

# VÌ SAO HỆ THỐNG GIÁM SÁT TÀI CHÍNH QUỐC GIA CẦN QUAN TÂM ĐẾN NÂNG CAO HIỂU BIẾT VÀ BẢO VỆ NGƯỜI TIÊU DÙNG TÀI CHÍNH

Đặng Chí Thọ\*

## Tóm tắt

*Hệ thống giám sát tài chính quốc gia hoạt động với nhiều chức năng như điều phối hoạt động giám sát chuyên ngành, phân tích, dự báo, cảnh báo mức độ an toàn hệ thống tài chính và nguy cơ rủi ro đối với thị trường tài chính quốc gia... trong đó có chức năng kiến nghị với các cơ quan thanh toán - giám sát chuyên ngành và cấp có thẩm quyền xử lý vi phạm đối với các tổ chức, cá nhân không chấp hành hoặc không thực hiện đầy đủ các điều kiện trong hoạt động kinh doanh. Tuy nhiên, cho đến nay, chức năng này vẫn chưa được hoạt động một cách có hiệu quả. Bài viết này xin đưa ra một số nguyên nhân đến từ chính những người được hưởng lợi từ hệ thống này.*

**Từ khóa:** tài chính quốc gia, luật bảo vệ người tiêu

Mã số: 84.121114; Ngày nhận bài: 12/11/2014; Ngày biên tập: 06/01/2015; Ngày duyệt đăng: 15/01/2015

## Đặt vấn đề

Trước đây, các nhà nghiên cứu – chuyên gia và các Chính phủ chủ yếu đổ lỗi cho cuộc khủng hoảng tài chính 2007-2009 là vì các nguyên nhân liên quan đến các yếu tố mang tính hệ thống như thanh khoản, khả năng thanh toán... và đòn bẩy tài chính quá mức. Tuy nhiên nhiều phân tích gần đây cho rằng phần lớn nguồn gốc khủng hoảng là do: (i) Vấn đề bảo vệ người tiêu dùng và sự thiếu hụt nhận thức về tài chính khiến các hộ gia đình đưa ra các quyết định về tài chính không phù hợp hoặc (ii) Thông tin sai lệch và quản lý, giám sát thị trường lỏng lẻo... Như vậy, vấn đề nâng cao hiểu biết và bảo vệ người tiêu dùng tài chính lại được nhắc đến như một vấn đề hết sức cần thiết và đúng với tầm quan trọng của nó với hệ thống tài chính của mỗi quốc gia.



Xuất phát từ vấn đề “nâng cao hiểu biết và bảo vệ người tiêu dùng tài chính” rất quan trọng và được chú ý tại nhiều nước trên thế giới nhưng lại chưa được quan tâm đúng mức tại Việt Nam, tác giả bài viết này với mục tiêu: (i) Mong muốn người tiêu dùng tài chính Việt Nam có những nhận thức đúng về quyền

\* TS, Ban giám sát các Tập đoàn tài chính, UB giám sát tài chính quốc gia; Email: ThoDC@npsc.gov.vn

và lợi ích hợp pháp khi sử dụng dịch vụ tài chính, thiết chế và cơ chế nào sẽ bảo vệ họ; (ii) Đưa ra cho các nhà làm chính sách, cơ quan hữu quan... góc nhìn chân thực nhất về tính cấp thiết, các đề xuất của việc nên sớm xây dựng, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho nâng cao hiểu biết và bảo vệ người tiêu dùng tài chính Việt Nam, qua đó góp phần xây dựng thị trường tài chính minh bạch, ổn định và phát triển.

### **1. Vị trí, tầm ảnh hưởng và tại sao FCP&L lại quan trọng và có ý nghĩa đối với nền kinh tế - tài chính của các quốc gia**

Các bài học được rút ra trong những năm gần đây nhằm cải cách quy định khu vực tài chính trong bối cảnh khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu ghi nhận rằng nâng cao hiểu biết và bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính (FCP&L - Financial Consumer Protection and Literacy) quan trọng với hệ thống tài chính quốc gia; là một phần của cấu trúc tài chính và tăng cường hệ thống quản lý, giám sát tài chính nhằm hướng tới xây dựng một cấu trúc tài chính mạnh mẽ, ổn định lâu dài. Hoạch định chính sách cần hướng đến tập trung vào những rủi ro quan trọng nhất và lập kế hoạch chi tiết trong các biện pháp bảo vệ người tiêu dùng tương ứng với sự phát triển của từng thị trường và năng lực quản lý và giám sát.

Một thực tế cho thấy những hạn chế trong FCP&L đã ảnh hưởng đến nhiều quốc gia trên thế giới:

(i) *Với các nước phát triển*: vấn đề FCP&L

còn chưa hoàn thiện và chưa phát huy đầy đủ chức năng và vai trò của mình khiến người tiêu dùng dễ bị tổn thương với các thông lệ bất công bằng (các định chế tài chính có thể lợi dụng sự thiếu hiểu biết về tài chính của người tiêu dùng khiến các hộ gia đình dễ bị rơi vào bẫy gian lận và lừa đảo tài chính).

(ii) *Với các nước mới nổi*: tăng trưởng nhanh trong khu vực tài chính, nguồn thu nhập, có nhiều sản phẩm tài chính phức tạp chào bán cho công chúng... nhưng công chúng còn thiếu kiến thức và kinh nghiệm sử dụng các sản phẩm tài chính phức tạp khiến họ không ước định được rủi ro dịch vụ tài chính mình đang sử dụng;

(iii) *Với các nước đang phát triển*, đặc biệt là tại các nước đã chuyển từ nền kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường và ở các nước có thu nhập thấp đang nổi lên: do vấn đề FCP&L vẫn còn trong giai đoạn sơ khởi nên người tiêu dùng đa số không có kiến thức thiết yếu về tài chính, công tác bảo vệ người tiêu dùng lại còn nhiều yếu kém nên rủi ro càng tăng. Vì thế FCP&L đã và đang trở thành một điều kiện tiên quyết cho sự lành mạnh, ổn định và tính cạnh tranh của các thị trường tài chính này.

Vấn đề FCP&L trở nên quan trọng và có ý nghĩa đối với nền kinh tế - tài chính của các quốc gia vì một số lý do chính yếu sau: (i) Tăng sự tin tưởng của người tiêu dùng đối với hệ thống tài chính và theo đó làm giảm rủi ro đối với sự ổn định của hệ thống tài chính, khuyến khích tài chính ổn định, tăng trưởng, hiệu quả và đổi mới trong thời gian dài; (ii)

<sup>1</sup> Nâng cao hiểu biết (tài chính) và bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính đặt ra quy định rõ ràng về hành vi của các định chế tài chính đối với người tiêu dùng dịch vụ tài chính là khách hàng cá nhân, nhằm đảm bảo rằng người tiêu dùng: (i) Nhận được thông tin đủ để giúp họ đưa ra quyết định tài chính, (ii) Tránh rủi ro bị đối xử không công bằng hay lừa đảo và (iii) Có cơ chế giải quyết khiếu nại, tranh chấp.

Góp phần giải quyết một thất bại điển hình của thị trường, đó là vấn đề mất cân xứng thông tin; (iii) Bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính cũng là yếu tố để phát huy tính minh bạch, cạnh tranh, hiệu quả và độ sâu của thị trường tài chính bán lẻ (nơi vấn đề bất cân xứng thông tin là khá trầm trọng); (iv) Đảm bảo một sân chơi bình đẳng và tránh sự phân mảnh của thị trường, chủ nghĩa bảo hộ và phân biệt đối xử.

## **2. Kinh nghiệm quốc tế về tăng cường hiểu biết và bảo vệ người tiêu dùng tài chính**

### **2.1. Khuôn khổ pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính**

Từ sau năm 2010 đến nay, nhiều nước đã tập trung vào việc tăng cường khuôn khổ pháp lý để bảo vệ người tiêu dùng tài chính và nhìn chung có hai cách tiếp cận để giải quyết các vấn đề cụ thể liên quan đến việc sử dụng các sản phẩm và dịch vụ tài chính: (i) Đưa các quy định cụ thể về các sản phẩm và dịch vụ tài chính vào Luật bảo vệ người tiêu dùng nói chung; (ii) Ban hành một đạo luật riêng để giải quyết vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Trong đó, Luật bảo vệ người tiêu dùng có 3 loại: (i) Luật bảo vệ người tiêu dùng nói chung, (ii) Luật bảo vệ người tiêu dùng các dịch vụ tài chính và (iii) Các quy định trong khuôn khổ bảo vệ người tiêu dùng lĩnh vực tài chính. Theo thống kê từ “Điều tra quy mô toàn cầu nội dung bảo vệ và vấn đề nâng cao hiểu biết tài chính cho người tiêu dùng tài chính” (công bố năm 2013 – khảo sát của ngân hàng thế giới gửi tới 145 nền kinh tế từ tháng 2 tới tháng 5 năm 2013 và đã có sự phản hồi, tham gia cộng tác từ phía ngân hàng trung ương và các cơ quan quản lý tài chính của 114 nền kinh tế) cho thấy, chỉ 33% số quốc gia đã có tất cả ba loại Luật vừa nêu, cũng chỉ có 50% các

quốc gia đã có pháp luật bảo vệ người tiêu dùng hoặc chung hoặc riêng (rõ ràng từng lĩnh vực) và các quy định trong khuôn khổ pháp lý về bảo vệ người tiêu dùng tài chính.

Từ năm 2010 đến 2013, ngân hàng thế giới đã khảo sát và thống kê từ 109 nền kinh tế về xu hướng xây dựng và hình thành khuôn khổ pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính nhằm làm rõ cấu trúc pháp lý phức tạp với nhiều luật và quy định có thể dẫn đến tạo khoảng cách, chòng chẹo hoặc xung đột giữa các quy định ra sao. Kết quả cho thấy, xu thế chính là các nền kinh tế sử dụng các quy định ban hành theo các Luật về tài chính để xây dựng nên khung pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính, cụ thể là: nếu như năm 2010 có 96 nước (chiếm 88% mẫu khảo sát) sử dụng các quy định ban hành theo các Luật về tài chính để xây dựng nên khung pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính thì con số này đã tăng lên 103 vào năm 2013 (chiếm 94% mẫu khảo sát).

### **2.2. Tổ chức thiết chế bảo vệ người tiêu dùng tài chính**

Cấu trúc giám sát tài chính khác nhau giữa các quốc gia có liên hệ tới sự sắp xếp thể chế (hiện tại) bảo vệ người tiêu dùng và giám sát các khu vực tài chính

Theo các nguyên tắc của G20 về bảo vệ người tiêu dùng tài chính cho thấy các quốc gia cần có cơ quan giám sát (chuyên biệt hoặc không chuyên) có trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng tài chính, theo đó cơ quan này cần phải có thẩm quyền cần thiết để hoàn thành nhiệm vụ (cụ thể là hoạt động độc lập và quyền hạn đầy đủ; đủ nguồn lực và có năng lực; khung thực thi được xác định và minh bạch; trách nhiệm rõ ràng và khách quan được xác định cụ thể và quản lý thích hợp). Theo báo cáo “Các thông lệ tốt về bảo vệ người tiêu

dùng tài chính” do ngân hàng thế giới công bố vào tháng 6 năm 2012, nội dung được nhấn mạnh là các thiết chế cần được đưa ra để đảm bảo sự thực thi toàn diện, khách quan, kịp thời và công bằng của các quy tắc, quy định của Luật. Cũng theo một điều tra quy mô toàn cầu thực hiện năm 2013 của tổ chức này đối với 114 nền kinh tế về nội dung FCP&L cũng cho thấy, giám sát bảo đảm an toàn và giám sát bảo vệ người tiêu dùng có thể được đặt ở các cơ quan riêng biệt hoặc đặt trong một tổ chức duy nhất (kết quả điều tra ghi nhận 26% các nền kinh tế cho biết trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng tài chính được chia sẻ giữa các cơ quan bảo vệ người tiêu dùng nói chung và người tiêu dùng tài chính, hơn 50% các nền kinh tế cho biết một số chức năng bảo vệ người tiêu dùng tài chính được thành lập trong một đơn vị riêng biệt của cơ quan giám sát an toàn)

Vấn đề cấu trúc giám sát khác nhau giữa các quốc gia phản ánh qua sự sắp xếp hiện nay của các thể chế giám sát từng khu vực tài chính và bảo vệ người tiêu dùng cho thấy sự đa dạng trong khuôn khổ pháp lý đã tạo ra sự đa dạng trong cấu trúc giám sát. Khảo sát của ngân hàng thế giới ghi nhận kết quả cấu trúc các thể chế bảo vệ người tiêu dùng tài chính ở hầu hết các quốc gia là cấu trúc phức tạp và thường không thích hợp để xếp loại, phân loại vào một kiểu mô hình hóa nào. Một số lượng lớn các thiết chế ở quốc gia đã khảo sát là sự kết hợp giữa mô hình tích hợp đơn lẻ (integrated single – một cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm) hoặc là mô hình đa chiều (multiple model) kết hợp với mô hình bảo vệ người tiêu dùng nói chung. Thêm nữa, ở phần lớn các nước, các cơ quan giám sát có trách nhiệm với vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính được tổ chức như sau: (i) Mô hình phổ biến nhất là mô hình tích hợp nhiều cơ quan:

được tìm thấy ở 53 (chiếm 48%) trong số 114 nền kinh tế, trong đó nhiều quy định liên quan đến trách -nhiệm bảo vệ người tiêu dùng trong lĩnh vực tương ứng; (ii) Có 18 nền kinh tế (chiếm 16%) có cơ quan tích hợp duy nhất và 4 nền kinh tế (chiếm 3%) có một cơ quan bảo vệ người tiêu dùng tài chính chuyên biệt hay còn gọi là cơ quan quản lý thị trường; (iii) Trong khoảng một phần tư của các nền kinh tế khảo sát (chiếm 26%) có chia sẻ trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng tài chính giữa bên giám sát tài chính và các cơ quan bảo vệ người tiêu dùng nói chung.

### ***Sự sắp xếp thể chế bảo vệ người tiêu dùng có liên hệ/phản ánh việc chọn giữa đưa ra các quy định về sản phẩm và dịch vụ so với các định chế***

Để lựa chọn cách thức tổ chức cơ quan bảo vệ người tiêu dùng, kinh nghiệm quốc tế sử dụng phương pháp tiếp cận hai chiều (một chiều là nghiên cứu về sản phẩm và một chiều nghiên cứu về thể chế giám sát các bên cung cấp dịch vụ tài chính). Theo đó có bốn lựa chọn rộng rãi cho tổ chức cơ quan giám sát bảo vệ người tiêu dùng tài chính, gồm có:

*Lựa chọn 1:* Tích hợp Financial Consumer Protection với giám sát thận trọng (prudential supervision) trong một cơ quan duy nhất (single agency) hoặc trong cơ quan giám sát tài chính liên ngành (multiple sectoral financial supervisory authorities) hiện có ở quốc gia đó (mô hình cơ quan tích hợp duy nhất và mô hình tích hợp đa cơ quan, ngành).

*Lựa chọn 2:* Tạo ra một cơ quan chuyên môn riêng (tách biệt với cơ quan giám sát an toàn) để giám sát bảo vệ người tiêu dùng tài chính và đạo đức kinh doanh [mô hình cơ quan chuyên biệt quản lý hành vi thị trường (Dedicated market conduct agency model



-Twin Peaks) và mô hình cơ quan chuyên biệt bảo vệ người tiêu dùng tài chính]. Lưu ý: Trong cả hai trường hợp 1 và 2, một cơ quan bảo vệ người tiêu dùng nói chung chỉ tồn tại nếu nó từ bỏ/chuyên giao đi phần các sản phẩm và dịch vụ phi tài chính.

*Lựa chọn 3:* Đặt chức năng bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong một cơ quan bảo vệ người tiêu dùng nói chung và tập trung trọng tâm vào giám sát tài chính chỉ trên khía cạnh giám sát bảo đảm an toàn lành mạnh.

*Lựa chọn 4:* Tích hợp cơ quan bảo vệ người tiêu dùng tài chính và bảo đảm an toàn tài chính trong một thể chế điều phối bảo vệ người tiêu dùng nói chung.

Tóm lại, lựa chọn của các quốc gia phụ thuộc vào cấu trúc hiện có của các cơ quan giám sát tài chính, cơ quan bảo vệ tiêu dùng và bản chất của thị trường tài chính. Nói chung là không có mô hình nào hoàn hảo nhất và thường thì cần tính tới dấu hiệu cấu trúc thể chế giám sát bảo vệ người tiêu dùng tài chính bởi các cơ quan bảo vệ người tiêu dùng nói chung có khả năng xây dựng và có được quy trình, hệ thống, cơ sở hạ tầng xử lý các khiếu nại về các sản phẩm dịch vụ nhưng các cơ quan này phần lớn không có chuyên môn về lĩnh vực tài chính và ngược lại.

### ***Đội ngũ riêng cho vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính***

Năm 2013, ngân hàng thế giới khảo sát 100 quốc gia và ghi nhận có 72% quốc gia có đội ngũ riêng bảo vệ người tiêu dùng tài chính (hầu hết các cơ quan mà không có một đội ngũ chuyên dụng thì chức năng bảo vệ người tiêu dùng được thực hiện như một phần của hoạt động giám sát ngân hàng thông thường). Với 72% nền kinh tế như đề cập, có 26 (36%) nền kinh tế có đội bảo vệ người tiêu dùng tài chính

là một phần của giám sát an toàn lành mạnh; có 39 (54%) nền kinh tế có đội là tách biệt với giám sát an toàn lành mạnh; có 7 (10%) nền kinh tế có đội ngũ riêng vừa tham gia giám sát an toàn lành mạnh vừa tham cả giám sát không phải lĩnh vực an toàn lành mạnh. Ngân hàng thế giới cũng đã khảo sát tại 109 nền kinh tế cho thấy, sau 3 năm (từ năm 2010 đến năm 2013), các nền kinh tế có cơ quan chịu trách nhiệm riêng về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính và đồng thời có lập đơn vị riêng phục vụ nhiệm vụ này tăng 10% (từ 62% lên 72%).

### ***2.3. Xử lý tranh chấp và kiện tụng (depute resolution and recourse)***

Các bên cung cấp dịch vụ tài chính cần tự xây dựng cơ chế về quy trình và thủ tục tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại của khách hàng. Kết quả khảo sát của ngân hàng thế giới với 114 khu vực pháp lý cho thấy 83 khu vực pháp lý – chiếm phần lớn (73%) - yêu cầu các định chế tài chính phải áp dụng quy trình và thủ tục tại chỗ giải quyết các khiếu nại của khách hàng (số lượng các quốc gia có yêu cầu như vậy tăng đáng kể từ 55 quốc gia vào năm 2010 lên 80 quốc gia vào năm 2013). Nếu một tổ chức tài chính và người tiêu dùng không thể giải quyết tranh chấp thì họ có thể chuyển sang tòa án để giải quyết, tuy nhiên sẽ tốn kém và mất thời gian.

Ngoài ra, hệ thống giải quyết tranh chấp thay thế như thanh tra tài chính hoặc dịch vụ hòa giải có thể hỗ trợ các bên trong giải quyết tranh chấp ngoài tòa án tương đối phổ biến ở các quốc gia. Kết quả khảo sát cho thấy 85 nền kinh tế (chiếm 75%) mẫu khảo sát có hoạt động của bên thứ ba này là hình thức sự thay thế trong cơ chế giải quyết tranh chấp và cơ chế thường song song tồn tại với cơ chế chính thức. Khảo sát 114 nền kinh tế vào năm 2013

cho thấy 69 quốc gia có thanh tra tài chính, 30 nước có trung gian hoặc trọng tài; có 18 nước có thanh tra nói chung và có 29 quốc gia không có hệ thống giải quyết khiếu nại. Các quốc gia cũng báo cáo rằng thanh tra tài chính hoặc thực thể tương tự cần được phân loại (về cơ chế) để thuộc một trong 3 nhóm sau: (i) Các cơ quan pháp lý độc lập; (ii) Cơ chế giải quyết tranh chấp dựa trên ngành công nghiệp; (iii) Là thực thể hoặc là bộ phận chức năng nằm trong cơ quan giám sát. Khảo sát tại 69 nền kinh tế về thanh tra tài chính và các tổ chức tương tự cho thấy có 12 quốc gia có nhóm (ii); 15 quốc gia có nhóm (i); 32 quốc gia có nhóm (iii) và 10 nước có cả 3 loại trên.

#### **2.4. Nâng cao hiểu biết tài chính cho người tiêu dùng**

Hiểu biết tài chính (financial literacy) là một phạm trù với nhiều khía cạnh khác nhau, bao gồm nhận thức và kiến thức tài chính (về các sản phẩm tài chính, các khái niệm thuộc lĩnh vực tài chính...); Các kỹ năng tài chính (ví dụ: khả năng tính toán các khoản thanh toán lãi kép); Năng lực quản lý tài chính nói chung (ví dụ: quản lý tiền, lập kế hoạch tài chính) của người tiêu dùng các sản phẩm, lĩnh vực tài chính. Trong thực tế, những khái niệm thường xuyên chồng chéo lên nhau. Các nhà hoạch định chính sách ở cả các nước phát triển và đang phát triển ngày càng nhận ra tầm quan trọng của hiểu biết tài chính đã và đang tiến hành đầu tư nguồn lực cho lĩnh vực này. Theo nghiên cứu của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), sự thiếu hiểu biết về tài chính của người tiêu dùng đã làm trầm trọng hơn hậu quả của cuộc khủng hoảng. OECD cùng nhiều tổ chức quốc tế, trong đó có ngân hàng thế giới, đã khẳng định hiểu biết tài chính không chỉ nhằm bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng mà còn đảm bảo cho sự phát

triển ổn định của thị trường tài chính và nền kinh tế.

Nhận thức được tầm quan trọng của hiểu biết tài chính, trên thế giới đã có nhiều sáng kiến quốc tế, các cải cách sâu rộng ở tầm quốc gia. Ở nhiều nước, các cơ quan quản lý, giám sát tài chính đã tham gia vào hoạt động giáo dục hiểu biết tài chính cho người tiêu dùng. Theo kết quả của Khảo sát toàn cầu của Ngân hàng Thế giới về FCP&L năm 2013 trên 114 quốc gia cho thấy phần lớn các cơ quan quản lý, giám sát tài chính (71%) có tham gia vào hoạt động giáo dục tài chính. Các nội dung giáo dục tài chính mà các cơ quan này tiến hành gồm: Xây dựng các tài liệu đào tạo về giáo dục tài chính (63 nước); Trực tiếp đào tạo về giáo dục tài chính (60 nước); Xây dựng, giám sát việc triển khai chiến lược về giáo dục hiểu biết tài chính (49 nước); Tiến hành khảo sát hiểu biết tài chính và công bố các báo cáo định kỳ (37 nước); Ban hành hướng dẫn về giáo dục hiểu biết tài chính tới các định chế tài chính (34 nước).

#### **3. Thực tiễn nâng cao hiểu biết và bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam**

Theo báo cáo của ngân hàng thế giới năm 2009, một khu vực tài chính tốt phải bảo đảm cung cấp cho người tiêu dùng các quyền lợi cơ bản sau đây: (i) *Quyền được nhận thông tin minh bạch*; (ii) *Quyền chọn lựa*; (iii) *Quyền được giải quyết khiếu nại và bồi thường thiệt hại*; (iv) *Quyền được đảm bảo riêng tư*. Tại Việt Nam, thực tiễn kết cấu dân số và thu nhập của người dân ngày nay cho thấy nhu cầu sử dụng dịch vụ tài chính đang tăng trưởng dẫn tới việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng dịch vụ tài chính trở nên cấp thiết và việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý bảo vệ người tiêu dùng được đặt ra. Mặc dù quyền của người

tiêu dùng (nói chung) Việt Nam cũng đã được xác lập và quy định tại Luật Bảo vệ người tiêu dùng số 59/2010/QH12 (theo đó Bộ Công Thương chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng còn ở cấp địa phương có UBND các cấp), nhưng các cơ quan này chủ yếu tập trung quản lý về lĩnh vực tiêu dùng hàng hóa kinh doanh thương mại thông thường chứ chưa quan tâm nhiều đến lĩnh vực tài chính. Vì vậy, hoạt động bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính hiện nay chỉ được thực hiện bởi các cơ quan chuyên ngành và từ thực tiễn trên đã nảy sinh một số vấn đề sau:

***Thứ nhất: Các quy định pháp lý chưa được cụ thể hóa***

*Lĩnh vực ngân hàng:* các quy định liên quan đến vấn đề bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng nằm rải rác trong các Nghị định của Chính phủ, thông tư hướng dẫn của Ngân hàng Nhà nước và hầu hết đều chưa tiếp cận từ góc độ bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng trong lĩnh vực ngân hàng. Vẫn còn rất nhiều vấn đề liên quan đến việc lợi ích của người sử dụng dịch vụ ngân hàng bị xâm phạm và chưa được cụ thể hóa trong các văn bản Luật và dưới Luật. Ví dụ như: (i) Về thẻ và dịch vụ ngân hàng điện tử (Thông tư số 35/2012/TT-NHNN), trang bị, quản lý, vận hành và đảm bảo an toàn hoạt động của máy giao dịch tự động (Thông tư 36/2012/TT-NHNN)... nhưng những bất cập liên quan đến các sản phẩm dịch vụ này xảy ra thì chế tài xử lý vi phạm vẫn còn thiếu; (ii) Bảo mật thông tin (Thông tư số 29/2011/TT-NHNN, Luật TCTD, Nghị định 70/2000/NĐ-CP, Thông tư 02/2001/TT-NHNN...) nhưng khi thông tin của khách hàng bị lộ ra ngoài thì pháp luật cũng chưa quy định cụ thể, chi tiết cho các trường hợp xảy ra

gây ảnh hưởng đến quyền lợi hợp pháp của khách hàng...

*Lĩnh vực chứng khoán:* hệ thống pháp luật đã có nhiều bước tiến đáng kể để xây dựng khung pháp lý nhằm siết chặt đối với các vi phạm, ví dụ như trong lĩnh vực môi giới, giao dịch chứng khoán... nâng mức xử phạt và tịch thu lợi nhuận có được tư hành vi vi phạm. Tuy nhiên hiện (i) Chưa có văn bản pháp quy, quy định cụ thể về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong lĩnh vực chứng khoán mà các quy định ngăn ngừa các hành vi xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng nằm rải rác trong Luật Chứng khoán và các văn bản dưới Luật (Nghị định, Thông tư...); (ii) Hệ thống pháp luật chưa tập trung vào việc thực thi, phát hiện và xử lý vi phạm nên mặc dù đã giảm nhiều vi phạm nhưng các hiện tượng này vẫn tồn tại khá phổ biến hoặc ở cấp độ tinh vi; (iii) Các quyết định xử phạt còn chậm do quá trình điều tra kéo dài; (iv) Chưa có các nguyên tắc đạo đức/hành xử một cách tự nguyện trong hành nghề môi giới chứng khoán, tư vấn đầu tư, tư vấn chứng khoán; (v) Thông tư 210/2012/TT-BTC quy định về hoạt động của CTCK trong thực hiện nghiệp vụ tư vấn tài chính (Điều 60) nhưng chưa quy định chi tiết trách nhiệm của CTCK và những hành vi bị cấm...

*Lĩnh vực bảo hiểm:* các quy định bảo vệ người tiêu dùng lĩnh vực bảo hiểm mới chỉ được quy định rải rác tại một số điều của Luật bảo vệ người tiêu dùng, Luật kinh doanh bảo hiểm, Bộ luật dân sự, Luật hình sự và một số văn bản hướng dẫn khác về xử phạt vi phạm... và mang tính chung chung và chưa được cụ thể hóa trong các văn bản dưới Luật: Bên cạnh đó: (i) Quy định về hợp đồng bảo hiểm còn khác biệt giữa Luật Kinh doanh bảo hiểm và Bộ Luật Dân sự; (ii) Quy định về công bố thông tin của doanh nghiệp bảo hiểm có sự bất

cập về thủ tục và thời gian; (iii) Bảo mật thông tin của người tiêu dùng đã được quy định tại Điều 6 Luật Bảo vệ người tiêu dùng; Điều 19, Điều 124 Luật Kinh doanh bảo hiểm nhưng mới chỉ mang tính chất chung chung và chưa có quy định cụ thể trong trường hợp thông tin của người tiêu dùng bị lộ sẽ gây ảnh hưởng như thế nào tới quyền lợi hợp pháp của họ;...

Như vậy có thể thấy thách thức đặt ra với việc bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính là hiện Việt Nam không có hệ thống pháp luật xuyên suốt và duy nhất; cơ chế phối hợp đồng bộ trong từng trường hợp giữa các bên liên quan chưa được quy định cụ thể. Khi chưa có quy định pháp luật cụ thể, các bên liên quan có thể ký kết các biên bản ghi nhớ, biên bản hợp tác trong trao đổi thông tin, tham vấn giữa các bên...

#### ***Thứ hai: Tổ chức thiết chế bảo vệ người tiêu dùng tài chính còn nhiều hạn chế***

Hệ thống các cơ quan giám sát, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đã dần được hình thành, tuy nhiên bất cập nằm ở một số vấn đề sau:

(i) Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng (BSA) thực hiện chức năng thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành và giám sát chuyên ngành về lĩnh vực ngân hàng, nhưng trong Điều 2 của Quyết định 35/2014/QĐ-TTg quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của BSA không hề có điều khoản nào về việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong lĩnh vực ngân hàng mà chỉ tập trung vào việc thực hiện nhiệm vụ thanh tra, giám sát ngân hàng, phòng chống rửa tiền;

(ii) Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi (DIV) hiện nay vẫn chưa có đủ thẩm quyền pháp lý để xử lý các vi phạm liên quan đến quyền lợi của người tiêu dùng trong lĩnh vực ngân hàng.

Quyền và nghĩa vụ của DIV mới chỉ dừng lại ở việc theo dõi, kiểm tra việc chấp hành các quy định pháp luật về bảo hiểm tiền gửi (BHTG), tổng hợp, phân tích và xử lý thông tin nhằm phát hiện ra các sai phạm chứ không hề được quy định có chế tài xử lý vi phạm nên hiệu quả không cao;

(iii) Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (SSC) thuộc Bộ Tài chính có thẩm quyền thanh tra, giám sát, xử phạt vi phạm hành chính và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động chứng khoán và thị trường chứng khoán theo Luật Chứng khoán 2006 và Nghị định 108/2013/NĐ-CP. Tuy nhiên công tác bảo vệ người tiêu dùng lĩnh vực chứng khoán còn tồn tại rất nhiều bất cập. Ví dụ như: Hạn chế về thẩm quyền do SSC chỉ có thể mời các đối tượng cá nhân có giao dịch khả nghi đến phỏng vấn và yêu cầu họ cung cấp các chứng từ, tài liệu cần thiết nhưng không có thẩm quyền kiểm tra nơi cất trữ tài liệu, chứng từ; SSC không có quyền tiếp cận trực tiếp tài khoản ngân hàng, giao dịch ngân hàng, thư tín, điện thoại của đối tượng nghi vấn để chứng minh hành vi vi phạm... nên nhiều vi phạm bị bỏ sót.

(iv) Cục quản lý, giám sát bảo hiểm (ISA) thuộc Bộ Tài chính: với nhiệm vụ và quyền hạn được quy định tại Quyết định số 288/QĐ-BTC của Bộ Tài chính ngày 12/2/2009 thì việc bảo vệ lợi ích người tiêu dùng bảo hiểm chưa được quy định mà chỉ tập trung vào việc giám sát và xử lý các doanh nghiệp bảo hiểm (việc thống kê các vụ vi phạm, xử phạt vi phạm liên quan tới bảo hiểm cũng chưa được Cơ quan này thực hiện). Hiệp hội bảo hiểm Việt Nam hoạt động theo Quyết định số 34/2005/QĐ-BNV nên cho dù Hiệp hội đã xây dựng 10 Quy tắc ứng xử (Quyết định số 002/HHBH/2008 ngày 17/01/2008) nhưng do hiệp hội không có thẩm quyền đưa ra những chế tài “nặng tay”



nên không có tính bắt buộc doanh nghiệp phải tuân thủ... khiến tình trạng vi phạm lợi ích người tiêu dùng vẫn xảy ra thường xuyên. Sự phối hợp của các cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức xã hội trong việc bảo vệ lợi ích người tiêu dùng dịch vụ bảo hiểm chưa được quy định cụ thể về phương thức, trình tự, thẩm quyền thực hiện.

**Thứ ba: Cơ chế giải quyết khiếu nại còn nhiều bất cập**

Các quy định về cơ chế giải quyết các tranh chấp trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng nói chung đã được đưa ra (Điều 30 - Luật Bảo vệ người tiêu dùng; Nghị định số 19/2012/NĐ-CP...) tuy nhiên trong thực tế việc giải quyết các tranh chấp vẫn còn gặp rất nhiều khó khăn. Bên cạnh đó do chưa có những hướng dẫn cụ thể và chưa có quy định pháp lý rõ ràng trong cơ chế phối hợp giữa các cơ quan giám sát tài chính có thẩm quyền (như về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, trình tự, thủ tục,..) nên vấn đề bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính từng lĩnh vực tài chính còn rất nhiều bất cập. Cụ thể:

(i) *Lĩnh vực ngân hàng*: Nghị định số 95/2011/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 202/2004/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và hoạt động ngân hàng nhưng mức xử phạt vi phạm còn khá thấp, không đủ sức răn đe, giáo dục cũng như ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật để bảo vệ người tiêu dùng và các văn bản này vẫn còn thiếu nhiều chế tài xử lý vi phạm;

(ii) *Lĩnh vực chứng khoán*: UBCKNN không thể tiến hành truy tố hình sự đối với vi phạm Luật chứng khoán mà phải phối hợp với cơ quan cảnh sát điều tra để xử lý; Đối với các vi phạm liên quan đến nhiều lĩnh vực tài chính

như chuyển vốn lòng vòng thông qua hệ thống ngân hàng nhằm tạo rủi ro chéo cần có cơ chế giám sát, phát hiện đủ mạnh với sự phối hợp đầy đủ giữa các bên liên quan Ngân hàng Nhà nước, Bộ Tài chính, Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, Cơ quan Công an,...

(iii) *Lĩnh vực bảo hiểm*: Khi có tranh chấp xảy ra, người tiêu dùng dịch vụ bảo hiểm lại không tìm thấy các quy định chi tiết về quy trình, thủ tục để khiếu nại lên các cơ quan quản lý, hiệp hội bảo hiểm Việt Nam hoặc các trung tâm trọng tài. Giải quyết tranh chấp lại thực hiện theo các phương pháp hoà giải, thương lượng, trọng tài, toà án với các hình thức xử phạt vi phạm hành chính là chủ yếu, mức xử phạt đối với các hành vi vi phạm hiện nay là chưa cao nên chưa đủ sức răn đe. Cụ thể như: Nghị định 98/2013/NĐ-CP (về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm) quy định mức phạt tiền tối đa là 100 triệu đồng đối với cá nhân và 200 triệu đồng với tổ chức; Nghị định số 19/2012/NĐ-CP (về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng) quy định mức phạt tiền tối đa đối với mỗi hành vi vi phạm hành chính cũng chỉ là 70 triệu đồng.

**Thứ tư: Vấn đề nâng cao hiểu biết của người tiêu dùng dịch vụ tài chính còn chưa được chú trọng đúng mức**

Không ít người tiêu dùng Việt Nam kiến thức tài chính hạn chế, chưa nhận thức đầy đủ và đôi khi cũng khá thờ ơ trong việc tìm hiểu kỹ về quyền và nghĩa vụ của mình (ví dụ như tình trạng khi đặt bút ký hợp đồng nhưng cũng không hiểu hết mình có quyền gì và có trách nhiệm gì dẫn đến tình trạng sẽ phải chịu bất lợi ở một số điều khoản nào đó trong hợp

đồng). Điều này bắt nguồn từ đặc điểm về lịch sử phát triển đất nước, kinh tế không mấy thuận lợi, hạn chế trong công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục, nâng cao nhận thức cho người tiêu dùng, còn do tâm lý ngại sự phức tạp, phiền hà và cũng không biết cơ quan nào có thẩm quyền giải quyết các vấn đề của mình khi xảy ra tranh chấp nên người tiêu dùng chấp nhận chịu thiệt hại khi quyền lợi bị xâm hại. Cùng với đó, việc tiếp cận thông tin của khách hàng khi sử dụng các sản phẩm, dịch vụ tài chính đôi khi còn chưa đầy đủ vì tồn tại vấn đề bất cân xứng về thông tin giữa người tiêu dùng và tổ chức cung cấp dịch vụ (ví dụ như trường hợp các tổ chức tín dụng thì biết rõ sản phẩm mình bán ra trong khi người tiêu dùng khó hoặc đôi khi phải bỏ ra chi phí để có được thông tin về những sản phẩm đó); Đối với sản phẩm tài chính phức tạp, cho dù đã được cung cấp đủ thông tin, thì việc đánh giá những sản phẩm này cũng không phải là dễ dàng.

#### **4. Một số đề xuất cho Việt Nam liên quan đến vấn đề nâng cao hiểu biết và bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính**

Giám sát an toàn tài chính và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng dịch vụ tài chính có mối quan hệ và liên hệ phụ thuộc nhau. Giám sát tài chính hiệu quả sẽ giúp bảo vệ người tiêu dùng và ngược lại, khi quyền lợi của người tiêu dùng dịch vụ tài chính được bảo vệ sẽ góp phần phòng tránh các tác động tiêu cực hệ thống tài chính và đảm bảo nền kinh tế ổn định và tăng trưởng bền vững. Nguyên nhân khiến quyền lợi của người tiêu dùng dịch vụ tài chính tại Việt Nam bị đe dọa là do khuôn khổ pháp lý chưa hoàn thiện và chưa đồng bộ; sự thiếu vắng vai trò trụ cột của cơ quan quản lý nhà nước; bất cập trong cơ chế phối hợp hoạt động giữa các cơ quan quản lý nhà

nước trong các lĩnh vực tài chính và sự kém hiểu biết của người dân về tài chính. Do vậy, Việt Nam cần sớm tiến hành hệ thống các giải pháp đồng bộ, từ xây dựng hệ thống pháp lý, tổ chức thiết chế bảo vệ đến giáo dục và nâng cao hiểu biết cho người dân về tài chính. Qua nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn về FCP&L ở Việt Nam hiện nay, tác giả đưa ra một số đề xuất như sau:

#### ***Thứ nhất: Xây dựng khuôn khổ pháp lý bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính***

Mặc dù vấn đề bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính tại Việt Nam đã được ban hành rải rác ở một số Luật chuyên ngành nhưng về lâu dài rất cần nghiên cứu ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật riêng hệ thống văn bản Luật riêng về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính. Trong đó cần chú ý quy định rõ các tiêu chuẩn sản phẩm, dịch vụ tài chính các định chế tài chính cung cấp các cho thị trường (công bố thông tin và thông lệ kinh doanh; xử lý và duy trì tài khoản của khách hàng; bảo mật thông tin và dữ liệu cá nhân của khách hàng; quy trình và cơ chế giải quyết tranh chấp..) hướng theo tiêu chuẩn an toàn và thông lệ quốc tế.

#### ***Thứ hai: Tổ chức thiết chế thực hiện bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính***

Về lâu dài, Việt Nam cần quy định một cơ quan chuyên trách với chức năng, nhiệm vụ rõ ràng về bảo vệ người tiêu dùng các dịch vụ tài chính. Tuy nhiên trước mắt, trong khi chưa có Luật bảo vệ người tiêu dùng các dịch vụ tài chính, Chính phủ cần sớm có văn bản nhằm: (i) Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát các tổ chức cung ứng dịch vụ tài chính tuân thủ các quy định pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính; ; xử lý các loại tranh chấp, khiếu nại giữa những

người tiêu dùng đối với các tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính; (ii) Giao trách nhiệm cụ thể cho các cơ quan quản lý và tranh tra giám sát các tổ chức cung cấp các dịch vụ tài chính để các cơ quan đó thực hiện nhiệm vụ bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính; (iii) Tăng cường năng lực của cơ quan thực hiện nhiệm vụ bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính và các tổ chức xã hội bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính; (iv) Xây dựng cơ chế cung cấp thông tin và phối hợp hoạt động giữa các cơ quan trong mạng an toàn tài chính (hiện đang là lỗ hổng lớn trong giám sát an toàn tài chính và bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính ở Việt Nam).

***Thứ ba: Hoàn thiện khung pháp lý về giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo***

Đẩy mạnh công tác xử lý tranh chấp và kiện tụng trong lĩnh vực tiêu dùng dịch vụ tài chính thông qua việc sửa đổi và hoàn thiện khung pháp lý, đơn giản hóa thủ tục khiếu kiện của người tiêu dùng sản phẩm tài chính theo hướng và trình tự: (i) Định chế tài chính có cơ chế về quy trình và thủ tục tiếp nhận và giải quyết các khiếu kiện của khách hàng; (ii) Nếu định chế tài chính và người tiêu dùng không giải quyết tranh chấp thì họ có thể chuyển sang tòa án để giải quyết; (iii) Ngoài ra, hệ thống giải quyết tranh chấp thay thế như thanh tra tài chính hoặc dịch vụ hòa giải có thể hỗ trợ các bên trong giải quyết tranh chấp ngoài tòa án. Đồng thời cần xây dựng, ban hành chế tài xử lý các hành vi vi phạm quy định gây thiệt hại cho người tiêu dùng và những quy định về bồi thường thiệt hại do các hành vi vi phạm nói trên gây ra đối với các tổ chức cung cấp các dịch vụ tài chính; Tổ chức bộ máy thực hiện nghiêm các hành vi vi phạm theo đúng các quy định pháp luật được xây dựng.

***Thứ tư: Nâng cao hiểu biết cho người tiêu dùng dịch vụ tài chính***

Tăng cường tuyên truyền, phổ biến qua nhiều kênh để nâng cao nhận thức cho người tiêu dùng sản phẩm tài chính về kiến thức (các loại hình dịch vụ tài chính, các định chế tài chính...), và năng lực quản lý tài chính (quản lý tiền, lập kế hoạch tài chính...) để giúp người tiêu dùng đưa ra được quyết định phù hợp với nhu cầu và khả năng của mình và tối đa hóa lợi ích khi tiêu dùng các sản phẩm tài chính. Tăng cường thông tin cho người tiêu dùng dịch vụ tài chính về các hành vi vi phạm pháp luật của các định chế tài chính.

Cơ quan quản lý, giám sát tài chính tham gia vào hoạt động giáo dục tài chính cho công chúng trên các kênh truyền thông theo các nội dung sau: (i) Thiết kế tài liệu đào tạo; (ii) Cung cấp các khóa đào tạo trực tiếp; (iii) Khảo sát hiểu biết tài chính và công bố các báo cáo định kỳ; (iv) Phát hành hướng dẫn về giáo dục hiểu biết tài chính tới các nhà cung cấp dịch vụ tài chính và công chúng; (v) Phát hành thông tin định kỳ về tổng quan thị trường tài chính và sản phẩm tài chính.

**Kết luận:** Một thị trường tài chính mà không có niềm tin của người tiêu dùng thì sẽ không thể phát triển lành mạnh được. Mặc dù là nội dung rất quan trọng nhưng cho tới nay FCP&L dường như đang bị bỏ ngỏ và chưa được quan tâm đúng mức tại Việt Nam. Trên cơ sở xác định nâng cao hiểu biết (tài chính) và bảo vệ người tiêu dùng tài chính là một trong 3 nhóm mục tiêu lớn của hệ thống giám sát tài chính, nếu Việt Nam sớm xây dựng và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho vấn đề này thì thị trường tài chính quốc gia sẽ có nhiều điều kiện hơn để vận hành hiệu quả, minh bạch, công bằng... hướng tới sự ổn định và phát triển của khu vực tài chính. □