

BẢO VỆ NGƯỜI TIÊU DÙNG TÀI CHÍNH: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ KHUYẾN NGHỊ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

TS. Phạm Minh Tú *

Tóm tắt:

Bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với sự phát triển lành mạnh, minh bạch của khu vực tài chính, thúc đẩy tài chính toàn diện và tăng trưởng kinh tế của mỗi quốc gia. Một khung khổ bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiệu quả là điều kiện cần thiết để mở rộng tiếp cận và sử dụng các dịch vụ tài chính, mang lại lợi ích thiết thực, tạo điều kiện cho người tiêu dùng có đầy đủ thông tin để đưa ra quyết định sử dụng các dịch vụ tài chính một cách tốt nhất. Nhiều quốc gia trên thế giới rất quan tâm đến lĩnh vực này thông qua việc ban hành đạo luật riêng về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính. Ở Việt Nam, vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính cũng đã nhận được nhiều sự quan tâm trong những năm gần đây. Bài viết tập trung phân tích các thông lệ tốt và thực tiễn bảo vệ người tiêu dùng tài chính trên thế giới; từ đó, rút ra các bài học kinh nghiệm và đề xuất một số khuyến nghị để thúc đẩy hơn nữa vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam.

Từ khóa: Bảo vệ người tiêu dùng tài chính, thông lệ tốt, giáo dục tài chính.

1. Các thông lệ tốt về bảo vệ người tiêu dùng tài chính

Hiện nay, trên thế giới, việc thiết lập khung bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính không có quy định bắt buộc chung cho tất cả các quốc gia. Một số tổ chức quốc tế lớn như Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), Hội nghị Bộ trưởng các nước G20 hay Ngân hàng Thế giới (WB) đưa ra các thông lệ, nguyên tắc trong quá trình xây dựng khung bảo vệ người tiêu dùng để các quốc gia tham khảo và áp dụng sao cho phù

hợp với điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của mỗi quốc gia. Cụ thể, sau khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008, OECD đã phát triển các nguyên tắc cấp cao của G20 về bảo vệ người tiêu dùng tài chính (G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection) vào năm 2012. Các nguyên tắc này hiện nay được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng và cũng đã đạt được những thành công nhất định. Tương tự, năm 2012, WB cũng công bố “Các thông lệ tốt bảo vệ người tiêu dùng tài chính” (Good practices for Financial Consumer Protection) - bản mới

nhất công bố năm 2017, để đưa ra hướng dẫn quốc tế về cách tiếp cận chính sách bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính. Từ đó, các nhà hoạch định chính sách sẽ đề ra các luật cụ thể phù hợp với đặc thù quốc gia của mình để bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính.

1.1. Nguyên tắc về bảo vệ người tiêu dùng tài chính của G20/OECD

Để đảm bảo các chính sách và quy định nhằm bảo vệ người tiêu dùng tài chính được xây dựng phù hợp với mức độ phát triển vũ bão của thị trường tài chính, OECD phối hợp với Nhóm các nền kinh

* Phó Viện trưởng Viện Chiến lược ngân hàng, NHNN



Chuyên mục này do Ngân hàng Thương mại cổ phần
Quân đội tài trợ



tế lớn G20 xây dựng các nguyên tắc bảo vệ người tiêu dùng tài chính vào năm 2011.

Đây là những nguyên tắc có tính tự nguyện. G20 yêu cầu các nước thành viên cũng như các nước quan tâm lấy nguyên tắc này làm cơ sở để đánh giá khung khổ bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiện có của quốc gia mình và bổ sung những hành động, quy định cần thiết dựa trên các nguyên tắc này.

10 nguyên tắc của G20/OECD đề cập toàn diện các nội dung, từ khung khổ pháp lý, quản lý, giám sát, vai trò của các cơ quan giám sát đến các vấn đề liên quan đến đối xử công bằng, minh bạch, cạnh tranh... Các nguyên tắc này đến nay vẫn được nhiều quốc gia sử dụng và áp dụng. Chẳng hạn, nguyên tắc thứ 2 trong 20 nguyên tắc cấp cao của G20 về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính chỉ ra rằng, cần có cơ quan giám sát với đầy đủ quyền lực thực thi cần thiết chịu trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính.

Các cơ quan này hoạt động hiệu quả nhất khi trách nhiệm được xác định một cách khách quan, rõ ràng; quản trị hiệu quả, vận hành độc lập, minh bạch và có đầy đủ quyền hạn, nguồn lực, năng lực, khung thực thi cụ thể, minh bạch; quy trình quản lý nhất quán, rõ ràng.

1.2. Thực tiễn tốt về bảo vệ người tiêu dùng tài chính của WB

Dựa trên các điều tra nghiên cứu kinh nghiệm của 35 quốc gia triển khai thực thi bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiệu quả từ năm 2006, năm 2012, WB đã công bố ấn bản *Các thực tiễn tốt về Bảo vệ người tiêu dùng tài chính (Good Practices for Financial Consumer Protection)*. Ấn bản bao gồm các vấn đề chính nảy sinh trong bảo vệ người tiêu dùng với các chương riêng cho các lĩnh vực như ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm. Ấn bản gồm 03 phần: (i) Phần 1 đề xuất 39 thực tiễn tốt phổ biến về bảo vệ người tiêu dùng; (ii) Phần 2 tập hợp thực tiễn tốt liên

quan đến các lĩnh vực tài chính chủ đạo như ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm và tín dụng phi ngân hàng; (iii) Phần 3 trình bày các thực tiễn tốt về Quỹ hưu trí và Báo cáo thông tin tín dụng (vẫn còn trong giai đoạn phát triển ban đầu).

Tiếp tục thành công của ấn bản năm 2012, WB đã xuất bản ấn bản năm 2017 với nhiều sửa đổi, bổ sung chi tiết hơn nội dung liên quan đến thực tiễn tốt cho lĩnh vực tài chính. Quan trọng nhất, phiên bản này giải quyết các vấn đề mới phát sinh, chủ yếu liên quan đến kênh kỹ thuật số, sản phẩm sáng tạo, mô hình kinh doanh và các loại hình nhà cung cấp dịch vụ tài chính mới. Phiên bản này cũng bổ sung và mở rộng các nguyên tắc và hướng dẫn quốc tế, như: Nguyên tắc cốt lõi bảo hiểm và Tài liệu ứng dụng về cách tiếp cận giám sát kinh doanh của Hiệp hội Giám sát Bảo hiểm Quốc tế (IAIS); hướng dẫn của Nhóm đặc nhiệm G20/OECD về

bảo vệ người tiêu dùng tài chính; nguyên tắc của Ủy ban giám sát ngân hàng Basel (BCBS), Tổ chức Quốc tế các Ủy ban Chứng khoán (IOSCO), Tổ chức Giám sát Hưu trí Quốc tế (IOPS), Tổ chức Bảo vệ Người tiêu dùng Tài chính Quốc tế (Fin-CoNet), Mạng lưới Thanh tra Dịch vụ Tài chính Quốc tế, Liên minh Viễn thông Quốc tế, Nhóm tập trung tiêu chuẩn hóa ngành (ITU-T) Dịch vụ Tài chính kỹ thuật số... Về kết cấu, dựa trên tổng hợp, phân tích kinh nghiệm các nước đi trước, WB đề cập chi tiết các thực tiễn tốt cần phải có đối với 04 loại hình sản phẩm, dịch vụ tài chính cơ bản: Sản phẩm, dịch vụ tín dụng và tiền gửi (ngân hàng và tổ chức tín dụng phi ngân hàng); bảo hiểm; quỹ hưu trí tư nhân; chứng khoán.

Cho đến nay, 39 thực tiễn tốt, phổ biến mà WB đề ra đối với một cơ chế bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiệu quả vẫn được các nước trên thế giới sử dụng như một kim chỉ nam để so sánh, đánh giá và định hướng phát triển khung khổ bảo vệ người tiêu dùng của nước mình.

Theo đó, WB khuyến nghị các quốc gia cần có một khung pháp lý rõ ràng và toàn diện để thiết lập các tiêu chuẩn tối thiểu cụ thể bảo vệ người tiêu dùng đối với các sản phẩm và dịch vụ tài chính bán lẻ. Điều này có thể được thực hiện thông qua những luật có phạm vi điều chỉnh rộng bao gồm bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính, như những điều khoản điều chỉnh về dịch vụ tài chính trong luật bảo vệ người tiêu dùng nói chung; hay những điều khoản bảo vệ người tiêu dùng trong những luật về thị trường tài chính chuyên ngành (ví dụ như luật ngân hàng); hoặc thông qua luật riêng được ban

hành chỉ để bảo vệ người tiêu dùng trong lĩnh vực tài chính (ví dụ như luật về niêm yết các sản phẩm và dịch vụ tài chính).

Tổ chức này cũng nhấn mạnh, không có mô hình thể chế nào có thể áp dụng tối ưu cho mọi quốc gia để bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính. Kết cấu các thể chế rất đa dạng: Có thể bao gồm một hoặc nhiều cơ quan chức năng cùng giám sát mảng tài chính; có thể giám sát bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính và cảnh báo rủi ro được tích hợp trong một định chế hoặc chia ra nhiều cơ quan; hoặc một cơ quan có chức năng bảo vệ người tiêu dùng nói chung thực hiện vai trò bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính.

2. Thực tiễn bảo vệ người tiêu dùng tài chính trên thế giới và bài học rút ra cho Việt Nam

Theo kết quả điều tra của WB¹ về thực tiễn triển khai bảo vệ người tiêu dùng tài chính ở 124 quốc gia, các quốc gia đã nỗ lực tăng cường các giải pháp bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính ở nhiều mức độ khác nhau. Kết quả cụ thể trên 02 khía cạnh quan trọng trong thể chế bảo vệ người tiêu dùng tài chính là (i) Khung khổ pháp lý và (ii) Tổ chức thực thi, giám sát, cụ thể như sau:

2.1. Về khung khổ pháp lý

Các quốc gia có 04 cách tiếp cận phổ biến trong xây dựng khung khổ pháp lý về bảo vệ người tiêu dùng tài chính:

(1) Xây dựng quy định về bảo vệ người tiêu dùng trong các luật tài chính chuyên ngành (như luật ngân hàng, luật chứng khoán, luật bảo hiểm...). Đa phần các quốc gia được khảo sát áp dụng cách tiếp cận này (chiếm 76%).

Cách tiếp cận này đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan quản lý do một số loại hình cung

ứng dịch vụ có thể nằm ngoài các quy định bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Đặc biệt, sẽ là thách thức lớn đối với các cơ quan quản lý trong bối cảnh khoa học công nghệ phát triển nhanh chóng với nhiều loại hình dịch vụ tài chính mới, ứng dụng công nghệ, liên kết đa ngành, đa lĩnh vực (như huy động vốn cộng đồng, cho vay ngang hàng, bảo hiểm ngân hàng...).

(2) Xây dựng quy định về bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong luật bảo vệ người tiêu dùng nói chung, trong đó có các điều khoản tham chiếu riêng cho người tiêu dùng trong lĩnh vực tài chính (chiếm 34%).

(3) Xây dựng luật riêng về bảo vệ người tiêu dùng trong lĩnh vực tài chính (chiếm 21%).

Việc xây dựng một luật riêng giúp tránh được khoảng trống hoặc sự xung đột giữa các luật khác nhau. Cách tiếp cận này thường được các nước có thị trường tài chính phát triển ở mức độ cao áp dụng.

(4) Xây dựng luật bảo vệ người tiêu dùng nói chung nhưng không có quy định cụ thể dành cho ngành tài chính (chiếm 62%).

Điểm đáng nói là nhiều quốc gia áp dụng đồng thời nhiều cách tiếp cận. Ví dụ, Angola có cả Luật Bảo vệ người tiêu dùng với các quy định tham chiếu về các dịch vụ tài chính và có cả các điều khoản quy định bảo vệ người tiêu dùng trong các luật của ngành tài chính cụ thể. Điều này cho thấy các cách tiếp cận không loại trừ lẫn nhau mà có thể được sử dụng kết hợp để tăng cường bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính.

2.2. Về tổ chức thực thi, giám sát

Liên quan chặt chẽ tới khung khổ pháp lý và quy định để bảo

vệ người tiêu dùng tài chính là cơ cấu tổ chức của các cơ quan chịu trách nhiệm về việc ban hành quy định bảo vệ người tiêu dùng tài chính và giám sát thực hiện. Các nguyên tắc và hướng dẫn quốc tế luôn nhấn mạnh tầm quan trọng về cấu trúc thể chế để quản lý và giám sát, bảo đảm thực thi các quy định bảo vệ người tiêu dùng. Các nguyên tắc của nhóm G20 khuyến nghị rằng, phải có một cơ quan giám sát chịu trách nhiệm chính thống bảo vệ người tiêu dùng tài chính, với quy định rõ ràng về trách nhiệm và thẩm quyền, có cơ chế quản trị phù hợp, độc lập và minh bạch trong hoạt động, có đủ nguồn lực và năng lực để thực hiện nhiệm vụ. Theo WB, cấu trúc thể chế phải bảo đảm việc thực thi các quy tắc quy định một cách đầy đủ, có mục đích, kịp thời và công bằng, cho dù việc giám sát thận trọng và giám sát bảo vệ người tiêu dùng tài chính do hai cơ quan khác nhau thực hiện, hay thuộc nhiệm vụ của một cơ quan duy nhất.

Việc xem xét và giao trách nhiệm cho cơ quan chức năng bảo đảm việc thực thi khung khổ pháp luật bảo vệ người tiêu dùng cần cần nhắc dựa trên yếu tố về cấu trúc thể chế: Không có một mô hình nào có thể áp dụng cho mọi quốc gia. Thông thường, cơ quan nào chịu trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng sẽ xác định theo mục tiêu và hiệu lực bảo đảm thực hiện các điều luật bảo vệ người tiêu dùng, bao gồm các chức năng: Ban hành quy định cho cả ngân hàng lẫn các định chế phi ngân hàng một cách nhất quán, kịp thời, đầy đủ. Trên thực tế, sự lựa chọn sẽ phụ thuộc vào số lượng các cơ quan chức năng và sứ mệnh của họ trong việc thực thi pháp luật, nguồn lực

mỗi bên và sự phối kết hợp giữa các bên.

Có nhiều cách thức lựa chọn. Một khung khổ pháp lý tiếp cận dựa trên hành vi sẽ là cơ sở cho một cơ quan có thẩm quyền bao trùm lên tất cả các loại hình nhà cung ứng dịch vụ tài chính. Mô hình này sẽ giúp loại bỏ các khoảng trống pháp lý, bảo đảm sự nhất quán và giảm thiểu rủi ro xung đột lợi ích khi việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính được nhiều cơ quan chức năng cùng thực thi. Tuy vậy, việc một cơ quan chức năng hoàn toàn tập trung và việc thực thi khung khổ bảo vệ người tiêu dùng cũng không khả thi đối với nhiều quốc gia. Có thể tồn tại nhiều cơ quan chức năng cùng chịu trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính (như ngân hàng trung ương và cơ quan khác). Cùng với đó, sẽ cần một cơ chế phối hợp hiệu quả.

Kết quả khảo sát của WB cho thấy, mô hình cơ quan quản lý chịu trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng tài chính giữa các quốc gia cũng rất khác nhau, cụ thể:

(1) Mô hình có một cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm quản lý chính (Integrated Single Financial Sector Authority) và trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng tài chính chỉ là một trong các chức năng của cơ quan này. Đây là loại hình được áp dụng tương đối phổ biến, với tỷ lệ 30%.

(2) Mô hình cơ quan quản lý tài chính liên ngành hợp nhất (Integrated Sectoral Financial Sector Authority Model). Theo mô hình này, trách nhiệm giám sát vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính thuộc về một số cơ quan quản lý trong lĩnh vực tài chính. Mỗi cơ quan chịu trách nhiệm quản lý tất cả các mặt của một

loại hình tổ chức cung cấp dịch vụ nhất định (ví dụ ngân hàng, công ty tài chính...). Đây là mô hình phổ biến nhất với tỷ lệ 45%.

(3) Mô hình cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm riêng về vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Đây là mô hình ít phổ biến nhất (3%) và mô hình này chỉ xuất hiện ở các quốc gia có thu nhập cao.

(4) Mô hình cơ quan bảo vệ người tiêu dùng chung (General Consumer Protection Authority Model). Theo đó, trách nhiệm quản lý và giám sát người tiêu dùng tài chính thuộc một hoặc một số cơ quan có trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng chung cho các lĩnh vực với tỷ lệ 8%.

(5) Mô hình quản lý chia sẻ (Shared Financial Sector and General Consumer Protection Authority Model). Đây là mô hình một hoặc một số cơ quan quản lý trong lĩnh vực tài chính và một hoặc một số cơ quan bảo vệ người tiêu dùng nói chung cùng chia sẻ trách nhiệm giám sát vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính với tỷ lệ 9%.

2.3. Bài học kinh nghiệm

Một là, sự cần thiết của việc xây dựng, hoàn thiện khung khổ pháp lý bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính.

Một khung khổ bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiệu quả giúp người tiêu dùng tài chính giảm thiểu rủi ro trong giao dịch tài chính; mở rộng tiếp cận và sử dụng các sản phẩm, dịch vụ tài chính; giúp người tiêu dùng dịch vụ tài chính có đầy đủ thông tin để đưa ra quyết định một cách tốt nhất. Bên cạnh đó, bảo vệ người tiêu dùng tài chính thúc đẩy các tổ chức tài chính hoạt động có trách nhiệm, sản phẩm, dịch vụ tài chính đa dạng, phong phú, tin cậy

với chi phí thấp. Đây là một trong những phương thức giúp củng cố niềm tin của người tiêu dùng vào khu vực tài chính chính thức, đóng góp vào sự phát triển lành mạnh, bền vững của thị trường tài chính.

Vì vậy, các quốc gia trên thế giới ngày càng nỗ lực xây dựng và củng cố khung khổ pháp lý, đồng thời thiết lập các bộ phận giám sát chuyên biệt để bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính hiệu quả hơn. Tùy vào đặc thù kinh tế, chính trị, xã hội, mỗi quốc gia có cách tiếp cận riêng trong việc xây dựng, hoàn thiện khung khổ pháp lý: Đa phần các nước phát triển có xu hướng xây dựng Luật riêng về bảo vệ người tiêu dùng tài chính và có cơ quan chuyên trách tiếp nhận và xử lý khiếu nại hoạt động độc lập (trường hợp của Mỹ, Canada); trong khi đó, một số quốc gia đang phát triển thường quy định việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong các luật chuyên ngành.

Mặc dù tiếp cận theo cách thức nào, các quy định về bảo vệ người tiêu dùng tài chính vẫn bao gồm những nội dung chính sau: (i) Yêu cầu công bố thông tin về những lợi ích, rủi ro và điều khoản cơ bản của sản phẩm tài chính; (ii) Quy định về xác thực khách hàng và bảo mật thông tin khách hàng; (iii) Quy định về đối xử công bằng khách hàng tài chính như các hành vi nghiêm cấm trong kinh doanh sản phẩm, dịch vụ tài chính, các quy định về kinh doanh có trách nhiệm; (iv) Quy định về khiếu nại, xử lý khiếu nại và giải pháp khắc phục bồi thường cần thiết. Trong đó, về cơ chế tiếp nhận, xử lý khiếu nại cần có cả cơ chế nội bộ và cơ chế bên ngoài; (v) Quy định về xử lý vi phạm bảo vệ người tiêu dùng tài chính

và các giải pháp khắc phục thiệt hại cho người tiêu dùng tài chính; (vi) Quy định về giáo dục tài chính cho người tiêu dùng tài chính.

Hai là, bên cạnh khung khổ pháp lý, một bộ máy triển khai thực thi và giám sát là rất quan trọng để đảm bảo quyền lợi người tiêu dùng tài chính được bảo vệ tối đa.

Giống với việc xây dựng khung khổ pháp lý, không có mô hình chuẩn áp dụng cho tất cả các quốc gia. Trường hợp xây dựng/thành lập một cơ quan chuyên trách về bảo vệ người tiêu dùng tài chính, cơ quan này cũng sẽ chịu trách nhiệm thực thi mọi luật định, quy định liên quan đến bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Cách tiếp cận này sẽ giúp việc triển khai được đồng bộ, thống nhất ở mọi tổ chức tài chính. Đồng thời, dữ liệu thanh tra, giám sát các tổ chức tài chính cũng sẽ được tổng hợp thống nhất và tập trung, tạo điều kiện cho việc nghiên cứu hiệu quả hơn, đưa ra các biện pháp giám sát hợp lý hơn cả về mặt hoạt động của các tổ chức tài chính cũng như các quy định, văn bản hướng dẫn chi tiết về bảo vệ người tiêu dùng tài chính.

Trong trường hợp có nhiều cơ quan cùng tham gia, cần xác định rõ trách nhiệm của từng bên (đặc biệt đối với vấn đề tiếp nhận, xử lý khiếu nại và tranh chấp) và xây dựng cơ chế phối hợp, trao đổi thông tin hiệu quả.

Có thể thấy, nhiều quốc gia vẫn nỗ lực tối đa để áp dụng đúng những thông lệ quốc tế tốt nhất như ban hành luật bảo vệ người tiêu dùng tài chính và hình thành cơ quan bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính chuyên biệt. Tuy nhiên, tùy theo mức độ phát triển và đặc điểm về kinh tế, chính trị của mỗi quốc gia, nhiều quốc

gia khó có thể áp dụng đúng như thông lệ quốc tế tốt nhất đưa ra. Dù vậy, những quốc gia này vẫn có những nỗ lực riêng trong bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính như tích hợp các quy định bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính vào các luật chuyên ngành tài chính hoặc các quy định, hướng dẫn dưới luật của quốc gia mình và áp dụng một số mô hình giám sát, bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính như mô hình quản lý tài chính tích hợp duy nhất, mô hình cơ quan bảo vệ người tiêu dùng nói chung, mô hình phối hợp giữa cơ quan bảo vệ người tiêu dùng và cơ quan quản lý tài chính...

3. Bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam

3.1. Về khung khổ pháp lý

Nếu so sánh với các nước trên thế giới, xét về khung khổ pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính, Việt Nam đang áp dụng đồng thời 02 cách tiếp cận xây dựng khung khổ pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính: (i) Xây dựng luật bảo vệ người tiêu dùng chung nhưng không có quy định cụ thể dành cho ngành tài chính² và (ii) Xây dựng các quy định cụ thể bảo vệ người tiêu dùng tài chính bên trong các luật chuyên ngành tài chính (Luật Các tổ chức tín dụng (TCTD) 2010 (sửa đổi, bổ sung); Luật Kinh doanh bảo hiểm 2000 (sửa đổi, bổ sung); Luật Chứng khoán 2019...).

Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng 2010 đã đề cập khá đầy đủ các quy định liên quan cần có để bảo vệ người tiêu dùng (như: Quy định về nguyên tắc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; Quy định về bảo vệ thông tin của người tiêu dùng; Quy định về quyền của

người tiêu dùng; Quy định các hành vi bị cấm của tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ; Quy định về xử lý vi phạm pháp luật; Quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân kinh doanh sản phẩm, dịch vụ; Quy định về giải quyết yêu cầu bảo vệ người tiêu dùng; Quy định các phương thức giải quyết tranh chấp giữa người tiêu dùng và tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ; Quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ người tiêu dùng).

Tuy nhiên, qua hơn 10 năm thi hành, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng 2010 cũng đã thể hiện nhiều bất cập, như: (i) Một số quy định hiện nay chỉ phù hợp với các giao dịch, kinh doanh - tiêu dùng có tính “truyền thống” mà chưa tính đến một số phương thức mới, hiện đại trên nền tảng chia sẻ của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư; (ii) Chưa “định vị” được vị trí của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong quan hệ với các luật chuyên ngành cũng như quy định rõ được về trách nhiệm của các cơ quan tổ chức khác trong việc phối hợp thực hiện các quy định của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; (iii) Nhiều hành vi xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng mới xuất hiện nhưng chưa được bổ sung vào phần các hành vi cấm hoặc nghĩa vụ của các chủ thể có liên quan; (iv) Một số nội dung về bảo vệ thông tin và cung cấp thông tin cho người tiêu dùng hiện tại đã không còn phù hợp do sự xuất hiện của các chủ thể mới hoặc dạng hành vi mới; (v) Thiếu cơ chế hiệu quả để giám sát việc đăng ký và thực hiện hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung; (vi) Các phương thức giải quyết tranh chấp giữa người tiêu dùng và các tổ chức, cá nhân kinh

doanh chưa được quy định phù hợp và đầy đủ; (vii) Cơ chế tiếp nhận và giải quyết yêu cầu tại cơ quan nhà nước hiện tại được thiết kế chưa rõ ràng (chỉ quy định rõ về ủy ban nhân dân cấp huyện) khiến thực tế không thể xác định được sự tham gia của các cơ quan nhà nước khác trong hoạt động này. Đặc biệt, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng chưa đề cập tới “người tiêu dùng tài chính” hay “các giao dịch tài chính”, trong khi đây là một nhóm đối tượng đặc biệt có số lượng lớn, độ bao phủ rộng và nếu không được bảo vệ tốt sẽ có thể ảnh hưởng đến sự tin tưởng vào thị trường tài chính, từ đó ảnh hưởng đến nền kinh tế và các chính sách kinh tế vĩ mô.

Các nội dung mang tính bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiện được quy định rải rác tại các luật chuyên ngành, như: Luật Các TCTD 2010 (sửa đổi, bổ sung) đối với dịch vụ ngân hàng; Luật Chứng khoán 2019 đối với dịch vụ chứng khoán; Luật Kinh doanh bảo hiểm 2000 (sửa đổi, bổ sung) đối với dịch vụ bảo hiểm. Trên thực tế, nếu so sánh với các thông lệ quốc tế của WB và OECD/G20, khung khổ pháp lý chung (Luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng) và khung khổ pháp lý riêng (các luật chuyên ngành và các văn bản dưới luật) đã đề cập một cách khá đầy đủ đến các nội dung bảo vệ người tiêu dùng tài chính theo thông lệ quốc tế, như: (i) Quy định về công khai và minh bạch thông tin sản phẩm, dịch vụ tài chính; (ii) Quy định về thu thập, phân tích dữ liệu khách hàng để cung ứng sản phẩm, dịch vụ tài chính phù hợp; (iii) Quy định về đối xử bình đẳng, công bằng với khách hàng tài chính; (iv) Quy định về bảo mật dữ liệu và thông tin cá nhân khách hàng; (v) Quy định về

cơ chế xử lý khiếu nại, tranh chấp của người tiêu dùng tài chính; và (vi) Quy định về xử phạt vi phạm pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng tài chính.

Tuy nhiên, xét riêng trong lĩnh vực ngân hàng, một số quy định chưa theo kịp sự phát triển nhanh chóng của khoa học công nghệ cũng như quá trình số hóa nên ảnh hưởng nhất định đến quyền lợi của người tiêu dùng tài chính khi sử dụng các sản phẩm, dịch vụ tài chính, ngân hàng số (cho vay ngang hàng (P2P); tài sản ảo, tiền ảo...). Thêm vào đó, quy định về tiếp nhận xử lý khiếu nại, tranh chấp chưa được quy định tại Luật Các TCTD. Ngân hàng Nhà nước (NHNN) mới chỉ ban hành quy định về việc tiếp nhận, xử lý khiếu nại, tranh chấp liên quan đến hoạt động thẻ ngân hàng³, quá trình mở và sử dụng tài khoản thanh toán⁴, dịch vụ thanh toán⁵, dịch vụ trung gian thanh toán⁶ và hoạt động cho vay tiêu dùng của công ty tài chính⁷.

3.2. Về tổ chức thực thi, giám sát

Việt Nam hiện đang áp dụng mô hình thanh tra, giám sát thể chế, theo đó, mỗi cơ quan quản lý phụ trách quản lý, thanh tra, giám sát một lĩnh vực riêng biệt. Hoạt động ngân hàng chịu sự quản lý trực tiếp của Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng (trực thuộc NHNN); hoạt động bảo hiểm chịu sự quản lý trực tiếp của Cục Quản lý và Giám sát bảo hiểm (trực thuộc Bộ Tài chính); hoạt động chứng khoán chịu sự quản lý trực tiếp của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (trực thuộc Bộ Tài chính).

Hoạt động của các cơ quan nói trên căn cứ theo các luật chuyên ngành, bao gồm Luật NHNN, Luật Các TCTD 2010 (sửa đổi, bổ sung), Luật Chứng khoán 2019 và

Bảng 1: Các cơ quan quản lý, lĩnh vực quản lý và luật điều chỉnh có liên quan đến bảo vệ người tiêu dùng tài chính

Cơ quan quản lý	Lĩnh vực/đối tượng quản lý	Luật điều chỉnh
NHNN Việt Nam	Dịch vụ ngân hàng/Các TCTD và chi nhánh ngân hàng nước ngoài	Luật Các TCTD 2010 (sửa đổi, bổ sung)
Bộ Tài chính (Cục Quản lý và Giám sát bảo hiểm)	Dịch vụ bảo hiểm/Các công ty bảo hiểm, các nhà môi giới/đại lý	Luật Kinh doanh bảo hiểm 2000 (sửa đổi, bổ sung)
Bộ Tài chính (Ủy ban Chứng khoán Nhà nước)	Dịch vụ chứng khoán/Các nhà môi giới; các công ty quản lý quỹ; các chuyên gia quản lý quỹ	Luật Chứng khoán 2019
Bộ Công Thương (Cục Quản lý cạnh tranh)	Mọi lĩnh vực/Quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng	Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng 2010

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Luật Kinh doanh bảo hiểm 2000 (sửa đổi, bổ sung).

Đối với việc bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính, ngoài 03 cơ quan nói trên - là các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý trực tiếp các lĩnh vực tài chính chuyên ngành, còn có sự tham gia của Cục Quản lý cạnh tranh (Bộ Công Thương) và Hội bảo vệ Người tiêu dùng Việt Nam (VINASTAS).

Như vậy, nếu so sánh với các mô hình tổ chức, thực thi giám sát bảo vệ người tiêu dùng tài chính trên thế giới, Việt Nam đang đi theo mô hình phối hợp giữa cơ quan bảo vệ người tiêu dùng và cơ quan quản lý tài chính. Theo đó, nhiều cơ quan giám sát tài chính (NHNN, Bộ Tài chính) và một cơ quan bảo vệ người tiêu dùng nói chung (Bộ Công Thương) chia sẻ trách nhiệm giám sát bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Từng cơ quan nói trên đã thành lập các đơn vị phụ thuộc có chức năng quản lý, giám sát, tiếp nhận và xử lý đơn khiếu nại, tố cáo liên quan đến lĩnh vực chuyên ngành mà cơ quan quản lý. Tuy nhiên, chưa có cơ chế phối hợp phù hợp giữa các cơ quan trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại, bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng tài chính khi xung đột xảy ra. (Bảng 1)

4. Một số khuyến nghị

Qua phân tích trên, có thể thấy, Luật Bảo vệ quyền lợi người

tiêu dùng mới chỉ đề cập tới đối tượng người tiêu dùng nói chung, các quy định về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam nằm rải rác tại các luật chuyên ngành nên vẫn còn những khoảng trống nhất định trong thực thi bảo vệ người tiêu dùng tài chính, đòi hỏi sự tiếp tục bổ sung hoàn thiện. Do đó, nhiều sản phẩm, dịch vụ tài chính bị bỏ ngỏ và khiến người tiêu dùng tài chính chưa thực sự yên tâm được bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình. Trên cơ sở bài học kinh nghiệm rút ra và thực tiễn khung khổ pháp lý tại Việt Nam, tác giả đề xuất một số nhóm giải pháp sau:

4.1. Về khung khổ pháp lý

Một là, giải pháp dài hạn: Xây dựng Luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính. Như phân trên đã phân tích, hiện nay quy định về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính của Việt Nam đang nằm rải rác tại các luật chuyên ngành. Việc quy định như vậy đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan quản lý do một số loại hình cung ứng dịch vụ tài chính có thể nằm ngoài các quy định chuyên ngành, đặc biệt khi khoa học công nghệ phát triển nhanh tạo ra nhiều loại hình dịch vụ tài chính mới, liên kết đa ngành, đa lĩnh vực. Việc xây dựng một luật riêng sẽ giúp bù đắp được các khoảng trống pháp lý và giải

quyết được những xung đột giữa các luật chuyên ngành.

Hai là, giải pháp ngắn hạn: Sửa Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng theo hướng có một chương riêng quy định về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng dịch vụ tài chính. Lồng ghép các nội dung quy định về bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong từng luật, vẫn bản dưới luật chuyên ngành tài chính.

Hiện nay, Bộ Công Thương đã trình Chính phủ đề nghị xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (dự kiến trình Quốc hội thông qua vào cuối năm 2022). Đây là cơ hội tốt để các cơ quan quản lý tài chính là NHNN, Bộ Tài chính đề xuất bổ sung nguyên tắc chung về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính. Dựa trên nguyên tắc chung này, các cơ quan liên quan (NHNN và Bộ Tài chính) sẽ rà soát, bổ sung hoàn thiện các quy định về bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của mình.

Bên cạnh đó, NHNN và Bộ Tài chính cần chủ động đề xuất sửa đổi, bổ sung các luật chuyên ngành hiện hành (Luật Các TCTD, Luật Chứng khoán, Luật Kinh doanh bảo hiểm) nhằm lồng ghép các nội dung bảo vệ người tiêu dùng tài chính.

4.2. Về tổ chức thực thi, giám sát

Một là, giải pháp dài hạn: Thiết lập một cơ quan chuyên trách bảo vệ người tiêu dùng tài chính duy nhất tại Việt Nam.

Xu hướng hiện nay của các nước có thu nhập cao là thành lập một cơ quan chuyên trách bảo vệ người tiêu dùng tài chính, chịu trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng của tất cả các loại sản phẩm, dịch vụ tài chính. Việc thành lập một cơ quan chuyên trách như vậy sẽ đảm bảo bao phủ được hết người tiêu dùng dịch vụ tài chính, phù hợp với sự phát triển nhanh và đan xen giữa các phân ngành tài chính, giúp cho việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính đạt hiệu quả cao nhất. Do vậy, trong dài hạn, khi thị trường tài chính Việt Nam đã phát triển và Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập cao, cần thiết lập một cơ quan chuyên trách về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính. Theo đó, cơ quan này sẽ hoạt động độc lập và có trách nhiệm giám sát việc triển khai bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính ở tất cả các loại hình tổ chức cung ứng dịch vụ tài chính.

Hai là, giải pháp ngắn hạn: Tận dụng nguồn lực sẵn có, xây dựng cơ quan kiêm nhiệm bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại từng bộ, ngành có liên quan và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan.

Trong bối cảnh tinh giản biên chế, NHNN, Bộ Tài chính sẽ dựa trên cơ cấu tổ chức của mình để giao cho một đơn vị trực thuộc (vụ, cục) kiêm nhiệm trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong lĩnh vực tài chính thuộc phạm vi quản lý (NHNN có thể giao cho Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng kiêm nhiệm; Bộ Tài chính có thể giao cho Ủy ban Chứng khoán

Nhà nước, Cục Quản lý và Giám sát bảo hiểm kiêm nhiệm). Đồng thời, xây dựng quy chế phối kết hợp giữa các cơ quan kiêm nhiệm bảo vệ người tiêu dùng tài chính này với Cục Quản lý cạnh tranh và Hội bảo vệ người tiêu dùng để đảm bảo lợi ích tốt nhất cho người tiêu dùng tài chính.

Tuy nhiên, điểm lưu ý ở đây là các cơ quan kiêm nhiệm trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng tài chính này tối thiểu phải đảm bảo có cơ chế tiếp nhận, xử lý khiếu nại của cá nhân, tổ chức đến các tổ chức tài chính thuộc phạm vi quản lý, giám sát của mình cũng như có phòng chuyên trách tiếp nhận, xử lý khiếu nại để đảm bảo lợi ích của người tiêu dùng tài chính. Và nếu thấy cần thiết, cần xây dựng cơ quan hòa giải trực thuộc cơ quan kiêm nhiệm để chuyên thực hiện hòa giải tranh chấp giữa người tiêu dùng tài chính (cá nhân, tổ chức) với tổ chức cung ứng sản phẩm, dịch vụ tài chính.

5. Kết luận

Nhiều nghiên cứu quốc tế đã chứng minh tầm quan trọng của bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong sự phát triển bền vững của hệ thống tài chính, trong thúc đẩy

tài chính toàn diện cũng như tạo tiền đề tăng trưởng kinh tế. Điều này giải thích cho xu hướng tăng cường các giải pháp bảo vệ người tiêu dùng tài chính ở nhiều quốc gia trên thế giới.

Để bắt kịp xu hướng thế giới và nâng cao công tác bảo vệ người tiêu dùng tài chính, qua đó thúc đẩy tài chính toàn diện và hướng tới một nền tài chính phát triển bền vững, Việt Nam cần nỗ lực hơn trong việc áp dụng các giải pháp mới để tăng cường bảo vệ người tiêu dùng tài chính. ■

¹ World Bank Group. (2017). *Global Financial Inclusion and Consumer Protection Survey, 2017 Report*.

² Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng số 59/2010/QH12 ngày 17/11/2010.

³ Thông tư số 19/2016/TT-NHNN của Thống đốc NHNN ngày 30/6/2016 quy định về hoạt động thẻ ngân hàng (đã được sửa đổi, bổ sung theo Thông tư số 17/2021/TT-NHNN ngày 16/11/2021 của Thống đốc NHNN).

⁴ Thông tư số 23/2014/TT-NHNN ngày 19/8/2014 của Thống đốc NHNN hướng dẫn việc mở và sử dụng tài khoản thanh toán tại tổ chức cung ứng dịch vụ thanh toán (đã được sửa đổi, bổ sung theo Thông tư số 02/2019/TT-NHNN ngày 28/2/2019 và Thông tư số 32/2016/TT-NHNN ngày 26/12/2016 của Thống đốc NHNN).

⁵ Thông tư số 46/2014/TT-NHNN ngày 31/12/2014 của Thống đốc NHNN hướng dẫn về dịch vụ thanh toán không dùng tiền mặt.

⁶ Thông tư số 39/2014/TT-NHNN ngày 11/12/2014 của Thống đốc NHNN hướng dẫn về dịch vụ trung gian thanh toán (đã được sửa đổi, bổ sung theo Thông tư số 23/2019/TT-NHNN ngày 22/11/2019 của Thống đốc NHNN).

⁷ Thông tư số 43/2016/TT-NHNN ngày 30/12/2016 của Thống đốc NHNN quy định cho vay tiêu dùng của công ty tài chính (đã được sửa đổi, bổ sung theo Thông tư 18/2019/TT-NHNN ngày 04/11/2019) của Thống đốc NHNN.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Luật: Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, 2010.
2. Republic of the Philippines: *Diagnostic review of consumer protection in the banking sector: Key finding and recommendations, Volume 1, World Bank, November 2014.*
3. *Diagnostic Review of the Consumer Protection and Financial Literacy Volume 1, World Bank, 2015;*
4. *Promoting Financial Consumer Protection in Cambodia, IFC, 2015.*
5. *Good Practices for Financial Consumer Protection, World Bank, 2017.*
6. *Global Financial Inclusion and Consumer Protection Survey, World Bank, 2017.*
7. *Financial Inclusion and Consumer Empowerment in South East Asia, OECD, 2017.*
8. Báo cáo thường niên năm 2019, Cục Quản lý Cạnh tranh và Bảo vệ NTD, Bộ Công Thương, 2019.
9. *Effective Approaches for Financial Consumer Protection in the Digital Age, OECD, 2019.*
10. *Protection for Financial Services Clients of Thai Financial Institutions, Samrieng Mekkiengkral, School of Law, Sripatum University, Thailand, 2019.*
11. *Korea's Financial Services Handbook, 2019.*
12. <https://www.bsp.gov.ph/Pages/InclusiveFinance/FinancialConsumerProtectionNetwork.aspx>
13. Mahamad, N. N. and Hassan, R. (2019), "Financial Consumers Protection Regime in Malaysia: Main Guidelines Issued by Bank Negara Malaysia"; *International Journal of Management and Applied Research, Vol. 6, No. 4, pp. 208-219. https://doi.org/10.18646/2056.64.19-015*