

GIẢI PHÁP THỰC THI CÁC QUY ĐỊNH VỀ KIỂM SOÁT HÀNH VI HẠN CHẾ CẠNH TRANH

TS. DẶNG VŨ HUÂN*

1. Hạn chế cạnh tranh, độc quyền và yêu cầu kiểm soát

Cạnh tranh là quy luật vận động cơ bản của cơ chế kinh tế thị trường đồng thời được coi là động lực thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Tuy nhiên, nếu thiếu định hướng và sự điều chỉnh của pháp luật, cạnh tranh gay gắt sẽ dẫn đến tình trạng cạnh tranh không lành mạnh, hạn chế cạnh tranh và độc quyền tất yếu sẽ xuất hiện.

Theo kinh tế học, hạn chế cạnh tranh và độc quyền được hiểu như là kết quả đương nhiên của quá trình cạnh tranh tự phát từ cạnh tranh hoàn hảo đến cạnh tranh không hoàn hảo (bao gồm độc quyền nhóm và cạnh tranh mang tính độc quyền) và rồi đưa tới độc quyền hoàn toàn trong một ngành, một lĩnh vực kinh tế nhất định. Như vậy, trong điều kiện nền kinh tế thị trường, độc quyền được hình thành chủ yếu từ quá trình cạnh tranh. Nó xuất hiện như một tất yếu khách quan của quá trình tập trung và tích tụ tư bản là trường hợp cực đoan và là hình thái biểu hiện sau cùng của cạnh tranh không hoàn hảo. Về bản chất, độc quyền được hình thành do kết quả của quá trình tích tụ tư bản khác với độc quyền hành chính (được phái sinh từ công quyền), là sản phẩm của ý thức chủ

quan thông qua chính sách tập trung hoá sản xuất của Nhà nước.

Thực tiễn xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường ở Việt Nam thời gian vừa qua cho thấy tình trạng hạn chế cạnh tranh kinh tế đang xảy ra là do các nguyên nhân cơ bản sau đây:

Một là, mặc dù Nhà nước đang nỗ lực với nhiều giải pháp nhằm hình thành đồng bộ các yếu tố thị trường, phát triển và từng bước hoàn thiện các loại hình thị trường để thúc đẩy quá trình cạnh tranh song môi trường cạnh tranh nói chung trong nền kinh tế và trong từng lĩnh vực chưa được xác lập một cách bình đẳng.

Hai là, trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, kinh tế nhà nước mà bộ phận quan trọng là các doanh nghiệp nhà nước, với vai trò chủ đạo dẫn dắt nền kinh tế, là lực lượng vật chất quan trọng và là công cụ để Nhà nước định hướng, điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Tuy nhiên, trong thực tiễn những năm qua, vai trò của các doanh nghiệp nhà nước chưa được phát huy hiệu quả. Các doanh nghiệp nhà nước mặc dù được trang bị khá đầy đủ, dồi dào về vốn, nguồn lực sản xuất,

* Tạp chí dân chủ và pháp luật

được tạo điều kiện trong việc thực hiện các cơ hội kinh doanh và các điều kiện để xúc tiến thương mại song dường như một số doanh nghiệp nhà nước đang biến vai trò chủ đạo này thành sự độc quyền của các doanh nghiệp trong một số ngành và lĩnh vực kinh tế, hạn chế sự cạnh tranh của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Ví dụ được dẫn chứng là hoạt động ở một số ngành như: hàng không, điện lực, bưu chính - viễn thông, cung cấp nước sạch, đặc biệt là vụ VNPT gây sự cố cho Viettel khi công ty này thực hiện giảm giá cước dịch vụ điện thoại di động....

Ba là, sự tham gia thị trường của một số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài với ưu thế vượt trội về trình độ quản lý, năng lực thị trường, chiều sâu kinh doanh... khi tiếp cận thị trường Việt Nam đang tìm cách chiếm lĩnh thị trường, hạn chế cạnh tranh, dồn ép các doanh nghiệp trong nước vào khu vực thị phần nhỏ, hẹp...

Nhằm đảm bảo để quá trình cạnh tranh trong nền kinh tế được diễn ra sinh động, hiệu quả, kinh nghiệm của các quốc gia có nền kinh tế thị trường phát triển là phải sử dụng nhiều biện pháp để quản lý và kiểm soát, trong đó, hiệu quả nhất là biện pháp pháp luật. Các biện pháp quản lý và kiểm soát sự hạn chế cạnh tranh bao gồm:

Thứ nhất, các biện pháp về hành chính - kinh tế:

Đây là các biện pháp được áp dụng thường xuyên để kiểm tra cấu trúc thị

trường, các quan hệ ứng xử trên thị trường; kiểm soát hành động của các doanh nghiệp trong quá trình kinh doanh mà có thể các hành động này dẫn đến ngăn cản, hạn chế sự cạnh tranh của các doanh nghiệp khác trong cùng lĩnh vực kinh doanh hoặc trong cùng một khu vực thị trường; điều tiết thu nhập nhằm kiểm soát tình trạng dẫn đến tập trung kinh tế. Các công cụ chủ yếu được thực hiện bao gồm:

- Kiểm soát quá trình thành lập, sáp nhập, chia tách các doanh nghiệp thông qua chính sách phát triển ngành, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh, quá trình thành lập và tổ chức, hoạt động của các doanh nghiệp;

- Kiểm soát hoạt động và xu thế tăng trưởng của các doanh nghiệp thông qua chính sách thuế. Các doanh nghiệp độc quyền, thường phải chịu mức thuế rất cao nhằm điều tiết thu nhập. Chính sách thuế còn có thể áp dụng đối với các trường hợp bán thấp hơn giá quy định mà không có căn cứ hợp pháp...;

- Kiểm soát giá cả với mục tiêu là Nhà nước ngăn cấm và giám sát quyền tự định giá của các doanh nghiệp có vị thế độc quyền nhằm khắc phục tình trạng các doanh nghiệp này lạm dụng vị thế để tăng, giảm giá sản phẩm hàng hoá, dịch vụ gây thiệt hại cho người sản xuất, người tiêu dùng và lợi ích xã hội;

- Thực hiện điều chỉnh độc quyền bằng các biện pháp mang tính hành chính nhà nước nhằm ngăn cản sự lạm dụng quá mức vào vị trí và ưu thế của các doanh nghiệp độc quyền như: Quy định về tổ chức, hoạt

động kinh doanh và phân phối lợi ích của các doanh nghiệp có vị thế độc quyền; quy định về danh mục và số lượng sản phẩm hàng hoá được phép sản xuất và lưu thông; quy định các điều kiện về kiểm soát quy định đầu vào, đầu ra, tiêu chuẩn, chất lượng của sản phẩm hàng hoá, dịch vụ cũng như giá cả lưu thông của các sản phẩm này.

Bên cạnh đó, Nhà nước cũng quy định rõ về yêu cầu bảo vệ môi trường, chính sách phát triển nguồn nhân lực, chính sách đối với người lao động, an toàn lao động, phát triển thị trường, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng... Quy định công khai hoá hoạt động, chi phí sản xuất và lợi nhuận của các doanh nghiệp có vị thế độc quyền; thiết lập chế độ giám sát của Nhà nước, của xã hội và người tiêu dùng đối với sản phẩm hàng hoá, dịch vụ mang tính độc quyền.

Thứ hai, ban hành pháp luật, hướng dẫn thi hành pháp luật cạnh tranh:

Các quy định của pháp luật cạnh tranh được coi như công cụ trực tiếp, hiệu quả nhất trong tay Nhà nước nhằm kiểm soát các hành vi hạn chế cạnh tranh và độc quyền của các chủ thể kinh doanh trong nền kinh tế. Hầu hết các nước có nền kinh tế thị trường phát triển đều ban hành luật cạnh tranh để điều tiết các quan hệ cạnh tranh trong nền kinh tế, đặc biệt là để chống lại các hành vi cạnh tranh không lành mạnh và kiểm soát các hành vi hạn chế cạnh tranh cũng như mọi xu thế dẫn đến độc quyền trong kinh tế. Với tư cách là các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành, điều chỉnh trực tiếp các quan

hệ xã hội trong quá trình tiến hành hoạt động cạnh tranh kinh tế, pháp luật quy định rõ về giới hạn cho phép của các hành vi cạnh tranh, quy định quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia cạnh tranh, từ đó, khuyến khích cạnh tranh lành mạnh, ngăn cấm các hành vi cạnh tranh không lành mạnh, các hành vi hạn chế cạnh tranh và mọi xu thế dẫn đến độc quyền trong nền kinh tế.

2. Các giải pháp thực thi việc kiểm soát hạn chế cạnh tranh và độc quyền ở Việt Nam

Bằng nhiều nỗ lực vượt bậc, Luật cạnh tranh của Việt Nam đã được nghiên cứu, soạn thảo và ban hành (được Quốc hội khoá XI, kì họp thứ 6 thông qua ngày 3/12/2004, bao gồm 6 chương, 123 Điều). Luật này đã dành chương 2 quy định về kiểm soát hành vi hạn chế cạnh tranh với 3 nhóm hành vi chủ yếu, bao gồm:

- Thoả thuận hạn chế cạnh tranh;
- Lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường, lạm dụng vị trí độc quyền;
- Tập trung kinh tế.

Nghị định của Chính phủ số 116/2005/NĐ-CP ngày 15/9/2005 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật cạnh tranh đã chi tiết hoá các quy định của pháp luật trong lĩnh vực này, bao gồm: Quy định chi tiết về các hình thức thoả thuận ấn định giá hàng hoá, dịch vụ một cách trực tiếp hay gián tiếp; quy định chi tiết về việc thoả thuận phân chia thị trường tiêu thụ, nguồn cung cấp hàng hoá, cung ứng dịch vụ; thoả thuận hạn chế hoặc kiểm soát số lượng, khối lượng sản xuất,

mua, bán hàng hoá, dịch vụ; thoả thuận hạn chế phát triển kĩ thuật, công nghệ, hạn chế đầu tư; các thoả thuận áp đặt cho các doanh nghiệp khác điều kiện kí kết hợp đồng mua bán hàng hoá, dịch vụ hoặc buộc doanh nghiệp khác chấp nhận các nghĩa vụ không liên quan trực tiếp đến đối tượng của hợp đồng; kim hãm không cho các doanh nghiệp khác tham gia thị trường hoặc phát triển kinh doanh; loại bỏ khỏi thị trường những doanh nghiệp không phải là các bên của thoả thuận; thông đồng để một hoặc các bên của thoả thuận thắng thầu cung cấp hàng hoá, dịch vụ.

Đối với việc xác định lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường, lạm dụng vị trí độc quyền, Nghị định của Chính phủ số 116/2005/NĐ-CP đã làm rõ cơ sở để xác định khả năng gây hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể của doanh nghiệp trên thị trường liên quan; các hành vi bán hàng hoá, cung ứng dịch vụ dưới giá thành nhằm loại bỏ đối thủ cạnh tranh; hành vi áp đặt giá mua, giá bán hàng hoá, dịch vụ bất hợp lí hoặc ấn định giá bán lại tối thiểu gây thiệt hại cho khách hàng; hoặc hành vi hạn chế sản xuất, phân phối hàng hoá, dịch vụ, giới hạn thị trường, cản trở sự phát triển kĩ thuật, công nghệ gây thiệt hại cho khách hàng; áp đặt điều kiện thương mại khác nhau trong điều kiện giao dịch như nhau nhằm tạo bất bình đẳng trong cạnh tranh; áp đặt điều kiện cho doanh nghiệp khác kí kết hợp đồng mua bán hàng hoá, dịch vụ hoặc buộc họ chấp nhận các nghĩa vụ không liên quan trực tiếp

đến đối tượng của hợp đồng; ngăn cản việc tham gia thị trường của những đối thủ cạnh tranh mới; áp đặt các điều kiện bất lợi cho khách hàng của doanh nghiệp có vị trí độc quyền; lợi dụng vị trí độc quyền để đơn phương thay đổi hoặc huỷ bỏ hợp đồng đã giao kết mà không có lí do chính đáng.

Về kiểm soát sự tập trung kinh tế, Nghị định của Chính phủ số 116/2005/NĐ-CP quy định khá chi tiết và nêu rõ những trường hợp được miễn trừ.

Tuy nhiên, để các quy định của Luật cạnh tranh, đặc biệt là các quy định về kiểm soát hành vi hạn chế cạnh tranh phát huy được hiệu lực, hiệu quả trên thực tế, cần thiết phải thực hiện một số giải pháp sau đây:

Một là, cần có quy định hướng dẫn để nhanh chóng hình thành cơ chế kiểm soát tổ chức hoạt động của các doanh nghiệp, đặc biệt là các hoạt động giám sát thông qua thị trường nhằm phát hiện kịp thời các thoả thuận trái pháp luật làm cản trở, hạn chế cạnh tranh trong các ngành hay các lĩnh vực của nền kinh tế.

Để phòng, chống hiệu quả các thoả thuận hạn chế cạnh tranh, trước hết cần đẩy mạnh việc giám sát thị trường thông qua các hoạt động về quản lí và kiểm soát giá cả; phát triển và mở rộng thị trường hàng hoá, dịch vụ ở các ngành kinh tế với những quy định thông thoáng nhằm tăng cường sức cạnh tranh của các doanh nghiệp; quy định cụ thể về các điều kiện gia nhập, rút lui khỏi thị trường; kiểm soát hữu hiệu về số lượng, chất lượng hàng hoá, dịch vụ khi đưa vào phân

phối, lưu thông; bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật về đấu thầu cung cấp hàng hoá và cung ứng dịch vụ.

Trong mọi hoạt động của nền kinh tế, cần phải luôn luôn tạo ra và duy trì cơ chế cạnh tranh giữa các doanh nghiệp. Bên cạnh cơ chế kiểm soát, quản lý từ các thiết chế nhà nước, cần phát huy vai trò của các hiệp hội ngành nghề, của người tiêu dùng trong xã hội và đại diện của họ là Hội bảo vệ người tiêu dùng.

Hai là, thông qua hoạt động chấp hành các quy định pháp luật về thuế, kiểm toán nhà nước, kiểm toán độc lập để xác định rõ tiềm năng và quy mô phát triển của các doanh nghiệp trong từng ngành, lĩnh vực và trong từng địa bàn để xác định vị trí của các doanh nghiệp nhằm kiểm soát kịp thời các doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường; phối hợp với các cơ quan quản lý thị trường, các hiệp hội ngành nghề, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng để phát hiện các doanh nghiệp có vị thế đã và đang lạm dụng vị thế để hạn chế cạnh tranh, độc quyền thị trường.

Ba là, hoàn thiện các quy định pháp luật về doanh nghiệp và cơ chế thực thi nhằm đảm bảo sự kiểm soát hiệu quả quá trình thành lập, sáp nhập, hợp nhất, mua lại doanh nghiệp để phá vỡ sự tập trung kinh tế, các hoạt động liên doanh hay tập trung kinh tế, các hoạt động liên doanh hay tập trung kinh tế khác tạo ra hạn chế cạnh tranh trong mọi lĩnh vực sản xuất hàng hoá và cung ứng dịch vụ của nền kinh tế.

Bốn là, tăng cường và đề cao vai trò của cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh. Xây dựng mối quan hệ công tác chặt chẽ giữa cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh đối với các cơ quan quản lý về tiêu chuẩn chất lượng hàng hoá, về sở hữu trí tuệ, xuất nhập khẩu, lực lượng hải quan và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền liên quan trong việc kiểm soát hoạt động của các chủ thể kinh tế trên thị trường Việt Nam để kiểm soát hiệu quả các hành vi hạn chế cạnh tranh.

Như vậy, để thực thi hiệu quả các quy định về kiểm soát hành vi hạn chế cạnh tranh không chỉ là nỗ lực của riêng hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh cũng như tự thân của các quy định pháp luật trong lĩnh vực này mà cần thiết phải có sự phát triển đồng bộ và hiệu quả của các thiết chế quản lý kinh tế, đặc biệt là các yếu tố tiền đề như điều chỉnh hợp lý cơ cấu nền kinh tế, cân bằng tỉ trọng về nguồn lực và cơ hội kinh doanh giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp ngoài quốc doanh; xây dựng và phát huy hiệu quả cơ chế giám sát thị trường, kiểm soát hành vi kinh doanh của cá doanh nghiệp; đảm bảo sự minh bạch, bình đẳng trong hoạt động của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; bổ sung, hoàn thiện và phát huy hiệu quả của hệ thống pháp luật về thuế, tài chính - kế toán, kiểm toán, quản lý, giá cả, sở hữu trí tuệ... đồng thời các chính sách chủ trương phát triển kinh tế - xã hội cần có sự minh bạch hoá ở giới hạn cần thiết./.