

-----

**CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH QUỐC GIA  
TRONG MỘT NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG:  
NHÌN TỪ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ**

**MỤC LỤC**

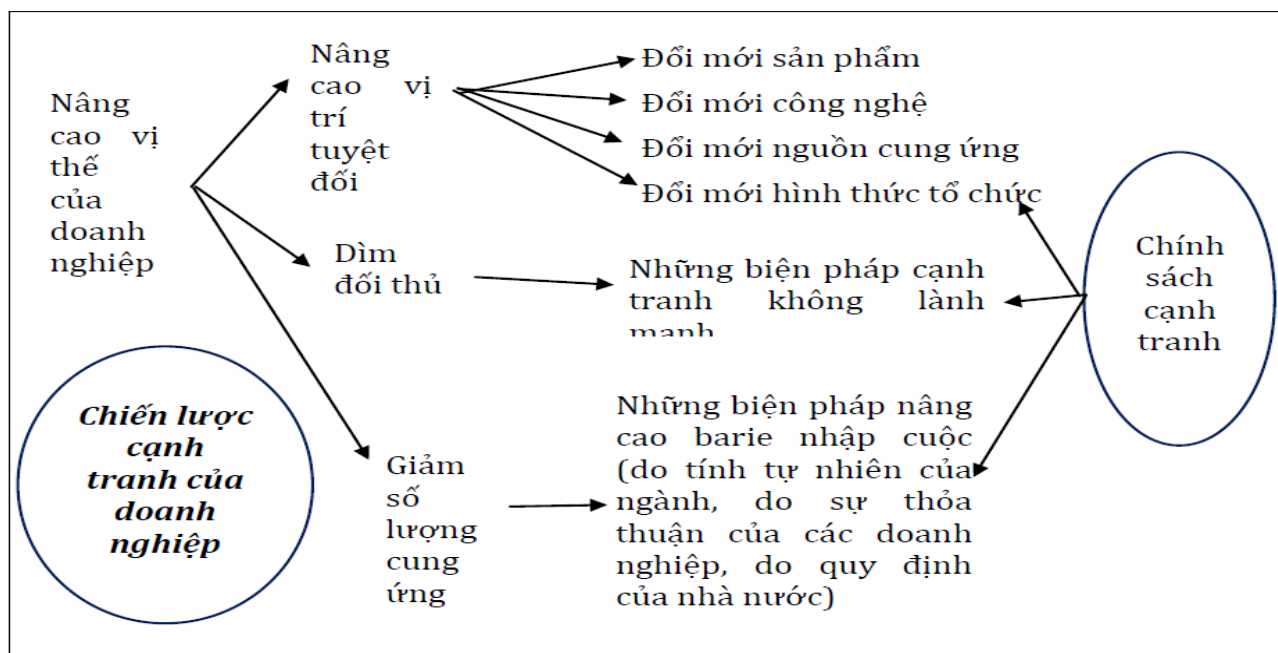
1. Chính sách cạnh tranh: Quan niệm và mục tiêu.....	2
2. Những biện pháp nâng cao vị thế của doanh nghiệp trên thị trường.....	3
3. Chính sách cạnh tranh quốc gia trong một nền kinh tế thị trường.....	5
3.1. Một là, hạn chế các hành vi phản cạnh tranh của doanh nghiệp.....	6
3.2. Hai là, rà soát loại bỏ hoặc sửa đổi các quy định có khả năng hạn chế cạnh tranh, đặc biệt thực hiện cải cách gia nhập thị trường và các quy định về điều kiện kinh doanh và ngành nghề kinh doanh có điều kiện.....	8
3.3. Ba là, thực hiện cải cách các ngành độc quyền nhà nước thúc đẩy cạnh tranh.....	10
3.4. Bốn là, tạo điều kiện thuận lợi cho các bên thứ ba quyền tiếp cận một số hạ tầng cốt lõi đối với cạnh tranh.....	12
3.5. Năm là, hạn chế các hành vi tạo giá độc quyền hay kiểm soát hiệu quả các hành vi định giá độc quyền.....	13
3.6. Sáu là, đảm bảo “cạnh tranh trung lập” (cạnh tranh công bằng, bình đẳng) giữa doanh nghiệp có vốn nhà nước và các doanh nghiệp khác.....	13
4. Điều kiện thực thi chính sách cạnh tranh hiệu quả.....	15

## **1. Chính sách cạnh tranh: Quan niệm và mục tiêu**

Trong nền kinh tế thị trường, cạnh tranh mà một trong những đặc trưng cơ bản và là động lực phát triển. Cạnh tranh góp phần điều chỉnh quan hệ cung - cầu trên thị trường; hướng việc sử dụng các nhân tố sản xuất vào những nơi có hiệu quả nhất, làm giảm tổng giá thành của sản xuất xã hội; tạo môi trường thuận lợi để sản xuất thích ứng với sự biến động của cầu và công nghệ sản xuất, là động lực thúc đẩy đổi mới, sáng tạo, buộc các chủ thể kinh doanh luôn quan tâm đến cải tiến công nghệ, trang bị sản xuất và phương thức quản lý nhằm nâng cao chất lượng sản phẩm, hạ giá thành và trên cơ sở đó, hạ giá bán của hàng hóa,... Cạnh tranh thúc đẩy doanh nghiệp nâng cao hiệu quả; phát triển sản phẩm mới và buộc doanh nghiệp phải nhạy cảm trước các hoàn cảnh, điều kiện thay đổi. Cạnh tranh tạo nên dư địa, tiềm năng cho giảm giá, đem lại nhiều lựa chọn hơn cho người tiêu dùng, mang lại hiệu quả cao hơn, tăng trưởng cao hơn, nhiều cơ hội việc làm hơn cho nền kinh tế.

Tuy nhiên, hầu hết các doanh nghiệp đều hướng tới mục tiêu giành vị thế cao trên thị trường để sau đó có thể sử dụng vị thế có lợi này khai thác tối đa lợi nhuận trong một thời gian dài. Các doanh nghiệp có thể sử dụng một số biện pháp khác nhau để nâng cao vị thế của mình trên thị trường, trong đó có những biện pháp tác động tiêu cực đến thị trường và xã hội. Nhà nước phải có nhiệm vụ bảo vệ lợi ích tổng thể toàn xã hội (đảm bảo quyền tự do lựa chọn của người tiêu dùng và quyền tự do kinh doanh của các nhà đầu tư); tạo ra và đảm bảo một môi trường cạnh tranh tích cực, không cho phép các hành vi hạn chế cạnh tranh hoặc cạnh tranh không lành mạnh trên thị trường; bảo vệ các tác động tích cực của cạnh tranh và hạn chế các tác động tiêu cực. Tổng thể các biện pháp này chính là chính sách cạnh tranh của Nhà nước.

## 2. Những biện pháp nâng cao vị thế của doanh nghiệp trên thị trường



Nguồn: Lê Viết Thái và cộng sự (2000)

Trong một thời gian dài, chính sách cạnh tranh được hiểu là pháp luật giải quyết những hành vi phản cạnh tranh của các doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong vài thập kỷ gần đây, chính sách cạnh tranh được hiểu theo nghĩa rộng hơn, bao gồm tất cả các luật và các hành động chính sách có ảnh hưởng tới vai trò của cạnh tranh trong nền kinh tế. Thực tế, việc áp dụng pháp luật cạnh tranh (Luật Cạnh tranh) không đủ để đảm bảo tính cạnh tranh trong nền kinh tế khi hàng loạt những hạn chế cạnh tranh lại phát sinh ngay từ các quy định của chính phủ, cơ quan nhà nước hay từ sở hữu nhà nước. Như vậy, chính sách cạnh tranh được hiểu là tất cả những biện pháp của nhà nước để cạnh tranh được tồn tại như một công cụ điều tiết của kinh tế thị trường. Chính sách cạnh tranh là yếu tố cơ bản của chính sách kinh tế của một quốc gia.

Mỗi nước đặt ra cho chính sách cạnh tranh những mục tiêu khác nhau<sup>1</sup>. Tuy nhiên, về tổng thể, hiệu quả là mục tiêu cơ bản của chính sách cạnh tranh, đặc biệt là hiệu quả kinh tế, để đạt được mục tiêu cuối cùng là nâng cao phúc lợi xã hội.

Theo David Havyatt (2017), để đạt được hiệu quả kinh tế, đòi hỏi phải đảm bảo hiệu quả kỹ thuật (*technical or productive efficiency*), hiệu quả phân bổ (*allocative efficiency*) và hiệu quả động năng (*dynamic efficiency*), trong đó:

*Hiệu quả kỹ thuật* đạt được khi mỗi doanh nghiệp sản xuất sản phẩm hay dịch vụ và cung ứng cho người tiêu dùng với mức chi phí thấp nhất. Cạnh tranh có thể giúp nâng cao hiệu quả kỹ thuật bằng việc thúc đẩy cải tiến quản lý, cải tiến quy trình công việc và cải tiến việc sử dụng các nhân tố đầu vào sản xuất.

*Hiệu quả phân bổ* đạt được khi nguồn lực được sử dụng để sản xuất một số sản phẩm và dịch vụ được phân bổ vào nơi sử dụng tạo ra giá trị cao nhất, tức là những nơi tạo ra ích lợi lớn nhất trên một đơn vị chi phí. Cạnh tranh giúp nâng cao hiệu quả phân bổ vì các doanh nghiệp sử dụng một nguồn lực nhất định hiệu quả hơn sẽ có khả năng cạnh tranh và tiếp cận được các nguồn lực đó; các doanh nghiệp khác không đạt được mức sinh lợi tương tự chắc chắn sẽ bị loại ra khỏi cuộc cạnh tranh tìm kiếm nguồn lực.

*Hiệu quả động năng* thể hiện yêu cầu đối với các ngành thực hiện những thay đổi kịp thời về công nghệ và sản phẩm để đáp ứng phù hợp với những thay đổi về sở thích của người tiêu dùng và thay đổi về cơ hội sản xuất. Dưới áp lực của cạnh tranh trên thị trường buộc doanh nghiệp phải thúc đẩy thực hiện nghiên cứu và phát triển, tác động đến đổi mới sáng tạo trong thiết kế sản phẩm, đổi mới cơ cấu quản lý và chiến lược; tạo ra các sản phẩm và công nghệ sản xuất mới.

1 Chính sách cạnh tranh của Mỹ có ba mục tiêu: tăng phúc lợi cho người tiêu dùng, bảo vệ tự do cạnh tranh và tăng hiệu quả kinh tế. Ở một số nước khác, mục tiêu của chính sách cạnh tranh lại nhấn mạnh đến đổi mới và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Ở Úc, mục tiêu của chính sách cạnh tranh là: làm cho thị trường hoạt động vì lợi ích dài hạn của người tiêu dùng; khuyến khích sự sáng tạo, khởi nghiệp và gia nhập thị trường của các chủ thể mới; thúc đẩy đầu tư và sử dụng có hiệu quả các kết cấu hạ tầng và nguồn tài nguyên thiên nhiên;... (Ian Harper và cộng sự (2015))

Hiệu quả kinh tế đóng vai trò chủ yếu trong việc nâng cao phúc lợi xã hội; bởi vì, có hiệu quả kinh tế sẽ góp phần làm gia tăng cơ sở sản xuất kinh doanh; theo đó, mang lại lợi tức cao hơn cho người sản xuất và tiền lương cao hơn cho người lao động. Hiệu quả kinh tế cũng giúp đảm bảo cung ứng các sản phẩm mới tốt hơn sản phẩm hiện có với chi phí thấp hơn. Cạnh tranh cũng thúc đẩy đổi mới và sáng tạo, nhờ đó, giúp tạo ra các ngành nghề mới.

Có được hiệu quả kinh tế cao cũng giúp các doanh nghiệp có khả năng điều chỉnh tốt hơn trước các biến động từ bên ngoài, kể cả các biến động bất ngờ. Điều đó làm cho nền kinh tế trở nên mạnh mẽ và có sức chịu đựng tốt hơn; và có năng lực điều chỉnh tốt hơn trước những thay đổi trong nền kinh tế thế giới.

### **3. Chính sách cạnh tranh quốc gia trong một nền kinh tế thị trường**

Để một quốc gia thịnh vượng, duy trì và cải thiện mức sống và tạo cơ hội phát triển cho người dân, thì chỉ duy nhất một con đường là liên tục cải thiện, nâng cao năng suất và năng lực cạnh tranh quốc tế. Muốn vậy, thì tất cả các tổ chức, doanh nghiệp, bất luận thuộc thành phần kinh tế hay sở hữu nào đều phải trở nên hiệu quả hơn, đổi mới sáng tạo hơn và linh hoạt hơn.

Để đạt được những mục đích trên đòi hỏi phải có chính sách cạnh tranh quốc gia hiệu quả. Chính sách cạnh tranh quốc gia là hệ thống những chính sách, biện pháp để thực hiện cải cách nền kinh tế nhằm đảm bảo môi trường đầu tư kinh doanh cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng.

Về nội dung, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế<sup>2</sup> cho thấy, về cơ bản, chính sách cạnh tranh quốc gia được xây dựng dựa trên 6 nội dung cải cách chính, gồm: (i) Hạn chế các hành vi phản cạnh tranh của các doanh nghiệp; (ii) Cải cách gia nhập thị trường và các quy định về điều kiện kinh doanh và ngành nghề kinh doanh có điều kiện (hay loại bỏ hoặc sửa đổi các quy định

---

<sup>2</sup> Đặc biệt kinh nghiệm của Úc với rà soát của GS Frederick G Hilmer và cộng sự (1993). Rà soát và đề xuất của Hilmer đã được Chính phủ Úc cụ thể hóa và ban hành Chính sách cạnh tranh quốc gia năm 1995. Những đặc điểm của kinh tế Úc thời điểm đó khá phù hợp với thực trạng Việt Nam hiện nay.

có khả năng hạn chế cạnh tranh); (iii) Cải cách các ngành độc quyền nhà nước thúc đẩy cạnh tranh; (iv) Tạo điều kiện thuận lợi cho các bên thứ ba quyền tiếp cận một số hạ tầng (facilities) cốt lõi đối với cạnh tranh; (v) Hạn chế các hành vi tạo ra giá độc quyền; và (vi) Đảm bảo “cạnh tranh trung lập” (cạnh tranh công bằng, bình đẳng) giữa doanh nghiệp có vốn nhà nước và doanh nghiệp khác. Nội dung cụ thể như sau:

### **3.1. Một là, hạn chế các hành vi phản cạnh tranh của doanh nghiệp.**

Mọi nền kinh tế thị trường hiện đại đều phải thiết lập những nguyên tắc để đảm bảo quá trình cạnh tranh không bị hủy hoại bởi bất kỳ hành vi phản cạnh tranh nào của các doanh nghiệp, dù là nhóm hay từng doanh nghiệp riêng lẻ. Chính sách cạnh tranh quốc gia cần điều chỉnh và giảm thiểu hành vi phản cạnh tranh của các doanh nghiệp. Các hành vi phản cạnh tranh của doanh nghiệp gồm:

- Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh là thỏa thuận giữa các bên dưới mọi hình thức gây tác động hoặc có khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh. Đây là một trong những vấn đề trọng tâm của pháp luật cạnh tranh. Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bao gồm thỏa thuận ấn định giá hàng hoá, dịch vụ một cách trực tiếp hoặc gián tiếp; thỏa thuận phân chia khách hàng, phân chia thị trường tiêu thụ, nguồn cung cấp hàng hoá, cung ứng dịch vụ; thỏa thuận hạn chế hoặc kiểm soát số lượng, khối lượng sản xuất, mua, bán hàng hoá, cung ứng dịch vụ; thỏa thuận thông đồng trong đấu thầu để một hoặc các bên của thỏa thuận thắng thầu trong việc cung cấp hàng hoá, cung ứng dịch vụ; thỏa thuận ngăn cản, kìm hãm, không cho doanh nghiệp khác tham gia thị trường hoặc phát triển kinh doanh; thỏa thuận loại bỏ khỏi thị trường những doanh nghiệp không phải là các bên của thỏa thuận; thỏa thuận hạn chế phát triển kỹ thuật, công nghệ, hạn chế đầu tư; thỏa thuận áp đặt hoặc ấn định điều kiện ký kết hợp đồng mua, bán hàng hoá, dịch vụ cho doanh nghiệp khác hoặc thỏa thuận buộc doanh nghiệp khác chấp nhận các nghĩa vụ không liên quan trực tiếp đến đối tượng của hợp đồng; thỏa thuận không giao dịch với

các bên không tham gia thoả thuận; và thoả thuận hạn chế thị trường tiêu thụ sản phẩm, nguồn cung cấp hàng hoá, cung ứng dịch vụ của các bên không tham gia thoả thuận.

Có thể chia thoả thuận hạn chế cạnh tranh thành thoả thuận theo chiều ngang và thoả thuận theo chiều dọc.

Thoả thuận theo chiều ngang là thoả thuận giữa các doanh nghiệp cạnh tranh với nhau. Có nhiều loại thoả thuận theo chiều ngang như thoả thuận ấn định giá, thoả thuận tẩy chay, hạn chế sản lượng, phân chia thị trường,... Pháp luật cạnh tranh trên thế giới xem các thoả thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang là đối tượng cần bị trừng phạt nghiêm khắc.

Thoả thuận theo chiều dọc là thoả thuận giữa các doanh nghiệp đang hoạt động ở các khâu, cấp khác nhau trong chuỗi sản xuất/ quy trình sản xuất kinh doanh. Các thoả thuận này có thể gây hại đến môi trường cạnh tranh. Tuy nhiên, mức độ gây ảnh hưởng đến cạnh tranh của các thoả thuận dọc ít hơn các thoả thuận ngang.

- Lạm dụng sức mạnh thị trường, lạm dụng vị thế thống lĩnh, vị thế độc quyền cũng là những hành vi trừng phạt của pháp luật cạnh tranh trên thế giới. Hành vi này được thực hiện bởi một doanh nghiệp độc quyền hoặc một doanh nghiệp thống lĩnh có sức mạnh thị trường đáng kể để họ có thể hành xử như một doanh nghiệp độc quyền.

- Tập trung kinh tế (mua bán, sáp nhập và hợp nhất,...) giữa các doanh nghiệp nhằm tạo vị thế độc quyền, thống lĩnh thị trường có khả năng gây hại cho quá trình cạnh tranh. Hệ thống pháp luật cạnh tranh trên thế giới quy định đòi hỏi cơ quan cạnh tranh phải đánh giá tác động của các vụ tập trung kinh tế đến quá trình cạnh tranh. Chính vì vậy, có những vụ việc tập trung kinh tế không thể hoàn thành cho đến khi có sự chấp thuận từ phía cơ quan cạnh tranh.

- Hành vi phân biệt đối xử về giá giữa các khách hàng, hành vi cạnh tranh không lành mạnh cũng được xác định để hạn chế.

Nguyên tắc được xác định khi xem xét các hành vi phản cạnh tranh của doanh nghiệp và giảm thiểu các trường hợp được miễn trừ, đó là: (i) không một chủ thể nào trên thị trường được thực hiện các hành vi phản cạnh tranh chống lại lợi ích cộng đồng; (ii) nguyên tắc thị trường phổ quát và thống nhất phải được áp dụng cho mọi chủ thể tham gia thị trường không phân biệt hình thức sở hữu; (iii) những hành vi có tiềm năng phản cạnh tranh cần được xem xét, đánh giá cụ thể, đặc biệt là những tác động đến cộng đồng.

### ***3.2. Hai là, rà soát loại bỏ hoặc sửa đổi các quy định có khả năng hạn chế cạnh tranh, đặc biệt thực hiện cải cách gia nhập thị trường và các quy định về điều kiện kinh doanh và ngành nghề kinh doanh có điều kiện***

Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy, trở ngại lớn đối với cạnh tranh ở nhiều ngành, lĩnh vực của nền kinh tế xuất phát chính từ các quy định của chính phủ, của các cơ quan nhà nước tạo ra hoặc thông qua sở hữu nhà nước như độc quyền chính sách hay độc quyền hành chính trong việc cung ứng các tiện ích công, giấy phép, điều kiện kinh doanh,...

Để rà soát các quy định có khả năng hạn chế cạnh tranh, OECD (2011) đã đưa danh mục đánh giá tác động đến cạnh tranh của các chính sách (competition checklist). Theo đó, OECD khuyến nghị bốn nhóm câu hỏi lớn cần được trả lời khi rà soát hệ thống các quy định, đó là:

Nhóm 1: Quy định có làm hạn chế số lượng hoặc quy mô của nhà cung cấp trên thị trường hay không? Trong đó, các khía cạnh sau đây có thể được xem xét:

- (i) Quy định có trao đặc quyền (thương mại, khai thác, cung ứng, sản xuất,...) cho một nhà cung cấp nào đó không?
- (ii) Quy định có tạo thành giấy phép hay điều kiện hoạt động không?
- (iii) Quy định có hạn chế khả năng của một số loại hình nhà cung cấp để cung cấp hàng hóa hay dịch vụ không?



- (iv) Quy định có làm tăng đáng kể chi phí cho một nhà cung cấp gia nhập hoặc rút khỏi thị trường không?
- (v) Quy định có tạo ra những rào cản về địa lý làm hạn chế sự luân chuyển hàng hóa, dịch vụ, vốn và lao động đối với đơn vị cung cấp hàng hóa hoặc dịch vụ không?

Nhóm 2: Quy định có làm hạn chế khả năng cạnh tranh của nhà cung cấp không? Trong đó, các khía cạnh sau đây có thể được xem xét:

- (i) Quy định có hạn chế khả năng người bán thiết lập giá cho hàng hóa, dịch vụ?
- (ii) Quy định có hạn chế quyền tự do của người cung cấp trong việc quảng cáo hàng hóa, dịch vụ?
- (iii) Quy định có thiết lập chuẩn mực chất lượng sản phẩm tạo lợi thế cho một số nhà cung cấp so với các nhà cung cấp khác?
- (iv) Quy định có làm tăng chi phí sản xuất đối với một số nhà cung cấp so với các nhà cung cấp khác (đặc biệt đối xử khác nhau giữa nhà cung cấp hiện tại với các nhà cung cấp mới)?

Nhóm 3: Liệu quy định có làm giảm động lực cạnh tranh của các nhà cung ứng? Trong đó, các khía cạnh sau đây có thể được xem xét:

- (i) Quy định có tạo ra chế độ tự quản lý (self-regulation) hoặc cùng quản lý (co-regulation) không?
- (ii) Quy định có yêu cầu hay khuyến khích công khai các thông tin về sản lượng, giá, doanh thu, chi phí của nhà cung cấp hay không?
- (iii) Quy định có miễn trừ các hoạt động của một ngành hoặc một nhóm nhà cung cấp cụ thể từ vận hành của luật cạnh tranh chung?

Nhóm 4: Liệu quy định có hạn chế cơ hội cũng như thông tin sẵn có đối với người tiêu dùng? Trong đó, các khía cạnh sau đây có thể được xem xét:

- (i) Quy định có hạn chế khả năng người tiêu dùng lựa chọn hàng hóa, dịch vụ từ nhà cung cấp nào hay không?
- (ii) Quy định có giảm khả năng di chuyển của khách hàng giữa các nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ bằng cách tăng chi phí rõ ràng hoặc tiềm ẩn khi thay đổi nhà cung cấp hay không?
- (iii) Quy định có thay đổi về cơ bản các thông tin yêu cầu của người mua để mua sắm hiệu quả?

### ***3.3. Ba là, thực hiện cải cách các ngành độc quyền nhà nước thúc đẩy cạnh tranh***

Trọng tâm chính của chính sách cạnh tranh trong trụ cột này là xóa bỏ quyền lực thị trường quá mức của các độc quyền nhà nước, cản trở cạnh tranh hiệu quả trên thị trường.

Việc loại bỏ các quy định hạn chế cạnh tranh (nội dung 2) có thể chưa cần thiết và chưa đủ để thúc đẩy cạnh tranh hiệu quả khi ngành, lĩnh vực đó vẫn duy trì độc quyền nhà nước. Nghiên cứu của OECD chỉ ra tầm quan trọng của việc thay đổi cơ cấu ngành, tạo thị trường cạnh tranh để đảm bảo hiệu quả. Hay nói cách khác, phải có chính sách điều tiết phù hợp để cải cách và thúc đẩy cạnh tranh trong các ngành độc quyền nhà nước.

Nghiên cứu kinh nghiệm của các nước, đặc biệt là kinh nghiệm của Úc và New Zealand cho thấy, có ba hình thức cơ bản để cải cách các ngành độc quyền nhà nước, gồm:

- (i) Tách chức năng quản lý/ chức năng chính sách ra khỏi chức năng thương mại trong doanh nghiệp độc quyền nhà nước nhằm hạn chế các xung đột lợi ích tiềm năng khi doanh nghiệp đóng vai trò kép và hạn chế các cơ hội để doanh nghiệp lợi nhà nước lợi dụng các quy định, tiêu chuẩn làm nản lòng

các đối thủ cạnh tranh hiện tại hoặc tiềm năng trong thị trường. Tuy nhiên, kinh nghiệm cũng cho thấy, trong trường hợp chức năng quản lý hay chức năng chính sách được thực hiện bởi một cơ quan chính phủ vẫn cần phải xem xét tiềm năng xảy ra xung đột lợi ích;

(ii) Tách hoạt động có tính cạnh tranh ra khỏi các hoạt động độc quyền tự nhiên (trong các ngành công nghiệp mạng như đường sắt, điện, viễn thông, nước,...) để tránh trợ cấp chéo khi doanh nghiệp sử dụng lợi nhuận độc quyền thực hiện trên thị trường độc quyền cho các hoạt động không có lợi cho thị trường cạnh tranh, từ đó tác động và gây ảnh hưởng tiêu cực lên các đối thủ cạnh tranh, hạn chế gia nhập thị trường của các chủ thể mới. Bên cạnh đó, nếu không tách biệt, có thể nảy sinh khi việc tiếp cận các yếu tố độc quyền tự nhiên là cần thiết để cạnh tranh có hiệu quả. Ví dụ, cạnh tranh có hiệu quả trong sản xuất điện đòi hỏi phải được tiếp cận lưới điện truyền tải. Trong trường hợp này, việc tích hợp yếu tố độc quyền tự nhiên (lưới truyền tải) và hoạt động cạnh tranh tiềm năng (phát điện) làm tăng mối quan ngại rằng việc kiểm soát tiếp cận vào các yếu tố độc quyền có thể bị lạm dụng để bóp nghẹt hoặc ngăn chặn cạnh tranh trong khu vực có khả năng cạnh tranh. Ngay cả khi sự tiếp cận không thực sự bị lạm dụng, nguy cơ dẫn đến các hành vi như vậy cũng có thể ngăn cản việc gia nhập thị trường, hoặc hạn chế khả năng cạnh tranh.

Có hai lựa chọn để giải quyết mối những quan ngại này: (i) Yếu tố độc quyền tự nhiên có thể được tách ra khỏi các yếu tố có khả năng cạnh tranh; (ii) Nếu cấu trúc này được giữ lại nguyên vẹn, phải có những quy định nghiêm khắc hơn kiểm soát tình trạng trợ cấp chéo, và khả năng tiếp cận vào các yếu tố độc quyền tự nhiên của các doanh nghiệp trong thị trường.

(iii) Tách biệt các hoạt động có khả năng cạnh tranh trong một chủ thể độc quyền nhà nước thành một số doanh nghiệp độc lập nhằm giảm bớt sức mạnh thị trường quá lớn của doanh nghiệp hiện tại, tạo điều kiện gia nhập thị trường của các chủ thể mới cũng như thúc đẩy tính cạnh tranh.

Trong trường hợp khi chính phủ có ý định chuyển đổi sở hữu hoàn toàn (tư nhân hóa) một doanh nghiệp độc quyền nhà nước, kinh nghiệm quốc tế cũng lưu ý rằng, cần tiến hành tổ chức lại các hoạt động có khả năng cạnh tranh để giảm nguy cơ sự độc quyền mới do sở hữu tư nhân sau tư nhân hóa. Thực tế, trong nhiều trường hợp, việc thiết lập một cấu trúc ngành mang tính cạnh tranh cao hơn được coi như trọng tâm của quá trình cải cách.

### **3.4. Bốn là, tạo điều kiện thuận lợi cho các bên thứ ba quyền tiếp cận một số hạ tầng cốt lõi đối với cạnh tranh**

Trong một số ngành, lĩnh vực như điện, viễn thông, hàng không, đường sắt,... để thúc đẩy cạnh tranh đòi hỏi các bên thứ ba phải có quyền tiếp cận các hạ tầng cốt lõi như mạng truyền tải điện, mạng viễn thông, sân bay,... Việc tiếp cận hạ tầng cốt lõi, một mặt, có thể giúp thúc đẩy cạnh tranh có hiệu quả tại các thị trường thượng nguồn (*upstream*) và hạ nguồn (*downstream*)<sup>3</sup>; mặt khác, nâng cao hiệu quả vận hành, sử dụng và đầu tư đối với các hạ tầng thiết yếu có tính độc quyền tự nhiên.

Ví dụ, cạnh tranh có hiệu quả trong sản xuất điện đòi hỏi phải được tiếp cận lưới điện truyền tải. Trong trường hợp này, việc tích hợp yếu tố độc quyền tự nhiên (lưới truyền tải) và hoạt động cạnh tranh tiềm năng (phát điện) làm tăng mối quan ngại rằng việc kiểm soát tiếp cận vào các yếu tố độc quyền có thể bị lạm dụng để bóp nghẹt hoặc ngăn chặn cạnh tranh trong khu vực có khả năng cạnh tranh. Ngay cả khi sự tiếp cận không thực sự bị lạm dụng, nguy cơ dẫn đến các hành vi như vậy cũng có thể ngăn cản việc gia nhập thị trường, hoặc hạn chế khả năng cạnh tranh.

Kinh nghiệm các nước cho thấy, việc trao quyền tiếp cận một cách công bằng và hợp lý cho các bên thứ ba đối với các hạ tầng cốt lõi như lưới điện, đường sắt, sân bay và mạng viễn thông,... là đóng vai trò quan trọng để tạo sự cạnh tranh có hiệu quả. Tuy nhiên, lưu ý rằng, ngay cả khi các bên thứ ba có quyền tiếp cận về mặt kỹ thuật, sự mất cân bằng về quyền thương

---

<sup>3</sup> Bởi vì sẽ không hiệu quả nếu như thiết lập một hệ thống tương tự và các điều khoản về sức mạnh thị trường “chuẩn” (“*standard market power*”) được xem là không đủ để đối phó với độc quyền tự nhiên

lượng giữa chủ sở hữu cơ sở hạ tầng và người sử dụng bên thứ ba có thể ảnh hưởng đến các điều khoản và chi phí tiếp cận thậm chí trở thành rào cản ra nhập thị trường cho các đối thủ cạnh tranh mới. Chính vì vậy, việc tiếp cận "hạ tầng cốt lõi" cần được xác định bởi chính sách cạnh tranh quốc gia theo một chế độ pháp lý tạo ra quyền tiếp cận trong các trường hợp được quy định.

### **3.5. Năm là, hạn chế các hành vi tạo giá độc quyền hay kiểm soát hiệu quả các hành vi định giá độc quyền**

Trong nền kinh tế thị trường cạnh tranh, việc đưa mức giá trên tổng chi phí trung bình dài hạn sẽ không thể kéo dài trong thời hạn nhất định do lợi nhuận thu được sẽ thu hút nhiều chủ thể mới tham gia vào thị trường và người tiêu dùng được lựa chọn giữa các nhà cung cấp hoặc các mặt hàng thay thế. Tuy nhiên, khi cạnh tranh hiệu quả không tồn tại, như trong trường hợp doanh nghiệp được độc quyền chính sách hoặc thị trường cạnh tranh yếu, doanh nghiệp có thể đưa ra mức giá cao. Hay nói cách khác, trong điều kiện tồn tại độc quyền, giá của sản phẩm, dịch vụ do nhà độc quyền định đoạt và thường cao hơn mức giá trong thị trường cạnh tranh thông thường. Việc "định giá độc quyền" như vậy có thể gây thiệt hại cho người tiêu dùng và cả cộng đồng. Chính vì vậy, chính sách cạnh tranh phải bao gồm các giải pháp nhằm tăng áp lực cạnh tranh hoặc phải giám sát, kiểm soát hành vi định giá một cách thận trọng.

Để kiểm soát hành vi định giá độc quyền, chính sách cạnh tranh quốc gia cần bao gồm một cơ chế giám sát giá cả; theo đó, yêu cầu doanh nghiệp nghi vấn có hành vi định giá độc quyền phải cung cấp dữ liệu chi phí và giá cả cụ thể đối với các hàng hóa, dịch vụ được kê khai theo các mốc thời gian quy định. Việc giám sát giá cả phải đảm bảo tính hợp lý, phải xem xét đến khả năng có được một tỷ suất lợi nhuận trên tài sản hợp lý cho doanh nghiệp.

### **3.6. Sáu là, đảm bảo “cạnh tranh trung lập” (cạnh tranh công bằng, bình đẳng) giữa doanh nghiệp có vốn nhà nước và các doanh nghiệp khác.**

Mục tiêu của chính sách cạnh tranh trung lập là loại bỏ sự méo mó trong phân bổ nguồn lực phát sinh từ việc nhà nước sở hữu doanh nghiệp hoạt động trong các ngành, lĩnh vực có tính cạnh tranh và khuyến khích sự cạnh tranh công bằng, bình đẳng trong việc cung ứng các hàng hóa và dịch vụ. Hay nói cách khác, nhà nước phải duy trì một môi trường cạnh tranh công bằng và bình đẳng cho mọi chủ thể tham gia thị trường. Muốn vậy, pháp luật hay thể chế phải thiết lập “sân chơi bình đẳng”, không tạo lợi thế hay bất lợi cho một loại hình doanh nghiệp nào dù doanh nghiệp đó thuộc sở hữu tư nhân hay sở hữu nhà nước. Như vậy, hệ thống pháp luật phải quy định chung cho các doanh nghiệp, không phân biệt nguồn gốc sở hữu, không tạo ra những trường hợp miễn trừ hoặc ưu ái ngoại lệ cho doanh nghiệp nhà nước.

Sự cạnh tranh “không công bằng” của các DNNN có thể có hiệu quả kinh tế đáng kể. Điều này là nhờ quyết định về giá của các DNNN không phản ánh đầy đủ chi phí sản xuất thực tế hoặc chi phí kinh doanh khác mà đối thủ cạnh tranh trong khu vực tư nhân chịu. Đây là kết quả của việc thiếu áp lực từ thị trường, chẳng hạn như việc yêu cầu các công ty phải có lãi suất thương mại và phải trả cổ tức cho các cổ đông hoặc các quy định về quy hoạch đặc biệt. Những lợi thế này có thể giúp DNNN hạn chế các đối thủ cạnh tranh trong khu vực tư nhân và tạo ra một rào cản hiệu quả đối với việc ra nhập thị trường của các đối thủ tiềm năng.

Nếu người tiêu dùng chọn mua từ nhà cung cấp thuộc sở hữu nhà nước với giá thấp hơn thì quyết định sản xuất và đầu tư của doanh nghiệp đó và các đối thủ cạnh tranh thực tế và tiềm năng sẽ bị ảnh hưởng. Nếu DNNN không phải là nhà sản xuất có chi phí tương đối thấp nhất thì việc phân bổ nguồn lực sản xuất của DNNN này là không hiệu quả. Do đó, việc loại bỏ những lợi thế phải tạo được động lực nâng cao hiệu quả kinh tế và đảm bảo các nguồn lực được phân bổ hiệu quả nhất.

Theo kinh nghiệm quốc tế, Chính phủ vẫn cần doanh nghiệp nhà nước để thực hiện nhiều chức năng xã hội và kinh tế. Tuy nhiên, khi doanh nghiệp nhà nước tham gia hoạt động kinh tế, cần phải đảm bảo doanh nghiệp nhà nước không được có lợi thế hơn so với các doanh nghiệp chỉ vì có sở hữu nhà nước. Kinh nghiệm cũng cho thấy Nhà nước cần duy trì sự trung lập của mình bằng cách biện pháp<sup>4</sup>:

- Trung lập về thuế: Doanh nghiệp nhà nước phải tuân thủ các nghĩa vụ về thuế như các doanh nghiệp ngoài nhà nước.

- Trung lập về nợ: Doanh nghiệp nhà nước chịu trách nhiệm về các khoản nợ của mình giống như các doanh nghiệp khác. Điều này có nghĩa nếu doanh nghiệp nhà nước không trả được nợ họ sẽ bị tuyên bố vỡ nợ và phá sản.

- Trung lập về quản lý (điều tiết): các doanh nghiệp nhà nước phải tuân thủ các quy định về điều tiết, quản lý như các doanh nghiệp ngoài nhà nước.

- Lợi nhuận: doanh nghiệp nhà nước phải đạt được mức lợi nhuận giống như các doanh nghiệp ngoài nhà nước cùng lĩnh vực, có điều kiện kinh doanh tương tự. Nếu doanh nghiệp nhà nước không đạt được mức lợi nhuận trung bình của thị trường và thị trường có doanh nghiệp khác hoạt động, không có lý do để duy trì doanh nghiệp nhà nước trên thị trường đó.

- Tính đầy đủ chi phí: Nếu doanh nghiệp nhà nước có nhiều mảng hoạt động, cần tách các mảng hoạt động và tính đầy đủ chi phí cho từng mảng hoạt động, không được dùng hoạt động công ích để trợ cấp cho hoạt động thương mại. Doanh nghiệp nhà nước hoặc doanh nghiệp tư nhân có thể được giao nhiệm vụ công ích nhưng chi phí cho nhiệm vụ công ích phải được tính đầy đủ, minh bạch và được nhà nước trả riêng.

---

4Ian Harper, Peter Anderson, Su McCluskey và Michael O'Bryan OC (2015). *Competition Policy Review*. Final Report, March 2015, Commonwealth of Australia 2015.

#### **4. Điều kiện thực thi chính sách cạnh tranh hiệu quả**

Để chính sách cạnh tranh quốc gia đi vào cuộc sống, kinh nghiệm của các nước cho thấy, cần phải có bộ máy thực thi hiệu quả cũng như sự phát triển của các loại thị trường, đặc biệt là thị trường các nhân tố sản xuất.

Nghiên cứu kinh nghiệm của các nước, đặc biệt là Úc và New Zealand cho thấy, để chính sách cạnh tranh được thực thi có hiệu quả đòi hỏi phải có bộ máy thực thi có quyền lực mạnh và đóng vai trò quan trọng trong duy trì trật tự thị trường và quá trình cạnh tranh trên thị trường. Cơ quan thực thi chính sách cạnh tranh cần đảm bảo tính trung lập và đa ngành. Lãnh đạo của cơ quan phải được lựa chọn từ những người có trình độ chuyên môn sâu về lĩnh vực kinh tế và luật với nhiệm kỳ cố định. Nhân viên của cơ quan này phải được tuyển dụng từ nhiều nguồn với trình độ, kỹ năng cao để thực hiện các phân tích chính sách và cấu trúc thị trường phức tạp. Cơ quan này cũng có trách nhiệm giải trình rất cao. Định kỳ, họ phải báo cáo kết quả hoạt động của mình trước Quốc hội và công bố các báo cáo ra công chúng. Họ cũng bị kiểm toán thường xuyên. Cơ quan cạnh tranh phải được đảm bảo tính độc lập và tự quyết - nền tảng vững chắc cho cơ quan quản lý cạnh tranh thực thi pháp luật cạnh tranh một cách hiệu quả. Sự độc lập phải được đảm bảo bằng các đạo luật hình thành cơ quan này. Cơ quan này không chịu sự chỉ đạo về chuyên môn, hoạt động của bất kỳ cơ quan công quyền nào và chỉ hoạt động theo pháp luật.

Để hoạt động tốt và hiệu quả nhiệm vụ của mình, cơ quan này cũng cần hợp tác chặt chẽ với cơ quan khác của chính phủ. Cơ quan này cần trao đổi, đề xuất ý kiến để với các bộ liên quan để thay đổi pháp luật cho phù hợp với thực tiễn phát triển của nền kinh tế; góp ý về tác động cạnh tranh của các dự thảo chính sách, pháp luật để các bộ, ngành để hoàn thiện chính sách.

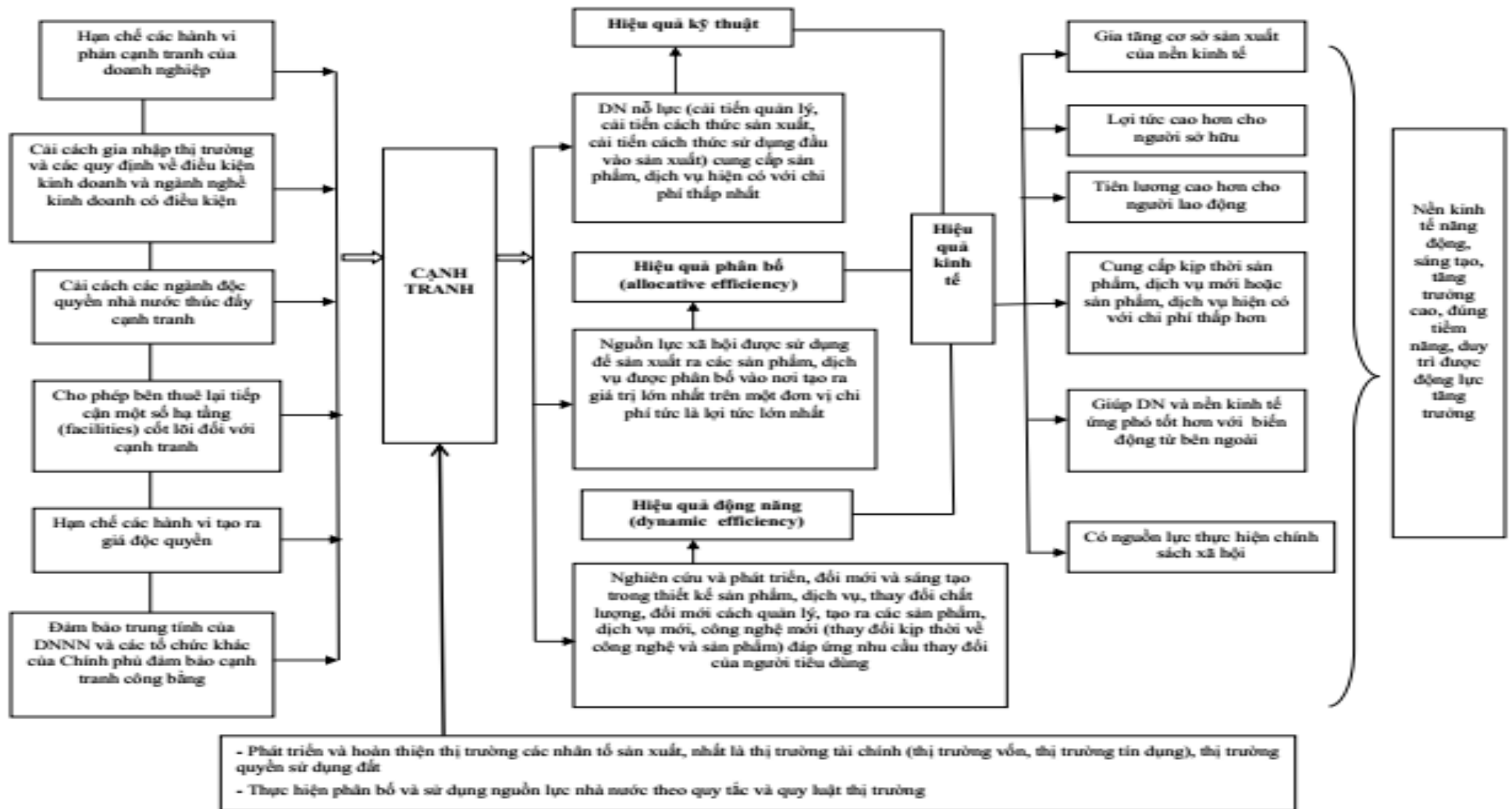
Để thúc đẩy cạnh tranh, đòi hỏi sự phát triển và hoàn thiện các loại thị trường đặc biệt là thị trường các nhân tố sản xuất, gồm thị trường tài chính (thị trường chứng khoán, thị trường tín dụng), thị trường quyền sử dụng đất,



... để đảm bảo phân bổ nguồn lực hiệu quả, theo tín hiệu thị trường, đảm bảo nguồn lực được phân bổ vào những nơi có hiệu quả cao nhất nhằm đạt được hiệu quả phân bổ.

Như vậy, kinh nghiệm quốc tế cho thấy, để xây dựng và đảm bảo quá trình cạnh tranh hiệu quả, chính sách cạnh tranh quốc gia tập trung vào các nội dung cải cách nhằm hạn chế những hành vi phản cạnh tranh của doanh nghiệp; rà soát loại bỏ những quy định hạn chế cạnh tranh; cải cách cấu trúc các ngành độc quyền nhà nước theo hướng thúc đẩy cạnh tranh; tạo điều kiện thuận lợi cho bên thứ ba tiếp cận hạ tầng cốt lõi đối với cạnh tranh; kiểm soát hành vi định giá độc quyền và đảm bảo cạnh tranh bình đẳng giữa các loại doanh nghiệp. Trên cơ sở những nội dung này, bài viết tiếp theo sẽ phân tích, đánh giá thực trạng chính sách cạnh tranh ở Việt Nam./.

## KHUNG CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH QUỐC GIA TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG



Nguồn: Nguyễn Đình Cung (2017)

## Tài liệu tham khảo

OECD (2011), Competition Assessment Toolkit (Volume I: Principles), Version 2.0

Chương trình Phát triển Liên hợp quốc UNDP - Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2002), 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 VIE/97/016), Nhà xuất bản Giao thông vận tải, Hà Nội, 2002.

Cook, P. (2002), Competition and its regulation: Key issues, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73:4, 541-558.

David Havyatt (2017), Components of efficiency, Issue 62 March 2017, <https://www.accc.gov.au/system/files/Network%20March%202017.pdf>

Frederick G Hilmer và cộng sự (1993), National Competition Policy (the Hilmer Review), Commonwealth of Australia 1993.

Ian Harper và cộng sự (2015), Competition Policy Review – Final Report, March 2015, Commonwealth of Australia 2015.

Lê Viết Thái, Nguyễn Đình Cung, Hoàng Văn Thành và Nguyễn Đình Chúc (2000), Cơ sở khoa học và thực tiễn cho việc xây dựng Chính sách cạnh tranh ở Việt Nam, Nhà xuất bản Lao động, Hà Nội, 2000.

Martyn Taylor (2013), Competition Policy in Smaller Economies: Balancing Regulation and Investment, Pacific Finance and Investment Conference, Suva, Fiji, tháng 5/2013

Michael E. Porter (1980), *Competitive Strategy*, The Free Press, New York, 1980.

Nguyễn Đình Cung (2017), Cạnh tranh và hiệu quả, Trình bày tại Hội thảo “Khung chính sách cạnh tranh quốc gia” ngày 25/5/2017 tại Hà Nội do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tổ chức.