

TẬP TRUNG KINH TẾ VÀ KIỂM SOÁT TẬP TRUNG KINH TẾ Ở VIỆT NAM

LÊ VIỆT THÁI *

1. Khái niệm tập trung kinh tế

Khái niệm tập trung kinh tế (tích tụ kinh tế - economic concentration) có thể được xem xét từ nhiều góc độ. Theo Điều 16, Luật cạnh tranh của Việt Nam, hành vi tập trung kinh tế được hiểu là hành vi của doanh nghiệp bao gồm: Sáp nhập doanh nghiệp; hợp nhất doanh nghiệp; mua lại doanh nghiệp; liên doanh giữa các doanh nghiệp; các hành vi tập trung kinh tế khác theo quy định của pháp luật.

Nguyên nhân trực tiếp dẫn đến hiện tượng tập trung kinh tế bao gồm: Tăng trưởng nội sinh; hiện tượng rút ra khỏi thị trường của một số doanh nghiệp; hiện tượng gia nhập thị trường của một doanh nghiệp; hiện tượng sáp nhập của một số doanh nghiệp (tăng trưởng ngoại sinh). Trên thực tế, người ta có thể đưa ra một số phương pháp đo lường mức độ tập trung kinh tế trên thị trường. Theo đó, mức độ tập trung kinh tế lệ thuộc vào số lượng các doanh nghiệp hoạt động trên thị trường và sự phân bố thị trường của những doanh nghiệp đó. Có thể chỉ ra một số phương pháp thông dụng sau để xác định mức độ tập trung kinh tế:

(1) Chỉ số Hirschmann- Herfindahl;

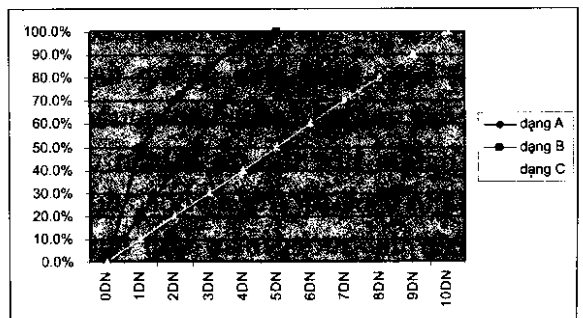
(2) Chỉ số Hirschmann- Herfindahl để xác định như sau:

$$HHI = \sum_{i=1}^n p(i) * p(i)$$

và

$$\sum_{i=1}^n p(i) = 1 \quad (1),$$

(3) Bên cạnh chỉ số HHI người ta cũng đã đưa một chỉ số khác để đo mức độ tập trung quyền lực của những doanh nghiệp dẫn đầu thị trường. Đó là giá trị CR(i) (Hình 1). CR(i) là tổng thị phần của i doanh nghiệp đứng đầu thị trường. Đường cong dạng A cho ta thấy doanh nghiệp lớn nhất chiếm thị phần 50%, 2 doanh nghiệp lớn nhất là 70%, 3 doanh nghiệp lớn nhất là 85%, doanh nghiệp thứ 4 chiếm 10% và doanh nghiệp cuối cùng chỉ có 5%. Đường cong dạng B cho biết trên thị trường cũng chỉ có 5 doanh nghiệp hoạt động song thị phần của 5 doanh nghiệp này đồng đều nhau và tương tự như vậy đối với đường cong dạng C với 10 doanh nghiệp chia đều thị phần.



Hình 1: Đường cong biểu hiện mức độ tập trung kinh tế

* Ban nghiên cứu thể chế kinh tế
Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương

(4) Chi số Linda:

$$v(i, k) = \frac{\overline{CR(i)}}{CR(k) - CR(i)} = \frac{\overline{CR(i)}}{\frac{i}{k-i}} \quad (2)$$

Có thể chỉ ra một số hình thức chiến lược tập trung kinh tế và tác động của chúng đến môi trường cạnh tranh: Tăng trưởng ngoại sinh của doanh nghiệp, bao gồm: (1) Hợp nhất (sáp nhập) theo chiều ngang: Mục tiêu chính của hình thức hợp nhất này là thực hiện hiệu quả theo quy mô (economies of scale), thực hiện mục tiêu chiến lược thị trường (không chế thị trường hoặc tạo rào cản thị trường) hoặc muốn tạo ý nghĩa chính trị (hình thành một “đế chế”). Việc hợp nhất theo chiều ngang, về lí thuyết, có thể tạo ra những tác động tích cực và tiêu cực. Theo lí thuyết cạnh tranh thì sự gia tăng hợp nhất theo chiều ngang sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc phối hợp hành động giữa các doanh nghiệp và từ đó dẫn đến hạn chế cạnh tranh theo giá. Hợp nhất (sáp nhập) theo chiều dọc: Hợp nhất theo chiều dọc là sự hợp nhất giữa các doanh nghiệp có quan hệ người mua - người bán với nhau. Mục tiêu của sự hợp nhất này thường nhằm giảm chi phí giao dịch (transaction cost economies) hoặc thực hiện những mục tiêu chiến lược thị trường (đảm bảo nguồn cung ứng hoặc nguồn tiêu thụ, ngăn cản đối thủ cạnh tranh mở rộng thị trường hoặc dựng rào cản gia nhập thị trường). Sự hợp nhất theo chiều dọc này có thể dẫn đến những tác động tiêu cực ảnh hưởng đến cạnh tranh thông qua việc gây sức ép cho các doanh nghiệp (cung ứng hoặc tiêu thụ) khác. Hợp nhất (sáp nhập) theo đường chéo (conglomerate): Hợp nhất theo đường chéo là sự hợp nhất của các

doanh nghiệp không cùng hoạt động trên một thị trường sản phẩm đồng thời cũng không có mối quan hệ khách hàng với nhau. Mục tiêu của việc hợp nhất này thường là phân bổ rủi ro vào những thị trường khác nhau hoặc từ những lí do chiến lược thị trường của những doanh nghiệp này. Lợi thế quy mô thực sự của loại hình hợp nhất này chỉ có thể xảy ra ở những lĩnh vực như nghiên cứu và triển khai, tổ chức và quản lí. Hình thức hợp nhất này cũng có thể gây ra những tác động tiêu cực đến môi trường cạnh tranh thông qua những lợi thế cạnh tranh trong lĩnh vực tín dụng hạch toán hỗn hợp, quan hệ đối ngoại...; (2) Doanh nghiệp chung (liên doanh): Một dạng đặc biệt của hình thức hợp nhất khi 2 hoặc nhiều công ti mẹ cùng nhau lập một hoặc vài doanh nghiệp chung, doanh nghiệp này có thể được hình thành mới hoặc được tách từ một bộ phận của các công ti mẹ hoặc là các công ti mẹ cùng nhau mua lại một doanh nghiệp đang tồn tại. Tác động của hình thức hợp nhất đặc biệt này được đánh giá là tương tự như tác động của các hình thức hợp nhất theo chiều ngang, chiều dọc hoặc đường chéo; (3) Mua lại doanh nghiệp (dạng chiếm đoạt): Hình thức này cũng cũng được coi là một dạng hợp nhất doanh nghiệp, khi một công ti mua lại một công ti khác, trái ngược lại với mong muốn của ban quản lí công ti bị mua. Sự tăng trưởng nội sinh của doanh nghiệp: Số lượng những doanh nghiệp có tính quyết định trong cạnh tranh ở một thị trường không chỉ lệ thuộc vào tăng trưởng ngoại sinh mà lệ thuộc cả vào tăng trưởng nội sinh (quá mức) của các doanh nghiệp. Việc xử lí vấn đề này tương đối khác nhau ở các nước nhưng hầu hết đều không ngăn cản quá trình tăng trưởng này.

2. Thực trạng mức độ tập trung kinh tế ở Việt Nam

Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, cấu trúc thị trường ở hầu hết các lĩnh vực thường có mức độ tập trung rất cao. Chính vì vậy, một trong những nhiệm vụ quan trọng trong giai đoạn chuyển đổi nền kinh tế sang nền kinh tế thị trường là phải tái cấu trúc thị trường theo hướng giảm thiểu mức độ tập trung kinh tế trên thị trường, tạo điều kiện để cơ chế cạnh tranh vận hành có hiệu quả. Tuy vậy, nhiều thị trường hàng hoá và dịch vụ khác vẫn còn có mức độ tập trung rất cao. Có thể đưa ra một số giải pháp cho việc tái cấu trúc thị trường: Mở cửa thị trường, xoá bỏ những rào cản cho việc gia nhập thị trường; chia nhỏ các tổng công ti lớn của Nhà nước; xoá bỏ sự liên kết về tài chính và hành chính giữa các công ti mới bị tách, tạo điều kiện cho những công ti này thực sự cạnh tranh với nhau. Việc thực hiện những giải pháp trên hoàn toàn không đơn giản, lí do chủ yếu không phải thuần tuý là những nguyên nhân mang tính kinh tế mà là những nguyên nhân từ tư duy chính trị, từ cách nhìn nhận một mô hình kinh tế mới, đặc biệt là vai trò của Nhà nước nói chung và của khu vực kinh tế nhà nước nói riêng trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Có thể chỉ ra một số biểu hiện sau:

(1) Vai trò chủ đạo của khu vực kinh tế ngoài Nhà nước chưa được lí giải rõ ràng và nhìn nhận đúng đắn, hiện tượng “núm kéo” sự tồn tại tiếp tục của một số tổng công ti ở những lĩnh vực không cần thiết. Doanh nghiệp ngoài nhà nước còn bị hạn chế hoạt động nhiều lĩnh vực, gây cản trở cho quá trình giảm mức độ tập trung kinh tế ở những

thị trường đó. Những rào cản này cũng làm chậm quá trình cổ phần hoá ở Việt Nam.⁽³⁾

(2) Xu hướng thành lập các tập đoàn mạnh trong nước là xu hướng phù hợp với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế song vẫn chưa xem xét kĩ lưỡng và cụ thể 2 vấn đề: Cần phải có tập đoàn ở những lĩnh vực nào? Có nhất thiết một tổng công ti Nhà nước phải là nòng cốt ở mỗi tập đoàn hay không? Điều này dễ dàng dẫn đến nguy cơ hình thành những tập đoàn thông qua mệnh lệnh hành chính ở một số lĩnh vực không cần thiết, bóp méo cơ chế cạnh tranh ở chính những lĩnh vực này, tạo ra những hiệu quả giả tạo (X-inefficiency)⁽⁴⁾ gây tổn hại cho nền kinh tế khi quá trình hội nhập diễn ra ở lĩnh vực đó. Với cơ chế bộ chủ quản này, các doanh nghiệp nhà nước dù trên danh nghĩa hoạt động độc lập song vẫn có thể xuất hiện những liên kết mang tính hành chính (gián tiếp thông qua cơ chế chủ quản của bộ hoặc thông qua sự “chi đạo” của bộ). Sự liên kết này ít nhiều sẽ có tác động tạo ra sự tập trung kinh tế (dù rằng không chặt chẽ như liên kết tài chính) và xuất hiện nguy cơ lạm dụng vị thế của nhóm các doanh nghiệp nhà nước trong 1 bộ chủ quản, gây thiệt hại cho lợi ích toàn xã hội.

Thị trường Việt Nam chưa phải là một thị trường lớn đối với một số sản phẩm, dịch vụ. Trong khi đó, đối với một số sản phẩm, các nhà đầu tư phải đạt được một quy mô tối thiểu để đảm bảo hiệu quả và điều đó dẫn đến Việt Nam phải chấp nhận một cấu trúc thị trường có mức độ tập trung tương đối cao. Thị trường thông tin di động là một ví dụ tương đối thú vị, có giá trị về cả lí luận và thực tiễn đối với việc kiểm soát tập trung kinh tế và giám sát các hành vi lạm dụng vị

thể (mức độ tập trung kinh tế cao, hành vi lạm dụng vị thế để nâng giá). Toàn bộ những diễn biến trên đều được diễn ra trong thời gian mà Luật cạnh tranh chưa được ban hành hoặc chưa có hiệu lực. Có thể rút ra ở đây một số nhận định về từng hành vi như sau:

- Thông tin di động là loại hình dịch vụ rất cần thiết cho mọi lĩnh vực, vì vậy chủ trương thành lập và cho phép liên doanh 2 doanh nghiệp Vinaphon và Mobiphone là hoàn toàn đúng đắn;

- Quy mô tối thiểu để đầu tư mạng di động tương đối lớn, trong khi đó, nhu cầu về dịch vụ này tại thời gian đầu lại không cao nên chắc chắn số lượng doanh nghiệp tham gia ban đầu rất ít dẫn đến thị phần của chúng sẽ rất lớn;

- Cước phí viễn thông là loại giá do nhà nước quản lý. Phương thức quản lý giá vẫn theo phương thức định giá cũ,⁽⁵⁾ lệ thuộc rất nhiều vào việc dự đoán số lượng khách hàng sử dụng. Sự phát triển quá nhanh chóng của thị trường thông tin di động trong tình hình không có cạnh tranh đã làm cho mức lãi mà các công ti được hưởng quá cao đồng thời xã hội chịu mức giá quá cao.⁽⁶⁾

- Vinaphon là một doanh nghiệp trực thuộc VNPT, Mobiphone là một liên doanh của VNPT, việc quản lý đường trục được giao cho VNPT. Những điều kiện thuận tiện trên dễ dàng cho phép VNPT lạm dụng vị thế của mình để nâng giá cao bất hợp lý và đối xử không bình đẳng giữa các doanh nghiệp khai thác trên đường trục truyền dẫn. Như vậy, có thể tóm lược lại rằng việc cho phép liên doanh với mức độ tập trung kinh tế cao, việc cho phép một doanh nghiệp nhà nước quản lý đường trục là hợp lý, việc Nhà nước quản lý giá dịch vụ viễn thông là hợp lý nhưng cho phép một doanh nghiệp quản lý

đường trục (độc quyền) mà doanh nghiệp này lại chung “một gia đình” với 2 doanh nghiệp khai thác đường trục thì chắc chắn sẽ dẫn đến hiện tượng phân biệt đối xử, vậy nên chẳng tách doanh nghiệp hoặc 2 doanh nghiệp khai thác đường trục ra khỏi VNPT.

- Cho phép 2 doanh nghiệp được nắm giữ vị thế khống chế thị trường và quản lý giá song không có phương thức định giá phù hợp nên chắc chắn sẽ dẫn đến hiện tượng lạm dụng để định giá bất hợp lý. Việc quản lý giá là hợp lý, song lại không thực hiện cơ chế kiểm toán công khai nên công tác quản lý giá chỉ mang tính hình thức.

3. Quản lý nhà nước về tập trung kinh tế ở Việt Nam

Về cơ sở pháp lý, các điều 16, 17 và 18 của Luật cạnh tranh đưa ra khái niệm và các tiêu chí để xác định hành vi tập trung kinh tế. So sánh với luật cạnh tranh ở một số nước ta có thể thấy Luật cạnh tranh của Việt Nam mới chỉ chú ý nhiều đến liên kết theo chiều ngang (vì chỉ quan tâm đến thị phần của các doanh nghiệp). Việc liên doanh giữa các doanh nghiệp là một hành vi tập trung kinh tế song chắc chắn không có cơ sở để ngăn ngừa, cấm đoán (vì là doanh nghiệp mới nên hoàn toàn chưa có thị phần nên không thể liên quan đến Điều 18 Luật cạnh tranh). Trong khi đó, Luật cạnh tranh của Việt Nam lại không hề ngăn ngừa nguy cơ tập trung kinh tế theo hướng liên kết theo chiều dọc hoặc liên kết dạng conglomerat. Để có thể giải quyết được nguy cơ này, có thể nghiên cứu đưa vào Luật điều khoản bổ sung: Các trường hợp tập trung kinh tế với quy mô trên... tỉ đồng Việt Nam (tương đương... triệu USD) cần phải được cơ quan quản lý cạnh tranh chấp thuận. Với điều luật bổ sung này, có thể ngăn ngừa được một số

nguy cơ sau: (1) Ngăn ngừa những nguy cơ tác động tiêu cực có thể xuất hiện từ tập trung kinh tế trên cơ sở liên kết chéo hoặc liên kết dạng conglomerate; (2) Ngăn ngừa những nguy cơ xuất hiện từ liên doanh có quy mô rất lớn từ khoản 4 Điều 17 của Luật cạnh tranh.

- Bộ máy quản lý nhà nước về tập trung kinh tế ở Việt Nam: Theo khoản 2 Điều 49 Luật cạnh tranh, cơ quan quản lý cạnh tranh có trách nhiệm kiểm soát quá trình tập trung kinh tế và thụ lý hồ sơ miễn trừ. Hiện nay, cơ quan quản lý cạnh tranh (Cục quản lý cạnh tranh Bộ thương mại) mới được thành lập và đang củng cố tổ chức, thực tiễn công tác chưa có, vì vậy chưa thể đề cập thực trạng của cơ quan quản lý nhà nước về tập trung kinh tế của Việt Nam. Tuy vậy, qua thực tiễn của các nước khác, có thể lường trước 2 khó khăn lớn nhất về mặt tổ chức và nhân sự mà cơ quan quản lý cạnh tranh sẽ phải vượt qua, đó là: (1) Tính độc lập của cơ quan quản lý cạnh tranh có nguy cơ không được đảm bảo, dẫn đến hiện tượng những quyết định của cơ quan quản lý cạnh tranh chịu ảnh hưởng rất nhiều từ quan điểm của Bộ thương mại; (2) Đội ngũ cán bộ của cơ quan quản lý cạnh tranh sẽ còn phải nâng cao hơn nữa về cả số lượng và chất lượng. Trong việc điều tra, thụ lý các sự việc, đội ngũ cán bộ không chỉ cần những kiến thức đơn thuần về kinh tế và pháp luật mà còn cần cả những kiến thức chuyên ngành khác (đặc biệt là để phục vụ cho việc xác định thị trường liên quan).

5. Cơ chế thực hiện kiểm soát tập trung kinh tế theo Luật cạnh tranh

Tương tự như phân tổ chức và nhân sự, hiện nay cũng chưa thể phân tích được cơ chế phục vụ cho quá trình kiểm soát tập trung kinh tế ở Việt Nam do quá trình kiểm

soát này chưa được tiến hành tại Việt Nam. Tuy vậy, vẫn có thể hình dung một số những vấn đề phức tạp trong việc hình thành cơ chế phục vụ cho công tác kiểm soát này, đó là:

(1) Việc kiểm soát quá trình tập trung kinh tế cần phải thu thập tương đối nhiều thông tin tạo cơ sở quan trọng cho việc thụ lý và ra quyết định cần thiết của cơ quan quản lý cạnh tranh. Hệ thống thông tin của Việt Nam hiện nay còn rất yếu (chất lượng và số lượng), đặc biệt là các thông tin liên quan đến hoạt động trên thị trường. Vì thế cần phải tìm một cách thụ lý thích hợp với thực trạng cơ sở thông tin còn yếu ở Việt Nam.

(2) Các trường hợp miễn trừ theo khoản 2 Điều 19 của Luật cạnh tranh có khả năng gây nhiều tranh cãi giữa các doanh nghiệp tập trung kinh tế và cơ quan quản lý cạnh tranh, đặc biệt cơ quan quản lý cạnh tranh phải chứng minh rằng sự tập trung kinh tế này sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường cạnh tranh trên thị trường mà doanh nghiệp đang hoạt động.

(3) Khó khăn lớn nhất đối với cơ quan quản lý cạnh tranh đồng thời cũng sẽ là một trong những nguyên nhân dễ gây ra tranh luận giữa các bên là việc xác định thị trường liên quan (Điều 3 Luật cạnh tranh). Theo Luật cạnh tranh, thị phần được xác định là tỉ lệ doanh số của doanh nghiệp so với tổng doanh số trên thị trường liên quan (theo tháng, quý, năm). Về lý thuyết, khái niệm này được giải thích hoàn toàn hợp lý và chính xác. Tuy vậy, trên thực tiễn, cơ quan quản lý cạnh tranh khó có thể xác định được khái niệm này bởi những nguyên nhân sau đây:

- Không có số liệu thống kê theo tháng, quý đối với doanh nghiệp, thống kê theo năm cũng rất phức tạp. Ai sẽ chịu trách nhiệm cho chi phí điều tra để thu thập và

tổng hợp các thông tin này?

- Khi Luật cạnh tranh được thực hiện, các doanh nghiệp lớn sẽ “không đại gì” mà cung cấp số liệu thị phần chính xác khi có ý định tập trung kinh tế. Như vậy, công việc của cơ quan quản lý cạnh tranh sẽ nặng nề hơn rất nhiều do phải chủ động thu thập và xử lý thông tin để “buộc tội” những doanh nghiệp này.

- Tại hầu hết các quốc gia, quá trình xác định thị phần của doanh nghiệp luôn gặp khó khăn do không thể thống nhất được ý kiến của cơ quan quản lý nhà nước và doanh nghiệp do tính phức tạp của thị trường liên quan.

- Về mặt pháp lý, cơ quan quản lý cạnh tranh hoàn toàn không có cơ sở pháp lý để đưa ra biện pháp ngăn ngừa nguy cơ xuất hiện một quyền lực mới trên thị trường, có khả năng tác động xấu đến cạnh tranh (do không có tiêu thức theo vốn để ngăn ngừa).

6. Kết luận

Có thể đưa ra một số nhận định khái quát về tập trung kinh tế ở Việt Nam như sau:

- Cấu trúc thị trường các loại hàng hoá dịch vụ ở Việt Nam đã có nhiều biến đổi cơ bản theo hướng phi tập trung (phi tích tụ). Tuy nhiên, ở nhiều thị trường hàng hoá và dịch vụ, mức độ tập trung vẫn còn ở mức rất cao, thông thường nằm trong tay các tổng công ti 91.

- Trong suốt thời gian qua, quá trình đổi mới khu vực doanh nghiệp nhà nước mới chỉ thực hiện được ở mức độ “sắp xếp lại”. Việc giảm số lượng doanh nghiệp thông qua việc dồn, hợp nhất các doanh nghiệp lại với nhau dẫn đến tăng mức độ tập trung kinh tế trên nhiều thị trường, ảnh hưởng không tốt đến sự vận hành của cơ chế cạnh tranh.

- Quá trình hội nhập kinh tế đã gây sức ép lên Chính phủ, tạo áp lực để hình thành các tập đoàn kinh tế với hi vọng nâng cao được

năng lực cạnh tranh trên thị trường thế giới. Trong trường hợp mô hình tập đoàn này được nhân rộng thì chính sách này sẽ là một trong những nhân tố làm vô hiệu hoá Luật cạnh tranh theo góc độ kiểm soát tập trung kinh tế.

Với thực tế trên, cần phải tìm ra giải pháp phù hợp để giải quyết các tranh chấp giữa chính sách cạnh tranh và chính sách đổi mới doanh nghiệp nhà nước, giữa chính sách cạnh tranh và các biện pháp nâng cao năng lực cạnh tranh trong hội nhập. Khung pháp luật cho việc quản lý kiểm soát tập trung kinh tế cần được nghiên cứu, xem xét trong mối quan hệ với những luật khác, tiếp tục hoàn thiện để tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng những biện pháp mới hoặc tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc kiểm soát quá trình tập trung kinh tế. Bên cạnh việc tiếp tục hoàn chỉnh tổ chức bộ máy của cơ quan quản lý cạnh tranh, nâng cao chất lượng và số lượng nhân lực của cơ quan này, cần nghiên cứu để hình thành một cơ chế thuận lợi cho việc thực hiện và giám sát thực hiện những quy định về tập trung kinh tế./.

(1). $p(i)$ là thị phần của doanh nghiệp thứ i .

(2). $v(i, k)$ là chỉ số không chế của nhóm i -doanh nghiệp đầu tiên đối với k - i doanh nghiệp còn lại.

(3). Ví dụ gần đây với công ti truyền thông FPT: Do cổ phần hoá, về nguyên tắc, công ti này không còn được phép cung cấp dịch vụ Internet theo quy định của pháp luật.

(4). Leibenstein, H., Aspects of X-inefficiency Theory of the Firm, in : Bell Journal of Economics 6 (1975). Hiện tượng này được Leibenstein nghiên cứu đầu tiên. Ông ta mô tả đây là hiện tượng phân bổ không hiệu quả do cả mỗi cá nhân lẫn doanh nghiệp đều làm việc không hiệu quả mà vẫn tự coi như hoạt động hiệu quả.

(5). Phương thức định giá là tính chi phí cộng thêm một tỉ suất lợi nhuận hợp lý.

(6). Giá cước là một trong những nội dung mà Thanh tra nhà nước phải thanh tra trong năm 2004 vừa qua.