

HOÀN THIỆN HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH KIỂM SOÁT ĐỘC QUYỀN KINH DOANH TRONG TIẾN TRÌNH TÁI CẤU TRÚC DOANH NGHIỆP VIỆT NAM

Th.s. Đồng Thị Hà, PGS.TS Phạm Văn Minh

Đại học Kinh tế quốc dân

Email: dongha_my@yahoo.com

Bài viết tổng hợp một cách khái quát cơ chế hình thành và hậu quả của độc quyền ở một số nước trên thế giới và Việt Nam. Những giải pháp và công cụ kiểm soát, điều tiết độc quyền cũng như kinh nghiệm của các nước trong quá trình thực hiện cạnh tranh hóa độc quyền. Còn ở Việt Nam, bài viết đưa ra và trả lời các câu hỏi: Tại sao độc quyền vẫn được “ưu đãi đặc biệt” và Nhà nước vẫn “trực tiếp quản lý và điều hành”, mặc dù hiệu quả kinh doanh không cao? Đó là do cơ chế, thể chế, do quan điểm do lịch sử để lại hay do lợi ích nào khác? Bên cạnh đó, bài viết đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện chính sách vĩ mô, vi mô, những điều kiện để kiểm soát, điều tiết và chuyển dần sang thị trường cạnh tranh của các doanh nghiệp độc quyền Việt Nam.

Từ khóa: độc quyền, chính sách kiểm soát, tái cấu trúc doanh nghiệp, Việt Nam

Cạnh tranh và độc quyền là hai thái cực đối lập trong một thể thống nhất và có quan hệ nhân quả trong cấu trúc thị trường. Nếu cạnh tranh gay gắt, cao độ mà không có sự quản lý, điều tiết của Chính phủ sẽ dẫn đến độc quyền - độc quyền là hệ quả tất yếu của cạnh tranh. Còn ngược lại, độc quyền nếu không kiểm soát và giảm quyền lực sẽ là lực cản và có thể triệt tiêu cạnh tranh, làm thay đổi cơ cấu và sự tương quan giữa các chủ thể kinh doanh trên thị trường. Do đó, muốn khuyến khích cạnh tranh và tạo ra môi trường cạnh tranh thì phải kiểm soát, hạn chế, điều tiết và chống độc quyền trong kinh doanh. Mặc dù độc quyền được hình thành theo cơ chế và nguyên nhân nào thì đều gây ra những hậu quả và tổn thất cho xã hội và người tiêu dùng. Vì vậy, việc nghiên cứu xây dựng và hoàn thiện các thể chế, chính sách kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh trong tiến trình đổi mới và tái cấu trúc các doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay là cấp thiết và có ý nghĩa thời sự quan trọng.

1. Tổng quan lý luận về độc quyền và hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền

Độc quyền cũng như cạnh tranh là vấn đề kinh

điển, đã có nhiều tác giả và chuyên gia kinh tế trong và ngoài nước viết và bàn luận về vấn đề này. Mặc dù quan điểm, nhận thức và cách tiếp cận của các nhà kinh tế có khác nhau, nhưng đều thống nhất về đặc điểm và kết quả đánh giá đối với độc quyền.

Về cấu trúc thị trường, dưới góc độ thực chứng thì trong cuốn từ điển kinh doanh của Vương quốc Anh (năm 1992) có đề cập đến phân chia cấu trúc thị trường với ba cấp độ: Cạnh tranh hoàn hảo, cạnh tranh không hoàn hảo và độc quyền¹. Trong đó, cạnh tranh không hoàn hảo có cạnh tranh mang tính độc quyền và độc quyền nhóm.

Theo nguyên lý kinh tế học thì cấu trúc thị trường gồm có các thị trường cạnh tranh hoàn hảo, cạnh tranh độc quyền, độc quyền tập đoàn và độc quyền². Như vậy, về cơ bản hai tài liệu này và các tài liệu khác đều thống nhất với nhau và đều cho rằng: cạnh tranh và độc quyền là hai hình thái tồn tại khách quan và là xu hướng phát triển tất yếu của cấu trúc thị trường. Mặc dù được thể hiện ở các hình thái, cấp độ và cơ chế hình thành khác nhau, nhưng có điều ở ta ít được nói đến đó là độc quyền còn được sản sinh ra từ môi trường cạnh tranh hoặc là hệ quả

tất yếu của quá trình cạnh tranh gay gắt, cao độ. Khi nghiên cứu cấu trúc thị trường, hầu hết các nhà kinh tế và tác giả đều nhất trí cho rằng: Cạnh tranh hoàn hảo và độc quyền chỉ tồn tại trên lý thuyết, do đó, thực tế trên thị trường, nếu xét về bản chất của tiến trình phát triển và nếu không có biện pháp kiểm soát, điều tiết mà để cạnh tranh tự do, chắc chắn chúng sẽ phát triển theo con đường: Từ cạnh tranh lành mạnh sang cạnh tranh không lành mạnh, rồi sang cạnh tranh mang tính độc quyền và cuối cùng là độc quyền³. Từ đây một luận cứ rút ra: Nếu xuất hiện cạnh tranh và đảm bảo được cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng giữa các doanh nghiệp, giữa các thành phần kinh tế thì tình trạng độc quyền khó có thể tồn tại.

Một vấn đề đặt ra là dù độc quyền được hình thành theo cơ chế và nguyên nhân nào, dù là chủ quan hay khách quan, dù là độc quyền nhà nước hay độc quyền tự nhiên, kể cả độc quyền từ hệ quả của quá trình cạnh tranh gay gắt thì luôn luôn tìm mọi cách duy trì và lạm dụng vị trí độc quyền để thống lĩnh thị trường, ngăn cản cạnh tranh, loại trừ các đối thủ cạnh tranh và không cho các doanh nghiệp tiềm năng gia nhập thị trường bằng mọi thủ đoạn như thôn tính, sáp nhập, liên kết, phân chia thị trường và định giá độc quyền để có lợi nhuận tối đa. Đây là mục tiêu và là sứ mệnh của Nhà độc quyền.

Ở nước ta, mặc dù doanh nghiệp độc quyền ở lĩnh vực kinh doanh khác nhau, sản phẩm khác nhau, con người khác nhau... nhưng phương pháp và kết quả lại giống nhau, điệp khúc cũng giống nhau: “Lỗ đã có nhà nước bù”, “Lỗ, tăng giá”, “Hiệu quả thấp – lương cao – người tiêu dùng gánh chịu”... Do đó, nếu không tái cơ cấu, không kiểm soát và hạn chế độc quyền,... không tạo lập và có một thị trường cạnh tranh bình đẳng thì độc quyền vẫn tồn tại.

Với tư cách là người quản lý xã hội, quản lý kinh tế, Nhà nước cần phải sử dụng một hệ thống các công cụ chính sách, thể chế và pháp luật để kiểm soát, điều tiết độc quyền một cách kiên quyết và cứng rắn, chống những hành vi cạnh tranh không lành mạnh, và qua đó tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng, công khai và minh bạch, tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể kinh doanh có hiệu quả, góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển.

2. Chính sách kiểm soát độc quyền nhìn từ kinh nghiệm của nước ngoài

Mặc dù hệ thống pháp luật, thể chế và chính sách kiểm soát, điều tiết và chống độc quyền kinh doanh ở mỗi quốc gia có những đặc điểm khác nhau, cách

hành xử và điều chỉnh cũng không hoàn toàn giống nhau, nhưng lại thống nhất với nhau ở mục đích và nhóm các hành vi cần thiết phải kiểm soát và điều chỉnh. Những kinh nghiệm của các nước Mỹ, Nhật, Trung Quốc, Australia và Mexico... là bài học rất hữu ích và có giá trị tham khảo cho Việt Nam.

Mỹ là nước sử dụng rộng rãi và thành công yếu tố cạnh tranh để phát triển kinh tế và là nước ban hành luật cạnh tranh rất sớm. Vì Mỹ thực tế đã có môi trường cạnh tranh tự do, cho nên pháp luật cạnh tranh của Mỹ tập trung chủ yếu vào việc ngăn ngừa, hạn chế hình thành độc quyền. Trong khi đó, Australia thì ngược lại: chú trọng phát triển cạnh tranh, chống hạn chế cạnh tranh hơn là kiểm soát hành vi của doanh nghiệp độc quyền. Còn Nhật Bản sau chiến tranh môi trường kinh doanh cũng thiếu minh bạch, rõ ràng. Chính sách cạnh tranh lúc này chỉ được coi là một hình thức quản lý, chứ không phải là một nguyên tắc tổ chức của nền kinh tế⁴. Luật chống độc quyền của Nhật Bản được ban hành hơn nửa thế kỷ nay (1947), nhưng mấy thập niên gần đây chính sách kinh tế của Nhật Bản đã chuyển sang dựa nhiều hơn vào cạnh tranh. Cạnh tranh thường đi kèm với tự do và lành mạnh, phải ngăn ngừa tập trung cao độ. Tương tự như nhiều nước, Luật chống độc quyền của Nhật Bản nghiêm cấm các hành vi và thủ đoạn như thỏa thuận, thông đồng với các đối thủ để hạn chế cạnh tranh, phân chia thị trường, chi phối giá cả, ngăn cản các doanh nghiệp tiềm năng gia nhập thị trường...

Mexico là nước đang phát triển, đang đương đầu, chấp nhận và khuyến khích cạnh tranh ngay cả với nước láng giềng khổng lồ có khoảng cách phát triển kinh tế, xã hội, khoa học và công nghệ khá xa. Ở Mexico, độc quyền bị cấm từ giữa thế kỷ 19, và từ năm 1917 những điều cấm này đã được thể hiện trong Hiến pháp của Mexico.

Trung Quốc là nước có nhiều đặc điểm tương đồng với Việt Nam, đã gắn kết hữu cơ giữa chính sách tăng cường cạnh tranh với chống độc quyền, vì nó vừa biểu hiện nội dung kết quả, vừa là công cụ và động lực hữu hiệu thực hiện chuyển đổi nền kinh tế. Để tránh rơi vào tình trạng trì trệ và hoạt động kém hiệu quả, Trung Quốc đã bắt đầu giảm mạnh sự can thiệp trực tiếp của nhà nước vào nền kinh tế, tiến hành đổi mới các công ty và tập đoàn kinh tế, tạo môi trường cạnh tranh. Tình trạng độc quyền nhà nước hoặc độc quyền doanh nghiệp trong một số ngành công nghiệp chủ chốt như xăng dầu, hóa chất, phân phối điện và viễn thông cũng bị đề xuất

xóa bỏ, cho phép tư nhân tham gia và cạnh tranh. Chuyển các cơ quan quản lý các công ty và tập đoàn nhà nước thành đơn vị làm chính sách và giám sát,...⁵.

Ngoài ra, những kinh nghiệm về kiểm soát và chống độc quyền, duy trì môi trường cạnh tranh của các nước như Hàn Quốc, Đức, Pháp, Nga... đều là những bài học rất hữu ích và có giá trị tham khảo cho Việt Nam.

Tóm lại, chính sách kiểm soát và hạn chế độc quyền, chống những hành vi cạnh tranh không lành mạnh hoặc lạm dụng vị trí độc quyền để thống lĩnh thị trường có thể coi như là một bộ phận của cơ sở hạ tầng pháp lý ở tất cả mọi nền kinh tế thị trường. Nó là công cụ trực tiếp để bảo đảm môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng, là công cụ để duy trì động lực thúc đẩy nền kinh tế phát triển.

3. Tác động của hệ thống chính sách đến kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh ở Việt Nam

Trước tiên, chúng ta phải thống nhất và hiểu rằng mục tiêu tổng quát và bao trùm nhất của hệ thống chính sách kiểm soát, điều tiết và điều chỉnh độc quyền, chống hạn chế cạnh tranh và cạnh tranh không lành mạnh là để tạo lập và duy trì môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh thuộc mọi thành phần kinh tế, nhằm tăng phúc lợi cho xã hội và người tiêu dùng, bảo đảm tự do cạnh tranh và tăng hiệu quả của nền kinh tế. Trong các văn kiện và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam qua các kỳ đại hội đều nhấn mạnh: “Tạo môi trường và điều kiện cho sự cạnh tranh hợp pháp và sự hợp tác liên doanh tự nguyện, bình đẳng giữa các đơn vị thuộc mọi thành phần kinh tế trong nước và ngoài nước. Từng bước xóa bỏ độc quyền nhà nước và đặc quyền ở hầu hết các ngành, các lĩnh vực kinh tế”⁶, “Phải ban hành luật kiểm soát độc quyền trong kinh doanh, chống cạnh tranh không lành mạnh và chống hạn chế thương mại”⁷, “Nhà nước tạo môi trường pháp lý thuận lợi, bình đẳng cho các doanh nghiệp và hạn chế, kiểm soát độc quyền trong kinh doanh”⁸, “Nghiêm cấm các hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường và vị trí độc quyền... Kiểm soát doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền Nhà nước, doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích”⁹.

Qua thực tế triển khai, hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền kinh doanh và chống cạnh tranh không lành mạnh ở Việt Nam trong thời gian qua,

đặc biệt kể từ khi luật cạnh tranh của Việt Nam có hiệu lực (01/07/2005), đã có tác động rất mạnh và thực sự là công cụ hữu hiệu để nhà nước bảo đảm môi trường cạnh tranh lành mạnh, tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần kinh tế và chủ thể kinh doanh có hiệu quả.

Tuy nhiên, hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh của ta vẫn còn có những bất cập và hạn chế nhất định.

Sau đây là những tác động cụ thể của các chính sách:

3.1. Tác động của Luật cạnh tranh đến kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh ở Việt Nam

Muốn duy trì và bảo đảm tự do cạnh tranh, cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng thì Nhà nước phải bảo hộ quyền cạnh tranh hợp pháp trong kinh doanh. Đồng thời, Nhà nước phải kiểm soát và xử lý cứng rắn bằng các điều luật đã ban hành đối với những hành vi hạn chế cạnh tranh như thỏa thuận, thông đồng, ngăn cản, kìm hãm các đối thủ gia nhập thị trường và phát triển kinh doanh; phải ngăn cấm các hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường và vị trí độc quyền làm tổn hại đến môi trường kinh doanh, đến nền kinh tế và người tiêu dùng¹⁰.

Do các yếu tố và thể chế pháp lý, do giữa luật khung và luật của từng Bộ ngành (Luật doanh nghiệp, Luật đầu tư, Luật xuất nhập khẩu, Luật tài chính – ngân hàng, Luật phá sản...) còn chấp vá, chồng chéo, thiếu hoàn chỉnh, không đồng bộ, không nhất quán và nói chung còn bất cập. Các văn bản dưới luật, các thông tư hướng dẫn thi hành chậm, do đó triển khai luật thường có “độ trễ” nhất định. Chính vì vậy, tác động của các công cụ (pháp luật và chính sách) đến kết quả kiểm soát và hạn chế độc quyền kinh doanh của ta không được như mong muốn. Một số ví dụ:

Mặc dù Luật phá sản ra đời và có hiệu lực sớm hơn (30/12/1993) so với Luật Cạnh tranh (1/7/2005), song trình tự thủ tục, các vấn đề cần giải quyết trong Luật phá sản, đặc biệt là các vấn đề liên quan đến quyền lợi của người lao động, các vấn đề tài chính, xã hội, môi trường, cách thức và thẩm quyền giải quyết, quyền hạn và trách nhiệm của doanh nghiệp, sự can thiệp và thẩm quyền của các cơ quan Nhà nước... thì luật còn “bỏ trống” nhiều chỗ. Một số doanh nghiệp Nhà nước làm ăn thua lỗ, đang ở trên bờ phá sản nhưng rất ít áp dụng các quy định phá sản, mà thường thay hình đổi dạng và phò biến nhất là sáp nhập, liên doanh, liên kết với các

doanh nghiệp cùng Bộ, ngành. Trong khi đó, doanh nghiệp tư nhân phải phá sản. Đây cũng là một biểu hiện của quyền lực độc quyền¹¹.

Về cơ chế quản lý, biện pháp kiểm soát hàng hóa và dịch vụ độc quyền hữu hiệu là thông qua thuế và kiểm soát giá cả. Nhưng thực tế hiện nay ở nước ta chưa có chính sách thuế áp dụng riêng đối với doanh nghiệp độc quyền và sản phẩm độc quyền. Pháp lệnh thuế đối với người có thu nhập cao, đặc biệt là thu nhập của các doanh nghiệp độc quyền trong kinh doanh thì chưa được thực hiện hoặc thực hiện chưa đáp ứng được yêu cầu điều tiết thu nhập trong xã hội.

Hàng hóa, dịch vụ độc quyền thì nhất thiết nhà nước phải kiểm soát và điều tiết giá. Nhưng định giá như thế nào? Cơ quan nào của nhà nước định giá và kiểm soát giá? Trong thời gian vừa qua, việc kiểm soát giá của ta chỉ chú trọng vào nội dung kiểm soát tình hình chấp hành mức giá do Nhà nước quy định, chưa quan tâm nhiều đến việc kiểm soát chi phí và giá thành sản xuất, do đó khó phát hiện được mức chênh lệch giữa chi phí thực tế so với chi phí làm căn cứ để xác định giá.

Các vụ việc vi phạm pháp luật được xử lý theo tính chất vi phạm, phù hợp với các quy định pháp luật của từng lĩnh vực pháp luật khác nhau, chứ không hoàn toàn căn cứ vào mục đích cạnh tranh không lành mạnh của vụ vi phạm đó. Cho nên, trên thực tế, chỉ các hành vi được xác định là trái pháp luật mới bị áp dụng các biện pháp chế tài, điều này đã đưa đến thực tế còn bỏ sót những hành vi cạnh tranh không lành mạnh do thiếu căn cứ pháp luật để xử lý¹².

3.2. Tác động của chính sách kiểm soát giá và sản lượng đến điều tiết và kiểm soát độc quyền

Một trong những nguyên lý của kinh tế học là độc quyền gắn liền với sức mạnh thị trường và có thể làm thay đổi mối quan hệ giữa giá cả và chi phí sản xuất của một doanh nghiệp. Trong khi doanh nghiệp cạnh tranh là người chấp nhận giá thị trường và đưa ra một lượng cung sản phẩm sao cho giá cả bằng chi phí cận biên ($P = MC$), tạo ra cho xã hội nhiều phúc lợi nhất thì doanh nghiệp độc quyền lại là người định giá cao hơn chi phí cận biên ($P > MC$). Chính vì vậy, trong chính sách kiểm soát giá và sản lượng đối với độc quyền, Chính phủ thường điều tiết bằng giá trần (trong ngành ngân hàng là lãi suất trần) và sản lượng tối thiểu. Giá trần thì có xu hướng tiến dần đến chi phí cận biên ($P \rightarrow MC$) để đem lại lợi ích và phúc lợi tốt nhất cho xã hội. Đây là một trong

những phương pháp mà Chính phủ sử dụng để kiểm soát và điều tiết độc quyền kinh doanh nhằm thực hiện các mục tiêu: Hiệu quả của giá (hiệu quả phân bổ), sự công bằng và hiệu quả sản xuất.

Đó là lý thuyết, còn thực tế ở ta lại khác, bằng nhiều lý do và cách giải thích khác nhau là chi phí sản xuất tăng, kinh doanh thua lỗ kéo dài và vấn đề này lại không được công khai, minh bạch. Đố ai biết chính xác một KWh điện sản xuất tăng thêm của ngành điện nước ta có chi phí là bao nhiêu (chi phí cận biên MC)? Trong những năm qua chỉ thấy ngành điện “kêu lỗ” và giá trần bán điện chỉ thấy tăng. Đối với ngành ngân hàng thì “lộ trình” giảm trần lãi suất huy động từ 14% xuống 13% và 12% rồi 11%,... Đây mới chỉ là giải quyết một vế, còn vế bên kia: lãi suất cho vay có giảm hay không, giảm bao nhiêu phần trăm (%)?

Còn chính sách ổn định giá và xác định giá của Chính phủ đối với những nhóm hàng hóa, dịch vụ như xi măng, sắt thép, điện, xăng dầu và các hàng hóa thiết yếu khác, thì cần phân biệt những nhóm hàng hóa nào Nhà nước phải ổn định giá và nhóm hàng hóa nào Nhà nước phải xác định giá. Việc làm này phải được công khai, minh bạch và có thời hạn.

3.3. Tác động của chính sách thuế - tài chính đến kiểm soát độc quyền

Mục đích của chính sách này là bảo đảm bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp cạnh tranh và độc quyền.

Các doanh nghiệp cạnh tranh cho rằng các nhà sản xuất độc quyền thu được lợi nhuận độc quyền cao là không công bằng, cần phải điều tiết qua chính sách thuế - tài chính để các nhà độc quyền cũng chỉ thu được lợi nhuận như những nhà sản xuất cạnh tranh. Do đó, 100% số doanh nghiệp cạnh tranh được gửi phiếu điều tra điều kiện Chính phủ đánh thuế rất nặng vào các chủ thể độc quyền nhằm điều tiết thu nhập của họ. Chính sách thuế còn có thể áp dụng đối với các trường hợp bán thấp hơn giá quy định (bán phá giá) mà không có căn cứ hợp pháp¹³.

3.4. Tác động của chính sách điều chỉnh độc quyền và tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước

Điều chỉnh độc quyền là sử dụng một số biện pháp, chính sách mang tính chất hành chính nhà nước để ngăn cản sự lạm dụng quá mức vào thống lĩnh thị trường và ưu thế của độc quyền, như điều chỉnh số lượng hàng hóa được sản xuất hoặc không được sản xuất; quy định về hoạt động sản xuất kinh doanh và lợi ích của doanh nghiệp độc quyền; quy định các điều kiện để không chế đầu vào, đầu ra,

tiêu chuẩn, chất lượng và giá cả của hàng hóa, dịch vụ; quy định về bảo vệ môi trường, an toàn lao động, giới hạn thị phần; công khai hóa hoạt động, chi phí sản xuất và lợi nhuận của các doanh nghiệp độc quyền¹⁴...

Thực chất của tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước là làm cho các doanh nghiệp tự thay đổi từ bên trong, tự điều chỉnh và hoàn thiện cơ cấu hiện tại của mình chứ không phải phá bỏ hoàn toàn.

Từ thập niên 1990, công cuộc cải cách, đổi mới doanh nghiệp nhà nước đã được triển khai với nhiều biện pháp như cổ phần hóa, bán, khoán, cho thuê, lập ra các tổng công ty 90-91 và các tập đoàn kinh tế. Thế nhưng, sau hơn 20 năm hoạt động kinh doanh với nhiều “ưu đãi, nâng đỡ” của nhà nước mà hiệu quả mang lại rất thấp, thua lỗ kéo dài. Vì vậy, các doanh nghiệp này vẫn còn phải tiếp tục thực hiện tái cấu trúc để định vị lại vai trò của doanh nghiệp nhà nước, phải thực sự là động lực và chỗ dựa vững chắc cho toàn bộ nền kinh tế.

Hiện tại cả nước có 101 tập đoàn, tổng công ty và hai ngân hàng thương mại do nhà nước giữ 100% vốn. Theo dự án tái cấu trúc nền kinh tế mà bắt đầu từ doanh nghiệp nhà nước thì đến năm 2020 sẽ chỉ còn 17 tập đoàn và tổng công ty, nhà nước giữ 100% vốn điều lệ và khoảng 200 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền nhà nước, an ninh, quốc phòng và công ích¹⁵. Điều quan trọng ở đây là đã gây ra tác động tích cực cho các doanh nghiệp nhà nước, đổi mới cách làm ăn theo hướng nâng cao hiệu quả, năng suất và năng lực cạnh tranh trên thị trường.

4. Quan điểm và phương hướng hoàn thiện hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền kinh doanh ở Việt Nam

4.1. Những quan điểm để hoàn thiện hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền¹⁶

Hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền phải phù hợp với các nguyên tắc và cơ chế vận hành khách quan của kinh tế thị trường và các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế. Quan điểm này đòi hỏi phải giữ quan hệ hợp lý giữa “nhà nước – thị trường”, trong đó thị trường là khâu trung tâm và quyết định của phát triển kinh tế. Nhà nước chỉ can thiệp vào những khâu nhất định nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, thực hiện nguyên tắc tự do kinh doanh, tạo lập môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng, trật tự và có hiệu quả giữa các chủ thể kinh doanh của mọi thành phần kinh tế. Đồng thời, hoàn thiện hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền phải phù hợp với

pháp luật của các nước trên thế giới và với các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế.

Hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền phải gắn liền với chống cạnh tranh không lành mạnh và phải được xây dựng trên quan điểm, đường lối và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội – tái cấu trúc nền kinh tế của Đảng và Nhà nước.

Mục đích của hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền là nhằm bảo đảm cho cạnh tranh thực sự trở thành động lực phát triển của nền kinh tế, bảo đảm cho các chủ thể kinh doanh có cơ hội cạnh tranh và địa vị pháp lý trên thị trường.

Hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền phải được xây dựng trên nền tảng và phù hợp với luật cạnh tranh của Việt Nam. Phải tuân thủ đầy đủ các điều luật đã ghi trong luật cạnh tranh, bảo đảm tự do kinh doanh và cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng. Đồng thời phải chống cạnh tranh không lành mạnh và những hành vi lạm dụng vị thế độc quyền để thống lĩnh thị trường, cản trở cạnh tranh,...

Hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền phải tạo ra cơ sở pháp lý đồng bộ, vững chắc để bảo đảm môi trường kinh doanh và cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người tiêu dùng.

4.2. Phương hướng hoàn thiện hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền kinh doanh ở Việt Nam

Căn cứ vào mục tiêu của hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh, căn cứ vào các quan điểm cơ bản đã trình bày ở trên, nội dung của hệ thống chính sách kiểm soát độc quyền kinh doanh có thể được hoàn thiện theo các hướng sau:

4.2.1. Hoàn thiện các văn bản hướng dẫn thi hành các điều luật kiểm soát độc quyền trong Luật cạnh tranh

Qua các điều luật 11, 12, 13, 14, 15 của mục 2: Chống lạm dụng, vị trí thống lĩnh thị trường và lạm dụng vị trí độc quyền thì chưa đủ mạnh và phát huy hết tác dụng tích cực trên thị trường, vẫn còn chung chung, không công bằng và có nhiều ngoại lệ. Tại sao chỉ có doanh nghiệp tư nhân mới phá sản, còn doanh nghiệp nhà nước thì không? Nếu doanh nghiệp nhà nước gặp khó khăn, kinh doanh thua lỗ thì nhà nước “nâng đỡ, giải cứu” còn các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác thì sao? Cần “áp đặt” kỷ luật thị trường cạnh tranh với doanh nghiệp nhà nước (TS. Nguyễn Đình Cung).

Lĩnh vực kinh doanh xăng dầu thì cũng có nhiều

câu chuyện như: “Mẹ lỗ nhưng con lãi”, “Lỗ thì tăng giá”, “Lỗ đã có nhà nước bù”,... Đây là bài toán đã được tính kỹ. Để cho công ty “mẹ” lỗ, còn “con” thì lãi nhằm gây áp lực đòi tăng giá xăng, tăng hoa hồng đại lý, giữ và giành giật thị phần của nhau. Thực tế là “Lỗ mẹ, thông qua việc chuyển lợi nhuận sang công ty con, bản chất cũng là chuyển giá nhằm bớt phải nộp thuế, nộp tiền vào ngân sách” (Chuyên gia kinh tế - TS. Lê Đăng Doanh).

Cần lưu ý rằng, một môi trường kinh doanh và cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng thì không bao giờ có sự tồn tại của độc quyền và các hành vi cạnh tranh không lành mạnh. Do đó, với tư cách là người quản lý kinh tế, Nhà nước cần khắc phục ngay thực trạng “Mẹ lỗ, con lãi để tránh thuế”, hoặc điệp khúc “Lỗ, tăng giá”, hoặc “Độc quyền = lương cao + hiệu quả thấp + tăng giá + người tiêu dùng gánh chịu”,... để bảo đảm công bằng cho các doanh nghiệp. Đồng thời cần phải hoàn thiện và bảo đảm đồng bộ, nhất quán và giải quyết tốt mối quan hệ giữa các pháp luật và chính sách kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh.

4.2.2. Hoàn thiện và tăng hiệu lực của các công cụ, chế tài kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh

Chính sách kiểm soát giá độc quyền

Đây là công cụ điều hòa lợi ích trong nền kinh tế. Muốn kiểm soát giá độc quyền có hiệu quả, phải tăng cường, bổ sung và hoàn thiện các quy định pháp luật về kiểm soát giá hàng hóa, dịch vụ độc quyền, kiểm soát hoạt động kinh doanh, xây dựng cơ chế thanh tra, giám sát chi phí sản xuất và giá cả sản phẩm. Công việc này đòi hỏi phải có sự hỗ trợ của pháp lý và phải được tiến hành một cách độc lập, khách quan và thường xuyên, có thể theo định kỳ và bất thường. Tùy theo nhóm hàng hóa và tình hình biến động của thị trường, tùy theo mục đích của chính sách kiểm soát giá mà chính phủ xác định giá trần hay giá sàn.

Cần lưu ý, chính sách kiểm soát giá trên của Chính phủ chỉ áp dụng cho các doanh nghiệp và hàng hóa, dịch vụ ở các thị trường không có cạnh tranh (độc quyền nhà nước). Còn các doanh nghiệp độc quyền đang chuyển dần sang thị trường cạnh tranh (như đường sắt, hàng không, điện, xi măng, sắt thép, xăng dầu...) thì giải pháp tối ưu mà Chính phủ lựa chọn là “giải pháp thị trường”, do cơ chế thị trường quyết định.

Chính sách tài chính – thuế

Chính phủ cần có sự đổi mới cơ chế quản lý tài

chính – thuế đối với kiểm soát độc quyền, thực hiện chế độ tự chủ và tự chịu trách nhiệm về tài chính của doanh nghiệp, tách biệt tài chính doanh nghiệp với tài chính nhà nước, thường xuyên thanh tra, giám sát, kiểm toán, thực hiện chế độ báo cáo tài chính công khai, minh bạch. Về chính sách thuế, cần phải hoàn thiện, bổ sung sắc thuế đối với sản phẩm hàng hóa độc quyền và tăng hiệu lực hơn nữa đối với điều tiết thu nhập, lợi nhuận độc quyền, đảm bảo công bằng xã hội. Thực hiện những đổi mới này, sẽ buộc các doanh nghiệp độc quyền phải sử dụng nguồn vốn ngân sách có hiệu quả, tránh được sự dựa dẫm, ỷ lại vào nhà nước, giảm bớt những hậu quả từ vị thế độc quyền, bảo đảm cạnh tranh bình đẳng và có hiệu quả¹⁸.

Hoàn thiện và tăng hiệu lực các chế tài của pháp luật

Các chế tài của pháp luật kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh gồm có: Chế tài hành chính, chế tài dân sự và chế tài hình sự. Các chế tài này đã được quy định rõ cùng với những biện pháp xử lý vi phạm trong luật cạnh tranh và kiểm soát độc quyền, nhưng triển khai thực hiện cần phải quyết liệt và nghiêm khắc hơn, không có ngoại lệ.

4.3. Phát huy vai trò quản lý và điều hành kinh tế của Nhà nước

Để thực hiện được mục đích của hệ thống chính sách và cơ chế điều chỉnh, kiểm soát độc quyền, chống cạnh tranh không lành mạnh là tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng, có hiệu quả giữa các chủ thể kinh doanh, là hoàn thiện cấu trúc và tương quan thị trường với 2 thái cực gắn liền với 2 loại thị trường chủ yếu: thị trường cạnh tranh và thị trường không có cạnh tranh.

Thị trường cạnh tranh bao gồm các chủ thể kinh doanh thuộc các thành phần kinh tế, kể cả doanh nghiệp nhà nước được độc quyền kinh doanh (không thuộc loại thị trường thứ 2) thì đều phải tuân theo quy luật và cơ chế vận hành của kinh tế thị trường, chấp nhận cạnh tranh với quy mô tính chất, mức độ và hình thức khác nhau, nhưng phải theo đúng luật cạnh tranh đã ban hành và thực hiện ở Việt Nam. Còn thị trường không có cạnh tranh thường gắn với độc quyền nhà nước, độc quyền tự nhiên và bao gồm một số khâu, công đoạn tạm thời không ở thị trường cạnh tranh. Ví dụ: truyền tải và phân phối điện của ngành điện lực Việt Nam thì đều phải đặt dưới sự kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ và điều tiết của Nhà nước. Cần lưu ý: truyền tải và phân phối điện chỉ là cơ cấu trước mắt, còn lâu dài khi có đủ điều

kiện và đặc biệt là giải quyết được nguồn cung về điện thì sẽ chuyển toàn bộ sang thị trường điện cạnh tranh.

Muốn đạt được các mục đích trên thì phải hoàn thiện và tăng cường hiệu lực của các yếu tố pháp lý, các quy định và giải pháp chính sách sau:

Điều tiết độc quyền nhà nước, rà soát, sắp xếp, đổi mới và hạn chế bớt số lượng, lĩnh vực mà các doanh nghiệp nhà nước được độc quyền kinh doanh¹⁹.

Để hạn chế tình trạng độc quyền và giảm số lượng các doanh nghiệp độc quyền nhà nước, cần có giải pháp cấp bách để điều chỉnh doanh nghiệp theo cơ cấu hợp lý, không nhất thiết phải giữ tỷ trọng lớn trong tất cả các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế. Vai trò của nhà nước đâu phải thể hiện ở số lượng các doanh nghiệp nhà nước nhiều và chiếm tỷ trọng lớn, mà chủ yếu là ở năng suất, chất lượng, hiệu quả, vị thế, thị phần và năng lực cạnh tranh... Do đó, đối với những doanh nghiệp nhà nước được độc quyền kinh doanh mà hoạt động kém hiệu quả, thua lỗ kéo dài thì Nhà nước mạnh dạn xóa bỏ, cho phá sản, để tập trung nguồn lực thúc đẩy những doanh nghiệp “sống khỏe” phát triển mạnh hơn trong “sân chơi” cạnh tranh sòng phẳng với các doanh nghiệp khác.

Còn đối với doanh nghiệp hoạt động công ích sẽ chuyển từ cơ chế cấp vốn sang cơ chế đặt hàng nhà nước hoặc đấu thầu, hoặc cổ phần hóa,...

Tái cấu trúc nền kinh tế bắt đầu từ doanh nghiệp nhà nước và hiệu quả phải đặt lên hàng đầu, là vấn đề được nói đến nhiều nhất trong thời gian gần đây và cũng chính là vấn đề được các nhà quản lý, chuyên gia kinh tế, cộng đồng doanh nghiệp quan tâm và chờ đợi. Tái cấu trúc nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế.

Điều quan trọng của quá trình tái cấu trúc các doanh nghiệp nhà nước, các công ty và tập đoàn kinh tế không chỉ là bán, khoán, cho thuê, cổ phần hóa, cơ cấu lại tỷ lệ vốn nắm giữ của nhà nước, mà còn đổi mới bộ máy quản lý và thực thi chính sách của các doanh nghiệp, phải có hệ thống chính sách mới và chính sách khuyến khích kèm theo. Thực chất của tái cấu trúc, suy cho cùng là thay đổi cơ cấu và cách thức phân bổ nguồn lực, mà chủ yếu là nguồn lực tài chính, có hiệu quả hơn.

Đánh giá một cách tổng quát thì hầu hết các doanh nghiệp nhà nước, các công ty và tập đoàn kinh tế hoạt động kém hiệu quả, đóng góp vào sự

tăng trưởng rất ít.

Cụ thể, theo số liệu thống kê, khu vực doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2006 – 2010 chiếm tới 45% tổng đầu tư toàn xã hội, nhưng chỉ đóng góp khoảng 28% GDP, 25% giá trị sản xuất công nghiệp và không đóng góp gì cho việc tạo ra việc làm mới. Điều này tương phản với vai trò ngày càng quan trọng của khu vực kinh tế tư nhân và các thành phần kinh tế khác²⁰.

Nếu so sánh với một số nước trong khu vực và trên thế giới thì hiện nay, doanh số của 10 tập đoàn kinh tế nhà nước lớn nhất của Việt Nam chiếm tới 37,3% GDP, so với 9,4% của Trung Quốc, 1,9% của Đài Loan, 8% của Brazil và 25% của Mexico; Mức độ phân tán/ tập trung của các tập đoàn Việt Nam cũng ở mức độ là 6,4; so với Trung Quốc là 2,3; Hàn Quốc là 1,7; Thái Lan là 3,5... Chỉ số này càng lớn càng chứng tỏ doanh nghiệp Việt Nam đầu tư khá tràn lan, không chuyên sâu vào lĩnh vực có thế mạnh²⁰... Vì vậy, trong tiến trình tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước, các công ty và tập đoàn kinh tế, Chính phủ cần phải mạnh dạn giảm vốn đầu tư của nhà nước trong toàn bộ khu vực doanh nghiệp nhà nước, thực hiện cải cách, đẩy mạnh cổ phần hóa và điều chuyển các doanh nghiệp nhà nước được độc quyền kinh doanh nhưng hoạt động kém hiệu quả, thua lỗ kéo dài sang khu vực kinh tế khác... theo hướng giảm chức năng “Nhà nước kinh doanh”, tăng cường “Nhà nước phúc lợi” và giảm tỷ lệ sở hữu nhà nước; đồng thời, “nuôi dưỡng”, “hỗ trợ” các doanh nghiệp tư nhân lớn mạnh và đủ sức gánh vác nhiệm vụ của các doanh nghiệp nhà nước chuyển sang, góp phần hoàn thiện mô hình cấu trúc và tương quan thị trường của Việt Nam trong chiến lược thay đổi mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế.

Từ phân tích, đánh giá tác động tích cực và hạn chế của hệ thống chính sách đến kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh ở Việt Nam, tác giả đã đưa ra một số quan điểm, phương hướng và nhóm các giải pháp để hoàn thiện hệ thống các chính sách kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh nhằm tạo lập và duy trì môi trường kinh doanh và cạnh tranh lành mạnh bình đẳng góp phần đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế. □

Chú thích:

1. TS. Đặng Vũ Huân – Pháp luật về kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh ở Việt Nam – Sách tham khảo, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2004, trang 36.
2. Giáo trình Nguyên lý kinh tế học Vi mô – Chủ biên PGS.TS. Vũ Kim Dũng, NXB Lao động – Xã hội, Hà Nội 2007, trang 179.
3. Sách đã dẫn (1) Trang 18 và 35.
4. Các vấn đề pháp lý và thể chế về chính sách cạnh tranh và kiểm soát độc quyền kinh doanh – Viện nc quản lý kinh tế TW, Hà Nội 2001, trang 22 và 174.
5. Xuân Thủy – Trung Quốc được đề xuất bỏ độc quyền nhà nước – Báo TP số 73 (ngày 13/3/2012)
6. Đảng CSVN – Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000- Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII, NXB Sự thật – 1991.
7. Đảng CSVN – Văn kiện Đại hội VIII – NXB Chính trị Quốc gia – Hà Nội, 1996.
8. Đảng CSVN – Văn kiện Đại hội IX – NXB Chính trị Quốc gia – Hà Nội 2001.
9. Luật cạnh tranh – Điều 13, 14, 15 – NXB Chính trị Quốc gia – Hà Nội, 2008.
10. Luật cạnh tranh – Điều 8 (mục 1) và điều 11, 13, 14, 15 (Mục 2) – Trang 13, 15, 16, 17, 18, NXB Chính trị Quốc gia – Hà Nội 2008.
11. Sách đã dẫn (5), trang 115 và 116.
12. Sách đã dẫn (1) trang 209, 212, 213.
13. Sách đã dẫn (1) trang 59, 60.
14. Sách đã dẫn (1) trang 59, 60.
15. Vũ Phương Thảo – Tái cấu trúc nền kinh tế bắt đầu từ doanh nghiệp nhà nước – Báo TN (4/2012).
16. Sách đã dẫn (1) – trang 220-238.
17. Sách đã dẫn (1) trang 289, 290.
18. Sách đã dẫn (1).
19. Nguyễn Hằng – Không có đột phá – Báo TN (4-2012).
20. Đan Thanh – “Ghé vai” gánh vác – Báo ANTĐ (4/2012).

Tài liệu tham khảo:

1. Các bài phát biểu ở Hội nghị, Hội thảo của các chuyên gia kinh tế TS. Lê Đăng Doanh, TS. Nguyễn Đình Cung (Phó viện trưởng CIEM), TS. Vũ Thành Tự Anh (Giám đốc chương trình giảng dạy kinh tế Fullbright).
2. Các tài liệu ở Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Bộ Công thương.
3. Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và Viện nghiên cứu QLKTTW (CIEM), Hà Nội 2001. “*Các vấn đề pháp lý và thể chế về chính sách cạnh tranh và kiểm soát độc quyền kinh doanh*” – Dự án hoàn thiện môi trường kinh doanh VIE/97/016 .
4. NXB Chính trị quốc gia Hà Nội, 2008. *Luật lao động*.
5. NXB Lao động Hà Nội, 2011. *Luật phá sản*.
6. PGS.TS Vũ Kim Dũng , 2004, *Những nguyên lý của kinh tế học* – Trường Đại học KTQD – NXB Lao động – Hà Nội.
7. PGS.TS Vũ Kim Dũng và PGS.TS. Phạm Văn Minh ,2009, *Kinh tế học vi mô* – Trường Đại học KTQD, NXB Lao động xã hội, Hà Nội 2009.
8. Thông tin ở các báo: Diễn đàn doanh nghiệp, Thời báo kinh tế, Thanh niên, Tiền Phong, An ninh Thủ đô... và Internet.
9. TS. Đặng Vũ Huân, 2004. “*Pháp luật về kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh ở Việt Nam*” NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
10. TS. Đinh Thị Nga, 2011. “*Chính sách kinh tế và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp*”, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
11. Văn kiện Đại hội Đảng CSVN lần thứ VII, VIII, IX, X, XI.