

ĐÁNH GIÁ CỦA OECD VỀ LUẬT PHÁP VÀ CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH: VIỆT NAM 2018

TIN NỔI BẬT • WWW.OECD.ORG/DAF/COMPETITION

Những nội dung nổi bật trong báo cáo về Đánh giá đồng cấp về Luật pháp và Chính sách cạnh tranh tại Việt Nam

Mọi cơ quan cạnh tranh đều sẽ được lợi khi thảo luận với các cơ quan cạnh tranh ở các nước khác. Việt Nam cũng vậy, bởi thế, thông qua Viện nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung Ương, Chính phủ Việt Nam đã đề nghị OECD xem xét các luật pháp và chính sách cạnh tranh của Việt Nam cùng thời điểm Việt Nam đang rà soát lại luật cạnh tranh. Báo cáo này cung cấp cho Việt Nam lộ trình nhằm hỗ trợ luật và chính sách cạnh tranh Việt Nam phù hợp với các tiêu chuẩn và thực hành tốt nhất trên thế giới.

Nếu được thực hiện, khuyến nghị của OECD sẽ góp phần mang lại một con đường đi tới thành công thực sự và đáp ứng được nhu cầu về: cải cách thể chế, tiến tới tăng thêm nguồn lực và tính độc lập; thêm công cụ và thẩm quyền điều tra; khung khổ luật cạnh tranh được cải thiện, phản ánh đúng hơn về các khía cạnh kinh tế học và dựa nhiều hơn vào hiệu quả tác động; khung khổ cạnh tranh trung lập; cũng như khung đánh giá cạnh tranh.

Thiết kế và nguồn lực về thể chế

Bước quan trọng đầu tiên là tăng cường tính độc lập của cơ quan quản lý cạnh tranh. Cộng đồng quốc tế đã công nhận tính độc lập của cơ quan cạnh tranh là yếu tố then chốt trong chế độ cạnh tranh. Thiết kế thể chế hiện hành tại Việt Nam chưa đảm bảo đủ tính độc lập cho các cơ quan chức năng hiện hữu. Đề xuất dự án luật mới có quy định một cơ quan quản lý cạnh tranh. Cơ quan mới này cần độc lập với chính phủ và doanh nghiệp, và cần được quy định rõ trong luật. Như vậy thì, theo dự luật mới sửa đổi, thì cơ quan này không trực thuộc một cơ quan Bộ sẽ hiệu quả.

Đánh giá lần này cũng đề xuất luật cạnh tranh mới cần cấm triệt để việc chính phủ chỉ đạo về việc khi nào mở điều tra, cách thức tiến hành điều tra và đầu ra của các biện pháp thực thi. Tuy nhiên, tính độc lập cao hơn không có nghĩa là cơ quan cạnh tranh không chịu trách nhiệm giải trình, mà để đảm bảo thực hiện được trách nhiệm giải trình, Việt Nam cần xem xét quy định cơ quan cạnh tranh mới phải có trách nhiệm giải trình trực tiếp với Quốc hội, ví dụ như: thông qua nhiệm vụ điều trần, giải đáp trực tiếp hoặc bằng văn bản, các câu hỏi do Quốc hội đặt ra, mỗi năm một lần. Quốc hội cũng cần tham gia bổ nhiệm Cao Ủy của cơ quan cạnh tranh mới, với cơ cấu tập thể lãnh đạo ra quyết định, và luật cần quy định giới hạn, nguyên nhân rõ ràng cho việc bãi nhiệm.

Việc chuyển đổi sang mô hình quản lý một cơ quan, theo dự luật, làm tăng thêm yêu cầu về đảm bảo tính minh bạch và quy trình bài bản theo từng vụ việc cụ thể. Việc vận dụng quy trình phát hành báo cáo sau khi kết thúc điều tra chính (thường được gọi là “Ý kiến phản đối”) tạo cơ hội cho tất cả các bên tham gia tranh tụng về các kết luận về tính tiết và phân tích trước khi quyết định cuối cùng được đưa ra, và là thông lệ phổ biến trên toàn thế giới.

Bước đi quan trọng thứ 2 đó là tăng cường nguồn lực cho cơ quan cạnh tranh và tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực này. Bước đầu tiên là, theo nội dung trong dự thảo luật mới, mô hình một cơ quan duy nhất, giúp tránh tình trạng phải bố trí nguồn lực hai lần. Bước thứ hai là trao cho cơ quan mới này đầy đủ nguồn lực ngân sách và con người để thực thi hiệu quả luật cạnh tranh. Trách nhiệm chính thuộc về Chính phủ và/ hoặc Quốc hội, đảm bảo ngân sách đầy đủ cho cơ quan cạnh tranh phù hợp với vai trò quan trọng của cơ quan này đối với nền kinh tế. Những kết quả mong đợi từ năng lực cạnh tranh mạnh hơn là cơ sở cho những chỉ tiêu bổ sung khá chặt chẽ. Nếu không được đầu tư như vậy, khó có khả năng cơ quan cạnh tranh hoàn thành được nhiệm vụ hiện nay của mình, chưa kể đến vai trò lớn hơn của cơ quan này theo như nhìn nhận của Đánh giá (vai trò đánh giá cạnh tranh, vai trò trong trung lập cạnh tranh, thêm các phân tích dựa vào hiệu quả tác động, v.v...).

Ngân sách phù hợp đúng với chức năng nhiệm vụ đồng nghĩa với việc cơ quan cạnh tranh có thể tuyển dụng và giữ lại nhân sự, đây là tài sản quan trọng nhất của cơ quan cạnh tranh. Khi ngân sách đã được duyệt, để giúp tăng cường tính độc lập của cơ quan mới này, cơ quan cạnh tranh cần được tự chủ hoàn toàn về cách thức sử dụng ngân sách của mình. Điều này cũng bao gồm quyền tự chủ tuyển dụng nhân sự và quyết định những điều kiện làm việc để thu hút và giữ chân cán bộ phù hợp có năng lực chuyên môn về luật và kinh tế nhằm xử lý được đặc trưng phức tạp của các vụ việc cạnh tranh.

Cuối cùng, Đánh giá đồng cấp khuyến nghị rõ: trước những khó khăn về thể chế như hiện nay, Việt Nam cần xem xét lại việc sẽ giao thẩm quyền xét xử sơ thẩm kháng cáo cho tòa án nào thực hiện nhằm cho phép tăng cường năng lực chuyên ngành và cho phép giao cho một nhóm thẩm phán được phân công ra quyết định phán quyết các vụ việc cạnh tranh. Trên thực tế, đây là một lĩnh vực rất đặc thù về kỹ thuật và đôi khi có tính chất phức tạp trong luật, nhiều yếu tố kinh tế, và tòa án có vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện và thực thi luật và chính sách cạnh tranh. Cụ thể là, cơ quan tòa án có chức năng quan trọng đảm bảo không chỉ quy trình thủ tục được tuân thủ đầy đủ, mà còn vận dụng các nguyên tắc nội dung của luật cạnh tranh một cách chính xác và nhất quán nhằm đảm bảo tính chắc chắn và dự đoán được của luật.

Chính phủ nhiều nước và các tổ chức quốc tế như OECD đang và dự kiến trong tương lai sẽ tiếp tục cung cấp các dự án hỗ trợ kỹ thuật cho Tòa Án. Các dự án này là cơ hội lớn cho tăng cường năng lực. Điều quan trọng là Việt Nam và các đối tác quốc tế của Việt Nam cần tìm cách huy động các nguồn lực này một cách hiệu quả, tiết kiệm và do đó, Việt Nam chú trọng tổ chức tập huấn cho những thẩm phán sẽ tham gia xét xử vụ việc cạnh tranh.

Cải cách các quy định nội dung

Để phục vụ mục đích chỉ cấm những hành vi phản cạnh tranh và để cơ chế thị trường tự điều tiết đối với các hành vi khác, luật cạnh tranh cần sàng lọc để thi hành luật với những hành vi làm ảnh hưởng xấu đến thị trường. Vì cạnh tranh là một khái niệm kinh tế, do đó, kinh tế học có thể và nên được vận dụng để phát hiện và xử lý những kiểu thỏa thuận và hành vi, mà trong một số bối cảnh kinh tế cụ thể, có khả năng bóp méo cạnh tranh. Có thể sử dụng các công cụ kinh tế để đo lường tầm quan trọng/qui mô của các tác động về sản lượng và giá. Lý thuyết kinh tế học cũng xác định và đo lường được tác động do các thỏa thuận và/hoặc hành vi phản cạnh tranh gây ra, những bằng chứng định tính và định lượng cần thu thập để xác minh và đo lường những tác động đó.

Tại Việt Nam, các quy định trong Luật Cạnh tranh hiện hành, mặc dù vậy, nhìn chung vẫn là theo hình thức chứ chưa theo hiệu quả tác động, nghĩa là vai trò của kinh tế học còn hạn chế. Ví dụ, quy định phải nộp hồ sơ đăng ký sáp nhập nếu thị phần sau sáp nhập đạt 30% và cấm sáp nhập nếu doanh nghiệp được sáp nhập đạt mức thị phần 50% nếu không xin miễn trừ. Tương tự, luật cấm triệt để một số hành vi của doanh nghiệp với một mức thị phần trên thị trường tương đương bất luận trên thực tế hành vi ấy có tác động hạn chế cạnh tranh không. Cho dù cách tiếp cận này có một số ưu điểm khi Việt Nam vừa mới bắt đầu thời kỳ quá độ sang nền kinh tế thị trường và Luật Cạnh tranh còn mới, song để phát huy hết tiềm năng của nền kinh tế Việt

Nam, Luật cạnh tranh cần có các quy định về nội dung và hoàn thiện hơn nữa.

Trong Đánh giá lần này, có xem xét thực hiện một số cải cách đối với luật cạnh tranh hiện nay nhằm phát huy hơn nữa vai trò của cách tiếp cận dựa vào hiệu quả tác động.

Ví dụ về vấn đề lạm dụng vị thế thống lĩnh, ngưỡng thị phần của vị thế thống lĩnh cần cao hơn 30%, có thể là 50%, và kể cả với mức ngưỡng này, vẫn nên cho phép sử dụng giả định có thể bác bỏ (như ví dụ quy định của EU). Cũng cần có quy định “kiểm soát tất cả” (“catch all”) để qua đó bất cứ hình thức hành vi nào có tính chất lạm dụng gây hại và loại trừ đều bị cấm.

Về kiểm soát tập trung kinh tế, và đi theo các thực hành tốt nhất của quốc tế, cần thay đổi ngưỡng thị phần để chỉ căn cứ vào các tiêu chí khách quan hơn như ngưỡng về doanh số và/hoặc ngưỡng về giá trị giao dịch. Quan trọng hơn, việc quyết định duyệt hay ngăn chặn một giao dịch sáp nhập không nên căn cứ vào việc đã đạt ngưỡng thị phần cụ thể hay chưa mà nên căn cứ vào khả năng liệu giao dịch sáp nhập đó có tiềm năng gây hạn chế cạnh tranh hay không.

Đánh giá lần này cũng khuyến cáo luật mới cần trao cho cơ quan cạnh tranh thẩm quyền xuất bản các tài liệu hướng dẫn về phương pháp thực hiện những điều khoản nội dung và mô tả phương pháp của cơ quan cạnh tranh. Các hướng dẫn này có thể giúp giải nghĩa và làm rõ những khía cạnh pháp lý của Luật Cạnh tranh, giúp đảm bảo tính nhất quán trong thực thi, cung cấp cơ sở giả định và Phương án an toàn cho doanh nghiệp thực hiện, đề ra phương pháp tiếp cận của cơ quan cạnh tranh đối với những vấn đề nào chưa được giải quyết. Do vậy, những văn bản này khiến doanh nghiệp có thể mong đợi một cách chính đáng rằng cách tiếp cận trong tài liệu hướng dẫn sẽ được cơ quan cạnh tranh thực hiện theo.

Khoan hồng và Thẩm quyền điều tra

Biện pháp khuyến khích tuân thủ, về cơ bản, là kết quả của hai biến số. Công tố viên có phát hiện ra sai phạm không, và hình phạt gì sẽ được áp dụng đối với trường hợp có vi phạm? Việc khởi tố các hành vi các-ten hạn chế cạnh tranh nghiêm trọng nhất là mục tiêu tối thượng của hầu hết các cơ quan cạnh tranh, song việc khởi tố đòi hỏi cần có những công cụ phát hiện hiệu quả.

Một trong những ưu tiên nhằm so sánh với tiêu chuẩn quốc tế là tăng thẩm quyền điều tra của cơ quan cạnh tranh, cụ thể là đảm bảo các thẩm quyền thanh tra bắt buộc và không báo trước. Cải cách pháp luật là cần thiết để cho phép cơ quan cạnh tranh đột xuất đến cơ sở của đối tượng điều tra không báo trước để tìm và thu giữ tang vật liên quan, bất luận định dạng của tang vật là gì. Đồng thời cần cân đối giữa yêu cầu đảm bảo về thủ tục (có nghĩa là yêu cầu phải có thẩm quyền tư pháp

hoặc lệnh khám xét) để các yêu cầu thủ tục không thành gánh nặng đối với NCC đến mức làm mất đi tính hiệu quả của các thẩm quyền điều tra này

Về tổng thể, Đánh giá khuyến nghị Việt Nam nên hướng tới quy định để cơ quan cạnh tranh được linh hoạt và tự chủ hơn nữa về cách thức tiến hành điều tra, loại thông tin cần tìm, cần sử dụng và phương pháp phân tích các vấn đề thực thi Luật Cạnh tranh. Điều này đồng nghĩa với khuyến nghị của Đánh giá về việc bắt cứ văn bản nào hạn chế cơ quan cạnh tranh cần được xuất bản trong các văn bản hướng dẫn do cơ quan cạnh tranh phát hành, không nên quy định bắt buộc đối với cơ quan cạnh tranh ngay trong luật.

Mặc dù Luật cạnh tranh hiện nay không quy định về khoan hồng, dự luật mới sửa đổi có quy định về miễn trừ hoàn toàn (chỉ phù hợp với bên thứ nhất) hoặc về cơ hội “giảm nhẹ” do có hợp tác, và được ủng hộ trong Đánh giá này. Thông lệ tốt nhất trên thế giới cho thấy rõ chương trình khoan hồng cần có đầy đủ chi tiết về quyền lợi và nghĩa vụ khi xin khoan hồng. Do đó, mặc dù dự thảo luật mới cần được sửa đổi để quy định về khoan hồng, thì dự thảo luật phải cung cấp cơ sở pháp lý chắc chắn cho việc được miễn trừ hoàn toàn, đồng thời cho phép cơ quan cạnh tranh quy định cụ thể về các công cụ hỗ trợ, nêu chi tiết quyền lợi và nghĩa vụ, và được soạn thảo, thực hiện và điều chỉnh theo thời gian căn cứ vào kinh nghiệm, hoặc rủi ro khi không có hồ sơ xin khoan hồng.

Ngoài ra, chính sách khoan hồng sẽ khó tạo được sự khác biệt thực sự nếu không có sự bảo vệ tương đương dành cho bên xin khoan hồng được quy định liên quan đến các điều khoản tại Bộ Luật Hình sự. Sẽ chẳng có ý nghĩa gì nếu bên tố giác vì tự tố giác mà có nguy cơ bị phạt tù đến 20 năm.

Cả thẩm quyền “thanh tra đột xuất” và chương trình khoan hồng toàn diện đều là nội dung cải cách rất quan trọng góp phần cải thiện căn bản khả năng điều tra của cơ quan cạnh tranh đối với các vấn đề các-ten cụ thể.

Thực hiện khung khổ Cạnh tranh trung lập

Việt Nam đã đạt được tiến bộ to lớn trong quá trình chuyển đổi từ một nước đang phát triển có nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, xã hội chủ nghĩa, sang nền kinh tế thị trường công nghiệp hóa nhanh chóng. Những đợt cải cách thành công đã thu gọn quy mô khối DNNN, cải thiện quản lý nhà nước và giảm bóp méo cạnh tranh trên thị trường – cụ thể ở một số năm vừa qua.

Mặc dù đây là những bước tiến đáng khích lệ đi đúng hướng, Đánh giá đưa ra khuyến nghị cần theo đuổi việc thực hiện khung khổ cạnh tranh trung lập toàn diện và rõ ràng cho đến khi thực hiện được hết toàn bộ khung khổ này một cách hiệu quả. Điều này có thể bao gồm việc thực hiện các Khuyến nghị trong Hướng dẫn về Doanh nghiệp nhà nước

(DNNN) của OECD, như: sân chơi bình đẳng về pháp lý và quy định đối với (DNNN).

Cơ quan cạnh tranh hoặc cơ quan chính sách kinh tế với đủ kỹ năng chính sách cạnh tranh có vai trò quan trọng trong việc hướng dẫn chính sách cạnh tranh về việc cổ phần hóa các DNNN trong tương lai, nhằm đảm bảo không bỏ sót các vấn đề hạn chế cạnh tranh trên thị trường, trước đây DNNN từng thống lĩnh thị trường.

Thực hiện Cơ chế Đánh giá Cạnh tranh

Nhiều trở ngại đối với cạnh tranh hiện nay tại Việt Nam xuất phát chính từ các chính sách công – Luật, quy định, tập quán và thực hành – làm nhụt chí tham gia thị trường của doanh nghiệp mới hoặc hạn chế việc mở rộng của doanh nghiệp hiện đang hoạt động. Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu tiến bộ đáng kể về cải thiện chất lượng các quy trình xây dựng xây dựng pháp luật, bao gồm cơ chế tham vấn hiệu quả. Mặc dù Cục Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng (VCCA) đã từ lâu có vai trò cố vấn, vận động để loại bỏ hoặc cải cách những nội dung gây hạn chế cạnh tranh, rất ít lần VCCA được mời trực tiếp tham gia bàn luận xây dựng quy phạm pháp luật.

Cơ quan cạnh tranh mới có thể góp phần nhiều vào hiệu quả kinh tế của Việt Nam thông qua việc hỗ trợ xác định và giải quyết rào cản gây hạn chế cạnh tranh mà đang sử dụng các công cụ như Bộ công cụ Đánh giá Cạnh tranh của OECD (OECD's Competition Assessment Toolkit).

Với vai trò tích cực trong đánh giá cạnh tranh và phát huy những cải cách vị cạnh tranh là rất ý nghĩa để thực thi hiệu quả các quy định cấm hành vi/ thực hành hạn chế cạnh tranh của doanh nghiệp tư nhân. Tuy nhiên, vai trò này có thể cần nhắc giao cho một cơ quan khác có đủ nguồn lực và năng lực chuyên môn.

Đánh giá này khuyến nghị thực hiện hai vấn đề sau: Một là, cần phát huy nhiều hơn nữa đóng góp của cơ quan cạnh tranh vào quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cả về số lần và mức độ chi tiết các can thiệp, và cần thể chế hóa quy trình tham gia của cơ quan cạnh tranh trong các cuộc bàn thảo xây dựng chính sách. Hai là, cần chú ý đến một loạt các quy định đã được thông qua từ trước khi thực hiện các biện pháp kiểm soát chất lượng như hiện nay.

Nhằm đảm bảo tính hiệu quả của rà soát đánh giá cạnh tranh lần này, Đánh giá khuyến nghị thiết lập các cơ chế, nhằm: huy động sự tham gia của cơ quan cạnh tranh hoặc cơ quan tương đương hoặc một cơ quan phù hợp cùng giải quyết vấn đề về những nội dung hạn chế cạnh tranh trong pháp luật, quy định hiện hành; riêng đối với những dự án luật được đề xuất xây dựng mới có ảnh hưởng đến doanh nghiệp, cần thông báo và mời cơ quan cạnh tranh hoặc cơ quan khác phù hợp đóng góp ý kiến dựa vào Bảng kiểm Đánh giá Cạnh tranh. Ngoài ra, còn có một khuyến nghị về việc cần rà soát luật, quy định hiện hành ở một số lĩnh vực quan trọng đối với nền kinh tế.

Khuyến nghị chính

1. **Tăng nguồn lực tài chính, tính độc lập và tự chủ cho Cơ quan cạnh tranh** phù hợp với nhiệm vụ và tầm quan trọng của Cơ quan cạnh tranh đối với nền kinh tế của Việt Nam.
2. **Tăng cường năng lực chuyên ngành cho tòa xử lý cạnh tranh hoặc thẩm phán về luật cạnh tranh** trong chừng mực cho phép và đảm bảo đào tạo cho thẩm phán về luật cạnh tranh và kinh tế học.
3. **Trao cho Cơ quan cạnh tranh thẩm quyền vào cơ sở của đối tượng điều tra mà không báo trước và thu giữ tài liệu** ở cơ sở doanh nghiệp; bất luật định dạng nào.
4. **Thực hiện chương trình khoan hồng rõ ràng, minh bạch** có cơ chế bảo vệ rõ ràng theo đúng Bộ Luật Hình sự.
5. **Cải cách quy định nội dung để căn cứ vào hiệu quả tác động nhiều hơn và không chỉ căn cứ vào hình thức và ngưỡng thị phần.**
6. **Thực hiện đầy đủ khung khổ trung lập cạnh tranh** và huy động cơ quan quản lý cạnh tranh hoặc huy động một cơ quan chính sách kinh tế để quy định hướng dẫn về chính sách cạnh tranh đối với công tác cổ phần hóa DNNN.
7. **Thực hiện cơ chế đánh giá cạnh tranh** đối với luật mới và việc thể chế hóa vai trò của cơ quan cạnh tranh hay cơ quan nào khác phù hợp, rồi rà soát luật pháp hiện hành căn cứ vào Công cụ Đánh giá cạnh tranh của OECD.

Các đánh giá đồng cấp khác về luật pháp và chính sách cạnh tranh

Đánh giá đồng cấp của OECD đã chứng tỏ là một công cụ giá trị cho các quốc gia thực hiện cải cách, củng cố khung khổ cạnh tranh của quốc gia.

Các cơ chế đánh giá đồng cấp khác nhau, được thiết lập khi một quốc gia sẵn sàng nộp các văn bản luật, chính sách của mình để chuyên gia đồng cấp đặt câu hỏi về nội dung.

Quy trình đánh giá cung cấp thông tin giá trị cho quốc gia được đánh giá, tiếp cận kỹ càng các phương thức giải pháp cho mỗi quốc gia giải quyết các vấn đề cạnh tranh và quản lý, từ luật pháp cạnh tranh hiệu quả và tính hiệu quả của các thể chế cạnh tranh.

Ngoài ra, các nghiên cứu đánh giá này còn khuyến nghị nhằm sửa đổi bổ sung chính sách của chính phủ.

Ác-hen-ti-na (2006)

Bra-xin (2010, 2005)

Chi lê (2004)

Cô-lôm-bia (2009)

Costa Rica (2014)

Cộng hòa Séc (2008)

Đan Mạch (2015)

El Salvador (2008)

Liên Minh Châu Âu (2005)

Hon-đu-ras (2011)

Ka-zắc-xtan (2016)

Châu Mỹ La Tinh (2006, 2007, 2012)

Mê-hi-cô (2004)

Panama (2010)

Peru (2004)

Ru-ma-ni (2014)

Nga (2004)

Nam Phi (2003)

Trung Hoa Đài Bắc (2006)

Thổ Nhĩ Kỳ (2005)

U-krai-na (2008, 2016)

Mời truy cập báo cáo đánh giá tại đây
www.oecd.org/competition/countryreviews