

MÔ HÌNH TƯ VẤN TBT VÀ CƠ CHẾ THAM VẤN CHUYÊN GIA CỦA MỘT SỐ NƯỚC THÀNH VIÊN WTO VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

ThS Trần Hoàn

Viện Nghiên cứu Thương mại, Bộ Công thương

Sau 10 năm gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), việc kiểm soát về hàng rào kỹ thuật trong thương mại (TBT) của Việt Nam hiện nay chủ yếu tập trung tại Văn phòng TBT Việt Nam thuộc Tổng cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng (Bộ Khoa học và Công nghệ) và Mạng lưới cơ quan thông báo và điểm hỏi đáp TBT đặt tại các bộ/ngành, địa phương, với chức năng chủ yếu là kết nối hệ thống TBT trong nước và hệ thống TBT của các nước thành viên WTO, hỗ trợ và tư vấn cho Chính phủ và doanh nghiệp để kịp thời đưa ra yêu cầu sửa đổi (nếu cần) khi nhận được các thông tin về TBT mới từ các quốc gia khác nhằm hạn chế các mối nguy về rào cản thương mại trá hình đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam, cũng như xây dựng các TBT trong nước để kiểm soát hiệu quả hoạt động nhập khẩu. Tuy nhiên, do sự thiếu hụt về nguồn nhân lực và cách thức tổ chức hoạt động chưa hợp lý nên hiệu quả tư vấn và tham vấn TBT của Việt Nam còn không ít hạn chế. Thông qua việc tìm hiểu kinh nghiệm của một số quốc gia trong việc tổ chức mô hình tư vấn và cơ chế tham vấn chuyên gia về TBT, chúng ta có thể rút ra những bài học bổ ích.

Mô hình tư vấn và cơ chế tham vấn chuyên gia về TBT

Mô hình tư vấn TBT và cơ chế tham vấn đối với chuyên gia được thiết lập dựa trên các yêu cầu xuất phát từ Hiệp định TBT của WTO và trong các Hiệp định thương mại tự do khác. Đặc điểm của mô hình đó chính là việc mỗi quốc gia sẽ xây dựng 1 hoặc một số cơ quan tư vấn và hình thành cơ chế tham vấn với các chủ thể liên quan phục vụ cho hoạt động tư vấn, tùy thuộc vào hoàn cảnh và khả năng của mỗi quốc gia.

Mô hình 1 cấp: Cơ quan tư vấn nằm trong Điểm hỏi - đáp quốc gia về TBT

Trong mô hình này, cơ quan tư vấn là một bộ phận của Điểm hỏi - đáp TBT quốc gia, hoạt động dưới sự quản lý của Điểm

hỏi - đáp TBT quốc gia. Cơ quan tư vấn sẽ tiếp nhận thông tin về TBT từ các nguồn khác nhau như Ủy ban TBT của WTO, các quốc gia thành viên WTO, tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp..., thông tin sau đó được phân loại và chuyển cho các chuyên gia tư vấn trong lĩnh vực liên quan để xử lý. Khi có thông tin tư vấn sẽ chuyển lại cho bộ phận phụ trách trả lời.

Mô hình 2 cấp: Cơ quan tư vấn không nằm trong Điểm hỏi - đáp quốc gia về TBT mà nằm trong các Điểm hỏi - đáp trực thuộc các bộ/ngành thuộc mạng lưới hỏi đáp TBT quốc gia

Trong mô hình này, thông tin sẽ từ Điểm hỏi - đáp quốc gia chuyển về các Điểm hỏi - đáp TBT tại bộ/ngành và địa phương. Tại đây, thông tin được phân loại

và chuyển cho các chuyên gia tư vấn bộ/ngành hoặc địa phương để xử lý, sau đó sẽ trả lời nguồn yêu cầu cấp tin hoặc chuyển về Điểm hỏi - đáp quốc gia.

Mô hình 3 cấp: Cơ quan tư vấn không nằm trong Điểm hỏi - đáp quốc gia về TBT và các Điểm hỏi - đáp trực thuộc các bộ/ngành thuộc mạng lưới hỏi đáp TBT quốc gia

Điểm khác biệt cơ bản của mô hình này với 2 mô hình trên ở chỗ cơ quan tư vấn là một tổ chức độc lập, thường là một tổ chức cung ứng dịch vụ tư vấn. Mối quan hệ giữa bên tư vấn (cơ quan tư vấn) và bên nhận tư vấn (Điểm hỏi - đáp TBT quốc gia hoặc các bộ/ngành/địa phương) hình thành theo sự vụ, hoạt động tư vấn thực hiện dưới hình thức dịch vụ tư vấn.

Mô hình tư vấn và cơ chế tham vấn chuyên gia về TBT của một số quốc gia

Trung Quốc

Ở Trung Quốc, chức năng tư vấn TBT và tham vấn với các chuyên gia được thực hiện bởi Điểm hỏi - đáp và thông báo quốc gia về hàng rào kỹ thuật của Trung Quốc (sau đây gọi là Điểm hỏi - đáp quốc gia). Năm 2001, Trung Quốc đã thành lập Tổng cục Giám sát chất lượng, kiểm tra và kiểm dịch (AQSIQ) trực thuộc Hội đồng Nhà nước. Tổng cục là cơ quan quản lý nhà nước phụ trách các vấn đề về chất lượng, đo lường, kiểm tra nhập xuất hàng hóa, kiểm dịch động thực vật, chứng nhận, công nhận, tiêu chuẩn hóa và thực thi pháp luật hành chính ở cấp quốc gia. Theo quyết định của Chính phủ Trung Quốc, Trung tâm Nghiên cứu quy định kiểm tra, kiểm dịch và quy định kỹ thuật quốc tế trực thuộc AQSIQ là Điểm hỏi - đáp và thông báo quốc gia về hàng rào kỹ thuật của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa.

Điểm hỏi - đáp quốc gia gồm 3 phòng là: Hỏi - đáp và thông báo về hàng rào kỹ thuật, Nghiên cứu về hàng rào kỹ thuật và Phòng mạng lưới. Kinh phí hoạt động của Điểm hỏi - đáp quốc gia được lấy từ ngân sách nhà nước. Bên cạnh đó, còn 2 cơ quan là: Trung tâm hỏi - đáp và thông báo WTO trực thuộc Bộ Thương mại Trung Quốc, chịu trách nhiệm về việc thực hiện nghĩa vụ thông báo của nước này tới Ủy ban TBT của WTO; Cục Tiêu chuẩn (SAC) được thành lập bởi Hội đồng Nhà nước vào tháng 4/2001 quản lý các vấn đề về tiêu chuẩn (bao gồm các tiêu chuẩn bắt buộc) trên phạm vi toàn quốc.

Mô hình tư vấn TBT và cơ chế

tham vấn chuyên gia của Trung Quốc là mô hình 1 cấp. Cách thức tư vấn và tham vấn như sau:

Đối với thông báo của các thành viên WTO: mỗi năm, Điểm hỏi - đáp quốc gia tiếp nhận khoảng 500 đến 800 thông báo TBT do Ban Thư ký của WTO gửi đi từ trang thông tin điện tử của họ. Cách thức làm việc của Điểm hỏi - đáp này là, trong vòng 2 đến 3 ngày kể từ khi nhận được thông báo, họ sẽ dịch sang tiếng Trung, sau đó gửi cả bản tiếng Trung và tiếng Anh đến các cơ quan Chính phủ và các tổ chức trung gian có liên quan dưới dạng văn bản giấy và thư điện tử, đồng thời đưa các thông báo này lên trang thông tin điện tử TBT-SPS của Điểm hỏi - đáp quốc gia để giúp công chúng có thể tham khảo miễn phí. Trong quá trình tham vấn, doanh nghiệp là đối tượng quan trọng mà Điểm hỏi - đáp quốc gia xin ý kiến. Trong giai đoạn đầu khi Trung Quốc mới gia nhập WTO, giới kinh doanh trong nước, đặc biệt là các doanh nghiệp xuất khẩu không quen với các nguyên tắc của WTO, họ không nhận thức được tầm quan trọng của việc góp ý cho các thông báo TBT nên không đưa ra ý kiến đóng góp về các yêu cầu kỹ thuật và thủ tục đánh giá sự phù hợp có thể ảnh hưởng đến sản phẩm xuất khẩu của doanh nghiệp. Các doanh nghiệp chỉ nhận ra sự nghiêm trọng của vấn đề khi các sản phẩm của họ bị từ chối nhập khẩu vào một thị trường nào đó do các yêu cầu kỹ thuật và thủ tục đánh giá sự phù hợp đã thông báo bắt đầu có hiệu lực thi hành. Để khắc phục tình trạng này, Điểm hỏi - đáp quốc gia đã cố gắng lôi kéo sự tham gia của doanh nghiệp vào quá trình tham vấn thông qua "Dịch vụ hỏi - đáp TBT". Theo đó, Điểm hỏi - đáp quốc gia có nghĩa vụ cung cấp dịch vụ giải đáp thắc

mắc của các doanh nghiệp cũng như các hiệp hội thương mại trong và ngoài nước về TBT. Cùng với sự gia tăng của các thắc mắc từ các đơn vị có liên quan, số lượng dịch vụ giải đáp mà Điểm hỏi - đáp quốc gia này đã đáp ứng cũng không ngừng tăng lên. Vì vậy, vai trò của Điểm hỏi - đáp quốc gia trở nên không thể thiếu được đối với các doanh nghiệp, đặc biệt là những doanh nghiệp xuất khẩu. Do doanh nghiệp càng ngày càng hiểu hơn về TBT, nên họ càng ngày càng tham gia tích cực vào quá trình tham vấn.

Hàn Quốc

Thực hiện Hiệp định TBT của WTO, Chính phủ Hàn Quốc đưa vào hoạt động 3 Điểm hỏi - đáp quốc gia thay vì 1 điểm như nhiều quốc gia khác, gồm Điểm hỏi - đáp thuộc Cục Công nghệ và tiêu chuẩn Hàn Quốc; Bộ Lương thực, nông - lâm và ngư nghiệp; Bộ Y tế, phúc lợi và các vấn đề gia đình. Tại 3 điểm đều có Ban Thư ký là đầu mối đưa tin chính thức, mỗi điểm phụ trách trả lời các câu hỏi về TBT trong những lĩnh vực khác nhau. Ngoài ra, Hàn Quốc cũng thành lập thêm Ban Thư ký trung ương hay Văn phòng Trung ương TBT thuộc Cục Công nghệ và tiêu chuẩn Hàn Quốc, với chức năng chính là hỗ trợ thực hiện các quy định về TBT trong Hiệp định thương mại tự do (FTA) Hàn Quốc - Hoa Kỳ, giám sát và điều phối các vấn đề TBT tại Hàn Quốc và là đầu mối kết nối với thế giới về các vấn đề TBT. Để thực hiện tốt trách nhiệm của Điểm hỏi - đáp quốc gia, Hàn Quốc xây dựng 2 mô hình TBT cùng cơ chế tham vấn chuyên gia tương ứng. Cụ thể:

- *Mô hình tư vấn 1 cấp*: trong các bộ phận của Văn phòng Trung ương TBT, Ủy ban quản lý là bộ phận chịu trách nhiệm

chính về việc đưa ra ý kiến tư vấn về các thông báo TBT mà Văn phòng tiếp nhận từ thành viên WTO hoặc các đối tác FTA. Giúp việc cho Ủy ban tư vấn là 10 bộ phận chức năng. Như vậy, bộ phận tư vấn là bộ phận đông nhất của Văn phòng Trung ương TBT Hàn Quốc với nhiều chuyên gia có kiến thức chuyên sâu trong nhiều lĩnh vực liên quan tới TBT. Khi Văn phòng Trung ương TBT gửi đi thông báo TBT tới các đối tượng quan tâm và nhận được phản hồi, các chuyên gia của Văn phòng Trung ương TBT sẽ xem xét phản hồi do doanh nghiệp, hiệp hội, ngành hàng và các đối tượng quan tâm gửi tới; phân tích kỹ các quy định và thông báo TBT mà Văn phòng nhận được, từ đó xác định các vướng mắc có thể gây hại cho sản xuất trong nước và đưa ra các tư vấn, gợi ý giải pháp cho doanh nghiệp cũng như các đối tượng khác; đồng thời đề xuất các ý kiến góp ý (nếu cần) với các dự thảo TBT mà Văn phòng nhận được từ các quốc gia thành viên WTO.

Để đảm bảo các ý kiến đóng góp gửi tới Ban Thư ký WTO được chuyển tải đầy đủ và được quan tâm đúng mức, Văn phòng Trung ương TBT sau khi gửi thư thông báo sẽ có động thái theo dõi tiến độ như trao đổi thư tín, tổ chức các cuộc họp đa phương với các Điểm hỏi - đáp TBT tại quốc gia khác, hay họp song phương với Ủy ban TBT của WTO, nhằm đảm bảo các ý kiến đóng góp hay quan ngại được quan tâm xử lý đúng mức. Điều này giúp thông tin tư vấn có tính 2 chiều nhanh chóng và chính xác, trách nhiệm trả lời của chuyên gia tư vấn là bắt buộc và có sự ràng buộc trách nhiệm cao với nội dung trả lời. Tuy nhiên, mô hình này đòi hỏi chi phí hoạt động cao và không huy động được ý kiến đóng góp của lực

lượng chuyên gia, nhà nghiên cứu độc lập cũng như doanh nghiệp chuyên ngành. Để khắc phục hạn chế đó, Văn phòng Trung ương TBT đã xây dựng một mô hình tư vấn 2 cấp và cơ chế tham vấn với chuyên gia độc lập.

- *Mô hình tư vấn 2 cấp*: trong mô hình tư vấn 2 cấp, sau khi Văn phòng Trung ương TBT nhận được thông báo TBT từ WTO hoặc các đối tác FTA, thông tin sẽ được chuyển đến các bộ phận chức năng của Văn phòng để xử lý. Với những thông tin cần được tư vấn/ tham vấn bởi các chuyên gia bên ngoài sẽ được chuyển cho khối doanh nghiệp, cơ quan nhà nước hoặc các Điểm hỏi - đáp TBT tại bộ/ngành, địa phương. Việc gửi thông tin được thực hiện tự động qua website mà không phải do các cán bộ của Văn phòng trực tiếp thực hiện. Có thể khẳng định, Hàn Quốc đã xây dựng mô hình tư vấn TBT và cơ chế tham vấn chuyên gia rất rõ ràng và hiệu quả. Thành công của mô hình này là do: *Một là*, nền tảng công nghệ thông tin: các hoạt động tư vấn cũng như cơ chế thu thập thông tin của Văn phòng Trung ương TBT Hàn Quốc thực hiện hoàn toàn qua giao dịch điện tử. Điều này giúp giảm bớt công việc hành chính của nhân viên Văn phòng, thay vào đó họ có thể tập trung vào công việc chuyên môn là tư vấn và đóng góp ý kiến cho các thông báo và câu hỏi về TBT được gửi đến. *Hai là*, sự tham gia của một lượng lớn các chuyên gia tư vấn: trong biên chế nhân sự chính thức của Văn phòng Trung ương TBT có rất nhiều chuyên gia hiểu biết về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật trong các lĩnh vực kinh tế khác nhau. *Ba là*, cơ chế phản hồi thông tin 2 chiều tích cực: Văn phòng Trung ương TBT Hàn Quốc đưa ra những hành động cụ thể cho thấy, Văn phòng

khuyến khích doanh nghiệp và các đối tượng quan tâm đưa ra đóng góp ý kiến cho Văn phòng. Các ý kiến đóng góp được phản hồi, truyền tải và theo dõi tiến độ. Điều này giúp doanh nghiệp và các đối tượng quan tâm tích cực tham gia hơn vào cơ chế hoạt động của Văn phòng.

Hoa Kỳ

Cơ quan thông báo và Điểm hỏi - đáp quốc gia về TBT (còn gọi là Điểm hỏi - đáp TBT của Hoa Kỳ) trực thuộc Viện Tiêu chuẩn và công nghệ quốc gia (NIST), Bộ Thương mại Hoa Kỳ.

Mô hình tư vấn TBT và cơ chế tham vấn chuyên gia của Hoa Kỳ là mô hình 1 cấp dựa trên sự hỗ trợ mạnh mẽ của nền tảng công nghệ thông tin và các chuyên gia am hiểu về TBT. Mô hình tư vấn và cơ chế tham vấn chuyên gia của Hoa Kỳ nhấn mạnh tới vai trò của khu vực tư nhân trong việc tư vấn chính sách TBT nội địa. Các nhà quản lý TBT của Hoa Kỳ khuyến khích khu vực tư nhân tham gia để xuất ý kiến trong việc xây dựng các quy định, chính sách về TBT thông qua hoạt động của Ủy ban Tư vấn TBT. Hoa Kỳ cho rằng, thông qua việc cho phép sự tham gia của khu vực tư nhân vào các hoạt động xây dựng quy định TBT trong nước, các cơ quan chức năng của chính phủ, xã hội và cộng đồng toàn cầu sẽ được hưởng các lợi ích như: tích lũy được kiến thức và kinh nghiệm khổng lồ; tiết kiệm chi phí về thông tin của việc xây dựng quy định, thực thi dựa trên kinh nghiệm của chính các chuyên gia; các quy định có thể chấp nhận được và loại bỏ các trở ngại không cần thiết với thương mại trước khi chúng trở thành một chủ đề được bàn thảo quốc tế.

Hoa Kỳ thực hiện mô hình tư

vấn và tham vấn TBT hiệu quả với 4 đặc điểm chính: *thứ nhất*, mô hình vận hành hiệu quả nhờ sự phối hợp tốt của nhiều cơ quan liên quan dưới sự điều hành của Văn phòng Đại diện thương mại Hoa Kỳ (USTR). Điều này cho phép huy động sự tham gia của nhiều chủ thể kinh tế trong việc đóng góp ý kiến cho các dự thảo chính sách, quy định TBT, đặc biệt là của các chuyên gia trong các cơ quan quản lý nhà nước. Mặt khác, do chịu sự điều hành của một cơ quan nhà nước nên trách nhiệm tư vấn, cung cấp thông tin của các cơ quan liên quan là bắt buộc và có tính ràng buộc trách nhiệm cao, giúp tăng tính chính xác và chính thống của thông tin. *Thứ hai*, mô hình nhấn mạnh vai trò của các doanh nghiệp tư nhân trong việc đóng góp ý kiến vào các thông báo TBT. Với việc khuyến khích và tôn trọng ý kiến đóng góp từ khối tư nhân, Hoa Kỳ đã tận dụng được nguồn nhân lực khổng lồ có kiến thức thực tế chuyên sâu về TBT, giúp cho các nhận xét dự thảo TBT của Hoa Kỳ cũng như đánh giá chính sách TBT của các quốc gia khác có tính thực tế hơn, mang lại hiệu quả cao hơn trong việc hỗ trợ doanh nghiệp xuất khẩu trong nước. *Thứ ba*, mô hình tư vấn TBT và cơ chế tham vấn chuyên gia của Hoa Kỳ dựa chủ yếu vào giao dịch điện tử. Những lợi ích của một hệ thống thông tin điện tử hỗ trợ thông báo TBT là rất rõ ràng. Tuy nhiên, điều này cũng đòi hỏi nguồn kinh phí đầu tư ban đầu không nhỏ và hơn nữa là yêu cầu về đảm bảo chất lượng thông tin truyền tải thông qua giao diện đó. *Thứ tư*, Hoa Kỳ thực hiện tốt việc nghiên cứu và báo cáo thường niên về tình hình áp dụng TBT trên thế giới để cập nhật tình hình cho các chủ thể liên quan nhằm nâng cao nhận thức của các chủ thể kinh tế, từ

đó tạo điều kiện cho họ tham gia hiệu quả hơn vào mô hình. Đây là điều kiện khó thực thi với các quốc gia đang phát triển khi khả năng tài chính dành cho công tác thu thập và phân tích thông tin còn hạn chế.

Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Hiện nay, mô hình TBT của Việt Nam được tổ chức theo mô hình 2 cấp với việc phân cấp từ trung ương xuống theo các bộ/ngành và địa phương. Cùng với quá trình hội nhập kinh tế thế giới, Việt Nam đã và đang tham gia đàm phán, ký kết nhiều FTA như Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện Việt Nam - Nhật Bản, FTA Việt Nam - EU, Hiệp định đối tác kinh tế xuyên Thái Bình Dương (TPP)... Việt Nam cần tăng cường hơn nữa hoạt động TBT thông qua học hỏi kinh nghiệm các nước với một số vấn đề cần tập trung như sau:

Thứ nhất, việc xây dựng mô hình tư vấn TBT cần lấy hiệu quả hoạt động làm trọng tâm, tránh việc thiết lập quá nhiều cơ quan nhưng lại không hoạt động hiệu quả. Một trong những yêu cầu của WTO đó là các nước sẽ phải thông báo các góp ý và xử lý ý kiến góp ý nhận được trong một khoảng thời gian nhất định, nên mô hình tư vấn và tham vấn TBT của Việt Nam hiện nay cần phải hiệu quả hơn để có thể đáp ứng yêu cầu này. Ngoài ra, hệ thống tư vấn TBT ở địa phương hiện nay hầu như không hoạt động, trong khi đó, hoạt động của hệ thống tư vấn TBT của các bộ/ngành cũng không đạt được hiệu quả cao, chẳng hạn các Bộ: Xây dựng, Giao thông Vận tải có hệ thống tư vấn TBT rất tốt với trang web cung cấp các thông tin cập nhật và đầy đủ thì Bộ Công thương, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn lại hầu như không hoạt động.

Do vậy, cần cần nhắc tổ chức bộ máy và cấu trúc mang tính hành chính như hiện nay để tăng tính hiệu quả trong thực hiện hoạt động.

Thứ hai, cần xây dựng đội ngũ tư vấn nòng cốt, trong đó lấy doanh nghiệp làm trung tâm. Các phản ánh của doanh nghiệp đóng vai trò quan trọng để nhận diện đầu là TBT mang tính rào cản và đầu là TBT vì mục đích bảo vệ sức khỏe con người, bảo vệ môi trường. Doanh nghiệp cũng chính là đối tượng chịu tác động của TBT, do vậy, cần đẩy mạnh các hoạt động tư vấn doanh nghiệp và cung cấp thông tin cho doanh nghiệp một cách kịp thời.

Thứ ba, hoạt động của cơ quan tư vấn và đội ngũ tham vấn cần được thị trường hóa, trong đó các doanh nghiệp xuất, nhập khẩu sẽ tham gia với tư cách là đối tượng được hưởng lợi và do vậy có thể phải trả phí cho các thông tin tham vấn và tư vấn. Do đó, tổ chức hoạt động tư vấn TBT và tư vấn chuyên gia có thể được hình thành thông qua việc thành lập các trung tâm tư vấn và tham vấn trực thuộc các cấp và hoạt động như các đơn vị sự nghiệp có thu để gia tăng hiệu quả của hoạt động tư vấn.

Thứ tư, các hoạt động tư vấn và tham vấn cần được chuẩn hóa. Việc này sẽ góp phần làm đơn giản các thủ tục và tăng tính hiệu quả, kịp thời của việc xử lý các thông tin và tổ chức các hoạt động hỏi đáp. Trên thực tế, Hiệp định WTO/TBT chỉ yêu cầu thông báo các dự trình đánh giá sự phù hợp, không yêu cầu thông báo dự thảo tiêu chuẩn, trong khi các tiêu chuẩn sau khi ban hành sẽ trở thành cơ sở để xây dựng quy chuẩn kỹ thuật và quy trình đánh giá sự phù hợp.