

TỔNG QUAN VỀ KIỂM SOÁT TẬP TRUNG KINH TẾ TRÊN THẾ GIỚI

Pháp luật cạnh tranh chỉ xuất hiện trong cơ chế thị trường, nơi có tự do kinh doanh, tự do khế ước và tự do lập hội. Pháp luật cạnh tranh xuất hiện vào đúng thời điểm mà hành vi cạnh tranh đi vượt quá biên giới của quyền tự do kinh doanh. Xét về tính chất và mục tiêu, pháp luật cạnh tranh là loại pháp luật nhằm ngăn cản, chống đối và trừng trị những hành vi cạnh tranh trái pháp luật, đạo đức và văn hóa kinh doanh.

1. Lịch sử kiểm soát tập trung kinh tế

Nội dung quan trọng nhất của pháp luật cạnh tranh là những quy định về những hành vi cạnh tranh bị cấm, bị kiểm soát. Khi quy định những hành vi cạnh tranh, căn cứ vào tính chất và mức độ nguy hại của hành vi, và theo đó là phương thức tiếp cận và trừng trị, pháp luật cạnh tranh phân chia các hành vi bị cấm thành hai nhóm: nhóm các hành vi cạnh tranh không lành mạnh; nhóm các hành vi hạn chế cạnh tranh, hay còn gọi là kiểm soát độc quyền.

So với các hành vi cạnh tranh không lành mạnh, thì tính chất, mức độ nguy hại của các thỏa thuận, dàn xếp, liên kết nhằm hạn chế cạnh tranh (độc quyền hóa) gây ra hậu quả cho thị trường và xã hội lớn hơn gấp nhiều lần. Pháp luật kiểm soát độc quyền thường đề cập đến ba vấn đề: cấm các thỏa thuận nhằm hạn chế cạnh tranh, kiểm soát tập trung kinh tế, kiểm soát sự lạm dụng vị thế thống lĩnh thị trường.

Kiểm soát tập trung kinh tế là một nội dung rất mới không chỉ ở Việt Nam. Người Mỹ cũng mới chỉ bắt đầu thực hiện việc kiểm soát những dòng thác cạnh tranh từ hơn 100 năm nay. Mỹ là nước mà chủ nghĩa tư bản đã có bước phát triển rất nhanh trong thế kỷ XIX. Sự tích tụ tư bản dưới hình thức Trust (tờ rớt) đã làm cho một số ngành công nghiệp của Mỹ như thuốc lá, sắt, đường... rơi vào tay những tập đoàn tư bản lũng đoạn. Sự lạm dụng vị thế của những tập đoàn này trên thị trường vào cuối thế kỷ XIX đã làm cho Chính phủ Mỹ phải ban hành những đạo luật chống Trust (anti trust: kiểm soát, khống chế độc quyền và phá bỏ cản trở cạnh tranh).

Sau Chiến tranh thế giới thứ II, tư tưởng chống Trust đã mau chóng phổ biến sang Anh, Pháp và các nước bại trận. Cho tới những năm 1970, Toà án Tối cao Mỹ nhấn mạnh rằng “luật chống độc quyền... là nền tảng cho hoạt động

kinh doanh tự do. Luật chống độc quyền quan trọng đối với việc bảo vệ sự tự do kinh tế và hệ thống kinh doanh tự do cũng như Đạo luật về Nhân quyền có ý nghĩa quan trọng đối với việc bảo vệ những quyền tự do căn bản của chúng ta” . Đạo luật Sherman của Mỹ năm 1890, và một số luật chống độc quyền sau này của Mỹ (như Đạo luật Robinson Patman 1936) được ban hành để bổ sung việc bảo vệ của pháp luật đối với “sự tự do hợp đồng” trước những thoả thuận hạn chế “bất hợp lý” và âm mưu cưỡng ép bằng việc tăng cường các biện pháp bảo vệ về mặt pháp luật cho người tiêu dùng, “quyền được bán” của các nhà sản xuất nhỏ, và “mô hình Jefferson về các nhà kinh doanh và đối thủ cạnh tranh nhỏ, bất chấp một số những chi phí xã hội có thể có về khía cạnh giảm sút hiệu quả” . Kể từ những năm 80, dưới ảnh hưởng của Trường phái kinh tế học Chicago, những xung đột giữa các mục tiêu pháp lý của chính sách chống độc quyền (ví dụ như bảo vệ sự tự do hợp đồng, tự do của người tiêu dùng và quyền được cạnh tranh của những thành viên nhỏ) và các mục tiêu kinh tế ngày càng được các toà án Mỹ giải quyết trên cơ sở tiêu chí về hiệu quả kinh tế chứ không phải dựa trên những lập luận về mặt pháp lý hoặc tính “bất hợp lý” của những hạn chế. Chỉ trong một số trường hợp, như luật án lệ về chống độc quyền trong lĩnh vực độc quyền kinh tiêu thì các toà án của Mỹ mới tiếp tục áp dụng cách tiếp cận “quyền công dân” trong đó sự khiếu nại của các đại lý độc quyền kinh tiêu riêng lẻ về việc không có sự kiểm soát thích hợp hoạt động độc quyền kinh tiêu này vẫn có vị trí tối quan trọng. Ngày nay, nhiều luật sư về lĩnh vực chống độc quyền ở Mỹ đều nhất trí rằng luật chống độc quyền ở Mỹ cần phải được hiểu là để bảo vệ sự cạnh tranh và lợi ích người tiêu dùng chứ không phải là bảo vệ các đối thủ cạnh tranh (như sự cạnh tranh giữa các nhà phân phối, hay quyền được cạnh tranh của những thành phần tham gia nhỏ hơn trên thị trường). Tuy nhiên, sự tập trung vào lợi ích của người tiêu dùng cũng xuất phát từ một thực tế là các giá trị phi hiệu quả (như sự tự do kinh tế và không biệt đối xử trong cạnh tranh) vốn được bảo vệ rất tốt theo hiến pháp và pháp luật về kinh tế của Mỹ và một thực tế khác nữa là sự chú trọng của chính sách cạnh tranh vào việc bảo vệ các nhà sản xuất có thể kéo theo sự đối xử phân biệt và những thiệt hại không cần thiết cho lợi ích của người tiêu dùng. Nhìn chung, mục tiêu lịch sử của luật chống độc quyền Mỹ là để bảo vệ sự tự do kinh tế (ví dụ của các nhà sản xuất độc lập, các thương nhân không có quyền lực thị trường), sự lựa chọn của người tiêu dùng, và sự cạnh tranh hiệu quả trên thị trường mở có nhiều đối thủ cạnh tranh bằng cách hạn chế và phân chia quyền lực.

Vấn đề kiểm soát tập trung kinh tế chỉ được quan tâm ở châu Âu trong khoảng vài chục năm trở lại đây. Tại Châu Âu, hầu hết các nước đều đưa ra luật cạnh tranh sau Thế chiến lần thứ II không chỉ nhằm đẩy mạnh hiệu quả kinh tế mà còn nhằm để thúc đẩy sự tự do kinh tế, sự tách biệt và phân chia quyền lực tư nhân và quyền lực chính trị, và giảm bớt những qui định mang tính bảo hộ trong nền kinh tế của những nước này. Một bước đi gần đây của Châu Âu, ví dụ trong việc xem xét các hạn chế tập trung kinh tế theo chiều dọc, hướng tới sự phân tích sâu hơn về kinh tế dường như được thúc đẩy bởi một thực tế (giống như ở Mỹ) là các mục tiêu không liên quan tới vấn đề hiệu quả được bảo vệ một cách đầy đủ trong EC, do vậy việc bảo vệ lợi ích của nhà sản xuất trong điều kiện phải gây thiệt hại cho lợi ích của người tiêu dùng không được chấp nhận. Đức bổ sung Luật Cac ten năm 1973, Liên minh châu Âu ban hành Quy chế kiểm soát tập trung kinh tế lần đầu tiên năm 1989, Italia ban hành quy chế kiểm soát tập trung kinh tế năm 1990, Phần Lan ban hành quy chế kiểm soát tập trung kinh tế năm 1992. Cho đến nay, nhiều nước châu Âu còn chưa ban hành quy chế kiểm soát tập trung kinh tế.

Nhật bản và các con hổ Á Châu trước hết khuyến khích tập trung kinh tế với các liên kết kinh doanh (keiretsu, cheabol) tạo ra các doanh nghiệp có sức mạnh như những đại tập đoàn rồi mới dè dặt du nhập tư duy không chế cạnh tranh, kiểm soát tập trung kinh tế. Trung Quốc cũng chỉ quan tâm đến luật cạnh tranh từ mười mấy năm nay và trước hết chỉ nhấn mạnh vào chống cạnh tranh không lành mạnh.

Phần lớn các nước đang phát triển cho tới nay chưa ban hành luật cạnh tranh quốc gia và còn thiếu một nền văn hoá cạnh tranh và những điều kiện pháp lý thuận lợi có được từ pháp luật cạnh tranh và sự dân chủ thể hiện trong hiến pháp. Tại những nước đang phát triển đã ban hành luật cạnh tranh, luật và chính sách cạnh tranh dường như không chỉ tập trung vào hiệu quả kinh tế. Chừng nào các điều kiện tiên quyết cho một nền kinh tế thị trường hiệu quả chưa được thiết lập đầy đủ ở các nước đang phát triển, hoặc những nước trong thời kỳ chuyển đổi thì chính sách cạnh tranh có thể được nhìn nhận trên một góc độ rộng hơn có tính đến cả những mục tiêu của chính sách điều tiết (ví dụ như: cơ cấu lại, giảm bớt các qui định và tư nhân hoá các ngành công nghiệp) và những vấn đề điều chỉnh xã hội của những chính sách như vậy. Tuy nhiên, các giá trị không liên quan tới vấn đề hiệu quả có thể vẫn quan trọng đối với các nước đang

phát triển – những nước ban hành luật cạnh tranh mới như là một phương tiện để mở cửa và giảm bớt qui định trên các thị trường trong nước.

2. Khái niệm và hình thức tập trung kinh tế

2.1 Khái niệm tập trung kinh tế

Trong kinh tế học và trong khoa học pháp lý, khái niệm tập trung kinh tế ở Việt Nam được xem xét với ba cách tiếp cận cơ bản: Một là, với tư cách là quá trình gắn liền với việc hình thành và thay đổi của cấu trúc thị trường, tập trung kinh tế trên thị trường được hiểu là quá trình mà số lượng các doanh nghiệp độc lập cạnh tranh trên thị trường bị giảm đi thông qua các hành vi sáp nhập (theo nghĩa rộng) hoặc thông qua tăng trưởng nội sinh của doanh nghiệp trên cơ sở mở rộng năng lực sản xuất. Cách nhìn nhận này đã làm rõ nguyên nhân và hậu quả của tập trung kinh tế đối với cấu trúc thị trường cạnh tranh. Tuy nhiên, dường như quan điểm trên đã coi hiện tượng tích tụ tư bản là một phần của khái niệm tập trung kinh tế. Hai là, với tư cách là hành vi của các doanh nghiệp, tập trung kinh tế (còn gọi là tập trung tư bản) được hiểu là tăng thêm tư bản do hợp nhất nhiều tư bản lại hoặc một tư bản này thu hút một tư bản khác. Khái niệm này đã không đưa ra các biểu hiện cụ thể của tập trung kinh tế, nhưng lại cho thấy bản chất và phương thức của hiện tượng. Ba là, dưới góc độ pháp luật, Luật Cạnh tranh năm 2004 không quy định thế nào là tập trung kinh tế mà chỉ liệt kê các hành vi được coi là tập trung kinh tế. Theo đó, khoản 3 Điều 3 khẳng định tập trung kinh tế là hành vi hạn chế cạnh tranh; Điều 16 quy định tập trung kinh tế là hành vi của doanh nghiệp bao gồm: (i) Sáp nhập doanh nghiệp; (ii) Hợp nhất doanh nghiệp; (iii) Mua lại doanh nghiệp; (iv) Liên doanh giữa các doanh nghiệp; (v) Các hành vi tập trung khác theo quy định của pháp luật. Sự liệt kê này đã làm rõ các hình thức tập trung kinh tế mà quan điểm thứ hai chưa làm rõ. Điều 17 Luật Cạnh tranh, đưa ra định nghĩa cho từng hành vi tập trung kinh tế như sau:

Sáp nhập doanh nghiệp là việc một hoặc một số doanh nghiệp chuyển toàn bộ tài sản, quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của mình sang một doanh nghiệp khác, đồng thời chấm dứt sự tồn tại của doanh nghiệp bị sáp nhập.

Hợp nhất doanh nghiệp là việc hai hoặc nhiều doanh nghiệp chuyển toàn bộ tài sản, quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của mình để hình thành một

doanh nghiệp mới, đồng thời chấm dứt sự tồn tại của các doanh nghiệp bị hợp nhất.

Mua lại doanh nghiệp là việc một doanh nghiệp mua toàn bộ hoặc một phần tài sản của doanh nghiệp khác đủ để kiểm soát, chi phối toàn bộ hoặc một ngành nghề của doanh nghiệp bị mua lại.

Liên doanh giữa các doanh nghiệp là việc hai hoặc nhiều doanh nghiệp cùng nhau góp một phần tài sản, quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của mình để hình thành một doanh nghiệp mới.

Nguyên nhân trực tiếp dẫn đến hiện tượng tập trung kinh tế bao gồm: tăng trưởng nội sinh; hiện tượng rút khỏi thị trường của một số doanh nghiệp; hiện tượng gia nhập thị trường của một số doanh nghiệp; hiện tượng sáp nhập của một số doanh nghiệp (tăng trưởng ngoại sinh)... Cho dù được nhìn nhận từ nhiều góc độ khác nhau và diễn tả bằng những ngôn ngữ pháp lý khác nhau, song các nhà khoa học đều thống nhất với nhau về bản chất của tập trung kinh tế bằng những nội dung sau: Thứ nhất, chủ thể của tập trung kinh tế là các doanh nghiệp hoạt động trên thị trường. Các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế có thể là các doanh nghiệp hoạt động trong cùng hoặc không cùng thị trường liên quan. Thứ hai, hình thức tập trung kinh tế bao gồm: sáp nhập, hợp nhất, mua lại và liên doanh giữa các doanh nghiệp. Các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế đã chủ động tích tụ các nguồn lực kinh tế như vốn, lao động, kỹ thuật, năng lực quản lý, tổ chức kinh doanh... mà chúng đang nắm giữ riêng lẻ để hình thành một khối thống nhất hoặc phối hợp hình thành các nhóm doanh nghiệp, các tập đoàn kinh tế. Dấu hiệu này giúp khoa học pháp lý phân biệt tập trung kinh tế với việc tích tụ tư bản trong kinh tế học. Tích tụ tư bản là tăng thêm tư bản dựa vào tích lũy giá trị thặng dư, biến một phần giá trị thặng dư thành tư bản. Có thể thấy rằng, tích tụ tư bản là quá trình phát triển nội sinh của một doanh nghiệp theo thời gian bằng kết quả kinh doanh. Một doanh nghiệp có thể tích tụ tư bản để có được vị trí đáng kể trên thị trường, song để điều đó xảy ra đòi hỏi một khoảng thời gian khá dài. Trong khi đó, tập trung kinh tế cũng có dấu hiệu của sự tích tụ nhưng không từ kết quả kinh doanh mà từ hành vi của doanh nghiệp. Thứ ba, tập trung kinh tế đã hình thành nên doanh nghiệp có năng lực cạnh tranh tổng hợp hoặc liên kết thành nhóm doanh nghiệp, tập đoàn kinh tế, từ đó làm thay đổi cấu trúc thị trường và tương quan cạnh tranh hiện có trên thị trường.

Từ những vấn đề nêu trên có thể nhận thấy các hình thức tập trung kinh tế gồm:

- Dựa vào mức độ liên kết từ hành vi tập trung kinh tế người ta chia thành hai loại là tập trung kinh tế chặt chẽ (hoặc còn gọi là tổ hợp) và tập trung kinh tế không chặt chẽ (gọi là liên minh lý tài).

- Dựa vào vị trí của các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế trong các cấp độ kinh doanh của ngành kinh tế – kỹ thuật, tập trung kinh tế được bao gồm tập trung theo chiều ngang, tập trung theo chiều dọc hoặc tập trung theo đường chéo (tập trung hỗn hợp).

Tập trung kinh tế theo chiều ngang: là sự sáp nhập, hợp nhất, mua lại hoặc liên doanh của các doanh nghiệp trong một thị trường liên quan (sản phẩm và không gian). Theo lý thuyết cạnh tranh thì sự gia tăng tập trung theo chiều ngang sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc phối hợp hành động giữa các doanh nghiệp và từ đó dẫn đến hạn chế cạnh tranh theo giá.

Tập trung kinh tế theo chiều dọc: là sự hợp nhất, sáp nhập, mua lại hoặc liên doanh giữa các doanh nghiệp có quan hệ người mua – người bán với nhau.

Tập trung kinh tế theo đường chéo (conglomerate): là sự hợp nhất, sáp nhập, mua lại, liên doanh của các doanh nghiệp không cùng hoạt động trên một thị trường sản phẩm đồng thời cũng không có mối quan hệ khách hàng với nhau. Mục tiêu của việc hợp nhất này thường là phân bổ rủi ro vào những thị trường khác nhau hoặc từ những lý do chiến lược thị trường của những doanh nghiệp này.

Thực tiễn cho thấy, hình thức tập trung kinh tế theo đường chéo có thể gây ra những tác động tiêu cực đến môi trường cạnh tranh. Các doanh nghiệp tham gia tập trung dạng conglomerate có lợi thế cạnh tranh trong việc tiết kiệm được chi phí khi có nhu cầu tín dụng, bảo hiểm, quảng cáo và cả vận tải... và với cơ sở tiềm lực hùng mạnh về tài chính, doanh nghiệp hợp nhất này có thể gây ảnh hưởng đến chính trị, vận động hậu trường,... hoặc trong công tác đối ngoại, quan hệ công cộng (public relation); Thông qua những hoạt động kinh doanh, các giao dịch qua lại, các doanh nghiệp hợp nhất dạng conglomerate có thể có điều kiện để đưa ra những hạch toán hỗn hợp, hạn chế rủi ro về chi phí và thị trường, có được những điều kiện kinh doanh rất thuận tiện và vì thế sẽ gây bất lợi cho những đối thủ cạnh tranh nhỏ hơn. Hiện tượng này sẽ làm vô hiệu hoá

nguyên lý hiệu quả với tư cách là nguyên tắc chọn lọc của nền kinh tế thị trường;

Về cơ bản, xã hội không bao giờ mong muốn việc hình thành một thế lực quá hùng mạnh trên thị trường, đe dọa sự kiểm soát thông qua cơ chế thị trường cũng như thông qua sự hợp tác giữa nhà nước và các hiệp hội. Sự tập trung dạng conglomerat này chính là mối đe dọa đó.

3. Các mô hình kiểm soát tập trung kinh tế trên thế giới

Nhìn chung, trên thế giới tồn tại hai mô hình chính của cơ chế kiểm soát tập trung kinh tế là mô hình Mỹ và mô hình châu Âu.

Mô hình Mỹ cấm tập trung kinh tế và độc quyền về mặt hình thức. Hiện nay, hệ thống pháp luật cạnh tranh của Mỹ bao gồm: Đạo luật Sherman năm 1890 (nội dung chủ yếu là cấm thoả thuận hạn chế cạnh tranh), Đạo luật Clayton năm 1914 (bổ sung Luật Sherman thêm bốn hành vi: cấm phân biệt đối xử về giá, cấm ký kết hợp đồng mang tính độc quyền hoặc có nội dung ràng buộc; cấm việc chiếm vốn giữa các công ty; cấm kiêm nhiệm chức vụ), Đạo luật về Ủy ban Thương mại Liên bang – thành lập Cơ quan cạnh tranh tại Mỹ năm 1914 (Trước đây, các vụ cạnh tranh ở Mỹ do Cục chống độc quyền thuộc Bộ Tư pháp thực hiện. Sau khi thành lập Ủy ban Thương mại Liên bang, Ủy ban này giám sát việc thực thi luật cạnh tranh thuộc mảng dân sự và bổ sung thêm các hành vi cạnh tranh không lành mạnh như làm hàng giả, quảng cáo gian dối), Đạo luật Robinson-Patman 1936 (bổ sung Luật Clayton về hành vi bán phá giá hàng hoá trong nước – predatory pricing (chứ không phải là anti – dumping), Đạo luật Wheeler-Lea (bổ sung những hành vi cạnh tranh không lành mạnh), Đạo luật Celler-Kefauver (quy định việc kiểm soát sáp nhập, mua lại).

Mô hình châu Âu được xây dựng dựa trên nguyên tắc kiểm soát tập trung kinh tế và hạn chế những tác động tiêu cực của nó. Mô hình châu Âu kiểm soát tập trung kinh tế cho phép đăng ký những dự án tập trung kinh tế không hạn chế đáng kể cạnh tranh. Nhìn chung các điều khoản về sáp nhập, mua lại trong Luật cạnh tranh ở các nước theo mô hình châu Âu không có tính bắt buộc. Cụ thể là không cần thiết phải rà soát một cách hệ thống và thông qua tất cả các vụ sáp nhập, mua lại. Yêu cầu thông báo về mọi vụ sáp nhập, mua lại sẽ tạo ra gánh nặng không đáng có cho cơ quan quản lý, làm phát sinh các khoản chi phí không hợp lý và làm chậm quá trình sáp nhập, mua lại.

Mô hình kiểm soát tập trung kinh tế Mỹ được áp dụng ở Mỹ, Canada, Argentina và nhiều nước khác. Mô hình châu Âu được áp dụng ở các nước Tây Âu, ở Úc, ở New Zealand, Nam Phi.

Cơ chế kiểm soát tập trung kinh tế và chống độc quyền của Vương quốc Anh là điển hình cho mô hình châu Âu. Hoạt động cạnh tranh ở Vương quốc Anh được điều chỉnh bởi các quy phạm pháp luật lần đầu tiên thông qua Luật về độc quyền và hoạt động hạn chế năm 1948. Từ đó đến nay hệ thống pháp luật về cạnh tranh ở Vương quốc Anh đã được sửa đổi, bổ sung qua các văn bản quy phạm sau Luật Thương mại công bằng năm 1973, Luật về Toà án hành vi thương mại hạn chế năm 1976, Luật về giá bán lại năm 1976, Luật Hành vi thương mại hạn chế năm 1976, Luật Hành vi thương mại hạn chế năm 1977. Hiện nay, văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động cạnh tranh ở Vương quốc Anh bao gồm Luật Thương mại công bằng năm 1973, Luật Cạnh tranh năm 1980, Luật Cạnh tranh năm 1998.

Trong hệ thống luật Anh có 3 cơ quan có thẩm quyền trong lĩnh vực cạnh tranh gồm: Ban Thương mại công bằng, Ủy ban tư vấn bảo vệ người tiêu dùng, Ủy ban cạnh tranh.

Ban Thương mại công bằng đứng đầu là Trưởng ban do Quốc vụ khanh bổ nhiệm, nhiệm kỳ 5 năm (có thể được tái bổ nhiệm) xem xét quá trình thực hiện hoạt động thương mại ở vương quốc Anh liên quan đến hàng hoá, dịch vụ cung cấp cho người tiêu dùng, thu thập thông tin về những hoạt động trên và thông tin về thương nhân, giúp họ nhận thức, xác định các trường hợp có liên quan các hành vi có thể ảnh hưởng đến lợi ích kinh tế của người tiêu dùng ở Vương quốc Anh; nhận, thu thập chứng cứ liên quan đến các hoạt động được đề cập ở đoạn trên; xem xét quá trình thực hiện hoạt động thương mại ở Anh, thu thập thông tin về các hoạt động đó và về thương nhân, giúp họ nhận thức, xác định trường hợp có liên quan hành vi độc quyền và phi cạnh tranh ở Anh; cung cấp thông tin, tư vấn cho Quốc vụ khanh về các vấn đề được nêu trên; cân nhắc chứng cứ về quá trình thực hiện hành vi gây thiệt hại cho lợi ích của người tiêu dùng ở Anh

Ủy ban tư vấn bảo vệ người tiêu dùng: chỉ giải quyết các vụ việc liên quan đến hành vi xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng.

Ủy ban cạnh tranh lúc đầu có tên là Ủy ban hành vi hạn chế và độc quyền (Luật hành vi hạn chế và độc quyền năm 1948), sau được đổi là Ủy ban độc

quyền (Luật hành vi thương mại hạn chế năm 1976), Ủy ban sáp nhập và độc quyền (Luật cạnh tranh 1980) đến Luật cạnh tranh 1998 được lấy tên là Ủy ban cạnh tranh. Thành viên Ủy ban cạnh tranh do Quốc vụ khanh bổ nhiệm, nhiệm kỳ 5 năm. Ủy ban cạnh tranh có 3 tiểu ban: Tiểu ban giải quyết khiếu nại, Tiểu ban chuyên gia, Tiểu ban tổng hợp và 2 cơ quan: Ban quản trị và Hội đồng xem xét khiếu nại (Hội đồng xem xét khiếu nại không phải là một cơ quan tư pháp mà là cơ quan bán tư pháp, có chức năng xét xử nhưng phán quyết không có giá trị bắt buộc thi hành, một hình thức giống như Trọng tài kinh tế Nhà nước trước đây ở Việt nam)

Ủy ban cạnh tranh điều tra và báo cáo về các vấn đề mà luật quy định phải trình lên Ủy ban gồm: về việc tồn tại hay khả năng tồn tại tình trạng độc quyền, về việc chuyển nhượng cơ quan báo chí, về việc tạo ra hay khả năng tạo ra tình trạng sáp nhập. Ủy ban cạnh tranh có thể yêu cầu Trưởng ban Thương mại công bằng hỗ trợ trong việc tiến hành điều tra các vụ việc được trình lên Ủy ban bằng việc cung cấp cho Ủy ban mọi thông tin có liên quan đến các vấn đề thuộc phạm vi điều tra và các hỗ trợ khác mà Ủy ban có thể yêu cầu và thuộc thẩm quyền của Trưởng ban liên quan đến các vụ việc nêu trên.

Pháp luật của Đức về kiểm soát tập trung kinh tế được xếp vào giữa hai mô hình Mỹ và mô hình châu Âu vì bên cạnh những quy định chung cấm tập trung kinh tế và độc quyền có một loạt những trường hợp ngoại lệ, giảm nhẹ.

Trước chiến tranh thế giới II, nước Đức là nước của các tập đoàn và cartel. Sau chiến tranh, những cartel bị giải tán. Những tư tưởng của pháp luật chống độc quyền của Mỹ đã có tác động mạnh đến việc xây dựng chính sách cạnh tranh ở Đức. Luật Chống hạn chế cạnh tranh ra đời năm 1957 và đã được sửa đổi, bổ sung nhiều lần. Nội dung cơ bản của Luật Chống hạn chế cạnh tranh Đức bao gồm cấm cartel, kiểm soát sáp nhập và giám sát việc lạm dụng vị trí thống lĩnh.

Các Luật về cạnh tranh của Đức nằm trong một hệ thống tổng thể gồm nhiều đạo luật khác nhau. Trong một số đạo Luật khác cũng có các qui định liên quan đến cạnh tranh nhưng cạnh tranh được bảo hộ chủ yếu bằng Luật chống hạn chế cạnh tranh và Luật Chống cạnh tranh không lành mạnh.

Luật Chống hạn chế cạnh tranh được hỗ trợ bởi Hiệp ước thiết lập Cộng đồng Châu Âu về Than đá và Thép (Hiệp ước ECSC) và Hiệp ước thiết lập

Cộng đồng Kinh tế Châu Âu (Hiệp ước EC). Các qui định về chống cạnh tranh không lành mạnh được qui định trong Luật Chống cạnh tranh không lành mạnh và một loạt các đạo luật liên quan như Pháp lệnh Giá, Luật Nhãn hiệu thương mại, Luật Chiết khấu và Hạ giá ...đối tượng áp dụng của Luật Chống hạn chế cạnh tranh Đức là các doanh nghiệp. Khái niệm “doanh nghiệp” được hiểu theo nghĩa rộng, tức là bất kỳ hoạt động nào trong lĩnh vực sản xuất, phân phối hàng hoá và dịch vụ. Doanh nghiệp không nhất thiết phải có hình thức pháp lý cụ thể, hay phải hoạt động vì mục đích lợi nhuận. Luật áp dụng cho cả các tổ chức nghề nghiệp, các hiệp hội hay các Viện. Các doanh nghiệp thuộc sở hữu công cộng cũng chịu sự điều chỉnh của Luật này trừ khi doanh nghiệp đó thuộc sự điều chỉnh của luật công cộng.

Một trong các chế định chính của Luật Chống hạn chế cạnh tranh Đức là chế định cấm thoả thuận (cartel). Thoả thuận vì mục đích chung, thông qua việc hạn chế cạnh tranh gây ảnh hưởng “có thể thấy được” đến sản xuất và các điều kiện thị trường hàng hoá và dịch vụ được gọi là độc quyền cartel. Các thoả thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang giữa các đối thủ cạnh tranh để phối hợp điều khiển thị trường về nguyên tắc là bất hợp pháp và bị nghiêm cấm. Theo Luật Dân sự, các thoả thuận này là vô hiệu. Các bên tham gia thoả thuận được coi là có mục đích chung nếu cùng vì những lợi ích cụ thể đồng ý hạn chế cạnh tranh. Thoả thuận này phải gây ảnh hưởng có thể thấy được đến các điều kiện thị trường. Chỉ khi các bên có thị phần nhỏ (thấp hơn 5% thị trường) và rất nhiều công ty cùng tác động đến các điều kiện thị trường thì ảnh hưởng này mới được coi là không thể thấy được. Các bên tham gia thoả thuận vi phạm qui định nghiêm cấm thoả thuận Cartel và gây ra hạn chế cạnh tranh sẽ bị cơ quan quản lý cạnh tranh có thẩm quyền xử phạt tới 1 triệu DM hoặc tới gấp 3 lần số lợi bất chính thu được. Tuy nhiên trong một số trường hợp với những điều kiện nhất định, các thoả thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang và các quyết định vi phạm các qui định này được coi là hợp pháp.

Theo Luật Chống hạn chế cạnh tranh Đức, các giao dịch sau đây được coi là hợp nhất, sáp nhập: mua phần tài sản cơ bản của doanh nghiệp khác; mua cổ phần và quyền bỏ phiếu của doanh nghiệp để chiếm 25% tới 50% cổ phần hoặc bảo đảm có quyền lợi chính; một số hình thức liên doanh nhất định; thoả thuận thành lập tập đoàn; hoặc tiếp tục hoạt động vì quyền lợi của doanh nghiệp khác; hoặc chuyển lợi nhuận cho doanh nghiệp khác; hoặc cho thuê hay chuyển thiết

bị cho doanh nghiệp khác; Ban quản trị phối hợp (các doanh nghiệp có ít nhất nửa thành viên Hội đồng quản trị, Ban Giám đốc là trùng nhau). Việc hợp nhất, sáp nhập bị kiểm soát hay không phụ thuộc chủ yếu vào mức vốn của công ty. Vượt quá mức vốn nhất định theo qui định của Luật này, hợp nhất, sáp nhập phải được thông báo cho cơ quan có thẩm quyền trước hoặc sau khi hoàn thành việc hợp nhất. Các mức vốn đặc biệt được áp dụng cho các lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm, xuất bản. Các dự án hợp nhất, sáp nhập phải được thông báo trước khi được Văn phòng Chống độc quyền Liên Bang cho phép. Các giao dịch vi phạm các qui định cấm là vô hiệu và có thể bị xử phạt. Việc hợp nhất, sáp nhập bị cấm nếu tạo ra hoặc thúc đẩy một vị trí thống trị trên thị trường.

Các cơ quan quản lý cạnh tranh ở Đức bao gồm: Văn phòng Quản lý Cạnh tranh Liên bang, Bộ Kinh tế Liên bang, Các Tòa án Tối cao của các Bang theo luật riêng của từng bang. Văn phòng Quản lý Cạnh tranh Liên bang là cơ quan quản lý liên bang độc lập có trụ sở tại Bonn, chịu trách nhiệm trước Bộ Kinh tế Liên bang.

Ở Việt Nam, xuất phát từ sự cần thiết phải kiểm soát các hoạt động tập trung kinh tế để tránh tình trạng hình thành các doanh nghiệp lớn có sức mạnh không chế thị trường, Luật Cạnh tranh có nhiều điều khoản tạo hành lang pháp lý cho phép các cơ quan quản lý nhà nước kiểm soát hoạt động tập trung kinh tế. Tuy nhiên, Luật Cạnh tranh không kiểm soát tất cả các hoạt động tập trung kinh tế mà chỉ tập trung vào một số trường hợp trên cơ sở đánh giá quy mô của doanh nghiệp hình thành sau hoạt động tập trung kinh tế. Cụ thể là:

Đối với các trường hợp trong đó thị phần kết hợp trên thị trường liên quan của các doanh nghiệp tham gia dưới 30% hoặc trường hợp doanh nghiệp hình thành sau khi thực hiện tập trung kinh tế vẫn thuộc loại doanh nghiệp nhỏ và vừa theo quy định của pháp luật thì các doanh nghiệp được tiến hành tập trung kinh tế mà không cần phải thực hiện thủ tục thông báo bắt buộc.

Đối với các trường hợp trong đó thị phần kết hợp trên thị trường liên quan của các doanh nghiệp tham gia từ 30% đến 50% thì các doanh nghiệp được tiến hành tập trung kinh tế tuy nhiên đại diện hợp pháp của các doanh nghiệp đó phải thực hiện thủ tục thông báo cho Cục Quản lý Cạnh tranh trước khi tiến hành tập trung kinh tế. Để tiến hành thủ tục thông báo, các doanh nghiệp tham gia tập

trung kinh tế cần hoàn thiện Hồ sơ thông báo tập trung kinh tế theo mẫu do Cục Quản lý cạnh tranh ban hành.

Luật Cạnh tranh có quy định cấm thực hiện tập trung kinh tế đối với các trường hợp trong đó thị phần kết hợp trên thị trường liên quan của các doanh nghiệp tham gia chiếm trên 50% trên thị trường liên quan và doanh nghiệp hình thành sau hoạt động tập trung kinh tế không thuộc loại doanh nghiệp nhỏ và vừa theo quy định của pháp luật (Điều 18, Luật Cạnh tranh). Tuy nhiên, các vụ việc tập trung kinh tế thuộc diện bị cấm cũng có thể được xem xét và miễn trừ trong hai trường hợp:

Một hoặc nhiều bên tham gia tập trung kinh tế đang trong nguy cơ bị giải thể hoặc lâm vào tình trạng phá sản; việc tập trung kinh tế có tác dụng mở rộng xuất khẩu hoặc góp phần phát triển kinh tế – xã hội, tiến bộ kỹ thuật, công nghệ (Điều 19, Luật Cạnh tranh).

Để được miễn trừ, các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế cần nộp Hồ sơ đề nghị hưởng miễn trừ theo mẫu do Cục Quản lý cạnh tranh ban hành.

Các quy định cụ thể liên quan đến Tập trung kinh tế được quy định tại Mục 5, Nghị định 116/2005/NĐ-CP. Thủ tục thực hiện các trường hợp miễn trừ được quy định tại Mục 4, Luật Cạnh tranh và chi tiết tại Mục 6, Nghị định 116/2005/NĐ-CP.

Vi phạm quy định của pháp luật về tập trung kinh tế có thể bao gồm:

- Hành vi không thông báo về tập trung kinh tế
- Tập trung kinh tế trước khi có quyết định cho hưởng miễn trừ của cơ quan có thẩm quyền

Ở Việt Nam, trên cơ sở xem xét các yếu tố như mức độ gây hạn chế cạnh tranh do hành vi vi phạm gây ra, mức độ thiệt hại do hành vi vi phạm gây ra, khả năng gây hạn chế cạnh tranh của các đối tượng vi phạm, thời gian thực hiện hành vi vi phạm, khoản lợi nhuận thu được từ việc thực hiện hành vi vi phạm và các tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng (Điều 7, Nghị định số 120/2005/NĐ-CP), các doanh nghiệp vi phạm quy định về tập trung kinh tế có thể phải chịu các hình thức xử lý vi phạm sau:

Phạt tiền với mức phạt tối đa 10% tổng doanh thu của các doanh nghiệp vi phạm trong năm tài chính trước năm thực hiện hành vi vi phạm.

Phạt bổ sung: như thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh đã cấp cho doanh nghiệp hợp nhất, thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh đối với các liên doanh vi phạm pháp luật cạnh tranh.

Các biện pháp khắc phục hậu quả như chia, tách doanh nghiệp đã sáp nhập, hợp nhất; buộc bán lại phần doanh nghiệp đã mua...

Mức phạt, các hình thức xử phạt bổ sung và biện pháp khắc phục hậu quả đối với các hành vi vi phạm quy định về tập trung kinh tế được quy định cụ thể trong Luật cạnh tranh và Nghị định số 120/2005/NĐ-CP.

4. Các thực tế chung về tập trung kinh tế

Các mục đích và lợi ích của hoạt động tập trung kinh tế

Tập trung kinh tế ngày càng trở nên thường xuyên và có quy mô ngày càng lớn. Thực tế này xuất phát từ nhiều lý do khác nhau, trong đó chủ yếu là các lý do sau:

- Tập trung kinh tế tạo ra mô hình kinh doanh lớn nhằm mục đích: tăng số lượng bán ra để bù đắp cho phần lợi nhuận bị giảm đi vì phải đầu tư cho nghiên cứu; hoặc giảm chi phí sản xuất và nghiên cứu cho mỗi đầu sản phẩm và tăng cường sức cạnh tranh; hoặc tự bảo vệ trước nguy cơ bị nắm quyền kiểm soát tài chính bởi một tập đoàn khác;

- Tập trung kinh tế cho phép tập hợp các doanh nghiệp phân phối hoặc khách hàng vào một môi để đảm bảo tốt hơn nguồn cung ứng hoặc khả năng tiêu thụ sản phẩm;

- Tập trung kinh tế giúp triển khai các chiến lược tập trung vào một số hoạt động hoặc đa dạng hoá hoạt động;

- Tập trung kinh tế giúp đáp ứng nhu cầu của các tập đoàn nước ngoài chiếm được chỗ đứng trên thị trường;

- Tập trung kinh tế tạo ra cơ hội xâm nhập vào các thị trường mới.

Quá trình toàn cầu hoá thương mại, sự gia tăng cạnh tranh xuất phát từ quá trình tự do hoá kinh tế, việc mở cửa thị trường đối với một số hoạt động độc quyền và sự gia tăng chi phí đầu tư công nghệ là những nguyên nhân làm cho tập trung kinh tế trở thành một vấn đề đặc biệt quan trọng trong chính sách cạnh tranh của các nước công nghiệp phát triển. Trong các lĩnh vực công nghệ cao mà

ở đó mức độ đầu tư và giá trị gia tăng do cải tiến công nghệ mang lại là rất lớn, chi phí cố định cao mà chi phí phụ thấp thì cạnh tranh không còn diễn ra trên thị trường chỉ vì thị trường nữa. Vấn đề doanh nghiệp quan tâm hàng đầu không phải là tạo ra giá cả cạnh tranh mà là đảm bảo vị thế vượt trội của họ. Trong cuộc đấu này, tập trung kinh tế cho phép rút ngắn thời gian, tăng cường tác dụng mạng lưới và qua đó đẩy nhanh quay vòng đầu tư.

Ở một số quốc gia, đặc biệt là ở Mỹ, hiện đang có trào lưu dỡ bỏ các tập đoàn lớn nhằm cải thiện khả năng thích ứng và năng lực sản xuất kinh doanh nhờ vào sự mềm dẻo trong hoạt động và sự hứng khởi mới của các công ty độc lập được tách ra. Tuy nhiên, hiện tượng này chắc chắn sẽ không mạnh mẽ bằng khuynh hướng tập trung kinh tế, vốn được coi là con đường ngắn nhất để vươn tới những cơ hội mở rộng thị trường. Hơn thế nữa, những công ty mới hình thành từ sự chia tách các tập đoàn lớn cũng rất dễ gắn kết lại với nhau; vì thế cho nên sự phi tập trung hoá thường chính là bước khởi đầu cho những dự án tập trung kinh tế mới.

Tác động của tập trung kinh tế đối với thị trường

Tập trung kinh tế với tư cách là một hiện tượng đã từng được coi là trào lưu trong lịch sử phát triển thị trường và có những tác động đáng kể đến đời sống kinh tế. Điều đó được nhìn nhận dưới hai góc độ khác nhau.

- Dưới góc độ lợi ích của các doanh nghiệp tham gia: i) Tập trung kinh tế được coi là con đường ngắn nhất để giải quyết nhu cầu tích tụ các nguồn lực thị trường của các nhà kinh doanh nhằm nâng cao năng lực kinh doanh và năng lực cạnh tranh. Vì vậy, các biện pháp sáp nhập, hợp nhất, mua lại hoặc liên doanh... được các lý thuyết kinh tế coi là cách thức không tốn kém nhiều thời gian để hình thành nên quyền lực thị trường. ii) Tập trung kinh tế tạo ra khả năng hợp tác sâu sắc trong kinh doanh. Thông qua các hành vi mua lại, liên doanh, các doanh nghiệp tham gia hình thành nên các liên minh kinh doanh hoặc các nhóm doanh nghiệp có mối quan hệ sở hữu hoặc đầu tư với nhau, cho dù dưới góc độ pháp lý, chúng vẫn là những chủ thể có tư cách độc lập. Sự tồn tại của nhóm kinh doanh tạo ra các hình thức hợp tác kinh doanh khép kín nếu như sự tập trung diễn ra theo chiều dọc (giữa các doanh nghiệp trong cùng một ngành kinh tế – kỹ thuật nhưng ở những công đoạn khác nhau của quá trình kinh doanh); hoặc hỗ trợ trong quản lý, thực hiện chiến lược mở rộng, phát triển thị trường;

hoặc hợp tác chia sẻ rủi ro khi thị trường có những biến động lớn hòng tìm kiếm cơ hội vượt qua các cuộc khủng hoảng. iii) Khi tập trung kinh tế diễn ra giữa các doanh nghiệp trong cùng một ngành và ở cùng một công đoạn của quá trình kinh doanh (cùng thị trường liên quan), kết quả sẽ luôn là giữa chúng không còn tồn tại cạnh tranh, bởi sau khi sáp nhập, hợp nhất các doanh nghiệp đã hóa thân để hình thành một chủ thể duy nhất, hoặc tạo ra mối quan hệ một nhà băng hành vi mua lại hoặc liên doanh. iv) Tập trung kinh tế có thể là giải pháp hiệu quả cho các doanh nghiệp trong việc cơ cấu lại hoạt động kinh doanh. Sự tác động từ thị trường có thể tạo ra cho doanh nghiệp nhiều khó khăn và thuận lợi trong kinh doanh mà từ đó, họ cần thực hiện các chiến lược cơ cấu lại cho phù hợp với những thay đổi từ thị trường nhằm bảo đảm tính hiệu quả của hoạt động kinh doanh.

- Dưới góc độ của thị trường cạnh tranh: Tập trung kinh tế làm thay đổi số lượng doanh nghiệp hiện có trên thị trường. Khi đó, cơ cấu cạnh tranh vốn có trên thị trường sẽ thay đổi về mặt cấu trúc – số lượng doanh nghiệp. Sự thay đổi trên có thể tác động đến thị trường theo những xu hướng sau: (i) các nguồn lực thị trường sẽ được sử dụng tập trung và hiệu quả hơn, tránh tình trạng manh mún, nhỏ lẻ của quá trình kinh doanh; (ii) hình thái thị trường cạnh tranh có thể sẽ thay đổi và chuyển sang mô hình độc quyền nhóm hoặc hình thành các doanh nghiệp có quyền lực thị trường. Tập trung kinh tế làm thay đổi tương quan cạnh tranh trên thị trường. Sự tích tụ hoặc liên minh các nguồn lực kinh tế giữa các doanh nghiệp thông qua các biện pháp tập trung kinh tế đã đột ngột làm xuất hiện một doanh nghiệp hoặc nhóm doanh nghiệp có năng lực cạnh tranh là tổng năng lực cạnh tranh của tất cả doanh nghiệp tham gia. Về căn bản, tập trung kinh tế sẽ không trực tiếp làm giảm vị trí cạnh tranh trên thị trường của các doanh nghiệp không tham gia, song chúng lại làm thay đổi quan hệ cạnh tranh giữa họ với doanh nghiệp sau khi tập trung kinh tế so với trước đó. Các lý thuyết về thị trường đôi khi coi sáp nhập, hợp nhất, mua lại và liên doanh như là các biện pháp cơ cấu lại thị trường.

Những luận điểm được đưa ra để chứng minh về vai trò cơ cấu lại thị trường của tập trung kinh tế là (i) Các biện pháp sáp nhập, hợp nhất, mua lại doanh nghiệp góp phần cơ cấu lại các doanh nghiệp kinh doanh kém hiệu quả song không làm giảm đi giá trị đầu tư của thị trường. Trong pháp luật kinh doanh, các chế định về giải thể và phá sản doanh nghiệp được coi như những

phương thức giải quyết số phận của các doanh nghiệp gặp khó khăn và kinh doanh kém hiệu quả. Tuy nhiên, việc sử dụng triệt để hai biện pháp nói trên có thể gây ra hậu quả là, sau khi các doanh nghiệp bị giải thể, phá sản, chấm dứt tồn tại thì các giá trị đầu tư của họ sẽ chỉ được dùng để giải quyết trách nhiệm tài sản của doanh nghiệp và trả lại cho các chủ đầu tư. Khi đó, giá trị đầu tư chung trên thị trường liên quan sẽ giảm đi tương ứng. Trong khi đó, sự sáp nhập, mua lại, hợp nhất có thể diễn ra với vai trò của quá trình điều phối các nguồn lực kinh tế từ những người sử dụng kém hiệu quả để tập trung vào doanh nghiệp có khả năng sử dụng tốt hơn. Khi đó, số lượng doanh nghiệp có thể giảm đi song giá trị đầu tư của thị trường không giảm sút; (ii) Sự mạnh mẽ của quy mô đầu tư có thể sẽ làm cho thị trường kém phát triển, lúc đó, tập trung kinh tế lại được coi như giải pháp cho việc cơ cấu lại quy mô kinh doanh trên thị trường; (iii) Trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, việc phải đương đầu với các tập đoàn kinh tế đa quốc gia có tiềm lực tài chính và kinh nghiệm kinh doanh lâu đời sẽ là thách thức khá lớn đối với các quốc gia đang phát triển, đặc biệt là các quốc gia có nền kinh tế thị trường chuyển đổi. Một trong những biện pháp mà nhiều nước (trong đó có cả các nước phát triển) sử dụng là tập trung các nguồn lực kinh tế để hình thành nên các tập đoàn hoặc liên minh có sức mạnh về tài chính, kỹ thuật, công nghệ.

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

nhằm phân bổ rủi ro vào những thị trường khác nhau hoặc xuất phát từ chiến lược thị trường của doanh nghiệp. Lợi thế quy mô thực sự của loại hình tập trung kinh tế này chỉ có thể xảy ra trong nghiên cứu và triển khai, tổ chức và quản lý. Hình thức hợp nhất này có thể gây ra những tác động tiêu cực đến môi trường cạnh tranh thông qua những lợi thế cạnh tranh trong lĩnh vực tín dụng, thanh toán, trong quan hệ đối ngoại. iv) Doanh nghiệp chung (liên doanh) là hình thức hợp nhất đặc biệt có tác động được đánh giá tương tự như tác động của các hình thức hợp nhất theo chiều ngang, chiều dọc hoặc đường chéo.

Từ những phân tích về luận cứ cho việc tập trung kinh tế cũng như tác động của chúng đối với thị trường, có thể đưa ra một vài đánh giá sau:

Việc thực hiện các hành vi tập trung kinh tế là quyền của doanh nghiệp. Dưới góc độ kinh tế, các biện pháp sáp nhập, hợp nhất, liên doanh hay mua lại xuất phát và phục vụ cho nhu cầu kinh doanh của doanh nghiệp, cho nên chúng thuộc phạm vi của quyền tự do kinh doanh mà pháp luật đã thừa nhận và bảo hộ. Vì lẽ ấy, Luật Cạnh tranh của các quốc gia đều không loại bỏ các hành vi tập trung kinh tế ra khỏi sinh hoạt của thị trường.

Trong nền kinh tế thị trường, việc tập trung kinh tế là hoạt động bình thường của các doanh nghiệp nhằm tăng cường tiềm lực kinh tế, phát huy thế mạnh trên thị trường. Tuy nhiên việc một doanh nghiệp có nguồn tài chính và sức mạnh thị trường có thể mua lại bất kỳ doanh nghiệp nào để trở thành độc quyền trên thị trường sẽ gây ra bất lợi cho môi trường cạnh tranh, thậm chí dẫn đến nguy cơ loại trừ khả năng cạnh tranh, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến nền kinh tế. Nhà nước đưa ra những quy định về cấm tập trung kinh tế trong những trường hợp nhất định nhằm mục đích kiểm soát quá trình dẫn đến độc quyền thông qua tập trung kinh tế.

Tập trung kinh tế là sự tập hợp các nguồn lực kinh tế bằng hành vi sáp nhập, hợp nhất, mua lại hoặc liên doanh mà không phải là quá trình tích tụ tự bản thân thông thường. Nói cách khác, thông qua tập trung kinh tế, các doanh nghiệp nâng cao được năng lực cạnh tranh song không phải từ hiệu quả kinh doanh của từng doanh nghiệp. Do đó, như thực tế đã cho thấy, các biện pháp tập trung kinh tế đôi khi được sử dụng để hình thành nên các thế lực thống lĩnh thị trường hoặc độc quyền.

Ở chừng mực nào đó, tập trung kinh tế đem lại cho thị trường hiệu quả nhất định cho dù chúng có thể tạo ra các doanh nghiệp có khả năng chi phối thị trường. Do đó, kinh tế học đã khuyến cáo rằng, khi kiểm soát các vụ việc về tập trung kinh tế, nhà nước nhất thiết phải cân nhắc về tính hiệu quả của từng vụ việc cụ thể.

5. Tại sao Nhà nước cần phải kiểm soát tập trung kinh tế?

Trong một nền kinh tế, việc một doanh nghiệp, nhóm doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường sẽ dẫn đến hạn chế cạnh tranh và nếu tồn tại doanh nghiệp có vị trí độc quyền thì chắc chắn sẽ dẫn đến thủ tiêu cạnh tranh. Vì thế Nhà nước cần có cơ chế để kiểm soát các quá trình dẫn đến việc hình thành doanh nghiệp, nhóm doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường.

Với tính chất là một sinh hoạt kinh tế, tự do cạnh tranh tự nó có thể dẫn tới nguy cơ cản trở hoặc tiêu huỷ cạnh tranh. Nhà nước có thể lựa chọn nhiều phương cách để ứng xử với hiện tượng này theo hướng hoặc tin vào sự tự điều chỉnh của thị trường, tin vào sự hợp lý của quá trình tập trung kinh tế hướng tới độc quyền mà chủ trương không can dự (chủ nghĩa tự do – laissez faire); hoặc can thiệp để tạo điều kiện cho cạnh tranh diễn ra bằng cách ngăn chặn độc quyền, chia nhỏ doanh nghiệp độc quyền, cấm thoả thuận để tạo vị thế thống lĩnh thị trường (quan điểm can thiệp để duy trì cạnh tranh – structure approach); hoặc chấp nhận vị trí thống lĩnh hoặc độc quyền của một số doanh nghiệp song giám sát, ngăn ngừa sự lạm dụng vị trí đó (quan điểm giám sát để điều tiết – regulation approach); hoặc công hữu hoá doanh nghiệp có vị trí độc quyền, đặt chúng dưới sự quản lý của các cơ quan công quản và định hướng hoạt động của chúng vì lợi ích chung (quan điểm công hữu để điều tiết – ownership approach).

Trên thực tế, các nhà nước đều tìm cách phối hợp các phương cách kể trên. Trong đó, giải pháp chính vẫn là phối hợp giữa biện pháp can thiệp để duy trì cạnh tranh, và khi độc quyền đã diễn ra, tìm cách giám sát để điều tiết, hạn chế việc lạm dụng vị thế độc quyền.

Từ những năm 70 của thế kỷ XX, ở Mỹ xuất hiện vô số học thuyết về cạnh tranh mới và cũ, trong đó có đề cập đến vai trò của Nhà nước trong kiểm soát tập trung kinh tế. Trong các học thuyết đó, Trường phái Chicago về kiểm soát độc quyền đã gây được ảnh hưởng mạnh mẽ. Theo trường phái này, cạnh tranh là cuộc chạy đua để xác định những doanh nghiệp hoạt động hiệu quả nhất, nhà

nước có vai trò đảm bảo trật tự chung và chỉ nên can thiệp vào cạnh tranh một cách hạn chế. Để bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng, các cơ quan kiểm soát độc quyền (trong đó có kiểm soát tập trung kinh tế) nên xem xét ảnh hưởng của hành vi độc quyền dưới hai tiêu chí cơ bản: i) đối với sự phân bổ có hiệu quả của mọi nguồn lực kinh tế; ii) đối với hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp – xét từ chi phí giao dịch hoặc quy mô sản xuất. Các trường phái khác, ví dụ như Trường phái Harvard mở rộng mục đích của cạnh tranh. Theo đó, cạnh tranh không chỉ phục vụ lợi ích của người tiêu dùng mà còn có nhiều chức năng khác như phân phối, xác định nhu cầu, khuyến khích phát triển công nghệ và phi tập trung hoá quyền lực kinh tế. Bởi vậy các trường phái này yêu cầu một sự can thiệp của nhà nước mạnh mẽ và linh hoạt hơn, ví dụ gia tăng giám sát thoả thuận hạn chế cạnh tranh, kiểm soát sáp nhập và thôn tính, thực hiện chính sách chia nhỏ doanh nghiệp có vị trí độc quyền.

Xác định luận cứ cho việc kiểm soát tập trung kinh tế một phần nhằm mục đích đặt ra giới hạn điều tiết của Nhà nước đối với các hiện tượng tập trung kinh tế. Trong các giai đoạn của thị trường, tập trung kinh tế luôn xuất hiện từ những cơ sở kinh tế cơ bản sau:

Một là, do sức ép của cạnh tranh trong đời sống kinh doanh. Có hai mức độ tập trung có thể xảy ra là: (i) các nhà kinh doanh tìm mọi cách với thời gian ngắn nhất để có được vị trí cạnh tranh tối ưu trên thị trường; và (ii) các doanh nghiệp đang yếu thế cần tập hợp thành liên minh hoặc đơn vị to lớn nhằm tìm kiếm cơ hội tồn tại trước đối thủ lớn hơn đang chèn ép họ. Cả hai trường hợp nói trên đều dẫn đến kết quả là các doanh nghiệp đang từ đối đầu trở thành những đơn vị liên kết và không còn cạnh tranh với nhau nữa. Bởi vậy, tập trung kinh tế bắt nguồn ở cạnh tranh nhưng kết quả của nó lại là tiêu diệt cạnh tranh.

Hai là, do sức ép của các cuộc khủng hoảng kinh tế. Lịch sử đã chứng minh rằng, mỗi khi thị trường xảy ra khủng hoảng thì một trong những giải pháp hiệu quả mà các doanh nghiệp thường sử dụng là tập trung lại để nương tựa vào nhau hòng tìm kiếm cơ hội tồn tại.

Ba là, do nhu cầu phát triển năng lực kinh doanh của thị trường. Dưới góc độ pháp lý, tập trung kinh tế được các doanh nghiệp thực hiện dựa trên những nguyên tắc căn bản mà pháp luật đã thừa nhận, đó là: Quyền tự do kinh doanh mà Hiến pháp và các văn bản pháp luật thừa nhận đã tạo ra chủ quyền cho doanh

ng nghiệp trước nhà nước và pháp luật. Chủ quyền của doanh nghiệp được thể hiện cơ bản ở hai nội dung: (i) Doanh nghiệp có quyền định đoạt các vấn đề phát sinh trong nội bộ như quy mô kinh doanh, ngành nghề, kế hoạch và phương hướng kinh doanh, lao động...; (ii) Doanh nghiệp có quyền tự do liên kết trong kinh doanh, theo đó, quyền tự do khế ước bao gồm sự tự chủ trong việc liên kết đầu tư để mua doanh nghiệp khác hoặc liên minh góp vốn thành lập các chủ thể kinh doanh mới. Đồng thời, pháp luật về doanh nghiệp của tất cả các quốc gia đều đã trao cho doanh nhân (trong đó có các doanh nghiệp) quyền được thay đổi quy mô theo nhu cầu kinh doanh. Trên cơ sở đó, các biện pháp tổ chức lại như sáp nhập, hợp nhất, chuyển đổi hình thức kinh doanh... được ghi nhận như là các biện pháp căn bản để doanh nhân chủ động thích ứng với các biến động thị trường, phù hợp với năng lực kinh doanh của mình.

Một lý do khác chứng minh cho sự cần thiết phải thiết lập cơ chế kiểm soát tập trung kinh tế là do những lợi ích kinh tế mà tập trung kinh tế đem lại không quá đương nhiên như người ta vẫn tưởng. Khi đứng trước những dự án kinh tế mới, cần đảm bảo được rằng những dự án đó không có nguy cơ hạn chế lâu dài hoặc vĩnh viễn cạnh tranh, đồng thời phải có khả năng đem lại nhiều lợi ích, ví dụ như lợi thế trong cạnh tranh quốc tế. Ngoài ra phải thiết lập các công cụ kiểm soát mang tính phòng ngừa đối với tập trung kinh tế là vì tập trung kinh tế có thể sử dụng để phục vụ cho chủ nghĩa kinh tế của Malthus – chủ nghĩa kinh tế chủ trương hạn chế sản xuất và sinh đẻ.

TTBD ĐBDC