

ĐỀ ÁN**Thành lập Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia trực thuộc Bộ Công Thương****I. SỰ CẦN THIẾT VÀ CƠ SỞ CỦA VIỆC THÀNH LẬP****1. Sự cần thiết và cơ sở thực tiễn****1.1. Lịch sử hình thành cơ quan cạnh tranh hiện nay**

Luật Cạnh tranh năm 2004 quy định hệ thống hai cơ quan cạnh tranh độc lập thực thi pháp luật cạnh tranh bao gồm (i) Cơ quan quản lý cạnh tranh (Cục Quản lý cạnh tranh) và (ii) Hội đồng Cạnh tranh (HDCT). Cơ quan quản lý cạnh tranh do Chính phủ quyết định thành lập, quy định tổ chức, bộ máy và có trách nhiệm điều tra các vụ việc cạnh tranh liên quan đến hành vi hạn chế cạnh tranh và các nhiệm vụ khác theo quy định của Luật Cạnh tranh. Hội đồng Cạnh tranh là cơ quan tiến hành tổ tụng cạnh tranh độc lập do Chính phủ thành lập có chức năng tổ chức, xử lý đối với các vụ việc cạnh tranh liên quan tới hành vi hạn chế cạnh tranh.

(i) Ngày 09 tháng 01 năm 2005, Chính phủ ban hành Nghị định số 06/2006/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục Quản lý cạnh tranh, theo đó Cục Quản lý Cạnh tranh là tổ chức trực thuộc Bộ Thương mại (nay là Bộ Công Thương), thực hiện chức năng quản lý nhà nước về cạnh tranh, chống bán phá giá, chống trợ cấp, áp dụng các biện pháp tự vệ đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam; bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

Ngày 18 tháng 8 năm 2017, Chính phủ ban hành Nghị định 98/2017/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Công Thương, Cục Quản lý cạnh tranh đã được chia tách thành 02 Cục: Cục Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng (Cục CT&BVNTD) và Cục Phòng vệ thương mại.

Ngày 02 tháng 10 năm 2017, Bộ trưởng Bộ Công Thương ban hành Quyết định số 3808/QĐ-BCT quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng. Theo đó, Cục Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng được giao chức năng tham mưu Bộ trưởng Bộ Công

Thương thực hiện quản lý nhà nước về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và quản lý hoạt động bán hàng đa cấp.

(ii) Hội đồng Cạnh tranh (HDCT) được thành lập theo Nghị định số 05/2006/NĐ-CP ngày 09 tháng 01 năm 2006 của Chính phủ, thực hiện chức năng tổ chức xử lý, giải quyết khiếu nại đối với các vụ việc cạnh tranh liên quan đến hành vi hạn chế cạnh tranh. Giúp việc, tham mưu cho HDCT là Ban Thư ký Hội đồng Cạnh tranh, đơn vị trực thuộc Bộ Công Thương.

Ngày 16 tháng 01 năm 2015, Chính phủ ban hành Nghị định số 07/2015/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Hội đồng Cạnh tranh, theo đó giúp việc, tham mưu cho HDCT là Văn phòng Hội đồng cạnh tranh, đơn vị trực thuộc Bộ Công Thương.

Ngày 20 tháng 7 năm 2015, Bộ Công Thương ban hành Quyết định số 7389/QĐ-BCT quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Hội đồng Cạnh tranh.

1.2. Sự cần thiết thành lập Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia

Thực tiễn 12 năm thực thi Luật Cạnh tranh 2004 với mô hình hai cơ quan cạnh tranh độc lập đã bộc lộ những hạn chế, bất cập và không đáp ứng được về nhu cầu thực tiễn về mô hình, tổ chức.

Mô hình hai cơ quan cạnh tranh cùng với các quy định chưa hợp lý trong tổ tụng cạnh tranh dẫn đến kéo dài quá trình giải quyết vụ việc cạnh tranh, nguồn lực bị phân tán khiến việc giải quyết vụ việc cạnh tranh chưa được tập trung, kết quả giải quyết vụ việc luôn đi sau diễn biến của thị trường và chưa thể hiện vai trò can thiệp kịp thời của Nhà nước để khắc phục những khiếm khuyết của thị trường...

Do đó, trong quá trình xây dựng dự án Luật Cạnh tranh năm 2018, Bộ Công Thương đã nghiên cứu, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, bộ, ngành về phương án xây dựng mô hình cơ quan cạnh tranh đồng thời đã trình Thủ tướng Chính phủ các phương án xây dựng cơ quan cạnh tranh.

Trên tinh thần nhất thể hóa mô hình một cơ quan cạnh tranh nhằm đảm bảo tính kết nối, liên tục và thông suốt trong quá trình điều tra, xử lý các hành vi phản cạnh tranh, khắc phục được những hạn chế của mô hình hai cơ quan cạnh tranh, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các chủ thể, các cá nhân, tổ chức khi tham gia vào các vụ việc cạnh tranh hoặc tham gia vào quá trình tổ tụng cạnh tranh, phương án ***thành lập Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia trực thuộc Bộ Công Thương trên cơ sở hợp nhất, tổ chức lại hai cơ quan cạnh tranh: Cục Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng và Hội đồng Cạnh tranh (bao gồm Văn phòng Hội đồng Cạnh tranh) được lựa chọn là phương án tối ưu.***

Ngày 12 tháng 6 năm 2018, Quốc hội đã chính thức thông qua Luật Cảnh tranh số 23/2018/QH14. Theo quy định tại Điều 46 Luật Cảnh tranh 2018, Ủy ban Cảnh tranh Quốc gia là cơ quan thuộc Bộ Công Thương với vai trò là cơ quan đơn nhất tham mưu giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về cảnh tranh.

2. Cơ sở pháp lý thành lập Ủy ban Cảnh tranh Quốc gia

Ủy ban Cảnh tranh Quốc gia thành lập trên cơ sở các quy định sau:

- Luật Cảnh tranh số 23/2018/QH14 ngày 12 tháng 6 năm 2018 của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng số 59/2010/QH12 ngày 17 tháng 11 năm 2010 của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Luật Đầu tư năm số 67/2014/QH13 ngày 26 tháng 11 năm 2014 và Luật sửa đổi, bổ sung Điều 6 và Phụ lục 4 về danh mục ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện của Luật đầu tư.

- Luật Tổ chức Chính phủ số 76/2015/QH13 ngày 19 tháng 6 năm 2015 của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và các Nghị định, Thông tư hướng dẫn thi hành.

- Nghị định số 83/2006/NĐ-CP ngày 17 tháng 8 năm 2006 của Chính phủ quy định trình tự, thủ tục thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức hành chính, tổ chức sự nghiệp nhà nước.

- Nghị định số 99/2011/NĐ-CP ngày 27 tháng 10 năm 2011 của Chính phủ Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

- Nghị định 07/2015/NĐ-CP ngày 16 tháng 01 năm 2015 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Hội đồng Cảnh tranh.

- Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01 tháng 9 năm 2016 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.

- Nghị định 158/2018/NĐ-CP ngày 22 tháng 11 năm 2018 của Chính phủ quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức hành chính.

- Nghị định số 98/2017/NĐ-CP ngày 18 tháng 8 năm 2017 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Công Thương.

- Nghị định số 40/2018/NĐ-CP ngày 12 tháng 3 năm 2018 của Chính phủ về quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp.

- Quyết định số 24/2015/QĐ-TTg ngày 30 tháng 6 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Hội đồng Cảnh tranh.

- Quyết định số 35/2016/QĐ-TTg ngày 23/8/2016 của Thủ tướng Chính phủ về chế độ bồi dưỡng đối với thành viên HĐCT và người tiến hành, người tham gia tổ tụng cạnh tranh (thay thế Quyết định 82/2010/QĐ-TTg, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 10/10/2016).

Cụ thể, Điều 46 của Luật Cảnh tranh 2018 quy định:

1. Ủy ban Cảnh tranh Quốc gia là cơ quan 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 khác là bộ máy giúp việc của Ủy ban Cảnh tranh Quốc gia.

2. Ủy ban Cảnh tranh Quốc gia có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

a) Tham mưu giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về cạnh tranh;

b) Tiến hành tổ tụng cạnh tranh; kiểm soát tập trung kinh tế; quyết định việc 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 các nhiệm vụ khác theo quy định của Luật này và quy định của luật khác có liên quan.

3. Chính phủ quy định chi tiết nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Cảnh tranh Quốc gia.

II. THỰC TRẠNG, XU HƯỚNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CẠNH TRANH VÀ BẢO VỆ QUYỀN LỢI NGƯỜI TIÊU DÙNG

1. Về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức, bộ máy của cơ quan cạnh tranh hiện nay

1.1. Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng

a) Chức năng, nhiệm vụ

Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng là đơn vị trực thuộc Bộ Công Thương, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương quản lý nhà nước và tổ chức thực thi pháp luật đối với lĩnh vực cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, quản lý nhà nước về hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp; tổ chức, quản lý hoạt động sự nghiệp dịch vụ công thuộc lĩnh vực, phạm vi quản

lý của Cục theo quy định của pháp luật và phân cấp, ủy quyền của Bộ trưởng. Cụ thể, Cục CT&BVNTD thực hiện các nhiệm vụ chính sau đây:

- Xây dựng và trình Bộ trưởng ban hành hoặc đề Bộ trưởng trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về cạnh tranh và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

- Tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật sau khi được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, ban hành. Phát hiện và kiến nghị cơ quan có liên quan giải quyết theo thẩm quyền về những văn bản đã ban hành có nội dung không phù hợp với quy định của pháp luật cạnh tranh và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

- Ban hành theo thẩm quyền các văn bản hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng theo quy định của pháp luật.

- Thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước về cạnh tranh, tổ tụng cạnh tranh; bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp theo quy định của pháp luật chuyên ngành.

- Thực hiện các nhiệm vụ khác: hoạt động hợp tác quốc tế; tuyên truyền phổ biến pháp luật; thanh tra, kiểm tra... và các nhiệm vụ khác do Bộ trưởng Bộ Công Thương giao.

b) Về cơ cấu tổ chức

Hiện nay, về cơ cấu tổ chức của Cục Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng được bố trí gồm:

- Bộ máy giúp việc Cục trưởng gồm 06 phòng và tương đương:

(1) Phòng Điều tra hành vi hạn chế cạnh tranh;

(2) Phòng Điều tra và xử lý hành vi cạnh tranh không lành mạnh;

(3) Phòng Kiểm soát tập trung kinh tế;

(4) Phòng Kiểm soát hợp đồng mẫu và điều kiện giao dịch chung;

(5) Phòng Bảo vệ người tiêu dùng

(6) Văn phòng Cục.

- Đơn vị sự nghiệp thuộc Cục gồm 01 đơn vị: Trung tâm Thông tin, Tư vấn và Đào tạo.

1.2. Hội đồng Cạnh tranh

a) Chức năng, nhiệm vụ

Hội đồng Cạnh tranh là cơ quan tiến hành tổ tụng cạnh tranh độc lập do Chính phủ thành lập có chức năng tổ chức xử lý, giải quyết khiếu nại đối với các vụ việc cạnh tranh liên quan đến hành vi hạn chế cạnh tranh. Hội đồng Cạnh tranh thực hiện các nhiệm vụ cụ thể như sau:

- Tổ chức tiếp nhận Báo cáo điều tra và Hồ sơ vụ việc cạnh tranh liên quan đến hành vi hạn chế cạnh tranh theo quy định tại Luật Cạnh tranh; Xử phạt, xử lý vi phạm pháp luật về cạnh tranh theo quy định tại Luật Cạnh tranh; Yêu cầu các tổ chức, cá nhân liên quan cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết cho việc thực hiện các nhiệm vụ được giao.

- Giải quyết khiếu nại đối với các quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh liên quan đến hành vi hạn chế cạnh tranh của Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh; giải quyết khiếu nại đối với các quyết định khác của Hội đồng cạnh tranh, Chủ tọa phiên điều trần theo trình tự, thủ tục của pháp luật khiếu nại.

- Tham gia tổ tụng hành chính theo quy định của pháp luật cạnh tranh và pháp luật tổ tụng hành chính.

- Theo dõi việc thi hành các Quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh và các nhiệm vụ khác.

b) Cơ cấu tổ chức

Hiện nay, Hội đồng Cạnh tranh có 11 thành viên, bao gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên do Thủ tướng Chính phủ quyết định bổ nhiệm, theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Công Thương. Thành viên của Hội đồng Cạnh tranh đến từ các bộ: Bộ Công Thương, Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông vận tải, Viện Nhà nước và pháp luật...

- Cơ quan thường trực tham mưu, giúp việc của Hội đồng Cạnh tranh là Văn phòng Hội đồng Cạnh tranh (trung ương cấp Vụ), cơ quan thuộc Bộ Công Thương, do Bộ trưởng Bộ Công Thương thành lập và giao nhiệm vụ.

2. Về các chức năng nhiệm vụ phân cấp cho địa phương hiện nay

2.1. Lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng là một lĩnh vực phức tạp, có sự liên quan tới nhiều lĩnh vực khác nhau trong đời sống xã hội cũng như quản lý nhà nước. Quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được trực tiếp thực hiện thông qua một hệ thống cơ quan nhà nước từ Trung ương và địa phương. Ngoài ra, lĩnh vực này còn được thực hiện thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về chuyên ngành từ Trung ương đến địa phương trong nhiều lĩnh vực (ví dụ: nông nghiệp, an toàn thực phẩm, tiêu chuẩn chất lượng, dược phẩm, quảng cáo, thông tin và truyền thông...).

Ở Trung ương: trách nhiệm quản lý nhà nước (trực tiếp) về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được giao cho Bộ Công Thương, đồng thời, các Bộ ngành khác được yêu cầu có trách nhiệm phối hợp với Bộ Công Thương thực hiện chức năng này.

Ở địa phương: hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng còn được xây dựng xuyên suốt xuống địa phương mà trực tiếp là nhiệm vụ của hệ thống Ủy ban nhân dân các cấp (tất cả các cấp ủy ban nhân dân). Cụ thể, khoản 4 Điều 48 quy định: “Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tại địa phương”.

Thực hiện các quy định của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng có hiệu lực từ năm 2011, Trong thời gian qua, các cơ quan có liên quan đã tích cực xây dựng và phát triển hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Nhờ đó, hiện nay, bộ máy quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cơ bản đã được hình thành. Cụ thể:

- Tại Trung ương, Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng là đơn vị được giao giúp Lãnh đạo Bộ Công Thương thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Tại Cục có khoảng hơn 10 cán bộ thuộc hai đơn vị chuyên môn tham gia chủ yếu vào công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (Phòng Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và Phòng Kiểm soát hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung). Số lượng cán bộ ít ỏi này hàng năm phải đảm đương một khối lượng công việc lớn như: xây dựng và tham gia đóng góp ý kiến đối với hàng trăm văn bản chính sách, pháp luật có liên quan; hướng dẫn và phối hợp hoạt động với 63 Sở Công Thương, hơn 50 Hội Bảo vệ người tiêu dùng; tiếp nhận và giải quyết hàng ngàn khiếu nại, yêu cầu của người tiêu dùng; tiếp nhận hàng ngàn lượt hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung; thực hiện và phối hợp thực hiện hàng chục hoạt động tuyên truyền, phổ biến...

- Tại địa phương, chức năng về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đã được ghi nhận trong chức năng, nhiệm vụ và được thực hiện tại tất cả các cấp ủy ban nhân dân. Tuy nhiên, có thể thấy, mô hình tổ chức và nguồn lực dành cho công tác này tại các địa phương là chưa tương xứng với nhiệm vụ được giao.

+ Tại cấp tỉnh: Ủy ban nhân dân tỉnh là đơn vị chịu trách nhiệm chỉ đạo chung. Cơ quan được giao nhiệm vụ tham mưu cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố về công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng là Sở Công Thương. Đa số (50/63) các Sở Công Thương giao chức năng bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cho Phòng Quản lý thương mại. Một số khác (13/63) giao cho các Phòng ban khác như Phòng Xuất nhập khẩu, Phòng Kế hoạch Tài chính, Chi cục Quản lý thị trường. Tại các Sở Công Thương, công tác bảo vệ người tiêu dùng sẽ do một cán bộ sở kiêm nhiệm thực hiện cùng với 3 đến 4 mảng việc khác trong lĩnh vực thương mại. Trung bình, ngân sách tại các tỉnh hàng năm cho công tác này là từ 50 đến 100 triệu đồng. Với việc bố trí cán bộ và kinh phí theo kiểu “hình thức”

như vậy khiến công tác bảo vệ người tiêu dùng chỉ được triển khai một số nội dung hết sức cơ bản theo quy định của Luật. Nhiều nội dung không được triển khai, thậm chí tạo ra các khoảng trống.

+ Tại cấp huyện, chức năng về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được ghi nhận rõ ràng trong chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân huyện. Việc thực hiện chức năng này thường được Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện giao cho một đơn vị trong lĩnh vực sản xuất – kinh tế như Phòng Kinh tế hoặc Phòng Kinh tế hạ tầng...

+ Tại cấp xã, chức năng này thường được giao Chủ tịch Ủy ban nhân dân giao cho Văn phòng Ủy ban hoặc một phòng ban có liên quan đến kinh tế xã hội như Phòng Văn hóa – xã hội...

2.2. Lĩnh vực kinh doanh theo phương thức đa cấp

Thực hiện Nghị định số 40/2018/NĐ-CP ngày 12 tháng 3 năm 2018 về quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp, trách nhiệm quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương trong lĩnh vực này thể hiện như sau:

- Bộ Công Thương chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động bán hàng đa cấp trên phạm vi cả nước.

- Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng thuộc Bộ Công Thương có trách nhiệm giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương chủ trì thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp.

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm quản lý nhà nước với hoạt động bán hàng đa cấp tại địa phương (thông qua Sở Công Thương và lực lượng quản lý thị trường tại địa phương).

Kể từ khi văn bản pháp luật đầu tiên điều chỉnh hình thức kinh doanh này ra đời (Luật Cảnh tranh 2004), mô hình thực hiện phân cấp quản lý nhà nước như trên đã được áp dụng và ngày càng được hoàn thiện.

Mô hình phân cấp quản lý này đã thực sự phát huy hiệu quả trong những năm vừa qua. Bộ Công Thương đóng vai trò là cơ quan đầu mối ở Trung ương, chủ trì xây dựng chính sách và triển khai các hoạt động phối hợp với các cơ quan bộ ngành trên phạm vi toàn quốc, chỉ đạo hướng dẫn các địa phương thực hiện thống nhất, đồng bộ các giải pháp quản lý. Các địa phương phát huy hiệu quả vai trò của cơ quan quản lý tại từng địa bàn trên cơ sở nắm bắt thông tin hoạt động của các doanh nghiệp trên địa bàn và có các phản ứng phù hợp. Các cơ quan quản lý liên quan như cơ quan công an, y tế cũng phát huy hiệu quả vai trò quản lý ở các khía cạnh quản lý chuyên ngành.

Dưới sự chỉ đạo kịp thời từ Chính phủ, hành động sát sao quyết liệt của Bộ Công Thương và cơ quan quản lý địa phương, sự phối hợp nhịp nhàng giữa

các cơ quan quản lý từ trung ương đến địa phương, hoạt động bán hàng đa cấp đã dẫn đi vào khuôn khổ, các biểu hiện biến tướng đã giảm đáng kể, nhận thức của người dân và xã hội về những biến tướng của mô hình kinh doanh đa cấp đã tăng lên.

Bộ Công Thương thường xuyên phối hợp với các địa phương để trao đổi về chuyên môn, nghiệp vụ thông qua nhiều hình thức khác nhau: công văn trao đổi, hội thảo, đào tạo và các hình thức trao đổi không chính thức khác. Việc thành lập các đoàn kiểm tra liên ngành từ cấp trung ương đến địa phương cũng là một hình thức phối hợp hiệu quả.

3. Kết quả thực hiện nhiệm vụ của Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng

3.1. Về quản lý nhà nước và tổ tụng cạnh tranh

a) Kết quả đạt được

- Điều tra và xử lý các vụ việc liên quan đến hành vi hạn chế cạnh tranh (thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường, vị trí độc quyền)

Trong hơn 10 năm qua, Cục CT&BVNTD đã chủ động tiến hành điều tra tiền tố tụng đối với nhiều thị trường, lĩnh vực có tính chất nhạy cảm trong nền kinh tế cũng như nhiều vụ việc có dấu hiệu của hành vi hạn chế cạnh tranh. Tính đến hết năm 2017, Cục đã tiến hành tổng số 82 cuộc điều tra tiền tố tụng để thu thập, đánh giá các thông tin, tài liệu về các hoạt động kinh doanh có biểu hiện hạn chế cạnh tranh. Xét theo dạng hành vi, có 40 vụ việc liên quan đến quy định về thỏa thuận hạn chế cạnh tranh (chiếm 49% trong tổng số), 39 vụ việc liên quan đến quy định về lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường, lạm dụng vị trí độc quyền (chiếm 48%) và 3 vụ việc liên quan đến hành vi tập trung kinh tế bị cấm¹ (3%).

Xét theo nhóm ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh cho thấy 82 vụ việc điều tra tiền tố tụng được thực hiện trong nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế, nhưng tập trung chủ yếu trong các ngành như: sản xuất vật liệu xây dựng, kinh doanh vận tải hành khách, vận tải hàng hóa, điện lực, viễn thông, giải trí, nông sản và vật tư nông nghiệp...

Tính đến nay, Cục CT&BVNTD đã tổ chức điều tra 08 vụ việc hạn chế cạnh tranh với gần 70 doanh nghiệp bị điều tra, trong đó đã chuyển 06 hồ sơ vụ việc sang HĐCT để xử lý theo quy định của pháp luật. Trong số 08 vụ việc, có 3/8 vụ việc xuất phát từ đơn khiếu nại của doanh nghiệp và 5/8 vụ việc do Cục

¹ Đây chỉ là các vụ việc điều tra tiền tố tụng đối với các hành vi có dấu hiệu vi phạm quy định tại Điều 18 Luật Cạnh tranh 2004 về trường hợp TTKT bị cấm (khi thị phần kết hợp của các bên tham gia TTKT chiếm trên 50% thị phần trên thị trường liên quan).

QLCT tự phát hiện dấu hiệu và khởi xướng điều tra theo quy định tại khoản 2, Điều 86, Luật Cảnh tranh 2004 dựa trên kết quả của các cuộc điều tra tiền tố tụng.

Thông qua quá trình điều tra, xử lý 06 vụ việc hạn chế cạnh tranh, với gần 70 doanh nghiệp bị điều tra, Hội đồng Cảnh tranh đã ra quyết định xử lý, thu về ngân sách nhà nước tổng số tiền phạt và phí xử lý vụ việc cạnh tranh gần 5,5 tỷ đồng.

- Về kết quả triển khai Điều 6, Luật Cảnh tranh 2004 (Các hành vi bị cấm đối với cơ quan quản lý nhà nước), thực tiễn trong những năm qua đã xảy ra tình trạng một số cơ quan quản lý nhà nước tại địa phương đã có hành vi hoặc ban hành các văn bản hành chính chứa đựng nội dung mang tính mệnh lệnh để chỉ định doanh nghiệp cung cấp hàng hoá, cung ứng dịch vụ hoặc phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp. Những hành vi mang tính mệnh lệnh can thiệp trực tiếp vào các hoạt động cạnh tranh trên thị trường như vậy có thể gây những tác động tiêu cực và làm phương hại đến môi trường cạnh tranh, tạo ra sự phân biệt đối xử bất bình đẳng làm ảnh hưởng tới doanh nghiệp khác trên thị trường. Điều này không chỉ có dấu hiệu vi phạm quy định tại Điều 6, Luật Cảnh tranh 2004 về các hành vi bị cấm đối với cơ quan quản lý nhà nước mà còn đi ngược lại tinh thần của nguyên tắc thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh đã được ghi nhận và quy định tại Điều 51, Hiến pháp năm 2013 và Điều 10, Luật Thương mại cùng một số quy định pháp luật khác về hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Trước tình hình đó, để tránh gây hiểu nhầm trong dư luận về chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, Cục CT&BVNTD đã tiến hành xác minh các sự việc, chủ động làm việc và nhận được sự ủng hộ, hợp tác tích cực, hiệu quả từ hầu hết các cơ quan và đơn vị có liên quan để tháo gỡ và xử lý đối với từng sự việc trên tinh thần thượng tôn pháp luật, phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội đặc thù ở từng địa phương và đồng thời cũng để giải toả những thắc mắc và bức xúc từ cộng đồng xã hội. Cục cũng đã báo cáo Lãnh đạo Bộ Công Thương ban hành công văn số 10809/BCT-QLCT ngày 20 tháng 10 năm 2015 gửi UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong đó đề nghị UBND các Tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương cùng phối hợp chỉ đạo các Sở, ban, ngành, UBND các cấp trực thuộc, trong quá trình tham mưu cho tỉnh về điều hành kinh tế - xã hội, không đề xuất các biện pháp có khả năng vi phạm quy định tại Điều 6, Luật Cảnh tranh 2004.

- Kiểm soát tập trung kinh tế: tính đến hết năm 2018, Cục CT&BVNTD đã thụ lý 41 vụ việc thông báo tập trung kinh tế (TTKT) và nhiều vụ việc tham vấn khác cả trước và trong quá trình các doanh nghiệp thực hiện TTKT. Nếu căn cứ theo nhóm ngành nghề kinh doanh thì hoạt động TTKT trong thời gian qua tập trung trong một số nhóm ngành chính như công nghiệp chế biến thực phẩm, sản xuất và phân phối đồ uống; phân phối bán lẻ, kinh doanh bất động sản và thông tin truyền thông. Các doanh nghiệp tham gia TTKT thuộc mọi thành phần kinh tế, từ các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp liên doanh đến doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, nhưng chủ yếu là các doanh nghiệp lớn, doanh nghiệp dẫn đầu trong các ngành, lĩnh vực kinh doanh tại Việt

Nam và các tập đoàn đa quốc gia trên thế giới. Trong số các vụ việc thông báo và tham vấn TTKT với Cục QLCT có nhiều vụ việc lớn, mặc dù diễn ra ở nước ngoài, nhưng các doanh nghiệp này có hoạt động kinh doanh tại Việt Nam, như Alcatel - Lucent, ICI - Akzo, Prudential - AIA...

- Về điều tra và xử lý các hành vi cạnh tranh không lành mạnh: trong hơn 10 năm thực thi các quy định về chống các hành vi cạnh tranh không lành mạnh (CTKLM), tính đến hết năm 2018, Cục CT&BVNTD đã tiếp nhận hơn 360 khiếu nại, tiến hành điều tra hơn 200 vụ và ra quyết định xử phạt khoảng 190 vụ đã điều tra.

Nếu căn cứ theo nhóm hành vi vi phạm, các vụ việc CTKLM thường diễn ra dưới nhiều hình thức, theo nhiều dạng hành vi vi phạm khác nhau, trong đó chủ yếu là các hành vi quảng cáo nhằm CTKLM hoặc bán hàng đa cấp bất chính... Theo số liệu do Cục QLCT tổng hợp, nhóm vụ việc liên quan đến hành vi quảng cáo nhằm CTKLM chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng số các vụ việc được điều tra, xử lý (chiếm tới 62%), tiếp theo là các vụ việc liên quan tới hành vi bán hàng đa cấp bất chính (chiếm 17%).

b) Tồn tại, hạn chế công tác quản lý nhà nước, tổ tụng về cạnh tranh

Về điều tra và xử lý hành vi hạn chế cạnh tranh:

Do còn những điểm hạn chế, bất cập, chưa phù hợp với thực tiễn của Luật Cạnh tranh 2004 dẫn đến thực trạng công tác thực thi và triển khai thực hiện không đạt được kết quả như kỳ vọng, cụ thể:

- Các quy định của Luật Cạnh tranh 2004 chưa thực sự đi vào cuộc sống, chưa phát huy được sứ mệnh bảo vệ môi trường cạnh tranh công bằng, lành mạnh, làm động lực cho sự phát triển kinh tế.

- Số các vụ việc cạnh tranh được phát hiện, điều tra, xử lý còn hạn chế trong khi thực tế môi trường cạnh tranh tiềm ẩn nhiều hành vi có tác động tiêu cực tới thị trường, đặc biệt trong những ngành, lĩnh vực có quy mô lớn hoặc đóng vai trò thiết yếu trong nền kinh tế như lĩnh vực năng lượng, dược phẩm, phân phối, bán lẻ, vận tải, logistics, du lịch, các ngành ứng dụng công nghệ,...

- Quá trình điều tra, xử lý vụ việc cạnh tranh, kiểm soát tập trung kinh tế gặp nhiều khó khăn do các quy định của Luật còn cứng nhắc dẫn đến sai sót, bỏ lọt hành vi vi phạm, khó chứng minh hành vi vi phạm của doanh nghiệp, chưa có cơ chế và tiêu chí cụ thể để cơ quan cạnh tranh đánh giá tác động hạn chế cạnh tranh của hành vi, đặc biệt trong các hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh và tập trung kinh tế để từ đó ngăn ngừa và xử lý các hành vi vi phạm, bảo đảm và thúc đẩy cạnh tranh hiệu quả.

Một trong những nguyên nhân của thực trạng nêu trên chính là xuất phát từ vấn đề mô hình tổ chức của cơ quan cạnh tranh cũng như nhân sự chưa thực

sự phù hợp. Trong những năm qua, chỉ tiêu về số lượng cán bộ, công chức, viên chức làm việc tại các cơ quan cạnh tranh (Cơ quan quản lý cạnh tranh và Hội đồng cạnh tranh) luôn ở mức rất khiêm tốn so với các cơ quan cạnh tranh ở các nước Asean và các quốc gia khác trên thế giới.

Về hoạt động kiểm soát tập trung kinh tế:

Do các bất cập của Luật Cạnh tranh 2004 về việc kiểm soát tập trung kinh tế theo một tiêu chí duy nhất là “thị phần” mà không kiểm soát theo tiêu chí “đánh giá tác động hạn chế cạnh tranh” của tập trung kinh tế dẫn tới công tác kiểm soát tập trung kinh tế trước đây không đạt được mục tiêu và hiệu quả. Cụ thể:

- Chưa ngăn chặn và loại bỏ triệt để tập trung kinh tế có tác động tiêu cực của tới môi trường cạnh tranh bởi không phải lúc nào mua bán, sáp nhập cũng làm tăng cạnh tranh, việc sử dụng tập trung kinh tế có chủ đích có thể làm giảm và thậm chí loại bỏ cạnh tranh, làm thay đổi cấu trúc thị trường và tương quan cạnh tranh trên thị trường, đặc biệt trong những ngành, lĩnh vực có mức độ tập trung cao (Dựa vào đánh giá tác động hạn chế cạnh tranh chứ không chỉ dựa vào một tiêu chí “tĩnh” là thị phần). Trong trường hợp tập trung kinh tế được thực hiện bởi các công ty đa quốc gia thì sau khi sáp nhập, mua lại có thể gây hạn chế cạnh tranh đánh kể trên thị trường nội địa do các công ty đa quốc gia có thể kiểm soát, chi phối trên phạm vi toàn cầu về cả mặt thị trường lẫn phân phối.

- Việc quy định kiểm soát tập trung kinh tế chỉ dựa trên tiêu chí “thị phần kết hợp”, do đó chưa quy định rõ về việc kiểm soát các hình thức tập trung kinh tế theo chiều dọc, hoặc tập trung kinh tế hỗn hợp, dẫn đến bỏ sót các trường hợp tập trung kinh tế có nguy cơ tác động hạn chế cạnh tranh. Đồng thời, gây khó khăn cho doanh nghiệp trong việc xác định nghĩa vụ “thông báo”, vì vậy làm giảm tính khả thi của các quy định về kiểm soát tập trung kinh tế trong thực tiễn.

c) Xu hướng, nhu cầu về công tác quản lý nhà nước về cạnh tranh

Một trong những mục tiêu quan trọng trong thời gian tới là phải thực thi hiệu quả Luật Cạnh tranh 2018 nhằm “*tạo lập, duy trì và bảo đảm môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng giữa các doanh nghiệp trên thị trường, từ đó tăng cường khả năng tiếp cận thị trường, phân bổ hiệu quả các nguồn lực, nâng cao hiệu quả kinh tế, phúc lợi xã hội và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng*”. Luật Cạnh tranh 2018 đã được xây dựng bảo đảm tính hợp lý về mặt kinh tế có sự kết hợp chặt chẽ giữa tư duy kinh tế và tư duy pháp lý nhằm phát huy được các tác động tích cực, hạn chế giảm thiểu các tác động phản cạnh tranh của các hành vi kinh doanh trên thị trường. Luật Cạnh tranh 2018 đã bao quát được nhiều dạng thức kinh doanh ngày càng phức tạp của doanh nghiệp trên thị trường.

Những điểm mới của Luật Cạnh tranh 2018 có thể kể đến như sau:

- Mở rộng phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng. Luật quy định điều chỉnh cả hành vi hạn chế cạnh tranh, tập trung kinh tế gây tác động hoặc có khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh đến thị trường Việt Nam cho dù hành vi được thực hiện ở trong hay ngoài lãnh thổ Việt Nam. Luật cũng quy định bổ sung cơ quan, tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài có liên quan vào đối tượng áp dụng nhằm bao quát mọi chủ thể có thể thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh.

- Sửa đổi và bổ sung hành vi cấm đối với cơ quan nhà nước. Trên cơ sở kế thừa quy định của Luật Cạnh tranh năm 2004, Luật tiếp tục quy định đồng thời có sửa đổi và bổ sung hành vi bị cấm đối với cơ quan nhà nước, theo đó, cơ quan nhà nước bị nghiêm cấm thực hiện một số các hành vi gây cản trở cạnh tranh trên thị trường.

- Hoàn thiện quy định kiểm soát thỏa thuận hạn chế cạnh tranh và bổ sung quy định về chính sách khoan hồng. Quy định kiểm soát thỏa thuận hạn chế cạnh tranh được sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện theo hướng mở rộng và thay đổi cách quy định cấm đối với hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh. Thay vì quy định cấm dựa trên mức thị phần kết hợp của các doanh nghiệp tham gia thỏa thuận như trong Luật Cạnh tranh năm 2004, Luật quy định các tiêu chí đánh giá tác động hoặc khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể làm cơ sở quy định cấm đối với một số hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, bao gồm cả thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều dọc, ngoài những thỏa thuận hạn chế cạnh tranh có tính chất nghiêm trọng bị cấm theo nguyên tắc vi phạm mặc nhiên. Quy định của Luật cho phép kiểm soát mọi hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, cả theo chiều ngang và theo chiều dọc, gây tác động hoặc có khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể trên thị trường. Ngoài ra, Luật bổ sung quy định về chương trình khoan hồng được sử dụng như một công cụ của cơ quan cạnh tranh nhằm tăng cường khả năng phát hiện, điều tra các hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh hiện đang có xu hướng ngầm hoá.

- Bổ sung tiêu chí xác định sức mạnh thị trường đáng kể làm cơ sở xác định doanh nghiệp, nhóm doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh, vị trí độc quyền. Luật quy định bổ sung thêm các yếu tố khác ngoài yếu tố thị phần để xác định doanh nghiệp, nhóm doanh nghiệp được coi là có vị trí thống lĩnh thị trường. Điều này là phù hợp đảm bảo xác định chính xác sức mạnh thị trường của doanh nghiệp và phản ánh đúng thực tiễn cạnh tranh trên thị trường. Ngoài ra, các hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường, lạm dụng vị trí độc quyền bị cấm được sửa đổi để phản ánh rõ bản chất hành vi thông qua việc nhấn mạnh yếu tố hậu quả và tác động của hành vi.

Luật Cạnh tranh 2018 thay đổi cách thức tiếp cận kiểm soát tập trung kinh tế theo hướng trao quyền cho cơ quan cạnh tranh trong việc đánh giá tập trung kinh tế và mở rộng ngưỡng kiểm soát tập trung kinh tế cụ thể, rõ ràng hơn để tăng tính chủ động cho doanh nghiệp trong việc thực hiện thủ tục thông báo tập trung kinh tế với cơ quan cạnh tranh.

Cách tiếp cận mới theo hướng cả tiền kiểm và hậu kiểm sẽ giúp cho cơ quan cạnh tranh chủ động: (i) có cơ chế giám sát đối với những tập trung kinh tế tiềm ẩn khả năng lạm dụng vị trí thống lĩnh trên thị trường (doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh được hình thành sau tập trung kinh tế và vẫn được phép thực hiện) để giảm thiểu khả năng lạm dụng vị trí thống lĩnh của doanh nghiệp sau tập trung kinh tế; và (ii) có điều kiện xây dựng cơ sở dữ liệu về tập trung kinh tế của Việt Nam, phục vụ cho công tác quản lý về cạnh tranh nói chung và công tác quản lý về hoạt động mua bán và sáp nhập nói riêng. (Hiện nay, chưa có cơ quan quản lý nhà nước nào chịu trách nhiệm xây dựng và công bố về cơ sở dữ liệu về tập trung kinh tế trên thị trường Việt Nam).

Với những thay đổi nêu trên, việc thực thi pháp luật cạnh tranh trong thời gian tới sẽ có nhiều thay đổi đòi hỏi cơ quan cạnh tranh là Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia phải có một vị trí độc lập, địa vị pháp lý và phải có cơ cấu tổ chức, nhân sự phù hợp đáp ứng được nhu cầu thực tiễn trong việc triển khai thực hiện chức năng, nhiệm vụ.

3.2. Về quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

a) Kết quả công tác

Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được thông qua và có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2011. Trong hơn 8 năm thực thi Luật vừa qua, có một số kết quả đáng chú ý như sau:

- Tiếp nhận, tư vấn và giải quyết khiếu nại của người tiêu dùng:

Từ năm 2011 đến năm 2014, số lượng khiếu nại yêu cầu được các cơ quan quản lý nhà nước tiếp nhận và giải quyết là khá hạn chế với khoảng dưới 100 vụ ở cơ quan Trung ương (Bộ Công Thương) và hầu như chưa được triển khai tại các địa phương. Từ năm 2015 trở đi, công tác này bắt đầu được quan tâm, đẩy mạnh. Trong giai đoạn 2015-2018, tính trung bình, mỗi năm Cục CT&BVNTD (Bộ Công Thương) tiếp nhận và giải quyết hơn 1.500 vụ việc của người tiêu dùng. Trong số đó, nhiều vụ việc có tính chất phức tạp, liên quan tới số lượng hàng trăm người tiêu dùng hoặc liên quan đến hoạt động của các tập đoàn quốc tế, đến lĩnh vực của nhiều bộ, ngành tại Việt Nam. Cùng với đó, thông qua Tổng đài tư vấn, hỗ trợ người tiêu dùng tại đầu số miễn phí toàn quốc 1800.6838, hàng năm, Cục tiếp nhận và trả lời tư vấn cho 6000 - 7000 cuộc gọi. Các số liệu thực tế cho thấy, số lượng vụ việc khiếu nại của người tiêu dùng ngày càng có xu hướng gia tăng. Đối với các địa phương, các Sở Công Thương và Ủy ban nhân dân cấp huyện cũng đẩy mạnh việc tiếp nhận và giải quyết với hàng trăm vụ việc mỗi năm.

- Giám sát thực hiện thu hồi hàng hóa khuyết tật:

Theo báo cáo, kể từ khi Luật có hiệu lực, việc tiếp nhận và giám sát các vụ việc thu hồi sản phẩm khuyết tật chủ yếu được thực hiện tại cơ quan trung

ương. Giai đoạn 2012-2018 cho thấy, 100% các chương trình thu hồi hàng hóa khuyết tật đều thực hiện trên phạm vi cả nước. Vì vậy, theo quy định tại Điều 22 của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, Cục CT&BVNTD là cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận báo cáo kết quả thực hiện các chương trình thu hồi.

Số liệu thống kê cho thấy, từ năm 2012 tới nay, Cục đã tiếp nhận và giám sát việc thực hiện 113 chương trình thu hồi hàng hóa có khuyết tật, tổng số sản phẩm thuộc phạm vi của các chương trình là khoảng 24 triệu sản phẩm, trong đó, bao gồm sản phẩm, hàng hóa trong nhiều lĩnh vực của nền kinh tế: Phương tiện cơ giới, đồ điện tử gia dụng, văn phòng, thực phẩm, sản phẩm chăm sóc sắc đẹp, đồ chơi trẻ em, bánh kẹo... Một số vụ việc có phạm vi thực hiện trên toàn thế giới như đối với sản phẩm: đèn treo tường của thương hiệu IKEA; sản phẩm tiệt trùng bằng hơi nước của thương hiệu Medela; túi khí trên các dòng xe ô tô BMW E46; củ sạc máy tính của Apple;...

Để đáp ứng nhu cầu chia sẻ và cảnh báo thông tin về sản phẩm có khuyết tật, Cục CT&BVNTD đã tham gia và trở thành thành viên tích cực, chủ động của nhiều cổng thông tin về sản phẩm có khuyết tật, cụ thể: Cổng thông tin về sản phẩm khuyết tật trong khu vực các Quốc gia Đông Nam Á (<https://aseanconsumer.org/>); Cổng thông tin về sản phẩm khuyết tật của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế quốc tế - OECD (<http://www.oecd.org>.)

- Kiểm soát hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung:

Trong giai đoạn 2012-2014, Cục CT&BVNTD đã tiếp nhận và xử lý 382 hồ sơ đăng ký hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung. Trong năm 2015, Cục đã tiếp nhận 755 hồ sơ, cao gần gấp 2 lần của cả giai đoạn 2012-2014, và tổng số lượng của năm 2016 là 1342 hồ sơ, của năm 2017 là 939 hồ sơ. Bên cạnh đó, từ năm 2013, Bộ Công Thương bắt đầu tiến hành công tác kiểm tra doanh nghiệp. Số lượng doanh nghiệp được kiểm tra trung bình hàng năm giai đoạn 2014-2015 là 40 doanh nghiệp. Đối với công tác xử lý vi phạm pháp luật, giai đoạn 2013-2015, Bộ đã tiến hành xử phạt vi phạm hành chính 5 công ty và đình chỉ hoạt động ký kết hợp đồng có thời hạn do hành vi không đăng ký hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung.

Để thực hiện hoạt động kiểm soát hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung, trong thời gian qua, Bộ Công Thương đã xây dựng nhiều văn bản pháp luật, tổ chức làm việc trực tiếp với nhiều ban, ngành để hướng dẫn và phối hợp thực hiện các công việc chuyên môn, ví dụ, kiến nghị, tham mưu Lãnh đạo Bộ ký văn bản hợp tác với Bộ Tài chính để triển khai thực hiện đăng ký hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung trong lĩnh vực bảo hiểm.

- Xây dựng cơ sở dữ liệu thông tin phục vụ công tác bảo vệ người tiêu dùng

Năm 2012, tại thời điểm Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đi vào thực thi, Bộ Công Thương đã xây dựng và vận hành hệ thống cơ sở dữ liệu thu thập và xử lý các phản ánh, vấn đề của người tiêu dùng.

Năm 2015, Hệ thống dữ liệu tiếp tục được nâng cấp, tích hợp một phần vào Tổng đài tư vấn, hỗ trợ người tiêu dùng 1800.6838. Nhờ dữ liệu tổng hợp và phân tích, Cục CT&BVNTD đã kịp thời có các đánh giá, tổng kết về tình hình, xu hướng vi phạm, từ đó, có các thông tin, số liệu cụ thể để xây dựng các cảnh báo, khuyến cáo cho người tiêu dùng và định hướng hoạt động cho công tác bảo vệ người tiêu dùng.

Nhằm mở rộng hiệu quả của hệ thống, căn cứ Quyết định số 1997/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chương trình phát triển các hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng giai đoạn 2016-2020, Bộ Công Thương đã trình và được phê duyệt thực hiện Đề án Tổng đài tư vấn, hỗ trợ người tiêu dùng trên toàn quốc tại Bộ Công Thương. Trong thời gian tới, Bộ sẽ tiếp tục nâng cấp, mở rộng Tổng đài và tăng cường kết nối tới 63 địa phương, một số cơ quan và đơn vị liên quan.

- Tuyên truyền, nâng cao nhận thức về bảo vệ người tiêu dùng

Bên cạnh các hoạt động phối hợp tại các địa phương, giai đoạn 2011 tới nay, định kỳ hàng năm, Bộ Công Thương đều phát động và thực hiện các hoạt động nhằm tạo điểm nhấn cho công tác bảo vệ người tiêu dùng. Đặc biệt, sau khi Quyết định số 1035/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Ngày Quyền của người tiêu dùng Việt Nam được ban hành, từ 2016 tới nay, Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Bộ đã phát động và kêu gọi thực hiện các hoạt động hưởng ứng Ngày Quyền của người tiêu dùng Việt Nam - 15 tháng 3 hàng năm.

Kết quả cho thấy, vào dịp tháng 3 hàng năm đều có 60/63 tỉnh, thành phố triển khai hoạt động hưởng ứng. Ngoài ra, các hoạt động xúc tiến thương mại và đồng hành của cộng đồng doanh nghiệp, các phương tiện truyền thông cũng góp phần tạo nên không khí hưởng ứng mạnh mẽ và hiệu quả trên phạm vi cả nước.

- Hướng dẫn Sở Công Thương và hỗ trợ hoạt động của các Hội Bảo vệ người tiêu dùng.

Thực hiện chức năng quản lý nhà nước, Bộ Công Thương đã tiến hành nhiều hoạt động làm việc, trao đổi chuyên môn với các Sở Công Thương, đồng thời hỗ trợ cho các Hội Bảo vệ người tiêu dùng như: hướng dẫn, nâng cao trình độ năng lực cho cán bộ Hội; xây dựng các văn bản chính sách nhằm tạo điều kiện hỗ trợ hoạt động của Hội; làm đầu mối trong việc kết nối, chia sẻ thông tin với các cơ quan, tổ chức quốc tế... Theo thống kê, trong giai đoạn từ 2010 tới nay, số lượng các Hội thành lập mới tăng theo năm, từ 39 Hội năm 2011 lên 54 Hội vào giữa năm 2018.

b) Tồn tại, hạn chế trong công tác quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Qua đánh giá, có thể thấy vẫn còn tồn tại nhiều bất cập, hạn chế trong công tác quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Trong đó, có thể kể đến một số hạn chế như:

- Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đã xuất hiện một số quy định không còn phù hợp với thực tiễn.

- Hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ người tiêu dùng từ Trung ương đến địa phương bước đầu đã được hình thành nhưng còn mỏng và yếu, chưa đủ sức thực hiện đầy đủ tất cả các chức năng, nhiệm vụ cũng như yêu cầu, kỳ vọng của người tiêu dùng, cộng đồng doanh nghiệp và xã hội, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế.

- Việc giải quyết các tranh chấp giữa doanh nghiệp và người tiêu dùng và các tổ chức, cá nhân kinh doanh còn phức tạp về quy trình và ít về số lượng, chưa tương xứng với số lượng thực tế các tranh chấp trên thị trường.

Như vậy, nhiều hạn chế, yếu kém nêu trên có nguyên nhân từ việc hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng còn mỏng và yếu, mô hình chưa phù hợp, nguồn lực chưa tương xứng để thực hiện các nhiệm vụ được giao.

c) Xu hướng, yêu cầu đối với công tác quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong thời gian tới

Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, bối cảnh phát triển như vũ bão của thương mại điện tử cũng như cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, yêu cầu về việc "kiến tạo" một môi trường kinh doanh – tiêu dùng lành mạnh và bền vững dành cho cả người tiêu dùng và các tổ chức, cá nhân kinh doanh trở nên bức thiết hơn bao giờ hết. Để bảo đảm thực hiện nhiệm vụ này, việc xây dựng một hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đủ mạnh và xứng tầm nhiệm vụ trở nên đặc biệt quan trọng.

Căn cứ quy định của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, Nghị định số 99/2011/NĐ-CP và các quy định pháp luật có liên quan, có thể thấy, Cục Cảnh tranh và Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng giữ vai trò then chốt và trung tâm trong hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Cơ quan này vừa giữ vai trò là đơn vị tham mưu, xây dựng các chính sách, pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng vừa tổ chức thực thi. Quan trọng hơn, cơ quan này vừa giữ vai trò điều tiết, điều phối các hoạt động về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng giữa các Bộ ngành ở Trung ương lại vừa phải hướng dẫn, hỗ trợ các địa phương triển khai công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tại các tỉnh, thành phố trên cả nước.

Thực tế thực thi Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng thời gian vừa qua cũng cho thấy nỗ lực của cơ quan này trong việc thực hiện các nhiệm vụ có liên quan. Tuy nhiên, có thể thấy, chỉ với mô hình là hai Phòng chuyên môn trong một đơn vị cấp Cục (thuộc Bộ) là chưa xứng tầm với vai trò là một đơn vị hạt nhân trong một lĩnh vực phức tạp, có sự liên hệ với nhiều lĩnh vực chuyên ngành cũng như liên quan đến người tiêu dùng trên khắp cả nước cũng như người tiêu dùng có yếu tố trong và ngoài nước.

Vì vậy, hoàn thiện mô hình, nâng cao năng lực thực thi cho các bộ phận thực thi Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng thuộc Cục Cảnh tranh và Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng là tiền đề quan trọng để hoàn thiện hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trên cả nước. Điều này không chỉ tạo cơ sở để thực thi tốt hơn nữa Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng mà còn để thực hiện các chỉ đạo quan trọng của Ban Bí thư trong Chỉ thị số 30-CT/TW.

3.3. Về quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp

a) Kết quả công tác

- Công tác xây dựng văn bản pháp luật

Trong thời gian vừa qua, Cục CT&BVNTD đã khẩn trương xây dựng và trình Chính phủ dự thảo Nghị định thay thế Nghị định số 42/2014/NĐ-CP về quản lý hoạt động bán hàng đa cấp. Ngày 12 tháng 3 năm 2018, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Nghị định số 40/2018/NĐ-CP về quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp, thay thế Nghị định số 42/2014/NĐ-CP. Nghị định 40/2018/NĐ-CP có hiệu lực từ ngày 02 tháng 5 năm 2018.

Để đảm bảo hiệu lực thi hành của Nghị định số 40/2018/NĐ-CP, ngày 24 tháng 5 năm 2018, Bộ Công Thương đã ban hành Thông tư số 10/2018/TT-BCT quy định chi tiết một số điều của Nghị định số 40/2018/NĐ-CP. Thông tư có hiệu lực từ ngày 15 tháng 7 năm 2018.

Đồng thời, ngày 08 tháng 10 năm 2018, Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định 141/2018/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định về xử lý vi phạm pháp luật trong hoạt động bán hàng đa cấp trong đó bổ sung chế tài đối với các hành vi vi phạm mới phát sinh theo Nghị định 40/2018/NĐ-CP.

Cùng với các quy định quản lý hành chính, quy định về xử lý hình sự đối với hành vi kinh doanh theo phương thức đa cấp không có giấy chứng nhận đăng ký hoạt động bán hàng đa cấp hoặc không đúng nội dung giấy chứng nhận đã được quy định tại Điều 217a Bộ luật Hình sự 2015, chính thức có hiệu lực và được thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2018. Đây là công cụ pháp lý quan trọng để xử lý hoạt động kinh doanh đa cấp không phép, giúp ổn định thị trường hoạt động kinh doanh đa cấp tại Việt Nam.

- Công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động BHĐC

Công tác giám sát, kiểm tra, xử lý vi phạm được thực hiện quyết liệt trong thời gian qua đã giúp thị trường dần ổn định trở lại. Trong giai đoạn 2016 - 2018, Cục CT&BVNTD đã tiến hành xử lý thu hồi giấy chứng nhận hoạt động bán hàng đa cấp của 18 doanh nghiệp, đồng thời có thêm 20 doanh nghiệp tự chấm dứt hoạt động. Theo đó, tính đến nay, số lượng doanh nghiệp có giấy chứng nhận đăng ký hoạt động bán hàng đa cấp hiện chỉ còn 23 doanh nghiệp (giảm từ 67 doanh nghiệp vào thời điểm đầu năm 2016).

- Công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật

Trong thời gian qua, Cục CT&BVNTD đã phối hợp với các cơ quan có liên quan tích cực triển khai các hoạt động tuyên truyền phổ biến về bán hàng đa cấp bất chính. Đến nay, nhiều người dân đã ý thức được các rủi ro khi tham gia vào các hoạt động BHĐC bất chính, từ đó đã có tâm lý đề phòng trước các lời kéo, dụ dỗ. Người dân cũng đã nhận thức được BHĐC không phải là một hình thức đầu tư hay một phương thức làm giàu dễ dàng mà BHĐC đang hướng dẫn đến hoạt động bán hàng và tiêu dùng hàng hóa đơn thuần.

Qua theo dõi, số lượng người tham gia BHĐC trong những năm vừa qua đã giảm mạnh, giảm từ 1,2 triệu người cuối năm 2015 xuống còn hơn 630.000 người cuối năm 2016 (giảm gần 50% so với năm 2015). Năm 2017, số lượng người tham gia là 707.000 người (giảm hơn 40% so với năm 2015). Đến hết năm 2018, số người tham gia bán hàng đa cấp là 1.246.195 người. Tuy nhiên, trong tổng số này chỉ có khoảng 270.000 người (28%) có hoạt động bán hàng đa cấp (có bán hàng), còn lại 72% chỉ mua hàng nhưng vẫn ký hợp đồng tham gia bán hàng đa cấp để được mua với mức giá chiết khấu dành cho người tham gia bán hàng đa cấp. Như vậy, trên thực tế số lượng người tham gia bán hàng đa cấp đã giảm hẳn so với các kỳ trước đây.

Ngoài ra, Cục CT&BVNTD cũng thường xuyên đăng tải trên website Cục các thông tin về hoạt động của các doanh nghiệp có dấu hiệu kinh doanh theo phương thức đa cấp khi chưa được cấp giấy chứng nhận đăng ký hoạt động bán hàng đa cấp như FutureNet, Freedom Group... để cảnh báo người dân nhằm tránh các thiệt hại không đáng có.

b) Một số khó khăn, tồn tại

Hoạt động bán hàng đa cấp là hoạt động môi giới, bán hàng thực hiện qua phương thức truyền miệng. Các thông tin thường được người tham gia trao đổi trực tiếp với nhau mà không thông qua các phương tiện quảng cáo như truyền hình, truyền thanh, tờ rơi, biển quảng cáo như các loại hình kinh doanh truyền thống khác. Đặc điểm này khiến việc kiểm soát thông tin tuyên truyền giữa nội bộ những người tham gia bán hàng đa cấp và giữa người tham gia bán hàng đa cấp với người tiêu dùng rất khó khăn. Khi hoạt động bán hàng đa cấp bị lợi dụng

để trực lợi thông qua các hình thức biến tướng, cơ quan chức năng thường khó có được chứng cứ để xử lý đối với các đối tượng đưa thông tin quảng cáo không đúng sự thật để nói quá hay lôi kéo người khác tham gia.

Bản thân các doanh nghiệp bán hàng đa cấp hoạt động ở nhiều địa bàn nhưng không thông qua các địa điểm cố định mà thông qua mạng lưới người tham gia đông đảo. Chính vì vậy, việc quản lý đối với hoạt động này gặp nhiều khó khăn.

Hiện nay, công tác quản lý hoạt động bán hàng đa cấp ở địa phương gặp một số khó khăn sau:

- Hiện tượng lợi dụng mô hình kinh doanh đa cấp để lừa đảo, trực lợi thông qua hình thức đầu tư với đối tượng không phải là hàng hóa như hoạt động đầu tư tiền vào các dự án tài chính, khóa học, ví điện tử không thuộc phạm vi quản lý của Nghị định 40/2018/NĐ-CP nên khó khăn trong công tác quản lý.

- Quy định về tổ chức hội nghị, hội thảo, đào tạo tại địa phương phát sinh một số vướng mắc liên quan đến Thời hạn xử lý hồ sơ thông báo hội nghị, hội thảo, đào tạo, trình tự thủ tục với trường hợp doanh nghiệp nộp hồ sơ sửa đổi, bổ sung thông báo tổ chức hội nghị, hội thảo đào tạo, thành phần hồ sơ.

- Quy định về hành vi bị cấm đối với doanh nghiệp tại điểm h khoản 1 điều 5 Nghị định 40/2018/NĐ-CP, cụ thể “cấm doanh nghiệp thực hiện khuyến mại sử dụng mạng lưới gồm nhiều cấp, nhiều nhánh mà trong đó người tham gia chương trình khuyến mại có nhiều hơn một vị trí, mã số hoặc các hình thức tương đương khác” không rõ ràng nên vướng mắc trong quá trình thực hiện.

- Một số địa phương như Cao Bằng, Quảng Ninh đã phản ánh quy định hiện hành không yêu cầu doanh nghiệp bán hàng đa cấp phải có trụ sở, chi nhánh, văn phòng đại diện hoặc cơ sở kinh doanh tại địa phương nên công tác giám sát ở địa phương chưa thực sự hiệu quả.

Về căn cứ pháp lý, hiện tại, căn cứ pháp lý của Nghị định 40/2018/NĐ-CP là Luật Cạnh tranh năm 2004 đã được sửa đổi, thay thế bằng Luật Cạnh tranh sửa đổi năm 2018. Luật Cạnh tranh sửa đổi năm 2018 đã bỏ quy định liên quan đến hoạt động bán hàng đa cấp và sẽ có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2019 dẫn đến sẽ không có căn cứ pháp lý để xử phạt hành vi bán hàng bất chính từ thời điểm 01 tháng 7 năm 2019 do đó cần phải xây dựng Nghị định mới về quản lý hoạt động bán hàng đa cấp tương thích với văn bản pháp luật hiện hành.

c) Xu hướng, yêu cầu đối với công tác quản lý nhà nước về hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp trong thời gian tới

Theo thống kê của Liên đoàn các hiệp hội bán hàng trực tiếp thế giới (WFDSA), doanh thu từ bán hàng trực tiếp toàn cầu và số lượng người tham gia

bán hàng trực tiếp năm 2017 tăng khoảng 20% so với 5 năm trước đó là năm 2013.

Thống kê	2013	2014	2015	2016	2017
Doanh thu (tỷ USD)	156.9	166.5	183.7	182.6	189.6
Người tham gia (triệu người)	97	99	103	107	117

Nguồn: Cục CT&BVNTD tổng hợp

- Trong khi đó, số lượng doanh nghiệp, doanh thu toàn ngành và số lượng người tham gia BHĐC tại Việt Nam còn ở mức thấp:

Số liệu	2015	2016	2017
Số doanh nghiệp BHĐC	67	40	34
Số người tham gia BHĐC (triệu người)	1,1	0.6	0.7
Doanh thu ngành BHĐC (triệu USD)	492	427	439

Nguồn: Cục CT&BVNTD tổng hợp

- Năm 2017 tại một số quốc gia trên thế giới, lượng người tham gia bán hàng trực tiếp đạt con số rất lớn (so với tỷ lệ dân số), tiêu biểu như Hoa Kỳ (18,6 triệu người, chiếm 5,7% dân số), Hàn Quốc (8,4 triệu người, chiếm 16,4% dân số), Malaysia (4,3 triệu người, chiếm 13,4% dân số), Indonesia (16,6 triệu người, chiếm 6,3% dân số), Đài Loan (trên 3 triệu người, chiếm 12,5% dân số) và Thái Lan (11,3 triệu người, chiếm 16,5% dân số).

STT	Quốc gia	Người tham gia BHĐT		Số doanh nghiệp	Doanh thu BHĐT (triệu usd)
		(triệu người)	(% so với dân số)		
1	Hoa Kỳ	18.6	5.7%	140	34,900
2	Nhật Bản	3.1	2.5%	656	15,329
3	Hàn Quốc	8.4	16.4%	142	17,151
4	Trung Quốc	5.4	0.4%	25	34,291
5	Malaysia	4.3	13.4%	111	4,665
6	In-đô-nê-xia	16.6	6.3%	300	1,416
7	Đài Loan	3.0	12.5%	49	3,942

8	Ấn Độ	5.1	0.4%	100	1,513
9	Thái Lan	11.3	16.5%	33	3,942
10	Philippines	5.0	4.8%	30	1,312
11	Việt Nam	0.7	0.8%	31	439

So sánh về phương diện quốc tế với sự phát triển của ngành BHĐC tại các nước lân cận (Thái Lan, Indonesia, Malaysia, Indonesia) và các nước phát triển khác (Hoa Kỳ, Nhật Bản, Hàn Quốc...), ngành BHĐC tại Việt Nam còn ở mức thấp và khoảng cách so với các nước còn khá xa. Với quy mô dân số lớn, thị trường tiềm năng và quy mô thị trường như hiện nay, hoạt động bán hàng đa cấp có xu hướng phát triển mạnh trong thời gian tới với sự gia nhập của nhiều doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Hiện nay đã có một số doanh nghiệp có vốn đầu tư quan tâm đến thị trường Việt Nam, đặc biệt là các nhà đầu tư từ Hàn Quốc.

Do đó, các nhiệm vụ công tác quản lý hoạt động bán hàng đa cấp trong thời gian tới sẽ tiếp tục gia tăng đối với các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương cũng như địa phương.

3.4 Về hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực cạnh tranh và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Hợp tác quốc tế là điều kiện thiết yếu để tồn tại và phát triển. Cũng như bất kỳ lĩnh vực nào khác, hợp tác quốc tế trong cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng được coi là một kênh dẫn hiệu quả nhằm gia tăng nguồn lực, tăng cường năng lực thực thi của cơ quan cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng thông qua hoạt động đào tạo, chia sẻ kiến thức và kinh nghiệm thực tế giữa các cơ quan cạnh tranh trong và ngoài khu vực. Các hoạt động cụ thể đã triển khai trong thời gian qua:

- Trong hợp tác song phương: Cục đã tham gia đàm phán và ký kết hai (02) Biên bản ghi nhớ (MOU) về hợp tác trong lĩnh vực cạnh tranh với Cơ quan chống độc quyền Liên bang Nga (FAS) năm 2010 và Ủy Ban Thương mại lãnh mạnh Nhật Bản (JFTC) năm 2013; 01 MOU với Cơ quan bảo vệ người tiêu dùng Hàn Quốc (Korea Consumer Agency – KCA) trong lĩnh vực bảo vệ người tiêu dùng.

Về hợp tác đa phương: Cục đã tham gia và trở thành thành viên của các tổ chức cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng trong và ngoài khu vực, cụ thể: (i) thành viên Nhóm Chuyên gia cạnh tranh (AEGC) từ năm 2007; (ii) thành viên Mạng lưới cạnh tranh toàn cầu (ICN) từ năm 2009; (iii) thành viên Ủy ban bảo vệ người tiêu dùng ASEAN (ACCP) từ năm 2007; (iv) thành viên Mạng lưới Bảo vệ người tiêu dùng quốc tế (ICPEN) từ năm 2011.

Ngoài ra, Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng còn tích cực tham gia hoạt động về cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng của một số tổ chức quốc tế như OECD, UNCTAD, APEC... và có hợp tác song phương với cơ quan cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng một số nước như Hoa Kỳ, Úc, Nhật Bản, Hàn Quốc....

Bên cạnh đó, Cục CT&BVNTD đã tham gia đàm phán và thực thi các nội dung chương cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng ở các Hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương mà Việt Nam đã tham gia (đã ký kết 12 Hiệp định và đang trong quá trình đàm phán 04 Hiệp định). Trong đó, 05 Hiệp định đã ký kết và 03 Hiệp định đang đàm phán có chương riêng về chính sách cạnh tranh và các điều khoản về bảo vệ người tiêu dùng.

4. Kết quả hoạt động của Hội đồng Cạnh tranh

4.1. Về xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh

Sau mười năm hình thành và phát triển, Hội đồng Cạnh tranh đã có những bước phát triển đáng kể về lực lượng và về hiệu quả công tác. Hội đồng Cạnh tranh đã giải quyết, xử lý 06 vụ việc hạn chế cạnh tranh. Hiện nay, Hội đồng Cạnh tranh đang tiếp tục triển khai xử lý 01 vụ việc hạn chế cạnh tranh liên quan đến việc Grap mua lại Uber.

Trong thời gian qua, Hội đồng Cạnh tranh đã giải quyết đúng hạn 100% số vụ việc vi phạm do Cục Quản lý cạnh tranh (nay là Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng) chuyển hồ sơ điều tra. Các vụ việc do Hội đồng Cạnh tranh tổ chức xử lý đối với gần 40 doanh nghiệp bị xử phạt tiền hoặc chịu phí xử lý vụ việc đều đã được thực thi đầy đủ. Kết quả giải quyết và tính chất của các vụ việc được xử lý đã khẳng định sự thành công của Hội đồng Cạnh tranh trong công tác xử lý các vụ việc cạnh tranh liên quan đến hành vi hạn chế cạnh tranh trên các phương diện sau:

Thứ nhất, các quyết định của Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh đã được ban hành đúng trình tự, thủ tục luật định. Các quyết định của Hội đồng xử lý đều đã qua các giai đoạn giải quyết khiếu nại tại Hội đồng Cạnh tranh, thậm chí có vụ việc đã được tòa án xét xử theo tố tụng hành chính, qua hai cấp xét xử đều tuyên giữ nguyên quyết định của Hội đồng Cạnh tranh. Kết quả giải quyết của hệ thống Tòa án đều thống nhất công nhận tính hợp pháp của các quyết định do Hội đồng Cạnh tranh và Hội đồng xử lý vụ việc ban hành. Điều này thể hiện những nỗ lực của Hội đồng Cạnh tranh trong việc thực thi nghiêm pháp luật cạnh tranh, đảm bảo quyền lợi chính đáng của tổ chức, cá nhân.

Thứ hai, việc giải quyết các vụ việc trên cho thấy quyết tâm đưa Luật Cạnh tranh đi vào cuộc sống. Trong các vụ việc được xét xử, có 02 vụ việc do cơ quan quản lý cạnh tranh tự phát hiện hành vi vi phạm, ra quyết định điều tra. Trong quá trình xử lý, sự phối hợp giữa các cơ quan thực thi pháp luật cũng

được tổ chức hợp lý trên tinh thần tôn trọng sự độc lập trong hoạt động nhưng vẫn đảm bảo hiệu quả của quá trình giải quyết vụ việc.

Thứ ba, với kết quả xử lý các vụ việc liên quan đến hành vi vi phạm hạn chế cạnh tranh của một số doanh nghiệp có vị thế độc quyền, thống lĩnh, doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có yếu tố nước ngoài... đã không chỉ điều chỉnh hành vi của các doanh nghiệp liên quan mà còn có tác động tích cực nhiều mặt đến cơ cấu thị trường và sự phát triển môi trường kinh doanh cạnh tranh lành mạnh, thể hiện sự nghiêm minh đối với các hành vi của các doanh nghiệp khác và bảo vệ cộng đồng doanh nghiệp nói chung.

4.2. Các hoạt động khác

Bên cạnh công tác xử lý các vụ việc hạn chế cạnh tranh, Hội đồng Cạnh tranh đã thực hiện nhiều hoạt động chuyên môn nghiệp vụ khác để góp phần vào việc thực thi nhiệm vụ được giao:

a) Tham gia công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Công tác xây dựng khuôn khổ pháp luật, đảm bảo các điều kiện hoạt động của Hội đồng Cạnh tranh:

- Xây dựng và trình Chính phủ ban hành Nghị định 07/2015/NĐ-CP ngày 16 tháng 01 năm 2015 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Hội đồng Cạnh tranh. Nghị định 07/2015/NĐ-CP đã xác lập tương đối rõ vị trí của Hội đồng Cạnh tranh trong bộ máy Nhà nước, đảm bảo cho việc thực thi chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng Cạnh tranh hiệu quả.

- Xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Hội đồng Cạnh tranh.

- Xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 35/2016/QĐ-TTg về chế độ bồi dưỡng đối với Thành viên Hội đồng Cạnh tranh và người tiền hành, người tham gia tổ tụng cạnh tranh thay thế Quyết định số 82/2010/QĐ-TTg

b) Hoạt động hợp tác quốc tế

Hội đồng Cạnh tranh đã tăng cường hợp tác, thiết lập mối quan hệ hợp tác với nhiều tổ chức có liên quan trên thế giới như OECD (Competition Law and Policy Committee) UNCTAD (Competition and Consumer Policies Branch), ICN... và cơ quan cạnh tranh của một số nước và vùng lãnh thổ như Pháp, Hoa Kỳ, Nhật Bản... Hoạt động hợp tác quốc tế đã góp phần nâng cao vị thế và hình ảnh của Hội đồng Cạnh tranh Việt nam trên trường quốc tế, tiến tới nâng cao nhận thức của cộng đồng doanh nghiệp trong nước và quốc tế về sự hiện diện và vai trò của Hội đồng Cạnh tranh trong việc thực thi pháp luật và chính sách cạnh tranh.

5. Về nguồn lực

Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng và Hội đồng cạnh tranh năm 2006 tới thời điểm này, công tác quản lý nhà nước về cạnh tranh đã đạt được những thành tích đáng kể: tham gia xây dựng trên 20 văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lý cạnh tranh, trên 10 văn bản liên quan đến lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; gia tăng số lượng các vụ việc cạnh tranh được điều tra, xử lý; nhận thức của cộng đồng doanh nghiệp, người dân và vai trò của Cơ quan cạnh tranh trong nền kinh tế vì thế cũng từng bước được cải thiện một cách đáng kể...

Tuy nhiên, nguồn nhân lực và ngân sách để thực thi cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng trong thời gian vừa qua tại Việt Nam còn rất hạn hẹp. Ví dụ, năm 2018 cả Cục CT&BVNTD và Hội đồng cạnh tranh được giao 58 biên chế công chức và ngân sách phục vụ hoạt động khoảng trên 10 tỷ đồng. Với xu thế ngày càng gia tăng cả về số lượng và mức độ phức tạp các hành vi vi phạm quyền và lợi ích chính đáng của người tiêu dùng và các hành vi phản cạnh tranh, cạnh tranh không lành mạnh trên thị trường không chỉ ở quy mô trên lãnh thổ Việt Nam mà còn chứa đựng các yếu tố xuyên biên giới, nguồn lực để đáp ứng nhu cầu của tình hình mới là rất lớn.

Tuy số lượng vụ việc điều tra hạn chế cạnh tranh và tập trung kinh tế trong thời gian qua còn khiêm tốn, với đặc thù và tính chất phức tạp của các vụ việc, ngân sách phục vụ nhiệm vụ điều tra chiếm tỉ trọng lớn trong tổng ngân sách cấp cho hoạt động chi chuyên môn. Ví dụ như, ngân sách phục vụ điều tra chính thức vụ việc Grab mua lại hoạt động kinh doanh của Uber tại thị trường Việt Nam tháng 5 năm 2018 vừa qua chiếm 27% tổng ngân sách chi chuyên môn Cục CT&BVNTD được cấp cho cả năm 2018.

Bên cạnh đó, kể từ khi được giao chức năng thanh tra chuyên ngành trong lĩnh vực cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng, Cục thường xuyên được phân công chủ trì hoặc tham dự các đoàn thanh kiểm tra đột xuất có quy mô lớn (vụ Khaisilk năm 2017, vụ Mumuso năm 2018,) bên cạnh các hoạt động thanh tra chuyên ngành theo kế hoạch hàng năm khác của Cục. Chi ngân sách cho hoạt động thanh kiểm tra năm 2017 chiếm hơn 20% tổng ngân sách chi chuyên môn.

Với nguồn lực có hạn về cả nhân sự và ngân sách, việc hợp nhất, tổ chức lại hai cơ quan cạnh tranh đặt ra nhiều thách thức phải giải quyết. Tuy nhiên, trên tinh thần thực hiện chủ trương Nghị quyết 18-NQ/TW hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Khóa XII ngày 25 tháng 10 năm 2017 về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, Bộ Công Thương đưa ra phương án, cách thức hợp nhất, tổ chức lại cơ quan cạnh tranh một cách khoa học, khắc phục những khó khăn, tồn tại của mô hình cơ quan cạnh tranh cũ, đảm bảo đáp ứng được nhu cầu thực tiễn.

III. KINH NGHIỆM, MÔ HÌNH CƠ QUAN CẠNH TRANH VÀ BẢO VỆ NGƯỜI TIÊU DÙNG CỦA CÁC NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

1. Mô hình cơ quan cạnh tranh và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Liên quan đến việc thực thi pháp luật cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng, trên thế giới hiện đang tồn tại hai mô hình:

(i) Một cơ quan thực thi song hành cả chức năng cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng như Úc, Hoa Kỳ.

(ii) Chức năng cạnh tranh và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng do hai (hoặc nhiều hơn hai) cơ quan độc lập thực thi như: Đức, Nhật Bản...

Chính sách cạnh tranh và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng có quan hệ chặt chẽ, cùng hướng tới xây dựng môi trường kinh doanh lành mạnh, bảo đảm quyền lợi người tiêu dùng. Trong đó, chính sách cạnh tranh tác động và điều chỉnh các hành vi của các doanh nghiệp nhằm tạo ra khung khổ cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng để các doanh nghiệp có thể cạnh tranh hiệu quả, bền vững, từ đó, mang lại nhiều lợi ích cho xã hội, cho nền kinh tế và cho người tiêu dùng. Ở khía cạnh ngược lại, chính sách bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, điều chỉnh mối quan hệ giữa doanh nghiệp và người tiêu dùng, một mặt góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc thực thi các quy định pháp luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, mặt khác, cũng tạo điều kiện để người tiêu dùng tham gia vào quá trình giám sát, đánh giá và lựa chọn các doanh nghiệp hoạt động hiệu quả trên thị trường. Việc lựa chọn thông minh của người tiêu dùng, ở bước đi tiếp theo, sẽ giữ lại cho thị trường những doanh nghiệp có sức cạnh tranh hiệu quả và bền vững, từ đó, tiếp tục tạo ra môi trường sản xuất, kinh doanh hiệu quả, cung cấp những hàng hóa, dịch vụ tốt cho người tiêu dùng.

Chính vì mối quan hệ mật thiết này, rất nhiều quốc gia vừa qua đã nhập chức năng bảo vệ người tiêu dùng vào cơ quan quản lý cạnh tranh như trường hợp của Hà Lan, Anh, Ai-len và đặc biệt là Xinh-ga-po (sáp nhập cơ quan cạnh tranh bảo vệ người tiêu dùng thành một cơ quan trong tháng 3 năm 2018). Hiện nay, một số nước như Phi-líp-pin, Nhật Bản... cũng đang xem xét báo cáo cấp có thẩm quyền (Nghị viện) về việc Ủy ban cạnh tranh sẽ thực thi đồng thời hai chức năng trên.

Bảng 1: Mô hình cơ quan thực thi hai nhiệm vụ về cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng một số nước

TT	Nước	Cơ quan cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng	Số lượng nhân viên
1	Hoa Kỳ	Ủy ban Thương mại Liên bang (US Federal Trade Commission) * Có chức năng quản lý bán hàng đa cấp	1.110

2	Úc	Ủy ban Cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng (Australian Competition and Consumer Commission)	813
3	Xinh-ga-po	Ủy ban Cạnh tranh và Người tiêu dùng Xinh-ga-po (Singapore Competition and Consumer Commission)	75
4	Anh	Cơ quan cạnh tranh và thị trường (Competition and Markets Authority)	580
5	Đan Mạch	Cơ quan cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng (Competition and Consumer Authority)	250
6	Ba Lan	Cơ quan cạnh tranh và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (Office for Competition and Consumer protection)	498
7	Phản Lan	Cơ quan Cạnh tranh và Người tiêu dùng (Competition and Consumer Authority)	125
8	Ai-len	Ủy ban Cạnh tranh và Bảo vệ Quyền lợi Người tiêu dùng Ailen (Competition and Consumer Protection Commission)	104
9	Hà Lan	Cơ quan Tiêu dùng và Thị trường (Consumer and Markets Authority)	574
10	Hàn Quốc	Ủy ban thương mại lành mạnh Hàn Quốc (Korean Fair Trade Commission)	532
11	Ca-na-đa	Cục Cạnh tranh (The Competition Bureau) * Có chức năng quản lý hoạt động bán hàng đa cấp * Ngoài chức năng về cạnh tranh, Cục Cạnh tranh thực hiện chức năng liên quan tới một số hành vi vi phạm quyền lợi người tiêu dùng. Bên cạnh đó, cũng tồn tại Văn phòng Người tiêu dùng (Office of Consumer Affairs) với 15 người	435

Nguồn: Tổng hợp từ các Báo cáo thường niên cơ quan cạnh tranh các nước, 2017

Bên cạnh đó, theo kinh nghiệm quốc tế, hình thức bán hàng theo phương thức đa cấp là một loại của hình thức bán hàng trực tiếp thuộc sự điều chỉnh của hệ thống pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng. Do đó, các nước trên thế giới đều giao chức năng quản lý về hoạt động theo phương thức đa cấp thường giao Cơ quan bảo vệ người tiêu dùng.

Như vậy, từ các phân tích ở trên có thể thấy việc giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp cho Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia là hoàn toàn phù hợp với kinh nghiệm quốc tế và đảm bảo tính thống nhất, hiệu quả, hiệu lực trong công tác quản lý.

2. Vị trí, cơ cấu tổ chức và nhân sự của các Cơ quan cạnh tranh trên thế giới

2.1. Các yêu cầu đối với một cơ quan cạnh tranh hiệu quả

Qua tìm hiểu kinh nghiệm quốc tế, các nước phát triển trên thế giới coi cạnh tranh có vai trò vô cùng quan trọng, nó được coi là động lực của sự phát triển không chỉ của mỗi cá nhân, mỗi doanh nghiệp mà cả nền kinh tế nói chung. Do đó, để xây dựng một cơ quan cạnh tranh hiệu quả thì cần phải đáp ứng tối thiểu một số yêu cầu sau:

a) Yêu cầu về vị thế cao trong bộ máy tổ chức nhà nước

Qua thực tế nghiên cứu các mô hình cơ quan cạnh tranh các nước, các cơ quan cạnh tranh đều là Cơ quan đặc thù, đặc biệt quan trọng trong bộ máy tổ chức nhà nước. Các cơ quan cạnh tranh mang tính "lưỡng tính" hay bản chất là "hành chính bán tư pháp". Điều này có nghĩa là cơ quan cạnh tranh vừa là cơ quan hành chính, chịu trách nhiệm thực thi các chính sách, pháp luật theo chỉ đạo của Chính phủ, vừa là cơ quan hoạt động mang tính tài phán khi có quyền ra quyết định điều tra, xử phạt và đưa ra các biện pháp chế tài đối với các bên có hành vi vi phạm pháp luật. Cách tiếp cận này cũng gợi mở ra một tư duy vượt khỏi cách tiếp cận truyền thống về phương pháp tổ chức bộ máy nhà nước phải được chia theo lập pháp, hành pháp và tư pháp. Bên cạnh đó, sự kết hợp hai đặc tính "hành chính" và "tư pháp" là yếu tố đảm bảo cho cơ quan cạnh tranh thực hiện đầy đủ các chức năng, nhiệm vụ của mình.

Ví dụ rõ nét nhất về tính lưỡng tính của cơ quan cạnh tranh được thể hiện ở chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban thương mại lành mạnh của Nhật Bản. Căn cứ Luật của Nhật Bản, có thể chia chức năng của Ủy ban này làm hai loại: chức năng hành chính và chức năng tư pháp. Chức năng hành chính bao gồm: (i) ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành Luật chống độc quyền; (ii) thực hiện phối hợp với các ngành khác trong việc soạn thảo luật và chính sách ngành; (iii) hợp tác quốc tế về cạnh tranh và chống độc quyền. Về thẩm quyền tư pháp, khi xử lý vụ việc vi phạm Luật chống độc quyền, Ủy ban có thể thi hành Luật đối với vụ việc hoàn toàn dựa vào các điều khoản và cách hiểu như tòa án.

Chính vì vậy, với chức năng hành chính bán tư pháp, để đảm bảo tính công bằng trong việc xử lý các vụ việc, đảm bảo công bằng trong tổ tụng cạnh tranh, vì mục tiêu bảo vệ trật tự công cộng, cạnh tranh lành mạnh trên thị trường, cơ quan cạnh tranh cần phải có vị trí cao trong bộ máy nhà nước, có thẩm quyền quyết định các vụ việc vi phạm pháp luật cạnh tranh mà không chịu chi phối hay can thiệp bởi các cơ quan khác (lập pháp, hành pháp, tư pháp) và sử dụng những quyền hạn được quy định theo Luật để yêu cầu sự phối hợp, hỗ trợ của các cơ quan có liên quan.

Một số nước như Ý, Hung-ga-ry, Cơ quan cạnh tranh có vị trí rất quan trọng, độc lập và trực thuộc Quốc hội. Các nước như Đức, Hoa Kỳ, Liên bang Nga, Nhật Bản, Úc, Mê-xi-cô, v.v có cơ quan cạnh tranh trực tiếp trực thuộc Chính phủ. Một số cơ quan cạnh tranh khác lại được tổ chức như một Bộ hay ngang Bộ, độc lập với các bộ ngành khác. Một số trường hợp khác như Ca-na-đa, Anh, Pháp, Bỉ, Trung Quốc, ... mặc dù đặt trong một bộ ngành nào đó nhưng lại duy trì một chế độ độc lập rất cao trong hoạt động. Các cơ quan này chỉ bị phụ thuộc về mặt hành chính.

Theo nghiên cứu của UNCTAD (2001) về "*Nền tảng xây dựng cơ quan cạnh tranh hiệu quả*", một số biện pháp nhằm đảm bảo sự vị thế của cơ quan cạnh tranh gồm:

(i) Trao cơ quan cạnh tranh quyền hạn pháp lý riêng biệt, tự quyết về các công việc phát hiện, điều tra, xử lý trong quá trình thực thi pháp luật cạnh tranh;

(ii) Quy định tiêu chuẩn chuyên môn đối với các vị trí được bổ nhiệm trong tổ chức cơ quan cạnh tranh;

(iii) Có sự tham gia đại diện về hành pháp và lập pháp của Chính phủ trong quá trình bổ nhiệm lãnh đạo cơ quan cạnh tranh;

(iv) Cần có quy định về việc bổ nhiệm người đứng đầu và các thành viên lãnh đạo theo thời hạn nhất định;

(v) Cung cấp đầy đủ, ổn định nguồn tài chính cho cơ quan cạnh tranh; các phí do cơ quan cạnh tranh thu được nên được sử dụng để chi trả cho quá trình hoạt động của cơ quan cạnh tranh, tránh trường hợp có sự can thiệp về chính trị thông qua việc cung cấp ngân sách hoạt động.

b) Yêu cầu về nguồn lực

**Yêu cầu về nguồn lực tài chính*

- Tại hầu hết các nước, kinh phí hoạt động cho cơ quan cạnh tranh đều lấy từ ngân sách nhà nước. Ở một số nước, khoản ngân sách này được quy định trong pháp luật cạnh tranh. Chẳng hạn, Luật chống độc quyền của Ý quy định: cơ quan chống độc quyền được cấp ngân sách từ Chính phủ Trung ương thông qua việc phân bổ ngân sách hàng năm. Trong phạm vi ngân sách này, cơ quan có trách nhiệm quản lý chi phí điều hành và hoạt động. Cơ quan chống độc quyền kết thúc năm tài khoá của mình vào ngày 30/4 của năm tiếp theo, và phải đệ trình báo cáo lên Cơ quan kiểm toán.

- Ngân sách dành cho cơ quan cạnh tranh của các nước đang ngày càng được tăng lên do tính chất của công việc. Cùng với sự phát triển của nền kinh tế thì thị trường cũng ngày càng được mở rộng, hành vi vi phạm của các chủ thể kinh doanh ngày càng trở nên tinh vi và phức tạp hơn. Lượng công việc cho các

cơ quan cạnh tranh cũng đang ngày càng tăng dần lên. Hầu hết các nước đều ý thức được điều này và đã có sự ưu tiên nhiều hơn đối với công tác quản lý cạnh tranh.

**Yêu cầu về nguồn nhân lực*

- Kinh nghiệm các nước cho thấy người đứng đầu (Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh, Chủ tịch và thành viên Hội đồng Cạnh tranh) được bổ nhiệm bởi những người đứng đầu Chính phủ hoặc Quốc hội. Điều này nhằm đảm bảo tính chất quan trọng và vị thế của cơ quan cạnh tranh trong quá trình hoạt động. Tiêu chuẩn của các cán bộ cơ quan cạnh tranh (bao gồm cả các điều tra viên cạnh tranh) cần phải đạt được trình độ chuyên môn nhất định, có học vấn cao, có kinh nghiệm và kiến thức thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau.

- Trên thực tế, các nguồn lực hoạt động của các cơ quan cạnh tranh ngày càng tăng lên nhanh chóng. Điều này càng cho thấy được vai trò quan trọng và sự ưu tiên của các nước trong việc tăng cường phát triển cơ quan cạnh tranh.

2.2. Vị trí, cơ cấu tổ chức nhân sự của các Cơ quan cạnh tranh trên thế giới

Căn cứ các yêu cầu như đã phân tích ở trên, các nước phát triển trên thế giới đều coi Cơ quan cạnh tranh là một cơ quan đặc thù, có vị trí đặc biệt quan trọng trong bộ máy tổ chức nhà nước, cụ thể:

a) Về vị trí của cơ quan cạnh tranh

Theo kinh nghiệm quốc tế, dù tổ chức theo mô hình nào thì yếu tố quan trọng tiên quyết đó là để đảm bảo tính vị thế cao của cơ quan cạnh tranh. Hiện nay, trên thế giới có xu hướng rằng cơ quan cạnh tranh ngày càng độc lập và ít chịu sự kiểm soát của các Bộ/ ngành.

Theo một báo cáo nghiên cứu khác thực hiện thống kê số liệu và thông tin của 150 cơ quan cạnh tranh trên toàn thế giới², 1/3 số cơ quan cạnh tranh trên thế giới (cụ thể là 47 cơ quan, chiếm 31%) thuộc Chính phủ, gồm các nước như Ấn Độ, Ac-hen-ti-na, Đài Loan, Đức, Hàn Quốc, Liên Bang Nga, Úc, Vê-nê-zuê-la, v.v. Gần một nửa số cơ quan cạnh tranh (cụ thể là 63 cơ quan, tương đương với 42% tổng số) trên thế giới là các cơ quan thuộc các Bộ/ Ngành, như Cục các ten Liên Bang Đức thuộc Bộ Kinh tế và Năng lượng Liên Bang Đức, Ủy ban Cạnh tranh Hy Lạp thuộc Bộ Kinh tế, Cạnh tranh và Vận tải biển, Ban Cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng Lào thuộc Bộ Công Thương, Ủy ban Cạnh tranh Nam Phi thuộc Bộ Công Thương, v.v.

Chỉ có số rất ít cơ quan cạnh tranh (7 cơ quan, chiếm tỷ lệ 5%) thuộc Quốc hội gồm một số nước Bul-ga-ria, Cro-ti-a, Hung-ra-ry, Albania, Kosovo.

² Tính đến tháng 04/2017, theo số liệu từ trang thông tin điện tử Mạng lưới cạnh tranh thế giới (ICN)

Còn lại 22% (33 cơ quan) số cơ quan cạnh tranh được tổ chức theo mô hình khác và là cơ quan độc lập như Ủy ban Quốc gia về bảo vệ cạnh tranh Armenia, Ủy ban Nhà nước về cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng, Tòa Cạnh tranh Ca-na-đa, Tòa án bảo vệ cạnh tranh tự do Chi-lê, Ủy ban Cạnh tranh cộng đồng Caribê, Ủy ban thúc đẩy cạnh tranh Costa Rica.

Bảng 2: Số liệu thống kê vị trí pháp lý của cơ quan cạnh tranh các nước

STT	Số lượng	Tỷ lệ
Số cơ quan cạnh tranh thuộc Quốc hội	07	5%
Số cơ quan cạnh tranh thuộc Chính phủ	47	31%
Số cơ quan cạnh tranh thuộc các Bộ/ Ngành	63	42%
Khác (Tòa án)	33	22%

Nguồn: Số liệu thống kê từ website Mạng lưới cạnh tranh thế giới (ICN, 2017)

Dựa trên kết quả nghiên cứu về vị trí của các cơ quan cạnh tranh, các cơ quan cạnh tranh thuộc Chính phủ hoạt động hiệu quả hơn, giúp đảm bảo và thúc đẩy việc tập trung chuyên môn, tính công chính, minh bạch và khả năng chịu trách nhiệm giải trình của cơ quan này. Tự chủ về quá trình tuyển chọn, bổ nhiệm cũng như đào tạo nhân sự, tự chủ về mặt ngân sách hoạt động đảm bảo cho cơ quan cạnh tranh có thực quyền cao hơn. Đây là kinh nghiệm từ nhiều quốc gia có cơ quan cạnh tranh hoạt động rất hiệu quả như Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Ca-na-đa, Úc, v.v. nơi mà cơ quan quản lý cạnh tranh đều có vị trí độc lập và quyền tự chủ.

Bên cạnh đó, cơ quan cạnh tranh các nước thuộc Chính phủ thì người đứng đầu cơ quan cạnh tranh và các thành viên Hội đồng cạnh tranh đều do Thủ tướng hoặc Tổng thống ra quyết định bổ nhiệm hoặc miễn nhiệm. Trong tổng số 150 cơ quan cạnh tranh được khảo sát, chỉ có 33 cơ quan cạnh tranh có người đứng đầu được bổ nhiệm bởi Bộ trưởng. Do đó, cho dù các cơ quan cạnh tranh thuộc Bộ/ Ngành, nhưng người đứng đầu chịu trách nhiệm của cơ quan cạnh tranh vẫn do Chính phủ ra quyết định bổ nhiệm, nhằm đảm bảo tính độc lập cho cơ quan cạnh tranh trong quá trình thực thi luật.

b) Về chức năng và tổ chức của cơ quan cạnh tranh

Như đã đề cập ở trên, do mối quan hệ mật thiết giữa chính sách cạnh tranh và chính sách bảo vệ người tiêu dùng, một số cơ quan cạnh tranh các nước đồng thời là cơ quan thực thi pháp luật và chính sách bảo vệ người tiêu dùng như Bảng 1.

Theo đó, để đảm bảo tính hiệu quả trong thực thi pháp luật về cạnh tranh và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, các nước tiên tiến trên thế giới thường tổ

chức bộ máy gồm Lãnh đạo Cơ quan, Ủy ban các vụ việc cạnh tranh và các Cục, Vụ trực thuộc cơ quan cạnh tranh. Các Cục, Vụ có tính độc lập tương đối trong việc điều tra và thực thi pháp luật cạnh tranh và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

Ví dụ như Cơ quan chống độc quyền Ý có một Chủ tịch và bốn thành viên được chỉ định bởi Chủ tịch Hạ viện và Chủ tịch Thượng viện. Cơ quan chống độc quyền có thể thuê tới 220 người, cả nhân viên trong biên chế và hợp đồng có thời hạn.

Ủy ban Thương mại lãnh mạng Hoa kỳ hoạt động dưới sự chỉ đạo của 5 Ủy viên có nhiệm kỳ 7 năm, được bổ nhiệm bởi Tổng thống và được phê chuẩn bởi Thượng nghị viện. Tổng thống chỉ định một Ủy viên đảm trách chức vụ Chủ tịch.

Bảng thống kê sau đây cho thấy số lượng nhân viên tại một số cơ quan cạnh tranh các nước trên thế giới:

Bảng 3: Thống kê số lượng cán bộ cơ quan cạnh tranh một số nước

STT	Cơ quan cạnh tranh	Số lượng nhân viên
1	Ủy ban Thương mại Liên bang Hoa Kỳ	1110
2	Ủy ban thương mại lãnh mạng Nhật Bản	779
3	Ủy ban thương mại lãnh mạng Đài Loan	222
4	Ủy ban Cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng Úc	813
5	Cục Cạnh tranh Ca-na-đa	435
6	Cơ quan Cạnh tranh Pháp	200
7	Ủy ban Cạnh tranh Thụy Sĩ	76
8	Ủy ban Cạnh tranh Xinh-ga-po	90

Nguồn: Tổng hợp từ các Báo cáo thường niên cơ quan cạnh tranh các nước, 2017

IV. ĐỀ XUẤT LOẠI HÌNH TỔ CHỨC CỦA ỦY BAN CẠNH TRANH QUỐC GIA

1. Đặc thù của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia (là cơ quan bán tư pháp)

Điều 46 của Luật Cạnh tranh 2018: “Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia là cơ quan thuộc Bộ Công Thương...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; kiểm soát tập trung kinh tế; quyết định việc 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 các nhiệm vụ khác theo quy định của Luật này và quy định của luật khác có liên quan....”

Với quy định như trên, Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia là một cơ quan hành chính bán tư pháp, đây là một mô hình cơ quan đặc biệt, duy nhất trong hệ thống cơ quan hành pháp của Việt Nam hiện nay cùng lúc thực hiện cả chức năng quản lý nhà nước và chức năng tổ tụng, tài phán. Cụ thể như sau:

1.1. Chức năng quản lý nhà nước

Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia có chức năng tham mưu Bộ trưởng Bộ Công Thương xây dựng, triển khai chính sách, định hướng về cạnh tranh trong tổng thể chính sách kinh tế-xã hội.

Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về cạnh tranh, cụ thể như sau:

- Chủ trì hoặc tham gia xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về cạnh tranh; tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về cạnh tranh; tuyên truyền, phổ biến pháp luật, hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ về cạnh tranh;

- Thẩm định hồ sơ việc tập trung kinh tế và quyết định việc tập trung kinh tế;

- Thụ lý hồ sơ đề nghị hưởng miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm và quyết định hưởng miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm; bãi bỏ quyết định hưởng miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm;

- Xây dựng và quản lý hệ thống thông tin về doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường, các doanh nghiệp độc quyền làm cơ sở cho việc quản lý ngành và đề xuất chính sách quản lý ngành, lĩnh vực cạnh tranh;

- Thực hiện giải quyết các thủ tục hành chính trong lĩnh vực cạnh tranh;

- Thực hiện nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm hành chính theo thẩm quyền được giao;

- Thực hiện hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực cạnh tranh...

1.2. Chức năng tổ tụng cạnh tranh (tài phán)

Luật Cạnh tranh 2018 đã quy định cụ thể hoạt động tổ tụng cạnh tranh, trong đó, quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, cách thức tổ chức làm việc của các cơ quan tiến hành tổ tụng cạnh tranh: (i) Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia (ii)

Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh (iii) Hội đồng giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh; (iv) Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh.

Để tiến hành hoạt động tố tụng cạnh tranh, Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia được quy định có các thành viên Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia: các thành viên này thực hiện nhiệm vụ tham gia Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh, Hội đồng giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh; số lượng thành viên tối đa là 15 người do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng Bộ Công Thương... (Điều 48 Luật Cạnh tranh 2018).

Bên cạnh đó, Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia được thành lập Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh có chức năng tổ chức điều tra các hành vi vi phạm theo quy định. Hoạt động điều tra chỉ được giao cho các "Điều tra viên" tiến hành, thực hiện.

Mặc dù, Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia là đơn vị trực thuộc Bộ Công Thương, tuy nhiên, thực hiện chức năng tố tụng, tài phán, Luật Cạnh tranh 2018 đã quy định và trao quyền cho Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia (cụ thể là Chủ tịch Ủy ban, Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh và Hội đồng giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh) thực hiện một cách **độc lập**, cụ thể như sau:

- Tính độc lập của Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh trong tố tụng cạnh tranh:

+ Thủ trưởng Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh khi tiến hành điều tra vụ việc cạnh tranh có quyền: Quyết định điều tra vụ việc cạnh tranh trên cơ sở chấp thuận của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, Quyết định phân công điều tra viên vụ việc cạnh tranh; Quyết định thay đổi điều tra viên; Quyết định trưng cầu giám định; Quyết định triệu tập người làm chứng; Quyết định gia hạn điều tra...

+ Thủ trưởng Cơ quan điều tra có quyền: yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp tài liệu, thông tin, đồ vật và giải trình liên quan đến nội dung vụ việc...; kiến nghị Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia yêu cầu cơ quan có thẩm quyền áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính trong quá trình điều tra...

- Tính độc lập của Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh trong tố tụng cạnh tranh:

Khoản 1 Điều 60 Luật Cạnh tranh 2018 quy định " Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh do Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia quyết định thành lập... *Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.*"

Bên cạnh đó, Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh hoạt động theo nguyên tắc *“nguyên tắc tập thể, quyết định theo đa số”* (Khoản 3 Điều 60 Luật Cạnh tranh 2018).

Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh độc lập trong: Quyết định mở phiên điều trần; triệu tập người tham gia phiên điều trần; triệu tập người làm chứng theo yêu cầu của các bên; Quyết định trưng cầu giám định; Quyết định đình chỉ giải quyết vụ việc hạn chế cạnh tranh; Quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh...

- Tính độc lập của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia trong tổ tụng cạnh tranh:

+ Quyết định thành lập Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh; Quyết định thành lập Hội đồng giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh và đồng thời là Chủ tịch Hội đồng.

+ Giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc vi phạm quy định về tập trung kinh tế hoặc cạnh tranh không lành mạnh.

+ Quyết định xử lý vụ việc vi phạm quy định về tập trung kinh tế.

+ Quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh không lành mạnh...

Với quy định như vậy, để đảm bảo tính độc lập trong việc thực hiện hoạt động tổ tụng cạnh tranh, Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia và Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh cần có vị trí mô hình tổ chức tương xứng, đảm bảo cơ chế tổ chức, vận hành tương thích hướng tới hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước và hoạt động tổ tụng cạnh tranh.

2. Đề xuất xây dựng mô hình Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia tương đương Tổng Cục

Căn cứ Điều 22 Nghị định số 123/2016/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01 tháng 9 năm 2016 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia **đáp ứng đầy đủ cả 03 (ba) tiêu chí** mô hình tương đương Tổng cục trực thuộc Bộ cụ thể như sau:

(1) Tiêu chí thứ nhất: Có đối tượng quản lý nhà nước về chuyên ngành, lĩnh vực lớn, phức tạp, quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội

Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia cùng lúc triển khai thực thi 02 luật chuyên ngành: Luật Cạnh tranh, Luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và văn bản quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp.

Do đó, đối tượng quản lý, áp dụng của các luật nêu trên rất rộng: doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, doanh nghiệp hoạt động trong các ngành, lĩnh vực thuộc độc quyền nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập

và doanh nghiệp nước ngoài hoạt động tại Việt Nam; hiệp hội ngành, nghề hoạt động tại Việt Nam; người tiêu dùng, tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ, tổ chức cá nhân có liên quan đến hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng...

Lĩnh vực quản lý về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp là lĩnh vực lớn, phức tạp và quan trọng với phát triển kinh tế-xã hội, cụ thể:

Vai trò của chính sách cạnh tranh được ghi nhận, chỉ đạo trong nhiều văn bản của Đảng, nhà nước:

Báo cáo Đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2016-2020 trong Văn kiện Đại hội XII của Đảng nêu định hướng phát triển kinh tế - xã hội:

“...1. Tiếp tục đổi mới và sáng tạo trong lãnh đạo, quản lý phát triển kinh tế - xã hội. Tập trung hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Xây dựng nền kinh tế thị trường hiện đại, hội nhập quốc tế, có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, vận hành đầy đủ, đồng bộ, hiệu quả theo quy luật kinh tế thị trường, ***cạnh tranh bình đẳng, minh bạch...***”

Tại báo cáo Chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng trong Văn kiện Đại hội XII của Đảng xác định nhiệm vụ tổng quát:

“... Phát triển kinh tế tri thức, nâng cao trình độ khoa học, công nghệ của các ngành, lĩnh vực; nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, ***sức cạnh tranh của nền kinh tế***; xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ...”

Định hướng, chỉ đạo với công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được ghi nhận:

Ngày 22 tháng 01 năm 2019, Ban Bí thư Trung ương Đảng đã ban hành Chỉ thị số 30-CT/TW về việc tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và trách nhiệm quản lý của Nhà nước đối với công tác bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng. Trong Chỉ thị nêu trên, Ban Bí thư chỉ ra nhiều yếu kém, hạn chế của công tác này trong thời gian qua và có nhiều yêu cầu cụ thể trong việc tăng cường “*trách nhiệm quản lý của Nhà nước*”, trong đó có việc hoàn thiện hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng như:

- Hoàn thiện cơ chế, chính sách huy động các nguồn lực, ***nâng cao năng lực thực thi của các cơ quan quản lý nhà nước*** và các hội bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

- *Kiến toàn hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng từ Trung ương đến địa phương phù hợp với tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Khắc phục ngay "khoảng trống" trong quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng ở tất cả các cấp, các ngành, các địa phương.*

(2) Tiêu chí thứ hai: chuyên ngành, lĩnh vực quản lý tập trung, thống nhất ở Trung ương

Với những chế định cụ thể của Luật Cạnh tranh 2004 hay Luật Cạnh tranh 2018 thì *cơ bản các hoạt động quản lý nhà nước* trong lĩnh vực cạnh tranh thực hiện tập trung, thống nhất ở Trung ương.

Đặc biệt những nhiệm vụ quản lý nhà nước mang tính chất chuyên ngành như việc: thẩm định, quyết định hưởng miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm; thẩm định, quyết định về việc tập trung kinh tế; kiểm soát doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền nhà nước... được giao cho Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia thực hiện.

Bên cạnh đó, việc thực thi tổ tụng cạnh tranh cũng được giao cho Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia tổ chức, triển khai, thực hiện theo quy định của pháp luật.

(3) Tiêu chí thứ ba: được phân cấp, ủy quyền của Bộ trưởng để quyết định các vấn đề thuộc phạm vi quản lý nhà nước

Khoản 2 Điều 46 Luật Cạnh tranh 2018 quy định " 2. Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

a) Tham mưu giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về cạnh tranh..."

Điều 34 của Nghị định số 99/2011/NĐ-CP ngày 27 tháng 10 năm 2011 của Chính phủ Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng: "*Bộ Công Thương là cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng ở trung ương. Cục Quản lý cạnh tranh là cơ quan giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.*"

Điều 54 của Nghị định 40/2018/NĐ-CP ngày 12 tháng 3 năm 2018 của Chính phủ về quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp: "*Bộ Công Thương chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động bán hàng đa cấp trong phạm vi cả nước.*"

Từ phân tích ở trên, nhằm đảm bảo ổn định công tác điều hành quản lý trong cả 03 lĩnh vực cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và quản lý

hoạt động bán hàng đa cấp, đồng thời đảm bảo thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước tại Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, Bộ Công Thương thống nhất giao Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước trên cả 03 lĩnh vực nêu trên.

Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ được giao; đánh giá vai trò, tác động của hoạt động quản lý nhà nước về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp đối với đời sống kinh tế, xã hội;

Bên cạnh đó, đánh giá tính chất đặc thù của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia với vai trò là cơ quan hành chính bán tư pháp;

Bộ Công Thương đã cân nhắc tới các yếu tố, điều kiện để đề xuất xây dựng mô hình Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia có vị thế, địa vị pháp lý xứng tầm nhằm thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao. Trên cơ sở hợp nhất, tổ chức lại mô hình 02 cơ quan cạnh tranh: Cục Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng và Hội đồng Cạnh tranh (gồm Văn phòng Hội đồng Cạnh tranh – tương đương cấp Vụ), Bộ Công Thương đề xuất thành lập Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia *tương đương Tổng cục*, cơ cấu bên trong gồm: Văn phòng, Cục, Vụ và các bộ phận chức năng khác theo quy định.

V. MỤC TIÊU, CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ CỦA ỦY BAN CẠNH TRANH QUỐC GIA

1. Mục tiêu

Thành lập Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia (Ủy ban) hướng tới những mục tiêu sau:

- Hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và bán hàng đa cấp để phù hợp với bối cảnh kinh tế Việt Nam và quốc tế; đảm bảo mối quan hệ chặt chẽ và tác động qua lại giữa cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng.

- Tăng cường năng lực để thực thi hiệu quả Luật Cạnh tranh 2018; Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng 2010 và các văn bản liên quan đến quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp trên cơ sở hợp nhất, tổ chức lại các cơ quan cạnh tranh hiện nay gồm Hội đồng cạnh tranh và Cơ quan quản lý cạnh tranh (Cục CT&BVNTD).

Ngoài ra, Ủy ban cần đảm bảo đáp ứng các yêu cầu sau:

- Tuân thủ các quan điểm, Nghị quyết của Đảng, pháp luật của Nhà nước về tổ chức Bộ máy, trên cơ sở hiện trạng, khắc phục những hạn chế của mô hình cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh hiện nay, Ủy ban cần đảm bảo đầy đủ

các yếu tố (i) tính độc lập; (ii) tính minh bạch; (iii) yêu cầu về nguồn lực (tài chính và nhân sự); và (iv) yêu cầu về quyền hạn, chức năng, nhiệm vụ.

Trong đó, yếu tố độc lập của Ủy ban là rất quan trọng và mang tính tiên quyết để đảm bảo tính hiệu quả của một cơ quan cạnh tranh. Yếu tố độc lập của cơ quan cạnh tranh bao gồm độc lập trong tổ chức và độc lập hoạt động: Độc lập trong tổ chức đòi hỏi Ủy ban phải được thiết kế theo một mô hình phù hợp nhằm hạn chế tối đa sự can thiệp hoặc những tác động chi phối không mong muốn đến quá trình ra quyết định trong các vụ việc cạnh tranh. Ủy ban phải được thành lập bằng các quy định độc lập trong hoạt động đòi hỏi hoạt động tổ tụng của cơ quan cạnh tranh, từ việc phát hiện, tiếp nhận thông tin, khiếu nại đến việc tổ chức điều tra, ra quyết định xử lý, xử phạt, phải được luật hóa một cách phù hợp và thống nhất để đảm bảo cho cơ quan cạnh tranh hoạt động theo đúng nguyên tắc độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

- Thống nhất vai trò điều tra và xử lý để khắc phục được một trong những điểm yếu lớn nhất của mô hình hai cơ quan như Việt Nam hiện nay: Các thành viên của các cơ quan xử lý không theo sát được quá trình điều tra vụ việc. Do đó, chỉ dựa vào các báo cáo điều tra cuối cùng của các điều tra viên, họ sẽ khó đưa ra được các quyết định chính xác về hành vi vi phạm.

- Kế thừa hợp lý về tổ chức, điều kiện cơ sở vật chất, nhân lực của Cục CT&BVNTD (Bộ Công Thương) và Hội đồng Cạnh tranh hiện nay và cần có xây dựng định hướng phát triển cụ thể trong tương lai ngay sau khi thành lập.

- Việc quy định chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban phải bao quát đầy đủ các nhiệm vụ quản lý nhà nước và nhiệm vụ hoạt động sự nghiệp về quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp, cạnh tranh, bảo vệ người tiêu dùng, không trùng lặp chồng lấn với các đơn vị khác thuộc Chính phủ;

- Xây dựng bộ máy tổ chức tinh gọn, đồng bộ, hợp lý, đảm bảo thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền được giao.

2. Nguyên tắc

Thành lập Ủy ban trực thuộc Bộ Công Thương có chức năng, nhiệm vụ thực thi đồng thời ba lĩnh vực cạnh tranh, hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp và bảo vệ người tiêu dùng trên cơ sở hợp nhất và tổ chức lại hệ thống tổ chức hiện có dựa trên các nguyên tắc như sau:

- Đảm bảo chỉ đạo, điều hành tập trung, thống nhất trong việc thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về quản lý cạnh tranh, hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp và bảo vệ người tiêu dùng, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của tổ chức và công tác quản lý, đồng thời phù hợp với Chương trình cải cách hành chính của Chính phủ.

- Thành lập Ủy ban phải đáp ứng các nguyên tắc: tổ chức bộ máy tinh gọn, hạn chế phát triển các đầu mối ở các Bộ, ngành và địa phương, xác định số lượng biên chế phù hợp theo yêu cầu công việc; kế thừa, phát triển tổ chức của Hội đồng cạnh tranh, Cục CT&BVNTD trên cơ sở huy động toàn bộ nguồn nhân lực của hai cơ quan này, đảm bảo không tăng các vị trí việc làm, đảm bảo ổn định và tránh xáo trộn về tổ chức.

- Đảm bảo địa vị pháp lý của Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh, kế thừa quy định tại Nghị định số 07/2015/NĐ-CP ngày 16 tháng 1 năm 2015 quy định chức năng nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Hội đồng cạnh tranh.

- Cơ quan điều tra thuộc Ủy ban có đầy đủ thẩm quyền và địa vị pháp lý để thực hiện chức năng điều tra theo quy định của pháp luật cạnh tranh.

- Đảm bảo tính đặc thù của cơ quan cạnh tranh là cơ quan bán tư pháp (điều tra và xử lý vụ việc cạnh tranh) nhưng vẫn thực hiện một số chức năng quản lý nhà nước để đảm bảo việc can thiệp tới lợi ích kinh tế quốc gia thông qua việc tham vấn với các cơ quan quản lý chuyên ngành trong các lĩnh vực của nền kinh tế.

- Hình thành một đầu mối tập trung, đủ năng lực tổng hợp, chỉ đạo thống nhất và phối hợp chặt chẽ, kịp thời giữa các Bộ, ngành, địa phương trong việc thực hiện hoạt động thực thi pháp luật cạnh tranh, quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp và bảo vệ người tiêu dùng đáp ứng yêu cầu trong tình hình mới.

3. Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn

3.1. Chức năng

Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia là tổ chức tương đương Tổng cục trực thuộc Bộ Công Thương, có chức năng tham mưu giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương thực hiện quản lý nhà nước và tổ chức thực thi pháp luật trong lĩnh vực cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và quản lý hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp; thực hiện chức năng của cơ quan tiến hành tố tụng cạnh tranh theo quy định của pháp luật.

3.2. Nhiệm vụ, quyền hạn

Ủy ban thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, bán hàng đa cấp và các nhiệm vụ, cụ thể sau đây:

1. Tham mưu, xây dựng và trình Bộ trưởng Bộ Công Thương ban hành hoặc trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp.

2. Tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật sau khi được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, ban hành; phát hiện và kiến nghị cơ quan có liên quan giải quyết theo thẩm quyền về những văn bản đã ban hành có nội dung không phù hợp với quy định của pháp luật về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp.

3. Ban hành theo thẩm quyền các văn bản hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp theo quy định của pháp luật.

4. Về cạnh tranh

a) Thụ lý, thẩm định hồ sơ đề nghị hưởng miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm theo các quy định của pháp luật; đánh giá tác động hoặc khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể của thỏa thuận hạn chế cạnh tranh; ra quyết định về việc hưởng miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm theo quy định của pháp luật;

b) Thụ lý, thẩm định hồ sơ thông báo tập trung kinh tế; đánh giá tác động hoặc khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể của việc tập trung kinh tế; đánh giá tác động tích cực của việc tập trung kinh tế; ra quyết định về tập trung kinh tế theo quy định của pháp luật;

c) Xây dựng, quản lý hệ thống thông tin về các doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường, các doanh nghiệp độc quyền.

5. Về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

a) Hướng dẫn, phối hợp với cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố tổ chức thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trên toàn quốc;

b) Thực hiện kiểm soát hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung theo quy định của pháp luật;

c) Quản lý hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của tổ chức xã hội, tổ chức hòa giải;

d) Tư vấn, giải quyết khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền; xử lý hoặc đề xuất biện pháp xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng;

đ) Công khai danh sách tổ chức, cá nhân kinh doanh vi phạm quyền lợi người tiêu dùng theo quy định của pháp luật.

6. Về hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp

a) Cấp, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, cấp lại, thu hồi giấy chứng nhận đăng ký hoạt động bán hàng theo phương thức đa cấp và xác nhận tiếp nhận hồ sơ thông báo chấm dứt hoạt động bán hàng theo phương thức đa cấp của doanh nghiệp;

b) Thu, nộp, kê khai, quản lý và sử dụng phí thẩm định cấp giấy chứng nhận đăng ký hoạt động bán hàng theo phương thức đa cấp theo quy định của pháp luật;

c) Thông báo việc cấp, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, thu hồi giấy chứng nhận đăng ký hoạt động bán hàng theo phương thức đa cấp, xác nhận tiếp nhận hồ sơ thông báo chấm dứt hoạt động bán hàng theo phương thức đa cấp tới các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các tỉnh nơi doanh nghiệp tổ chức hoạt động bán hàng theo phương thức đa cấp.

7. Yêu cầu các tổ chức, cá nhân liên quan cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết cho việc thực hiện các nhiệm vụ được giao; được sử dụng tư vấn trong và ngoài nước trong trường hợp cần thiết theo yêu cầu của công việc theo quy định của pháp luật.

8. Áp dụng hoặc đề nghị các cơ quan có thẩm quyền áp dụng các biện pháp ngăn chặn hành chính, các hình thức xử phạt vi phạm hành chính và các biện pháp khắc phục hậu quả theo quy định của pháp luật.

9. Hợp tác quốc tế trong việc xây dựng và thực thi pháp luật trong lĩnh vực cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và kinh doanh theo phương thức đa cấp.

10. Tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật và các chính sách có liên quan đến các lĩnh vực cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và kinh doanh theo phương thức đa cấp.

11. Tổ chức bồi dưỡng, tập huấn nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho tổ chức, cá nhân liên quan tới lĩnh vực quản lý cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và kinh doanh theo phương thức đa cấp.

12. Giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương hướng dẫn, kiểm tra, giám sát, quản lý hoạt động của các hội/hiệp hội ngành nghề hoạt động trong lĩnh vực cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và kinh doanh theo phương thức đa cấp theo quy định của pháp luật.

13. Tổ chức nghiên cứu khoa học, xây dựng cơ sở dữ liệu, quản lý và cung cấp thông tin cho các cơ quan nhà nước, các tổ chức cá nhân có yêu cầu theo quy định của pháp luật về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và kinh doanh theo phương thức đa cấp.

14. Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật có liên quan đến hoạt động quản lý cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và kinh doanh theo phương thức đa cấp; giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật.

15. Chủ trì hoặc phối hợp với các cơ quan liên quan tham gia đàm phán các nội dung về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong các điều ước quốc tế về thương mại theo phân công của Bộ trưởng Bộ Công Thương.

16. Xây dựng và thực hiện chương trình cải cách hành chính của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia theo mục tiêu và nội dung chương trình cải cách hành chính của Bộ Công Thương.

17. Quản lý tổ chức bộ máy, biên chế, cán bộ, công chức, viên chức, người lao động thực hiện chế độ tiền lương và các chính sách, chế độ đãi ngộ về thi đua, khen thưởng, kỷ luật, bồi dưỡng về chuyên môn nghiệp vụ đối với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động thuộc Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia theo quy định của pháp luật và phân cấp quản lý của Bộ Công Thương.

18. Quản lý tài chính, tài sản được giao, tổ chức thực hiện ngân sách được phân bổ theo quy định của pháp luật.

19. Về tổ tụng cạnh tranh

a) Tiếp nhận, thụ lý hồ sơ khiếu nại vụ việc cạnh tranh;

b) Điều tra vụ việc cạnh tranh; báo cáo điều tra vụ việc cạnh tranh;

c) Chuyển hồ sơ vụ việc cạnh tranh trong trường hợp phát hiện hành vi có dấu hiệu của tội phạm theo quy định của pháp luật;

d) Xử lý vụ việc cạnh tranh theo quy định của pháp luật;

đ) Thụ lý khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh;

e) Giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh theo quy định của pháp luật;

g) Tham gia tố tụng hành chính theo quy định của pháp luật cạnh tranh và pháp luật tố tụng hành chính;

h) Thực hiện các nhiệm vụ khác về tố tụng cạnh tranh theo quy định của pháp luật.

20. Thực hiện các nhiệm vụ khác theo phân công của Bộ trưởng Bộ Công Thương và theo quy định của pháp luật.

VI. THÀNH VIÊN ỦY BAN, CƠ CẤU TỔ CHỨC VÀ VỊ TRÍ, CHỨC NĂNG CỦA CÁC ĐƠN VỊ THUỘC ỦY BAN

1. Thành viên Ủy ban và Cơ cấu tổ chức của Ủy ban

1.1. Lãnh đạo Ủy ban

a) Chủ tịch Ủy ban do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Công Thương. Chủ tịch Ủy ban là người đứng đầu, chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và trước pháp luật về tổ chức hoạt động của Ủy ban.

b) Phó Chủ tịch Ủy ban có trách nhiệm giúp Chủ tịch thực hiện nhiệm vụ theo phân công của Chủ tịch. Khi Chủ tịch vắng mặt, một Phó Chủ tịch được Chủ tịch ủy nhiệm lãnh đạo công tác của Ủy ban và chịu trách nhiệm trước Chủ tịch về nhiệm vụ được giao.

2.2. Thành viên Ủy ban

Ủy ban có tối đa 15 thành viên do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm, bao gồm ủy viên thường trực là Chủ tịch và các Phó Chủ tịch và các ủy viên không thường trực khác.

Thành viên Ủy ban thực hiện nhiệm vụ là thành viên Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh theo trình tự tổ tụng cạnh tranh quy định trong Luật Cạnh tranh 2018.

Do đặc thù cơ quan bán tư pháp nên cần phải lưu ý tới các chức danh quản lý nhà nước và chức danh tài phán, cụ thể như sau:

- Chức danh quản lý nhà nước:

- + Lãnh đạo Ủy ban;
- + Lãnh đạo Cục/Vụ;
- + Lãnh đạo Phòng (thuộc Cục/Văn phòng Ủy ban).

- Chức danh tài phán:

- + Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia;
- + Chủ tịch Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh;
- + Thành viên Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh;
- + Thành viên Hội đồng giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh;

- + Thủ trưởng Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh;
- + Điều tra viên vụ việc cạnh tranh;
- + Thư ký phiên điều trần.

2.3. Bộ máy giúp việc Ủy ban

a) Nhóm đơn vị thực hiện chức năng tổ tụng cạnh tranh

(1) Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh (thực hiện cả chức năng tổ tụng và quản lý nhà nước);

(2) Vụ Thư ký các Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh.

b) Nhóm đơn vị giúp Chủ tịch Ủy ban thực hiện chức năng quản lý nhà nước:

(1) Cục Bảo vệ người tiêu dùng;

(2) Vụ Quản lý hoạt động đa cấp;

(3) Vụ Hợp tác quốc tế;

(4) Vụ Thanh tra, Pháp chế;

(5) Văn phòng Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia;

(6) Văn phòng quản lý Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng tại Tp. Hồ Chí Minh.

c) Đơn vị sự nghiệp công lập

(1) Trung tâm Thông tin, Tư vấn và Đào tạo.

2. Vị trí, chức năng của các đơn vị trực thuộc Ủy ban

2.1. Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh (là Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh theo Luật Cạnh tranh 2018, được giao nhiệm vụ giám sát cạnh tranh)

2.1.1. Cơ sở pháp lý và thực tiễn

Điều 50 Luật Cạnh tranh 2018 quy định Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh thuộc Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, có chức năng điều tra các hành vi vi phạm quy định tại Luật này. Khoản 2 của Điều này quy định Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh có nhiệm vụ, quyền hạn sau: (1) Thu thập, tiếp nhận thông tin nhằm phát hiện hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật về cạnh tranh; (2) Tổ chức điều tra vụ việc cạnh tranh; (3) Kiến nghị áp dụng, thay đổi hoặc hủy bỏ các biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính trong điều tra, xử

lý vụ việc cạnh tranh; (4) Thực hiện các biện pháp nghiệp vụ điều tra trong quá trình điều tra phù hợp với quy định của pháp luật; (5) Nhiệm vụ khác theo phân công của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia.

Từ những quy định của Luật Cạnh tranh năm 2018 và thực tiễn thực thi pháp luật cạnh tranh, việc kiện toàn để thành lập Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh trực thuộc Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia là cần thiết, cụ thể như sau:

- Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh là cơ quan tiến hành điều tra 03 loại vụ việc cạnh tranh theo quy định của Luật Cạnh tranh năm 2018, bao gồm: (i) Vụ việc hạn chế cạnh tranh; (ii) Vụ việc vi phạm quy định về tập trung kinh tế; và (iii) Vụ việc cạnh tranh không lành mạnh. Đây là ba loại vụ việc theo 03 nhóm hành vi được quy định trong Luật Cạnh tranh năm 2018 đó là nhóm hành vi hạn chế cạnh tranh (gồm hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh và hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh, vị trí độc quyền); nhóm hành vi tập trung kinh tế và nhóm hành vi cạnh tranh không lành mạnh.

- Ngoài chức năng điều tra và để đảm bảo thực hiện hiệu quả công tác điều tra các vụ việc cạnh tranh, Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh còn phải thực hiện chức năng giám sát cạnh tranh.

- Khoản 2 Điều 7 Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định Bộ Công Thương là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về cạnh tranh. Điểm a Khoản 2 Điều 56 Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia có nhiệm vụ tham mưu giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về cạnh tranh. Trong nội dung quản lý nhà nước về cạnh tranh, giám sát cạnh tranh là một nội dung quan trọng, đòi hỏi phải được tiến hành thường xuyên, liên tục để kịp thời *phát hiện hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật về cạnh tranh*. Ngoài ra, công tác giám sát cạnh tranh cũng để đảm bảo các hoạt động cạnh tranh trên thị trường được lành mạnh, các doanh nghiệp có cơ hội được cạnh tranh bình đẳng với nhau.

- Để đảm bảo thực hiện một cách có hiệu quả chức năng điều tra vụ việc cạnh tranh, theo quy định tại Khoản 2 Điều 50 Luật Cạnh tranh năm 2018, Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh có nhiệm vụ *"thu thập, tiếp nhận thông tin nhằm phát hiện hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật về cạnh tranh"*. Đây chính là nhiệm vụ để thực hiện chức năng "giám sát cạnh tranh trên thị trường". Nhiệm vụ này sẽ do Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh đảm nhiệm.

- Thực tế thực thi Luật Cạnh tranh hơn 10 năm qua tại Việt Nam và kinh nghiệm của các nước cho thấy giám sát cạnh tranh trên thị trường và điều tra vụ việc cạnh tranh là hai mảng công việc không thể tách rời nhau, bổ trợ cho nhau và giúp cho công tác điều tra của cơ quan cạnh tranh luôn bám sát với thực tiễn cạnh tranh trên thị trường, kịp thời can thiệp để khắc phục khiếm khuyết của thị trường về cạnh tranh cũng như luôn duy trì và đảm bảo môi trường cạnh tranh lành mạnh. Hơn nữa, phần lớn các vụ việc cạnh tranh bị điều tra trên thế giới

cũng như tại Việt Nam đều do Cơ quan cạnh tranh tự khởi xướng điều tra. Thực tiễn này càng khẳng định cho việc chức năng điều tra và giám sát luôn song hành với nhau, là một quá trình thực thi Luật Cạnh tranh xuyên suốt của cơ quan cạnh tranh.

Như vậy, Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh là cơ quan thực hiện nhiệm vụ điều tra, một khâu trong quá trình tổ tụng cạnh tranh vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước về cạnh tranh qua hoạt động giám sát, vì vậy, cần đảm bảo tính độc lập tương đối trong hoạt động để triển khai các công việc được giao gắn với nhiệm vụ của mình như ký, ban hành quyết định điều tra vụ việc cạnh tranh, kết luận điều tra vụ việc cạnh tranh... Ngoài việc cần đảm bảo tính độc lập tương đối với Ủy ban Cạnh tranh quốc gia trong quá trình điều tra, Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh cần được đảm bảo các điều kiện về cơ sở vật chất, nhân lực và các điều kiện khác phục vụ cho hoạt động của mình, đặc biệt là phải có con dấu riêng.

2.1.2. Chức năng, nhiệm vụ của Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh

Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh là đơn vị thuộc Ủy ban có chức năng tham mưu giúp Chủ tịch Ủy ban xây dựng, chỉ đạo, hướng dẫn và tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch công tác về cạnh tranh.

Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh thực hiện những nhiệm vụ sau: xây dựng và hướng dẫn thực hiện văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến cạnh tranh; điều tra hành vi hạn chế cạnh tranh, cạnh tranh không lành mạnh; điều tra hành vi vi phạm quy định về tập trung kinh tế; kiểm soát tập trung kinh tế; quyết định việc miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm; giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh; kiến nghị áp dụng, thay đổi hoặc hủy bỏ các biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính trong điều tra, xử lý vụ việc cạnh tranh và các nhiệm vụ khác của Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh theo quy định của Luật Cạnh tranh và quy định của luật khác có liên quan.

2.1.3. Cơ cấu tổ chức của Cục Điều tra và giám sát cạnh tranh

Thực tiễn thực thi trong hơn 10 năm qua cho thấy 03 Phòng chức năng được thành lập theo 03 nhóm hành vi cạnh tranh là phù hợp với thực tiễn, nguồn lực thực thi của Cục Cạnh tranh hiện nay và đã phát huy được tính hiệu quả trong quá trình thực thi Luật Cạnh tranh. Bên cạnh đó, từng nhóm hành vi cạnh tranh, với những đặc thù và điểm khác biệt trong việc kết hợp giữa tư duy kinh tế và tư duy pháp lý khi giải quyết và xử lý hành vi vi phạm Luật Cạnh tranh, việc phân công chức năng, nhiệm vụ cụ thể cho từng phòng theo từng nhóm hành vi là hợp lý, mang tính khả thi cao và tối ưu hóa cũng như tiết kiệm được nguồn lực trong bối cảnh không tăng biên chế như hiện nay, cụ thể như sau:

(1) Phòng Kiểm soát tập trung kinh tế chịu trách nhiệm toàn diện và xuyên suốt các công việc liên quan đến tập trung kinh tế theo Luật định (cả tiền

kiểm và hậu kiểm), từ giám sát M&A trên thị trường, thẩm định thông báo tập trung kinh tế, thu thập, tiếp nhận thông tin nhằm phát hiện hành vi có dấu hiệu vi phạm quy định về tập trung kinh tế, tổ chức điều tra vụ việc có dấu hiệu vi phạm quy định về tập trung kinh tế và thực hiện các công việc khác có liên quan theo quy định tổ tụng cạnh tranh về tập trung kinh tế.

(2) Phòng Điều tra hành vi hạn chế cạnh tranh chịu trách nhiệm toàn diện và xuyên suốt các công việc liên quan đến hạn chế cạnh tranh theo Luật định (cả tiền kiểm và hậu kiểm), từ giám sát hoạt động cạnh tranh trên thị trường, thẩm định hồ sơ xin hưởng miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, thu thập, tiếp nhận thông tin nhằm phát hiện hành vi có dấu hiệu thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm, lạm dụng vị trí thống lĩnh, vị trí độc quyền, tổ chức điều tra vụ việc hạn chế cạnh tranh và thực hiện các công việc khác có liên quan theo quy định tổ tụng cạnh tranh.

(3) Phòng điều tra hành vi cạnh tranh không lành mạnh chịu trách nhiệm toàn diện và xuyên suốt các công việc liên quan đến cạnh tranh không lành mạnh theo Luật định (cả tiền kiểm và hậu kiểm), từ giám sát hoạt động cạnh tranh trên thị trường, thu nhận, tiếp nhận thông tin nhằm phát hiện hành vi có dấu hiệu cạnh tranh không lành mạnh bị cấm, tổ chức điều tra vụ việc cạnh tranh không lành mạnh và thực hiện các công việc khác có liên quan theo quy định tổ tụng cạnh tranh.

(4) Phòng tổng hợp: thực hiện công tác tham mưu, tổng hợp thực hiện chương trình công tác của Cục; tham mưu công tác tài chính, nhân sự; công tác hành chính, văn thư...

2.2. Cục Bảo vệ người tiêu dùng

2.2.1. Cơ sở pháp lý và thực tiễn

a) Cơ sở thực tiễn

Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2010 quy định về trách nhiệm quản lý nhà nước về công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Theo đó, Bộ Công Thương chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Cục Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng là cơ quan giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Như vậy, để tham mưu giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cần thành lập đơn vị hành chính chuyên trách cấp Cục trực thuộc Bộ.

Thành lập Cục Bảo vệ người tiêu dùng với mục tiêu thực hiện nhiệm vụ tham mưu, vừa trực tiếp tổ chức thực hiện các công việc cụ thể nhằm triển khai thực thi Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và các văn bản có liên quan. Trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ, Cục Bảo vệ người tiêu dùng thường

xuyên tiếp nhận và giải quyết số lượng lớn các vụ việc, nhiều vụ việc có tính chất phức tạp, có quy mô và phạm vi ảnh hưởng tới nhiều chủ thể, do vậy, thường xuyên phải ban hành các văn bản hướng dẫn, trao đổi, trả lời kết quả giải quyết cho nhiều đối tượng khác nhau.

Để đảm bảo thực hiện hiệu quả nhiệm vụ quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, đồng thời, đẩy nhanh tiến độ giải quyết công việc, đáp ứng tốt hơn yêu cầu quản lý và tránh việc dồn các công việc sự vụ lên cấp lãnh đạo Ủy ban, Cục Bảo vệ người tiêu dùng cần có tư cách pháp nhân, con dấu và tài khoản riêng, Cục trưởng được ban hành văn bản cá biệt, văn bản hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ về chuyên ngành, lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

b) Cơ sở pháp lý

Khoản 1 Điều 22 Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01 tháng 9 năm 2016 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu, tổ chức của Bộ và cơ quan ngang Bộ: *"Tổng cục là tổ chức trực thuộc Bộ, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước và tổ chức thực thi pháp luật đối với chuyên ngành, lĩnh vực lớn, phức tạp trên phạm vi cả nước theo phân cấp, ủy quyền của Bộ trưởng"*.

Khoản 1 Điều 18 Nghị định số 123/2016/NĐ-CP quy định: *"Vụ là tổ chức thuộc Bộ, thực hiện chức năng tham mưu tổng hợp hoặc chuyên sâu về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực hoặc tham mưu về công tác quản trị nội bộ của Bộ"*.

Điều 21 Nghị định số 123/2016/NĐ-CP quy định:

"1. Cục là tổ chức thuộc Bộ, thực hiện chức năng, nhiệm vụ tham mưu tổng hợp và giải quyết các vấn đề cụ thể trong một hoặc một số lĩnh vực, giúp Bộ trưởng thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước và tổ chức thực thi pháp luật đối với chuyên ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ theo phân cấp, ủy quyền của Bộ trưởng."

...

3. Việc thành lập Cục phải đáp ứng đủ các tiêu chí sau đây:

a) Có đối tượng quản lý về chuyên ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ theo quy định của pháp luật chuyên ngành;

b) Được phân cấp, ủy quyền của Bộ trưởng để quyết định các vấn đề thuộc phạm vi quản lý nhà nước về chuyên ngành, lĩnh vực".

Như vậy, với những đặc điểm trên, với vai trò là đơn vị giúp Bộ trưởng và Chủ tịch Ủy ban thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước và tổ chức thực thi pháp luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, việc thành lập Cục Bảo vệ người