

KINH NGHIỆM CỦA NHẬT BẢN VỀ CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH - CHỐNG ĐỘC QUYỀN

Luật chống độc quyền của Nhật Bản đã được ban hành hơn nửa thế kỷ nay, nhưng cho đến gần đây, chính sách kinh tế của Nhật Bản mới chuyển sang dựa nhiều hơn vào cạnh tranh. Thái độ của Nhật Bản đối với chính sách cạnh tranh đang thay đổi. Ý tưởng về cạnh tranh trở thành trung tâm của các kế hoạch cải cách mới nhất của Nhật Bản về quản lý, điều hành nền kinh tế. Hiệu quả đầu tư và đổi mới quản lý kinh tế cũng như lợi ích của người tiêu dùng được nâng cao nhờ các biện pháp như xóa bỏ cân đối cung cầu vốn được coi là một trong những lý do cần kiểm soát mức độ tham gia thị trường, xóa bỏ các miễn trừ áp dụng pháp luật cơ bản về cạnh tranh và các miễn trừ ngầm định do các hướng dẫn hành chính đưa ra.

Cạnh tranh ngày càng được áp dụng rộng rãi và luật cạnh tranh cơ bản của Nhật Bản là sự thay đổi to lớn trong quan điểm về yêu cầu quản lý chặt chẽ để thiết lập trật tự kỷ luật trong kinh doanh – một đặc trưng của nhiều doanh nghiệp Nhật Bản và của mối quan hệ truyền thống giữa chính phủ và doanh nghiệp ở Nhật. Thành công của cải cách pháp lý đang diễn ra là nhờ sử dụng rộng rãi nguyên tắc cạnh tranh trong quy định pháp lý, thông qua những hành động thực tế của nhà nước và các doanh nhân.

I. Khái niệm chính sách cạnh tranh ở Nhật Bản: Nền tảng và bối cảnh.

Tư tưởng, luật pháp và chính sách cạnh tranh do người Mỹ đưa vào Nhật Bản được đánh dấu bằng việc ban hành luật chống độc quyền năm 1947. Sau chiến tranh thế giới thứ hai, chính sách cạnh tranh được coi là một hình thức quản lý của nhà nước, chứ không phải là một nguyên tắc tổ chức của nền kinh tế. Quan niệm cạnh tranh trong kinh doanh là sự ganh đua tự phát sinh, không phải do trung ương kiểm soát, chỉ đạo, không được thừa nhận và phổ biến. Cho đến nay, tinh thần cạnh tranh vẫn chưa thấm sâu vào văn hóa kinh doanh của người dân và tinh thần làm việc của quan chức Chính phủ; vị trí lâu dài của cạnh tranh chưa chắc chắn trong người Nhật Bản. Sự phục hưng của chính sách cạnh

tranh mới diễn ra gần đây, nhưng chưa toàn diện và còn lâu mới mới huy đầy đủ sức mạnh của mình.

Ở Nhật Bản cũng giống như ở nhiều nước khác, quan điểm về tác động của cạnh tranh có thể khác nhau, thậm chí mâu thuẫn nhau. Thái độ hoài nghi đối với vai trò của cạnh tranh chịu ảnh hưởng của các yếu tố xã hội và văn hóa. Giống như ở các nước, các doanh nghiệp Nhật Bản đều biết rằng lợi nhuận có thể tăng lên nhờ kết cấu hoặc hạn chế người khác tham gia kinh doanh hoặc loại bỏ hoàn toàn đối thủ cạnh tranh. Nhưng ở Nhật Bản, truyền thống văn hóa xã hội là khuyến khích hỗ trợ lẫn nhau, chấp nhận và khuyến khích liên kết theo nhóm, thống nhất hành động và ngược lại, khó chấp nhận sự khác biệt giữa các cá nhân. Điều này giải thích tại sao chính phủ phải làm rất nhiều để quản lý rủi ro và hạn chế cạnh tranh “quá mức” trong toàn nền kinh tế.

Những lo lắng về sự ổn định của thị trường và công việc kinh doanh trong điều kiện cạnh tranh mạnh hơn và kiểm soát ít hơn có thể dẫn đến giảm số lượng công ăn việc làm – tình trạng thất thường rất phổ biến ở những nước kinh tế thị trường khác, nhưng ở Nhật Bản, những vấn đề này được quan tâm rất đặc biệt. Không chỉ các nhà kinh doanh Nhật Bản mà ngay cả những người tiêu dùng Nhật Bản cũng sẵn sàng trả giá cao hơn cho điều đó và tin tưởng rằng, hệ thống hạn chế cạnh tranh sản sinh ra một giá trị cao hơn. Đó là sự ổn định, an toàn và công bằng hơn so với một thị trường cạnh tranh.

Ở Nhật Bản, “cạnh tranh” được quan niệm là một trạng thái trong đó các doanh nghiệp có thể bán những hàng hóa hoặc dịch vụ giống nhau cho cùng một nhóm khách hàng, hoặc nhận được những sản phẩm giống nhau từ một nhà cung ứng. Trong cách tiếp cận truyền thống của Nhật Bản về cạnh tranh trên thị trường, đối xử bình đẳng cũng quan trọng như tự do. Thuật ngữ “cạnh tranh” thường đi kèm với “tự do” và “lành mạnh”. Cơ quan cạnh tranh coi cạnh tranh bình đẳng là điều không thể thiếu, cũng tương tự như cạnh tranh tự do. Tính chất lành mạnh được quyết định bởi 3 yếu tố: các đối thủ được tự do cạnh tranh với nhau bằng phương pháp giá cả, chất lượng, dịch vụ phục vụ khách hàng và quyền tự do quyết định một cách tự nguyện. Mỗi quan tâm của phần lớn công chúng về bảo vệ giá trị bình đẳng đã ủng hộ cơ quan cạnh tranh.

Sau chiến tranh, mục tiêu kinh tế tập trung vào tăng trưởng và phát triển. Trên thực tế cạnh tranh tự do bị cho là không phù hợp với mục tiêu đặt ra, mặc dù trong Luật chống độc quyền đã nêu mục tiêu của cạnh tranh là “khuyến khích cạnh tranh tự do và lành mạnh, khuyến khích sức sáng tạo của các nghiệp chủ, khuyến khích các hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, tăng trưởng kinh tế, tăng số lượng công ăn việc làm và thu nhập thực tế của người dân, qua đó thúc đẩy sự phát triển lành mạnh và dân chủ của nền kinh tế đất nước, cũng như đảm bảo lợi ích tiêu dung nói chung” trong đó mục tiêu cuối cùng là “mục tiêu cao nhất” của pháp luật cạnh tranh Nhật Bản.

Trong thời kỳ sau chiến tranh, tình trạng doanh nghiệp câu kết, thỏa thuận, thống nhất hành động không những không bị phản đối mà còn được chấp nhận để quản lý đầu tư và hạn chế tác động tiêu cực của suy thoái kinh tế, được bảo trợ chính thức và yêu cầu phải duy trì. Hầu hết các quan chức, các nhà kinh doanh và các học giả đều tán thành ý tưởng về sự điều tiết từ trung ương. Không có một nền tảng nào được đưa ra cho một chính sách cạnh tranh chống cartel.

Duy trì cơ cấu cạnh tranh trong ngành thông qua việc ngăn ngừa tập trung cao độ là một trong những quan tâm của chính sách và luật pháp cạnh tranh. Ngay sau khi chiến tranh kết thúc, tập đoàn gia đình đã bị xóa bỏ và trong Luật chống độc quyền cấm các công ty mẹ ở một quy mô nhất định được nắm giữ cổ phần của các công ty khác. Cho đến gần đây mới xóa bỏ các quy định về công ty mẹ.

Khi mới ban hành, Luật chống độc quyền không được sự ủng hộ rộng rãi của giới kinh doanh. Nhiều miễn trừ được quy định trong luật và các văn bản pháp quy một cách công khai hoặc suy diễn ngầm định. Bản thân cạnh tranh cũng bị kiểm soát, tập trung vào hạ chi phí, nâng cao năng suất bằng khuyến khích xuất khẩu. Việc tham gia thị trường do Chính phủ kiểm soát bằng cách xác định cân đối cung cầu chứ không phải do thị trường quyết định.

Việc thực thi pháp luật cạnh tranh khá lỏng lẻo. Do sức ép từ bên ngoài, các doanh nghiệp cạnh tranh nước ngoài nhận thấy có ưu thế không công bằng của doanh nghiệp Nhật Bản trên thị trường trong nước nên những năm 90, chính phủ Nhật Bản cam kết tăng cường thực thi quy định cấm thỏa thuận loại trừ đối

thủ, cấm hạn chế cạnh tranh, cạnh tranh trong hệ thống phân phối và xử lý các tập đoàn kinh doanh keiretzu.

Hiện nay, mục tiêu của Nhật Bản là chuyển trọng tâm từ tăng trưởng sang vì lợi ích của người tiêu dùng. Các cơ quan nhà nước Nhật Bản đã nhận thức được rằng tăng trưởng không thể tiếp tục diễn ra thông qua việc hướng dẫn từ trung ương, mà phải xuất phát từ các doanh nghiệp cạnh tranh – những người dám chấp nhận rủi ro, phát huy sang kiến của bản thân mình.

Năm 1998, Nhật Bản bắt đầu thực hiện Chương trình giải quy chế với mục tiêu chung là “tạo ra một hệ thống kinh tế - xã hội công bằng và tự do, mở cửa hoàn toàn với thế giới và dựa trên các nguyên tắc thị trường”. Chương trình này nhằm mục đích tạo điều kiện cạnh tranh công bằng và hiệu quả, kết hợp chính sách cạnh tranh với cải cách pháp lý, cạnh tranh trên thị trường và quản lý của nhà nước, giảm sự chỉ đạo của chính phủ, phản đối những vụ sáp nhập quy mô lớn. Xóa bỏ nhiều miễn trừ như thỏa thuận hợp lý hóa sản xuất và trong trường hợp kinh tế bị suy thoái, giảm bớt và xóa bỏ sự kiểm soát gia nhập thị trường, tính pháp lệnh trong cân đối cung cầu, các chương trình, các khoản đầu tư theo chỉ đạo cho những ngành, lĩnh vực được xem là có khả năng tăng trưởng trong tương lai hoặc có tác động dây chuyền đến ngành kinh tế khác.

Trong điều kiện hiện nay, khi toàn cầu hóa ngày càng có quy mô rộng lớn thì Nhật Bản không thể tiếp tục duy trì chính sách bảo hộ các doanh nghiệp và các ngành không có khả năng cạnh tranh. Thay vào đó là chính sách cạnh tranh trao nhiều quyền tự chủ hơn cho chủ thể kinh doanh. Nhiệm vụ bảo vệ và thúc đẩy cạnh tranh được giao cho các cơ quan chính phủ, trong đó chủ chốt là cơ quan chỉ đạo đầu tư và ngăn ngừa các cú sốc kinh tế khi tiến hành cải cách.

II. Nội dung Luật cạnh tranh – Công cụ chủ yếu của chính sách cạnh tranh.

Pháp luật cạnh tranh, nền tảng để cải cách pháp lý dựa trên nguyên tắc thị trường bao gồm luật cơ bản là Luật chống độc quyền và các luật chuyên ngành khác. Các luật này nhiều khi không nhất quán với nhau, với tinh thần và câu chữ của Luật chống độc quyền.

1. Cấm các thỏa thuận theo chiều ngang.

Để cải cách pháp lý đem lại lợi ích đầy đủ thì luật cạnh tranh phải có hiệu quả trong việc bảo vệ lợi ích của người dân trong thị trường, nơi mà cải cách pháp lý sẽ làm tang quy mô cạnh tranh. Pháp luật cạnh tranh cơ bản của Nhật Bản cung cấp một nền tảng đủ để cải cách dựa trên các nguyên tắc thị trường. Sự phức tạp của luật quy định quyền hạn và các mối quan hệ thể chế với các bộ khác cho phép có nhiều nguồn tác động, nhưng cũng mang lại nhiều phức tạp cho tiến trình cải cách. Vấn đề trọng yếu là thực thi luật, đặc biệt là những cách thức né tránh luật cạnh tranh một cách công khai cũng như ngầm.

Luật cạnh tranh cơ bản của Nhật Bản là luật chống độc quyền ban hành năm 1947. Luật này ngăn chặn những hạn chế vô lý đối với thương mại, ngăn chặn “độc quyền tư nhân” và “tình trạng độc quyền”, những hành vi không lành mạnh và các vụ sáp nhập hạn chế cạnh tranh. Đạo luật này được bổ sung bởi rất nhiều hướng dẫn và quy định cũng như các luật liên quan đến các khía cạnh của cạnh tranh không lành mạnh, trong đó chú ý nhất là các biện pháp tiếp thị lừa dối, làm tổn hại đến các doanh nghiệp khác. Nhưng chính sách cạnh tranh theo nghĩa rộng chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của rất nhiều đạo luật chuyên ngành và những miễn trừ, cả chính thức và phi chính thức, khuyến khích hoặc chấp nhận các thỏa thuận cấu kết, các vụ sáp nhập và kiểm soát đối với hệ thống phân phối. Trong vài năm gần đây, nhiều bước đi đã được tiến hành nhằm xóa bỏ những quy định như vậy nhằm hướng đến một chính sách cạnh tranh nhất quán được sử dụng làm nguyên tắc ứng xử kinh doanh.

Tương tự như luật cạnh tranh của nhiều nước, Luật chống độc quyền của Nhật Bản cấm các thỏa thuận giữa các đối thủ cạnh tranh cùng phối hợp hành động để hạn chế cạnh tranh, bao gồm các loại hợp đồng, thỏa thuận, các hành vi phối hợp hoạt động để chi phối giá cả, hạn chế sản lượng, công nghệ áp dụng, phát triển sản phẩm, phân chia thị trường, khách hàng (nguồn cung ứng), thông đồng trong bỏ thầu hoặc tẩy chay đối tượng khác.

Trong Luật chống độc quyền của Nhật Bản có điều khoản quy định về hiệp hội. Đây là quy định không phổ biến trong luật của các nước khác. Bên cạnh những tác động tích cực, các hiệp hội đồng thời tạo điều kiện cho các hoạt động không phù hợp với tư tưởng cạnh tranh trong nội bộ một ngành và giữa các ngành với nhau: ngăn chặn doanh nghiệp thành viên giảm giá hay khuyến mại, ngăn cản cải tiến công nghệ, duy trì quan hệ khách hàng ổn định, thỏa thuận độc quyền ngăn chặn doanh nghiệp mới tham gia kinh doanh, loại trừ đối thủ mới. Quy định này cấm các hiệp hội thương mại hạn chế cạnh tranh một cách nghiêm trọng như hạn chế số hãng kinh doanh trong ngành, hạn chế “một cách không công bằng” cách thức các doanh nghiệp thành viên tiến hành kinh doanh, hoặc buộc các thành viên, thậm chí kể cả không phải thành viên của mình, tham gia vào những hoạt động không lành mạnh. Các hiệp hội ở Nhật Bản có quan hệ chặt chẽ với các bộ liên quan, được sử dụng để đạt được mục tiêu hành chính nào đó. Một phần lớn các vi phạm của các hiệp hội thương mại đều ít nhiều có liên quan đến các thủ tục hành chính hoặc cá quy định cấu chính phủ.

Việc các bộ dựa vào hướng dẫn hành chính để kiểm soát các ngành hoặc ngăn chặn cạnh tranh là một vấn đề khó khăn và phức tạp. Hướng dẫn phi chính thức của các bộ ngành bị cấm một cách chính thức trong luật: hướng dẫn và tư vấn của các bộ phải được quy định và ban hành công khai, rộng rãi. Các hướng dẫn phải dựa trên luật hoặc quy định cụ thể, nếu không, doanh nghiệp cũng không thể vin vào đó để vi phạm luật chống độc quyền: doanh nghiệp vẫn phải chịu trách nhiệm pháp lý nếu tuân thủ các hướng dẫn không có căn cứ pháp lý. Trách nhiệm của doanh nghiệp phụ thuộc vào mục đích, nội dung và phương pháp hướng dẫn thực hiện, Tiêu thức xác định trách nhiệm của doanh nghiệp là mức độ tác động tới cơ chế thị trường của hướng dẫn đó.

Các hướng dẫn hành chính về bảo vệ sức khỏe, an toàn và môi trường được coi là không có tác động trực tiếp đến cơ chế thị trường, dẫn đến vi phạm Luật chống độc quyền. Những vấn đề còn đang tranh luận là ổn định giá cả hàng hóa, đảm bảo sự công bằng và minh bạch trong các giao dịch kinh doanh và bảo vệ các doanh nghiệp nhỏ. Những hướng dẫn hạn chế khả năng lựa chọn của doanh nghiệp về tham gia thị trường, giá cả, sản lượng và đầu tư có thể có tác động trực tiếp tới thị trường và gây ra tranh cãi. Các hướng dẫn nhằm ngăn ngừa

cạnh tranh quá mức, điều chỉnh cung cầu, điều chỉnh lợi thế và bất lợi thế giữa các hãng, duy trì trật tự trong ngành, hoặc ngăn chặn sự giảm giá rõ ràng đã có “tác động trực tiếp” tới cơ chế thị trường. Trong khi đó, nội dung và hình thức hướng dẫn kỹ thuật kinh doanh, chất lượng, tiêu chuẩn, quảng cáo không nhất thiết có tác động trực tiếp đối với cơ chế thị trường, mặc dù những vấn đề này là những công cụ quan trọng của cạnh tranh. Trên thực tế, sự thừa nhận rộng rãi vai trò của chính phủ đối với việc hướng dẫn các doanh nghiệp thống nhất hành động trong kinh doanh là một khó khăn trong việc thực hiện chính sách cạnh tranh.

Xử lý vi phạm: luật quy định các hình thức xử lý như lệnh chấm dứt hành động vi phạm hoặc thay đổi hành vi. Đối với vi phạm về giá cả thì áp dụng phạt tiền với tỉ lệ tính theo % (6%) trên tổng số doanh số bán ra trong thời kỳ thỏa thuận có hiệu lực. Hình thức xử lý hình sự cũng được quy định trong luật nhưng rất hiếm hữ mới sử dụng.

Một hành vi bị coi là vi phạm nếu chứng minh được nó đã cản trở cạnh tranh nghiêm trọng trong một lĩnh vực cụ thể hoặc đi ngược lại lợi ích của xã hội. Trên thực tế, đó là việc đánh giá tính chất nhất quán với mục tiêu của Luật chống độc quyền. Đánh giá tác động tới cạnh tranh được xác định dựa trên mức độ tác động tới thị trường: nếu tác động chưa đến 50% thị trường thì coi như không có tác dụng hạn chế cạnh tranh, nếu tác động tới hơn 80% thị trường thì bị coi là bất hợp pháp, còn giữa hai mức này thì cần xem xét cụ thể dựa trên các yếu tố khác nữa.

Cơ quan cạnh tranh chủ yếu dựa vào các biện pháp hướng dẫn, giáo dục để thực thi luật. Chương trình nói lỏng quy chế quy định các bộ ngành, hiệp hội có trách nhiệm tham khảo ý kiến cơ quan cạnh tranh trước khi ban hành và hủy bỏ quy định bất hợp lý. Hiệu quả của quy định này không cao do khó chứng minh và xử lý trách nhiệm pháp lý đối với các hướng dẫn ngầm định hoặc không công khai. Việc nói lỏng quy định tham gia thị trường có tác dụng khuyến khích cạnh tranh không lớn khi doanh nghiệp muốn tham gia kinh doanh bị một cán bộ có quyền lực cảnh cáo trước. Vì vậy, trên thực tế cơ quan cạnh tranh Nhật Bản đã áp dụng một nguyên tắc không quy định chính thức: xử lý các hành vi phản cạnh

tranh về mặt nguyên tắc mà không coi đó là hành vi bất hợp pháp về mặt bản chất.

2. Thỏa thuận theo chiều dọc: hạn chế cạnh tranh trong cung ứng và phân phối.

Thỏa thuận theo chiều dọc là thỏa thuận giữa các doanh nghiệp hoạt động trong các phân đoạn khác nhau của quá trình sản xuất, phân phối. Trong các lĩnh vực phân phối của Nhật Bản có nhiều hạn chế, ngăn cản tiếp cận thị trường, nhiều quy định mâu thuẫn với luật và quy định về cạnh tranh.

Trong Luật chống độc quyền quy định cấm các hành động thương mại không lành mạnh. Đó là sáu loại hành động: phân biệt đối xử về giá hoặc điều kiện kinh doanh, cố định giá, chèo kéo, ép buộc khách hàng của doanh nghiệp khác, lạm dụng ưu thế để mặc cả, can thiệp vào việc quản lý hoặc giao dịch của các doanh nghiệp khác. Quy định đối với một số ngành cụ thể được bổ sung bằng văn bản ban hành năm 1982 và 1991 về hệ thống phân phối. Hành vi thương mại không lành mạnh được đánh giá là có tác dụng hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang nói trên.

Tùy theo mức độ hạn chế cạnh tranh, các hành vi được chia thành: một số hành vi khẳng định là không lành mạnh và do đó là không hợp pháp (một nhóm doanh nghiệp thống nhất cùng từ chối giao dịch mua bán, bán đấu giá thấp vô lý, cố định giá bán lẻ) và bị xử lý nghiêm khắc hơn; một số hành vi khác thì có thể xem xét quyết định tùy theo nguyên nhân dẫn đến hành vi đó (từng doanh nghiệp riêng lẻ từ chối giao dịch, phân biệt đối xử về giá hoặc về điều kiện kinh doanh, khai trừ khỏi hiệp hội, mua vét hàng trên thị trường bằng cách đẩy giá lên quá cao, lừa đảo, phân phối độc quyền, không thực hiện và xúi giục không thực hiện hợp đồng, can thiệp vào việc quản lý hoặc giao dịch của các doanh nghiệp khác). Một loại hành vi không lành mạnh khác là dụ dỗ khách hàng bằng các giải thưởng cao hoặc lạm dụng ưu thế để áp đặt điều kiện có lợi cho mình.

Tiêu chuẩn để xác định vi phạm là tính chất “không công bằng”, tính chất này lại được xác định thông qua mức độ tác hại đối với cạnh tranh. Cạnh tranh

được coi là lành mạnh khi đáp ứng được ba điều kiện. Điều kiện thứ nhất là các đối thủ được tự do cạnh tranh. Điều kiện thứ hai là phương pháp cạnh tranh phải lành mạnh, dù đó là cạnh tranh bằng giá cả, chất lượng hay dịch vụ. Điều kiện này có khả năng gây ra tranh cãi vì mặc dù nó có thể được sử dụng để ngăn chặn gian lận, nhưng nó cũng có thể được sử dụng để ngăn chặn đổi mới. Cuối cùng, “cơ sở” cho cạnh tranh tự do phải được đảm bảo, có nghĩa là các giao dịch phải dựa trên những quyết định tự do và tự nguyện.

Quan điểm về liên kết cạnh tranh theo chiều dọc đang được xem xét lại giống như một số nước OECD. Cơ quan cạnh tranh bắt đầu xem xét xóa bỏ một số miễn trừ đối với quy định cấm duy trì giá bán lẻ. Việc thay thế những miễn trừ trở nên phổ biến bằng những nguyên tắc áp dụng chung đang được ủng hộ. Điều này có thể khuyến khích bước tiến trong việc xóa bỏ bớt những ngoại lệ có tác động hạn chế cạnh tranh khá nghiêm trọng, tương tự như thỏa thuận theo chiều ngang.

Hình thức xử lý vi phạm là ban hành lệnh yêu cầu chấm dứt hoạt động vi phạm và phạt tiền nếu xảy ra thiệt hại vật chất.

3. Lạm dụng vị trí chi phối

Luật chống độc quyền cấm độc quyền tư nhân, tức là một doanh nghiệp duy nhất hoặc một nhóm doanh nghiệp công khai kiểm soát, khống chế, loại trừ đối thủ cạnh tranh, ngăn chặn không cho người khác tham gia kinh doanh, hoặc sử dụng các biện pháp cạnh tranh không lành mạnh để đạt được mục đích đó. Vị trí chi phối thị trường được xác định dựa trên thị phần của doanh nghiệp trên thị trường toàn quốc: với thị phần trong cả nước lớn hơn 50% thì doanh nghiệp được coi là có khả năng chi phối thị trường và lúc đó các hành vi cạnh tranh không lành mạnh của họ sẽ bị coi là lạm dụng vị trí chi phối thị trường.

Luật chống độc quyền không áp dụng cho các ngành độc quyền mạng lưới. Các độc quyền trong công nghiệp mạng lưới được quy định trong văn bản riêng và do các cơ quan nhà nước riêng phụ trách. Thực tế Nhật Bản cho thấy sau khi quy định quản lý ngành được nới lỏng, ở các ngành mạng lưới thường xảy ra các hành vi không lành mạnh như phân biệt đối xử về giá, ngăn chặn kết nối mạng

và từ chối giao dịch về nguyên tắc nhằm hạn chế kinh doanh của doanh nghiệp khác.

Hình thức xử lý vi phạm: cơ quan cạnh tranh có quyền dùng biện pháp hành chính để chia tách doanh nghiệp độc quyền lạm dụng vị trí chi phối của mình nhưng biện pháp phá thế độc quyền này không được ủng hộ về mặt chính trị. Vì vậy trên thực tế cơ quan cạnh tranh Nhật Bản hầu như chưa bao giờ sử dụng công cụ này.

4. Sáp nhập

Luật chống độc quyền cấm những vụ sáp nhập gây hạn chế cạnh tranh trong một số lĩnh vực thương mại cụ thể hoặc sử dụng các biện pháp không lành mạnh để buộc doanh nghiệp, phải sáp nhập, bao gồm cả hình thức mua một phần hay toàn bộ doanh nghiệp và các hình thức liên kết, hợp nhất khác. Trong luật quy định các doanh nghiệp có tài sản lớn hơn một mức nhất định phải báo cáo về sở hữu của các cổ đông, phải thông báo các giao dịch chuyển nhượng cổ phần, cầm nắm sở hữu của các công ty khác. Các quy định này đang được xem xét sửa đổi. Luật còn quy định các quy trình thông báo trước khi sáp nhập, cho thuê, mượn nghiệp vụ, tài sản,... và chế độ báo cáo đối với các hình thức sáp nhập công ty, mua cổ phần khác.

Về thủ tục, các doanh nghiệp muốn sáp nhập phải xin ý kiến cơ quan cạnh tranh trước khi nộp hồ sơ. Quyết định được đưa ra ngay từ trước khi nộp hồ sơ: cơ quan cạnh tranh sẽ có ý kiến không chính thức đối với từng trường hợp cụ thể. Nếu cơ quan cạnh tranh không đồng ý thì doanh nghiệp sẽ không tiếp tục nộp hồ sơ nữa.

Yếu tố chủ yếu để cơ quan cạnh tranh xem xét cho phép sáp nhập là cơ cấu ngành, ngoài ra còn cân nhắc một số yếu tố khác như tình trạng tài chính và hiệu quả của bản thân doanh nghiệp muốn sáp nhập như gánh nặng nợ nần, khả năng phá sản,... Các vụ sáp nhập được xem xét kỹ trong các trường hợp sau:

- Các doanh nghiệp tham gia sáp nhập có thị phần lớn hơn 15% (hoặc lớn hơn $\frac{1}{4}$ so với thị phần của doanh nghiệp lớn thứ hai hoặc thứ ba trên thị trường);

- Một trong ba hãng lớn nhất trong ngành (thị phần của ba hãng lớn nhất này chiếm hơn 50%) tham gia sáp nhập;

- Trong ngành chỉ có dưới 7 đối thủ cạnh tranh;

- Việc sáp nhập dẫn đến sự hình thành một doanh nghiệp mới có thị phần từ 20% trở lên.

Như vậy, quyết định cho phép sáp nhập chủ yếu dựa trên việc xác định thị trường, thị phần, mức độ tập trung chủ yếu trên thị trường. Hướng cải tiến trong tương lai là cơ quan cạnh tranh sẽ không can thiệp nếu công ty sáp nhập không phải là công ty hàng đầu trong thị trường hoặc có thị phần dưới 25%, hoặc thị trường không phải độc quyền nhóm (3 công ty lớn có thị phần dưới 70%) và điều kiện tham gia thị trường dễ dàng.

Luật sửa đổi về công ty nắm thị phần của công ty khác đưa ra 1 cách tiếp cận hiện đại hơn về cơ cấu. Một công ty có thể không được pháp luật cho phép nắm giữ cổ phần của công ty khác nếu nó quá lớn hoặc bao gồm những doanh nghiệp tài chính hoặc phi tài chính lớn, hoặc nó bao gồm những doanh nghiệp có quan hệ qua lại chặt chẽ trên quy mô lớn trong 1 số ngành. Tiêu thức xác định độ lớn với hai trường hợp đầu là tổng tài sản và ngưỡng áp dụng là tài sản từ 15 nghìn yên trở lên đối với các vụ sáp nhập.

Trong trường hợp cuối cùng đối với các nhóm có quy mô nhỏ thì sử dụng tiêu thức thị trường và tỷ trọng (tỷ trọng hàng bán ra lớn hơn 10% hoặc đó là một trong số 3 doanh nghiệp lớn nhất ngành). Lý do của việc đưa ra những hạn chế này là “sự tập trung quá mức” của thị trường sẽ gây trở ngại cho việc khuyến khích cạnh tranh tự do và bình đẳng.

Quy định được chia thành 2 loại: quy định về tích tụ chung và tích tụ thị phần. Quy định về tích tụ chung bao gồm quy định về công ty mẹ hạn chế tổng số cổ phần mà một công ty phi tài chính được nắm giữ và tỷ lệ cổ phiếu cho phép một công ty tài chính nắm giữ (các ngân hàng, các công ty chứng khoán và các công ty tài chính khác không được nắm giữ quá 5% (10% đối với công ty bảo hiểm) cổ phiếu của công ty khác; Luật sửa đổi năm 1997 đã cho phép nâng tỷ lệ này lên 15% đối với tổ hợp công ty đầu tư tài chính, còn chi nhánh vẫn giữ

ở mức 5%). Luật cấm loại hình công ty đầu tư tài chính trong vòng gần 50 năm. Cho đến năm 1997 mới sửa đổi là chỉ cấm những công ty mẹ gây ra mức tích tụ quá cao trong hoạt động kinh doanh.

Đối với tích tụ thị phần, luật cấm các hình thức tích tụ dẫn đến hạn chế đáng kể tình trạng cạnh tranh trong bất kỳ lĩnh vực kinh doanh nào hoặc thực hiện tích tụ trên cơ sở sử dụng các biện pháp kinh doanh không lành mạnh thông qua cổ phần, tham gia quản lý chéo, sáp nhập, cho thuê, mượn tài sản, nghiệp vụ kinh doanh, hợp đồng ủy nhiệm quản lý, hợp đồng phân chia lỗ lãi.

Chính sách sáp nhập vốn nhạy cảm về mặt kinh tế có thể tạo điều kiện thuận lợi cho các cuộc cải cách trên quy mô lớn hơn. Một trong những yếu kém trong chính sách cạnh tranh của Nhật Bản là chấp nhận các thỏa thuận cấu kết trong trường hợp kinh tế bị suy thoái và cần hợp lý hóa sản xuất kinh doanh. Cho phép sáp nhập chứ không phải cho phép thỏa thuận cấu kết, đặc biệt là khi liên quan đến những hãng yếu kém về tài chính, có thể là một cách giải quyết nhanh chóng và hiệu quả hơn để chuyển tài sản sang những mục tiêu sản xuất hiệu quả hơn khi có những thay đổi về kinh tế và kỹ thuật. Tuy nhiên những vụ sáp nhập này không được tạo ra độc quyền hoặc dựng lên những rào cản đối với doanh nghiệp mới tham gia kinh doanh sau khi điều kiện đã được cải thiện.

Một vấn đề đặt ra đối với cơ quan cạnh tranh Nhật Bản là phân tích tác động cạnh tranh, thực hiện chính sách cạnh tranh trong các vụ sáp nhập và quyết định của các bộ quản lý ngành khác. Một số bộ quản lý ngành có quyền cho phép hoặc phủ quyết sáp nhập trong ngành của họ, do đó quyền của cơ quan cạnh tranh đối với những giao dịch như vậy tuy được thể chế hóa trong Luật chống độc quyền nhưng trên thực tế lại không đáng kể. Để thực hiện được chức năng này, cơ quan cạnh tranh thông qua hoạt động tư vấn của mình yêu cầu các bộ thay đổi dự kiến đối với các vụ sáp nhập trong ngành chứ không thể trực tiếp ra quyết định với doanh nghiệp.

5. Các hành vi cạnh tranh không lành mạnh

Một phần lớn trong luật pháp về cạnh tranh của Nhật bản là các quy định về hành vi thương mại không lành mạnh. Những quy định này được giới kinh doanh ủng hộ nhiều hơn cả. Ở Nhật cũng như ở các nước khác, cạnh tranh “tự

do” gắn chặt với “bình đẳng” và “lành mạnh”. Tất cả các quy định về cạnh tranh lành mạnh đề nhằm bảo vệ các đối thủ cạnh tranh.

Cơ quan cạnh tranh Nhật bản đã cố gắng đưa các hướng dẫn chung về cạnh tranh lành mạnh nhưng trên thực tế vẫn áp dụng những quy định cụ thể. Các hành vi thương mại bị coi là không lành mạnh gồm:

- Thu hút hoặc ép buộc khách hàng của đối thủ cạnh tranh phải cộng tác với mình;
- Đưa ra những điều kiện gây trở ngại cho hoạt động kinh doanh của đối tác;
- Lạm dụng vị trí đàm phán của đối tác;
- Can thiệp một cách vô lý vào hợp đồng, hoạt động kinh doanh của đối thủ hoặc công ty mà đối thủ cạnh tranh là cổ đông, cán bộ quản lý; thu hút, xúi giục, ép buộc cổ hoặc cán bộ của đối thủ cạnh tranh hành động chống lại công ty của người đó;
- Từ chối cộng tác không có nguyên nhân hợp lý (tẩy chay);
- Định giá phân biệt đối xử, phân biệt đối xử với khách hàng, đối tác;
- Phân biệt đối xử trong hiệp hội kinh doanh;
- Ấn định giá bán thấp, giá mua cao một cách bất hợp lý;
- Lừa phỉnh để thu lợi khách hàng; thu hút khách hàng bằng các mối lợi bất hợp lý;
- Bán kèm theo điều kiện;
- Đặt điều kiện không được hợp tác với đối thủ cạnh tranh của mình.

Xử lý vi phạm: biện pháp xử lý các vi phạm về cạnh tranh không lành mạnh nhẹ nhàng hơn các trường hợp hạn chế cạnh tranh và nắm giữ độc quyền tư nhân (lạm dụng vị trí chi phối thị trường). Hình thức xử lý chỉ là yêu cầu chấm dứt hành vi vi phạm và không nhất thiết phải chứng minh ảnh hưởng có hại đối với cạnh tranh và kinh tế.

6. Bảo vệ người tiêu dùng: Sự nhất quán với chính sách và pháp luật cạnh tranh

Mặc dù nhất quán và phù hợp với nhau nhưng mối quan hệ giữa chính sách cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng không được thể chế hóa và do đó ít hiệu lực hơn mức cần thiết đối với cải cách. Cơ quan cạnh tranh của Nhật Bản cho rằng Luật chống độc quyền cũng nhằm bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng. Trong khi đó, Pháp luật cơ bản về bảo vệ người tiêu dùng ban hành năm 1968 cũng đề cập đến cạnh tranh. Luật yêu cầu “cần có những biện pháp cần thiết để điều chỉnh những hoạt động hạn chế một cách vô lý tự do cạnh tranh và bình đẳng trong những lĩnh vực giá cả hàng hóa và dịch vụ là những điều kiện hết sức quan trọng đối với cuộc sống của người dân”. Luật bảo vệ người tiêu dùng cũng thể hiện mối quan tâm về cách đối xử bình đẳng giữa các doanh nghiệp và mong muốn một chế độ cạnh tranh vừa tự do, vừa lành mạnh. Luật bảo vệ người tiêu dùng còn quy định phải có chỉ dẫn về đặc tính, chất lượng sản phẩm và “những chỉ dẫn gian dối và gây hậu quả nghiêm trọng phải bị xử lý”. Những quy định này rất gần gũi với các quy định cấm những hành vi không lành mạnh trong Luật chống độc quyền, các sai phạm như vậy đều làm tổn hại đến những người bán hàng trung thực cũng như những người mua hàng bị thông tin sai.

Dù vậy, việc bảo vệ người tiêu dùng rất yếu và mặt thể chế. Bảo vệ người tiêu dùng thuộc trách nhiệm của cơ quan Kế hoạch hóa kinh tế, một cơ quan chính sách hơn là thực thi luật. Những quy định về bảo vệ người tiêu dùng đang được tăng cường. Đạo luật về Trách nhiệm đối với sản phẩm mới có hiệu lực từ năm 1995 và sự bảo vệ mạnh mẽ hơn với những hợp đồng của người tiêu dùng đang được thực hiện. “Hội đồng bảo vệ người tiêu dùng” – bao gồm nhiều cơ quan quan tâm đến vấn đề này - ủng hộ thực thi Luật chống độc quyền không thiên vị chặt chẽ để tạo điều kiện bệnh vực người tiêu dùng.

Nhật Bản không có một sự điều phối mang tính hệ thống giữa các vấn đề về cạnh tranh và người tiêu dùng cũng như các chính sách này với nhau. Thiếu cơ chế điều phối rõ ràng và hỗ trợ chung làm cho cơ hội thực hiện một chương trình cải cách hiệu quả bị bỏ lỡ. Người tiêu dùng luôn luôn nhận thấy lợi ích của

việc có nhiều khả năng lựa chọn, giá cả thấp hơn do cạnh tranh mạnh mẽ và thị trường mở cửa hơn đem lại.

7. Cơ quan cạnh tranh

Cơ quan cạnh tranh Nhật Bản có tên gọi là HỌI ĐỒNG THƯƠNG MẠI BÌNH ĐẲNG (JFTC) với 5 ủy viên do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm và được cơ quan lập pháp phê chuẩn. Hội đồng hoạt động độc lập với Chính phủ và các bộ. Các ủy viên có nhiệm kỳ 5 năm và không thể bị cách chức chỉ vì bất đồng quan điểm về chính sách. Tuy nhiên các ủy viên Hội đồng không hoàn toàn đứng ngoài các hoạt động chính trị và hoạt động của Chính phủ. JFTC duy trì mối quan hệ chặt chẽ về lâu dài đối với các cơ quan khác của Chính phủ. Về nhân sự, ủy viên hội đồng thường là cán bộ của các bộ phận khác chuyển sang.

JFTC không cần hỏi ý kiến bất cứ bộ phận nào trước khi đưa ra một phán quyết thực thi luật và ngược lại, các bộ cũng có thể nêu rõ với JFTC quan điểm của cách giải quyết những vụ việc cụ thể.

Sự minh bạch hỗ trợ tính chất độc lập của JFTC. Tình trạng thiếu giải thích công khai đã gây ra những nghi ngờ về tính độc lập trong quyết định của JFTC. Truyền thống hành động một cách phi chính thức của JFTC có khuynh hướng làm tổn hại đến vị trí độc lập bề ngoài của nó. Tránh đối đầu chính thức và tranh luận của người dân là một đặc điểm văn hóa quan trọng ảnh hưởng tới hoạt động của JFTC. Cơ quan này đã ban hành những hướng dẫn chi tiết và cập nhật thường xuyên, được xây dựng thông qua một quá trình tham khảo ý kiến công chúng; Đồng thời, đã bắt đầu công bố công khai những báo cáo thường niên về hoạt động của mình.

Tính chất độc lập với nội các làm cho JFTC bị tách rời khỏi quá trình hoạch định chính sách của Chính phủ. Mặt khác, với trách nhiệm thực thi Luật chống độc quyền, JFTC có tiềm năng trở thành cơ quan chính sách kinh tế chủ chốt do các giải pháp tư vấn do JFTC đưa ra cho các bộ ngày càng được tôn trọng và chấp nhận. Không can thiệp vào công việc quản lý của các bộ khác, JFTC có thể tác động đến quá trình lập pháp một cách gián tiếp bằng việc chuyển quan điểm của mình thông qua Thư ký nội các. Điều này rất hiếm khi xảy ra, ngoại trừ những vấn đề ảnh hưởng đến trách nhiệm liên quan đến Luật

Chống độc quyền. JFTC có quyền phủ quyết các vấn đề của các bộ ngành mâu thuẫn với Luật chống độc quyền những thực tế chưa bao giờ sử dụng mà thường là các bên cùng nhau đưa ra thỏa hiệp.

JFTC thường sử dụng các biện xử lý thành chính như phạt tiền, cảnh báo, cảnh cáo, đề xuất hòa giải, lệnh chấm dứt hoạt động vi phạm, yêu cầu sửa chữa sai phạm hơn là tố tụng xét xử theo luật và phạt hình sự. Nội dung hoạt động chủ yếu của JFTC là hướng dẫn, vận động các doanh nghiệp nghiêm túc thực hiện luật pháp về cạnh tranh.

JFTC có quyền điều tra các vụ việc về cạnh tranh, yêu cầu được cung cấp bằng chứng và có quyền đột nhập vào trụ sở công ty để thu thập tài liệu, thông tin phục vụ cho điều tra của mình.

Phán quyết của JFTC có thể bị đưa ra tòa án xét xử lại nếu các bên chưa thỏa mãn với quyết định của JFTC: doanh nghiệp và người kinh doanh có thể kháng cáo các quyết định có hại cho họ lên Tòa thượng thẩm Tokyo, sau đó lên Tòa án Tối cao. Các tòa án nhìn chung đều ủng hộ cách giải thích luật và chính sách cạnh tranh của JFTC, nhưng trong một số vụ cũng có thể có thái độ khác.

III. Các vấn đề thương mại quốc tế trong chính sách cạnh tranh

JFTC tuyên bố sẽ giải quyết một cách công bằng và chặt chẽ các vấn đề về tiếp cận thị trường, áp dụng nguyên tắc không phân biệt đối xử, nhưng những nỗ lực thực thi luật với trọng tâm đó chưa thể hiện rõ trên thực tế. thực thi nhất quán luật cạnh tranh, bao gồm cả những vụ tố tụng chống lại việc cản trở tiếp cận thị trường là vấn đề chủ chốt trong các cuộc đàm phán với Mỹ và cũng là một vấn đề tranh cãi với EU.

Để đáp lại ý kiến phê phán về những hạn chế trong lĩnh vực phân phối, JFTC đã tổ chức thực hiện các nghiên cứu. Kết quả của những nghiên cứu này có khuynh hướng nhấn mạnh mâu thuẫn về thể chế của JFTC với tiếng nói yếu hơn các bộ phận khác. Cho dù các nghiên cứu này dường như đã phát hiện thấy những hành động có dấu hiệu vi phạm nhưng lại không đưa ra hành động cụ thể thực thi luật. Kết quả thường chỉ là một lời cảnh cáo nếu JFTC kết luận rằng không chứng minh được hành vi vi phạm.

Mặc dù báo cáo năm 1997 về phân phối phim và giấy ảnh kết luận là không có bằng chứng, nhưng JFTC lại đưa ra 4 “gợi ý” cải thiện tình hình cạnh tranh trong ngành và nhắc nhở sẽ áp dụng pháp luật trong tương lai. Hai báo cáo khác về hoạt động phân phối và sự chênh lệch giá cả trong cung ứng thuốc cũng có kết quả mâu thuẫn tương tự. Phản ứng của JFTC đối với quan hệ thương mại chặt chẽ giữa các nhà sản xuất kinh doanh ngăn cản tham gia thị trường và làm tăng giá là yêu cầu bộ y tế và các cơ quan khác cảnh báo người mua để có quyết định tốt hơn; không có một hành động nào được đề xuất hoặc thực hiện để chống lại những người cung ứng, những người đã duy trì hệ thống độc quyền, ngay cả khi JFTC đã chỉ ra rằng các hoạt động kiểm soát số lượng và giá bán buôn, kiểm soát các thỏa thuận độc quyền của những người cung ứng đã vi phạm Luật chống độc quyền.

Xử lý của JFTC đối với những tác động mang tính xuyên quốc gia như không quả quyết cũng không nhất quán. Tháng 7 năm 1998, JFTC xử lý vụ tố tụng đầu tiên của đối với một công ty nước ngoài trên cơ sở khiếu nại là hãng này có hành vi phản cạnh tranh ở Nhật Bản. Thái độ e dè của JFTC trong việc xử lý các vụ liên quan đến quốc tế có thể là do quyền lực pháp lý của nó chưa được khẳng định chắc chắn chứ không phải do không nhận thấy những tác động về mặt kinh tế.

JFTC đã hoạt động lâu trong các tổ chức quốc tế, nhưng nó không có những thủ tục đặc biệt về giải quyết với các pháp nhân nước ngoài hoặc lấy thông tin từ nước ngoài. Để làm cho các nguyên tắc và thủ tục pháp lý của nó toàn diện hơn đối với các hãng và chính phủ nước ngoài, Ban Quốc tế của JFTC gần đây đã xuất bản một cuốn sách bằng tiếng Anh gồm toàn bộ pháp luật cơ bản, hướng dẫn và các mẫu báo cáo. JFTC đã tận dụng những thỏa thuận không chính thức về việc trao đổi thông tin và thông báo với các nước OECD khác. Bộ Tư pháp của Nhật Bản đã hỗ trợ các nước ngoài trong việc thực hiện các thủ tục pháp lý quốc tế về thu thập chứng cứ. Cho đến nay, JFTC chưa tham gia bất kỳ một thỏa thuận quốc tế nào chia sẻ thông tin và thực thi luật.

Thực tế thực hiện luật chống độc quyền của Nhật Bản cho thấy một đạo luật tốt và một cơ quan thực thi có khả năng phân tích chưa đủ mà còn cần có ý

chí chính trị thực sự muốn sử dụng công cụ cạnh tranh làm động lực cho kinh tế thị trường mới đem lại hiệu quả.



TTBD ĐBDC

