

Kiểm soát độc quyền đối với doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam

NGUYỄN CHÍ HẢI

NGUYỄN THANH TRỌNG

Doanh nghiệp nhà nước có vị thế độc quyền, thống lĩnh thị trường, giữ vai trò chi phối trong nhiều ngành kinh tế quan trọng. Trong khi đó các hoạt động kiểm soát độc quyền đối với khu vực doanh nghiệp này còn tồn tại nhiều hạn chế trên các phương diện về kiểm soát giá, kiểm soát hành vi lạm dụng vị thế độc quyền, thống lĩnh thị trường. Bài viết đánh giá thực trạng, đề xuất những giải pháp mang hàm ý chính sách nhằm kiểm soát độc quyền đối với doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế Việt Nam.

Từ khóa: độc quyền, kiểm soát độc quyền, doanh nghiệp nhà nước, độc quyền nhà nước.

1. Giới thiệu

Việt Nam đã và đang thực hiện chính sách phát triển kinh tế nhiều thành phần và cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường. Trong quá trình này, số lượng và phạm vi chi phối của DNNN được thu hẹp, các loại hình doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài đã không ngừng phát triển. Nhưng khác với các nền kinh tế thị trường trên thế giới, Việt Nam xác định phát triển: "Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo" trong nền kinh tế quốc dân (Đảng Cộng sản Việt Nam 2011, p.73). Đến nay, DNNN vẫn còn chi phối, độc quyền kinh doanh, cung cấp hàng hóa và dịch vụ trong những ngành có tính chiến lược, nhiều lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Vì vậy, kiểm soát độc quyền đối với DNNN là yêu cầu khách quan để giảm thiểu tổn thất xã hội do độc quyền, thúc đẩy cạnh tranh, nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế.

2. Cơ sở lý thuyết

2.1. Độc quyền và sự cần thiết phải kiểm soát độc quyền đối với doanh nghiệp nhà nước

Độc quyền là một dạng thất bại của thị trường (McKenzie & Lee 2008, p.1), với

trường hợp cực đoan nhất là "chỉ có một người sản xuất trong ngành và không có ngành nào sản xuất ra các mặt hàng thay thế gần gũi" (Samuelsio & Nordhalls 2002, p.322). Tuy nhiên, chúng ta ít thấy thị trường độc quyền hoàn toàn, điều thường thấy hơn là thị trường có một vài hãng và có sức mạnh độc quyền, có thể định mức giá tối đa hóa lợi nhuận cao hơn so với chi phí biên (Pindyck & Rubinfeld 2000, pp.437-439).

Khi doanh nghiệp có vị thế độc quyền, có khả năng quyết định giá và sản lượng để tối đa hóa lợi nhuận sẽ gây ra tổn thất xã hội (Dead welfare loss: DWL) do mức giá độc quyền cao hơn chi phí biên và mức sản lượng cung ứng thấp hơn mức sản lượng hiệu quả. Do đó, kiểm soát độc quyền kinh doanh của doanh nghiệp là nhằm giảm thiểu DWL, nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng nguồn lực, bảo vệ và nâng cao phúc lợi của người tiêu dùng.

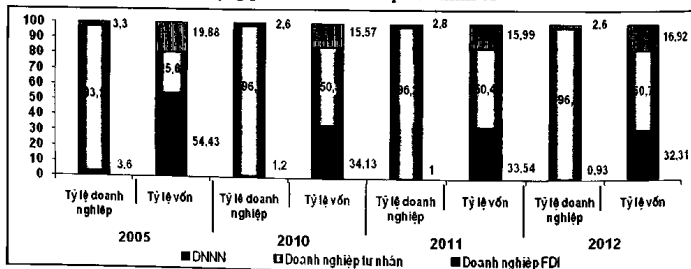
Đối với những nền kinh tế đang chuyển đổi như Việt Nam, việc kiểm soát độc quyền của DNNN còn cấp thiết và có nhiều ý nghĩa hơn. Vì ở những nền kinh tế này, nhiều doanh nghiệp do nhà nước thành lập, quản

Nguyễn Chí Hải, PGS. TS; Nguyễn Thanh Trọng, ThS, Trường đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. HCM.

lý, có quy mô lớn và chiếm lĩnh các ngành công nghiệp chiến lược. Trong quá trình hoạt động, các doanh nghiệp có khuynh hướng tìm kiếm sự bảo trợ của chính phủ, duy trì khả năng độc quyền kinh doanh. Các doanh nghiệp cũng có thể nâng công suất để cố tình tạo ra mối đe dọa cho các doanh nghiệp tiềm năng, ngăn không cho gia nhập ngành. Về mặt xã hội, các nguồn lực để vận động sự ủng hộ của chính phủ hay duy trì công suất thừa là lãng phí, tạo thêm tổn phí xã hội. Do đó, chi phí xã hội trên thực tế không chỉ là khoản mất không DWL mà bao gồm phí tổn không cần thiết để duy trì vị thế độc quyền và tránh phải đối mặt với sự cạnh tranh trên thị trường (Glick, 1994). Đồng thời, không có cạnh tranh, doanh nghiệp có thể sao nhãng trong quản lý và tạo ra sự kém hiệu quả trong kinh doanh. Tình trạng kém hiệu quả này làm giá sản phẩm cung ứng cao, tác động làm tăng chi phí sản xuất đối với các ngành kinh tế khác. Bên cạnh đó, độc quyền của DNNN cũng dễ dẫn đến sự lãng phí trong việc sử dụng các nguồn lực công và phát sinh tham nhũng. Như vậy, bên cạnh hướng đến các mục tiêu kinh tế, kiểm soát độc quyền đối với DNNN còn giúp ngăn chặn các vấn đề phi kinh tế phát sinh do độc quyền kinh doanh.

2.2. Các hình thức kiểm soát độc quyền đối với doanh nghiệp nhà nước

HÌNH 1: Tỷ trọng về số lượng doanh nghiệp và vốn của doanh nghiệp đang hoạt động phân theo thành phần kinh tế



Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2013, 2014.

Kiểm soát độc quyền là hệ thống các chính sách, quy định và biện pháp thực thi của nhà nước nhằm hạn chế thất bại của thị trường do độc quyền trong kinh doanh. Kiểm soát độc quyền là nội dung chính yếu của chính sách cạnh tranh theo cách tiếp cận truyền thống (UNCTAD, 2000).

Việc kiểm soát độc quyền đối với DNNN thường được tập trung vào ba nội dung chính sau: kiểm soát giá hàng hóa, dịch vụ do DNNN độc quyền cung ứng; kiểm soát hành vi lạm dụng vị trí độc quyền, thống lĩnh thị trường của DNNN; cải cách DNNN, loại bỏ rào cản gia nhập ngành và phi tập trung hóa trong các ngành độc quyền nhà nước.

3. Thực trạng kiểm soát độc quyền đối với doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam

3.1. Khái quát tình hình độc quyền của doanh nghiệp nhà nước

Sau gần 30 năm thực hiện đường lối đổi mới, khu vực DNNN đã được thu hẹp về số lượng và phạm vi hoạt động. Tuy nhiên, nguồn lực của nền kinh tế tập trung vào khu vực doanh nghiệp này vẫn còn rất lớn. Đến nay DNNN chiếm chưa đến 1% về số lượng doanh nghiệp nhưng chiếm hơn 30% về vốn kinh doanh của doanh nghiệp trong nền kinh tế.

Lượng vốn đầu tư của DNNN trong giai đoạn 2001 – 2011 đã tăng hơn gấp 5 lần và chủ yếu tập trung vào các tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước. Những doanh nghiệp này chiếm khoảng 93% tổng vốn của khu vực DNNN (CIEM & Friedrich Ebert Stiftung, 2012, p.9), hoạt động, kinh doanh trong những ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp các hàng hóa, dịch vụ cơ bản cho nền kinh tế và có vị trí độc quyền, thống lĩnh thị trường. Điển hình như: Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) chiếm 64% thị phần sản xuất điện và độc quyền hoàn toàn trong khâu mua điện đầu nguồn, truyền tải và bán lẻ điện đến người tiêu dùng; Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam (PVN) độc quyền trong khai thác dầu

mỏ, sản xuất khí hóa lỏng LPG; Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam (Petrolimex) chiếm hơn 50% thị phần nhập khẩu, 48% thị phần phân phối, bán lẻ xăng dầu; Tập đoàn Công nghiệp than và khoáng sản Việt Nam (Vinacomin), chiếm 98% thị phần trên thị trường than, độc quyền khai thác nhiều loại khoáng sản khác; Tổng công ty Đường sắt Việt Nam (VNR) độc quyền trong vận tải hành khách và vận tải hàng hóa bằng đường sắt; Tổng công ty Hàng không Việt Nam (Vietnam Airline) chiếm 61,4% thị phần hàng không nội địa và độc quyền nhiều đường bay nội địa; Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam (ACV) độc quyền trong khai thác các dịch vụ cảng hàng không.

BẢNG 1: Thị phần của các tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước trong một số ngành

Ngành kinh tế	1999	2003	2008	2013
Điện (bao gồm EVN và PVN)	94	92	97	80
Than	97	98	97	98
Dầu khí	N/A	100	N/A	100
Xăng dầu	N/A	50	N/A	48
Thuốc lá điếu	63	N/A	99	N/A
Vận tải đường sắt	N/A	100	100	100
Vận tải hàng không	N/A	90	N/A	61,4
Nước sinh hoạt	100	100	93	N/A
Viễn thông di động (bao gồm VNPT và Viettel)	100	100	N/A	81,5

Nguồn: Tổng hợp và tính toán của tác giả từ báo cáo của các doanh nghiệp, Matheson (2013); Nguyễn Văn Đăng (2005).

Tuy nhiên, hiệu quả sản xuất, kinh doanh của DNNN nhìn chung đã không như mong đợi. Tỷ lệ vốn của DNNN cao hơn tỷ lệ đóng góp cho nền kinh tế xét theo hai tiêu chí là đóng góp vào GDP và giải quyết việc làm. Tính trung bình trong giai đoạn 2008 – 2012, DNNN chiếm 36,68% tổng vốn kinh

doanh, đóng góp 33,3% GDP, tạo việc làm cho 18,61% số lao động (Tổng cục Thống kê, 2013, 2014). Số liệu ở bảng 3 cũng cho thấy hiệu quả hoạt động kinh doanh của các tổng công ty, tập đoàn nhà nước chưa tương xứng với quy mô vốn, tài sản và các lợi thế mà các doanh nghiệp có được.

BẢNG 2: Số liệu tài chính tổng hợp của tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước

Năm	2006	2007	2010	2011	2013
Tổng tài sản có (tỷ đồng)	751.698	767.151	1.799.317	2.093.907	2.639.916
Tổng tài sản nợ (tỷ đồng)	751.698	767.151	1.799.317	2.093.907	2.639.916
Vốn chủ sở hữu (tỷ đồng)	317.647	406.975	653.166	727.277	1.044.769
Các khoản phải trả (tỷ đồng)	419.991	51.904	1.088.290	1.292.400	1.514.915
- Dài hạn (tỷ đồng)	226.478	262.061	-	604.191	-
- Ngắn hạn (tỷ đồng)	193.933	256.979	-	688.202	-
Doanh thu (tỷ đồng)	504.253	625.027	1.488.273	1.577.311	1.709.134
Lợi nhuận trước thuế (tỷ đồng)	56.083	67.404	16.291	135.111	181.530
Thuế lỗ (tỷ đồng)	-	-	1.116	5.823	-
Số doanh nghiệp (đơn vị)	95	95	85	91	108
Tỷ lệ nợ/vốn chủ sở hữu	1,4	1,3	1,7	1,8	1,45
ROA (%)	5,4	6,3	6,8	4,8	-
ROE (%)	12,7	11,9	18,7	13,9	-

Ghi chú: Số liệu này không bao gồm Vinashine.

Nguồn: Bộ Tài chính (dẫn tại Matheson, 2013, p.7; Thời báo Kinh tế Việt Nam, 2014).

Tình trạng độc quyền của DNNN xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó thể chế và chính sách phát triển kinh tế được coi là nguyên nhân đáng chú ý nhất. Sự hình thành tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam hoàn toàn không phải do quá trình cạnh tranh, tích tụ và tập trung trong quá trình phát triển của doanh nghiệp. Các doanh nghiệp này được Nhà nước thành lập và tạo điều kiện về vốn kinh doanh, giao cho nắm giữ các hạ tầng kỹ thuật của ngành, các nguồn tài nguyên khoáng sản của quốc gia và được bảo hộ nên đủ khả năng chi phối thị trường và dựng nên rào cản cản trở các doanh nghiệp khác tham gia vào thị trường, hình thành nên độc quyền dọc trong ngành.

Các ngành cung cấp hàng hóa, dịch vụ hạ tầng cho nền kinh tế như điện, nước, dịch vụ bưu chính, hàng không và các dịch vụ hạ tầng khác thường có tính kinh tế nhờ quy mô và được xem là ngành độc quyền tự nhiên. Nhà nước đã thành lập các doanh nghiệp như EVN, PVN, VNPT, VNR, AVC,... để khai thác, kinh doanh, cung cấp dịch vụ trong

những lĩnh vực này. Chính sách này dựa trên lập luận cạnh tranh trong các ngành này là không cần thiết, làm gia tăng chi phí và gây ra những phí tổn cho xã hội. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, với sự tiến bộ về kỹ thuật, công nghệ, sự lớn mạnh về vốn và năng lực quản trị của khu vực tư thì ngành, hoặc nhiều sản phẩm, dịch vụ cụ thể trong từng ngành vẫn có thể tồn tại trong một cấu trúc thị trường cạnh tranh. Chẳng hạn như trong ngành điện, việc sản xuất và phân phối, bán lẻ điện hoàn toàn có thể tồn tại trong cấu trúc thị trường cạnh tranh, hay ngành hàng không, nhiều doanh nghiệp trong và ngoài nước hoàn toàn có đủ tiềm lực tài chính và năng lực quản trị để cung cấp dịch vụ vận tải hàng không trên các đường bay quốc tế và nội địa, các doanh nghiệp tư nhân có thể cung cấp dịch vụ công cộng thông qua đấu thầu cạnh tranh... Do vậy, "thật sự chúng ta có thấy có độc quyền tự nhiên hay không – đó vẫn là một câu hỏi gây nhiều tranh cãi và những tiến bộ công nghệ gần đây đã làm yếu đi những trường hợp

được coi là độc quyền tự nhiên" (Samuelson & Nordhalls, 2002, p. 330). Đồng thời, một số lĩnh vực do DNNN đang độc quyền, Việt Nam vẫn chưa mở cửa, tạo điều kiện cho doanh nghiệp FDI tham gia vào thị trường nội địa. Trong các ngành như dầu khí, khai khoáng, sản xuất và bán lẻ xăng dầu, hàng không nội địa, viễn thông,... các doanh nghiệp FDI muốn được cấp phép kinh doanh đòi hỏi phải liên doanh với các đối tác trong nước, hoặc hoạt động với những điều kiện ràng buộc chặt chẽ. Điều này tạo ra rào cản lớn cho việc gia nhập ngành của các doanh nghiệp có đủ tiềm lực tài chính, khả năng quản trị, ưu thế công nghệ tham gia kinh doanh, tạo ra sự cạnh tranh hiệu quả trên thị trường.

3.2. Chính sách kiểm soát độc quyền đối với doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam và vấn đề đặt ra hiện nay

3.2.1. Chính sách kiểm soát giá

Một trong những biện pháp để hạn chế DWL đó là việc kiểm soát giá sản phẩm của nhà độc quyền. Vấn đề là Chính phủ (cơ quan điều tiết) kiểm soát giá như thế nào để tối đa hóa phúc lợi xã hội và vẫn đảm bảo nhà độc quyền duy trì sản xuất, cung ứng sản phẩm. Trong những năm qua, Chính phủ thực hiện việc kiểm soát giá đối với các hàng, hóa dịch vụ Nhà nước độc quyền sản xuất, kinh doanh, hàng hóa, dịch vụ công bằng cách định giá cụ thể, định khung giá và mức giá cụ thể, định giá tối đa hoặc giá tối thiểu. Các mức giá, khung giá này do các cơ quan thuộc Chính phủ hoặc UBND cấp tỉnh quyết định (Quốc hội Việt Nam, 2012; Chính phủ, 2013). Đây là điểm rất đáng lưu ý, phản ánh thực trạng Việt Nam vẫn chưa có tổ chức định giá độc lập và việc định giá đều do cơ quan trong hệ thống hành chính quyết định và thực hiện kiểm soát, điều tiết giá. Trong khi đó các doanh nghiệp cung ứng những sản phẩm mà Nhà nước kiểm soát giá, hầu hết là DNNN trực thuộc hoặc chịu sự quản lý và có mối quan hệ lợi ích trực tiếp với chính các cơ quan có thẩm

quyền định giá. Hệ quả của nó là không thể đảm bảo tính minh bạch, khách quan trong định giá, hài hòa lợi ích của các bên tham gia thị trường.

Về phương thức kiểm soát giá: đối với hàng hóa, dịch vụ độc quyền, tính chất cạnh tranh hạn chế, phương hướng điều hành, kiểm soát giá của Chính phủ nhìn chung đã căn cứ vào chi phí sản xuất, chi phí lưu thông, mức lợi nhuận hợp lý, đồng thời có xem xét, so sánh với giá sản phẩm tương tự trên thị trường khu vực và thị trường thế giới. Tuy nhiên, mức giá được định ra thường vẫn dựa trên cơ sở giá đề xuất của các doanh nghiệp, điển hình như đối với các sản phẩm điện, nước sinh hoạt, xăng dầu,... (Chính phủ, 2009; Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng và Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, 2012; Thủ Tướng Chính phủ, 2013). Điều này khó tránh khỏi việc mức giá do doanh nghiệp tham mưu, đề xuất bao gồm cả những chi phí bất hợp lý, không liên quan đến kinh doanh hoặc do quản lý yếu kém.

3.2.2. Kiểm soát hành vi lạm dụng vị trí độc quyền, thống lĩnh thị trường

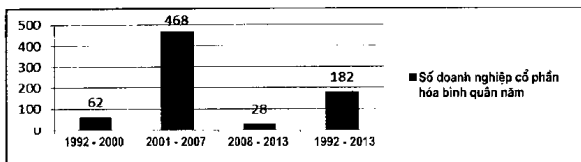
Việt Nam đã xây dựng và ban hành Luật Cạnh tranh vào năm 2004. Pháp luật cạnh tranh cấm các hành vi lạm dụng vị trí độc quyền, thống lĩnh thị trường: áp đặt giá mua, bán hàng hóa, dịch vụ bất hợp lý; hạn chế sản xuất, phân phối, giới hạn thị trường, cản trở sự phát triển kỹ thuật làm thiệt hại cho khách hàng; ngăn cản việc tham gia thị trường của đối thủ cạnh tranh... (Quốc hội Việt Nam, 2004). Có thể nói các quy định này đủ bao quát các hành vi lạm dụng vị trí độc quyền, thống lĩnh thị trường có thể phát sinh và cần phải cấm trên thị trường. Tuy nhiên, trên thực tế việc thực thi pháp luật cạnh tranh còn nhiều hạn chế, tình trạng lạm dụng vị thế độc quyền, thống lĩnh thị trường của doanh nghiệp trong các ngành như điện, viễn thông, khai khoáng, xăng dầu, sản xuất và chế biến sữa... đã không được xử lý theo quy định của pháp luật về cạnh tranh.

3.2.3. Cải cách, tư nhân hóa khu vực DNNN nhằm điều chỉnh cấu trúc thị trường

Cải cách, tư nhân hóa DNNN là biện pháp mang tính phổ biến để thúc đẩy cạnh tranh trong nền kinh tế ở nhiều quốc gia, đặc biệt là các nước đang trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Tính đến cuối năm 2013, Việt Nam đã thực hiện cổ phần hóa 3.659 doanh nghiệp, chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên là 1.033 doanh nghiệp, giao 222 doanh nghiệp, bán 158 doanh nghiệp, giải thể 313 doanh nghiệp, phá sản 92 doanh nghiệp, chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên 22 doanh

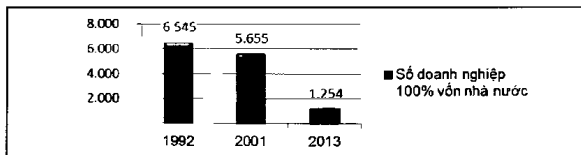
niệp, các hình thức khác (sáp nhập, hợp nhất...) 877 doanh nghiệp (Bộ Tài chính, 2013b). Quá trình này đã góp phần điều chỉnh cơ cấu DNNN phù hợp với yêu cầu phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động, khả năng cạnh tranh, giảm bảo hộ, giảm phạm vi độc quyền của DNNN. Tuy nhiên, phần lớn doanh nghiệp cổ phần hóa là những doanh nghiệp nhỏ và vừa, nên khoảng 1.000 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước còn lại hiện nay chủ yếu ở quy mô vừa và lớn. Vì vậy, phạm vi độc quyền của DNNN có thu hẹp, nhưng khu vực doanh nghiệp này vẫn tiếp tục nắm giữ các vị trí then chốt và những nguồn lực quan trọng của nền kinh tế.

HÌNH 2: Số lượng DNNN cổ phần hóa bình quân năm, giai đoạn 1992 – 2013



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Bộ Tài chính (2013c) và Minh Ngọc (2013).

HÌNH 3: Số lượng doanh nghiệp 100% nhà nước giai đoạn 1992 – 2013



Nguồn: Ban Đổi mới DNNN, dẫn lại từ Bộ Tài chính (2013a).

3.2.4. Phi tập trung hóa trong các ngành độc quyền

Cùng với quá trình tư nhân hóa khu vực DNNN, quá trình phi tập trung hóa trong các ngành độc quyền đã giúp cho các ngành như điện, viễn thông, xăng dầu... từ những ngành mà trước đây độc quyền gần như tất cả ở các khâu (từ sản xuất hoặc nhập khẩu, quản lý hạ tầng, đến phân phối, bán lẻ...) thì nay đã có thêm các doanh nghiệp tham gia

hoạt động trong một số khâu và góp phần tạo ra áp lực cạnh tranh, giảm bớt sức mạnh thị trường của các doanh nghiệp. Tuy nhiên, hầu hết doanh nghiệp mới gia nhập ngành cũng là những DNNN và hoạt động của doanh nghiệp mới cũng gặp phải những rào cản lớn từ các doanh nghiệp hiện có trong ngành. Điển hình như trong ngành điện, những năm qua, Chính phủ khuyến khích các doanh nghiệp tham gia sản xuất điện như PVN,

Vinacomin... nhưng EVN vẫn độc quyền khâu mua điện dầu nguồn, truyền tải và bán điện đến người tiêu dùng. Điều này đã tạo ra rất nhiều trở ngại cho hoạt động sản xuất, bán điện của các doanh nghiệp mới gia nhập ngành.

4. Giải pháp kiểm soát độc quyền đối với doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam

4.1. Thực hiện kiểm soát giá hàng hóa, dịch vụ do doanh nghiệp nhà nước độc quyền cung ứng

Trước hết, cần xác định nguyên tắc kiểm soát, điều tiết giá phải phù hợp với bối cảnh phát triển và cấu trúc của thị trường. Khi thị trường có sự cạnh tranh, giá phải do thị trường quyết định; đối với những thị trường độc quyền, Chính phủ cần phải thực hiện kiểm soát giá, không trao toàn quyền quyết định giá cho các doanh nghiệp. Việc để doanh nghiệp độc quyền tự định giá bán sản phẩm, thiếu sự kiểm soát giá sẽ tạo cơ hội cho doanh nghiệp định giá bán có lợi cho chính doanh nghiệp dù đó là DNNN, làm ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của người tiêu dùng và nền kinh tế.

Cơ chế kiểm soát giá cần thực hiện bằng các phương thức khác nhau, phù hợp với từng thị trường, đảm bảo hài hòa lợi ích giữa người bán, người mua và lợi ích tổng thể của nền kinh tế. Trong trường hợp có đầy đủ thông tin về chi phí sản xuất và cấu trúc của nhà độc quyền, cơ quan điều tiết giá có thể ấn định mức giá trần cho sản phẩm của nhà độc quyền, với mức giá sản phẩm bằng với chi phí biên để tối đa hóa thặng dư xã hội ròng. Nếu mức giá tại đó lớn hơn hoặc bằng chi phí trung bình, doanh nghiệp không bị thua lỗ sẽ duy trì sản xuất, cung ứng sản phẩm cho xã hội. Đối với các ngành cung ứng dịch vụ công cộng, ngành có cơ cấu độc quyền tự nhiên, chi phí cố định là rất lớn, có chi phí trung bình giảm ở mọi mức sản lượng, chi phí biên luôn thấp hơn chi phí trung bình, cơ quan điều tiết giá độc quyền có thể định giá bằng với mức chi phí trung bình.

Trong thực tế, cơ quan điều tiết giá ít khi có đầy đủ thông tin về chi phí của nhà độc quyền và cấu trúc thị trường về sản phẩm của doanh nghiệp có thể biến động khi các điều kiện thị trường thay đổi. Đồng thời, khi định giá dựa trên chi phí biên, chi phí trung bình của doanh nghiệp, không khuyến khích các doanh nghiệp độc quyền phải cố gắng hợp lý hóa trong quá trình sản xuất để cắt giảm chi phí và có thể nhà độc quyền đưa vào hay tạo ra những chi phí không hợp lý. Do đó việc định giá cần chú trọng sử dụng các công cụ kinh tế, áp dụng phương thức định giá bằng xác định tỷ suất lợi nhuận phù hợp cho doanh nghiệp, bằng với tỷ suất lợi nhuận của thị trường có tính cạnh tranh, từ đó xác định giá cả tương ứng, đặc biệt với các doanh nghiệp hoạt động trong các ngành có tính độc quyền tự nhiên. Đồng thời để không phát sinh tình trạng xin – cho trong quyết định giá, cơ quan điều tiết giá cần tuân thủ các nguyên tắc định giá, tôn trọng các quy luật thị trường, phải có sự so sánh, đối chiếu về giá sản phẩm cùng loại với các quốc gia và có tính đến sự chênh lệch về thu nhập, chi phí hình thành giá; thực hiện minh bạch, công khai về các chi phí hình thành giá hàng hóa, dịch vụ của các doanh nghiệp; thực hiện kiểm toán độc lập thường niên và công khai kết quả kiểm toán về chi phí hoạt động, các yếu tố cấu thành giá, đánh giá mức độ hợp lý của các chi phí, các nghĩa vụ tài chính với NSNN, lợi nhuận của doanh nghiệp... Và để việc định giá khách quan, khoa học, Nhà nước cần khuyến khích, hỗ trợ các tổ chức nghề nghiệp, hiệp hội, viện nghiên cứu thành lập cơ quan, tổ chức định giá độc lập với các cơ quan quản lý nhà nước nhằm nghiên cứu, đề xuất các mức giá, khung giá cho các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền quyết định.

4.2. Hoàn thiện hành lang pháp lý kiểm soát hành vi lạm dụng vị trí độc quyền, thống lĩnh thị trường

Yêu cầu đầu tiên để kiểm soát độc quyền, đặc biệt là ở các nước đang chuyển đổi, là nhà nước phải ban hành các văn bản pháp

luật để điều chỉnh hành vi các doanh nghiệp độc quyền và bảo vệ cạnh tranh trong nền kinh tế (Yacheistova, 2000). Đối với Việt Nam, để kiểm soát độc quyền của DNNN hiệu quả, việc hoàn thiện hành lang pháp lý khuyến khích cạnh tranh, chống độc quyền, kiểm soát hành vi lạm dụng vị trí độc quyền, thống lĩnh thị trường là một yêu cầu cấp thiết hiện nay, trong đó cần sớm xây dựng và ban hành Luật Chống độc quyền.

Việc xây dựng và ban hành Luật Chống độc quyền không chỉ tạo hành lang pháp lý để điều tiết và kiểm soát các DNNN độc quyền mà còn loại bỏ các hành vi cản trở cạnh tranh của các nhóm doanh nghiệp lớn, loại bỏ những hành vi lạm dụng quyền lực hành chính cản trở cạnh tranh của cơ quan nhà nước. Luật Chống độc quyền cũng sẽ góp phần nâng cao tính pháp lý của các cơ quan bảo vệ cạnh tranh và kiểm soát độc quyền trong nền kinh tế. Một cơ quan bảo vệ cạnh tranh có năng lực cao và đủ quyền hạn là điều kiện tiên quyết để thực thi luật và các chính sách. Đặc biệt khi mà tình trạng lạm dụng vị thế độc quyền, thống lĩnh thị trường và các hành vi gây hạn chế cạnh tranh rơi vào các DNNN, là các tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước có sức ảnh hưởng rất lớn đến quá trình ra quyết định trong điều hành kinh tế của Nhà nước. Việt Nam có thể tiếp cận theo mô hình Nhật Bản, cơ quan thực thi và bảo vệ luật và chính sách cạnh tranh là Hội đồng thương mại bình đẳng (JFTC), độc lập với chính phủ, không phụ thuộc ý kiến của các bộ trước khi đưa ra một phán quyết thực thi luật.

4.3. Phi tập trung hóa, thu hẹp lĩnh vực Nhà nước cần độc quyền nhằm điều chỉnh cấu trúc thị trường theo hướng cạnh tranh

Phi tập trung hóa trong các ngành DNNN đang độc quyền kinh doanh mà ở đó một số mảng vẫn có thể tồn tại trong cấu trúc thị trường cạnh tranh để điều chỉnh cấu trúc thị trường, giảm sức mạnh độc quyền, tăng cạnh tranh, đảm bảo hiệu quả phân bổ nguồn lực. Việc chọn ngành nào, mảng nào để phi tập

trung trước hết cần đánh giá khả năng tồn tại cạnh tranh trong ngành đó dựa trên việc xem xét các doanh nghiệp trong ngành có mong muốn cạnh tranh hay không và cạnh tranh trong ngành có thể thực hiện được hay không. Cụ thể như trong các lĩnh vực cung cấp dịch vụ hạ tầng, dịch vụ công ích, ngoại trừ một loại dịch vụ nào là độc quyền tự nhiên, Chính phủ có thể thực hiện điều tiết, phi tập trung hóa bằng cách: cơ cấu lại các công ty độc quyền, chia nhỏ các loại dịch vụ, đấu thầu cạnh tranh, công khai giá cung cấp hàng hóa, dịch vụ; cải cách quản lý và nới lỏng điều tiết kết hợp với tư nhân hóa, giảm sự can thiệp, bảo hộ. Điển hình như với thị trường điện, ngoài trừ khâu truyền tải tồn tại dưới dạng độc quyền tự nhiên, các khâu còn lại đều có thể tồn tại trong cấu trúc thị trường cạnh tranh và Chính phủ cần phi tập trung hóa trong ngành này để phá vỡ thế độc quyền của EVN, phát triển thị trường điện cạnh tranh.

4.4. Đẩy mạnh cải cách, tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước

Rào cản gia nhập ngành đối với các doanh nghiệp tiềm năng và tình trạng độc quyền của DNNN khó có thể được giải quyết nếu không đẩy mạnh cải cách, tái cấu trúc DNNN. Trong đó cần xác định vai trò và vị trí của DNNN phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường, để tránh tình trạng duy trì khả năng độc quyền và chi phối thị trường của khu vực DNNN, gây cản trở cho tự do cạnh tranh, sinh ra phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế, tạo ra những trở ngại cho sự phát triển của nền kinh tế trong quá trình hội nhập.

Đẩy mạnh quá trình tái sắp xếp, cơ cấu DNNN, đặc biệt đẩy mạnh cổ phần hóa, tư nhân hóa các DNNN hoạt động trong các lĩnh vực Nhà nước không cần thiết độc quyền kinh doanh như: sản xuất và phân phối điện, vận tải hàng không, viễn thông, kinh doanh xăng dầu, sản xuất hóa chất cơ bản... Trong quá trình này, Nhà nước cũng không nhất thiết phải nắm giữ cổ phần chi phối để các doanh nghiệp thoát khỏi vỏ bọc của một DNNN sau cổ phần hóa, dứt khoát với tư tưởng bảo hộ, để

doanh nghiệp hoạt động trong môi trường cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp trong và ngoài nước.

5. Kết luận

DNNN có vị thế độc quyền chủ yếu tập trung ở các tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước, trong các ngành có vai trò quan trọng, có tính chiến lược đối với nền kinh tế. Kiểm soát độc quyền của DNNN nhằm thúc đẩy cạnh tranh, cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng các nguồn lực của nền kinh tế là yêu cầu cấp thiết đối với Việt Nam trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường. Để kiểm soát độc quyền của DNNN có hiệu quả, Nhà nước cần cải cách chính sách và thực hiện kiểm soát, điều tiết giá hàng hóa, dịch vụ do DNNN độc quyền cung ứng phù hợp với cơ chế thị trường; hoàn thiện hành lang pháp lý kiểm soát hành vi lạm dụng vị trí độc quyền, thống lĩnh thị trường của doanh nghiệp; thực hiện chính sách phi tập trung hóa, thu hẹp lĩnh vực Nhà nước độc quyền và đẩy mạnh cải cách, tái cơ cấu DNNN.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Begg D., Fischer S. & Dornbusch R. (2008), *Kinh tế học vi mô* (Vol. 8), Nxb Thống kê.
2. Bộ Tài chính (2013a), *Nhìn lại chặng đường tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước năm 2013*, Tạp chí Tài chính, Retrieved from <http://tapchitaichinh.vn/Trao-doi-Binh-luan/Nhin-lai-chang-duong-tai-cau-truc-doanh-nghiep-nha-nuoc-nam-2013/39106>.
3. Bộ Tài chính (2013b), *Tái cơ cấu DNNN: một năm nhìn lại*, Cổng thông tin Bộ Tài chính, Retrieved from http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/1539781?pers_id=2177092&item_id=116904335&p_details=1.
4. Bộ Tài chính (2013c), *Đẩy nhanh tiến trình đổi mới, sắp xếp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước*, Cổng thông tin Tài chính.
5. Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng và Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn (2012), Thông tư liên tịch số 75/2012/TTLT-BTC-BXD-BNNPTNT ngày 15-5-2012 về việc Hướng dẫn nguyên tắc, phương pháp xác định và thẩm quyền quyết định giá tiêu thụ nước sạch tại các đô thị, khu công nghiệp và khu vực nông thôn, Bộ Tài chính.
6. Chính phủ (2009), Nghị định số 84/2009/NĐ-CP ngày 15-10-2009 về kinh doanh xăng dầu, Văn phòng Chính phủ.
7. Chính phủ (2013), Nghị định số 177/2013/NĐ-CP ngày 14-11-2013 về việc Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giá, Văn phòng Chính phủ.
8. CIEM. & Friedrich Ebert Stiftung (2012), *Tái cơ*

cấu và cải cách doanh nghiệp nhà nước (No. 7/2012) (pp. 273-296). Trung tâm thông tin - tư liệu CIEM.

9. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia.
10. Glick M. (1994), Is Monopoly Rent Seeking Compatible with Wealth Maximization, *BYU L. Rev.*, 499-519.
11. Matheson T. (2013), *Cải cách các doanh nghiệp nhà nước*, Việt Nam: duy trì ổn định, giành lại lợi thế cạnh tranh, đạt được tăng trưởng tiềm năng, Fiscal Affairs Department-IMF.
12. McKenzie R. B. & Lee D. R. (2008), *In defense of monopoly: how market power fosters creative production*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
13. Minh Ngọc (2013), *Tiến độ cổ phần hóa và vấn đề đặt ra*, *Chinhphu.vn*. Retrieved from <http://baodientu.chinhphu.vn/Gop-y-Hien-ke/Tien-do-co-phan-hoa-va-van-de-dat-ra/184975.vgp>.
14. Nguyễn Văn Đăng (2005), *Tổng công ty nhà nước hướng tới hội nhập kinh tế quốc tế*, Nxb Giao thông vận tải.
15. Fundyck R. S. & Rubinfeld D. L. (2000), *Kinh tế học vi mô*, Nxb Khoa học và kỹ thuật.
16. Quốc hội Việt Nam (2004), *Luật Cạnh tranh*. Nxb Chính trị quốc gia.
17. Quốc hội Việt Nam. (2012), *Luật Giá*, Văn phòng Quốc hội.
18. Samuelson P. A. & Nordhalls W. D. (2002), *Kinh tế học*, tập 1, Nxb Thống kê.
19. Sappington D. E. & Bernstein J. I. (1998), *Setting the X Factor in Price Cap Regulation Plans*, National Bureau of Economic Research.
20. Thời báo Kinh tế Việt Nam (2014), *Tổng nợ tập đoàn, tổng công ty nhà nước vượt 1,5 triệu tỷ đồng*, *VnEconomy*. Retrieved from <http://vneconomy.vn/thoi-su/tong-no-tap-doan-tong-cong-ty-nha-nuoc-vuot-15-trieu-ty-dong-2014/112706211651.htm>.
21. Thủ tướng Chính phủ (2013), Quyết định số 69/QĐ-TTg ngày 19-11-2013 Quy định về cơ chế điều chỉnh giá bán lẻ điện bình quân, Văn phòng Chính phủ.
22. Tổng cục Thống kê (2013), *Niên giám thống kê 2012*, Hà Nội, Nxb Thống kê.
23. Tổng cục Thống kê (2014), *Niên giám thống kê 2013*, Hà Nội, Nxb Thống kê.
24. UNCTAD (2000), *Bộ quy tắc về chính sách cạnh tranh của Liên hợp quốc*, UNCTAD.
25. Vương Đình Huệ (2011), *Giải pháp chủ yếu nhằm tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước (trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước)*, Bộ Tài chính, Retrieved from http://www.mof.gov.vn/portal/pls/portal/SHARED_APP.UT_ILS.print_preview?p_page_url=http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/TCTDNNN&p_itemid=50649615&p_siteid=33&p_persid=48624555&p_language=vi.
26. Yacheistova, N. (2000), *Competition Policy in Countries in Transition: Legal Basis and Practical Experience*, UN, Retrieved from <http://unctad.org/en/Docs/poitcdclpm16.en.pdf>.