pháp luật đầy đủ, rõ ràng và đồng bộ sẽ là hình thức để thực hiện chính sách trong thực tế. Do vậy, một trong những nhiệm vụ sau khi chính sách ra đời là nhanh chóng xây dựng, ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật phù hợp. Định hướng này giúp Nhà nước đẩy mạnh công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này, tạo nền tảng pháp lý cho các chủ thể kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ hoạt động và phát triển.

Năm là chủ trọng tới cam kết về mở cửa thị trường dịch vụ quốc tế.

Được thực hiện dựa trên nền tảng số, nhiều nhà cung cấp nền tảng số đến từ nước ngoài nên hoạt động của những chủ thể này sẽ bị điều chỉnh bởi chính sách thương mại dịch vụ giữa các quốc gia với nhau. Phương thức cung cấp dịch vụ của các nhà cung cấp dịch vụ đều là cung cấp dịch vụ qua biên giới. Các nhà cung cấp dịch vụ nền tảng số ở Việt Nam hiện nay phần lớn là từ nước ngoài như Airbnb từ Hoa Kỳ, Travelmod từ Singapore. Do sử dụng yếu tố khoa học kỹ thuật nên những đơn vị này đã không thiết lập bất kỳ hình thức hiện diện thương mại nào ở Việt Nam. Ngay cả Airbnb là nhà cung cấp nền tảng số nước ngoài tại Việt Nam sớm nhất, phát triển nhanh nhất và

rộng nhất cũng không có bất kỳ cơ sở nào tại Việt Nam. Như vậy, phương thức cung cấp dịch vụ của những nhà cung cấp này đều là cung cấp dịch vụ qua biên giới.

Cung cấp dịch vụ qua biên giới là cung cấp dịch vụ từ lãnh thổ của một thành viên này đến lãnh thổ của bất kỳ thành viên nào khác¹. Thực tế, với đặc tính vô hình của dịch vụ, các quốc gia gặp nhiều khó khăn trong đàm phán, ký kết các chính sách đối với phương thức cung cấp dịch vụ qua biên giới nhằm vừa đảm bảo nguyên tắc tự do hóa thương mại dịch vụ, vừa đảm bảo sự tồn tại và phát triển của ngành dịch vụ trong nước. Mức độ cam kết trong Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và một số Hiệp định Thương mại Tự do (FTAs), đặc biệt là các Hiệp định Thương mại Tự do thế hệ mới hiện nay mà Việt Nam là thành viên đều ở mức cao nhất là “không hạn chế”. Như vậy, Nhà nước thực sự khó có thể điều chỉnh, kiểm soát dòng lưu chuyển các dịch vụ trên từ nước ngoài tại thời điểm này. Những tác động của dịch vụ lưu trú chia sẻ trong nền kinh tế hiện nay càng làm cho bài toán về mức độ mở cửa đối với phương thức cung cấp dịch vụ qua biên giới trở nên hóc búa hơn. Đây không phải là vấn đề riêng của Việt Nam mà là tình trạng chung của nhiều quốc gia trên thế giới. Nếu chỉ tập trung bàn luận về việc xây dựng quy định điều chỉnh bằng pháp luật quốc gia thì chưa đủ, vì nếu không có sự hiện diện thương mại hay hiện diện thể nhân tại Việt Nam, mọi quy định trong nước đều không có ý nghĩa khi mức độ mở cửa thị trường là cao nhất.

Do vậy, một trong những mục tiêu quan trọng khi xây dựng chính sách là cần cân

¹ Xem: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Thuong-mai/Hiep-dinh-Chung-203-WTO-VB-thuong-mai-Dich-vu-GATS-14944.aspx>, truy cập ngày 20/10/2020.

nhắc tới mức độ cam kết trong các điều ước quốc tế về thương mại. Điều này thực sự không phải là công việc trong ngắn hạn, mà cần nhiều thời gian và sẽ có nhiều khó khăn.

3. Nội dung chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ

Chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ có nhiều vai trò khác nhau đối với sự phát triển của mô hình kinh tế này. Chính sách quản lý sẽ đảm bảo tạo ra những định hướng cốt lõi mang tính nhất quán cao trong quản lý dịch vụ lưu trú chia sẻ. Đứng trên quan điểm chấp nhận sự tồn tại của mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ, thì mục tiêu hàng đầu khi xây dựng chính sách quản lý là giúp thúc đẩy mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ phát triển. Để đạt được mục tiêu như vậy, chính sách được xây dựng cần đáp ứng một số yêu cầu cơ bản như: Dựa trên yêu cầu của quản lý nhà nước đối với mô hình hoạt động kinh tế này; hệ thống chính sách được xây dựng một cách đầy đủ, đồng bộ, thống nhất và hài hòa với những chính sách hiện hữu về phát triển kinh tế du lịch nói chung, dịch vụ lưu trú nói riêng.

Yêu cầu của quản lý nhà nước đối với mô hình này được nhìn nhận từ nhiều góc độ, như: chủ thể, nội dung; trong hay ngoài nước... nên nội dung của chính sách quản lý của nhà nước cũng được tiếp cận như vậy. Ví dụ, nếu tiếp cận theo *chủ thể*, chính sách quản lý nhà nước bao gồm các nhóm chính sách về người cung cấp dịch vụ, người sử dụng dịch vụ, doanh nghiệp công nghệ/doanh nghiệp cung cấp nền tảng và Nhà nước như định hướng giải pháp quản lý nhà nước nhằm thúc đẩy mô hình kinh tế chia sẻ nói chung theo Quyết định số 999/QĐ-TTg ngày 12/8/2019 của Thủ tướng

Chính phủ phê duyệt Đề án Thúc đẩy mô hình kinh tế chia sẻ¹. Còn nếu tiếp cận theo *nội dung*, chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình này gồm nhiều khía cạnh khác nhau như ban hành, tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật; xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ; xây dựng tiêu chuẩn quốc gia, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia; tổ chức phổ biến, giáo dục pháp luật; tổ chức, quản lý hoạt động đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực; nghiên cứu, ứng dụng khoa học và công nghệ; hướng dẫn về giao dịch điện tử; thực hiện hợp tác quốc tế; hoạt động xúc tiến du lịch ở trong và ngoài nước; quản lý, tổ chức thực hiện việc cấp, thu hồi giấy phép và các văn bản chứng nhận khác; kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật... Một trong những nội dung quan trọng trong chính sách quản lý nhà nước về mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ nêu trên là ban hành, tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật, nội dung này thể hiện rõ vai trò đặc biệt của chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ. Hệ thống chính sách sẽ tạo nền tảng để xây dựng các quy định pháp luật điều chỉnh các quan hệ phát sinh giữa các chủ thể trong mô hình kinh tế dịch vụ lưu trú chia sẻ.

Chính sách và pháp luật nói chung có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, mà theo Đinh Dũng Sỹ (2008) là *không có pháp luật phi chính sách hay pháp luật ngoài chính sách, chính sách được cho là những định hướng nền tảng để xây dựng pháp luật*,

¹ Xem: http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=2&_page=1&mode=detail&document_id=197604, truy cập ngày 20/10/2020.

chính sách được thể chế hóa bằng pháp luật, chính sách có tính chất quyết định tới pháp luật. Trong trường hợp chính sách của Nhà nước đã được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật thì sẽ được tiếp tục cụ thể hóa bằng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý ngang hoặc thấp hơn, đảm bảo chính sách có khả năng được thực hiện thông qua việc thực thi các quy định cụ thể của pháp luật.

Pháp luật điều chỉnh hoạt động kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ được hình thành trên cơ sở nhu cầu điều chỉnh những nhóm quan hệ xã hội có khả năng phát sinh khi thực hiện các hoạt động kinh tế của mô hình kinh tế này trong thực tế. Nếu tiếp cận từ những quy định chung đến quy định riêng, thì pháp luật bao gồm những quy định chung như pháp luật điều chỉnh hoạt động kinh doanh, pháp luật điều chỉnh hoạt động du lịch và pháp luật điều chỉnh mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ. Nếu chia theo vấn đề cụ thể cần điều chỉnh thì pháp luật điều chỉnh mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ gồm: Pháp luật về đầu tư và thành lập chủ thể kinh doanh dịch vụ lưu trú; Pháp luật về hợp đồng trong lĩnh vực kinh doanh dịch vụ lưu trú; Pháp luật về đảm bảo quyền và lợi ích của người tiêu dùng; Pháp luật về cạnh tranh; Pháp luật về thương mại điện tử; Pháp luật về thuế.

4. Đánh giá thực trạng chính sách về mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ ở Việt Nam hiện nay và một số kiến nghị

Theo Báo cáo “Homesharing Vietnam Insights” giai đoạn 2015-2019 của Outbox Consulting, số lượng phòng trên Airbnb ở Việt Nam đã tăng hơn 40 lần chỉ sau 4 năm - từ con số 1.000 trong năm 2015 lên tới hơn 40.000 vào đầu năm 2019 (Dẫn theo: Đoàn Thị Ngọc Hân, Bành Thị Thảo, 2019). Việt

Nam luôn là điểm tăng trưởng hàng đầu thế giới về mô hình dịch vụ lưu trú chia sẻ, đồng thời trong số các dịch vụ chia sẻ, thì dịch vụ lưu trú chia sẻ được xếp vào nhóm phát triển nhanh nhất. Trái ngược với điều đó, hệ thống chính sách quản lý vẫn chưa có nhiều thay đổi, cụ thể là:

- Chưa có hệ thống chính sách cụ thể cho mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ.

Những chính sách đầu tiên đánh dấu sự định hướng của Nhà nước Việt Nam cho đến thời điểm hiện nay được ban hành dưới hình thức các văn bản áp dụng quy phạm pháp luật như Nghị quyết số 13/NQ-CP ngày 8/02/2018 của Chính phủ, tại phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 01/2018¹ và Nghị quyết số 124/NQ-CP ngày 06/10/2018 của Chính phủ, tại phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 9/2018²; Quyết định số 999/QĐ-TTg ngày 12/8/2019 của Thủ tướng Chính phủ, phê duyệt Đề án Thúc đẩy mô hình kinh tế chia sẻ. Đồng thời, quy định trong các văn bản này đều thể hiện là những chính sách chung cho các hoạt động kinh tế chia sẻ chứ không dành riêng cho mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ. Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch là cơ quan được giao nhiệm vụ chuẩn bị Đề án Xây dựng và hoàn thiện các quy định về quản lý lĩnh vực lưu trú du lịch theo mô hình kinh tế chia sẻ tại Việt Nam và Báo cáo Nghiên cứu pháp luật liên quan về dịch vụ chia sẻ phòng ở, mô hình kết hợp căn hộ

¹ Xem: http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=509&mode=detail&document_id=192900, truy cập ngày 20/10/2020.

² Xem: http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=189&mode=detail&document_id=194978&category_id=0, truy cập ngày 20/10/2020.

khách sạn. Bên cạnh đó, năm 2018, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018) cũng có Báo cáo Đề án mô hình kinh tế chia sẻ nói chung, trong đó chỉ đưa ra một số quan điểm định hướng chung đối với mô hình kinh tế chia sẻ mà không tập trung vào dịch vụ lưu trú chia sẻ.

- Hệ thống quy định pháp luật hiện hành chưa thể điều chỉnh ngay hoạt động của các chủ thể trong mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ.

Do là mô hình kinh doanh mới, chính sách quản lý chưa rõ ràng cụ thể, còn quá chung chung như trên đã phân tích, nên những quy định của pháp luật hiện nay dùng để điều chỉnh hoạt động kinh doanh dịch vụ lưu trú truyền thống sẽ vẫn được áp dụng cho mô hình kinh doanh này. Trong khi đó, pháp luật hiện hành không thể điều chỉnh hoặc không có quy định để điều chỉnh. Diễn hình như:

+ Những quy định về điều kiện kinh doanh dịch vụ lưu trú du lịch. Điều 49 của Luật Du lịch năm 2017¹ quy định 6 nhóm điều kiện kinh doanh dịch vụ lưu trú mà các chủ thể phải đáp ứng gồm: (i) có đăng ký kinh doanh; (ii) đáp ứng điều kiện về an ninh; (iii) đảm bảo an toàn về phòng cháy và chữa cháy; (iv) đáp ứng điều kiện về bảo vệ môi trường; (v) đáp ứng điều kiện về an toàn thực phẩm; (vi) đáp ứng điều kiện tối thiểu về cơ sở vật chất kỹ thuật và dịch vụ phục vụ khách du lịch. Mỗi điều kiện này tương ứng với một loại giấy phép, giấy chứng nhận đủ điều kiện. Ngoài ra, chủ thể kinh doanh dịch vụ lưu trú còn tự nguyện đăng ký cấp hạng sao khi xét thấy đủ điều kiện theo quy định của pháp luật.

Những điều kiện trên khá rõ ràng. Các chủ thể kinh doanh dịch vụ lưu trú truyền thống muốn cung cấp dịch vụ lưu trú du lịch theo Luật Du lịch năm 2017 phải thỏa mãn các điều kiện do pháp luật quy định. Nhưng, một câu hỏi được đặt ra là, liệu rằng cơ quan nhà nước có thể áp dụng những điều kiện trên cho các nhà cung cấp dịch vụ nền tảng như Airbnb, Luxstay, Travelmod... khi những chủ thể này chỉ cung cấp dịch vụ nền tảng. Đối với các chủ nhà tham gia mạng lưới cung cấp phòng ở trên nền tảng công nghệ số cũng như vậy, thực tế bản chất hành vi là cung cấp dịch vụ lưu trú, nhưng vì pháp luật không có khái niệm, không có những yêu cầu riêng biệt và cần thiết khi chủ thể này xuất hiện trong nền kinh tế nên những đối tượng này đứng ngoài vòng điều chỉnh của những quy định về điều kiện kinh doanh dịch vụ lưu trú cũng như những yêu cầu về đảm bảo chất lượng... (Thanh Phương, 2020). Do vậy, có thể thấy những quy định về điều kiện kinh doanh dịch vụ lưu trú du lịch hiện nay chưa thể điều chỉnh cả nhà cung cấp dịch vụ nền tảng cũng như chủ nhà cho thuê phòng ở qua nền tảng kỹ thuật số. Thực tế, Việt Nam đang thiếu cả nền tảng chính sách và pháp luật để cụ thể hóa các chính sách đó.

Những điều kiện đối với kinh doanh dịch vụ lưu trú được nêu ở trên không chỉ phục vụ cho việc bắt đầu tiến hành hoạt động kinh doanh dịch vụ lưu trú trong thực tế, mà còn nhằm đảm bảo chất lượng dịch vụ lưu trú được cung cấp. Khi không điều chỉnh được sẽ khiến việc kiểm soát chất lượng dịch vụ được cung cấp bởi chủ nhà trong mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ trở nên khó khăn. Nhìn chung, tình trạng bất bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh trong nền kinh tế sẽ vẫn phổ biến, cụ thể là giữa chủ thể kinh doanh dịch vụ

¹ Xem: <https://vietnamtourism.gov.vn/index.php/docs/853>, truy cập ngày 20/10/2020.

lưu trú chia sẻ và chủ thể kinh doanh dịch vụ lưu trú truyền thống. Điều này gây ảnh hưởng không nhỏ tới lợi ích của người tiêu dùng; quyền, lợi ích của người lao động.

+ Những quy định về quản lý về nhà ở. Bản chất của hoạt động kinh tế chia sẻ là mô hình kinh tế trong đó tài sản hoặc dịch vụ được chia sẻ, dùng chung giữa các cá nhân, hoặc không phải trả tiền hoặc không phải trả một khoản phí thông qua Internet (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2018). Với tư cách là một bộ phận của nền kinh tế chia sẻ (Reinhold and Dolnicar, 2017: 15), tài sản được đưa vào sử dụng chung giữa nhà cung cấp dịch vụ (bên chủ nhà) và bên nhận cung ứng dịch vụ là nhà ở. Do vậy, ở nhiều nơi trên thế giới, trong đó có Việt Nam, việc sử dụng các quỹ nhà ở nhân rồi là tất yếu. Tuy nhiên, hiện nay pháp luật lại không cho phép sử dụng căn hộ chung cư vào việc cho thuê mà không phải để ở, điều này được quy định tại Điều 6 của Luật Nhà ở năm 2014¹; ngoài ra Điều 35 Nghị định số 99/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ² quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở năm 2014 cũng chỉ ra các hành vi bị cấm trong quản lý, sử dụng nhà chung cư, trong đó cấm tự ý chuyển đổi công năng của nhà... Chính sách này được đưa ra nhằm tránh các hệ lụy từ việc sử dụng phòng cho thuê để thực hiện cung ứng dịch vụ này tại cộng đồng dân cư. Nhưng nếu cứ duy trì lệnh cấm thì sẽ tác động tới hoạt động

kinh doanh này, vì không có chủ nhà nào có khả năng tham gia vào mạng lưới kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ, đồng nghĩa với việc kéo lùi sự phát triển của mô hình kinh doanh này trong nền kinh tế.

+ Không thể thực hiện quy chế pháp lý về khách du lịch, người tiêu dùng trong mối quan hệ với chủ thể kinh doanh du lịch. Theo quy định của pháp luật du lịch hiện hành, khách du lịch có những quyền và nghĩa vụ nhất định. Đặc biệt, khách du lịch có vị trí riêng biệt khi lưu trú tại các cơ sở lưu trú, nên nếu dịch vụ cho thuê nhà của các chủ nhà cho thuê trên nền tảng số không được coi là dịch vụ lưu trú thì vấn đề tư cách của khách du lịch sẽ được đặt ra.

- *Chính sách thương mại dịch vụ quốc tế chưa thực sự an toàn và hiệu quả.*

Mặc dù hiện nay ngoài Hiệp định chung về Thương mại Dịch vụ (GATs) trong WTO, Việt Nam còn là thành viên của nhiều Hiệp định Thương mại Tự do (FTAs) khác³, nhưng như trên đã đề cập, mức độ mở cửa thị trường đối với dịch vụ công nghệ có thể phát sinh từ hoạt động kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ dưới phương thức cung cấp dịch vụ qua biên giới là rộng, không kiểm soát được hoạt động của các nhà cung cấp dịch vụ tại Việt Nam, gây thất thu nguồn thuế và những vấn đề về chất lượng, lao động có liên quan.

Đánh giá một số thực trạng nổi bật của hệ thống chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ ở Việt Nam hiện nay cho thấy trong thời gian tới Nhà nước cần:

- Nhanh chóng xây dựng hệ thống chính sách quản lý nền tảng mang tính định hướng đối với mô hình kinh doanh này như sau:

¹ Xem: http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=1&mode=detail&document_id=178134, truy cập ngày 20/10/2020.

² Xem: http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=1&mode=detail&document_id=181971, truy cập ngày 20/10/2020.

³ Xem: <https://trungtamwto.vn/>, truy cập ngày 20/10/2020.

+ Chấp nhận mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ.

+ Các chủ thể cung cấp dịch vụ nền tảng phải đáp ứng các yêu cầu về kinh doanh dịch vụ công nghệ số.

+ Chủ nhà, người có nhà cho thuê trên nền tảng số phải đáp ứng toàn bộ các quy định tương ứng như các chủ thể kinh doanh dịch vụ lưu trú truyền thống. Điều này có nghĩa họ phải tiến hành đăng ký kinh doanh ngành nghề kinh doanh dịch vụ lưu trú và đáp ứng các điều kiện kinh doanh dịch vụ này. Yêu cầu đối với chủ nhà có lẽ đang là bài toán tối ưu trong điều kiện thực thi chính sách thương mại dịch vụ quốc tế hiện nay, đặc biệt là liên quan tới việc thu thuế của các đơn vị cung cấp dịch vụ nền tảng công nghệ. Việc thu thuế gặp nhiều khó khăn do họ không có bất kỳ sự hiện diện nào tại Việt Nam. Hiện nay, pháp luật Việt Nam đã có những quy định về vấn đề này như Thông tư số 103/2104/TT-BCT¹ ngày 06/8/2014 về việc hướng dẫn thực hiện nghĩa vụ thuế áp dụng đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh tại Việt Nam hoặc có thu nhập tại Việt Nam; Công văn số 848/BTC-TCT của Bộ Tài chính² ngày 18/01/2017 hướng dẫn chính sách thuế và quản lý thuế liên quan đến hoạt động kinh doanh của các tổ chức này. Theo đó, tổ chức nước ngoài kinh doanh có cơ sở thường trú hay không có cơ sở thường trú tại Việt Nam nhưng có thu nhập phát sinh tại Việt Nam trên cơ sở

hợp đồng, thỏa thuận, hoặc cam kết với tổ chức, cá nhân Việt Nam thì đều được xác định là người nộp thuế và là đối tượng điều chỉnh của thuế nhà thầu. Do đó, các nhà cung cấp dịch vụ nền tảng sẽ bị thu thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp và phải đóng thuế nhà thầu cho Việt Nam đối với phần thu nhập phát sinh tại Việt Nam. Các văn bản trên còn quy định, cơ sở lưu trú ký hợp đồng với nhà thầu nước ngoài có trách nhiệm khấu trừ và nộp thuế thay cho nhà thầu nước ngoài trong trường hợp khách hàng thuê phòng trả tiền trực tiếp cho cơ sở lưu trú ở Việt Nam hoặc cơ sở lưu trú thông báo cho nhà thầu nước ngoài biết nghĩa vụ thuế và khai, nộp thuế nhà thầu thay cho nhà thầu nước ngoài nếu khách hàng thuê phòng trả tiền trực tiếp cho nhà thầu nước ngoài sau đó nhà thầu nước ngoài chuyển tiền phòng cho cơ sở lưu trú³. Như vậy, thu thuế qua các chủ nhà Việt Nam trong việc cung ứng dịch vụ lưu trú chia sẻ là hoàn toàn có thể.

Định hướng này cũng phù hợp với quan điểm thứ nhất trong Báo cáo Đề án mô hình kinh tế chia sẻ của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018: 58).

- Cần nhắc mức độ mở cửa thị trường cho cung ứng dịch vụ quốc tế trong các điều ước quốc tế.

Điều này là khó khăn với những điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết và tham gia, nhưng vẫn cần nếu như hai bên có sự thay đổi. Việt Nam nên cân nhắc về mức độ cam kết mở cửa thị trường dịch vụ đối với dịch vụ về việc chuyển từ mức độ mở cửa toàn bộ sang mở cửa thị trường kèm theo hạn chế nhất định hoặc chưa cam kết khi có thể thay đổi hoặc loại trừ ngay từ đầu.

¹ Xem: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/thuong-mai/Thong-tu-103-2014-TT-BTC-huong-dan-thuc-hien-nghia-vu-thue-to-chuc-ca-nhan-nuoc-ngoai-kinh-doanh-Viet-Nam-243595.aspx>, truy cập ngày 20/10/2020.

² Xem: <https://thuvienphapluat.vn/cong-van/Thuong-mai/Cong-van-848-BTC-TCT-chinh-sach-thue-quan-ly-thue-hoat-dong-kinh-doanh-dat-phong-truc-tuyen-2017-340545.aspx>, truy cập ngày 20/10/2020.

³ Xem: <https://thuvienphapluat.vn/cong-van/Thuong-mai/Cong-van-848-BTC-TCT-chinh-sach-thue-quan-ly-thue-hoat-dong-kinh-doanh-dat-phong-truc-tuyen-2017-340545.aspx>, truy cập ngày 20/10/2020.

- Khẩn trương ban hành những quy định pháp luật có liên quan để cụ thể hóa chính sách và hình thành khuôn khổ pháp lý cho hoạt động cung ứng dịch vụ chia sẻ. Trước mắt, nên tập trung vào một số mảng pháp luật điều chỉnh các điều kiện thực hiện hoạt động cung ứng dịch vụ như pháp luật đầu tư, pháp luật về kinh doanh, pháp luật về du lịch... tránh tình trạng pháp luật không có khả năng điều chỉnh như hiện nay.

5. Kết luận

Chính sách quản lý nhà nước đối với mô hình kinh doanh dịch vụ lưu trú chia sẻ là một mắt xích quan trọng trong quá trình hoàn thiện chính sách, thể chế phục vụ những hoạt động khác nhau của nền kinh tế chia sẻ. Với nền tảng hiện nay thì việc xây dựng hệ thống chính sách này là thực sự cần thiết. Nội dung của chính sách cần dựa trên những yêu cầu của quản lý nhà nước và đảm bảo đúng mục tiêu đặt ra nhằm hướng tới thúc đẩy và khai thác hiệu quả những ưu thế của mô hình kinh doanh này. Với tư cách là công cụ thực hiện chính sách, pháp luật điều chỉnh các yếu tố liên quan trong mô hình này cần nhanh chóng được xây dựng, tạo hành lang pháp lý, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể tham gia □

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), “Báo cáo Đề án mô hình kinh tế chia sẻ”.
2. *Hiệp định chung về thương mại dịch vụ của Tổ chức Thương mại thế giới (GATS)*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Thuong-mai/Hiep-dinh-Chung-203-WTO-VB-thuong-mai-Dich-vu-GATS-14944.aspx>, truy cập ngày 20/10/2020.
3. Đoàn Thị Ngọc Hân, Bành Thị Thảo (2019), “Phát triển mô hình chia sẻ phòng lưu trú trên nền tảng AIRBNB tại Việt Nam và vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Tài chính*, kỳ 1 tháng 8/2019.
4. Hajibaba, H. and Dolnica, S. (2017), Chapter 11 - “Regulatory Reactions” Around the Word, in: S. Donicar, *Peer-to-Peer Accommodation Networks: Publishing the boundaries*, Goodfellow Publishers, Oxford, <http://dx.doi.org/10.23912/9781911396512-3609>, truy cập ngày 20/10/2020.
5. Reinhold, S. and Dolnicar, S.(2017), Chapter 2 - “The Sharing Economy”, in: S. Dolnicar, *Peer-to-Peer Accommodation Networks: Pushing the boundaries*, Goodfellow Publishers, Oxford, pp.15-26, <https://dx.doi.org/10.23912/9781911396512-3600>, truy cập ngày 20/10/2020.
6. OECD (2016), “Policies for the tourism sharing economy”, in *OECD Tourism Trends and Policies 2016*, OECD Publishing, Paris.
7. Đinh Dũng Sỹ (2008), *Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp*, <https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2008/09/16/1673/>, truy cập ngày 15/10/2020.
8. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (2018), *Chuyên đề 14: Quản lý nhà nước trong nền kinh tế chia sẻ: Kinh nghiệm quốc tế và gợi ý cho Việt Nam*.
9. Lee Kuan Yew (2017), *Revisiting the Sharing Economy in Singapore*, [http://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/case-studies/revisiting-the-sharing-economy-\(updated-092017\).pdf?sfvrsn=eaa8950b_0](http://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/case-studies/revisiting-the-sharing-economy-(updated-092017).pdf?sfvrsn=eaa8950b_0), truy cập ngày 20/10/2020.
10. Thanh Phương (2020), *Khép lại tranh cãi giữa Grab và Vinasun sau nhiều năm*, <https://vietnamnet.vn/vn/phap-luat/ky-su-phap-dinh/khep-lai-tranh-cai-giua-grab-va-vinasun-sau-nhieu-nam-623126.html>, truy cập ngày 20/10/2020.