

BÀN VỀ TÍNH ĐỘC LẬP CỦA CƠ QUAN CẠNH TRANH TRONG MỐI QUAN HỆ VỚI CƠ QUAN QUẢN LÝ NGÀNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Trần Thị Nguyệt^{1*}, Trần Trung Vỹ²

¹*Khoa Luật, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân*

²*Trường Đại học Hạ Long*

** Email: nguyett@neu.edu.vn*

Ngày nhận bài: 03/01/2023

Ngày nhận bài sửa sau phản biện: 15/03/2023

Ngày chấp nhận đăng: 20/03/2023

TÓM TẮT

Nâng cao hiệu quả thực thi chính sách và pháp luật cạnh tranh đòi hỏi nhiều giải pháp đồng bộ, song vấn đề trọng tâm là phải khắc phục sự hạn chế về tính độc lập của cơ quan cạnh tranh. Bài viết khẳng định cơ quan cạnh tranh cần phải có khả năng để hạn chế việc các cơ quan quản lý ngành tiến hành các hoạt động vận động hành lang; hạn chế khả năng can thiệp của các cơ quan quản lý ngành thông qua việc ban hành các văn bản quản lý hành chính. Bài viết cũng phân tích các khiếm khuyết và bất cập trong quy định của pháp luật cũng như mô hình tổ chức và hoạt động của cơ quan cạnh tranh, đề xuất các ý kiến nhằm đảm bảo vị thế pháp lý độc lập, được trao đầy đủ quyền hạn, minh bạch về tổ chức và cơ chế hoạt động của cơ quan cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: *chính sách cạnh tranh, cơ quan cạnh tranh, cơ quan quản lý ngành, Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia.*

DISCUSSION ON THE INDEPENDENCE OF THE ADMINISTRATIVE BODY FOR COMPETITION IN RELATIONSHIP WITH THE ADMINISTRATIVE BODY FOR INDUSTRY MANAGEMENT IN VIETNAM TODAY

ABSTRACT

Improving the efficiency of competition law and policy enforcement requires many synchronous solutions, but the main issue is overcoming the competition authority's lack of independence. According to the article, the competition authority must be able to limit the practice of lobbying by industry regulators, as well as limit the ability of industry regulators to intervene through the issuance of administrative documents. The article also analyzes the shortcomings and inadequacies in the law's provisions as well as the competition authority's organization and operation model, and proposes ideas to ensure an independent and fully authorized legal position, as well as transparency about the competition authority's organization and operation mechanism in Vietnam today.

Keywords: *administrative body for industry management, competition authority, competition policy, National Competition Commission.*

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Cơ quan cạnh tranh của Việt Nam lần đầu tiên được thành lập và tổ chức hoạt động theo quy định của Luật Cạnh tranh 2004. Trong suốt quá trình hoạt động, Cục Quản lý Cạnh tranh và Hội đồng Cạnh tranh theo Luật này đã tồn tại nhiều bất cập, bộc lộ những vấn đề vướng mắc không giải quyết được, đòi hỏi phải có sự thay đổi toàn diện và căn bản (Quốc hội, 2004). Do đó, đến năm 2018, với sự ra đời của Luật Cạnh tranh 2018, Việt Nam đã thành lập Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia (UBCTQG) nhằm thống nhất đầu mối và tăng cường hiệu quả hoạt động của cơ quan thực thi pháp luật cạnh tranh ở Việt Nam. Do đặc thù của nền kinh tế chuyển đổi, cơ quan cạnh tranh Việt Nam thường có sự tương tác với cơ quan quản lý ngành, đồng thời cũng tiềm ẩn khả năng xảy ra xung đột trong việc thực thi chính sách và pháp luật cạnh tranh giữa chúng. Nhận diện chính xác mối quan hệ đa chiều tác động qua lại và ảnh hưởng sâu sắc trực tiếp lên hiệu quả quản lý cạnh tranh của UBCTQG để từ đó có những kiến nghị đảm bảo vị thế độc lập của cơ quan cạnh tranh là một yêu cầu cần thiết và cấp bách.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Bài viết sử dụng phương pháp nghiên cứu chủ đạo: Luật học so sánh. Bên cạnh đó, các phương pháp thu thập thông tin, tài liệu chuyên ngành, phương pháp phân tích, tổng hợp cũng được sử dụng kết hợp nhuần nhuyễn cùng với phương pháp so sánh luật học nhằm khai thác, phát hiện và đưa ra các kiến nghị thay đổi vị thế của cơ quan quản lý cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay.

3. NỘI DUNG NGHIÊN CỨU

3.1. Về địa vị pháp lý của cơ quan thực thi pháp luật cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay

3.1.1. Một số đặc điểm pháp lý của cơ quan cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay

Luật Cạnh tranh 2018 quy định UBCTQG là cơ quan trực thuộc Bộ Công thương; gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên, cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh và các đơn vị chức năng giúp việc khác; có chức năng tham mưu giúp Bộ trưởng Bộ Công

thương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về cạnh tranh, tiến hành tố tụng cạnh tranh, miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm, giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh và thực hiện các nhiệm vụ khác theo các quy định của pháp luật có liên quan (Quốc hội, 2018).

Theo đó, UBCTQG có một số đặc điểm hành chính – pháp lý như sau:

** Về vị trí, UBCTQG là cơ quan thuộc Bộ Công thương.* UBCTQG có chức năng của một cơ quan giúp việc Bộ trưởng Bộ Công thương trong các vấn đề về quản lý cạnh tranh. Vị thế pháp lý của UBCTQG theo Luật Cạnh tranh 2018 thực sự có phần giảm bớt so với cơ quan quản lý cạnh tranh và Hội đồng Cạnh tranh theo quy định của Luật Cạnh tranh 2004. Bởi khi hợp nhất cơ quan quản lý cạnh tranh và Hội đồng Cạnh tranh thành UBCTQG – cơ quan trực thuộc Bộ Công thương, tham mưu và giúp việc cho Bộ trưởng Bộ Công thương, thì vị thế pháp lý của nó khác hoàn toàn và thấp hơn với việc Hội đồng Cạnh tranh do Chính phủ thành lập trong quy định của Luật Cạnh tranh 2004. Điều này sẽ ảnh hưởng đến hiệu lực và hiệu quả của quá trình quản lý nhà nước về cạnh tranh, cũng như giải quyết các vụ việc cạnh tranh, đặc biệt là khi UBCTQG cần đến sự phối hợp, hỗ trợ của các cơ quan khác trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước.

** Về nhiệm vụ, quyền hạn của UBCTQG:* Theo Luật Cạnh tranh năm 2018, cơ quan này hoạt động ở dạng một cơ quan *hành chính bán tư pháp*, nghĩa là vừa có trách nhiệm quản lý nhà nước về cạnh tranh, vừa có trách nhiệm điều tra, xử lý các vụ việc cạnh tranh, giải quyết khiếu nại về cạnh tranh và xử phạt các hành vi liên quan đến vi phạm quy định về cạnh tranh.

Luật Cạnh tranh 2018 cũng cho phép UBCTQG giải quyết các khiếu nại liên quan đến quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh của chính mình. UBCTQG vừa có chức năng ra quyết định xử lý vụ việc liên quan đến cạnh tranh vừa có chức năng giải quyết khiếu nại liên quan đến quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh của chính mình; như vậy có thể tạo ra

những hoài nghi của các chủ thể trong vụ việc cạnh tranh, bởi trong thực tế hoạt động, UBCTQG vừa là người phản xử nhưng cũng lại là người giải quyết khiếu nại liên quan đến quyết định phản xử của chính mình.

Đối với các vụ việc cạnh tranh thì tôn trọng các yếu tố khách quan và bảo vệ cạnh tranh luôn là các yếu tố sống còn, cần ưu tiên hàng đầu. Đảm bảo kết quả xử lý vụ việc cạnh tranh công bằng, hiệu quả và có sức thuyết phục cao nhất của những người nhận được quyết định giải quyết vụ việc cạnh tranh là yêu cầu cấp thiết, do đó cần tạo ra cơ chế kiểm soát tốt để đảm bảo hiệu quả trong các quyết định giải quyết vụ việc cạnh tranh của cơ quan thực thi pháp luật cạnh tranh này.

* UBCTQG theo Luật Cạnh tranh 2018 không còn mang tính chất độc lập của Hội đồng Cạnh tranh theo Luật Cạnh tranh 2004 nên có thể chịu sự phụ thuộc, chi phối bởi Bộ Công thương, từ đó việc thực thi trách nhiệm duy trì và bảo vệ môi trường cạnh tranh lành mạnh có thể bị ảnh hưởng.

Hiện nay trong cơ cấu tổ chức của Bộ Công thương vẫn tồn tại một số tập đoàn, tổng công ty kinh doanh nhiều lĩnh vực, ngành nghề khác nhau, có thể tiềm ẩn nhiều yếu tố dẫn đến xung đột lợi ích với các doanh nghiệp trên thị trường. Vấn đề đặt ra khi xảy ra vụ việc cạnh tranh có liên quan đến các doanh nghiệp trực thuộc Bộ Công thương là UBCTQG với địa vị pháp lý là cơ quan trực thuộc và ngang cấp với những tập đoàn, tổng công ty này do cùng một đơn vị chủ quản sẽ tiềm ẩn khả năng bị chi phối về chính trị liên quan đến quá trình điều tra, xử lý các vụ việc cạnh tranh; từ đó không thể đảm bảo tính khách quan, độc lập cần có của mình đối với các quyết định nhằm bảo vệ môi trường cạnh tranh lành mạnh.

* Việc sáp nhập cơ quan quản lý cạnh tranh và Hội đồng Cạnh tranh trở thành một cơ quan duy nhất là UBCTQG đồng nghĩa với việc khối lượng công việc liên quan đến quản lý cạnh tranh và giải quyết xử lý các vụ việc cạnh tranh tăng lên, tạo ra sự quá tải trong quá trình xử lý thông tin và công việc đối với các thành viên. Bên cạnh đó, việc

UBCTQG còn được giao nhiệm vụ quản lý hoạt động kinh doanh đa cấp nhằm bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng (Chính phủ, 2023) càng tiềm ẩn nguy cơ quá tải trong công việc và tạo sự hoài nghi không nhỏ đối với hiệu quả hoạt động quản lý cạnh tranh. Bởi các vụ việc cạnh tranh nếu không được giải quyết kịp thời, nhanh chóng, chính xác thì có thể tạo ra những hậu quả không nhỏ ảnh hưởng đến môi trường cạnh tranh lành mạnh, làm giảm niềm tin của các chủ thể trên thị trường kinh doanh đối với hoạt động quản lý cạnh tranh của UBCTQG.

3.1.2. Yêu cầu hoàn thiện và giải pháp hoàn thiện đối với cơ quan cạnh tranh của Việt Nam hiện nay

Để có thể thực hiện tốt chức năng của mình, cơ quan cạnh tranh phải được thiết kế đảm bảo những tiêu chí quan trọng là: tính pháp lý, tính độc lập, tính thực quyền, tính minh bạch, tính chuyên nghiệp và tính thống nhất (Bộ Công thương, 2017; Bùi Nguyễn Anh Tuấn, 2017). Theo đó:

Tính pháp lý đòi hỏi cần phải xác định rõ vị trí của cơ quan cạnh tranh này trong hệ thống các cơ quan nhà nước liên quan đến cạnh tranh nói chung và tổ tụng cạnh tranh nói riêng (Trần Thăng Long, 2018).

Tính độc lập bao gồm cả độc lập về mặt tổ chức, độc lập về tài chính và độc lập trong quản lý nội bộ. Điều này nhằm đảm bảo cho cơ quan cạnh tranh có quyền tự quyết định trong toàn bộ quá trình điều tra, xử lý vụ việc; có khả năng loại bỏ sự can thiệp, vận động hành lang, tác động của các nhóm lợi ích và đảm bảo cơ quan cạnh tranh luôn hành động trên cơ sở phục vụ cho lợi ích công cộng, xã hội, cộng đồng doanh nghiệp và người tiêu dùng. Các yếu tố chính trị hay các lợi ích nhóm không thể tác động đến hoạt động, việc đưa ra quyết định và nội dung phán quyết của cơ quan cạnh tranh trong suốt quá trình thực thi pháp luật cạnh tranh (Bộ Công thương, 2017).

Tính thực quyền có nghĩa là cơ quan cạnh tranh phải được trao đầy đủ thẩm quyền và không bị hạn chế quyền lực trong thực tế quá trình thực thi quyền hạn của mình.

Tính minh bạch thể hiện ở việc cơ quan cạnh tranh phải đặt dưới và chịu sự giám sát không chỉ của cơ quan hành pháp là Chính phủ, mà còn cả của xã hội; cũng như phải chịu trách nhiệm giải trình trước Quốc hội, Chính phủ về các hoạt động của mình.

Tính chuyên nghiệp thể hiện ở việc cơ quan cạnh tranh phải đảm bảo chất lượng, tính chính xác của các hoạt động điều tra và xử lý vụ việc cạnh tranh (Trần Thăng Long, 2018).

Tính thống nhất thể hiện trong cách cơ quan cạnh tranh ứng xử với các vụ việc cạnh tranh, đem lại niềm tin của xã hội và cộng đồng doanh nghiệp vào việc áp dụng và thực thi Luật Cạnh tranh (Bộ Công thương, 2017).

Tuy nhiên, với quy định như hiện tại trong Luật Cạnh tranh 2018, liệu UBCTQG có thể đảm bảo được vị thế của cơ quan cạnh tranh trong điều tra, xử lý vụ việc cạnh tranh hay không, nếu vẫn là một đơn vị thuộc Bộ Công thương? Đứng trước các yêu cầu về một cơ quan cạnh tranh độc lập với các yếu tố có vị thế pháp lý độc lập, được trao đầy đủ quyền hạn, minh bạch về tổ chức và cơ chế hoạt động thì mô hình UBCTQG trực thuộc Bộ Công Thương theo Luật Cạnh tranh 2018 hiện nay là chưa phù hợp. Theo đó, nhóm tác giả đề xuất Luật Cạnh tranh sửa đổi lần tới nên quy định: *UBCTQG là cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh, do Chính phủ ra quyết định thành lập, là cơ quan độc lập, không trực thuộc các bộ; các thành viên của UBCTQG do Thủ tướng là người bổ nhiệm và miễn nhiệm*. Điều này sẽ khắc phục được sự bất cập về vị trí pháp lý của UBCTQG như quy định hiện hành. Cần tách cơ quan thực thi pháp luật cạnh tranh thành một cơ quan độc lập, trực thuộc Chính phủ, tạo ra tính độc lập cho cơ quan thực thi pháp luật về cạnh tranh với bên thứ ba.

Thực tế đã có nhiều ý kiến ủng hộ phương án xây dựng mô hình cơ quan cạnh tranh trực thuộc Chính phủ vì: “Phương án cơ quan cạnh tranh thuộc Chính phủ là hợp lý, khắc phục được những bất cập, hạn chế vướng mắc phát sinh trong quá trình thực thi, đảm bảo tính độc lập, khách quan trong điều tra, xử lý vụ việc cạnh tranh cũng như tham vấn chính sách cạnh tranh cho Chính phủ và các

Bộ” và “việc hoàn thiện mô hình và cơ cấu tổ chức của UBCTQG không dẫn tới việc thành lập một cơ quan mới, mà trên cơ sở được tái cơ cấu từ hai cơ quan hiện tại, bao gồm Cục Quản lý Cạnh tranh và Hội đồng Cạnh tranh. Việc sáp nhập hai cơ quan thành một cơ quan ở khía cạnh nào đó cũng giúp tinh gọn bộ máy, phù hợp với tinh thần Nghị quyết 39-NQ/TW về việc tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ công chức, viên chức” (Bộ Công thương, 2017).

3.2. Về mối quan hệ giữa cơ quan cạnh tranh và cơ quan quản lý ngành

3.2.1. Sự tương tác giữa cơ quan cạnh tranh và cơ quan quản lý ngành trong việc thực thi chính sách và pháp luật cạnh tranh

Nâng cao hiệu quả kiểm soát các hành vi phản cạnh tranh không thể đạt được nếu không có một bộ máy cơ quan quản lý nhà nước xứng tầm để kiểm soát các hành vi này. Do đó, một trong những nội dung mang tính chiến lược là cần có một bộ máy cơ quan quản lý nhà nước kiểm soát thỏa thuận hạn chế cạnh tranh với đầy đủ năng lực trong công tác quản lý nhà nước đối với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh. Theo quy định của Luật Cạnh tranh năm 2018, cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh có chức năng kiểm soát các hành vi phản cạnh tranh và vì thế, nhiệm vụ chính của cơ quan cạnh tranh là bảo đảm thực thi pháp luật cạnh tranh nhằm bảo vệ cạnh tranh. Hiệu quả thực thi và áp dụng pháp luật cạnh tranh đến đâu phụ thuộc vào hiệu quả hoạt động của chính cơ quan này.

Sự phát triển của đặc thù kinh tế – xã hội, sự hội nhập toàn diện của nền kinh tế Việt Nam hiện nay kéo theo sự xuất hiện của cơ quan quản lý ngành nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về kinh tế. Các cơ quan này thường được trao thẩm quyền thực hiện các quy định điều tiết về cạnh tranh trong các lĩnh vực chuyên ngành và có thẩm quyền ban hành quy định riêng của ngành công nghiệp có liên quan, đặc biệt là các ngành công nghiệp có liên quan đến việc cung ứng các dịch vụ thiết yếu cho xã hội (Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 2018). Những quy định này có sự liên hệ đến vấn đề đảm bảo và thúc đẩy hoặc hạn chế cạnh tranh trong những ngành

đó. Chẳng hạn, theo quy định của Luật Viễn thông năm 2018, Bộ Thông tin và Truyền thông là cơ quan giữ vai trò cơ quan điều tiết ngành (Điều 10), có quyền xây dựng danh sách các doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh trên thị trường cung cấp các dịch vụ viễn thông quan trọng cần có sự quản lý của nhà nước, danh sách các doanh nghiệp kinh doanh các mặt hàng thiết yếu và quy định các biện pháp hành chính để thúc đẩy cạnh tranh và bảo đảm cạnh tranh công bằng trên thị trường viễn thông (Quốc hội, 2018).

Chức năng của cơ quan quản lý ngành bao gồm việc thiết lập và giám sát các tiêu chuẩn hoạt động đối với các doanh nghiệp trong ngành, đồng thời đảm bảo rằng quyền lợi của người tiêu dùng sẽ không bị hy sinh bởi mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận của các doanh nghiệp (OECD, 2004). Các quy định pháp luật điều tiết ngành và cơ quan quản lý ngành tương ứng thường sẽ đóng vai trò là những công cụ quan trọng đầu tiên để kiểm soát những hạn chế của thị trường ngay từ đầu, tại vấn đề gia nhập thị trường. Chẳng hạn, theo quy định của Luật Điện lực năm 2018, cơ quan điều tiết điện lực giúp Bộ trưởng Bộ Công nghiệp xây dựng biểu giá bán lẻ điện trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Biểu giá bán lẻ điện. Ngoài ra, cơ quan điều tiết điện lực còn giúp Bộ Công thương trong các nhiệm vụ khác nhau, bao gồm việc cấp, sửa đổi, thu hồi giấy phép điện; chuẩn bị biểu giá bán lẻ điện và giải quyết các khiếu nại và tranh chấp trên thị trường điện (Quốc hội, 2018). Cơ quan quản lý ngành còn có thể thực hiện chức năng đảm bảo cạnh tranh công bằng trong các ngành cụ thể tương ứng. Mục tiêu quản lý là nhằm đảm bảo rằng không có sự chệch hướng khỏi các tiêu chuẩn hoạt động theo đúng với quy định là có sự tương tác với mục tiêu bảo vệ và thúc đẩy cạnh tranh (Trần Thăng Long, 2018).

Trong sự phối hợp, thúc đẩy cạnh tranh và đảm bảo những mục tiêu của chính sách và pháp luật cạnh tranh, cả hai cơ quan đều

có sự can thiệp đến hoạt động cạnh tranh và hoạt động của các doanh nghiệp trên thị trường. Mục đích là nhằm mở rộng quy mô các thị trường tư nhân, phục vụ việc phân bổ nguồn lực, trên cơ sở đó cải thiện hiệu quả kinh tế chung và bảo đảm lợi ích của người tiêu dùng (Trần Thăng Long, 2018). Tuy nhiên, do chức năng, nhiệm vụ và tính chất của hoạt động can thiệp khác nhau, hai cơ quan này sẽ áp dụng các phương pháp và cách tiếp cận khác nhau, có thể mang tính bổ sung hoặc đối lập lẫn nhau. Theo đó, cơ quan cạnh tranh tiếp cận về hành vi; tập trung vào việc ngăn chặn loại bỏ tác động tiêu cực đến cạnh tranh của các doanh nghiệp khi thực hiện các hành vi có hại cho cạnh tranh như thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, lạm dụng quyền lực thị trường cũng như xem xét những hành vi tập trung kinh tế có tác động xấu hoặc có khả năng tác động xấu đến cạnh tranh nếu như không được khắc phục và giảm thiểu ngay từ đầu. Đồng thời, cơ quan cạnh tranh cũng có thể đóng vai trò tích cực trong việc tham gia tư vấn chính sách về cạnh tranh; phối hợp cùng với cơ quan quản lý ngành trong việc xem xét đánh giá tác động và hậu quả của hành vi từ những giai đoạn đầu tiên của việc gia nhập thị trường để đảm bảo loại trừ những hành vi gây hại, làm méo mó hoặc cản trở cạnh tranh một cách không cần thiết trong những lĩnh vực, ngành kinh tế cụ thể. Trong khi đó, cơ quan quản lý ngành tiếp cận về cấu trúc. Nghĩa là với vai trò điều tiết về mặt kinh tế và kỹ thuật, cơ quan quản lý ngành sẽ ấn định các điều kiện ràng buộc đối với những chủ thể tham gia thị trường, xác định các tiêu chuẩn yêu cầu gia nhập và thực thi chức năng cấp phép cùng với việc đưa ra các hướng dẫn hoạt động đối với các doanh nghiệp hoạt động trong ngành công nghiệp mình quản lý. Cơ quan quản lý ngành cũng có chức năng giám sát những điều kiện và tiêu chuẩn đó để đảm bảo lợi ích của người tiêu dùng¹ (Trần Thăng Long, 2018).

¹ CUTS. (2022). *Học phần về luật cạnh tranh và chính sách điều tiết ngành*.

<http://cuts-hrc.org/images/stories/doc/9.luat%20canh%20tranh%20va%20luat%20dieu%20tiet%20nganh.pdf>

Thông qua việc thiết lập các quy định ủng hộ cạnh tranh, giảm thiểu các rào cản thể chế cho sự thâm nhập thị trường, cơ quan quản lý ngành có thể góp phần tạo ra tác động thúc đẩy cạnh tranh. Các quy định ủng hộ cạnh tranh này có tác động đến chi phí và chất lượng của nhiều sản phẩm đầu ra như: viễn thông, năng lượng và giao thông. Việc phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan quản lý ngành với cơ quan cạnh tranh sẽ có tác dụng tích cực trong hoạt động lập pháp, góp phần vào việc đảm bảo chất lượng của các văn bản luật có tầm quan trọng đến nền kinh tế như: Luật Điện lực, Luật Dược, Luật Viễn thông... (Trần Thăng Long, 2018).

3.2.2. Khả năng xảy ra xung đột trong việc thực thi chính sách và pháp luật cạnh tranh

Ở Việt Nam, cơ quan quản lý ngành như Bộ Công thương, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Giao thông Vận tải... được gọi là các bộ, ngành chủ quản. Quá trình cải cách và chủ trương hình thành các doanh nghiệp nhà nước lớn dẫn đến sự ra đời của một số các doanh nghiệp nhà nước độc quyền trên cơ sở kết hợp cơ học giữa các doanh nghiệp nhà nước và đặt dưới sự chủ quản của những bộ, ngành này. Các tập đoàn kinh tế nhà nước đầu tiên được thành lập hoạt động trong các ngành công nghiệp then chốt. Ví dụ như: Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực thuộc sự quản lý nhà nước của Bộ Thông tin và Truyền thông; các tập đoàn: Tập đoàn Công nghiệp Than và Khoáng sản Việt Nam, Tập đoàn Điện lực Việt Nam, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, Tập đoàn Dệt May Việt Nam, Tập đoàn Cao su Việt Nam, Tập đoàn Công nghiệp Đóng tàu Việt Nam hoạt động trong lĩnh vực thuộc sự quản lý của Bộ Công Thương.

Theo Trần Thăng Long (2018), khả năng xảy ra xung đột trong việc thực thi chính sách và pháp luật cạnh tranh thể hiện ở năm điểm như sau:

Thứ nhất, các hành vi hạn chế cạnh tranh có thể được biện hộ dưới hình thức các lợi ích chung của ngành, thực hiện dưới sự hướng dẫn hoặc được các cơ quan này “bật đèn xanh”.

Thứ hai, cơ quan quản lý ngành thường có động lực để khuyến khích hoặc bảo trợ cho các hành vi của những doanh nghiệp do mình bảo trợ có khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh và được thực hiện nhân danh lợi ích chung của các ngành công nghiệp, hoặc xa hơn là biện luận bằng những lợi ích công, hoặc nhằm đạt được các mục tiêu chính trị và kinh tế – xã hội. Cơ quan quản lý ngành có thể dựa vào một số các mục tiêu nhằm biện luận cho sự can thiệp của mình vào việc thực thi pháp luật cạnh tranh của các cơ quan quản lý cạnh tranh. Những mục tiêu đó thường bao gồm: yêu cầu thực hiện lộ trình tự do hóa trong các lĩnh vực này, nhu cầu đảm bảo sự ổn định của thị trường, nhu cầu về các dịch vụ công mà các công ty nhà nước sẽ thực hiện tốt hơn hay hiệu quả hơn và đặc biệt là nhu cầu đảm bảo yêu cầu về an ninh và quốc phòng. Điều này có khả năng tạo cơ sở trì hoãn việc áp dụng các biện pháp chế tài cạnh tranh, việc can thiệp nhằm sử dụng cơ chế miễn trừ và việc ủng hộ tiếp tục duy trì các lĩnh vực độc quyền hoặc duy trì các doanh nghiệp nhà nước độc quyền hoặc giữ đặc quyền.

Thứ ba, cũng chính vì nhu cầu đảm bảo vị trí chủ đạo của thành phần kinh tế nhà nước và lợi ích mà các doanh nghiệp nhà nước đem lại, cơ quan quản lý ngành sẽ ủng hộ việc duy trì và củng cố các tập đoàn kinh tế, doanh nghiệp nhà nước lớn dựa trên các ngành mà họ quản lý, chẳng hạn như lập luận về việc đóng góp cho ngân sách nhà nước và thực hiện các chính sách nhà nước. Ngoài ra, với việc các doanh nghiệp nhà nước hiện vẫn giữ tỷ trọng lớn trong nền kinh tế và vị trí đầu đàn của các doanh nghiệp này trong các hiệp hội thương mại/ngành nghề, các quy định và chính sách của các cơ quan quản lý có thể trở thành cơ sở để các doanh nghiệp nhà nước này tận dụng như điều phối các hoạt động trong một hiệp hội ngành nghề mà ở đó họ đóng một vai trò quan trọng nhất, hoặc điều chỉnh giá theo mong muốn của họ. Mặc dù, theo Luật Doanh nghiệp hiện hành, doanh nghiệp nhà nước chỉ giới hạn ở những doanh nghiệp mà ở đó nhà nước nắm giữ 100% vốn

điều lệ, tuy nhiên, sự chi phối của các doanh nghiệp nhà nước vẫn là những mối quan tâm đáng kể.

Thứ tư, cơ quan quản lý ngành thường có vai trò nhất định trong việc tham gia xây dựng chính sách và dự thảo luật liên quan đến lĩnh vực của họ. Như vậy, hoàn toàn có thể xảy ra khả năng cơ quan quản lý ngành tạo ra những rào cản cho việc gia nhập thị trường, từ đó hạn chế sự tham gia của các doanh nghiệp khác cạnh tranh với các doanh nghiệp nhà nước độc quyền và những doanh nghiệp khác nằm dưới sự quản lý của mình. Đồng thời, trong quá trình xây dựng chính sách và pháp luật, cơ quan quản lý ngành có thể chịu những tác động, vận động hành lang từ phía các nhóm lợi ích là các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực quản lý ngành và có khả năng trục lợi từ mối quan hệ với cơ quan quản lý ngành. Những quy định như vậy có thể bao gồm các điều khoản tạo ra sự phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp khác, giữa các nhóm doanh nghiệp khác nhau hoặc có thể mang lại lợi thế cạnh tranh cho một số các doanh nghiệp khi mà điều kiện gia nhập thị trường chỉ có các doanh nghiệp nhà nước hoặc một số doanh nghiệp mới có thể thực hiện.

Thứ năm, việc mở cửa thị trường, sự đe dọa của các doanh nghiệp nước ngoài, nhu cầu về doanh nghiệp có sức mạnh cạnh tranh quốc tế cũng có thể là sức ép cạnh tranh để các nhóm lợi ích thông qua người đại diện của mình là cơ quan quản lý ngành, đặt vấn đề với cơ quan cạnh tranh khi xem xét rào cản gia nhập thị trường hoặc áp dụng các miễn trừ.

Ngoài ra, Bùi Nguyễn Anh Tuấn (2017) còn bổ sung thêm khả năng xảy ra xung đột trong việc thực thi chính sách và pháp luật cạnh tranh còn thể hiện ở hai điểm sáu và bảy như sau:

Thứ sáu, tìm kiếm lợi nhuận nhiều hơn nữa chính là động lực để các doanh nghiệp sử dụng những phương cách khác nhau nhằm đạt được mục đích đó, trong đó có việc tìm cách tạo ảnh hưởng đến cơ quan quyết định

chính sách; từ đó nhằm đạt được hoặc bảo vệ lợi nhuận đạt được, hoặc xa hơn nữa là có được sự bảo vệ từ phía cơ quan quản lý ngành. Việc thực hiện thành công các mục tiêu kinh doanh là cơ sở để tìm kiếm sự hỗ trợ nhiều hơn từ cơ quan quản lý ngành. Vì chính sách cạnh tranh thường bị ảnh hưởng bởi hoạt động của các những nhóm lợi ích ăn theo, mong muốn có được cơ hội lớn hơn cho việc theo đuổi lợi nhuận tối đa trở thành động lực để những nhóm này tìm kiếm sự ảnh hưởng đến người ra quyết định để đạt được hoặc bảo vệ lợi nhuận đó (Bùi Nguyễn Anh Tuấn, 2017).

Các doanh nghiệp nhà nước độc quyền hình thành sau đó tại Việt Nam có khả năng tận dụng mối liên kết chặt chẽ với cơ quan quản lý ngành, cũng chính là bộ chủ quản cũ nhằm vận động hành lang trong quá trình lập pháp, để đạt được lợi ích từ luật pháp và chính sách. Ví dụ, việc vận động hành lang có thể ảnh hưởng đến Chính phủ trong việc ra các quyết định tạo ra những rào cản cho việc gia nhập thị trường, trì hoãn mở cửa hoặc kéo dài sự khó khăn trong việc gia nhập thị trường tại các khu vực độc quyền, đề xuất các khuyến nghị cho việc điều chỉnh giá độc quyền hoặc đề xuất để được hưởng miễn trừ. Các doanh nghiệp này có thể thông qua cơ quan quản lý ngành để hưởng lợi hoặc thoát khỏi sự điều chỉnh của các quy tắc chống hạn chế cạnh tranh bằng những sự can thiệp ngành thông qua các quy định hành chính (Bùi Nguyễn Anh Tuấn, 2017).

Thứ bảy, các doanh nghiệp độc quyền hoặc có vị trí thống lĩnh, hoặc nhóm các doanh nghiệp, bằng các hoạt động vận động hành lang và sử dụng ảnh hưởng của họ trong các hiệp hội thương mại có thể đề xuất việc áp đặt những quy tắc hạn chế cạnh tranh và có tác động tiêu cực đối với chính sách thương mại quốc tế. Ví dụ, việc duy trì, gia cố hoặc tăng cường chính sách bảo vệ đối với hàng nhập khẩu hoặc trợ cấp xuất khẩu và cho vay ưu đãi để ổn định giá. Các doanh nghiệp cũng có thể tận dụng sự xung đột về phạm vi quyền hạn giữa cơ quan quản lý ngành và cơ quan cạnh tranh nhằm thoát

khỏi nguy cơ bị điều tra bởi *cơ quan cạnh tranh* thông qua việc sử dụng thủ tục giải quyết trong phạm vi quyền hạn của cơ quan quản lý ngành, do đó bỏ qua vai trò và thẩm quyền của *cơ quan cạnh tranh* (Bùi Nguyễn Anh Tuấn, 2017).

3.2.3. Về cơ chế phối hợp giữa Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia và cơ quan quản lý ngành trong kiểm soát tập trung kinh tế và thỏa thuận hạn chế cạnh tranh

* *Đánh giá tác động cạnh tranh của một vụ việc tập trung kinh tế là hoạt động có tính đặc thù của pháp luật kiểm soát tập trung kinh tế và do cơ quan cạnh tranh thực hiện.* Hoạt động này cần phải được tiến hành độc lập, không có sự chồng chéo với các quy trình của pháp luật chuyên ngành.

Thủ tục kiểm soát tập trung kinh tế cần được coi là thủ tục tiên quyết và phải được thực hiện trước khi tiến hành các thủ tục khác quy định trong pháp luật quản lý ngành tương ứng. Chẳng hạn, các thủ tục cấp giấy chứng nhận đầu tư, cho phép sáp nhập, hợp nhất, mua lại... chỉ có thể được tiến hành sau khi đã trải qua các thủ tục đánh giá tác động và thẩm định của cơ quan cạnh tranh. Vấn đề này sẽ được giải quyết với cơ chế thông báo tập trung kinh tế tự động được thiết lập, theo đó, các doanh nghiệp sẽ đương nhiên tiến hành các thủ tục khác theo quy định của pháp luật chuyên ngành nếu sau một khoảng thời gian nhất định mà cơ quan cạnh tranh không có văn bản. Ngược lại, vụ tập trung kinh tế bị cấm là điều kiện tiên quyết để chấm dứt các thủ tục, quy trình cấp phép quản lý theo các quy định pháp luật chuyên ngành khác (Trần Thăng Long, 2018).

* *Luật Cạnh tranh đã có những quy định liên quan đến tham vấn của UBCTQG đối với hai loại vụ việc cạnh tranh là: vụ việc thỏa thuận hạn chế cạnh tranh và vụ việc tập trung kinh tế.* Điều 18 Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định về tham vấn trong quá trình xem xét hồ sơ đề nghị hưởng miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm: UBCTQG có quyền tham vấn ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về nội dung của thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm đang

được đề nghị hưởng miễn trừ và trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu của UBCTQG về việc tham vấn ý kiến, cơ quan, tổ chức, cá nhân được tham vấn có trách nhiệm trả lời bằng văn bản và cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan về nội dung được tham vấn.

Điều 39 Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định: trong quá trình thẩm định tập trung kinh tế, Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia có quyền tham vấn cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực mà các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế đang hoạt động. Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được văn bản yêu cầu của UBCTQG về việc tham vấn ý kiến, cơ quan được tham vấn có trách nhiệm trả lời bằng văn bản về nội dung được tham vấn. Trong quá trình thẩm định tập trung kinh tế, UBCTQG có thể tiến hành tham vấn ý kiến của các doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân khác có liên quan (Quốc hội, 2018). Tuy nhiên, thực tiễn hoạt động của cơ quan cạnh tranh đã cho thấy, trong khi vấn đề tham vấn của UBCTQG trong quá trình thẩm định tập trung kinh tế khá cụ thể, thì vấn đề tham vấn với các cơ quan quản lý ngành trong kiểm soát các hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh lại không rõ ràng. Đây là một điểm mới có ý nghĩa quan trọng đối với vấn đề kiểm soát tập trung kinh tế, cơ chế phối hợp thẩm tra và kiểm soát giữa cơ quan quản lý ngành và cơ quan quản lý cạnh tranh. Với quy định này, UBCTQG có quyền yêu cầu cơ quan quản lý ngành cho ý kiến trước khi có thể áp dụng các biện pháp tiếp theo, nhằm giúp UBCTQG đánh giá chính xác, toàn diện tác động của một vụ việc tập trung kinh tế cụ thể nếu vụ tập trung kinh tế đó có sự liên hệ đến định hướng phát triển ngành và những mục tiêu chung của chính sách cạnh tranh quốc gia (Trần Thăng Long, 2018).

Thêm nữa, với một số lượng lớn các doanh nghiệp thuộc sự quản lý của Bộ Công Thương, việc Cục Quản lý Cạnh tranh trực thuộc Bộ Công Thương lại đi xem xét, điều tra, xử lý hành vi vi phạm của các doanh nghiệp do Bộ Công Thương quản lý là không

hệ khả thi, không khác gì Bộ Công Thương “vừa đá bóng vừa thổi còi”. Vì những lý do trên, cơ quan thực thi Luật Cạnh tranh cần phải có các yếu tố: phải được trao đầy đủ quyền hạn và vị thế pháp lý; hoạt động đảm bảo tính độc lập cao; phải đảm bảo việc hoạt động và ra quyết định một cách độc lập; phải đảm bảo tính minh bạch trong hoạt động (Trần Thị Nguyệt, 2023).

* *Đối với các hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh*, để kiểm soát có hiệu quả các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, nhà nước cần phải sử dụng đồng bộ nhiều biện pháp, trong đó các biện pháp xử lý vi phạm, đặc biệt là phạt tiền trong chế tài hành chính hay hình sự luôn đóng vai trò quan trọng (Trần Thị Nguyệt, 2021). Tuy nhiên hiện nay, theo Nghị định số 03/2023 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của UBCTQG thì UBCTQG được tổ chức dưới danh nghĩa là cơ quan thuộc Bộ Công thương; nghĩa là cơ quan này có chức năng như một cơ quan giúp việc của Bộ trưởng Bộ Công thương trong các vấn đề về quản lý cạnh tranh. Cùng với đó, so với Luật Cạnh tranh 2004 thì vị thế pháp lý của cơ quan cạnh tranh trong Luật Cạnh tranh 2018 có phần giảm bớt khi hợp nhất trở thành cơ quan thuộc Bộ Công thương. Quy định này khác hoàn toàn với quy định Hội đồng Cạnh tranh do Chính phủ thành lập trong Luật Cạnh tranh 2004 và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan. Điều này có thể ảnh hưởng xấu đến quá trình giải quyết các vụ việc cạnh tranh khi UBCTQG cần đến sự phối hợp, hỗ trợ của các cơ quan khác trong hệ thống cơ quan quản lý nhà nước, trong đó có cơ quan quản lý ngành.

Để làm tốt nhiệm vụ này, xin nhắc lại, cơ chế tham vấn với cơ quan quản lý ngành có vị trí vô cùng quan trọng bởi sẽ giúp cho UBCTQG có đánh giá chính xác và cân nhắc đến lợi ích chung của nền kinh tế, tác động tích cực đối với cạnh tranh và sự phát triển, lợi ích chung của một ngành kinh tế công nghiệp. Dựa trên đánh giá những lợi ích đem lại cho người tiêu dùng và những tác động

tích cực (như tác động thúc đẩy tiến bộ kỹ thuật, công nghệ, nâng cao chất lượng hàng hóa, dịch vụ; tăng cường sức cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường quốc tế hoặc thúc đẩy việc áp dụng thống nhất các tiêu chuẩn chất lượng, định mức kỹ thuật của chủng loại sản phẩm) đối với cạnh tranh, UBCTQG sẽ có thêm cơ sở để xác định một hành vi thỏa thuận rơi vào trường hợp thỏa thuận hạn chế cạnh tranh hay không. Do đó, cần có những hướng dẫn cụ thể và chi tiết hơn bằng các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật đối với quy định về tham vấn với cơ quan quản lý ngành tại Điều 18 Luật Cạnh tranh 2018; cũng như có những quy định cụ thể về việc phối hợp, chia sẻ thông tin, chính sách giữa UBCTQG với cơ quan quản lý ngành (Trần Thăng Long, 2018).

4. KẾT LUẬN

Bài viết đã nhận thức rõ việc khắc phục sự hạn chế về tính độc lập của cơ quan cạnh tranh là vấn đề trọng tâm trong thực thi chính sách và pháp luật cạnh tranh hiện nay. Những bất cập trong quy định của pháp luật cũng như mô hình tổ chức và hoạt động của cơ quan cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay đã được nhận diện. Trên cơ sở đó, nhóm tác giả đã đề xuất các kiến nghị khoa học nhằm đảm bảo cơ quan cạnh tranh hiện nay có vị thế pháp lý độc lập, được trao đầy đủ quyền hạn, minh bạch về tổ chức và cơ chế hoạt động trong bối cảnh Nghị định 03/2023 của Chính phủ quy định cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của UBCTQG vừa mới được ban hành.

Bài viết cũng đã nhìn nhận và đánh giá mối quan hệ giữa cơ quan cạnh tranh và cơ quan quản lý ngành. Từ đó xác định rõ cơ quan cạnh tranh cần phải có khả năng đề hạn chế việc các cơ quan quản lý ngành tiến hành các hoạt động vận động hành lang của các ngành công nghiệp, tác động đến cơ quan cạnh tranh nhằm giành lấy mục tiêu có lợi cho ngành mình thông qua việc thực thi pháp luật cạnh tranh. Đồng thời hạn chế khả năng can thiệp của các cơ quan quản lý ngành, thông

qua việc ban hành các văn bản quản lý hành chính, tác động vào những hoạt động điều tiết thị trường nhằm có lợi cho những ngành công nghiệp nào đó (Bộ Công thương, 2017).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Công thương. (2017). *Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến đóng góp của Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với Dự thảo Luật Cạnh tranh (sửa đổi)*, Hồ sơ Dự án Luật Cạnh tranh (sửa đổi).
- Bộ Công thương. (2017). *Báo cáo mô hình cơ quan cạnh tranh hiệu quả - kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam – Tài liệu phục vụ Hội thảo góp ý sửa đổi Dự thảo Luật Cạnh tranh (sửa đổi)*, tháng 6/2017.
- Bộ Công thương, Cục Quản lý cạnh tranh. (2017). *Báo cáo “Mô hình cơ quan cạnh tranh hiệu quả - kinh nghiệm quốc tế và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”*. Hà Nội, tháng 7/2017.
- Bộ Công thương. (2017). *Dự thảo Luật Cạnh tranh (sửa đổi)* – Tài liệu kèm theo Dự thảo trình tại phiên họp thứ 14 của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Quốc hội khóa XIV, tháng 9/2017.
- Bùi Nguyễn Anh Tuấn. (2017). Đánh giá tác động cạnh tranh trong vụ việc tập trung kinh tế. Tham luận *Hội thảo góp ý Dự thảo Luật Cạnh tranh (sửa đổi)*, Cục Quản lý Cạnh tranh. Thành phố Hồ Chí Minh, tháng 5/2017.
- Chính phủ. (2023). *Nghị định số 03/2023/NĐ-CP ngày 10/02/2023 Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia*.
- Nguyễn Anh Tuấn. (2017). Một số kiến nghị liên quan đến mô hình cơ quan cạnh tranh trong Dự thảo Luật Cạnh tranh (sửa đổi). Tham luận *Hội thảo về Cơ cấu tổ chức cơ quan cạnh tranh*, Cục Quản lý Cạnh tranh, Bộ Công Thương. Thành phố Hồ Chí Minh, tháng 6/2017.
- Quốc hội. (2004). *Luật Cạnh tranh năm 2004*.
- Quốc hội. (2004). *Luật Cạnh tranh năm 2018*.
- Quốc hội. (2012). *Luật Viễn thông năm 2012*.
- Quốc hội. (2018). *Luật Điện lực năm 2018*.
- Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế – OECD. (2004). *Reports of the Global Forum on Competition (Báo cáo của diễn đàn toàn cầu về cạnh tranh)*.
- Trần Thăng Long. (2018). Mối quan hệ giữa cơ quan cạnh tranh và cơ quan quản lý ngành trong pháp luật cạnh tranh Việt Nam. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, Số 22(374) – tháng 11/2018.
- Trần Thị Nguyệt. (2021). Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thỏa thuận hạn chế cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay. *Tạp chí Nhân lực Khoa học Xã hội*, số tháng 12/2021.
- Trần Thị Nguyệt. (2023). *Pháp luật về thỏa thuận hạn chế cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay* (Luận án Tiến sỹ Luật học, chuyên ngành Luật Kinh tế, Viện Hàn Lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội).
- Ủy ban thường vụ Quốc hội. (2018). *Báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự án Luật Cạnh tranh (sửa đổi)*.