

HÀNH VI CẠNH TRANH KHÔNG LÀNH MẠNH CỦA NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI: THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

LÊ NGỌC HOÀNG^(*)

Tóm tắt: Bài viết đã đưa ra một số vấn đề cơ bản nhằm nhận dạng các hành vi cạnh tranh không lành mạnh của các ngân hàng thương mại, phân biệt với các hành vi cạnh tranh không lành mạnh của các tổ chức, doanh nghiệp khác. Bên cạnh đó, bài viết xác định rõ thực trạng pháp luật về hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong hoạt động của các ngân hàng thương mại Việt Nam hiện nay thông qua đánh giá các quy định tại Luật Cạnh tranh năm 2018 và Luật Tổ chức tín dụng sửa đổi năm 2017. Kết quả nghiên cứu của bài viết thể hiện trong việc rút ra được các thành công, hạn chế, nguyên nhân của các hạn chế về pháp luật liên quan đến vấn đề này tại Việt Nam, qua đó đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện các nội dung trên.

Từ khóa: Cạnh tranh không lành mạnh; ngân hàng thương mại; tổ chức tín dụng.

Abstract: The paper presented criteria of unhealthy competition between commercial banks in comparison to unhealthy competition between other organizations or corporates. Vietnamese legal regulations on unhealthy commercial banks as stated in the 2018 Law of Competition and 2017 Law on Credit institutions were reviewed. Achievements, limitations and reasons were discussed in order to provide solutions to further enhance laws on unhealthy competition between commercial banks.

Keywords: Unhealthy competition; commercial bank; credit institution.

Ngày nhận bài: 12/02/2020; Ngày sửa bài: 03/3/2020; Ngày duyệt đăng bài: 17/3/2020.

Đặt vấn đề

Cạnh tranh có vai trò quan trọng trong nền kinh tế thị trường, thông qua việc cạnh tranh, người kinh doanh không ngừng cải tiến chất lượng hàng hóa, dịch vụ để giành, giữ và nâng cao vị thế của mình trên thương trường. Tuy nhiên, bên cạnh những tác động tích cực, cạnh tranh cũng có thể tác động tiêu cực đối với nền kinh tế, doanh nghiệp và người tiêu dùng qua các hình thức cạnh tranh không lành mạnh. Là một lĩnh vực quan trọng và nhạy cảm trong nền kinh tế, ngành Ngân hàng cần phải có những quy định pháp lý hết sức chặt chẽ và hiện đại để điều chỉnh kịp thời các hành vi cạnh tranh đa dạng và thay đổi liên tục để duy trì môi trường kinh doanh lành mạnh cho tất cả các tổ

chức tín dụng (TCTD) trong đó có ngân hàng thương mại (NHTM). Hiện nay, pháp luật về cạnh tranh không lành mạnh của các NHTM chủ yếu được điều chỉnh bằng Luật Cạnh tranh năm 2018, Luật các tổ chức tín dụng năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2017. Tuy nhiên, pháp luật về hành vi cạnh tranh không lành mạnh của các NHTM cần được giải quyết sâu hơn, đầy đủ hơn; qua đó, giúp cho các cơ quan nhà nước, các NHTM, người dân có được công cụ và sự hiểu biết nhất định để chống lại sự cạnh tranh không lành mạnh. Bài viết sẽ làm rõ hơn các hành vi cạnh tranh không lành mạnh (CTKLM) của các

^(*) Văn phòng Luật sư Long Tâm, Đoàn Luật sư thành phố Hà Nội; Email: luatsuhoang@gmail.com

NHTM nhằm giúp các chủ thể dễ dàng nhận dạng các hành vi này, đồng thời nghiên cứu khái quát thực trạng các quy định của pháp luật về hành vi CTKLM của các NHTM, tìm ra những hạn chế trong quy định của pháp luật về vấn đề này.

1. Nhận dạng các hành vi cạnh tranh không lành mạnh của các ngân hàng thương mại

Hoạt động ngân hàng là hoạt động mang nhiều rủi ro, những hậu quả từ hành vi CTKLM phát sinh từ hoạt động ngân hàng không chỉ ảnh hưởng đến luồng chu chuyển vốn trong nền kinh tế mà nó còn làm ảnh hưởng đến mục tiêu an toàn hệ thống⁽¹⁾. Nhằm từng bước tạo lập môi trường cạnh tranh an toàn, lành mạnh, Nhà nước nghiêm cấm hành vi CTKLM của các chủ thể tham gia thị trường. Tuy nhiên, hành vi CTKLM, về bản chất là hành vi cạnh tranh không đẹp và thường nhằm vào các đối thủ cạnh tranh cụ thể. Do đó, việc phát hiện, xử lý một cách chính xác hành vi CTKLM của các chủ thể tham gia thị trường cần phải được dựa trên hành lang pháp lý cụ thể, thống nhất. Bài viết này tập trung vào một số vấn đề pháp lý liên quan đến hành vi CTKLM trong lĩnh vực ngân hàng thương mại.

Thứ nhất, nhóm hành vi xâm phạm đối thủ cạnh tranh như ngăn cản, gièm pha và bôi nhọ đối thủ, bóc lột như là: Xâm phạm đến uy tín của tổ chức tín dụng thông qua việc gièm pha, bôi nhọ, làm tổn hại đến uy tín thương mại của các chủ thể này như hành vi "tố" nhau vì phạm trần lãi suất huy động; lôi kéo khách hàng của đối thủ cạnh tranh; mua chuộc, lôi kéo nhân viên của đối thủ cạnh tranh nhằm mục đích thu thập thông tin trái pháp luật về tình hình hoạt động của đối thủ cạnh tranh; Quảng cáo so sánh dịch vụ ngân

hàng của mình với dịch vụ ngân hàng của đối thủ cạnh tranh; quảng cáo không đúng hoặc gây hiểu lầm về nguồn lực tài chính, đưa ra những báo cáo kiểm toán gây hiểu lầm nhằm hạ uy tín của đối thủ cạnh tranh; Gièm pha tổ chức tín dụng và cung cấp thông tin sai trái để gây nhầm lẫn cho khách hàng; Hạn chế hoặc trì hoãn một cách bất hợp lý các giao dịch thanh toán với các ngân hàng đối thủ;...

Thứ hai, nhóm hành vi xâm hại lợi ích của khách hàng như là: Ép buộc khách hàng phải sử dụng dịch vụ ngân hàng của mình thì mới cấp tín dụng hoặc cấp tín dụng với các điều kiện phải sử dụng dịch vụ do ngân hàng cung cấp. Gây cản trở hoặc cố ý không thực hiện yêu cầu của khách hàng như ngưng giao dịch tài khoản của khách hàng mà không có lý do chính đáng; ngăn cản khách hàng sử dụng dịch vụ ngân hàng của đối thủ cạnh tranh... Áp đặt các điều kiện gây bất lợi cho khách hàng, như khi khách hàng sử dụng dịch vụ ATM ngân hàng thu phí biên lai giao dịch hoặc đặt ra nhiều loại phí mà không cần sự đồng ý của khách hàng...

Thứ ba, nhóm hành vi xâm phạm đến mục tiêu an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống các tổ chức tín dụng, đến việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia: Với tính chất đặc thù trong hoạt động kinh doanh, hoạt động ngân hàng của các tổ chức tín dụng có mức độ ảnh hưởng rất lớn đến toàn bộ đời sống kinh tế xã hội. Nghĩa là bất kỳ hành vi nào nhằm làm mất ổn định trên thị trường ngân hàng đều ảnh hưởng đến khả năng cung ứng và tiếp cận

⁽¹⁾ Nguyễn Trọng Tài (2012), Nguyên nhân và những hệ quả của tình trạng cạnh tranh không lành mạnh trong hoạt động ngân hàng Việt Nam, Tạp chí *Nghiên cứu châu Âu*, Hà Nội.

nguồn vốn của toàn bộ xã hội. Do đó, bất kỳ hành vi nào có thể làm ảnh hưởng đến mục tiêu an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống các tổ chức tín dụng, ảnh hưởng đến việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia đều phải được ngăn chặn sớm nếu không sẽ ảnh hưởng tới toàn bộ hệ thống các tổ chức tín dụng.

Giống như bất cứ loại hình doanh nghiệp nào trong kinh tế thị trường, các NHTM trong kinh doanh luôn phải đối mặt với sự cạnh tranh gay gắt, không chỉ từ các NHTM khác, mà từ tất cả các TCTD đang cùng hoạt động kinh doanh trên thương trường với mục tiêu là thu hút khách hàng, tăng thị phần tín dụng cũng như mở rộng cung ứng các sản phẩm dịch vụ ngân hàng cho nền kinh tế.

2. Thực trạng các quy định hiện hành của pháp luật về hành vi cạnh tranh không lành mạnh của các ngân hàng thương mại

2.1. Thực trạng các quy định của Luật Cạnh tranh và các văn bản hướng dẫn thi hành về hành vi cạnh tranh không lành mạnh của các ngân hàng thương mại

Trong thời gian qua, để triển khai Luật Cạnh tranh cũng như các quy định xử lý các hành vi CTKLM, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quan trọng như:

Luật Cạnh tranh năm 2018; Nghị định 75/2019/NĐ-CP ngày 26/9/2019 về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực cạnh tranh; Nghị định 07/2015/NĐ-CP ngày 16/01/2015 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Hội đồng Cạnh tranh (thay thế Nghị định 05/2006/NĐ-CP ngày 09/01/2006 về việc thành lập và quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Hội đồng Cạnh tranh); Nghị định số 88/2019/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm

2019 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng...

So với Điều 39 Luật Cạnh tranh năm 2004 đã quy định 9 hành vi có thể bị coi là CTKLM bao gồm: Chỉ dẫn gây nhầm lẫn, xâm phạm bí mật kinh doanh, ép buộc bên khác trong kinh doanh, gièm pha doanh nghiệp khác, gây rối hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp khác, quảng cáo nhằm CTKLM, khuyến mại nhằm CTKLM, phân biệt đối xử của hiệp hội, lôi kéo vào bán hàng đa cấp bất chính và các hành vi CTKLM khác... Thì tại Điều 45, Luật Cạnh tranh năm 2018 chỉ quy định 6 nhóm hành vi cạnh tranh không lành mạnh bị cấm qua đó có thể thấy một số hành vi CTKLM đã được thay thế cụ thể: Chỉ dẫn gây nhầm lẫn; So sánh hàng hóa của doanh nghiệp mình với hàng hóa của doanh nghiệp khác nhưng không chứng minh được nội dung. (Luật cạnh tranh hiện hành, chỉ cần so sánh trực tiếp sản phẩm của doanh nghiệp mình với doanh nghiệp khác thì đã là hành vi CTKLM); Quy định cụ thể về khuyến mại nhằm CTKLM: Bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ dưới giá thành toàn bộ dẫn đến hoặc có khả năng dẫn đến loại bỏ doanh nghiệp khác cùng kinh doanh loại hàng hóa, dịch vụ đó. (Trước đó quy định là khuyến mại nhằm CTKLM)⁽²⁾.

Về chủ thể thực hiện các hành vi CTKLM: Luật Cạnh tranh năm 2018 đã bổ sung thêm “Cơ quan, tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài có liên quan”⁽³⁾ so với Điều 2 Luật Cạnh tranh năm 2004 quy định chủ thể thực hiện các hành vi CTKLM bao

⁽²⁾ Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2018), Luật Cạnh tranh, Hà Nội.

⁽³⁾ Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2018), Luật Cạnh tranh, Hà Nội.

gồm các tổ chức, cá nhân kinh doanh (sau đây gọi là doanh nghiệp) và các hiệp hội ngành nghề hoạt động ở Việt Nam⁽⁴⁾.

2.2. Thực trạng các quy định của Luật các Tổ chức tín dụng và các văn bản hướng dẫn thi hành về hành vi cạnh tranh không lành mạnh của các ngân hàng thương mại

Luật các Tổ chức tín dụng được Quốc hội thông qua ngày 16/6/2010 và Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các Tổ chức tín dụng năm 2017 không chỉ thể hiện sự cải cách hành chính trong hệ thống ngân hàng, khắc phục tồn tại, hạn chế của luật hiện hành, mà còn hướng đến mục tiêu cao hơn là bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân có quan hệ tín dụng với TCTD, bảo vệ sự an toàn của hệ thống ngân hàng nói riêng và nền kinh tế nói chung. Luật các TCTD năm 2010 và Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2017 cũng đã cụ thể hóa nhiều quy định của Luật Cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng nhằm bảo đảm tính phù hợp giữa luật chung và luật chuyên ngành, bảo đảm hoạt động kiểm soát, quản lý các hành vi cạnh tranh trên thị trường một cách tốt nhất. Điều này được thể hiện ở các điểm sau đây:

Thứ nhất, trước khi Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 ra đời, thực tế đã tồn tại sự không thống nhất giữa Luật Cạnh tranh với pháp luật ngân hàng trong cách tiếp cận vấn đề cạnh tranh. Cụ thể, 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 (Chương II) và các hành vi CTKLM (Chương III). 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. Hay nói cách khác, 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 CTKLM điển hình trong lĩnh vực ngân hàng, dưới một cách gọi khác là “hành vi cạnh tranh bất hợp pháp”⁽⁵⁾. Vấn đề này tuy không ngăn cản việc áp dụng trực tiếp các quy định của Luật Cạnh tranh về những hành vi hạn chế cạnh tranh bị cấm, nhưng lại có thể tạo nguyên nhân cho một số TCTD tìm cách liên kết với nhau thông qua hình thức “độc quyền nhóm” để gây thiệt hại cho các TCTD khác và cho khách hàng. Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2017 đã có sự thay đổi thuật ngữ “cạnh tranh bất hợp pháp” thành “hành vi hạn chế cạnh tranh hoặc CTKLM”⁽⁶⁾. Sự phân biệt hành vi hạn chế cạnh tranh, CTKLM là phù hợp và hoàn toàn thống nhất với quy định của Luật Cạnh tranh.

Thứ hai, Luật Cạnh tranh đã quy định rõ trường hợp có sự khác nhau giữa quy định của Luật Cạnh tranh với quy định của luật khác về hành vi hạn chế cạnh tranh, CTKLM thì áp dụng quy định của Luật Cạnh tranh. Điều đó có nghĩa là, việc xác định hành vi hạn chế cạnh tranh, CTKLM được quy định theo hướng mở là các luật chuyên ngành được quy định các tiêu chí xác định hành vi hạn chế cạnh tranh, CTKLM phù hợp với đặc thù ngành. Do vậy, Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 giao cho NHNN quy định cụ thể về các hành vi hạn chế cạnh tranh, CTKLM và hình thức xử lý các hành vi này như hiện nay là phù hợp với chức

⁽⁴⁾ Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2004), Luật Cạnh tranh, Hà Nội.

⁽⁵⁾ Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2004), Luật Cạnh tranh, Hà Nội.

⁽⁶⁾ Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2017), Luật Sửa đổi, bổ sung Luật các TCTD, Hà Nội.

năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quản lý nhà nước về ngân hàng. Tuy nhiên, việc quy định các tiêu chí để xác định hành vi CTKLM không phải là chuyện đơn giản, vì nếu không quy định cụ thể, rõ ràng, sẽ tác động tiêu cực đến diễn biến hoạt động của thị trường ngân hàng⁽⁷⁾. Hiện nay, NHNN đang trình Chính phủ Dự thảo Nghị định về CTKLM trong lĩnh vực ngân hàng.

Bên cạnh những ưu điểm nổi trội, Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2017 vẫn còn một số bất cập, hạn chế khi quy định về các hành vi CTKLM trong lĩnh vực ngân hàng như sau:

Một là, Điều 9 Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 quy định: Tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được hợp tác và cạnh tranh trong hoạt động ngân hàng và hoạt động kinh doanh khác theo quy định của pháp luật. Nghiêm cấm hành vi hạn chế cạnh tranh hoặc hành vi CTKLM có nguy cơ gây tổn hại hoặc gây tổn hại đến việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, an toàn của hệ thống các tổ chức tín dụng, lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Chính phủ quy định cụ thể các hành vi CTKLM trong hoạt động ngân hàng và hình thức xử lý các hành vi này⁽⁸⁾ [Điều 9].

Theo quy định trên, toàn bộ nội dung của điều luật đều tập trung quy định về hành vi hạn chế cạnh tranh, CTKLM, song Luật các Tổ chức tín dụng 2010 được ban hành vẫn tiếp tục quan niệm “hợp tác và cạnh tranh trong hoạt động ngân hàng” là không rõ ràng về nội dung điều chỉnh của điều luật. Đây là hạn chế lớn nhất trong quan niệm về cạnh tranh của Luật các Tổ chức tín dụng hiện hành cần được khắc phục, bởi lẽ hợp tác và cạnh tranh là hai thuật ngữ có nội hàm khác nhau.

Hai là, về định nghĩa hành vi CTKLM trong hoạt động ngân hàng. Hành vi CTKLM trong hoạt động ngân hàng là hành vi cạnh tranh của tổ chức và cá nhân có liên quan đến hành vi CTKLM trong hoạt động ngân hàng vì quá chạy theo mục tiêu lợi nhuận mà trái với các chuẩn mực thông thường về đạo đức kinh doanh, có nguy cơ gây tổn hại hoặc gây tổn hại đến việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, an toàn của hệ thống các TCTD, lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và cá nhân khác⁽⁹⁾.

Với quan niệm này, cũng giống như Luật Cạnh tranh năm 2018, dấu hiệu quan trọng để xác định hành vi CTKLM là “vì quá chạy theo mục tiêu lợi nhuận” mà thực hiện các hành vi vi phạm “chuẩn mực thông thường về đạo đức kinh doanh”. Tuy nhiên, cho đến thời điểm hiện nay, các chuẩn mực thông thường về đạo đức kinh doanh nói chung, đạo đức kinh doanh ngân hàng nói riêng vẫn là một cụm từ định tính, gây khó khăn cho việc xác định cơ sở để thực thi các quy định về hành vi CTKLM. Hơn nữa, với định nghĩa này, Dự thảo Nghị định đã thu hẹp quá nhiều hành vi CTKLM. Thực tế cho thấy, việc thực hiện hành vi CTKLM của các chủ thể trên thị trường không phải lúc nào cũng vì mục tiêu lợi nhuận, trong thực tế, để gây khó khăn cho đối thủ cạnh tranh, các chủ thể kinh doanh nhiều khi đã “hi sinh mục tiêu lợi nhuận” của mình để triệt hạ đối thủ, vậy hành vi này có được coi là CTKLM

⁽⁷⁾ Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2017), Luật Sửa đổi, bổ sung Luật các TCTD, Hà Nội

⁽⁸⁾ Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2017), Luật sửa đổi, bổ sung Luật các TCTD, Hà Nội.

⁽⁹⁾ Nguyễn Kiều Giang (2017), “Cạnh tranh không lành mạnh trong lĩnh vực ngân hàng - Nhìn từ góc độ pháp lý”, Tạp chí Luật học, số 12/2017.

không? Bên cạnh đó, cũng cần xem lại quy định gây thiệt hại cho Nhà nước, bởi lẽ, lợi ích của Nhà nước, của xã hội đã được thể hiện trong việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, an toàn của hệ thống các TCTD.

Ba là, để làm rõ và chi tiết hóa các hành vi cạnh tranh đặc thù trong lĩnh vực ngân hàng thể hiện bản chất phù hợp, tương ứng với khái niệm về hành vi cạnh tranh của Luật Cạnh tranh, Luật các TCTD đã trao quyền cho NHNN quy định cụ thể về các hành vi CTKLM và hình thức xử lý các hành vi này. Song về lâu dài, thiết nghĩ việc cụ thể hóa các quy định về hạn chế cạnh tranh, CTKLM bằng một văn bản dưới luật thì việc giải thích sẽ đi quá xa hoặc không truyền tải hết nội dung của Luật là điều không tránh khỏi. Hơn nữa, các quy định khung về cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng sẽ tạo được ranh giới can thiệp của NHNN đúng với Luật Cạnh tranh. Luật Cạnh tranh đã quy định rõ cơ quan nhà nước không được thực hiện các hành vi sau đây để cản trở cạnh tranh trên thị trường: (i) Buộc doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải mua, bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước hoặc trong trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật; (ii) Phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp; (iii) Ép buộc các hiệp hội ngành nghề hoặc các doanh nghiệp liên kết với nhau nhằm loại trừ, hạn chế, cản trở các doanh nghiệp khác cạnh tranh trên thị trường; (iv) Các hành vi khác cản trở hoạt động kinh doanh hợp pháp của doanh nghiệp⁽¹⁰⁾ [Điều 6].

Vì vậy, nếu để NHNN toàn quyền quyết định trong việc quy định cụ thể về các hành vi hạn chế cạnh tranh, CTKLM và hình thức xử lý các hành vi này sẽ rơi vào tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi” thì sẽ rất khó khăn cho việc tạo lập môi

trường kinh doanh ngân hàng an toàn, hiệu quả và phát triển bền vững.

3. Những vấn đề đặt ra đối với pháp luật về hành vi cạnh tranh không lành mạnh giữa các ngân hàng thương mại trong bối cảnh hiện nay

Qua phân tích thực trạng pháp luật về các hành vi CTKLM của NHTM ở Việt Nam hiện nay, có thể thấy rằng, nhìn chung, pháp luật đã có những quy định mang tính chất cơ bản, thống nhất về vấn đề này. Với những quy định khá rõ ràng về các hành vi CTKLM và các chế tài xử phạt cụ thể ở Luật Cạnh tranh năm 2018, Luật các TCTD năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2017 và các văn bản pháp luật khác có liên quan, pháp luật đã hình thành một cơ chế chính sách mang tính pháp lý, hành lang pháp lý để điều tiết quy luật cạnh tranh và bảo vệ kết cấu thị trường ngân hàng, hạn chế các hành vi CTKLM. Khách hàng sử dụng các dịch vụ ngân hàng đã được bảo vệ và hưởng lợi trực tiếp từ chính sách pháp luật cạnh tranh khi tác động của cạnh tranh đã làm công tác chăm sóc khách hàng được các ngân hàng chú trọng và chất lượng, số lượng dịch vụ ngày càng được cải thiện rõ rệt. Đây chính là mục tiêu và cũng là lợi thế để các doanh nghiệp cạnh tranh.

Một môi trường kinh doanh bình đẳng và có sức hút đối với các nhà đầu tư đã được hình thành. Sự đa dạng của các chủ thể cùng tham gia cung cấp dịch vụ đã tạo ra một môi trường cạnh tranh thực sự, đẩy lùi thời kỳ độc quyền dịch vụ ngân hàng. Các tổ chức mới tham gia thị trường đã được bảo vệ trong giới hạn nhất định, tạo cơ hội kinh doanh của nhiều thành phần

⁽¹⁰⁾ Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2018), Luật Cạnh tranh, Hà Nội.

kinh tế tham gia thị trường. Thực tế cho thấy, quy mô, loại hình các thành phần kinh tế tham gia thị trường kinh doanh dịch vụ ngân hàng rất phong phú, trong những năm qua trên thị trường ngân hàng có nhiều hình thức sở hữu doanh nghiệp tham gia như: Ngân hàng nhà nước, ngân hàng có vốn nhà nước, ngân hàng liên doanh, ngân hàng 100% vốn nước ngoài... Bên cạnh việc hoàn chỉnh đồng bộ pháp luật ngân hàng để tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho các ngân hàng đầu tư kinh doanh, đồng thời đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, tạo thuận lợi cho các đối tác nước ngoài đầu tư vào thị trường ngân hàng Việt Nam cũng như các ngân hàng Việt Nam đầu tư ra nước ngoài.

Những tồn tại và nguyên nhân

Bên cạnh những mặt ưu điểm, pháp luật về CTKLM trong hoạt động ngân hàng còn có những bất cập cần giải quyết.

Thứ nhất, pháp luật cạnh tranh chưa tạo ra cơ chế điều chỉnh pháp luật hiệu quả do pháp luật về chống hạn chế cạnh tranh và CTKLM ở Việt Nam đều được xây dựng chung trong một đạo luật nên không tạo ra cơ chế điều chỉnh pháp luật hiệu quả đối với mỗi hành vi, đặc biệt là đối với các hành vi CTKLM. Trong hệ thống pháp luật cạnh tranh hiện hành, đang thiếu những hướng dẫn thi hành đối với hành vi CTKLM. Hiện nay, ngoài Luật Cạnh tranh năm 2018, thì thực tế cho thấy, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn chi tiết còn thiếu. Hiện những dạng văn bản này vừa ít và cũng chỉ dừng lại ở mức định tính do chưa thể định lượng, nên đây cũng là một khó khăn cho việc áp dụng pháp luật cạnh tranh trong thực tiễn.

Thứ hai, như đã phân tích ở trên, hành vi CTKLM của NHTM được điều chỉnh bởi

nhiều văn bản pháp luật khác nhau (Luật Cạnh tranh và các văn bản hướng dẫn thi hành, Luật các TCTD và các văn bản pháp luật có liên quan). Vì vậy, nếu xảy ra một hành vi CTKLM giữa các NHTM và có ảnh hưởng đến môi trường cạnh tranh thì nguyên tắc áp dụng pháp luật sẽ được xác định thế nào, đặc biệt trong trường hợp có sự khác nhau về nội dung điều chỉnh giữa chúng. Khoản 2 Điều 5 Luật Cạnh tranh đưa ra nguyên tắc áp dụng pháp luật cạnh tranh trong trường hợp các luật chuyên ngành có quy định khác về các hành vi cạnh tranh thì áp dụng quy định của luật này.

Thứ ba, những tồn tại xuất phát từ đặc thù của hoạt động ngân hàng tại Việt Nam. Do ảnh hưởng bởi các điều kiện lịch sử - chính trị, các NHTM 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, nhưng cơ bản vẫn là một hệ thống yếu kém về năng lực cạnh tranh so với các NHTM 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 NHTM trong nước với nhau và giữa các NHTM trong nước với các NHTM 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 NHTM Nhà nước trong thị trường dịch vụ ngân hàng.

Theo quy định của Quyết định số 986/QĐ-TTg ngày 08/8/2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 xác định: Các NHTM Nhà nước và các NHTM cổ phần chi phối của Nhà nước

đóng vai trò chủ lực và đi đầu trong hệ thống ngân hàng về quy mô hoạt động, năng lực tài chính, công nghệ, quản lý và hiệu quả kinh doanh. Các NHTM Nhà nước cùng với NHTM cổ phần trong nước đóng vai trò nòng cốt trong hệ thống ngân hàng Việt Nam⁽¹⁾.

Bên cạnh đó, như đã phân tích, trong lĩnh vực kinh doanh ngân hàng, vì mục tiêu thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, Ngân hàng Nhà nước có thể can thiệp vào hoạt động kinh doanh của các TCTD 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... Song 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 TCTD so với các đối thủ khác trên thị trường và điều đó có ảnh hưởng không tốt đến sự vận hành bình thường của quy luật cạnh tranh.

Thứ tư, những tồn tại từ ý thức pháp luật. Nhận thức pháp luật, ý thức, văn hóa tuân thủ pháp luật của con người có vai trò hết sức quan trọng trong thực hiện pháp luật cạnh tranh đối với tất cả các lĩnh vực nói chung và lĩnh vực ngân hàng nói riêng.

Những hạn chế, tồn tại trên xuất phát từ các nguyên nhân sau:

Nguyên nhân thứ nhất, do các tổ chức cung cấp dịch vụ ngân hàng chưa quan tâm, tìm hiểu nghiêm túc đến sự hiện diện, vai trò của Luật Cạnh tranh trong đời sống xã hội dẫn đến không chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật cạnh tranh như lợi dụng kẽ hở của pháp luật để thực hiện các hành vi CTKLM (ví dụ hoạt động khuyến mại, quảng cáo nhằm mục đích CTKLM...); không tuân thủ, chủ động áp dụng pháp luật cạnh tranh trước các hành vi CTKLM mà lựa chọn các cách giải

quyết khác như đàm phán, giải quyết bằng con đường hành chính...

Nguyên nhân thứ hai, do ý thức tuân thủ pháp luật của những cá nhân có quyền và nghĩa vụ liên quan đến việc thực thi pháp luật, do đó dẫn đến tình trạng nhiều cơ quan quản lý chuyên ngành chưa thực sự phối hợp với cơ quan giải quyết cạnh tranh (Ủy ban Cạnh tranh quốc gia tại Chương VII, Luật Cạnh tranh năm 2018). Trong nguyên nhân này cũng có một yếu tố chi phối đó chính là công cụ pháp lý để bảo đảm tính thực thi của Luật Cạnh tranh còn yếu, lực lượng con người còn mỏng.

Nguyên nhân thứ ba, do ý thức người dân về pháp luật cạnh tranh còn hạn chế. Bên cạnh vai trò bảo đảm sự hoạt động hiệu quả của các chủ thể tham gia thị trường, phát huy quyền tự do kinh doanh thông qua thị trường và bảo đảm môi trường kinh doanh lành mạnh thì một trong những mục tiêu quan trọng của Luật Cạnh tranh chính là mục tiêu bảo vệ người tiêu dùng. Người tiêu dùng được Luật Cạnh tranh bảo vệ trong vai trò là một tác nhân ảnh hưởng quan trọng đến quá trình cạnh tranh trên thị trường, là đối tượng thu hút của cuộc cạnh tranh giữa các doanh nghiệp. Người tiêu dùng trên thị trường chính là lực lượng chiếm số lượng đông đảo, đại đa số, do đó người tiêu dùng có vai trò hết sức quan trọng trong việc thúc đẩy, thực thi pháp luật cạnh tranh.

Để giảm thiểu những hạn chế nêu trên, tác giả cho rằng các cơ quan, đơn vị có thẩm quyền cần triển khai đồng bộ các giải pháp sau:

⁽¹⁾ Quyết định số 986/QĐ-TTg ngày 08/8/2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030.

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật về hành vi CTKLM của NHTM cần có sự phù hợp với đường lối chỉ đạo của Đảng và Nhà nước về phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Thứ hai, pháp luật về hành vi CTKLM của NHTM phải đảm bảo phù hợp với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật về hành vi CTKLM của NHTM phải đồng bộ với hệ thống pháp luật chung, mà cụ thể là Luật Cạnh tranh, Luật NHNN, Luật các TCTD, pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính... Một hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ sẽ tránh được sự chồng chéo, mâu thuẫn gây khó khăn trong thực tiễn áp dụng.

Thứ tư, pháp luật về CTKLM cần đảm bảo nguyên tắc độc lập trong tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan thực thi pháp luật.

Thứ năm, xây dựng và hoàn thiện pháp luật về hành vi CTKLM của NHTM không thể tách rời với công tác xây dựng các chính sách cạnh tranh hợp lý và hiệu quả.

4. Kết luận

Ở Việt Nam hiện nay, hệ thống các TCTD có số lượng tương đối lớn, nhưng trình độ phát triển không đồng đều, quy mô hoạt động nhỏ và chưa thật sự hiệu quả. Bên cạnh đó tình trạng CTKLM giữa các NHTM cũng đã và đang nảy sinh khá khốc liệt. Do đó, việc thực hiện cơ cấu lại hệ thống các TCTD, xử lý dứt điểm tình trạng các NHTM yếu kém, khắc phục tình trạng thiếu thanh khoản, lành mạnh hóa và ổn định hoạt động của hệ thống ngân hàng, thiết lập trật tự kỷ cương thị trường tiền tệ, ngăn chặn và xử lý hiệu quả các hành vi CTKLM giữa các NHTM đang là nhu cầu cấp thiết.

Việc hoàn thiện pháp luật về CTKLM trong lĩnh vực ngân hàng ở Việt Nam nói riêng cần phải đặt trong bối cảnh và yêu cầu của việc hoàn thiện pháp luật về CTKLM nói chung. Sớm hoàn thiện và ban hành Nghị định quy định về hành vi CTKLM trong lĩnh vực ngân hàng. Bên cạnh đó, cần hoàn thiện và tăng cường hiệu quả của cơ chế bảo đảm thi hành pháp luật về hành vi CTKLM trong lĩnh vực ngân hàng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ (2019), *Nghị định 75/2019/NĐ-CP ngày 26/9/2019 về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực cạnh tranh*, Hà Nội.
2. Nguyễn Kiều Giang (2017), “Cạnh tranh không lành mạnh trong lĩnh vực ngân hàng - Nhìn từ góc độ pháp lý”, *Tạp chí Luật học*, số 12/2017.
3. Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2004), *Luật Cạnh tranh*, Hà Nội.
4. Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2018), *Luật Cạnh tranh*, Hà Nội.
5. Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2010), *Luật các TCTD*, Hà Nội.
6. Quốc hội nước CHXH Việt Nam (2017), *Luật Sửa đổi, bổ sung Luật các TCTD*, Hà Nội.
7. Nguyễn Trọng Tài (2012), “Nguyên nhân và những hệ quả của tình trạng CTKLM trong hoạt động ngân hàng Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu châu Âu*, Hà Nội.
8. Thủ tướng chính phủ (2018), *Quyết định số 986/QĐ-TTg ngày 08/8/2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030*, Hà Nội.