

Một số vấn đề pháp lý về hoạt động cạnh tranh của các ngân hàng thương mại ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế

Lê Thị Thu Thủy*

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam
Nhận ngày 1 tháng 7 năm 2007

Tóm tắt. Ngân hàng thương mại là một loại hình doanh nghiệp đặc biệt trong nền kinh tế ở Việt Nam. Sự cạnh tranh giữa các ngân hàng thương mại có những điểm đặc thù nhất định. Đặc biệt, sự cạnh tranh này ngày càng trở nên khốc liệt trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế. Vì vậy cần thiết phải xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn Luật cạnh tranh áp dụng cho các hoạt động của ngân hàng thương mại, tạo tiền đề cho sự cạnh tranh lành mạnh và sự phát triển của thị trường cạnh tranh ngân hàng trong tương lai ở Việt Nam.

Cạnh tranh là một trong những quy luật kinh tế cơ bản của nền kinh tế thị trường, là thế mạnh mà các nền kinh tế thị trường đều dựa vào để buộc các doanh nghiệp phát triển theo hướng ngày càng cung ứng đa dạng hơn các loại dịch vụ, thoả mãn tốt hơn nhu cầu và lợi ích của người tiêu dùng, các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Đảm bảo cạnh tranh tự do và công bằng thường được coi là giải pháp quan trọng nhằm đảm bảo môi trường đầu tư, kinh doanh lành mạnh, phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế của đất nước. Với những ưu điểm của cạnh tranh, Nhà nước không cần phải qui định doanh nghiệp sản xuất cái gì, với số lượng bao nhiêu, chất lượng và giá cả như thế nào. Cạnh tranh sẽ qui định những nội dung này [1]. Đối với mỗi chủ thể kinh doanh, cạnh tranh tạo sức ép hoặc kích thích ứng dụng khoa học, công

nghệ tiên tiến trong sản xuất, cải tiến công nghệ, thiết bị sản xuất, phương thức quản lý nhằm nâng cao chất lượng sản phẩm, hạ giá thành. Để tạo lập môi trường cạnh tranh lành mạnh cho các doanh nghiệp trong xu thế hội nhập kinh tế quốc tế, chính sách và pháp luật về cạnh tranh phải có những đặc thù nhất định và là bộ phận không thể thiếu của nền tảng pháp lý và hệ thống pháp luật trong nền kinh tế thị trường nhằm đảm bảo cho một nền kinh tế thị trường vận hành một cách thông suốt, hiệu quả. Đặc biệt, trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, khi Việt Nam đã gia nhập WTO, cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng là một trong những vấn đề tất yếu và là một trong những động lực thúc đẩy hoạt động ngân hàng phát triển nhưng đồng thời cũng đặt ra cho các ngân hàng những thách thức lớn. Vì vậy, đòi hỏi phải có sự điều chỉnh thích đáng của pháp luật nhằm hạn chế những mặt trái của cạnh tranh và đồng thời phát huy được những điểm ưu của nó, tạo

* ĐT: 84-4-7548751.

E-mail: lttthuy@vnu.edu.vn

điều kiện để các ngân hàng thương mại nâng cao năng lực, đủ sức cạnh tranh với các đối thủ là ngân hàng nước ngoài. Như vậy, việc nghiên cứu những đặc thù của cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng và một số vấn đề đặt ra khi xây dựng và áp dụng pháp luật cạnh tranh trong hoạt động ngân hàng ở Việt Nam là rất có ý nghĩa.

1. Những điểm đặc thù của hoạt động cạnh tranh của các ngân hàng thương mại ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

Hiện nay cạnh tranh thường được hiểu là việc các đối thủ ganh đua nhau trong việc giành lấy phần thắng về mình, nhằm nâng cao vị thế của mình trên thương trường, thông qua việc sử dụng những khả năng sẵn có về mọi phương tiện. Cạnh tranh trong kinh doanh được hiểu là hành vi của các doanh nghiệp kinh doanh cùng loại hàng hoá hoặc những hàng hoá có thể thay thế cho nhau nhằm tiêu thụ hàng hoá hoặc dịch vụ trên một thị trường [2]. Có thể nói, cạnh tranh là qui luật tất yếu của nền kinh tế thị trường, là động lực thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Để đứng vững và phát triển, các doanh nghiệp phải chấp nhận và đối đầu với cạnh tranh, phải áp dụng các biện pháp khác nhau để sử dụng tối đa các nguồn lực, trên cơ sở đó có thể vượt lên đối thủ cạnh tranh cùng loại để khẳng định vị trí của mình trong nền kinh tế.

Trong lĩnh vực ngân hàng, các ngân hàng thương mại cạnh tranh với nhau, với các loại hình tổ chức tín dụng (TCTD) khác. Sự cạnh tranh này được thể hiện giữa các ngân hàng trong nước với nhau và giữa ngân hàng trong nước với ngân hàng nước ngoài. Hiện nay ở Việt Nam (đến 30/6/2006), các TCTD (trong đó có ngân hàng thương mại) được thành lập dưới nhiều hình thức sở hữu khác nhau, bao gồm: 06 ngân hàng thương mại Nhà nước, 36 Ngân hàng thương mại cổ phần, 04 ngân hàng liên doanh, 29 chi nhánh ngân hàng nước ngoài, 06 công ty tài chính, 10 công ty cho thuê tài chính, 01 Quỹ tín dụng nhân dân

Trung ương, 926 quỹ tín dụng nhân dân cơ sở, trong đó ngân hàng thương mại giữ vai trò chủ đạo trong việc cung ứng các dịch vụ, các sản phẩm ngân hàng [3].

Do ngân hàng là một loại hình doanh nghiệp trong nền kinh tế nên cạnh tranh giữa các ngân hàng có điểm giống với cạnh tranh nói chung giữa các doanh nghiệp (đối thủ) là có thể diễn ra một cách công khai, công bằng, trung thực, cũng có thể được tiến hành một cách bí mật, không công bằng, lén lút, kém trung thực, trái với đạo đức kinh doanh. Có thể nói đây là hai trạng thái ngược chiều nhau của hành vi cạnh tranh trên thương trường mà chúng ta dễ dàng nhận thấy trong thực tiễn và là cơ sở để pháp luật qui định thành hai vấn đề: cạnh tranh hợp pháp và cạnh tranh bất hợp pháp, cạnh tranh lành mạnh và cạnh tranh không lành mạnh. Theo đó, cạnh tranh hợp pháp thường được hiểu là hành vi tranh đua một cách công bằng, trung thực, minh bạch, phù hợp với luật lệ, tập quán, đạo đức nghề nghiệp kinh doanh, phù hợp với lẽ công bằng (Khoản 2 Điều 4 Luật Cạnh tranh, năm 2004). Bên cạnh đó, cạnh tranh hợp pháp ở đây phải được hiểu theo nghĩa rộng, bao hàm cả những hành vi hạn chế cạnh tranh nhưng pháp luật không cấm như thoả thuận hạn chế cạnh tranh, lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường hay tập trung kinh tế ... Đối lập với cạnh tranh hợp pháp là cạnh tranh bất hợp pháp và được hiểu là những hành vi cạnh tranh trái pháp luật, bị pháp luật cấm thực hiện. Vậy dựa trên tiêu chí nào để phân biệt hành vi cạnh tranh hợp pháp và hành vi cạnh tranh bất hợp pháp? Một điều dễ dàng nhận thấy đó là dựa vào tính tuân thủ pháp luật (tính hợp pháp) của các hành vi cạnh tranh. Chỉ những hành vi cạnh tranh bị pháp luật cấm thực hiện mới bị coi là cạnh tranh bất hợp pháp.

Hiện nay, có thể thấy những điểm đặc trưng sau đây trong hoạt động cạnh tranh của ngân hàng thương mại ở Việt Nam:

- Hoạt động cạnh tranh diễn ra trong bối cảnh Việt Nam hội nhập ngày càng sâu rộng

vào nền kinh tế thế giới. Những tác động của tiến trình toàn cầu hoá đến nền kinh tế Việt Nam ngày càng rõ rệt. Đặc biệt, hội nhập quốc tế trong lĩnh vực ngân hàng có những biến đổi về chất khi Việt Nam đã gia nhập WTO và có các cam kết trong lĩnh vực dịch vụ ngân hàng. Hội nhập quốc tế không chỉ thể hiện ở việc cho phép các nhà cung cấp dịch vụ ngân hàng nước ngoài cạnh tranh bình đẳng với các ngân hàng trong nước, mà hội nhập còn thể hiện ở việc cần thiết áp dụng các chuẩn mực và thông lệ quốc tế tốt nhất trong lĩnh vực ngân hàng và mở cửa hệ thống ngân hàng trong nước cũng như mở cửa nền kinh tế nhằm tự do hoá các luồng vốn và hoạt động thương mại quốc tế. Mức độ hội nhập trong lĩnh vực ngân hàng thường được đo thông qua các tiêu chí sau: (i) Mức độ sở hữu của các nhà đầu tư nước ngoài tại các ngân hàng trong nước; (ii) Thị phần của các ngân hàng đa quốc gia (các ngân hàng nước ngoài có hoạt động ngân hàng chi phối trên thị trường trong nước và các ngân hàng trong nước có hoạt động ngân hàng chi phối trên thị trường nước ngoài); (iii) Thị phần của các ngân hàng nước ngoài; (iv) Các loại dịch vụ ngân hàng được cung cấp cho người tiêu dùng trong nước; (v) Mức độ áp dụng các chuẩn mực, luật lệ và thông lệ quốc tế. Kinh nghiệm ở các nước phát triển cho thấy việc xây dựng một hệ thống tài chính, ngân hàng mở và mang tính cạnh tranh có tầm quan trọng to lớn và là yếu tố không thể thiếu trong chiến lược phát triển kinh tế của bất kỳ quốc gia nào. Vì vậy, đòi hỏi phải có sự thay đổi cơ bản phương thức quản lý, mức độ kiểm soát từ phía nhà nước trong lĩnh vực ngân hàng theo hướng để bảo vệ trật tự công cộng, đảm bảo hệ thống ngân hàng hoạt động an toàn, hiệu quả, nâng cao năng lực cạnh tranh của các TCTD ở trong nước.

Đặc biệt, cần nhấn mạnh rằng, hoạt động cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng diễn ra trong điều kiện có sự tham gia ngày

càng nhiều của các ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam. Ngay từ đầu những năm 90 của thế kỷ XX, Việt Nam đã cho phép các ngân hàng nước ngoài được hoạt động tại Việt Nam dưới các hình thức như văn phòng đại diện, chi nhánh, liên doanh với ngân hàng trong nước. Điều này cho thấy chủ trương mở cửa trong lĩnh vực ngân hàng đã được bắt đầu từ rất sớm nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh của các ngân hàng trong nước. Tuy nhiên, theo các cam kết về tiếp cận thị trường trong WTO, ngoài các hình thức hiện diện thương mại nêu trên, các ngân hàng nước ngoài còn được phép thành lập và hoạt động dưới hình thức 100% vốn nước ngoài, mua cổ phần của các ngân hàng thương mại cổ phần ở Việt Nam. Bắt đầu từ 1/4/2007, một ngân hàng hoặc tổ chức tài chính muốn mở ngân hàng con hoặc công ty tài chính 100% vốn nước ngoài phải có tổng tài sản trên 10 tỷ USD. Việc huy động tiền gửi bằng VND của các chi nhánh ngân hàng nước ngoài cũng sẽ được nới lỏng dần theo lộ trình mở cửa và sẽ dỡ bỏ hoàn toàn vào năm 2011. Theo kinh nghiệm của các nước Đông Âu trong quá trình chuyển đổi như Hungari, Ba Lan... thị phần của các ngân hàng nước ngoài trên thị trường trong nước tăng đáng kể (chiếm tới 70%) thông qua việc mua cổ phần chi phối tại các ngân hàng trong nước trong quá trình tư nhân hoá các ngân hàng thương mại nhà nước. Ở Việt Nam hiện nay, các ngân hàng nước ngoài cũng đã được mua cổ phần ở các ngân hàng thương mại cổ phần của Việt Nam (tỷ lệ tối đa là 30%) và trở thành đối tác chiến lược của ngân hàng. Tuy nhiên, trong một tương lai không xa, việc tham gia thị trường của các ngân hàng 100% vốn nước ngoài có thể làm thay đổi đáng kể bức tranh về thị phần hoạt động ngân hàng tại Việt Nam, bởi lẽ loại hình ngân hàng này được hưởng chế độ đối xử quốc gia đầy đủ như ngân hàng của Việt Nam. Điều này có nghĩa là ngân

hàng nước ngoài có đầy đủ các điều kiện để phát triển các loại hình dịch vụ ngân hàng bán buôn, bán lẻ, đa dạng hoá các sản phẩm dịch vụ tài chính, tham gia vào quá trình tổ chức lại ngân hàng trong khuôn khổ pháp luật cho phép. Thêm vào đó, chúng ta không thể phủ nhận những ưu thế của ngân hàng nước ngoài như ưu thế về tiềm lực tài chính, công nghệ hiện đại, trình độ quản trị, số lượng và chất lượng các loại sản phẩm, dịch vụ ngân hàng. Bên cạnh đó, với đội ngũ nhân viên dày dặn kinh nghiệm, am hiểu thị trường thì chắc chắn các ngân hàng nước ngoài sẽ không những “gây dựng và củng cố” được lòng tin đối với người dân Việt Nam, chiếm được thị phần ngày càng lớn mà còn và sẽ tác động lớn đến thị trường tiền tệ - ngân hàng ở trong nước.

- Hoạt động cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng gắn với thực trạng hoạt động ngân hàng “kém chất lượng”, năng lực cạnh tranh “kém” của các ngân hàng, TCTD ở Việt Nam.

Mặc dù, trong thời gian qua, các ngân hàng Việt Nam đã từng bước đa dạng hoá danh mục sản phẩm, dịch vụ ngân hàng nhằm đáp ứng nhu cầu và tạo điều kiện cho khách hàng lựa chọn sản phẩm, tuy nhiên, vẫn có thể nhận thấy những điểm bất cập trong hoạt động ngân hàng như chủng loại sản phẩm nghèo nàn, đơn điệu, kém chất lượng. Các ngân hàng ở Việt Nam chủ yếu vẫn thích cho vay, huy động vốn, thanh toán. Nhiều sản phẩm (nghiệp vụ phái sinh tiền tệ, lãi suất, tỷ giá, môi giới, bảo hiểm, tư vấn...) còn đang trong giai đoạn thử nghiệm, mặc dù các ngân hàng trên thế giới đã thực hiện từ rất lâu. Ngoài ra, chất lượng sản phẩm chưa cao, phương thức, qui trình cung cấp sản phẩm rườm rà, các phương thức tiếp cận dịch vụ tiên tiến như Internet, home banking, phone banking... chưa phổ biến. Do hạn chế về số lượng, chất lượng dịch vụ như trên nên

đã làm giảm đáng kể qui mô của sản phẩm, dịch vụ. Các ngân hàng vẫn chủ yếu tập trung theo xu hướng tăng sản phẩm, qui mô tín dụng, chưa thoả mãn được nhu cầu đa dạng hoá về dịch vụ của người dân. Do vậy, cạnh tranh hiện nay trong lĩnh vực ngân hàng vẫn chủ yếu tập trung vào cạnh tranh về lãi suất và mở rộng mạng lưới chi nhánh, các hình thức cạnh tranh khác như về chất lượng dịch vụ, về thương hiệu, công nghệ chưa được quan tâm thích đáng. Đặc biệt, sự liên kết của các ngân hàng trong nước còn yếu, ví dụ như việc sử dụng thẻ ATM chỉ cho phép được rút tiền tại ngân hàng mình mở tài khoản, không được rút tiền ở các ngân hàng khác. Trong khi đó, cội nguồn, sức mạnh của cạnh tranh là “sự liên kết”. Điều này dẫn tới thị trường ngân hàng ở Việt Nam thiếu tính an toàn và bền vững.

Bên cạnh đó, một điều dễ dàng nhận thấy rằng, tiềm lực tài chính của các TCTD trong nước còn yếu, tổng vốn tự có của hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) Việt Nam mới chỉ đạt khoảng trên 2,2 tỷ USD (trung bình khoảng 30 triệu USD/1 ngân hàng) và chỉ tương đương với 1 ngân hàng trung bình khá trong khu vực. Ngoài ra, tỷ trọng vốn tự có trên tổng tài sản có điều chỉnh rủi ro của toàn hệ thống chưa đạt 8% CAR (Capital Adequacy Ratio)⁽¹⁾ tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu [4], trong khi các nước trong khu vực không dưới 8%. Trình độ nhân sự trong ngân hàng còn thấp, đặc biệt trong kỹ năng quản lý, điều hành và trình độ quản trị công nghệ hiện đại.

Những điều trên cho thấy rằng, tiến trình hội nhập buộc các ngân hàng Việt Nam phải

⁽¹⁾ Ví dụ hệ số CAR của Ngân hàng Công Thương Việt Nam năm 2005 đạt 5,12%, thể hiện khả năng chống đỡ của Ngân hàng Công thương là thấp. Nguyên nhân do vốn chủ sở hữu thấp và tốc độ tăng không tương ứng với tốc độ tăng tài sản có, dẫn tới tình trạng độ an toàn trong hoạt động tỷ lệ nghịch với mức tăng trưởng của ngân hàng.

có sự đổi mới về chất, về chiều sâu, hay nói cách khác, là phải có sự đổi mới một cách cơ bản, nếu không khi mở cửa hoàn toàn các ngân hàng Việt Nam khó có thể tham gia và cạnh tranh một cách có hiệu quả với các ngân hàng nước ngoài tại thị trường nội địa, chứ chưa nói đến việc vươn ra thị trường nước ngoài.

- Hoạt động cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng gắn với quá trình cơ cấu lại hệ thống doanh nghiệp Nhà nước nói chung, ngân hàng thương mại Nhà nước nói riêng và sự lớn mạnh của các tổ chức tín dụng cổ phần, sự đa dạng hoá hình thức ngân hàng có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, làm cho hoạt động cạnh tranh càng trở nên phức tạp.

- Có thể nói, chiến lược và đề án cổ phần hoá ngân hàng thương mại Nhà nước đã được vạch ra rõ nét và đang trong giai đoạn được triển khai nhằm tạo điều kiện cho các ngân hàng thương mại hội nhập trong lĩnh vực ngân hàng, nâng cao năng lực cạnh tranh của các ngân hàng nói riêng và hệ thống ngân hàng nói chung. Tuy nhiên, đến thời điểm này cũng còn gặp không ít vướng mắc, đặc biệt liên quan đến vấn đề xác định giá trị tài sản có, tài sản nợ, giá trị thương hiệu, tài sản vô hình khác của ngân hàng khi cổ phần hoá, tỷ lệ nắm giữ cổ phần của các bên: Nhà nước, người lao động trong ngân hàng, nhà đầu tư...

- Hoạt động cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng nhằm bảo đảm an toàn động của cả hệ thống ngân hàng, do vậy nó không thể coi là cuộc chiến "một mất một còn". Trong hoạt động kinh doanh ngân hàng, các ngân hàng phải có mối liên hệ mật thiết với nhau, thường xuyên chia sẻ thông tin, kinh nghiệm kinh doanh, quản trị, điều hành... Sự liên kết này là tất yếu, bởi lẽ không một ngân hàng thương mại nào có thể hoạt động bình thường nếu không có sự liên kết, bình đẳng và thân thiện đôi với đôi thủ cạnh tranh khác (ngân hàng khác). Nếu trong hoạt động của

một ngân hàng nào đó gặp bất trắc, dẫn đến tình trạng phá sản thì ngay lập tức nó ảnh hưởng đến đôi thủ cạnh tranh khác do tính phản ứng dây chuyền trong hoạt động của hệ thống ngân hàng. Ngược lại, nếu ngân hàng phát triển, sự lớn mạnh của nó không nhất thiết đồng nghĩa với việc triệt tiêu các đôi thủ cạnh tranh còn lại, mà ngược lại, lại tạo điều kiện cho các đôi thủ này phát triển.

- Hoạt động cạnh tranh của các ngân hàng thương mại gắn với uy tín của ngân hàng. Uy tín được ví như công cụ cạnh tranh, quyết định sự sống còn của ngân hàng, bởi lẽ ngân hàng cung ứng các loại sản phẩm thường mang tính chất "vô hình" khi mua khách hàng không "nếm", "sờ mó"... được như các sản phẩm hữu hình khác. Việc khách hàng quyết định "mua" sản phẩm của ngân hàng là hoàn toàn dựa vào uy tín của ngân hàng.

- Hoạt động cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng bị chi phối bởi sự phát triển của thị trường chứng khoán.

Có thể nói, sự phát triển sơ khai của thị trường chứng khoán trong thời gian qua đang dẫn đến xu hướng chuyển dịch dòng tiền từ gửi tiết kiệm sang đầu tư chứng khoán. Ai cũng muốn đầu tư vào chứng khoán, vì hầu hết mọi người tham gia vào sân chơi mới mẻ "cung ít cầu nhiều" này đều có lợi. Điều này đang làm ảnh hưởng trực tiếp đến kênh huy động vốn đầu vào từ dân cư của các ngân hàng. Bên cạnh đó, đôi với các doanh nghiệp lâu nay chỉ quen với khái niệm đến ngân hàng để vay vốn hoạt động thì nay có thêm một kênh huy động vốn trung và dài hạn qua thị trường chứng khoán, từ việc huy động vốn trên thị trường OTC hoặc chính thức niêm yết trên sàn giao dịch bằng việc phát hành cổ phiếu và trái phiếu. Vì vậy các ngân hàng phải chịu sự cạnh tranh trực tiếp từ các kênh huy động vốn của thị trường vốn này. Do vậy, sự phát triển của thị trường chứng khoán có ảnh hưởng mạnh mẽ đến thị trường tiền tệ, tức là ảnh hưởng trực tiếp đến ngành ngân hàng.

- Hoạt động cạnh tranh của ngân hàng thương mại chịu sự quản lý chặt chẽ của cơ quan quản lý Nhà nước về tiền tệ và hoạt động ngân hàng (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam) và chịu sự điều chỉnh không chỉ bởi qui định pháp luật chung về cạnh tranh mà còn bằng qui định riêng của Luật ngân hàng. Do hoạt động ngân hàng là hoạt động có nhiều điểm đặc thù, tiềm ẩn rủi ro cao, liên quan đến quyền và lợi ích của nhiều chủ thể trong nền kinh tế, chịu sự tác động mạnh mẽ do yếu tố tâm lý của khách hàng, có ảnh hưởng trực tiếp đến an ninh kinh tế và những biến động chính trị, nên cần thiết phải có sự quản lý chặt chẽ của cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành về ngân hàng. Nếu Nhà nước không quản lý được hoạt động ngân hàng nói chung và hoạt động cạnh tranh giữa các NHTM nói riêng thì những hậu quả mà nó mang lại là khôn lường, khó tránh khỏi. Hiện nay, để quản lý hoạt động ngân hàng, Ngân hàng Trung ương ở Việt Nam có thể quyết định áp dụng các công cụ nhất định như thị trường mở, tỷ giá hối đoái, dự trữ bắt buộc..., kiểm soát hoạt động của các TCTD khi TCTD lâm vào tình trạng kiểm soát đặc biệt... Như vậy, thông qua các biện pháp trên thị trường tiền tệ, Ngân hàng Trung ương sẽ tác động đến hoạt động cạnh tranh của ngân hàng thương mại.

Hoạt động cạnh tranh của ngân hàng chịu sự điều chỉnh không những bởi qui định đặc thù về ngân hàng, mà còn chịu sự điều chỉnh của những qui định chung về cạnh tranh. Tuy nhiên, pháp luật về cạnh tranh nói chung vẫn còn nhiều bất cập, vừa thừa, vừa thiếu, chưa đáp ứng được các yêu cầu của hội nhập. Luật của chúng ta thường "công kênh", cần nhiều văn bản giải thích đi kèm nhưng lại vẫn chưa đầy đủ. Đặc biệt là Luật cạnh tranh năm 2005 có 123 điều nhưng có tới 7 nghị định hướng dẫn và các thông tư đi

kèm [5], riêng Nghị định 116/2005/NĐ-CP ngày 15/9/2005 đã có tới 141 điều (nhiều hơn cả Luật). Chính vì vậy, doanh nghiệp, ngân hàng nhiều khi cũng không thể am hiểu hết pháp luật Việt Nam và một khi đã không "thông" pháp luật của nước mình thì đương nhiên pháp luật nước ngoài trong lĩnh vực tương ứng lại càng khó hiểu và một hậu quả pháp lý dẫn tới là những vi phạm pháp luật.

Hiện nay văn bản pháp luật đặc thù qui định cụ thể về hoạt động cạnh tranh của các ngân hàng thương mại - đó là Luật các TCTD năm 1997, sửa đổi bổ sung năm 2004. Theo luật này (Điều 16), *các hành vi cạnh tranh bất hợp pháp được hiểu là hành vi khuyến mại bất hợp pháp, thông tin sai sự thật làm tổn hại đến lợi ích của TCTD khác và của khách hàng, đầu cơ lũng đoạn thị trường tiền tệ, vàng, ngoại tệ*. Đây là hành vi cạnh tranh đặc thù trong lĩnh vực ngân hàng, bởi lẽ chỉ có các TCTD với giấy phép hoạt động kinh doanh ngân hàng mới có khả năng chi phối mạnh tới thị trường tiền tệ, thị trường vàng, thị trường ngoại tệ. Tuy nhiên, chỉ có thể coi là hành vi cạnh tranh bất hợp pháp khi một TCTD tiến hành huy động vốn với số lượng lớn, vi phạm tỷ lệ an toàn trong kinh doanh, hoặc thu mua gom vàng, ngoại tệ từ thị trường với mục đích đầu cơ lũng đoạn thị trường và dẫn tới loại trừ đối thủ cạnh tranh. Khác biệt với Luật các TCTD, Luật cạnh tranh lại không hề đề cập tới khái niệm cạnh tranh bất hợp pháp, mà chỉ đưa ra khái niệm về hành vi cạnh tranh không lành mạnh (Khoản 4, Điều 3). Bên cạnh đó, kể từ khi Luật các TCTD ra đời cho đến nay, vẫn chưa có những hướng dẫn cụ thể về những điều luật trên liên quan đến cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng, gây ra sự khó áp dụng và làm cho chúng ta lẫm lẫm về sự thiếu năng lực cạnh tranh, sự bất ổn của hệ thống ngân hàng trong nước và do vậy không cần phải có các qui định đặc thù về cạnh tranh của loại hình doanh nghiệp đặc biệt này.

Ngoài sự thiếu hụt và chưa đồng bộ nêu trên, pháp luật về ngân hàng ở Việt Nam vẫn chưa phù hợp với thông lệ quốc tế, còn có sự phân biệt đối xử giữa các loại hình TCTD, giữa các nhóm ngân hàng trong nước và ngân hàng có vốn đầu tư nước ngoài, tạo nên sự cạnh tranh thiếu lành mạnh (ví dụ về thành lập chi nhánh, về huy động vốn dưới hình thức tiền gửi, vay của Ngân hàng Trung ương...). Điều này đặt ra thách thức sửa đổi pháp luật trong nước nhằm tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thông thoáng theo nguyên tắc không phân biệt đối xử của WTO.

2. Một số vấn đề đặt ra khi áp dụng các qui định pháp luật về cạnh tranh trong hoạt động của ngân hàng thương mại ở Việt Nam

Có thể nói, những điểm đặc thù của hoạt động cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng trên đây cho thấy sự cần thiết phải có những qui định chuyên biệt về cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng. Từ trước tới nay, chúng ta mới chỉ đề cập tới một vài nội dung của cạnh tranh trong lĩnh vực này ở Luật các TCTD (như trên đã nêu), vẫn chưa có chính sách thống nhất và pháp luật đầy đủ để quản lý có hiệu quả hoạt động cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng. Tuy nhiên, để ngân hàng có thể cạnh tranh lành mạnh, các qui định về cạnh tranh trong lĩnh vực này cần phải được xây dựng quán triệt các tiêu chí sau đây:

- Đảm bảo quyền tự do kinh doanh, bình đẳng, không phân biệt đối xử đối với các chủ thể tham gia hoạt động ngân hàng;

- Nhà nước bảo hộ cạnh tranh hợp pháp, ngăn chặn và có biện pháp xử lý kịp thời, thích đáng đối với các hành vi cạnh tranh không lành mạnh;

- Kiểm soát có hiệu quả việc lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường, vị trí độc quyền trong cạnh tranh;

- Bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng và an toàn của hệ thống ngân hàng;

Đặc biệt, các qui định về cạnh tranh ngân hàng cần phải được thể hiện bằng nhiều điều luật rõ ràng, cụ thể trong Luật các TCTD, tạo thành một chương: "Cạnh tranh trong hoạt động của các TCTD" trong Luật các TCTD. Cần chú trọng tới việc khắc phục sự chồng chéo giữa Luật cạnh tranh với pháp luật ngân hàng trong việc tiếp cận các vấn đề về cạnh tranh. Luật các TCTD hiện hành nhìn nhận vấn đề cạnh tranh dưới khía cạnh hợp pháp và bất hợp pháp mà không hề đề cập đến hành vi hạn chế cạnh tranh. Trong khi đó Luật cạnh tranh năm 2004 lại liệt kê hai nhóm hành vi liên quan đến cạnh tranh cần được kiểm soát chặt chẽ là các hành vi hạn chế cạnh tranh và các hành vi cạnh tranh không lành mạnh. Từ đó ta thấy sự thiếu thống nhất trong các qui định pháp luật về cạnh tranh nói chung, dẫn đến việc khó áp dụng luật trên thực tế.

Ngoài ra, nếu áp dụng trực tiếp các qui định của Luật cạnh tranh đối với ngân hàng như qui định về các hành vi cạnh tranh không lành mạnh (trong Chương III của Luật này) thì cũng rất khó, bởi lẽ các ngân hàng cùng kinh doanh những loại sản phẩm, dịch vụ như nhau (như cho vay, huy động vốn, thanh toán...) và việc xác định thế nào là quảng cáo nhằm cạnh tranh không lành mạnh như bắt chước sản phẩm, so sánh hàng hoá, dịch vụ với doanh nghiệp khác... là hoàn toàn không dễ. Để tìm lợi thế cạnh tranh trong cuộc hội nhập, nhiều ngân hàng phải dùng những "chiêu bài" để thu hút khách hàng như trường hợp Chi nhánh 8 tháng 3 T.P Hồ Chí Minh của Sacombank có chương trình "cho vay lãi cản trừ - bất động sản". Đây được gọi là sản phẩm tiên phong "thời hội nhập" ở Việt Nam, bởi lẽ khách hàng nhận được các lợi ích vượt trội, chẳng hạn khách hàng đang vay tại ngân hàng 300 triệu VNĐ (tài khoản tiền vay), lãi suất vay là 1,2%/tháng, sau đó khách hàng có số tiền

nhàn rồi gửi vào ngân hàng (tài khoản tiền gửi) 30 triệu đồng. Nếu khách hàng gửi thông thường thì 30 triệu đồng này chỉ được hưởng lãi suất tiền gửi là 0,25%/tháng. Trong khi đó đối với sản phẩm “cho vay lãi cần trừ - bất động sản” thì 30 triệu đồng tiền gửi này được hưởng lãi suất là 1,2%/tháng (ngang bằng lãi suất cho vay của ngân hàng). Thêm vào đó, tổng số tiền vay mà khách hàng bị tính lãi lúc này không phải là 300 triệu VNĐ, mà là 270 triệu đồng. Nghĩa là tiền vay của khách hàng được tính theo số tiền vay thực tế (đã trừ số tiền gửi). 30 triệu đồng tiền gửi còn trên tài khoản ngày nào được xem như khách hàng trả bớt nợ ngày đó. Vậy trường hợp này có là hành vi cạnh tranh lành mạnh không? Trên thực tế nếu ngân hàng có vị trí thống lĩnh thị trường thì hành vi trên có thuộc hành vi bị cấm không vì nó dễ được hiểu là “việc bán hàng hoá, cung ứng dịch vụ dưới giá thành toàn bộ, nhằm loại bỏ đối thủ cạnh tranh” (Khoản 1 Điều 13 Luật cạnh tranh)? Ở các nước trên thế giới, việc cho vay dạng trên đã phổ biến từ lâu và hoàn toàn không phải là hành vi bị cấm, nhưng ở Việt Nam lại là rất mới. Do vậy, nhất thiết phải có các tiêu chí để xác định vị trí thống lĩnh, vị trí độc quyền trên thị trường ngân hàng, để có thể kiểm soát được các hành vi của các ngân hàng giữ vị trí này, trên cơ sở đó áp dụng các biện pháp phòng ngừa hiệu quả, tránh sự xáo trộn trên thị trường tiền tệ.

Thêm vào đó, trong bối cảnh hội nhập quốc tế lĩnh vực ngân hàng, việc hợp nhất, sát nhập các ngân hàng nhỏ với nhau, ngân hàng lớn với ngân hàng nhỏ trong nước để tồn tại và phát triển là điều không tránh khỏi, nhằm đối phó với sự cạnh tranh khốc liệt của ngân hàng nước ngoài. Điều này có nghĩa là dẫn đến các hành vi tập trung kinh tế. Luật cạnh tranh (Mục 3 Chương II) có qui định về các hành vi này, tuy nhiên, ranh giới để phân định hành vi tập trung kinh tế bị cấm (bất

hợp pháp) và hợp pháp còn chưa rõ ràng. Các trường hợp miễn trừ đối với tập trung kinh tế còn chung chung (như việc tập trung kinh tế có tác dụng... góp phần phát triển kinh tế xã hội, tiến bộ, khoa học, kỹ thuật...). Điều này dễ dẫn đến hậu quả các ngân hàng lũng đoạn thị trường tiền tệ, có thể gây ra hậu quả khôn lường cho nền kinh tế, khủng hoảng thị trường tài chính nói chung. Đòi hỏi phải có những qui định pháp luật cụ thể hướng dẫn về vấn đề này.

Từ những phân tích trên đây cho thấy, cạnh tranh của ngân hàng trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế có những điểm đặc trưng nhất định và việc xây dựng, áp dụng các qui định pháp luật cạnh tranh trong ngân hàng không phải là công việc đơn giản. Hoạt động của các ngân hàng thương mại tiềm ẩn rủi ro cao do đặc tính của nguồn vốn hoạt động - chủ yếu là vốn đi vay, do vậy sự cạnh tranh của ngân hàng rất khốc liệt. Nếu nó không được kiểm soát thì sẽ ảnh hưởng đến quyền lợi của dân chúng gửi tiền, của cộng đồng, đến an ninh kinh tế. Điều này đòi hỏi phải có sự sửa đổi Luật các TCTD, sự hướng dẫn cụ thể Luật cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng, đặc biệt phải có sự thống nhất với các qui định của pháp luật cạnh tranh nói chung và pháp luật ngân hàng nói riêng.

Tài liệu tham khảo

- [1] Lê Minh Tâm, Hội thảo Khoa học “Một số vấn đề về thực thi pháp luật cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay”, Khoa Pháp Luật Kinh tế, Đại học Luật Hà Nội, 2005.
- [2] Phạm Duy Nghĩa, *Chuyên khảo Luật kinh tế*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2004.
- [3] Tham luận: “*Tổng kết Luật các tổ chức tín dụng*”, Toạ đàm: «*Đánh giá hai Luật Ngân hàng hiện hành và định hướng xây dựng hai Luật Ngân hàng*», Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, 2007.
- [4] Lê Thị Thiên Lý, Một số giải pháp nâng cao năng lực cạnh tranh của Ngân hàng Công thương Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, *Tạp chí Ngân hàng* 20 (2006) 30.

[5] Nghị định số 110/2005/NĐ-CP: Về quản lý hoạt động bán hàng đa cấp; Nghị định số 116/2005/NĐ-CP: Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật cạnh tranh; Nghị định số 120/2005/NĐ-CP: Quy định về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực cạnh tranh; 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; Nghị định số 05/2006/NĐ-CP: Về việc

thành lập và qui định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục quản lý cạnh tranh; Thông Tư số 19/2005/TT-BTM: Hướng dẫn một số nội dung qui định tại Nghị định số 110/2005/NĐ-CP; Quyết định số 92/2005/QĐ-BTC: Về việc qui định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng lệ phí cấp giấy đăng ký tổ chức bán hàng đa cấp.

Some legal issues on the competitive operations of the Vietnam commercial banks in the context of international intergration

Le Thi Thu Thuy

*Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Commercial bank is a special firm in Vietnam's economy. It's competition has specific characteristics. Especially, this competition has become much fierce in the context of international intergration. Thus, to enquire for ussuing documents guiding Law on Competition for the activities of the credit institutions to organize a fair bank competition and create foundation for development of bank competitive market in Vietnam in the future.