Mã số: 349
Ngày nhận: 17/1/2017
Ngày gửi phản biện lần 1: 20/1/2017

Ngày gửi phản biện lần 2:

Ngày hoàn thành biên tập: 24/3/2017

Ngày duyệt đăng: 25/3/2017

Cạnh tranh trung lập: những thách thức đặt ra trong việc áp dụng tại Việt Nam

Tăng Văn Nghĩa[1]
Bùi Tuấn Thành[2]

Tóm tắt

Toàn cầu hóa dẫn đến sự tham gia của doanh nghiệp vào mọi ngóc ngách của nền kinh tế thế giới, theo đó, thiết lập một sân chơi cho chung mọi doanh nghiệp (doanh nghiệp nhà nước – DNNN và doanh nghiệp khu vực tư nhân) cạnh tranh bình đẳng với nhau trên thị trường là một nhu cầu thực tế khách quan. Sân chơi chung, bình đẳng (A Level Playing Field) là cần thiết tất yếu cho nền kinh tế thị trường hiện đại, tuy nhiên nó cũng có ý nghĩa quan trọng đối với các nước đang phát triển – nơi có hệ thống pháp luật cho nền kinh tế thị trường chưa thật sự hoàn chỉnh và việc tuân thủ các quy tắc của thị trường cũng chưa triệt để. Ở những quốc gia có thành phần kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo thì cạnh tranh trung lập (CTTL) sẽ là cơ sở và động lực cho đổi mới và sáng tạo cho những doanh nghiệp khu vực công. Việt Nam cũng là một trong những quốc gia cần thiết lập một sân chơi chung không chỉ giữa các doanh nghiệp trong nước mà còn cả đối với doanh nghiệp nước ngoài.

Từ khóa: *Cạnh tranh trung lập, sân chơi chung, chính sách và pháp luật cạnh tranh, doanh nghiệp nhà nước*

Abstract

The globalization trend has led to dramatic penetration of enterprises to every corner of the world economy demanding for a level playing field so that all economic entities are in equal positions to compete with the others. Establishing

[1] Trường Đại học Ngoại thương, Email: <ntang@gwdg.de>
[2] Bộ Khoa học và Công nghệ

a level playing field is needed in developed market economies, but it is even more demanding in the developing part of the world where the legal system is still being completed and not strictly complied by market participants. Also, a level playing field is greatly concerned in the economies where government-owned sector is relatively large and inefficient compared with the private sector. Vietnam is one of such countries as the need for a level playing field is not only acknowledged by national policymakers but is also reflected in international voices.

Keywords: *competitive neutrality, a level playing field, competition law and policy, state-owned enterprises*

Cạnh tranh trung lập (Competitive Neutrality) là chủ đề được bắt đầu nghiên cứu, phát triển từ những năm cuối thế kỷ 20 đầu thế kỷ 21. Khi nền kinh tế thị trường phát triển ở bậc cao và tham gia vào quá trình hội nhập quốc tế, Nhà nước cần phải xây dựng một cơ chế vận hành thị trường hoàn chỉnh, theo đó các nguồn lực phải được phân bổ sử dụng một cách hiệu quả theo các quy luật của thị trường và đảm bảo cạnh tranh công bằng giữa các chủ thể kinh doanh từ khu vực công cũng như khu vực tư.

Khi DNNN và doanh nghiệp khu vực tư nhân cùng tham gia vào thị trường, cạnh tranh trung lập (CTTL) được xem là nguyên tắc cốt lõi đảm bảo cho thị trường vận hành hiệu quả và công bằng. Với chính sách kinh tế truyền thống tại nhiều quốc gia, DNNN được hưởng nhiều ưu đãi thông qua việc trao nắm giữ những nguồn lực quan trọng và kinh doanh ở những lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Trên thực tế, khu vực DNNN bộc lộ nhiều yếu kém trong kinh doanh, đầu tư dàn trải, không hiệu quả gây thất thoát và lãng phí nguồn ngân sách nhà nước. Việc thiết lập và đảm bảo duy trì nguyên tắc CTTL trên thị trường phải được xem là một trong những ưu tiên hàng đầu trong chính sách quốc gia.

Cho đến nay, ý tưởng khoa học về CTTL đã trải qua một quá trình phát triển đáng kể trong nghiên cứu và thực tiễn pháp luật ở nhiều quốc gia. Sự hiện đại hóa, hài hòa hóa chính sách kinh tế và chính sách cạnh tranh quốc gia đã không thể thiếu vắng luận điểm về cạnh tranh trung lập hiện nay.

1. Khái niệm cạnh tranh trung lập

Cạnh tranh trung lập được đề cập lần đầu tiên trong chính sách và pháp luật cạnh tranh của một số quốc gia vào những năm đầu thập niên 90 của thế kỷ 20 cho đến hiện nay.

Với cách tiếp cận truyền thống trước đây, các khái niệm thường được biết đến như cạnh tranh hoàn hảo, cạnh tranh lành mạnh, hạn chế cạnh tranh,… trong các nghiên cứu. Tuy nhiên, trước yêu cầu của thời đại mới gắn với kinh tế thị

trường hiện đại, xác lập sân chơi chung, cải tổ và nâng cao năng lực cạnh tranh, nâng cao hiệu quả của DNNN diễn ra mạnh mẽ trên toàn thế giới đã dẫn đến sự ra đời của cạnh tranh trung lập.

Khởi xướng ý tưởng CTTL là Australia – nơi mà việc hoạch định và thực thi chính sách và pháp luật cạnh tranh đã đạt được những thành tựu to lớn. Tầm quan trọng và tính hữu ích của việc xác lập sân chơi chung và bình đẳng cho mọi doanh nghiệp nhằm khắc phục những méo mó ảnh hưởng đến cạnh tranh giữa các doanh nghiệp có yếu tố nhà nước và doanh nghiệp tư nhân (Hilmer, 1993, tr. 294). Mặc dù cạnh tranh bình đẳng là nguyên tắc được xác lập đối với nền kinh tế thị trường, nhưng do định hướng chính sách và vai trò riêng biệt, DNNN đã có những lợi thế cạnh tranh vượt trội so với các doanh nghiệp khu vực tư nhân. Bên cạnh đó, do thuộc quyền sở hữu nhà nước cộng với ưu đãi từ chính sách, DNNN là yếu tố tiềm tàng dẫn đến lợi thế cạnh tranh quá mức và sự mất cân bằng của những thị trường có sự tham gia của nhóm chủ thể này. Cho nên, khái niệm CTTL là một cách tiếp cận mới trong chính sách cạnh tranh, nhằm giải quyết vấn đề cân bằng lợi thế cạnh tranh giữa DNNN và doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân (OECD, 2015a, tr. 4).

Kể từ đó, CTTL đã dần dần trở thành một khái niệm chính thống trong khoa học và thực tiễn pháp lý. CTTL là một trạng thái cạnh tranh mà ở đó tất cả mọi doanh nghiệp bao gồm doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp từ khu vực tư nhân trong nước cũng như nước ngoài cùng tham gia trên thị trường và bình đẳng về điều kiện cạnh tranh, không bên nào có những lợi thế cạnh tranh quá mức bắt nguồn từ phía nhà nước so với các chủ thể tham gia thị trường thực tế hay tiềm năng. Được xem như là một trong những mục tiêu của chính sách cạnh tranh, CTTL tồn tại không tách rời việc hoạch định thực thi các chính sách kinh tế khác cũng như đảm bảo quá trình thực thi pháp luật cạnh tranh hiệu quả. Mặc dù đã có nhiều cải cách, nhưng về cơ bản, sự hoạch định và thực thi các chính sách kinh tế theo hướng có lợi cho DNNN vẫn xảy ra tại nhiều quốc gia thuộc OECD. Điều này làm giảm áp lực, động cơ đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động kinh doanh của DNNN.

2. Vai trò của cạnh tranh trung lập

Khác với cạnh tranh hoàn hảo – một mô hình lý tưởng về cạnh tranh, CTTL chỉ hướng tới đảm bảo sự bình đẳng trong cạnh tranh và triệt tiêu lợi thế bất hợp lý của DNNN so với doanh nghiệp khu vực tư nhân và qua đó tăng cường hiệu quả của thị trường. Vai trò của CTTL thể hiện thông qua những khía cạnh sau:

- *Đảm bảo sự công bằng và bình đẳng của môi trường cạnh tranh:* Xét về bản chất, khi xác lập nguyên tắc CTTL, không doanh nghiệp nào có những lợi thế bất hợp lý do ưu đãi về nguồn lực (từ khu vực công) để thực hiện cạnh tranh với các chủ thể khác. Khi cạnh tranh trên một sân chơi bình đẳng, các chủ thể sẽ chịu sức ép cạnh tranh giống nhau và đều phải nỗ lực đổi mới để nâng cao hiệu quả kinh doanh. Thiếu sự đổi mới cần thiết, DNNN có nguy cơ tụt hậu và thậm chí bị loại ra khỏi thị trường.

- *Nâng cao tính hiệu quả của việc phân bổ nguồn lực:* sử dụng hiệu quả nguồn lực là thước đo hiệu quả kinh doanh. Việc tiếp cận và phân bổ nguồn lực hợp lý sẽ làm cho mọi chủ thể có cơ hội ngang nhau trong cạnh tranh, hàng hóa/dịch vụ sẽ được sản xuất và cung cấp bởi những chủ thể kinh doanh đạt hiệu quả nhất. Chẳng hạn, khi tham gia cung ứng dịch vụ giao thông công cộng, nếu được tiếp cận nguồn lực như nhau, chỉ doanh nghiệp nào sử dụng nguồn lực hiệu quả, có dịch vụ tốt mới được sự lựa chọn của khách hàng và mới có cơ hội tồn tại. Các doanh nghiệp khu vực tư nhân có điều kiện cạnh tranh bình đẳng và phát triển sẽ làm cho có sự đa dạng của cơ cấu thị trường, tăng áp lực đổi mới đối với DNNN qua đó có thể nâng cao chất lượng, hiệu quả quá trình sản xuất.

- *Tăng cường sự hài hòa hóa về môi trường kinh doanh:* khi áp dụng chính sách CTTL, môi trường kinh doanh sẽ được cải thiện dưới giác độ của việc tạo lập sự bình đẳng cho mọi chủ thể. Mọi doanh nghiệp đều có cơ hội tham gia thị trường và bình đẳng về cạnh tranh như nhau. Đây là tiền đề cho việc thúc đẩy tự do hóa thương mại và đầu tư trên phạm vi quốc tế, bởi vì các nước có nền kinh tế thị trường phát triển ở trình độ cao thường có môi trường kinh doanh và cạnh tranh chuẩn mực được thiết lập. Trên thị trường sẽ không có những rào cản bất hợp lý về việc gia nhập thị trường; không có sự bảo hộ hay trợ cấp bất hợp lý cho DNNN. Không có trợ cấp bất hợp lý sẽ giảm thiểu nguy cơ xảy ra tranh chấp trong quan hệ thương mại giữa các quốc gia. Điều này cũng có ý nghĩa lớn trong điều kiện Việt Nam tham gia nhiều hiệp định thương mại tự do thế hệ mới (FTAs) – liên quan đến những cam kết về doanh nghiệp và chính sách cạnh tranh trong các hiệp định này.

- *Góp phần hoàn thiện chính sách cạnh tranh:* CTTL là một trong những chính sách nhằm hoàn thiện môi trường cạnh tranh theo hướng thị trường hiện đại. Khi chính sách về CTTL được xây dựng và áp dụng, chính sách cạnh tranh nói chung sẽ được hoàn thiện hơn. Mục tiêu của chính sách cạnh tranh luôn là bảo vệ quá trình cạnh tranh. CTTL sẽ làm cho quá trình đó được diễn ra một cách công bằng và bình đẳng giữa các chủ thể, sẽ trở thành động lực của sự phát triển và tăng trưởng của nền kinh tế.

3. Các nguyên tắc của cạnh tranh trung lập

Cạnh tranh trung lập được thiết lập trên thị trường dựa trên những nguyên tắc cơ bản của quá trình cạnh tranh. Trên cơ sở khuyến nghị của OECD (OECD 2012a), CTTL có những nguyên tắc chính như sau:

- *Hợp lý hóa hình thức tổ chức kinh doanh của DNNN (Streamlining the operational form of government business)*

Các hoạt động kinh doanh (gồm DNNN và các doanh nghiệp thương mại khác thuộc sự chi phối của Nhà nước) phải được đảm trách và thực hiện bởi một thực thể có hình thức tổ chức kinh doanh phù hợp với các quy định của pháp luật. Như vậy, các DNNN cũng phải được thành lập, có cấu trúc và tổ chức hoạt động theo pháp luật chung về doanh nghiệp. Hệ thống quản trị của DNNN được vận hành dựa trên các nguyên tắc như các doanh nghiệp khu vực tư nhân. Việc kiêm nhiệm của công chức nhà nước làm vị trí quản trị hoặc điều hành tại các DNNN phải được loại bỏ. Nguyên tắc này nhằm thực hiện mục tiêu đổi mới quản trị đối với hình thức tổ chức kinh doanh của DNNN để thực hiện các hoạt động thương mại phù hợp với các chuẩn mực quốc tế, nâng cao hiệu quả kinh doanh tạo thuận lợi cho quá trình cổ phần hóa DNNN. Nguyên tắc này cũng đảm bảo cho các thực thể thuộc khu vực công tự chịu trách nhiệm về các quyết định kinh doanh, trách nhiệm tài sản cũng như hiệu quả kinh doanh.

- *Xác định đầy đủ các chi phí thực hiện chức năng được giao (Identifying the costs of any given function)*

Khi áp dụng CTTL, cấu trúc chi phí sẽ phải được xác định thông qua việc tiến hành hạch toán riêng biệt đối với các hoạt động thương mại và hoạt động phi thương mại của một DNNN. Chi phí hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp cho biết doanh nghiệp đó hoạt động có hiệu quả hay không. Điều này có nghĩa, nếu chi phí sản xuất, kinh doanh của DNNN cao hơn thì DNNN sẽ bất lợi trong cạnh tranh với doanh nghiệp khác và kinh doanh không hiệu quả.

Những DNNN đã khi đảm nhận các dịch vụ công (Public Service Obligation PSO), nhà nước có chính sách bù đắp (compensation) chi phí cho các dịch vụ đó. Việc bù đắp có thể được lấy từ nguồn ngân sách Nhà nước. DNNN cũng có thể nhận được trợ cấp chéo (cross-subsidization) bằng cách ấn định mức giá cao trong các hoạt động được phép độc quyền cho phép nhằm tăng khả năng bù đắp cho việc thực hiện PSO. Nguyên tắc CTTL không cho phép bù đắp quá mức (overcompensation), không được duy trì lợi thế cạnh tranh quá mức của DNNN so với doanh nghiệp khu vực tư nhân khi thực hiện các PSO.

- Đạt được tỷ suất lợi nhuận thương mại nhất định (Commercial rate of return)

Tỷ suất lợi nhuận thương mại (Commercial Rate of Return – CROR) phải đạt được từ các hoạt động thương mại đối với doanh nghiệp công. Sự tồn tại và vận hành của một tổ chức kinh doanh phải dựa trên lợi nhuận mà thực thể đó thu được. Nguyên tắc này đòi hỏi hoạt động thương mại của các doanh nghiệp khu vực công phải đạt được một tỷ suất lợi nhận thương mại, tỷ suất lợi nhuận thương mại kỳ vọng nhất định. Khi năng lực cạnh tranh, hiệu quả kinh doanh thấp (chẳng hạn so với doanh nghiệp khu vực tư nhân) doanh nghiệp khu vực công không có sự trợ cấp của nhà nước có thể bị đẩy ra khỏi thị trường. Trong trường hợp căn cứ vào đặc điểm của ngành hàng hóa và dịch vụ, tỷ suất lợi nhận thương mại có thể yêu cầu đạt được mức kỳ vọng, hoặc ngưỡng tối thiểu được tính toán ban đầu.

- Về kế toán dịch vụ công (Accounting for public service obligations)

Kế toán các dịch vụ công là một trong những yếu cơ bản của việc áp dụng cạnh tranh trung lập. Thực tiễn vận hành các dịch vụ công (PSO) tùy theo mỗi quốc gia dựa trên cách thức bù trừ chi phí cho doanh nghiệp khi cung cấp các dịch vụ công. Các phương pháp bù trừ cho các chi phí thường được lấy từ nguồn ngân sách, quỹ phúc lợi công khi doanh nghiệp đáp ứng được các yêu cầu đặt ra. Khi được bù trừ chi phí, một vấn đề đặt ra là sự bù có thể bị lạm dụng theo hướng có lợi cho DNNN cung cấp dịch vụ, nhất là ở những dịch vụ độc quyền. Khi kế toán dịch vụ công không theo các chuẩn mực quốc tế được thừa nhận có thể làm xuất hiện nguy cơ bảo hộ, dịch vụ công có thể được bù đáp quá mức bằng ngân sách Nhà nước dẫn đến tình trạng các DNNN tạo nguồn cho các chiến lược giá trên thị trường nhằm thôn tính các đối thủ cạnh tranh.

Khi CTTL được áp dụng, việc đền bù cho các dịch vụ công bằng ngân sách nhà nước phải đảm bảo tính hợp lý và minh bạch của các khoản bù đắp nhằm tránh tình trạng bù đắp vượt quá (overcompensation) và đảm bảo công bằng giữa các doanh nghiệp. Đồng thời việc hạch toán chi phí liên quan đến các hoạt động thương mại và phi thương mại của DNNN phải được tách biệt rõ ràng nhằm đảm tính hợp lý của việc đền bù. Nguyên tắc CTTL đòi hỏi phải ngăn chặn tình trạng trợ cấp không rõ ràng giữa các hoạt động thương mại mang tính cạnh tranh và các hoạt động phi thương mại thông qua việc kế toán chi phí cho việc cung cấp dịch vụ.

- Tính trung lập về thuế (Tax Neutrality)

Tính trung lập về thuế thể hiện ở chỗ hoạt động kinh doanh của mọi doanh nghiệp (DNNN cũng như doanh nghiệp khu vực tư nhân) phải được tính thuế trong cùng một môi trường thuế. Các hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp

không phân biệt nguồn gốc sở hữu phải cùng chịu một mức về thuế tương ứng đối với mỗi loại hình kinh doanh và mỗi loại thế do nhà nước đặt ra (OECD, 2012b, tr. 24). Do chính sách hỗ trợ của nhà nước, DNNN hay doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có thể được đặt ở mức thuế ưu đãi, giảm thuế, miễn thuế cho những hoạt động kinh doanh được quy định. Điều này mang lại lợi thế lớn cho doanh nghiệp được hưởng ưu đãi về thuế khi xác định giá bán hàng hóa/dịch vụ nhờ chi phí thấp. Hiện nay, không chỉ DNNN mà còn cả doanh nghiệp nước ngoài cũng có thể được nhận được ưu đãi thuế từ nhà nước, chẳng hạn Ireland ưu đãi thuế bất hợp pháp cho Apple lên tới 13 tỷ Euro làm thiệt hại không chỉ đối với các đối thủ cạnh tranh mà còn cả đối với nhiều quốc gia thành viên khác của EU[3]. Khi thực hiện tính trung lập về thuế, lợi thế về thuế không đáng có của DNNN hoặc doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài so với các doanh nghiệp khác sẽ bị triệt tiêu.

- Tính trung lập của các quy định pháp luật (Regulatory Neutrality)

Mặc dù các quốc gia đang hướng tới áp dụng sự bình đẳng trước pháp luật đối với các hoạt động kinh doanh của DNNN thông qua việc xây dựng môi trường pháp lý chung đối với mọi doanh nghiệp. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn có nhiều những quy định làm tăng lợi thế cạnh tranh cho các DNNN, nhất là trong trường hợp DNNN được giao thực hiện việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ công, kinh doanh ở những lĩnh vực trọng yếu. Khi nguyên tắc trung lập về các quy định của pháp luật được thực hiện, các quy định pháp luật cho hoạt động kinh doanh phải đảm bảo không phân biệt đối xử (non-discriminatory) đối với tất cả các loại hình doanh nghiệp có nguồn gốc sở hữu khác nhau. Những khác biệt trong chế độ đối xử dựa trên việc ban hành các quy định pháp luật có liên quan sẽ dẫn đến sự phân biệt đối xử và tạo lợi thế hoặc bất lợi nhất định trong cạnh tranh giữa các doanh nghiệp. Những lợi thế cạnh tranh mang lại có thể nằm ngày ở điều kiện gia nhập thị trường thể hiện trong các quy định của pháp luật hay các quy định miễn trừ trong kiểm soát tập trung kinh tế, độc quyền tự nhiên trên một số thị trường.

- Các khoản trợ cấp trực tiếp và tính trung lập của các khoản nợ (Outright subsidies and Debt neutrality)

Về bản chất, DNNN có cơ hội tiếp cận thị trường nguồn lực tài chính dễ dàng hơn so với những doanh nghiệp khác. Nguồn lực này bao gồm cả từ ngân sách nhà nước hay huy động trên thị trường tự do. Sự tín nhiệm của DNNN trên thị trường huy động vốn tự do từ các chủ nợ dựa trên quan điểm khi doanh

[3] Có rất nhiều bài viết liên quan đến chủ đề này, chẳng hạn: Isabelle Fraser, *European Commission 'exceeded its powers' over Ireland Apple tax ruling*, The Telegraphy tại địa chỉ http://www.telegraph.co.uk/business/2016/12/19/european-commission-exceeded-powers-ireland-apple-tax-ruling/ (truy cập 19/12/2016).

nghiệp có nguồn gốc sở hữu nhà nước hoặc được chủ quản là nhà nước bảo đảm của Nhà nước (Government Guarantee) có ưu thế nổi trội hơn các doanh nghiệp khác. Nguyên tắc CTTL trong liên quan đến các khoản trợ cấp và nợ thể hiện chúng phải được thực hiện trên cơ sở đảm bảo tính cân bằng, không làm méo mó các hoạt động cạnh tranh, chẳng hạn chương trình hỗ trợ giá có tạo điều kiện cho doanh nghiệp khu vực công giảm giá nhằm thôn tính các doanh nghiệp là đối thủ cạnh tranh.

- *Về mua sắm công (Public Procurement)*

Mua sắm công có mối liên hệ chặt chẽ giữa cơ quan nhà nước và các doanh nghiệp thuộc sự chi phối của Nhà nước trong các hoạt động mua sắm hàng hóa và/hoặc dịch vụ từ các nhà cung ứng trên thị trường để phục vụ cho mục đích tiêu dùng hoặc vận hành của tổ chức thông qua các hình thức như thuê ngoài, đấu thầu, nhượng quyền,… Để đảm bảo chất lượng và giá cả của hàng hóa/dịch vụ là đối tượng của mua sắm công, các quốc gia thường lựa chọn cách thức cho phép các doanh nghiệp cạnh tranh công bằng trong việc tham gia vào thủ tục mua sắm công. Nguyên tắc CTTL được áp dụng trong mua sắm công chính là việc đảm bảo quy trình được thực hiện và cạnh tranh công bằng trong hoạt động đấu thầu để lựa chọn nhà cung cấp/cung ứng hàng hóa/dịch vụ tốt nhất. Đồng thời, những quy trình đó phải đảm bảo cơ hội cạnh tranh cho cả doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân. Nguyên tắc CTTL cũng phải đảm bảo cho một thủ tục khiếu nại (nếu có) xảy ra sau khi quá trình đầu thầu nhằm khắc phục những sai sót hoặc khiếm khuyết của vụ việc, cải tiến những quy trình đấu thầu trong tương lai.

4. Manh nha chính sách cạnh tranh trung lập tại Việt Nam

Sự chuyển đổi cơ quản lý kinh tế ở Việt Nam đã kéo những thay đổi liên quan đến tổ chức hoạt động, tính minh bạch và tự chịu trách nhiệm của DNNN trên thị trường. Sự tham gia của khối doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân đã làm cho diện mạo cạnh tranh trong nền kinh tế thay đổi căn bản. Các DNNN phải chịu sức ép cạnh tranh trên thị trường như các doanh nghiệp khác để đổi mới và nâng cao hiệu quả kinh doanh.

Manh nha đầu tiên liên quan đến chính sách về tổ chức hoạt động doanh nghiệp khi Luật Doanh nghiệp năm 2005 quy định: *Thực hiện theo lộ trình chuyển đổi hằng năm, nhưng chậm nhất trong thời hạn bốn năm kể từ ngày Luật này có hiệu lực, các công ty nhà nước thành lập theo quy định của Luật DNNN năm 2003 phải chuyển đổi thành công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần theo quy định của Luật này* (Điều 166, Chuyển đổi công ty nhà nước). Với cơ sở pháp lý trên, các DNNN phải đổi mới hình thức tổ chức kinh doanh, chịu trách nhiệm về hoạt động kinh doanh như các doanh nghiệp khác. Tiếp đến, Luật

Doanh nghiệp năm 2014 quy định về việc thành lập, tổ chức quản lý, tổ chức lại, giải thể và hoạt động có liên quan của doanh nghiệp, DNNN (khi Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ), doanh nghiệp cung ứng các sản phẩm/dịch vụ công ích và doanh nghiệp xã hội.

Sự ra đời của Luật Cạnh tranh năm 2004 đánh dấu một bước chuyển quan trọng trong việc phát triển hệ thống pháp luật cho nền kinh tế thị trường ở Việt Nam, theo đó, cạnh tranh được thừa nhận và đảm bảo tồn tại; cạnh tranh công bằng giữa các chủ thể (giữa các doanh nghiệp công và tư) được ghi nhận; hành vi thống lĩnh thị trường và lạm dụng vị trí độc quyền được quy định tại Điều 13 của Luật Cạnh tranh được xem là các hành vi của DNNN chịu sự kiểm soát. Điểm quan trọng ở đây chính là DNNN được đối xử bình đẳng (về quy định văn bản) trong việc tiến hành các thủ tục cạnh tranh như đối với doanh nghiệp khu vực tư nhân.

Trong một số lĩnh vực pháp khác, những manh nha của nguyên tắc cạnh tranh trung lập cũng có thể được tìm thấy trong nhiều văn bản pháp luật ở các lĩnh vực cụ thể như Luật Đầu tư công năm 2014; Luật Đấu thầu năm 2013 và các văn bản dưới luật có liên quan; Luật Bưu chính năm 2010; Luật Viễn thông năm 2009; Luật Đường sắt năm 2005; Nghị định số 83/2014 về Kinh doanh xăng dầu,... Tuy nhiên, nguyên tắc CTTL chưa có tính hệ thống và nhất quát trong việc hoạch định và thực thi.

Nhìn chung, hệ thống các văn bản pháp luật đều có đề cập đến một khía cạnh tranh nhất định về CTTL, chẳng hạn, quy định về kinh doanh xăng dầu hàng không độc quyền hay cho phép các công ty xăng dầu khác có thể cung ứng dịch vụ xăng dầu hàng không. Tuy nhiên, đây là những vấn đề còn chưa được quy định mang tính hệ thống và đảm bảo rằng DNNN sẽ hoạt động theo đúng quy tắc của thị trường. Sự triệt tiêu những lợi thế cạnh tranh bất hợp lý của DNNN so với doanh nghiệp khu vực tư nhân còn chưa được đặt ra do khối doanh nghiệp này còn phải thực hiện nhiều định hướng chiến lược của nhà nước.

5. Những thách thức đặt ra đối với Việt Nam trong việc áp dụng

Việt Nam trải qua một quá trình dài phát triển nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Như các quốc gia đang phát triển khác, những thách thức lớn đặt ra trong việc phát triển cơ sở, nền tảng của kinh tế thị trường hiện đại, chẳng hạn, việc xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển công nghệ, vốn, nguồn nhân lực, tạo lập môi trường cạnh tranh… và đặc biệt là đổi mới cạnh tranh của DNNN. Từ giác độ cạnh tranh, những thách thức đặt ra trong việc áp dụng CTTL có thể thấy:

- Do sự phát triển của cơ cấu thị trường Việt Nam khá chậm, tương tự như vậy là tốc độ đa da dạng hóa của hàng hóa và dịch vụ trên thị trường. Sự tồn tại

của lĩnh vực kinh doanh độc quyền và DNNN độc quyền còn khá phổ biến trên nhiều lĩnh vực. Việc mở cửa thị trường cho sự tham gia của doanh nghiệp khu vực tư nhân (đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ) vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập. Các DNNN là những doanh nghiệp lớn, tập trung nhiều nguồn lực dễ dẫn đến tình trạng trì trệ, không được đổi mới do ỷ vào thế được ưu đãi.

Chính vì lẽ đó, cạnh tranh của các chủ thể tiềm năng khó có cơ sở tồn tại. Các doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh hoặc độc quyền (nhà nước) với sức mạnh thị trường luôn tiềm năng gây ra những hạn chế cạnh tranh trên thị trường, ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích của khách hàng/người tiêu dùng. Đây là những tình huống khá phổ biến ở các nước đang phát triển. Sự hưởng lợi về mặt chính sách cũng nguồn lực của nhà nước luôn là nguyên nhân dẫn nguyên tắc CTTL bị bỏ qua khi nhóm chủ thể là DNNN tham gia thị trường. Bên cạnh đó, các công cụ điều chỉnh nền kinh tế phản ứng khá chậm trễ trước những hiện tượng bất cập của thị trường có nguyên nhân việc lạm dụng sức mạnh thị trường.

- Về rào cản gia nhập thị trường, trong các nền kinh tế đang phát triển, rào cả gia nhập thị trường có thể thường xuất hiện và từ các giác độ tài chính, pháp lý và sự tồn tại của đối thủ cạnh tranh thực tế (Allen/Ben, 2007), đặc biệt là sự tồn tại của DNNN với sức mạnh thị trường lớn. Doanh nghiệp khu vực tư nhân đặc biệt là doanh nghiệp vừa và nhỏ không có đủ nguồn lực tài chính gặp khó khăn khi gia nhập thị trường do nhà nước quy định nhiều điều kiện kinh doanh. Các quy định của pháp luật cũng có thể tạo nhưng bất lợi cho doanh nghiệp khu vực tư. Không có đủ cơ cấu thị trường, DNNN dễ lạm dụng vị trí thống lĩnh/độc quyền của mình tạo ra rào cản gia nhập thị trường. Nếu rào cản gia nhập thị trường lớn, việc đảm bảo sân chơi chung cho mọi doanh nghiệp sẽ không có ý nghĩa.

Ngoài ra, tại các nước đang phát triển việc hiểu và nắm được nguyên lý của CTTL còn là một hạn chế trong việc nghiên cứu và hoạch định chính sách này.

Tại Việt Nam, thách thức trực tiếp đặt ra là thiếu khuôn khổ pháp lý cho CTTL. CTTL chưa trở thành một khái niệm chính thức các văn bản pháp lý, hay những tuyên bố chính sách có liên quan ở Việt Nam, mặc dù những ý tưởng về "sân chơi chung" cho mọi loại hình và nguồn gốc sở hữu doanh nghiệp đã tồn tại. Mặc dù một số lĩnh vực pháp luật đã có những văn bản pháp luật tương ứng tạo ra sân chơi chung, đặc biệt là Luật Doanh nghiệp năm 2005 khi thống nhất điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của tất cả các loại hình doanh nghiệp và Luật Cạnh tranh năm 2004, tuy nhiên cạnh tranh của DNNN không được gắn kết với nguyên tắc CTTL. Thiếu nhận thức từ phía cơ quan hoạch định chính sách, soạn thảo và ban hành văn bản pháp quy, vấn đề CTTL khó chuyển tải vào sự vận hành của nền kinh tế.

Trong khuôn khổ pháp lý của cạnh tranh, còn thiếu vắng sự tồn tại các quy định hiện hữu của nguyên tắc cạnh tranh trung lập. Nhiều hành vi cạnh tranh của DNNN sử dụng ưu đãi tạo lợi thế cạnh tranh vượt trội hoặc không phù hợp với các quy định của Luật Cạnh tranh. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cũng nhận được nhiều ưu đãi do chính sách thu hút đầu tư nước ngoài. Những hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh, triển khai đề án đổi mới sáp nhập không không dựa trên pháp luật cạnh tranh (mà dựa vào ý kiến của cơ quan chủ quản).

Trong quy định của Luật Cạnh tranh, thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm và được miễn trừ nếu nó làm tăng phúc lợi cho người tiêu dùng (Điều 10). Việc xác định trong Luật Cạnh tranh đối với những doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền nhà nước và những doanh nghiệp cung cấp hàng hóa, dịch vụ công (Điều 15), như vậy, nhà nước vẫn khẳng định sự tồn tại và đảm bảo những ưu tiên cho DNNN hoạt động trên một số thị trường.

Về nguyên tắc, các doanh nghiệp độc quyền nhà nước phải hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật, trong đó có Luật Cạnh tranh. Tuy nhiên, khi trên thị trường còn có doanh nghiệp độc quyền mang tính hành chính dựa trên định hướng phát triển chủ đạo của kinh tế nhà nước. Những doanh nghiệp này thường có những ưu thế cạnh tranh vượt trội về nguồn lực cộng với những ưu đãi khác sẽ luôn luôn tiềm ẩn của sự lạm dụng sức mạnh thị trường và hạn chế cạnh tranh[4]. Hậu quả đặt ra là trên thị trường vẫn còn rào cản gia nhập (cả từ phía hành chính lẫn phía doanh nghiệp), sự tham gia thị trường của doanh nghiệp khác là khó đảm bảo được sự bình đẳng. Nhiều tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước chiếm vị trí thống lĩnh hoặc độc quyền trên thị trường trong nước gây ảnh hưởng xấu tới môi trường cạnh tranh và gây thiệt hại cho khách hàng. Vụ tranh chấp giữa Công ty xăng dầu Hàng không (Vinapco) và Pacific Airlines (nay là Jetstar Pacific Airlines) xảy ra từ 1/4/2008 là một minh chứng cho sự lạm dụng vị trí độc quyền kinh doanh[5].

- Sự tồn tại của doanh nghiệp độc quyền nhà nước trong một thời gian dài trong một số lĩnh vực của nền kinh tế đã làm cho tình hình cạnh tranh trên thị trường tại những thị trường này trở nên hạn chế, kinh doanh kém hiệu quả. Khi đã dựa vào những nguồn lực và ưu đãi từ phía chính sách, doanh nghiệp khó có thể tiếp tục tồn tại nếu thiếu những sự ưu đãi, hỗ trợ đó. Doanh nghiệp độc quyền

---

[4] Xem thêm: *Doanh nghiệp nhà nước làm méo mó thị trường*, (CIEM công bố báo cáo khảo sát về những điều bất hợp lý trong chính sách đối với doanh nghiệp... VNeconomy) tại địa chỉ http://vneconomy.vn/doanh-nhan/doanh-nghiep-nha-nuoc-lam-meo-mo-thi-truong-20150528084948373.htm (truy cập ngày 19/12/2016).

[5] Từ 2005 đến 2012, Cục QLCT đã điều tra 03 vụ việc trong các lĩnh vực: cung cấp xăng dầu hàng không; bia; phân phối và chiếu phim nhựa. Trong năm 2009, Cục QLCT đã tiến hành được 08 vụ điều tra tiền tố tụng liên quan đến các hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh/độc quyền, trong đó chỉ chuyển được 01 vụ việc thành điều tra chính thức theo quy định của pháp luật cạnh tranh, theo Cục QLCT, *Báo cáo ra soát các quy định của Luật Cạnh tranh Việt Nam*, 2012 tr. 65.

nhà nước không chỉ kém hiệu quả trong kinh doanh, ít sáng tạo đổi mới mà còn tạo ra những rào cản gia nhập thị trường, gây hạn chế cạnh tranh và thường ỷ thế vào chính sách ưu đãi của nhà nước để kinh doanh. Việc xử lý các hành vi lạm dụng độc quyền hay lạm dụng vị trí thống lĩnh của các doanh nghiệp độc quyền nhà nước không được triệt để sẽ làm tổn hại đến nguyên tắc CTTL.

Mặc dù trong thời gian gần đây, các cơ quan chủ quản ngành có xu hướng giảm dần những ưu đãi dành cho các doanh nghiệp thuộc thẩm quyền quản lý của mình (như các ưu đãi về thuê đất, về tiếp cận tín dụng hay những thuận lợi trong xuất nhập khẩu), thậm chí bán những DNNN hoạt động không hiệu quả[6]. Tuy nhiên những ưu tiên nhất định cho doanh nghiệp thuộc quyền quản lý vẫn còn được duy trì. Chừng nào còn tồn tại những ưu tiên này, thì mục tiêu công bằng và bình đẳng trên một sân chơi chung sẽ khó đạt tới được. Nhà nước, một mặt, thông qua Luật Cạnh tranh tạo lập một môi trường cạnh tranh bình đẳng, mặt khác, gián tiếp hỗ trợ hay tạo cơ hội cho các DNNN để cạnh tranh thiếu bình đẳng với các doanh nghiệp khu vực tư nhân.

Bên cạnh đó, các cơ quan có thẩm quyền liên quan chưa thể làm quen ngay với phương pháp quản lý kinh tế mới, tăng tính tực chủ và tôn trọng tự do cạnh tranh và thúc đẩy cạnh tranh công bằng của DNNN. Đôi khi, các cơ quan này vẫn tìm cách can thiệp mạnh mẽ vào hoạt động của DNNN bằng cơ chế mệnh lệnh hành chính. Nguyên tắc CTTL chỉ có thể được hiện thực hóa khi các cơ chế điều tiết bằng cách can thiệp hành chính của cơ quan chủ quản DNNN được giảm thiểu.

Bởi vậy, nguyên tắc CTTL vẫn còn vấn đề đặt ra là, cơ quan có thẩm quyền liên quan có hành vi phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp - môi trường cạnh tranh không thể có sự công bằng. Cơ quan thực thi Luật Cạnh tranh cũng sẽ gặp khó khăn trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình liên quan đến những DNNN/tập đoàn kinh tế lớn.

Chủ trương thành lập các tập đoàn kinh tế nhà nước là nhằm mục đích tăng khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường nội địa và quốc tế. Dưới giác độ chính sách quốc gia, chủ trương này có sự cần thiết nhất định trong một số lĩnh vực đang và sẽ gặp áp lực cạnh tranh quốc tế lớn như viễn thông, ngân hàng, tài chính, bảo hiểm, dệt may… Hoặc trong điều kiện tham gia nhiều hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, Việt Nam phải mở cửa nhiều lĩnh

[6] Có rất nhiều bài viết liên quan đến chủ đề này, chẳng hạn Bích Diệp, *Chính phủ duyệt bán doanh nghiệp nhà nước theo lô*, Dân trí, tại địa chỉ: http://dantri.com.vn/kinh-doanh/chinh-phu-duyet-ban-doanh-nghiep-nha-nuoc-theo-lo-1434246864.htm (truy cập ngày 20/12/2016); *30 năm đổi mới: Nhìn từ cải cách doanh nghiệp Vì sao bán DNNN người ta không mặn mà*? trên Tuần Việt Nam, tại địa chỉ: http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/vi-sao-ban-dnnn-nguoi-ta-khong-man-ma-247196.html (truy cập ngày 20/12/2016).

vực dịch vụ để thực hiện các cam kết quốc tế, đặc biệt là các cam kết về mở cửa thị trường dịch vụ.

Tuy nhiên, bên cạnh mục tiêu đạt được là tăng khả năng cạnh tranh và tiềm lực của DNNN, việc hình thành các vị trí thống lĩnh và nguy cơ cao của các hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh là một thực tế.

Vụ tranh chấp giữa Công ty xăng dầu Hàng không (Vinapco) và Pacific Airlines (nay là Jetstar Pacific Airlines) xảy ra từ 01/4/2008 khiến cho Pacific Airlines bị thiệt hại nặng nề là một minh chứng cho sự lạm dụng vị trí độc quyền kinh doanh. Cho đến 19/9/2011, vụ việc mới được Tòa phúc thẩm, TAND tối cao quyết định bác đơn kháng cáo của Vinapco và kết luận Hội đồng Cạnh tranh đã xử lý đúng trình tự, thủ tục và thẩm quyền; giữ nguyên quyết định xử phạt Vinapco, vụ việc mới được khép lại. Đây là biểu hiện của việc làm dụng vị trí độc quyền của DNNN (Rosenau/Tang Van 2014).

Mới đây, trường hợp của MobiFone – một doanh nghiệp TNHH 100% vốn nhà nước sau khi tách ra khỏi VNPT (Vietnam Posts and Telecommunications Group) – trong việc mua lại AVG. Vào cuối năm 2015, đề án MobiFone mua lại tập đoàn AVG được bộ Thông tin Truyền thông chấp thuận. MobiFone đã mua 95% vốn của AVG. Tuy nhiên, thương vụ mua lại này không được minh bạch về giá. Việc không công bố giá trị của giao dịch có dấu hiệu vi phạm NĐ 81/2015/ND-CP của Chính phủ (Linh Trang, 2016).

Ngoài ra, Cục QLCT khi thực hiện chức năng của mình, còn có một thách thưc lớn khi giải quyết các tình huống có DNNN do các doanh nghiệp này có cơ chế giám sát, quản lý trực tiếp của các cơ quan chủ quản. Cục QLCT dường như có ảnh hưởng rất ít đến đến các doanh nghiệp thuộc khu vực này. Trong lĩnh vực kinh doanh mà nhà nước cho phép cạnh tranh một cách hạn chế hoặc phải thoả mãn những điều kiện nhất định (như viễn thông, dịch vụ tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, phân phối…), mức độ và quy mô cạnh tranh trên thị trường dường như phụ thuộc vào các quyết định hành chính của cơ quan chủ quản hơn là dựa vào chính sách và pháp luật cạnh tranh.

6. Kết luận

CTTL là một xu hướng mới trong việc phát triển chính sách cạnh tranh ở nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay. CTTL là một ý tưởng khá mới, xứng đáng được tiếp phát triển và hiện thực hóa trong hệ thống chính sách quốc gia. Các nước thành viên của tổ chức OECD đã có nhiều bước đi trong việc nghiên cứu và triển khai áp dụng chính sách CTTL. Tại Việt Nam, CTTL cũng cần được nhận thức đầy đủ để hướng tới xây dựng chính sách CTTL trong hệ thống chính sách quốc gia.

CTTL đóng vai trò quan trọng cho việc duy trì chế độ cạnh tranh phù hợp cho sự vận hành của thị trường với sự tham gia của các loại hình chủ thể kinh doanh. Thiếu CTTL, doanh nghiệp khu vực tư nhân hầu như không có cơ hội cạnh tranh ngang bằng với DNNN. Mặt khác, trong quá trình cạnh tranh nếu thiếu CTTL, doanh nghiệp khu vực tư nhân sẽ không được bảo vệ thực tế. Một sân chơi chung là nền tảng cốt lõi của CTTL. Đây cũng là môi trường chung cho cạnh tranh giữa DNNN và doanh nghiệp khu vực tư nhân, kể cả doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Việc công bố thông tin và minh bạch hóa hoạt động của DNNN là hết sức cần thiết nhằm đảm bảo cho sự giám sát hoạt động kinh doanh của DNNN và góp phần vào việc triển khai thành công quan điểm và chính sách CTTL. Công chúng được tiếp cận các nguồn thông tin chính xác phục vụ cho quá trình ra quyết định là yếu tố cần thiết để có những phản biện xã hội kịp thời đối với hoạt động của DNNN.

Tăng cường tính hiệu quả trong hoạt động kinh doanh và đổi mới cạnh tranh của DNNN là yêu cầu đặt ra khi áp dụng và thực thi CTTL. Nâng cao hiệu quả kinh doanh và cạnh tranh của DNNN sẽ góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững, nâng cao phúc lợi cho người tiêu dùng.

Do CTTL là một vấn đề mới mẻ đối với không chỉ đối với các cơ quan có thẩm quyền liên quan đến cạnh tranh mà còn cả hầu hết các doanh nghiệp tham gia trên thị trường và đặc biệt là DNNN. Điều này có thể cản trở quá trình tiếp cận, nghiên cứu và hoạch định chính sách CTTL. Bởi vậy, CTTL cần phải được phổ biến, nhấn mạnh như những mục tiêu trọng điểm trong việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Tài liệu tham khảo

1. Dennis, Allen/Shepherd, Ben (2007), *Trade costs, barriers to entry, and export di-versification in developing countries,* The World Bank (UK), re-trieved from: http://www.etsg.org/ETSG2007/papers/shepherd.pdf.
2. Hilmer, Frederick C (1993), *National Competition Review*, Australian Government Publishing Service - Canberra, từ địa chỉ: http://ncp.ncc.gov.au/docs/National%20Competition%20Policy%20Review%20report,%20The%20Hilmer%20Report,%20August%201993.pdf.
3. OECD (2012a), *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, OECD Publishing.

4. OECD (2012b), *Competitive Neutrality: A compendium of OECD recommendations, guidelines and best practices,* OECD Publishing.
5. Hollander, Robyn (2006), "National Competition Policy, regulatory reform and Australian federalism: Research and evaluation", *Australian Journal of Public Administration*, 65(2): 33–47.
6. Rosenau, Henning/Tang Van Nghia (2014), *Economic Competition Regime: Raising Issues and Lessons from Germany,* Nxb Nomos Baden-Baden 2014 (CHLB Đức).
7. Linh Trang (2016), "Cú *tuýt còi* dành cho MobiFone", *Thời báo kinh tế Sài Gòn*, Số 33, tháng 8/2016.