



## **DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC GIỮ VỊ TRÍ THỐNG LĨNH VÀ ĐỘC QUYỀN Ở VIỆT NAM - NHỮNG KHÓ KHĂN CỦA VIỆC ÁP DỤNG LUẬT CẠNH TRANH**

Trần Thăng Long<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Trường Đại học Luật Tp. HCM

### **Thông tin chung:**

Ngày nhận bài: 19/06/2019

Ngày nhận kết quả bình duyệt:  
19/10/2019

Ngày chấp nhận đăng:  
04/2020

### **Title:**

State-owned enterprises  
having dominant and  
monopoly positions in Vietnam  
- difficulties for the  
application of competition law

### **Keywords:**

State-owned enterprises,  
dominant position, monopoly  
position, competition law

### **Từ khóa:**

Doanh nghiệp nhà nước, vị trí  
thống lĩnh, vị trí độc quyền,  
luật cạnh tranh

### **ABSTRACT**

*The paper focuses on the concept of state-owned enterprises holding dominant/monopoly in Vietnam; outlines their characteristics to compare with the types of monopoly enterprises in the world. Based on that analyses, the article discusses their impact on competition, thereby points out the problems that arise in the application of competition law to the monopoly behavior of these firms in Vietnam. The paper proposes further research to improve the law of competition with the aim of securing the true leading role of the state economic sector in the spirit of the 2013 Constitution.*

### **TÓM TẮT**

*Bài viết tập trung nghiên cứu khái niệm doanh nghiệp nhà nước giữ vị trí thống lĩnh/độc quyền ở Việt Nam, khái quát sự hình thành và phát triển, làm rõ những đặc điểm của chúng nhằm so sánh với các loại hình doanh nghiệp độc quyền trên thế giới. Trên cơ sở đó, bài viết phân tích những tác động của chúng đối với cạnh tranh, qua đó chỉ ra những vấn đề phát sinh đối với việc áp dụng pháp luật cạnh tranh cho các hành vi độc quyền của các doanh nghiệp này ở Việt Nam. Bài viết nêu vấn đề để tiếp tục nghiên cứu nhằm hoàn thiện pháp luật cạnh tranh với mục tiêu bảo đảm vai trò chủ đạo thực sự của thành phần kinh tế nhà nước theo tinh thần của Hiến pháp sửa đổi 2013.*

## **1. ĐẶT VẤN ĐỀ**

Các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) giữ vị trí thống lĩnh thị trường và độc quyền (gọi chung là doanh nghiệp nhà nước giữ vị trí thống lĩnh thị trường – DNNNTLTT) ở Việt Nam được hình thành theo những cách thức không giống như đối với các doanh nghiệp độc quyền thường thấy trên thế giới. Trong khi các doanh nghiệp độc quyền trên thế giới đạt đến vị trí độc quyền hoặc thống lĩnh trên thị trường thông qua cạnh tranh và sự tích lũy tư bản, DNNNTLTT ở Việt Nam được

hình thành bằng các mệnh lệnh hành chính, thông qua sự kết hợp cơ học của các DNNN đang hoạt động trên một hoặc một số lĩnh vực của nền kinh tế. Nền tảng lý luận cho sự hình thành các doanh nghiệp độc quyền ở Việt Nam là sự thực thi vai trò lãnh đạo của thành phần kinh tế vốn là một nguyên tắc hiến định và là chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam. Chính vì lẽ đó, mặc dù các DNNNTLTT ở Việt Nam đang bộc lộ những hạn chế trong hoạt động sản xuất kinh doanh và gây ra những quan ngại về một môi trường cạnh tranh

lành mạnh, bình đẳng, sự tồn tại của chúng là một thực tế khách quan.

## 2. DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC GIỮ VỊ TRÍ THỐNG LĨNH THỊ TRƯỜNG VÀ VỊ TRÍ ĐỘC QUYỀN Ở VIỆT NAM

Về lý luận, một doanh nghiệp giữ vị trí thống lĩnh thị trường khi mà doanh nghiệp (nhóm doanh nghiệp) đạt đến sức mạnh thị trường đủ để chi phối về giá, đồng thời có khả năng duy trì hoặc nâng cao vị trí này trên thị trường. Theo Điều 24 Luật Cạnh tranh 2018 (LCT 2018) thì doanh nghiệp được coi là có vị trí thống lĩnh thị trường nếu có sức mạnh thị trường đáng kể được xác định theo quy định tại Điều 26 hoặc có thị phần từ 30% trở lên trên thị trường liên quan. Còn theo khoản 2 Điều 24 thì nhóm doanh nghiệp được coi là có vị trí thống lĩnh thị trường nếu cùng hành động gây tác động hạn chế cạnh tranh và có sức mạnh thị trường đáng kể được xác định theo quy định tại Điều 26 hoặc có tổng thị phần thuộc một trong các trường hợp sau đây: a) Hai doanh nghiệp có tổng thị phần từ 50% trở lên trên thị trường liên quan; b) Ba doanh nghiệp có tổng thị phần từ 65% trở lên trên thị trường liên quan; c) Bốn doanh nghiệp có tổng thị phần từ 75% trở lên trên thị trường liên quan; và d) Năm doanh nghiệp trở lên có tổng thị phần từ 85% trở lên trên thị trường liên quan.

“Độc quyền” là khái niệm chỉ một cấu trúc thị trường mà ở đó một doanh nghiệp cung ứng một loại sản phẩm mà không có sẵn những hàng hóa khác thay thế và khi mà việc xâm nhập vào thị trường là khó khăn, thậm chí là không thể đạt được. Đặng Vũ Huân (1996, tr. 26) cho rằng, độc quyền là trường hợp cực đoan và là hình thái biểu hiện sau cùng của cạnh tranh không hoàn hảo. Hiện tượng này xuất hiện và tồn tại trong một ngành sản xuất hoặc trên thị trường chỉ có một (hay một nhóm) nhà sản xuất kinh doanh về một loại sản phẩm (không có sản phẩm thay thế) hoặc chiếm vị trí độc tôn trong một ngành hàng nhất định, đủ sức mạnh chi phối và loại bỏ hầu hết các đối thủ cạnh tranh với mình. “Độc quyền nhà

nước” (*state monopoly*) do đó là trường hợp trên thị trường một số DNNN kiểm soát đối với việc cung ứng hàng hóa, dịch vụ. Theo Blum và Logue, “doanh nghiệp nhà nước độc quyền” là những doanh nghiệp có sự liên hệ chặt chẽ với nhà nước, được nhà nước dành cho những đặc quyền và thường hoạt động trong các lĩnh vực công ích cũng như có thể mở rộng ra ở một số lĩnh vực khác” (Blum và Logue, 1998, tr. 1).

Ở Việt Nam trước thời kỳ Đổi mới không tồn tại khái niệm “doanh nghiệp nhà nước giữ vị trí thống lĩnh thị trường” hay “doanh nghiệp nhà nước độc quyền”. Điều này được lý giải từ thực tế là nhà nước trong thời kỳ này giữ vị trí thống trị đối với toàn bộ nền kinh tế, là chủ thể thực thi tất cả các quyền kinh tế bao gồm quản lý, sở hữu và kiểm soát (Fforde & Vylder, 1996, tr. 58; Nguyễn Như Phát, 1997, tr. 31; Trần Tiến Cường, 1997, tr. 366). Trong bối cảnh nền kinh tế tập trung bao cấp, “độc quyền” được hiểu là tình trạng trong đó nhà nước kiểm soát hoàn toàn đối với nền kinh tế và nhiệm vụ này được thực hiện thông qua các DNNN, đóng vai trò là những thực thể thực thi nhiệm vụ và chức năng của nhà nước đối với nền kinh tế chứ không phải với tư cách những thực thể độc lập có sức mạnh thị trường. Các khái niệm này không thể tồn tại bởi chỉ có duy nhất một nhà độc quyền là nhà nước. Sau thời kỳ Đổi mới, quan điểm về bản chất, vai trò và vị trí của doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng trong nền kinh tế được làm rõ. Cùng với quá trình cải cách toàn diện DNNN theo định hướng thị trường, mức độ và phương thức can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế được thu hẹp và DNNN tập trung vào một số lĩnh vực trọng yếu của nền kinh tế. Trong bối cảnh ấy, khái niệm “doanh nghiệp nhà nước giữ vị trí thống lĩnh thị trường” và “doanh nghiệp nhà nước độc quyền” dần dần thay thế cho khái niệm trước đó: “độc quyền nhà nước”. Mặc dù vậy, ở góc độ pháp lý, các khái niệm “doanh nghiệp nhà nước giữ vị trí thống lĩnh thị trường” và “doanh nghiệp nhà nước độc quyền” vẫn chưa được định nghĩa một cách cụ thể. Tuy nhiên, khái niệm “độc quyền” thể hiện sự “chủ đạo” của các

DNNN đối với một số lĩnh vực trọng yếu của nền kinh tế có thể tìm thấy trong trong các văn kiện của Đảng và các văn bản của nhà nước.

LCT 2018 cũng không đưa ra định nghĩa về “độc quyền”. Điều 25 chỉ định nghĩa “Doanh nghiệp được coi là có vị trí độc quyền nếu không có doanh nghiệp nào cạnh tranh về hàng hóa, dịch vụ mà doanh nghiệp đó kinh doanh trên thị trường liên quan”.

Căn cứ vào cách hiểu như trên, có thể hình thành khái niệm về DNNNTLTT ở Việt Nam dựa trên cơ sở xem xét những tiêu chí sau:

- *Là một doanh nghiệp nhà nước:*

Phù hợp với quy định về DNNN theo Luật Doanh nghiệp 2014 (LDN), doanh nghiệp độc quyền nhà nước bao gồm những doanh nghiệp hoàn toàn thuộc sở hữu của nhà nước (100% sở hữu nhà nước, Điều 4 khoản 8). Một số lĩnh vực bắt buộc nhà nước giữ độc quyền như sản xuất, cung ứng vật liệu nổ; sản xuất, cung ứng hóa chất độc; sản xuất, cung ứng chất phóng xạ; sản xuất, sửa chữa vũ khí, khí tài, trang bị chuyên dùng cho quốc phòng, an ninh; sản phẩm mật mã, trang thiết bị chuyên dùng cơ yếu, tài liệu kỹ thuật và cung ứng dịch vụ bảo mật thông tin bằng kỹ thuật nghiệp vụ mật mã được quy định tại Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg.

- *Được thành lập và kiểm soát bởi nhà nước*

Các DNNN ở Việt Nam được thành lập bởi những quyết định hành chính để hoạt động trong những lĩnh vực trọng yếu của nền kinh tế. Các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước đầu tiên được thành lập trên cơ sở Quyết định số 90 và 91/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 07/3/1994. Các DNNNTLTT có thể được thành lập từ những hình thức doanh nghiệp khác nhau theo quy định của Luật Doanh nghiệp 2014.

- *Có sức mạnh thị trường*

Như đã đề cập, doanh nghiệp này trước hết phải có sức mạnh thị trường để có thể chi phối và tác động theo ý muốn nhằm mục đích tối đa hóa lợi nhuận và khi không tồn tại một đối thủ cạnh tranh

với doanh nghiệp này trên thị trường thì doanh nghiệp đó có vị trí độc quyền. Với cách hiểu này thì các DNNN ở Việt Nam không hoàn toàn là những doanh nghiệp độc quyền bởi lẽ trong một số lĩnh vực như viễn thông, hàng không vẫn có sự tham gia của các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác, mặc dù thị phần của những doanh nghiệp này là nhỏ hơn so với các DNNN liên quan. Do đó, khái niệm sức mạnh thị trường trong trường hợp này được hiểu là sức mạnh có thể đảm bảo cho doanh nghiệp đó chi phối thị trường thông qua giá và những biện pháp khác dựa trên cơ sở tiêu chí thị phần như quy định tại LCT 2018. Sức mạnh thị trường của các DNNNTLTT ở Việt Nam có được bằng những cách thức khác nhau: (i) Do được thành lập từ thời cơ chế bao cấp và tiếp tục nắm giữ tỷ lệ thị phần cao trong nhiều lĩnh vực của nền kinh tế; (ii) Do tận dụng các ưu đãi và trợ cấp để có được sức mạnh thị trường đáng kể; và (iii) Do quyết định hành chính dẫn đến việc có được sức mạnh thị trường cơ học của việc tập trung vốn và tài sản của các doanh nghiệp thành viên (trường hợp của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước hiện nay).

- *Được hưởng các đặc quyền và ưu đãi*

Các DNNN ở Việt Nam trên thực tế đã được hưởng các đặc quyền và ưu đãi trong một thời gian dài cho đến trước khi quá trình cải cách các DNNN diễn ra. Kể cả sau Đổi mới, những đặc quyền và ưu đãi đó vẫn tiếp tục là yếu tố quan trọng đảm bảo sự thống trị của các doanh nghiệp này trong nền kinh tế. Hiện tại, khi mà số lượng các DNNN đã giảm đi đáng kể và môi trường pháp lý cho doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế được tạo lập, nhiều tập đoàn, tổng công ty nhà nước vẫn được hưởng những đặc quyền và ưu đãi về vốn, tín dụng, quyền sử dụng đất, thủ tục cấp phép... để có cơ hội thuận lợi nhằm đạt đến hoặc tiếp tục duy trì sức mạnh thị trường của mình. Các DNNN trong các lĩnh vực điện lực, viễn thông, hàng không, khoáng sản... đã tận dụng những lợi thế này để củng cố sức mạnh thị trường, trở thành những doanh nghiệp giữ vị trí

thống lĩnh hoặc vị trí độc quyền trong các lĩnh vực đó.

Tóm lại, về bản chất, các doanh nghiệp giữ vị trí thống lĩnh thị trường và độc quyền ở Việt Nam hiện nay chính là những doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động trong những lĩnh vực độc quyền hoặc trọng yếu. Những DNNNTLTT này được hình thành chủ yếu là từ các DNNN vốn đang hoạt động trong những lĩnh vực độc quyền và những lĩnh vực có tầm quan trọng thiết yếu đối với nền kinh tế (Trần Thăng Long & Gordon W., 2012, tr. 191-192). Đây là những lĩnh vực có tầm quan trọng đối với nền kinh tế quốc dân được giao cho một số DNNN nhằm thực hiện chủ trương thành phần kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Những lĩnh vực này được giao cho các các tổng công ty nhà nước và sau này là các tập đoàn kinh tế nắm giữ. Do đó, khái niệm DNNNTLTT để chỉ cho là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước hiện đang nắm giữ những ngành kinh tế chủ đạo của nền kinh tế, trong đó bao gồm những lĩnh vực cung cấp dịch vụ thiết yếu. Cũng chính vì vậy, độc quyền nhà nước ở Việt Nam bao gồm các lĩnh vực độc quyền tự nhiên, do đó khái niệm “độc quyền tự nhiên” ở Việt Nam cũng đồng thời được hiểu là “độc quyền nhà nước” và ngược lại (Le Phu Cuong, k.n). Hiện nay, với chủ trương cổ phần hóa và chuyển đổi mô hình các DNNN theo Luật Đầu tư 2014 (LĐT 2014), các DNNN bao gồm những doanh nghiệp mà nhà nước nắm 100% cổ phần hoặc giữ cổ phần chi phối. Ngoài ra, LDN 2014 cũng không có định nghĩa về tập đoàn kinh tế, thay vào đó Luật chỉ đưa ra khái niệm “nhóm công ty” (Chương VIII), được hiểu là nhóm các công ty có mối quan hệ với nhau thông qua sở hữu cổ phần, phần vốn góp hoặc liên kết khác. Tập đoàn kinh tế là một trong những hình thức của nhóm công ty.

Sự hình thành các công ty độc quyền nhà nước Việt Nam đã trải qua một quá trình lâu dài và đi cùng với tiến trình cải cách doanh nghiệp nhà nước. Một số doanh nghiệp nhà nước mạnh, bao gồm cả tập đoàn kinh tế nhà nước và một số công ty nhà nước, đã ra đời, khẳng định vai trò quyết

định của khu vực kinh tế nhà nước. Mặc dù vậy, sau khi trải qua một loạt các đổi mới và điều chỉnh, bản chất là doanh nghiệp nhà nước của những tập đoàn này vẫn không thay đổi. Đáng chú ý là những doanh nghiệp này trở thành những DNNNTLTT trong các lĩnh vực mà chúng hoạt động thông qua các quyết định hành chính và duy trì sự liên hệ chặt chẽ với các cơ quan quản lý nhà nước và đã được hỗ trợ mạnh mẽ bởi các Bộ, ngành chủ quản trước đây.

### **3. TÁC ĐỘNG ĐẾN CẠNH TRANH CỦA TÌNH TRẠNG DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THỐNG LĨNH THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM**

“Thống lĩnh thị trường” và “độc quyền” thường bao hàm khía cạnh tiêu cực, gắn liền với các hành vi hạn chế cạnh tranh, những tác động làm bóp méo thị trường. Tuy nhiên, các trường hợp này không phải mọi trường hợp đều được hiểu là tiêu cực, nhất là sự độc quyền; bởi lẽ sự độc quyền có thể được phép và cần thiết đối với một số lĩnh vực quan trọng liên quan đến an ninh quốc gia và lợi ích công cộng. Tuy nhiên, phần này không đi vào phân tích những khía cạnh tích cực của sự độc quyền trong nền kinh tế nói chung và của DNNNTLTT nói riêng; thay vào đó, phần này tập trung thảo luận ở khía cạnh tiêu cực của sự tồn tại các DNNNTLTT bao gồm khả năng thực hiện những hành vi hạn chế cạnh tranh và những khó khăn cho việc áp dụng luật cạnh tranh đối với loại doanh nghiệp này. Cả hai vấn đề đều liên quan đến nhu cầu tạo lập và đảm bảo một môi trường cạnh tranh lành mạnh ở Việt Nam.

#### **3.1 Khả năng thực hiện những hành vi hạn chế cạnh tranh**

Một là, các doanh nghiệp giữ vị trí thống lĩnh/độc quyền nói chung, với sức mạnh thị trường của mình có khả năng thực hiện các hành vi hạn chế cạnh tranh nhằm mục đích khai thác ưu thế về thị trường để tối đa hóa lợi nhuận hoặc củng cố vị trí thống lĩnh thị trường của mình. Với đặc điểm đó, các DNNNTLTT ở Việt Nam có khả năng thực hiện các hành vi hạn chế cạnh tranh. Không

những thế, các doanh nghiệp này có động lực lớn hơn và lợi thế hơn so với những doanh nghiệp cùng loại trong việc thực hiện những hành vi này.

*Thứ nhất*, các DNNNTLTT tham gia vào thị trường với nhiều ưu đãi và trợ cấp từ phía chính phủ nhằm giúp họ thực hiện những chính trị và xã hội (Bös, 1989; Stiglitz, J. E. và cs., 1998; Shleifer, 1998, tr. 130-150; OECD, 2009, tr. 27; Toninelli, 2000, tr. 3-24). Ngoài ra, sự điều chỉnh của cơ quan quản lý cạnh tranh đối với các DNNNTLTT thường hạn chế và tỏ ra kém hiệu quả. Điều đó làm cho các DNNNTLTT có lợi thế cạnh tranh hơn hẳn so với các doanh nghiệp khác thuộc thành phần kinh tế phi nhà nước và do đó dễ dàng thực hiện các hành vi hạn chế cạnh tranh. Thậm chí, những DNNN thông thường, với những lợi thế cạnh tranh hơn hẳn như trên có khả năng đạt đến sự thống lĩnh thị trường để trở thành những DNNN có vị trí thống lĩnh hoặc độc quyền mới trên thị trường.

*Thứ hai*, các DNNNTLTT nói chung được giao thực hiện những mục tiêu khác ngoài việc tối đa hóa lợi nhuận. Những mục tiêu bên cạnh mục tiêu lợi nhuận có thể bao gồm việc thực hiện chính sách công, lao động và việc làm, khắc phục khiếm khuyết của thị trường, phát triển kinh tế ở những khu vực kém phát triển hoặc đóng vai trò đầu tàu trong những ngành công nghiệp chiến lược. Việc không đặt lợi nhuận là mục tiêu duy nhất giúp cho các doanh nghiệp này không phải chịu những áp lực lớn như các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế tư nhân về nguy cơ phá sản, giải thể, thua lỗ hay chịu sự trừng phạt của thị trường trong trường hợp thất bại trong kinh doanh (Sappington & Sidak, 2003, tr. 500).

*Thứ ba*, với đặc điểm có sự liên hệ chặt chẽ với nhà nước, các DNNNTLTT thường dễ dàng hơn trong việc vận động (*lobby*) đối với các cơ quan quản lý nhà nước nhằm đưa ra những chính sách có lợi cho mình dẫn đến việc tăng chi phí đối với các đối thủ cạnh tranh; áp đặt hàng rào về giá mua bán đầu vào hoặc hạn chế đầu ra; tạo ra rào cản thể chế nhằm ngăn những đối thủ này thâm nhập

vào các lĩnh vực thiết yếu hoặc có lợi nhuận cao hoặc có thể sử dụng chính sách cạnh tranh về giá mà không bị kiểm soát nhằm đem lại lợi thế cạnh tranh (Krattenmaker, T & Salop, S. , 1986, tr 209; Salop, S & Scheffman, D. , 1983, tr. 267; Salop, S & Scheffman, D. , 1987, tr 19; Sappington & Sidak, 2003, tr. 510).

*Hai là*, những hành vi hạn chế cạnh tranh do các DNNNTLTT thực hiện thường phức tạp hơn so với hành vi cùng loại được thực hiện bởi các DN khác. Về hình thức, các hành vi hạn chế cạnh tranh không khác so với những hành vi tương tự do các doanh nghiệp độc quyền tư nhân khác. Tuy nhiên, tính chất của những hành vi như vậy thường phức tạp và thường được biện hộ bởi việc thực thi các chính sách công của nhà nước, do đó khó bị điều chỉnh bằng luật cạnh tranh. Cụ thể:

*Thứ nhất*, các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh thường dễ dàng thực hiện giữa các DNNN với nhau, đặc biệt là giữa các doanh nghiệp trong cùng một tập đoàn kinh tế hoặc nhóm doanh nghiệp. Ngoài ra, sự liên hệ truyền thống giữa các DNNN cũng như sự ảnh hưởng và mối liên hệ với các cơ quan quản lý nhà nước là những yếu tố thuận lợi cho việc hình thành các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh giữa các DNNN với nhau. Ngoài ra, trong các hiệp hội thương mại, các DNNNTLTT thường có ảnh hưởng rất lớn và do đó có khả năng phát động các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh về ấn định giá; chẳng hạn như hai vụ việc về thỏa thuận ấn định giá của Hiệp hội thép và Hiệp hội các doanh nghiệp bảo hiểm Việt Nam thời gian qua. Dạng thỏa thuận hạn chế cạnh tranh phổ biến là chỉ định thầu hoặc thông thầu thường gặp trong các dự án về xây dựng hạ tầng và mua sắm công sử dụng vốn nhà nước. Thực tế cho thấy các DNNN thường được ưu ái trong việc trúng những gói thầu như vậy. Ngoài ra, hiện tượng thỏa thuận thông thầu giữa các DNNN với nhau cũng xảy ra thường xuyên trên thực tế.

*Thứ hai*, lạm dụng vị trí thống lĩnh/vị trí độc quyền trên thị trường là dạng hành vi hạn chế phổ biến nhất của các DNNNTLTT ở Việt Nam.

Trước hết, các doanh nghiệp này được nhà nước giao quản lý và kinh doanh bằng một khối tài sản và vốn nhà nước lớn, cộng với việc hình thành trên cơ sở quyết định hành chính nên đã dễ dàng đạt được sức mạnh đáng kể trên thị trường (UNCTAD, 2008, tr. 14). Vị trí thống lĩnh và vị trí độc quyền đối với một số lĩnh vực tạo điều kiện cho các doanh nghiệp này có cơ hội thực hiện các hành vi khai thác vị trí thống lĩnh/độc quyền cũng như những hành vi đặc quyền từ vị trí đó, chủ yếu thông qua hành vi về giá; ấn định các điều kiện hợp đồng hoặc hạn chế các doanh nghiệp khác tham gia thị trường. Tương tự như phân tích ở trên, việc tạo ra các rào cản thâm nhập thị trường dễ dàng thực hiện thông qua việc vận động hoặc thông qua ảnh hưởng đối với các cơ quan quản lý nhà nước. Ngoài ra, với vị trí và ảnh hưởng trên thị trường, sự cạnh tranh giữa các DNNNTLTT với nhau có thể dẫn đến những tác động tiêu cực cho cạnh tranh, khi mà hoạt động sản xuất kinh doanh là có sự liên hệ, hoặc nguy cơ tạo ra hiệu ứng dây chuyền nếu có sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp này với nhau về các lĩnh vực mà chúng đều tham gia, ví dụ như trong lĩnh vực viễn thông, hàng không... trước đây. Ví dụ, trên thị trường viễn thông tại Việt Nam, việc cung cấp dịch vụ di động có sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp là thành viên của các tập đoàn kinh tế nhà nước, ví dụ như EVN Mobile (trước đây là một công ty con của Tập đoàn điện lực Việt Nam EVN, nay được sáp nhập vào tập đoàn viễn thông quân đội Viettel), Vinaphone và Mobiphone (các công ty con của VNPT). Trong lĩnh vực dầu khí, Petrolimex (nhà nhập khẩu lớn nhất) cạnh tranh với PetroVietnam Oil Corp. và PetroVietnam Gas Corp. (các công ty con của tập đoàn Petro Vietnam). Trong thị trường sản xuất điện, EVN cạnh tranh với PetroVietnam Power Corp., là một công ty con của Petro Vietnam. Đầu năm 2011, EVN đề nghị tăng giá điện dựa trên lý do là công ty nhập khẩu xăng dầu lớn nhất là Petrolimex đã đề nghị tăng giá xăng dầu và khí đốt cũng như đề nghị tăng giá từ Vinacomin, tập đoàn độc quyền nhà nước trong lĩnh vực sản xuất và phân phối

than đá.

Cuối cùng, do các lĩnh vực thiết yếu như điện, cấp thoát nước, viễn thông, đường sắt, hàng không ở Việt Nam đều thuộc về các DNNNTLTT nên việc lạm dụng vị trí thống lĩnh/độc quyền tạo ra tác động lớn đến nền kinh tế và tác động đến môi trường cạnh tranh cũng như cạnh tranh giữa các doanh nghiệp này với nhau mà người tiêu dùng phải gánh chịu thiệt thòi. Vấn đề này đã được minh chứng thông qua các vụ việc của VINAPCO vào năm 2009, vụ tranh chấp về trụ điện giữa EVN và VNPT, Viettel năm 2010.

*Thứ ba*, tập trung kinh tế giữa các DNNN có thể dẫn đến quan ngại về khả năng tạo ra các doanh nghiệp độc quyền, hoặc củng cố vị trí đó. Chẳng hạn như đề xuất thành lập Công ty Cổ phần Mua bán điện vào năm 2007 do EVN đưa ra với sự tham gia của một số tập đoàn, tổng công ty nhà nước do EVN làm đầu tàu. Ngoài ra, trong các vụ tập trung kinh tế liên quan đến DNNN, mục tiêu chính trị hay sự ủng hộ từ phía các cơ quan quản lý ngành tạo ra sự ngần ngại của cơ quan cạnh tranh về khả năng can thiệp vào tiến trình tập trung kinh tế. Trái lại, những vụ tập trung kinh tế mà trong đó có sự tham gia của doanh nghiệp nước ngoài có thể bị từ chối bởi lý do về an ninh, quốc phòng hay lợi ích quốc gia. Tuy nhiên, điều đó có thể dẫn đến khả năng làm hạn chế tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế.

### **3.2 Khó khăn cho việc áp dụng luật cạnh tranh**

Phần này phân tích ở góc độ lý luận những nguyên nhân dẫn đến sự khó khăn cho việc áp dụng luật cạnh tranh đối với các DNNNTLTT ở Việt Nam. Cụ thể, đó là việc không xác định rõ ràng mục tiêu của luật cạnh tranh; sự tồn tại của mối liên hệ mật thiết của các DNNNTLTT với các bộ, ngành chủ quản trước đây và sự hạn chế về tổ chức và năng lực của cơ quan quản lý cạnh tranh. Tất cả cho thấy rằng, việc áp dụng luật cạnh tranh nhằm điều chỉnh các hành vi hạn chế cạnh tranh của các DNNNTLTT ở Việt Nam là rất phức tạp và khó khăn.

*Thứ nhất*, LCT 2018, không giống như ở nhiều quốc gia khác, không có một điều khoản cụ thể nêu rõ mục tiêu của luật cạnh tranh. Điều này có thể được giải thích bởi hai lý do. *Một là*, theo kỹ thuật lập pháp của Việt Nam, mục tiêu của luật thường được ghi nhận trong lời nói đầu hoặc được suy ra từ những điều khoản sau đó của luật. *Hai là*, việc không có một điều khoản quy định về mục tiêu của luật cạnh tranh nhằm tránh sự xung đột với quan điểm nhằm bảo vệ sự thống trị của thành phần kinh tế nhà nước. Những mục tiêu của luật cạnh tranh có thể suy ra từ Điều 5(2) “2. *Hoạt động cạnh tranh được thực hiện theo nguyên tắc trung thực, công bằng và lành mạnh, không xâm phạm đến lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp, của người tiêu dùng*”. Mặc dù vậy, mục tiêu của luật cạnh tranh nêu ra tại Điều này là không rõ ràng. Khái niệm “lợi ích của nhà nước” tương đối rộng và vì vậy không thể hiện một cách khái quát nhất quan điểm của Đảng và Nhà nước trong việc xây dựng một môi trường cạnh tranh lành mạnh, không có sự phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế trong khi giảm thiểu và loại trừ sự can thiệp của nhà nước vào thị trường. Bảo vệ “lợi ích của nhà nước” có thể hiểu theo nghĩa hẹp hơn là chỉ bảo vệ “lợi ích” của thành phần kinh tế nhà nước mà điều này rõ ràng là đi ngược lại mục tiêu và quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam.

*Thứ hai*, mối liên hệ mật thiết với các bộ, ngành chuyên môn là một khó khăn cho việc áp dụng luật cạnh tranh đối với các DNNNTLTT. Mối liên hệ này có nguồn gốc từ thời kỳ nền kinh tế tập trung bao cấp khi mà các DNNNTLTT đều chịu sự quản lý trực tiếp và chỉ đạo của các bộ ngành chủ quản. Vai trò quản lý của các bộ ngành này được xóa bỏ từ sau Đổi mới, tuy nhiên về cơ bản không làm thay đổi hoàn toàn bản chất của mối quan hệ này. Vai trò của các bộ, ngành chuyển từ “chủ quản” sang “bảo trợ” cho các DNNNTLTT. Đây là mối quan hệ hai chiều giữa các doanh nghiệp. Một mặt, các DNNNTLTT đóng vai trò là những “nhóm lợi ích” có ảnh hưởng đến hoạt động quản

lý điều hành của các cơ quan quản lý ngành; trong khi đó, các cơ quan này trở thành những “đại diện” cho những DNNNTLTT. Các DNNNTLTT lợi dụng mối quan hệ này để đạt được những thuận lợi về chính sách và pháp luật, vận động đòi hỏi hay duy trì những đặc quyền và miễn trừ cũng như lợi dụng sự ủng hộ của những cơ quan này để thoát khỏi sự kiểm soát và điều chỉnh của cơ quan quản lý cạnh tranh. Ví dụ Quyết định số 58/2005/QĐ-BNN ngày 03/10/2005 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam về ban hành quy chế phối hợp trong sản xuất và phân phối đường và mía đường có thể coi là cơ sở cho việc ấn định giá mua nguyên liệu hoặc phân chia thị trường. .

Ngược lại, các cơ quan quản lý ngành ủng hộ các DNNNTLTT, một phần vì đây thường được coi là công cụ quan trọng để đạt được những mục tiêu chính trị, kinh tế xã hội của nhà nước, là nền tảng nhằm đương đầu với các tập đoàn nước ngoài trong quá trình cạnh tranh quốc tế; một phần chính các DNNNTLTT đem lại những lợi ích cho chính các cơ quan quản lý ngành, khi mà các doanh nghiệp này vốn trước đây thuộc sự quản lý của họ và sự tồn tại mối quan hệ đó thông qua vấn đề bổ nhiệm, tuyển dụng nhân sự cho các doanh nghiệp đó. Các hành vi hạn chế cạnh tranh thậm chí có thể được thực hiện với sự hướng dẫn hoặc chỉ đạo gián tiếp từ chính các bộ, ngành liên quan, chẳng hạn như việc Hiệp hội các doanh nghiệp bảo hiểm Việt Nam vào năm 2010 đưa ra đề xuất về mức phí tối thiểu (một dạng thỏa thuận ấn định giá, dựa trên cơ sở phát biểu của đại diện Bộ Tài chính tại hội nghị tổng kết ngành bảo hiểm về việc ấn định phí bảo hiểm tối thiểu).

*Thứ ba*, cơ quan quản lý cạnh tranh tỏ ra thiếu hiệu quả trong việc đương đầu với các hành vi hạn chế cạnh tranh do các DNNNTLTT thực hiện. Điều này xuất phát từ vấn đề về tổ chức bộ máy và chức năng của cơ quan cạnh tranh Việt Nam hiện hành, trong đó vấn đề cốt lõi là sự độc lập của cơ quan này chưa được đảm bảo, dẫn đến sự hạn chế về năng lực thực thi pháp luật cạnh tranh. *Một là*, LCT 2018 chưa làm rõ được phân công về

chức năng nhiệm vụ giữa cơ quan quản lý cạnh tranh và các cơ quan quản lý chuyên ngành. Hiện nay, Ủy ban Cạnh tranh quốc gia chịu trách nhiệm về thực thi pháp luật cạnh tranh trong khi các bộ ngành chịu trách nhiệm điều tiết các vấn đề chuyên môn, kỹ thuật. Mặc dù vậy, một số cơ quan chuyên ngành nằm trong các Bộ ngành cũng đồng thời có chức năng và quyền hạn liên quan đến cạnh tranh; ví dụ như Bộ Công thương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Bưu chính viễn thông. Điều 8 LCT 2018 quy định một số trường hợp cấm đối với cơ quan quản lý nhà nước; tuy nhiên vẫn chưa có giải thích cụ thể về những trường hợp đó và cơ chế áp dụng cũng như sự liên hệ giữa các cơ quan quản lý chuyên ngành và cơ quan cạnh tranh trong một vụ việc cụ thể.

*Hai là*, vị trí của Ủy ban Cạnh tranh quốc gia trong Bộ Công thương (Điều 46(1) LCT 2018) vẫn là một rào cản đối với hoạt động chuyên môn, sự khách quan, minh bạch và tin cậy của cơ quan cạnh tranh. Bởi lẽ tại thời điểm ban hành Luật Cạnh tranh, Bộ Công thương đang là cơ quan quản lý của nhiều tập đoàn, tổng công ty nhà nước – những DNNNTLTT sau này. Vị trí là một cơ quan trực thuộc của Bộ Công thương sẽ làm hạn chế thẩm quyền của cơ quan quản lý cạnh tranh. Cuối cùng, theo cơ cấu hiện hành, thành viên Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia là công chức của Bộ Công Thương, các Bộ, ngành có liên quan, các chuyên gia và nhà khoa học; đồng thời, thành viên Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Công Thương (Điều 48(2)(3) LCT 2018). Điều này cũng có khả năng dẫn đến thỏa hiệp lợi ích giữa các ngành và khả năng các DNNNTLTT có thể tác động đến quá trình giải quyết vụ việc cạnh tranh thông qua mối quan hệ mật thiết cũng như hoạt động vận động hành lang.

#### 4. KẾT LUẬN

Khác với các nước, doanh nghiệp độc quyền ở Việt Nam chủ yếu là các doanh nghiệp nhà nước, bao gồm các tập đoàn kinh tế và một số tổng công ty nhà nước, được thành lập theo quyết định hành

chính. Các doanh nghiệp này thường bị chỉ trích bởi hiệu quả kinh doanh và các hành vi thị trường làm phương hại môi trường lành mạnh cho hoạt động kinh doanh. Việc áp dụng các quy tắc cạnh tranh để điều chỉnh hoạt động của DNNNTLTT đưa đến nhiều vấn đề đáng quan tâm. Điều này được thể hiện qua việc thực thi kém hiệu quả của luật cạnh tranh và sự hạn chế của cơ quan cạnh tranh trong việc giải quyết những trường hợp liên quan đến doanh nghiệp nhà nước độc quyền.

Có thể kết luận rằng các DNNNDQ tồn tại như một xu thế tất yếu nhằm phục vụ quyết tâm chính trị của Đảng Cộng sản Việt Nam về vai trò chủ đạo của thành phần kinh tế nhà nước. Điều này tiếp tục được khẳng định lại trong Hiến pháp sửa đổi năm 2013. Tuy nhiên, nếu hành vi của các DNNNDQ không được điều chỉnh đúng đắn có thể vẫn tiếp tục tạo khả năng các doanh nghiệp này thực hiện các hành vi độc quyền, đồng thời những trở ngại cho việc áp dụng đúng đắn luật cạnh tranh không được tháo gỡ. Để khắc phục tình trạng này, một số vấn đề cốt lõi cần phải được giải quyết. Trong đó cần phải có một số điều chỉnh và bổ sung đối với các quy định về xác định độc quyền và cơ chế, biện pháp chống độc quyền trong Luật Cạnh tranh hiện hành. Quan trọng hơn, cơ quan cạnh tranh của Việt Nam cần được cải tổ để trở nên độc lập hơn và có thực quyền. Những yêu cầu này cần thiết phải đi cùng với việc xây dựng nguyên tắc trung lập trong chính sách cạnh tranh nhằm đảm bảo cho các DNNNDQ cạnh tranh lành mạnh, công khai, bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Làm được như vậy cũng chính là nâng cao sức mạnh và vai trò thực sự của các DNNN trong nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN ở Việt Nam.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bös, D.(1989). *Public enterprise economics: theory and application*. Amsterdam: North-Holland
- Đặng Vũ Huân. (1996). *Pháp luật về kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành*



- mạnh ở Việt Nam.* (Luận án Tiến sĩ Luật học không xuất bản). Trường Đại học Luật Hà Nội, Việt Nam.
- Fforde, A. & Vylder, S. (1996). *From plan to market – the economic transition in Vietnam*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Françoise Blum. & Anne Logue. (1998). *State monopolies under EC law*. New York: J. Wiley.
- Krattenmaker, T & Salop, S. (1986). Anti-competitive exclusion: raising rivals' costs to achieve power over price'. *Yale Law Journal* 96.
- Le Phu Cuong. (k.n.) *Monopoly situation in Vietnam*. Retrieved from <http://www.competitionlaw.cn/upload/05070113295626.pdf>.
- Nguyễn Như Phát. (1997). The role of law during the formation of a market-driven mechanism in Vietnam trong Gillespie, J.S. (1997), *Commercial legal developments in Vietnam: Vietnamese and foreign commentaries*. Butterworths.
- Nguyễn Như Phát. (2004). *Báo cáo tổng hợp đề tài “xây dựng thể chế cạnh tranh thị trường của Việt Nam”*. Hà Nội.
- OECD. (2009). *State-owned enterprises and the principle of competitive neutrality*. Policy Roundtable, DAF/COMP. Retrieved from: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/52/46734249.pdf>.
- Salop, S & Scheffman, D. (1983). Raising Rivals' Costs. *American Economic Review*, 73 (2), 267-271.
- Salop, S & Scheffman, D. (1987). Cost-raising strategies. *Journal of Industrial Economics*, 36(1), 19-31.
- Sappington, D. E. M. & Sidak, G. J. (2003). Competition law for state-owned enterprises. *Antitrust Law Journal*, 71 (2).
- Shleifer. (1998). State Versus Private Ownership. *Economic perspective*, 12 (4), 133-150.
- Stiglitz, J. E. và cs. (1998). *The economic role of the state*. Oxford: Basil Blackwell
- Toninelli, P. (2000). The rise and fall of state-owned enterprises, the framework. Toninelli, P. (2000) *The rise and fall of state-owned enterprises in western world*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tran Thang Long., & Gordon W. (2012). Abuse of market dominance by state monopolies in Vietnam. *Houston Journal of International Law*, 34(2).
- Tran Tien Cuong. (1997). Restructuring of state-owned enterprises and relation between the state and stae-owned enterprises in Vietnam. Gillespie, J.S. (1997). *Commercial legal developments in Vietnam: Vietnamese and foreign commentaries*. Butterworths.
- UNCTAD. (2008). *Abuse of dominance*. TD/B/COM.2/CLP/66. Retrieved from: [http://www.unctad.org/en/docs/c2clpd66\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/c2clpd66_en.pdf).