

BẢO VỆ NGƯỜI TIÊU DÙNG DỊCH VỤ NGÂN HÀNG TẠI MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI - HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

VĂN PHẠM KIM XUYẾN*

Bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng 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. Bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng có ý nghĩa không chỉ với cá nhân người tiêu dùng mà còn có vai trò quan trọng trong nền kinh tế của mỗi quốc gia. Tại các nước phát triển trên thế giới, pháp luật quy định cụ thể về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng đã được ban hành và có cơ quan chuyên trách tiếp nhận và xử lý khiếu nại hoạt động độc lập. Những thành công trong việc bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng trên thế giới sẽ là những kinh nghiệm quý giá cho Việt Nam trong xây dựng và thực thi pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng hiện nay.

Từ khóa: Người tiêu dùng; dịch vụ ngân hàng; bảo vệ người tiêu dùng; kinh nghiệm.

The protection of people using banking services is essential for the healthy and transparent development of the financial sector, promoting financial inclusion and economic growth in every country. Protecting banking service users is significant for individual consumers and plays a crucial role in each nation's economy. In developed countries worldwide, specific laws on protecting banking service consumers have been enacted, with dedicated agencies independently handling and processing complaints. The international successes in protecting banking service users will provide valuable lessons for Vietnam in drafting and implementing laws concerning the protection of banking service consumers currently.

Keywords: Consumers; banking services; consumer protection; experiences.

NGÀY NHẬN: 18/6/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 11/8/2024

NGÀY DUYỆT: 18/9/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlmn.344.2024.966>

1. Đặt vấn đề

Bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với hoạt động của ngân hàng. Một khuôn khổ bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng hiệu quả là điều kiện cần thiết để mở rộng tiếp cận và

sử dụng các dịch vụ ngân hàng, mang lại lợi ích thiết thực cho người tiêu dùng, tạo điều kiện cho họ có đầy đủ thông tin để đưa ra quyết định sử dụng các dịch vụ ngân hàng

* NCS, Trường Đại học Luật, Đại học Huế

một cách tốt nhất, hiệu quả nhất. Nhận thức được tầm quan trọng của vấn đề bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng, một số quốc gia trên thế giới, như: Hoa Kỳ, Anh, Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Indonesia, Malaysia, Thái Lan, Philippines... cùng các tổ chức quốc tế, như: Nhóm các nền kinh tế phát triển và mới nổi hàng đầu thế giới (G20), Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), Ngân hàng Thế giới (WB)... đã ban hành hướng dẫn, thông lệ tốt về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng. Tại Việt Nam, *Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng* đã có nhưng chưa có luật bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng và cơ quan chuyên trách về lĩnh vực này. Chính vì vậy, nghiên cứu kinh nghiệm tại một số quốc gia trên thế giới và gợi mở cho Việt Nam trong thực hiện bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng hiện nay là cần thiết.

2. Kinh nghiệm bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng tại một số quốc gia trên thế giới

Ở các nước phát triển cũng như một số tổ chức quốc tế đã có những quy định cụ thể về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng và có các cơ quan chuyên trách để xử lý những vấn đề liên quan đến quyền lợi của người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng.

a. Về khung pháp lý và các quy định

Tại Hoa Kỳ, năm 2010, Quốc hội đã ban hành Đạo luật Dodd-Frank (Đạo luật cải cách phố Wall và bảo vệ người tiêu dùng Dodd-Frank). Tại Trung Quốc, *Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng* được ban hành năm 2020; cùng với đó, Ngân hàng nhân dân Trung Quốc đã xây dựng các biện pháp để bảo vệ quyền và lợi ích của người tiêu dùng ngân hàng. Tháng 3/2021, tại Hàn Quốc, *Luật Bảo vệ người tiêu dùng* trong lĩnh vực tài chính bắt đầu có hiệu lực. Năm 2011, *Đạo luật Bảo vệ người tiêu dùng tài chính* tại Đài Loan (Trung Quốc) được ban hành. Ngân hàng trung ương Philippines đã ban hành quy định riêng về “Bảo vệ người tiêu dùng tài chính” (với 5 nguyên tắc, tiêu chuẩn ứng xử bảo vệ người tiêu dùng tài chính)...

Nhiều tổ chức quốc tế đã ban hành hướng

dẫn về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính, bao gồm cả các nguyên tắc cấp cao cũng như các thông lệ quốc tế tốt. Trong đó, Nguyên tắc bảo vệ người tiêu dùng tài chính của G20/OECD năm 2011 và Thông lệ tốt Bảo vệ người tiêu dùng tài chính của Ngân hàng Thế giới (năm 2011 và 2017) đã trở thành chuẩn mực, kim chỉ nam cho nhiều giải pháp bảo vệ người tiêu dùng tài chính ở nhiều quốc gia trên thế giới. Như vậy, trên thế giới, “chưa có khung bảo vệ người tiêu dùng tài chính chung hay những quy định bắt buộc cho tất cả các quốc gia”¹.

Quy định bảo vệ người tiêu dùng tài chính trên thế giới có thể khái quát với 3 cách tiếp cận: (1) Các quy định về bảo vệ người tiêu dùng nằm trong quy định cho các giao dịch trong ngành tài chính (như *Luật Ngân hàng*); (2) Các quy định về bảo vệ người tiêu dùng nằm trong luật bảo vệ người tiêu dùng nói chung nhưng có những tham chiếu riêng cho người tiêu dùng trong lĩnh vực tài chính; (3) Có luật và quy định riêng, chuyên biệt dành cho bảo vệ người tiêu dùng trong lĩnh vực tài chính. Trong đó, phổ biến nhất là các quy định bảo vệ người tiêu dùng tài chính nằm trong các quy định/luật chung về tài chính và ngân hàng.

b. Cơ quan quản lý, chuyên trách xử lý

Năm 2010, Hoa Kỳ đã thành lập Cục Bảo vệ tài chính cho người tiêu dùng với trách nhiệm duy nhất là bảo vệ người tiêu dùng tài chính và bảo đảm sự công bằng trong thị trường tài chính. Năm 2012, Cơ quan giám sát thực thi tài chính tại Anh được thành lập với trách nhiệm giám sát hành vi thị trường và bảo vệ người tiêu dùng. Tại Canada, vào năm 2018, cơ quan Người tiêu dùng tài chính Canada (FCAC) đã thành lập Ủy ban Cố vấn bảo vệ người tiêu dùng (CPAC) để góp phần nâng cao năng lực xác định và phản hồi các vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính, trong đó có lĩnh vực ngân hàng. Cơ quan Dịch vụ Tài chính (FSA) của Nhật Bản chịu trách nhiệm ban hành các quy định bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng, quản lý, giám

sát và kiểm tra trong các lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm. Ủy ban Giám sát tài chính Hàn Quốc thực hiện trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng khỏi các hành vi sai trái của các tổ chức tín dụng và tạo bình đẳng cho người tiêu dùng khi tham gia các dịch vụ ngân hàng. Năm 2011, cơ quan thanh tra tài chính tại Đài Loan (Trung Quốc) được thành lập với trách nhiệm xử lý các tranh chấp, khiếu nại tài chính và triển khai các chương trình giáo dục tài chính, nâng cao nhận thức về tài chính của người dân. Indonesia đã thành lập cơ quan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Năm 2013, tại Malaysia, cơ quan các dịch vụ tài chính (Financial Services Agency) được thành lập... Như vậy, tại các nước phát triển đã có cơ quan chuyên trách tiếp nhận và xử lý khiếu nại các vấn đề liên quan đến bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính, ngân hàng có thể hoạt động độc lập.

Theo kết quả khảo sát tại 124 quốc gia của WB², các cơ quan chuyên trách bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính, ngân hàng trên thế giới được xây dựng theo 5 mô hình chính, gồm:

Một là, cơ quan quản lý tài chính tích hợp duy nhất (Integrated Single Financial Sector Authority Model). Trách nhiệm giám sát bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính thuộc một cơ quan quản lý tài chính duy nhất. Cơ quan này sẽ chịu trách nhiệm về các khía cạnh giám sát đối với tất cả các nhà cung cấp dịch vụ tài chính (cả giám sát thận trọng và bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính) trên thị trường. Đây là loại hình được áp dụng tương đối phổ biến, với tỷ lệ 30% trong tổng 124 quốc gia được khảo sát.

Hai là, cơ quan quản lý tài chính tích hợp (Integrated Sectoral Financial Sector Authority Model). Trách nhiệm giám sát bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính sẽ được giao cho nhiều cơ quan quản lý, trong đó mỗi cơ quan chịu trách nhiệm về mọi mặt giám sát (cả về giám sát thận trọng và bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính) đối với nhà cung cấp dịch vụ tài chính hoạt động trong lĩnh vực

tài chính cụ thể thuộc quyền hạn (ví dụ: ngân hàng, chứng khoán...). Đây là mô hình phổ biến nhất (45% quốc gia trong khảo sát).

Ba là, cơ quan bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính chuyên biệt (Dedicated Financial Consumer Protection Authority Model). Trách nhiệm giám sát bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính thuộc một cơ quan duy nhất với nhiệm vụ chủ yếu là bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính hoặc nhiệm vụ rộng hơn như giám sát tuân thủ thị trường. Đây là mô hình ít phổ biến nhất (3%) và mô hình này chỉ xuất hiện ở các quốc gia có thu nhập cao.

Bốn là, mô hình phối hợp giữa cơ quan bảo vệ người tiêu dùng và cơ quan quản lý tài chính (Shared Financial Sector and General Consumer Protection Authority Model): Một hoặc nhiều cơ quan quản lý tài chính và một hoặc nhiều cơ quan bảo vệ người tiêu dùng cùng chia sẻ trách nhiệm giám sát, bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính. Mô hình này có mức độ phổ biến là 9% trong khảo sát của WB.

Năm là, cơ quan bảo vệ người tiêu dùng nói chung (General Consumer Protection Authority Model). Một hoặc nhiều cơ quan chịu trách nhiệm giám sát bảo vệ người tiêu dùng nói chung trong phạm vi quyền hạn đã quy định, bao gồm cả hoạt động phi tài chính. Mô hình có mức độ phổ biến tương đương 8% trong khảo sát của WB.

Ngoài ra, báo cáo cũng cho thấy, 21% các quốc gia có thu nhập cao và thu nhập trung bình cao có một hoặc nhiều luật riêng về bảo vệ người tiêu dùng tài chính và 76% các quốc gia đưa các quy định về bảo vệ người tiêu dùng tài chính vào trong một hoặc nhiều luật ngành tài chính.

c. Giáo dục tài chính

Tại Hàn Quốc, nội dung phổ biến kiến thức tài chính đã được đưa vào luật. Điều này, tạo nên tảng pháp lý vững chắc, bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan tham gia giáo dục tài chính cho người tiêu dùng. Theo đó, người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng được tham gia các khóa đào tạo và nhận các dịch

vụ tư vấn, cung cấp thông tin khác, nhằm hiểu biết hơn về các sản phẩm tài chính cũng như các yếu tố cơ hội hay rủi ro kèm theo. Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia (FSC) chịu trách nhiệm xây dựng và phê duyệt “Kế hoạch triển khai Đào tạo tài chính”, đưa ra định hướng triển khai chương trình phổ biến kiến thức tài chính cho người tiêu dùng. Đồng thời, FSC cũng ban hành các hướng dẫn và bộ tài liệu chuẩn nhằm triển khai một cách đồng bộ, hiệu quả.

Tại Indonesia, Cơ quan Quản lý dịch vụ tài chính (OJK) đã ban hành Thông tư PUJK. SEOJK số 1/SEOJK.7/2014 liên quan đến kế hoạch thực hiện giáo dục để nâng cao hiểu biết tài chính cho người tiêu dùng và xã hội, quy định mọi tổ chức dịch vụ tài chính phải đưa kế hoạch giáo dục vào kế hoạch kinh doanh hàng năm và bắt buộc họ phải báo cáo việc thực hiện cho OJK. Theo Ủy viên OJK phụ trách Giáo dục và Bảo vệ người tiêu dùng, việc sắp xếp một kế hoạch giáo dục cần tham khảo Chiến lược về hiểu biết tài chính quốc gia do Tổng thống Indonesia công bố vào tháng 11/2013.

Tại Malaysia, các chương trình, như: Pengurusan Wang Ringgit Anda hoặc Chương trình Quản lý tiền của bạn thuộc AKPK nhằm giáo dục người tiêu dùng về các chủ đề tài chính thực tế, như: quản lý dòng tiền, mua nhà hoặc xe và quản lý các khoản nợ. Đây là một chương trình miễn phí, tổ chức quanh năm và thực hiện bằng tất cả các ngôn ngữ chính được sử dụng tại Malaysia.

3. Hàm ý chính sách cho Việt Nam

Tại Việt Nam, bảo vệ người tiêu dùng chủ yếu dựa trên căn cứ pháp lý là *Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng* năm 2010 nhưng chưa có quy định riêng về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng. Trong khi đó, các luật theo các lĩnh vực tài chính, như: *Luật Các tổ chức tín dụng* năm 2010, *Luật Chứng khoán* năm 2019, *Luật Kinh doanh bảo hiểm* năm 2022 có quy định về việc bảo vệ quyền lợi của khách hàng nhưng chưa đầy đủ và thiếu những hướng dẫn cụ thể. Bên cạnh đó,

Việt Nam cũng chưa có các tổ chức chuyên trách quản lý tập trung đối với việc bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng. Ngày 20/6/2023, Quốc hội đã thông qua *Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng* năm 2023, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2024. Theo nội dung của *Luật*, một số quy định đã được sửa đổi, bổ sung; trong đó có nhiều điều khoản, quy định mới liên quan đến hoạt động ngân hàng.

Hiện nay, trong lĩnh vực ngân hàng, khách hàng khiếu nại ngày càng gia tăng với các nội dung rất đa dạng, như: về các khoản vay thực hiện thông qua các dịch vụ chăm sóc sức khỏe, chăm sóc thẩm mỹ, bảo hiểm; khiếu nại về tỷ lệ bị phạt khi chậm trả... Nguyên nhân chủ yếu là do người tiêu dùng thiếu thông tin; khi ký hợp đồng vay ngân hàng với lãi suất cao do khách hàng không để ý; những người yếu thế rất khó khăn trong việc đọc và hiểu hợp đồng. Phía cung cấp dịch vụ cũng chưa minh bạch thông tin liên quan đến khoản vay. Có nhiều vụ việc khách hàng bị chiếm dụng, chiếm đoạt tài sản bởi chính nhân viên ngân hàng. Người vay thường phải thế chấp tài sản cao hơn nhiều giá trị khoản vay thực tế. Vẫn xảy ra tình trạng ép buộc chọn lựa nhà cung cấp, dẫn đến người lao động có thể có nhiều tài khoản treo không sử dụng. Mức độ giám sát của Ngân hàng nhà nước đối với các ngân hàng tại Việt Nam cũng chưa thật sự chặt chẽ.

Nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia, tổ chức trên thế giới và rút ra hàm ý chính sách cho Việt Nam trong bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng ở Việt Nam hiện nay là rất cần thiết. Cụ thể:

Thứ nhất, đẩy mạnh công tác phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính nói chung nhằm nâng cao hiểu biết để tự bảo vệ bản thân, đưa ra các quyết định sáng suốt về sản phẩm, dịch vụ tài chính, có ý thức tôn trọng pháp luật và bảo đảm hiệu quả thực thi pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính.

Thứ hai, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý về bảo vệ người tiêu dùng dịch

vụ ngân hàng. Nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung 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, ngân hàng. Lồng ghép các nội dung quy định về bảo vệ người tiêu dùng tài chính, ngân hàng trong từng luật, văn bản dưới luật chuyên ngành tài chính, ngân hàng.

Thứ ba, thành lập bộ máy thực thi và giám sát hiệu quả việc bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng. Cần thành lập các cơ quan chuyên trách thực hiện bảo vệ người tiêu dùng tài chính, 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. Đồng thời, thành lập Hiệp hội bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính, ngân hàng với các chức năng, như: hướng dẫn, giúp đỡ, tư vấn người tiêu dùng khi có yêu cầu; đại diện người tiêu dùng khởi kiện; thông tin, cảnh báo cho người tiêu dùng rủi ro của các dịch vụ tài chính mới; kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng...

Thứ tư, các ngân hàng cần xây dựng quy định nội bộ về việc công khai minh bạch thông tin với khách hàng. Tất cả các tài liệu quảng cáo sản phẩm dịch vụ của ngân hàng phải chính xác, trung thực, dễ hiểu, không gây hiểu lầm, việc cung cấp thông tin giúp người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng đánh giá được những lợi ích và rủi ro đi kèm khi ký kết hợp đồng.

Thứ năm, các cơ quan nhà nước cần phối hợp xây dựng môi trường kinh doanh có kiểm soát và có cạnh tranh. Xây dựng một khuôn khổ pháp lý quản lý dựa trên nguyên tắc các bên cùng phát triển và cùng có lợi giữa các đối tượng cung cấp và sử dụng dịch vụ tài chính. Bản thân việc vận hành một môi trường cạnh tranh sẽ là điều kiện để các doanh nghiệp có ý thức hơn trong việc hoàn thiện chính sách kinh doanh, chính sách chăm sóc khách hàng... Từ đó, hướng tới việc cung cấp dịch vụ tốt hơn, toàn diện hơn.

Thứ sáu, tăng cường hợp tác quốc tế về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng dịch vụ tài chính, ngân hàng. Sự phối hợp giữa các cơ quan quốc gia không chỉ mang lại ý nghĩa khắc phục thiệt hại mà còn có tác dụng chia sẻ thông tin và kinh nghiệm. Với khả năng kết nối thông tin toàn cầu như hiện nay, khi xảy ra các tranh chấp cần có một cơ chế xem xét và giải quyết thống nhất giữa các quốc gia nhằm bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng một cách nhanh chóng và thuận tiện nhất.

4. Kết luận

Bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng là vấn đề rất quan trọng trong hoạt động ngân hàng, nhất là trong bối cảnh phát triển ngân hàng số như hiện nay. Tại một số quốc gia trên thế giới, vấn đề này được đặc biệt coi trọng, từ việc hình thành và hoàn thiện khung pháp lý đến thành lập các cơ quan quản lý, cơ quan chuyên trách xử lý những vi phạm đến quyền lợi của người tiêu dùng và vấn đề giáo dục tài chính toàn diện, an toàn cho người tiêu dùng. Những kinh nghiệm trên thế giới về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ ngân hàng là bài học hữu ích cho Việt Nam trong việc phát triển lành mạnh, minh bạch lĩnh vực tài chính □

Chú thích:

1. Bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam: Thực trạng và giải pháp. <https://thitruongtaichinhhtiente.vn>, ngày 05/11/2020.

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

Tài liệu tham khảo:

1. Trần Thùy Dương (2024). *Kinh nghiệm bảo vệ người tố cáo ở một số nước và những gợi mở cho Việt Nam*. Tạp chí Quản lý nhà nước, số 339, tháng 4/2024.

2. Đạo luật Dodd-Frank năm 2010 (Hoa Kỳ); Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2020 (Trung Quốc); Luật Bảo vệ người tiêu dùng trong lĩnh vực tài chính năm 2021 (Hàn Quốc).

3. Quốc hội (2010, 2023). Luật Bảo vệ người tiêu dùng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2023).