

ÁP DỤNG LUẬT CẠNH TRANH TRONG LĨNH VỰC DỊCH VỤ NGÂN HÀNG

TS. NGUYỄN VĂN TUYẾN*

1. Vấn đề cạnh tranh giữa các ngân hàng ở Việt Nam - quá khứ và hiện tại

Do những hạn chế của điều kiện lịch sử, các ngân hàng ở Việt Nam trong giai đoạn nền kinh tế vận hành theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung không phải là những chủ thể kinh doanh độc lập theo đúng nghĩa và do đó cũng không có được một môi trường để cạnh tranh thực sự. Các quyết định về nhận tiền gửi và cho vay không phải xuất phát từ ý chí tự thân của mỗi ngân hàng mà thực chất chỉ là nhằm thực hiện những kế hoạch pháp lệnh mang tính áp đặt từ phía Nhà nước. Do đặc thù của cơ chế kinh tế chỉ huy bằng mệnh lệnh hành chính, hầu như mỗi ngân hàng không có cơ hội để tự mình quyết định giá cả của các sản phẩm do mình cung cấp cho thị trường, bởi lẽ hệ thống lãi suất huy động vốn và cho vay đều do Nhà nước quy định sẵn và được áp dụng thống nhất cho tất cả các ngân hàng đang hoạt động trong nền kinh tế. Mặt khác, mỗi ngân hàng cũng không có quyền tự quyết định về kế hoạch huy động vốn và cho vay, không được tự do lựa chọn khách hàng và cũng không thể tự xây dựng cho mình những chiến lược kinh doanh thích hợp hay một phong cách kinh doanh độc đáo để tạo ra dấu ấn riêng mang tính thương hiệu.

Kể từ năm 1990 trở lại đây, sự chuyển đổi đầy khó khăn của hệ thống ngân hàng ở Việt Nam từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế kinh tế thị trường đã tạo ra một bước

ngoặt lớn nhất trong lịch sử ngân hàng Việt Nam, đó là sự hình thành hệ thống tổ chức tín dụng chuyên nghiệp mà hạt nhân là các ngân hàng thương mại, với đầy đủ ý nghĩa và tư cách như là những chủ thể kinh doanh độc lập trong thị trường dịch vụ tài chính, dịch vụ ngân hàng. Hiện tại, các quy định pháp luật không chỉ thừa nhận tư cách pháp nhân cho mỗi tổ chức tín dụng mà còn thừa nhận quyền tự do kinh doanh, trong đó có quyền tự do cạnh tranh giữa các tổ chức tín dụng.

2. Quan niệm về cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng

Cạnh tranh, theo nguyên nghĩa được hiểu là việc các đối thủ tranh đua nhau nhằm mục đích giành lấy thắng lợi về mình thông qua việc sử dụng những khả năng sẵn có về mọi phương diện. Trong diễn trình hình thành và phát triển của kinh tế thị trường, cạnh tranh đã từng được chứng minh là động lực chủ yếu để thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Đối với một lĩnh vực kinh doanh đặc biệt như thị trường dịch vụ ngân hàng, vai trò động lực của yếu tố cạnh tranh cũng không phải là ngoại lệ.

Tuy nhiên, ngoài những điểm chung giống như sự cạnh tranh trong các lĩnh vực khác, cần nhận thức rằng sự cạnh tranh giữa các đối thủ trong thị trường dịch vụ ngân hàng còn thể hiện những điểm khác biệt sau đây:

* Giảng viên Khoa pháp luật kinh tế
Trường Đại học Luật Hà Nội

Một là, các đối thủ cạnh tranh trong thị trường dịch vụ ngân hàng thường có số lượng giới hạn và sự gia tăng hay giảm bớt số lượng này là rất khó khăn và hạn chế, đôi khi không hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí của chính các đối thủ cạnh tranh. Điều này cũng dễ hiểu bởi lẽ, việc cho phép một tổ chức được tham gia vào hoạt động kinh doanh ngân hàng hoặc cho phép các tổ chức kinh tế này được rút lui khỏi thị trường dịch vụ ngân hàng đòi hỏi phải tuân thủ một quy trình kiểm soát chặt chẽ và với những điều kiện rất ngặt nghèo. Sự kiểm soát chặt chẽ từ phía chính quyền đối với việc thành lập hay chấm dứt hoạt động của một tổ chức kinh doanh ngân hàng là điều hợp lý nhằm tránh cho nền kinh tế và công chúng khỏi những tổn thất lớn lao do hoạt động yếu kém, không rõ ràng, minh bạch hay những âm mưu lừa đảo của tổ chức này mang lại. Chính sự kiểm soát chặt chẽ của chính quyền đối với việc gia nhập thị trường hay rút lui khỏi thị trường dịch vụ ngân hàng của các đối thủ cạnh tranh đã khiến cho thị trường này trở nên an toàn hơn, lành mạnh hơn và mức độ cạnh tranh giữa các đối thủ trên thị trường cũng ít quyết liệt hơn. Có thể nói, sự khó khăn và tính hạn chế trong khả năng và cơ hội gia nhập hay rút lui khỏi thị trường dịch vụ ngân hàng là một trong những dấu hiệu có tính đặc thù của môi trường cạnh tranh trong lĩnh vực dịch vụ ngân hàng.

Hai là, các đối thủ cạnh tranh trên thị trường dịch vụ ngân hàng thường có mối quan hệ mật thiết với nhau trong quá trình tác nghiệp kinh doanh và sự liên kết này là tất

yếu, bởi lẽ không một tổ chức tín dụng nào có thể hoạt động được một cách bình thường trong thị trường nếu không có sự liên kết bình đẳng, thân thiện và minh bạch với các đối thủ khác. Chính sự liên kết mang tính tự nhiên giữa các đối thủ cạnh tranh trên thị trường dịch vụ ngân hàng khiến cho mối quan hệ cạnh tranh giữa họ trở nên ít khốc liệt hơn.

Ba là, trong thị trường dịch vụ ngân hàng, mặc dù Nhà nước vẫn chấp nhận và khuyến khích sự cạnh tranh giữa các đối thủ tham gia thị trường nhưng vì mục tiêu giữ gìn sự ổn định của nền kinh tế và quyền lợi của công chúng gửi tiền hay các chủ thể vay tiền, Nhà nước có thể can thiệp vào quá trình cạnh tranh này bằng việc thực thi những chính sách đặc thù như chính sách tiền tệ quốc gia (trong đó bao gồm các nội dung chủ yếu như chính sách tín dụng, chính sách dự trữ bắt buộc, chính sách ngoại hối, chính sách thị trường mở...) hay chính sách kiểm soát đặc biệt. Sự can thiệp này từ phía công quyền khiến cho giới hạn cạnh tranh giữa các đối thủ trên thị trường dịch vụ ngân hàng có phần bị thu hẹp. Những quy định đặc thù của “luật chơi” trong thị trường dịch vụ ngân hàng không cho phép các đối thủ cạnh tranh được toàn quyền hành xử theo ý chí của riêng mình chỉ cốt để nhằm thoả mãn những lợi ích tư của chính họ. Các quyết định rõ ràng mạnh tính cạnh tranh của mỗi đối thủ trên thị trường dịch vụ ngân hàng như tăng lãi suất tiền gửi và giảm lãi suất cho vay hoặc đưa ra những điều kiện cho vay dễ dãi để thu hút và lôi kéo khách hàng về phía mình bằng mọi cách đều bị kiểm soát và

giám sát chặt chẽ bởi một cơ quan công quyền đặc biệt là Ngân hàng trung ương.

Tóm lại, có thể nhận thấy vấn đề cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng vừa có những điểm tương đồng, vừa có những điểm khác biệt so với nội hàm nguyên thủy của khái niệm cạnh tranh trong kinh tế học.⁽¹⁾ Chính những điểm khác biệt này đã có những ảnh hưởng nhất định đến nội dung điều chỉnh pháp luật đối với vấn đề cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng ở Việt Nam mà bằng chứng là pháp luật ngân hàng Việt Nam hiện hành đã trực tiếp quy định một số hành vi cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng được coi là bất hợp pháp.⁽²⁾ Cụ thể, các hành vi này bao gồm:

- Khuyến mại bất hợp pháp.⁽³⁾

Thực tế, pháp luật Việt Nam không có quy định cụ thể như thế nào là hành vi khuyến mại bất hợp pháp trong lĩnh vực ngân hàng. Vì vậy, về nguyên tắc việc xác định những hành vi khuyến mại bất hợp pháp của ngân hàng phải căn cứ vào các chỉ dẫn tại Điều 46 Luật cạnh tranh năm 2004 về hành vi khuyến mại để cạnh tranh không lành mạnh.

- Thông tin sai sự thật làm tổn hại đến lợi ích của tổ chức tín dụng khác và của khách hàng.

Đây là một trong số những hành vi cạnh tranh không lành mạnh của tổ chức tín dụng nhằm gây thiệt hại đến uy tín, lợi ích của các đối thủ cạnh tranh cũng như của khách hàng, dẫn đến hệ quả cuối cùng là loại trừ đối thủ cạnh tranh khỏi thị trường. So với sự cạnh tranh giữa các loại hình doanh nghiệp khác thì hành vi cạnh tranh theo kiểu này giữa các tổ chức tín dụng có tính nguy hiểm cao hơn rất nhiều, bởi lẽ uy tín và lợi ích của mỗi tổ

chức tín dụng có tác động, ảnh hưởng trực tiếp và mang tính dây chuyền đến lợi ích của nhiều chủ thể khác nhau trong xã hội, chẳng hạn như người gửi tiền vào tổ chức tín dụng, người vay tiền của tổ chức tín dụng, các tổ chức tín dụng khác trong nền kinh tế và thậm chí là cả hệ thống kinh tế. Tính nhạy cảm cao và sự ảnh hưởng mang tính chất dây chuyền của hoạt động ngân hàng đối với hệ thống các quyền lợi khác nhau trong xã hội chính là mối lo thường trực của những cơ quan công quyền có chức năng quản lý cạnh tranh ở mọi quốc gia trên thế giới. Chỉ cần một thông tin thất thiệt về một tổ chức tín dụng nào đó được tung ra trước công luận cũng đủ để cho tổ chức này lâm vào tình trạng khốn đốn do bị khách hàng rút tiền hàng loạt và hệ quả kéo theo là cả hệ thống ngân hàng trong nền kinh tế bị ảnh hưởng.

Xét về bản chất, hành vi thông tin sai sự thật làm tổn hại đến lợi ích của tổ chức tín dụng khác và của khách hàng, có thể hiểu tương tự như hành vi gièm pha doanh nghiệp khác (Điều 43 Luật cạnh tranh) hoặc hành vi gây rối hoạt động của doanh nghiệp khác (Điều 44 Luật cạnh tranh) nhằm mục đích cạnh tranh không lành mạnh.

- Đầu cơ lũng đoạn thị trường tiền tệ, vàng, ngoại tệ.

Đây là hành vi cạnh tranh mang tính đặc thù trong lĩnh vực ngân hàng, bởi lẽ chỉ có các tổ chức tín dụng (trong đó chủ yếu là các ngân hàng), với giấy phép kinh doanh ngân hàng được cấp bởi Ngân hàng Nhà nước, mới có khả năng chi phối tới thị trường tiền tệ, thị trường vàng và thị trường ngoại tệ. Tuy

nhiên, chỉ có thể coi việc đầu cơ lũng đoạn thị trường tiền tệ, vàng và ngoại tệ là hành vi cạnh tranh bất hợp pháp nếu một tổ chức tín dụng tiến hành mua gom các giấy tờ có giá ngắn hạn trên thị trường tiền tệ hoặc mua gom vàng, ngoại tệ trên thị trường ngoại hối với số lượng thật lớn đủ khả năng chi phối giá cả nhằm chủ đích lũng đoạn thị trường và dẫn tới loại trừ các đối thủ cạnh tranh.

- Các hành vi cạnh tranh bất hợp pháp khác.

Tuy không tìm thấy quy định cụ thể nào cho những hành vi này trong pháp luật ngân hàng Việt Nam hiện tại nhưng có thể ngầm hiểu đây là những hành vi cạnh tranh không lành mạnh như đã được dự liệu trong các điều 40, 41, 42, 45, 47, 48 của Luật cạnh tranh.⁽⁴⁾

Ngoài những hành vi cạnh tranh không lành mạnh nêu trên, tuy pháp luật ngân hàng hiện nay không quy định trực tiếp về những hành vi hạn chế cạnh tranh bị cấm trong lĩnh vực ngân hàng nhưng điều đó không có nghĩa là mọi hành vi hạn chế cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng đều không bị cấm thực hiện. Trên nguyên tắc, nếu không có những quy định cụ thể trong pháp luật ngân hàng về những hành vi này thì có thể áp dụng trực tiếp các quy định tại các điều 9, 13, 14, 18 của Luật cạnh tranh về những hành vi hạn chế cạnh tranh bị cấm thực hiện.

3. Những khó khăn, vướng mắc chủ yếu trong quá trình áp dụng Luật cạnh tranh đối với thị trường dịch vụ ngân hàng

Trước khi Luật cạnh tranh có hiệu lực thi hành tại Việt Nam, cuộc cạnh tranh giữa các tổ chức tín dụng đã diễn ra với chiều hướng ngày càng gay gắt. Cùng với quá trình thực hiện các cam kết hội nhập quốc tế của Việt

Nam, sự tham gia ngày càng sâu rộng của các tổ chức tín dụng nước ngoài vào thị trường Việt Nam đã và đang tạo ra một cuộc cạnh tranh rõ ràng không cân sức giữa các tổ chức tín dụng trong nước với những tổ chức tín dụng nước ngoài vốn có nhiều điểm mạnh về vốn, công nghệ, trình độ quản lý, chiến lược khách hàng, phong cách phục vụ và hệ thống dịch vụ ngân hàng hoàn hảo. Mặt khác, tình trạng bất bình đẳng và môi trường cạnh tranh không minh bạch cũng đang tồn tại ngay trong số các tổ chức tín dụng trong nước, cụ thể là giữa nhóm các ngân hàng thương mại quốc doanh với nhóm các ngân hàng thương mại ngoài quốc doanh. Điều này cho thấy việc áp dụng Luật cạnh tranh vào môi trường kinh doanh nói chung ở Việt Nam đã khó nhưng thực thi Luật cạnh tranh trong lĩnh vực kinh doanh ngân hàng ở Việt Nam lại càng khó hơn.

Ở mức độ khái quát, có thể nhận thấy các khó khăn, vướng mắc này được thể hiện trên những khía cạnh chủ yếu sau đây:

Một là, do ảnh hưởng bởi các điều kiện lịch sử - chính trị, các tổ chức tín dụng là ngân hàng thương mại nhà nước ở Việt Nam hiện đang chiếm giữ gần 70% tổng nguồn vốn huy động và khoảng 80% thị phần tín dụng cả nước⁽⁵⁾ nhưng cơ bản vẫn là một hệ thống yếu kém về năng lực cạnh tranh so với các tổ chức tín dụng là ngân hàng thương mại trên thế giới. Việc mở cửa hội nhập với bên ngoài buộc Việt Nam phải chấp nhận xu thế cạnh tranh công bằng, bình đẳng giữa các tổ chức tín dụng trong nước với nhau và giữa các tổ chức tín dụng trong nước với các tổ chức tín dụng nước ngoài. Tuy nhiên, trên

thực tế Nhà nước đã không hề buông xuôi để cho “bàn tay vô hình” của thị trường tự do điều chỉnh mà bằng chứng là pháp luật hiện hành vẫn có những điều khoản thể hiện mục đích duy trì vai trò chủ đạo, chủ lực của các tổ chức tín dụng nhà nước trong thị trường dịch vụ ngân hàng.⁽⁶⁾ Việc thực hiện chủ trương này có thể sẽ tạo ra những rào cản nhất định đối với quá trình thực thi Luật cạnh tranh trong lĩnh vực dịch vụ ngân hàng mà hệ quả là có thể sẽ làm chậm lại quá trình xây dựng môi trường cạnh tranh lành mạnh, công bằng và bình đẳng thực sự giữa các tổ chức tín dụng đang hoạt động tại Việt Nam.

Hai là, hiện tại không có sự thống nhất hoàn toàn giữa Luật cạnh tranh với pháp luật ngân hàng trong cách tiếp cận vấn đề cạnh tranh. Cụ thể là: Với mục tiêu kiểm soát cả hai xu hướng tiêu cực trong nền kinh tế thị trường liên quan đến lĩnh vực cạnh tranh, đó là xu hướng duy trì độc quyền (hay hạn chế cạnh tranh) và xu hướng cạnh tranh không lành mạnh, Luật cạnh tranh năm 2004 đã dự liệu hai nhóm hành vi liên quan đến cạnh tranh cần được kiểm soát chặt chẽ, bao gồm các hành vi hạn chế cạnh tranh (được quy định tại chương II Luật cạnh tranh) và các hành vi cạnh tranh không lành mạnh (được quy định tại chương III Luật cạnh tranh). Trong khi đó, vấn đề cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng lại được tiếp cận bằng khái niệm cạnh tranh hợp pháp và cạnh tranh bất hợp pháp. Nói khác đi, pháp luật ngân hàng hoàn toàn không đề cập những hành vi hạn chế cạnh tranh bị cấm thực hiện mà chỉ liệt kê một số hành vi cạnh tranh không lành mạnh điển hình trong lĩnh vực ngân hàng,

dưới một cách gọi khác là “hành vi cạnh tranh bất hợp pháp”.⁽⁷⁾ Hiện tượng này tuy không thể ngăn cản việc áp dụng trực tiếp các quy định của Luật cạnh tranh về những hành vi hạn chế cạnh tranh bị cấm (như đã phân tích ở phần trên) nhưng lại có thể tạo nguyên cơ cho một số tổ chức tín dụng tìm cách liên kết với nhau thông qua hình thức “độc quyền nhóm” để gây thiệt hại cho các tổ chức tín dụng khác và cho khách hàng.

Ba là, trong lĩnh vực kinh doanh ngân hàng, xu hướng hợp tác giữa các tổ chức tín dụng với nhau để cùng tồn tại và phát triển là không tránh khỏi. Thị trường dịch vụ ngân hàng là một loại thị trường đặc biệt, ở đó không một tổ chức tín dụng nào có thể hoạt động một cách hoàn toàn biệt lập và tách khỏi cuộc chơi chung. Vì thế, sự liên kết tự nhiên giữa các doanh nghiệp đặc thù này trong quá trình hoạt động kinh doanh ngân hàng là vấn đề có tính quy luật và dường như có thể dự báo trước. Điều này cũng đồng nghĩa với những khó khăn trong việc áp dụng các quy định của Luật cạnh tranh để quy kết và xử lý những hành vi hạn chế cạnh tranh của các ngân hàng, đặc biệt là hành vi thoả thuận hạn chế cạnh tranh hoặc hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường, lạm dụng vị trí độc quyền của một nhóm tổ chức tín dụng nào đó để gây thiệt hại cho một số tổ chức tín dụng khác hoặc cho khách hàng tham gia thị trường dịch vụ ngân hàng. Sự liên kết theo nhóm giữa các tổ chức tín dụng hiện nay ở Việt Nam là điều có thật và sự liên kết này rất có thể trong tương lai gần sẽ trở thành xu hướng “độc quyền nhóm”, nguy cơ tiềm ẩn những hành vi vi phạm Luật cạnh tranh trong

lĩnh vực ngân hàng mà ví dụ điển hình cho hiện tượng này chính là sự liên kết hiện nay giữa các tổ chức tín dụng là ngân hàng thương mại nhà nước với nhau để đối phó với sự cạnh tranh khốc liệt của nhóm các tổ chức tín dụng là ngân hàng liên doanh và ngân hàng nước ngoài đang hoạt động tại Việt Nam.

Bốn là, trong lĩnh vực kinh doanh ngân hàng, vì mục tiêu thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, Ngân hàng trung ương có thể can thiệp vào hoạt động kinh doanh của các tổ chức tín dụng bằng việc quy định lãi suất cơ bản và lãi suất chiết khấu, tái chiết khấu; ấn định tỉ lệ dự trữ bắt buộc; áp dụng chế độ kiểm soát đặc biệt... Những can thiệp này từ phía Ngân hàng trung ương vào hoạt động kinh doanh ngân hàng là cần thiết và chính điều đó có thể làm hạn chế một phần quyền tự do kinh doanh, trong đó bao hàm cả quyền tự do cạnh tranh của các tổ chức tín dụng. Đôi khi, sự can thiệp của cơ quan công quyền đặc biệt này còn có thể tạo ra những lợi thế cạnh tranh cho một vài tổ chức tín dụng so với các đối thủ khác trên thị trường và điều đó dường như có ảnh hưởng không tốt đến sự vận hành bình thường của quy luật cạnh tranh. *Ví dụ*, khi một tổ chức tín dụng có nguy cơ lâm vào tình trạng phá sản, Ngân hàng trung ương có thể can thiệp để “cứu” doanh nghiệp này bằng cách “bơm” thêm vốn cho nó thông qua cơ chế cho vay, hoặc buộc tổ chức tín dụng phải tiến hành một số cải cách mạnh mẽ, triệt để trên nhiều lĩnh vực để khôi phục dần khả năng hoạt động trên thị trường thông qua việc áp dụng chế độ kiểm soát đặc biệt.

Tóm lại, có thể nhận định rằng việc khắc

phục những khó khăn, vướng mắc trên đây trong quá trình áp dụng pháp luật cạnh tranh vào lĩnh vực dịch vụ ngân hàng là vấn đề phức tạp. Tuy nhiên, việc nhận thức rõ ràng về những khó khăn, vướng mắc đó để có ý thức tìm ra giải pháp tháo gỡ, thiết tưởng cũng là việc nên làm trong bối cảnh Việt Nam đang từng bước hoàn thiện hệ thống các thể chế và môi trường pháp lí cho một nền kinh tế phát triển theo hướng thị trường./.

(1).Xem: Thuật ngữ cạnh tranh trong “*Từ điển kinh tế thị trường từ A đến Z*”, Nxb. Trẻ thành phố Hồ Chí Minh năm 1992, tr. 23.

(2).Xem: Khoản 2, 3 Điều 16 Luật các tổ chức tín dụng.

(3). Trong nhiều năm trở lại đây, các ngân hàng ở Việt Nam liên tục đưa ra các “chiêu” khuyến mại nhằm thu hút, lôi kéo khách hàng về phía mình. Hoạt động khuyến mại này thường diễn ra dưới các hình thức quen thuộc như tặng quà cho các khách hàng có số dư tài khoản tại ngân hàng; giảm giá phí dịch vụ ngân hàng cho những khách hàng thường xuyên sử dụng dịch vụ ngân hàng; tổ chức quay số mở thưởng cho các khách hàng có tài khoản tiền gửi tại ngân hàng hoặc thậm chí ưu đãi về lãi suất và điều kiện cho vay đối với những khách hàng vay vốn thường xuyên và có uy tín.

(4). Theo các điều luật dẫn trên của Luật cạnh tranh, những hành vi này bao gồm: Chi dẫn gây nhầm lẫn; xâm phạm bí mật kinh doanh; ép buộc trong kinh doanh; quảng cáo sai sự thật nhằm cạnh tranh không lành mạnh; phân biệt đối xử của hiệp hội; bán hàng đa cấp bất chính... Tuy nhiên, thực tiễn kinh doanh ngân hàng ở nước ta cho thấy những hành vi cạnh tranh không lành mạnh kiểu này xảy ra tương đối ít trong thị trường dịch vụ ngân hàng.

(5).Xem: Thành Đức, “*Những thách thức của các NHTM Việt Nam trong cạnh tranh và hội nhập quốc tế*”, Tạp chí ngân hàng, số 14/2003, tr. 16.

(6).Xem: Khoản 2 Điều 4 Luật các tổ chức tín dụng (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều vào năm 2004).

(7).Xem: Khoản 2 & khoản 3 Điều 16 Luật các tổ chức tín dụng.