

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ XÁC ĐỊNH NGƯỠNG

THÔNG BÁO TẬP TRUNG KINH TẾ

Tập trung kinh tế là một hiện tượng bình thường trong đời sống kinh tế, là hành vi của doanh nghiệp. Việt Nam trong điều kiện nền kinh tế thị trường xuất phát điểm từ một nền sản xuất nhỏ đi lên, các doanh nghiệp vừa và nhỏ chiếm một số lượng chủ yếu thì việc các doanh nghiệp đó tìm cách liên kết, tập trung lại với nhau là một điều tất yếu và rất cần thiết. Mặt khác, trong bối cảnh chúng ta đang tham gia hội nhập kinh tế quốc tế, đã xuất hiện các công ty đa quốc gia, với tiềm lực mạnh mẽ về kinh tế các công ty đa quốc gia này đã, đang và sẽ tiến hành các vụ tập trung kinh tế nhằm hình thành vị trí thống lĩnh vị trí độc quyền dẫn đến một bộ phận doanh nghiệp Việt Nam bị loại khỏi thương trường, gây tác hại tiêu cực đến nền kinh tế thị trường non trẻ Việt Nam. Rõ ràng các hành vi tập trung kinh tế có các tác động khác nhau và tác động trực tiếp đến sự vận hành của thị trường - cần thiết phải được pháp luật điều chỉnh. Nhận thức được tầm quan trọng của việc tập trung kinh tế dẫn đến độc quyền nên hầu hết các quốc gia trên thế giới đều ban hành pháp luật để kiểm soát các hành vi tập trung kinh tế

Kinh nghiệm cho thấy, cơ quan cạnh tranh không nên tiêu tốn nguồn lực vào một vụ việc tập trung kinh tế, trừ khi vụ việc đó có thể gây quan ngại đáng kể đối với thị trường. Việc xem xét toàn bộ các vụ việc tập trung kinh tế, cơ quan cạnh tranh cần đặt ra những tiêu chí cụ thể để lựa chọn xem xét các vụ việc tập trung kinh tế có khả năng gây ra lo ngại về mặt cạnh tranh. Đồng thời, việc đặt ra các tiêu chí nên được hạn chế trong phạm vi các đối tượng tham gia tập trung kinh tế hoặc lĩnh vực kinh doanh là đối tượng của giao dịch tập trung kinh tế giữa các bên liên quan. Ngoài ra, ngưỡng thông báo tập trung kinh tế cần phải rõ ràng và dễ nắm bắt, dựa trên các tiêu chí định lượng khách quan và dựa trên các thông tin mà các bên tham gia tập trung kinh tế có thể dễ dàng tiếp cận.

1. Mục đích của việc đưa ra ngưỡng thông báo

Ngưỡng thông báo tập trung kinh tế cần phải loại bỏ được các giao dịch không có nguy cơ gây hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể để tránh các chi phí giao dịch không cần thiết cho doanh nghiệp và giúp cơ quan cạnh tranh tiết kiệm

được nguồn lực. Cùng với một cơ chế kiểm soát tập trung kinh tế hiệu quả, việc đưa ra ngưỡng tập trung kinh tế phù hợp không chỉ giúp tiết kiệm nguồn lực cho cả cơ quan quản lý và doanh nghiệp thông qua việc lọc bỏ những vụ việc không gây ra lo ngại về mặt cạnh tranh mà còn hạn chế thiệt hại xã hội khi tránh bỏ sót những vụ việc thực sự có tác động hạn chế cạnh tranh

Theo kinh nghiệm của một số quốc gia đã tiến hành thay đổi ngưỡng thông báo tập trung kinh tế, ngưỡng tập trung kinh tế sử dụng các tiêu chí khách quan như doanh thu hoặc giá trị tài sản của các bên tham gia tập trung kinh tế không mang lại nhiều hiệu quả trong việc dự báo tác động cạnh tranh của giao dịch tập trung kinh tế. Ngưỡng thông báo tập trung kinh tế sử dụng các tiêu chí khách quan có tính cứng nhắc cao, được áp dụng chung mà không tính đến đặc thù của từng lĩnh vực giao dịch. Do đó, cần phải cân nhắc, tính toán để đưa ra được một ngưỡng thông báo tập trung kinh tế phù hợp với từng nền kinh tế, nhằm tránh bỏ sót những giao dịch có nguy cơ gây hạn chế cạnh tranh nhưng cũng hạn chế sự lãng phí nguồn lực đối với những giao dịch không thực sự gây tác động hạn chế cạnh tranh.

So với các tiêu chí khách quan nêu trên, tiêu chí thị phần trên thị trường liên quan có thể giúp phản ánh chính xác hơn các giao dịch có khả năng gây hạn chế cạnh tranh.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy, ngưỡng tập trung kinh tế sử dụng tiêu chí thị phần đã gây ra rất nhiều khó khăn và chi phí không cần thiết. Hầu hết các cơ quan cạnh tranh sử dụng tiêu chí thị phần đều kết luận rằng lợi ích do các ngưỡng thông báo tập trung kinh tế dạng này không thể bù đắp cho những khó khăn và chi phí mà chúng gây ra. Ngoài ra, hệ thống thông báo tập trung kinh tế sử dụng tiêu chí thị phần còn có thể gây ra rủi ro pháp lý và kéo dài thời gian xử lý vụ việc, đặc biệt là công đoạn xác định thị trường liên quan và thị phần của các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế trên thị trường liên quan. Do đó, các tài liệu tổng hợp kinh nghiệm thực thi quy định về tập trung kinh tế của các tổ chức như ICN và OECD đều không ủng hộ việc áp dụng hệ thống thông báo tập trung kinh tế sử dụng tiêu chí thị phần. Mặc dù thừa nhận ưu điểm của tiêu chí thị phần nhưng các quốc gia tiến hành sửa đổi Luật Cạnh tranh trong thời gian

gần đây đều quyết định sử dụng các tiêu chí khách quan và nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xác định một ngưỡng thông báo tập trung kinh tế phù hợp.

2. Xác định ngưỡng thông báo tập trung kinh tế

Trong phần này, nhóm nghiên cứu tổng hợp các công đoạn cần thực hiện để xác định ngưỡng thông báo tập trung kinh tế từ kinh nghiệm của một số quốc gia. Thông thường, việc để có được một ngưỡng thông báo tập trung kinh tế phù hợp tiến hành các bước sau: xác định mục tiêu của việc đưa ra ngưỡng thông báo tập trung kinh tế, số lượng vụ việc cơ quan cạnh tranh có thể xử lý, các tiêu chí được sử dụng trong thông báo tập trung kinh tế, số liệu về các vụ việc tập trung kinh tế trong quá khứ, thông tin về các ngành công nghiệp nội địa, học tập kinh nghiệm từ các quốc gia có hoàn cảnh tương đồng để đề xuất một ngưỡng thông báo tập trung kinh tế phù hợp và cuối cùng, xây dựng cơ chế cho phép có thể thay đổi ngưỡng thông báo tập trung kinh tế trong tương lai. Thông thường việc xác định ngưỡng thông báo tập trung kinh tế được tiến hành qua các bước sau:

Thứ nhất, cần xác định mục tiêu của việc đưa ra ngưỡng thông báo tập trung kinh tế và việc xem xét mục tiêu của ngưỡng thông báo tập trung kinh tế được rà soát thông qua kinh nghiệm của các quốc gia đã từng tiến hành điều chỉnh ngưỡng thông báo tập trung kinh tế được tiến hành như thế nào. Sau một thời gian thực hiện và phát sinh nhu cầu điều chỉnh thì mục tiêu của việc xác định ngưỡng thông báo tập trung kinh tế sẽ trở nên rõ ràng và khả thi hơn không?

Kinh nghiệm từ các quốc gia đã tiến hành điều chỉnh ngưỡng thông báo tập trung kinh tế cho thấy, mục tiêu chung nhất là nhằm giảm bớt số lượng vụ việc tập trung kinh tế được thông báo cho cơ quan cạnh tranh. Đối với mục tiêu nâng cao ngưỡng thông báo tập trung kinh tế cần thận trọng nhằm tránh bỏ sót các vụ việc thực sự gây hạn chế cạnh tranh.

Một số quốc gia khác lại tiến hành điều chỉnh ngưỡng thông báo tập trung kinh tế bằng cách thiết lập các ngưỡng thông báo tập trung kinh tế cho từng loại giao dịch hoặc từng lĩnh vực kinh doanh khác nhau nhằm làm gia tăng tỷ trọng các vụ việc thực sự cần xem xét. Tuy nhiên, để thực hiện được mục đích này,

cần phải có hướng dẫn cụ thể nhằm tránh sự chồng chéo và mâu thuẫn giữa các ngưỡng thông báo tập trung kinh tế khác nhau.

Thứ hai, trong quá trình xây dựng một hệ thống ngưỡng thông báo hiệu quả không chỉ đòi hỏi sự linh động trong việc điều chỉnh ngưỡng, mà còn cần xem xét rộng hơn, tính đến cả hình thức thông báo. Điều này buộc các cơ quan cạnh tranh phải cân nhắc loại ngưỡng thông báo. Đa phần các quốc gia đều sử dụng ngưỡng thông báo tập trung kinh tế dựa trên tiêu chí doanh thu trên thị trường nội địa. Trong khi đó, một số khác lại sử dụng ngưỡng thông báo kép, bao gồm cả hai chỉ tiêu là doanh thu trên thị trường nội địa và doanh thu trên thị trường toàn cầu. Với những quốc gia sử dụng ngưỡng thông báo kép này, tổng doanh thu toàn cầu của các bên tham gia tập trung kinh tế thường được xác định ở mức tương đối cao nhằm tránh việc phải nhận quá nhiều hồ sơ thông báo. Kết quả là, các giao dịch chỉ mang tính chất quốc gia, dù có khả năng gây hạn chế cạnh tranh trên bình diện nội địa, lại bị bỏ sót do không đáp ứng được tiêu chí về doanh thu trên phạm vi toàn cầu. Trong những trường hợp như vậy, một hệ thống ngưỡng thông báo tập trung kinh tế đã sử dụng cả tiêu chí về doanh thu kết hợp và doanh thu của từng doanh nghiệp tham gia vào giao dịch tập trung kinh tế trên thị trường nội địa có thể giúp nắm bắt tốt hơn các giao dịch có khả năng gây hạn chế cạnh tranh. Mặc dù cách tiếp cận này sẽ không giúp đạt được mục đích hạn chế số lượng thông báo tập trung kinh tế mà cơ quan cạnh tranh phải tiếp nhận nhưng lại giúp làm tăng tỷ lệ các vụ việc có vấn đề được thông báo lên cơ quan cạnh tranh.

Một số quốc gia đã cân nhắc tới việc áp dụng ngưỡng thông báo theo tiêu chí thị phần nhằm phản ánh chính xác hơn khả năng gây hạn chế cạnh tranh của vụ việc tập trung kinh tế. Tuy nhiên, sau quá trình xem xét, các quốc gia này đã loại bỏ phương án này do những khó khăn mà nó gây ra cho doanh nghiệp trong quá trình thực hiện các thủ tục thông báo tập trung kinh tế. Một số trong đó thậm chí còn chỉ ra rằng ngưỡng thông báo sử dụng tiêu chí thị phần không phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế được thừa nhận rộng rãi.

Thứ ba, cơ quan cạnh tranh cần phải cân nhắc miễn trừ đối với các giao dịch không gây trở ngại về cạnh tranh. Tuy nhiên, hệ thống thông báo cũng được hoàn thiện hơn khi xem xét đến miễn trừ một số hình thức giao dịch không

cần thông báo theo quy định vì không gây ra trở ngại về cạnh tranh. Một số hình thức miễn trừ chủ yếu đối với giao dịch nội bộ được xác định khi mà bên mua nắm giữ hơn 50% số lượng cổ phiếu có quyền biểu quyết của bên bán và đơn thuần chỉ tăng số cổ phần nắm giữ, điều này cũng đồng nghĩa với việc tài sản được chuyển từ các nhóm cổ đông trong nội bộ doanh nghiệp, và giao dịch với mục đích duy nhất là đầu tư thường áp dụng nếu 10% hoặc thấp hơn 10% số cổ phiếu có quyền biểu quyết bị mua lại, 15% nếu nhà đầu tư mua lại là một tổ chức.

Bên cạnh đó, nếu các quỹ tín dụng, tổ chức tài chính hoặc các công ty bảo hiểm mua lại cổ phiếu của doanh nghiệp khác với mục đích bán lại, thì quá trình mua lại đó không được coi là hình thức tập trung kinh tế, trong điều kiện doanh nghiệp mua lại không sử dụng quyền biểu quyết của cổ phiếu và việc bán lại được thực hiện trong vòng 1 năm.

Ở Đức, pháp luật kiểm soát tập trung kinh tế cho phép miễn trừ đối với các giao dịch được thực hiện trên các thị trường không đóng vai trò chủ chốt của nền kinh tế. Đây được gọi là - điều khoản đối với thị trường nhỏ, được áp dụng đối với các thị trường đã vận hành tối thiểu là 5 năm và tổng doanh thu của thị trường thấp hơn 15 triệu Euro/năm. Ngoài ra, quốc gia này còn có điều khoản - tối thiểu hóa, cho phép bỏ qua các giao dịch khi một trong các bên tham gia thuộc loại hình doanh nghiệp nhỏ, ngay cả doanh nghiệp còn lại nằm trong ngưỡng phải thông báo.

Thứ tư, việc xem xét các giao dịch trong quá khứ sẽ làm cơ sở cho việc xây dựng hoặc điều chỉnh ngưỡng thông báo tập trung kinh tế. Nhiều quốc gia tham gia khảo sát của mạng lưới cơ quan cạnh tranh quốc tế (ICN) cho biết có tính đến giá trị của các giao dịch trong quá khứ trong quá trình xây dựng hoặc điều chỉnh ngưỡng thông báo tập trung kinh tế. Mặc dù có sự khác biệt trong phương pháp nhưng cách tiếp cận cơ bản là rà soát lại các giao dịch được tiến hành trong một vài năm trở lại và xem xét tác động của việc tăng ngưỡng thông báo tập trung kinh tế đối với lượng vụ việc mà cơ quan cạnh tranh phải tiếp nhận. Phương pháp này cũng giúp xác định một ngưỡng thông báo tập trung kinh tế phù hợp để không bỏ sót các vụ việc đã từng gây hạn chế cạnh tranh trong quá khứ.

Kết quả thu được tại các quốc gia áp dụng phương pháp này cho thấy có thể nâng ngưỡng thông báo tập trung kinh tế lên đáng kể mà không làm ảnh hưởng tới hiệu quả của hệ thống pháp luật rà soát tập trung kinh tế. Kết quả nhất quán từ các quốc gia này cho thấy, các ngưỡng thông báo tập trung kinh tế của họ trước đây là quá ôm đồm và gây ra những áp lực không đáng có cho cơ quan cạnh tranh.

Thứ năm, nghiên cứu tính phù hợp đối với quy mô của nền kinh tế vì quy mô của nền kinh tế có thể ảnh hưởng đến các tiêu chí của ngưỡng thông báo tập trung kinh tế. Một nền kinh tế quy mô nhỏ thì các doanh nghiệp thường có quy mô nhỏ hơn các doanh nghiệp trong cùng lĩnh vực tại các nền kinh tế lớn. Điều này lý giải vì sao ngưỡng thông báo tại các nền kinh tế nhỏ thấp hơn ngưỡng thông báo tập trung kinh tế tại các quốc gia có nền kinh tế lớn.

Một số cơ quan cạnh tranh cho biết họ thực sự quan tâm tới thị trường nội địa và mong muốn đánh giá tác động phản cạnh tranh của vụ việc tập trung kinh tế lên thị trường nội địa. Để đạt được điều này, cần phải xác định ngưỡng thông báo tập trung kinh tế ở mức đủ thấp hoặc xác định các tiêu chí phù hợp với từng lĩnh vực/ngành công nghiệp cụ thể.

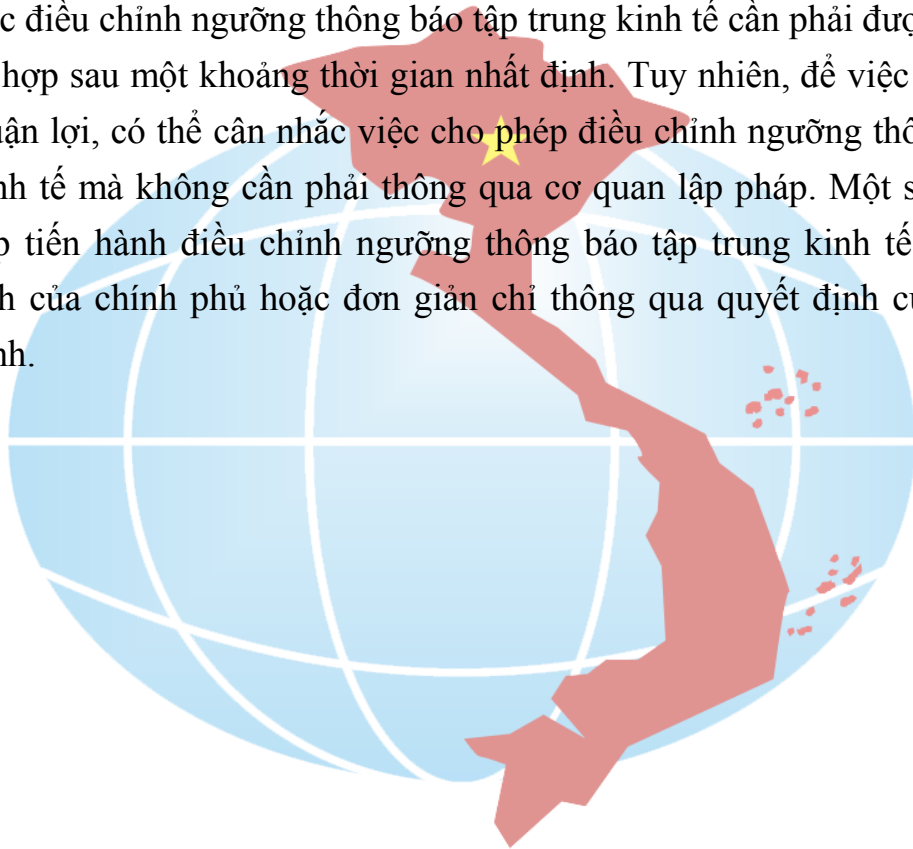
Thứ sáu, cần so sánh ngưỡng thông báo sử dụng tại các quốc gia có điều kiện tương đồng. Tuy nhiên, rất nhiều cơ quan cạnh tranh đã tiến hành so sánh các ngưỡng thông báo trong nhiều hệ thống pháp lý khác nhau trên cơ sở kết quả khảo sát của ICN. Các nhân tố thị trường nội địa được coi là rất quan trọng trong việc thiết lập và điều chỉnh ngưỡng thông báo, và việc so sánh tiêu chuẩn ngưỡng thông báo của các hệ thống pháp lý khác nhau rất hữu ích.

Thứ bảy, việc điều chỉnh ngưỡng cần phải thực hiện thường xuyên nhằm rà soát và điều chỉnh ngưỡng thông báo tập trung kinh tế. Kinh nghiệm từ các quốc gia áp dụng hệ thống điều chỉnh ngưỡng thông báo tập trung kinh tế thường xuyên cho thấy, có thể khiến chính sách kiểm soát tập trung kinh tế trở nên tốt hơn khi kết hợp với việc thường xuyên rà soát và điều chỉnh ngưỡng thông báo tập trung kinh tế.

Ngưỡng thông báo được xác lập khi luật mới ban hành đã trở nên không còn phù hợp thì việc điều chỉnh có thể mang ý nghĩa rất quan trọng bởi có thể là do bản thân việc xác định ngưỡng ban đầu là chưa hợp lý hoặc do lạm phát cao

làm cho ngưỡng thông báo ban đầu bị hạ thấp một cách tương đối. Một số quốc gia áp dụng hệ thống tự động điều chỉnh tăng giá trị của ngưỡng thông báo tập trung kinh tế theo biến động chỉ số giá. Một số khác không áp dụng biện pháp tự động có thể quy định điều chỉnh ngưỡng thông báo khi có sự biến động nhất định trong chỉ số lạm phát hoặc quy định rõ việc điều chỉnh ngưỡng thông báo vào mỗi kỳ rà soát pháp luật về kiểm soát tập trung kinh tế.

Việc điều chỉnh ngưỡng thông báo tập trung kinh tế cần phải được cân nhắc cho phù hợp sau một khoảng thời gian nhất định. Tuy nhiên, để việc điều chỉnh được thuận lợi, có thể cân nhắc việc cho phép điều chỉnh ngưỡng thông báo tập trung kinh tế mà không cần phải thông qua cơ quan lập pháp. Một số quốc gia cho phép tiến hành điều chỉnh ngưỡng thông báo tập trung kinh tế thông qua nghị định của chính phủ hoặc đơn giản chỉ thông qua quyết định của cơ quan cạnh tranh.



TTBD ĐBDC

