

VI. VỀ DOANH NGHIỆP THUỘC SỞ HỮU NHÀ NƯỚC VÀ ĐỘC QUYỀN CHỈ ĐỊNH TRONG HIỆP ĐỊNH ĐỐI TÁC KINH TẾ XUYÊN THÁI BÌNH DƯƠNG (HIỆP ĐỊNH TPP)

1. TỔNG QUAN

Trong các hiệp định thương mại tự do trước đây có sự tham gia của một số thành viên Hiệp định TPP, nội dung về doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước và doanh nghiệp độc quyền chỉ định (dưới đây gọi chung là “doanh nghiệp nhà nước” – DNNN) đã từng được đề cập¹. Tuy nhiên, các cam kết này tương đối đơn giản, chủ yếu tập trung vào nghĩa vụ yêu cầu DNNN phải thực hiện các giao dịch mua bán hàng hóa và dịch vụ thuần túy theo tín hiệu thị trường và không được phép có sự phân biệt đối xử trong các giao dịch đó.

Đối với Việt Nam, tính tới thời điểm trước khi đàm phán Hiệp định TPP, cam kết đa phương duy nhất của Việt Nam có nội dung về DNNN là cam kết khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO)². Trong các Hiệp định thương mại song phương đã ký, Việt Nam chưa đưa ra cam kết riêng về DNNN, ngoại trừ 2 điều khoản trong Hiệp định Thương mại song phương giữa Việt Nam và Hoa Kỳ (2001) có liên quan đến hoạt động của DNNN³. Trong những năm sau đó, các cam kết này chưa ảnh hưởng nhiều đến hoạt động của DNNN và sự điều hành của Chính phủ đối với DNNN.

Trong quá trình đàm phán Hiệp định TPP, vấn đề DNNN được các thành viên đề cập từ những phiên đầu tiên, khi thảo luận về các quy tắc liên quan đến xây dựng và thực thi chính sách cạnh tranh. Mục tiêu chính của các thành viên TPP khi xây dựng bộ nguyên tắc mới về DNNN là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các thành phần kinh tế trong khu vực thương mại tự do, đồng thời các thành viên cũng thừa nhận do sự đa dạng về lịch sử, chính trị và kinh tế nên tại một số nước thành viên, đặc biệt là các nước đang phát triển, khu vực DNNN đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các mục tiêu chính sách công, ổn định kinh tế vĩ mô và đảm bảo an ninh – quốc phòng.

2. TÓM TẮT CAM KẾT VỀ DNNN

a. Phạm vi điều chỉnh

Các doanh nghiệp do chính phủ trung ương sở hữu⁴ hoặc kiểm soát⁵ chủ yếu tham gia hoạt động kinh doanh, có cạnh tranh với các doanh nghiệp khác trên thị

¹ Ví dụ, các FTA song phương có sự tham gia của các nước Hoa Kỳ, Úc, Xinh-ga-po, Chi-lê, Pê-ru, Mê-hi-cô

² Các Điều 78 và 79 trong Báo cáo của Ban Công tác về việc Việt Nam gia nhập WTO

³ Điều 12 Chương IV và Điều 5 Chương III Hiệp định BTA Việt Nam – Hoa Kỳ

⁴ Nhà nước trực tiếp nắm giữ trên 50% vốn điều lệ

⁵ Nhà nước kiểm soát trên 50% quyền biểu quyết hoặc có quyền bổ nhiệm đa số thành viên ban lãnh đạo doanh nghiệp

trường và có quy mô tương đối có ý nghĩa (xác định theo doanh thu trong 3 năm gần nhất⁶) là đối tượng điều chỉnh của Hiệp định.

Toàn bộ Chương DNNN không áp dụng đối với: (i) hoạt động của ngân hàng trung ương, các cơ quan giám sát và quản lý tài chính, tiền tệ; (ii) các quỹ đầu tư vốn nhà nước; (iii) hoạt động mua sắm của chính phủ; (iv) hoạt động tín dụng xuất khẩu của DNNN; (v) các lĩnh vực loại trừ đã được đưa vào các Chương khác của Hiệp định (Đầu tư, Thương mại dịch vụ xuyên biên giới, Dịch vụ tài chính).

Các nước được quyền áp dụng bất kỳ biện pháp nào cần thiết mà không bị coi là vi phạm nghĩa vụ Hiệp định trong việc: (i) thực hiện các biện pháp an ninh quốc gia (ngoại lệ an ninh); (ii) ứng phó với tình trạng khẩn cấp tạm thời về kinh tế; (iii) DNNN với chức năng thuần túy cung cấp hàng hóa và dịch vụ cho Nhà nước để thực hiện chức năng của Nhà nước.

b. Nghĩa vụ chính đối với các DNNN

b.1. DNNN phải hoạt động dựa trên tính toán thương mại thuần túy

Tóm tắt nghĩa vụ

Ngoại trừ trường hợp DNNN thực hiện nhiệm vụ công ích hoặc được Nhà nước chỉ định độc quyền trên một thị trường nhất định, DNNN phải ra quyết định dựa trên “tính toán thương mại”, có nghĩa là phải dựa trên các tiêu chí mang tính thương mại như: giá cả, chất lượng, khả năng cung ứng, tiếp thị, vận tải v.v... hoặc những yếu tố khác tương tự như doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác ra quyết định kinh doanh.

Đánh giá

Đây là nghĩa vụ cơ bản, ta đã cam kết khi gia nhập WTO nên không tham gia TPP vẫn phải tuân thủ.

b.2. DNNN không được phân biệt đối xử khi mua bán hàng hóa, dịch vụ

Tóm tắt nghĩa vụ

DNNN không được phân biệt đối xử khi mua bán hàng hóa, dịch vụ do doanh nghiệp từ một thành viên TPP khác cung cấp. Doanh nghiệp được chỉ định độc quyền không được phân biệt đối xử khi mua bán hàng hóa, dịch vụ trên thị trường liên quan do doanh nghiệp từ một thành viên TPP khác cung cấp.

Đánh giá

⁶ Ngưỡng chung của Hiệp định là 200 triệu SDR (tương đương khoảng 6.300 tỷ đồng). Đối với 3 nước Việt Nam, Ma-lai-xia và Bru-nây, trong 5 năm đầu tiên kể từ khi Hiệp định có hiệu lực, ngưỡng áp dụng là 500 triệu SDR (tương đương khoảng 15.700 tỷ đồng)

Đối với Việt Nam, ta đã có các cam kết khi gia nhập WTO (cam kết với thương mại hàng hóa quốc tế, chưa cam kết với thương mại hàng hóa trong nước và dịch vụ⁷) và tại Hiệp định Thương mại song phương với Hoa Kỳ (cam kết đối xử Tối huệ quốc (MFN) đối với nhà cung cấp dịch vụ độc quyền⁸) nên không tham gia Hiệp định TPP vẫn phải tuân thủ. Dự kiến việc mở rộng nghĩa vụ Đối xử quốc gia (NT) sang dịch vụ và đầu tư không có tác động nhiều vì vẫn bảo lưu được các hạn chế cần thiết trong Danh mục bảo lưu các biện pháp không tương thích đối với dịch vụ và đầu tư (NCMs). Mặt khác, nếu ta cam kết nghĩa vụ 2.1 (tính toán thương mại) thì hoàn toàn có thể cam kết nghĩa vụ 2.2 (không phân biệt đối xử) do hai nghĩa vụ này gắn kết mật thiết với nhau⁹.

b.3. DNNN phải tuân thủ các nghĩa vụ của Hiệp định khi được chính phủ ủy quyền

Tóm tắt nghĩa vụ

Khi Chính phủ giao hoặc ủy quyền cho DNNN thực hiện một số nhiệm vụ thuộc thẩm quyền của Chính phủ như quyền trưng thu, cấp hoặc thu hồi giấy phép, phê duyệt giao dịch thương mại, ấn định hạn ngạch, phí và lệ phí, ... thì DNNN đó phải tuân thủ toàn bộ các cam kết của Chính phủ trong Hiệp định TPP.

Đánh giá

Đây là nghĩa vụ cơ bản và cũng là tập quán pháp luật thương mại quốc tế thông thường có trong nhiều Hiệp định thương mại khác. Việt Nam đã cam kết nghĩa vụ tương tự trong Hiệp định BTA với Hoa Kỳ (Điều 12 Chương IV).

b.4. Chính phủ không hỗ trợ quá mức cho DNNN để gây ra tác động tiêu cực trong cạnh tranh

Tóm tắt nghĩa vụ

Chính phủ không được trực tiếp hoặc gián tiếp (thông qua DNNN) cung cấp dành riêng¹⁰ cho DNNN các khoản “hỗ trợ phi thương mại” lớn tới mức gây tác động bất lợi tới lợi ích của một nước thành viên TPP khác.

Đánh giá

⁷ Đoạn 78, 79 Báo cáo gia nhập WTO

⁸ Điều 2 và Điều 5 Chương III Hiệp định BTA

⁹ DNNN được quyền phân biệt đối xử nếu việc phân biệt đối xử này dựa trên cơ sở tính toán thương mại thuần túy

¹⁰ Nghĩa là doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không được hoặc khó tiếp cận hỗ trợ này

Trước tiên, cần phải khẳng định rằng nghĩa vụ này hoàn toàn không cấm mọi hình thức hỗ trợ của Chính phủ dành cho DNNN mà chỉ yêu cầu khi cần thiết có hỗ trợ cho DNNN thì phải thực hiện theo cách thức phù hợp và không gây ra tác động tiêu cực tới lợi ích thương mại của các nước thành viên TPP. Nghĩa vụ này không áp dụng đối với: (1) hỗ trợ dành cho DNNN cung cấp dịch vụ trong nước; (2) các khoản hỗ trợ chung mà các doanh nghiệp đủ tiêu chuẩn đều được hưởng, không phân biệt DNNN với doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác; (3) các khoản hỗ trợ được cấp trước khi Hiệp định được ký kết.

Đối với Việt Nam, ta đã cam kết không trợ cấp dành riêng cho doanh nghiệp xuất khẩu hàng hóa sang nước khác (bao gồm DNNN) kể từ khi gia nhập WTO (Hiệp định Trợ cấp SCM). Vì thế, thực chất nghĩa vụ này có 2 nội dung mới là: (i) hỗ trợ gây ảnh hưởng đến cạnh tranh đối với hàng hóa cung cấp trong nước; và (ii) hỗ trợ cho DNNN cung cấp dịch vụ hoạt động tại một nước thành viên TPP khác.

Trong quá trình đàm phán, Việt Nam giữ quyền bảo lưu các hình thức hỗ trợ cần thiết cho DNNN trong việc thực hiện các chủ trương, chính sách lớn của nhà nước về:

- Chương trình cổ phần hóa và tái cơ cấu khu vực DNNN với mục đích làm cho DNNN hoạt động tốt hơn theo các tín hiệu thị trường;
- Ổn định kinh tế vĩ mô và các cân đối lớn của nền kinh tế;
- Phát triển vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, hải đảo, các vùng đặc biệt khó khăn, các khu vực có vị trí quan trọng về an ninh – quốc phòng,...
- Các chương trình an sinh xã hội, xóa đói giảm nghèo, đảm bảo cung cấp dịch vụ y tế, giáo dục, văn hóa,...

b.5. Cấm hành vi phản cạnh tranh của doanh nghiệp được chỉ định độc quyền

Tóm tắt nghĩa vụ

DNNN khi được chỉ định độc quyền không được trực tiếp hay gián tiếp lợi dụng vị trí đó để gây ra hành vi hạn chế cạnh tranh trên một thị trường khác mà doanh nghiệp có tham gia kinh doanh và cạnh tranh với các doanh nghiệp khác, gây tác động bất lợi tới một nước thành viên TPP khác.

Đánh giá

Pháp luật cạnh tranh của ta cấm các doanh nghiệp có vị trí độc quyền có các hành vi phản cạnh tranh trên thị trường không độc quyền (Khoản 3 Điều 15 Luật Cạnh tranh). Đây cũng là nghĩa vụ cơ bản, đã có trong các FTA khác có phần riêng về DNNN và hầu hết các nước thành viên TPP cũng đã cam kết nghĩa vụ này. Vì vậy, để thực thi tốt nghĩa vụ này, ta cần nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật cạnh tranh đối với các hành vi mang tính chất hạn chế cạnh tranh.

b.6. Cơ quan quản lý nhà nước phải hành xử công bằng trong quản lý, điều hành

Tóm tắt nghĩa vụ

Trong quản lý, điều hành, cơ quan quản lý nhà nước không được tạo ra sự phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác.

Đánh giá

Theo quy định pháp luật hiện hành, các cơ quan quản lý nhà nước không có và không được phép có sự phân biệt trong việc thực hiện chức năng quản lý, điều tiết giữa các thành phần kinh tế khi các doanh nghiệp này có hoạt động thương mại và cạnh tranh với nhau trên thị trường.

b.7. Tòa án và cơ quan hành chính

Tóm tắt nghĩa vụ

Các nước thành viên phải cho phép toà án nước mình thụ lý và xử lý đối với những vụ kiện dân sự chống lại DNNN nước ngoài hoạt động trên lãnh thổ nước mình.

Đánh giá

Điều khoản này nhằm tránh trường hợp một nước viện dẫn quyền miễn tố dành cho DNNN để không tuân thủ pháp luật khi hoạt động thương mại trên lãnh thổ của một nước thành viên TPP. Đây cũng là thông lệ trong pháp luật thương mại quốc tế.

b.8. Minh bạch hóa các thông tin cơ bản về DNNN

Tóm tắt nghĩa vụ

Các nước thành viên Hiệp định TPP đều phải công bố hoặc thông báo cho các nước thành viên khác danh sách các DNNN thuộc diện điều chỉnh của Hiệp định hoặc khi chỉ định doanh nghiệp độc quyền trên một thị trường nhất định.

Khi có quan ngại xác đáng về hoạt động của một DNNN có khả năng gây tác động đến thương mại và đầu tư giữa các nước thành viên, một nước thành viên có thể đề nghị cung cấp các thông tin cơ bản về DNNN đó (tỷ lệ sở hữu nhà nước, tổng doanh thu, tổng tài sản, các báo cáo tài chính đã được công bố, các miễn trừ áp dụng luật) hoặc các thông tin về chương trình hỗ trợ phi thương mại của Chính phủ.

Đánh giá

- Các thông tin về minh bạch hóa đối với DNNN cũng là những thông tin mà theo quy định của pháp luật trong nước, các DNNN đều phải công bố công khai.

- Các thông tin về những chương trình hỗ trợ phi thương mại của Chính phủ cơ bản tương tự như các yêu cầu về thông báo trợ cấp mà Việt Nam có nghĩa vụ thực hiện trong khuôn khổ WTO.

- Lưu ý rằng, không thành viên nào có nghĩa vụ cung cấp thông tin trong trường hợp có lý do xác đáng rằng việc cung cấp thông tin sẽ ảnh hưởng đến an ninh quốc gia hoặc lợi ích thương mại hợp pháp của doanh nghiệp. Quy tắc công bố và sử dụng thông tin được thực hiện theo các quy trình và ràng buộc chặt chẽ quy định trong Hiệp định.

3. KẾT LUẬN

Là một trong những thành viên tham gia đàm phán thành lập khu vực thương mại tự do theo Hiệp định TPP, Việt Nam cùng các thành viên khác đã xây dựng bộ nguyên tắc mới điều chỉnh hoạt động của các DNNN. Các nguyên tắc này mang tính chất cân bằng, có tính tới yếu tố phát triển, hướng tới mục tiêu tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, nhưng đồng thời cũng khẳng định vai trò của DNNN trong việc thực hiện các nhiệm vụ chính sách công, chính sách an sinh xã hội, ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an ninh – quốc phòng, hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội. Các nghĩa vụ đối với DNNN mà Việt Nam cam kết là phù hợp và cùng chiều với định hướng tái cơ cấu khu vực DNNN, vì vậy, nếu được thực thi nghiêm túc sẽ có tác động tích cực trong việc nâng cao hiệu quả và tính minh bạch trong hoạt động của các DNNN, cũng như hiệu quả, hiệu lực của quản lý nhà nước đối với khu vực DNNN./.