

KHUNG PHÁP LÝ VỀ BẢO VỆ NGƯỜI TIÊU DÙNG TÀI CHÍNH TẠI VIỆT NAM - THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

TS. Bùi Hữu Toàn *

■ Ngày nhận bài: 10/12/2022

■ Ngày biên tập: 22/12/2022

■ Ngày duyệt đăng: 11/01/2023

Tóm tắt: Bảo vệ người tiêu dùng tài chính được coi là một trong những cấu phần quan trọng để thúc đẩy tài chính toàn diện, qua đó phát triển hệ thống tài chính. Ở Việt Nam, cùng với sự phát triển của lĩnh vực dịch vụ tài chính, bảo vệ người tiêu dùng tài chính ngày càng được quan tâm, nhưng vẫn chưa nhận được nhiều sự chú ý, đặc biệt là liên quan đến việc hoàn thiện khung pháp lý. Bài nghiên cứu nhằm đánh giá khung pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ người tiêu dùng tài chính dựa trên tổng quan nghiên cứu cũng như các văn bản pháp luật hiện hành. Trên cơ sở đó, bài nghiên cứu đề xuất các khuyến nghị chính sách nhằm hoàn thiện khung pháp lý về bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam.

Từ khóa: Dịch vụ tài chính, bảo vệ người tiêu dùng tài chính, khung pháp lý, Việt Nam.

THE LEGAL FRAMEWORK ON FINANCIAL CUSTOMER PROTECTION IN VIETNAM - CURRENT STATUS AND POLICY RECOMMENDATIONS

Abstract: Consumer protection has long been viewed as a necessary component of promoting financial inclusion, thereby expanding the global financial system. In Vietnam, along with the development of the financial service sector, consumer protection is becoming an increasingly critical concern. However, it has received little attention thus far, particularly in the establishment of the legal framework. This study examines Vietnam's regulatory framework in terms of financial service consumer protection by evaluating existing literature and examining the current status of laws on the subject. The paper then offers policy recommendations in order to complete and improve regulations on financial consumer protection in Vietnam.

Keywords: Financial services, financial consumer protection, legal framework, Vietnam.

1. Đặt vấn đề

Bảo vệ người tiêu dùng tài chính đề cập đến khuôn khổ luật pháp, các quy định và cách tiếp cận khác được thiết kế để đảm bảo đối xử công bằng và có trách nhiệm đối với người tiêu dùng tài chính trong việc mua và sử dụng các sản phẩm tài chính và các giao dịch

của chúng với các nhà cung cấp dịch vụ tài chính (Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế - OECD, 2020). Theo Ngân hàng Thế giới - WB (2015), một khung pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiệu quả là cơ sở để tăng cường cả việc tiếp cận và sử dụng dịch vụ tài chính, nâng cao chất lượng dịch vụ tài chính và hỗ trợ hơn

nữa sự phát triển của hệ thống tài chính đối với nền kinh tế quốc gia. Hiện nay, trên thế giới, việc thiết lập khung bảo vệ người tiêu dùng tài chính không có quy định bắt buộc chung nào cho tất cả các quốc gia (Hoàng Thị Thu Hiền và Nguyễn Thị Vân, 2020). Một số tổ chức quốc tế lớn đã đưa ra những thông lệ, nguyên tắc trong

* Chủ tịch Hội đồng Học viện Ngân hàng

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 của quốc gia mình. Cụ thể như trong Hội nghị Thượng đỉnh G20 (2011), những chính sách bảo vệ người tiêu dùng tài chính được đưa vào khung pháp lý và khung giám sát. OECD (2012a) đã ban hành các Nguyên tắc cấp cao về bảo vệ người tiêu dùng tài chính, phương pháp tiếp cận chính sách bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong kỷ nguyên kỹ thuật số: Bảo vệ tài sản, dữ liệu và quyền riêng tư của người tiêu dùng (2020). Năm 2017, WB đã ban hành Các thông lệ tốt về bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Tại các quốc gia phát triển, những vấn đề về bảo vệ người tiêu dùng tài chính được hình thành và phát triển từ sớm và ngày càng được chú trọng hơn.

Tại các quốc gia đang phát triển và các nước thị trường mới nổi hiện nay, một trong những ưu tiên hàng đầu là phát triển tài chính toàn diện và vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính được xem là một giải pháp quan trọng. Tuy nhiên, ở các quốc gia đang phát triển như Việt Nam, vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính còn khá mới mẻ và còn nhiều mặt hạn chế. Trong bối cảnh thị trường tài chính liên tục phát triển dựa trên nền tảng ưu việt của công nghệ thông tin, các sản phẩm tài chính trở nên vô cùng đa dạng, giao dịch tài chính cũng ngày càng phức tạp, thì vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính càng cấp thiết. Bảo vệ người tiêu dùng tài chính là điều cần thiết không chỉ cho bản thân người tiêu dùng mà còn cho sự phát triển bền vững của thị trường tài chính. Người tiêu dùng là một nhân tố vô cùng quan

trọng của thị trường nhưng lại ở vị trí bất lợi hơn trong việc tiếp cận thông tin và sử dụng các sản phẩm, dịch vụ tài chính khi chúng ngày càng trở nên phức tạp. Vì vậy, họ có thể đối mặt với những rủi ro, thậm chí thiệt hại trong mối quan hệ với tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính nếu không được bảo vệ tốt. Điều này có thể làm giảm mức độ tham gia vào thị trường tài chính của người tiêu dùng và kìm hãm sự phát triển của thị trường. Do đó, việc bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng tài chính là một trụ cột quan trọng trong quá trình ổn định và phát triển tài chính toàn diện.

Trong bối cảnh kể trên, bài viết tập trung trình bày khung pháp lý và thực trạng về bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam hiện nay, nhằm khái quát vấn đề này trên phạm vi thị trường tài chính Việt Nam cũng như đóng góp vào quá trình xây dựng và phát triển pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam.

2. Tổng quan nghiên cứu về khung pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính

2.1. Bảo vệ người tiêu dùng tài chính

Bảo vệ người tiêu dùng trở thành một yêu cầu cấp thiết xuất phát từ sự mất cân bằng quyền lực, thông tin và nguồn lực giữa người tiêu dùng tài chính và nhà cung cấp dịch vụ tài chính, điều khiến người tiêu dùng rơi vào thế bất lợi. Bảo vệ người tiêu dùng nhằm mục tiêu giải quyết “thất bại” của thị trường này, thể hiện thông qua thông tin bất cân xứng (Akerlof, 1978). Đồng thời, các dịch vụ tài chính kỹ thuật số cũng mang lại những rủi ro mới

cho người tiêu dùng tài chính, ở cả các thị trường kinh tế phát triển và mới nổi. Việc lạm dụng các loại sản phẩm mới lạ cho người tiêu dùng ít hiểu biết cũng có thể dẫn đến các kiểu gian lận mới, lợi dụng sự không chắc chắn của người tiêu dùng trong môi trường số. Do đó, nếu người tiêu dùng tài chính không được trang bị đầy đủ kiến thức và kinh nghiệm về các loại sản phẩm tài chính, họ sẽ có khả năng bị lừa gạt rất cao. OECD (2018) chỉ ra một số vấn đề nghiêm trọng gắn với bảo vệ người tiêu dùng, bao gồm: Mất an toàn, quyền riêng tư và bí mật dữ liệu; sử dụng hồ sơ số không phù hợp hoặc quá mức để xác định khách hàng tiềm năng và loại trừ nhóm khách hàng không mong muốn; tiếp cận nhanh chóng tín dụng ngắn hạn với chi phí đắt đỏ hoặc các sản phẩm đầu cơ và một số hoạt động khác nhằm thúc đẩy hành vi sai lệch. Bảo vệ người tiêu dùng nhấn mạnh trách nhiệm của các tổ chức tài chính. Khi không có cơ chế pháp lý khả thi, người tiêu dùng nói chung sẽ từ bỏ nỗ lực của họ để đạt được giải pháp thỏa đáng cho các yêu cầu hợp pháp của họ. Ngoài ra, nhu cầu bảo vệ người tiêu dùng tài chính cũng trở nên quan trọng khi thị trường tài chính trở nên phức tạp, bởi sự gia tăng quyền tự chủ của người tiêu dùng trong các thị trường phức tạp có thể gây ra nhiều hệ quả tiêu cực khi người tiêu dùng có xu hướng tiêu dùng phổ biến nhưng thiếu khả năng nhận thức để đưa ra các quyết định tài chính đúng đắn (Campbell và cộng sự, 2011). Nếu không có các quy định về bảo vệ người tiêu dùng tài chính, đặc điểm hành vi của người tiêu dùng cùng với sự phức



tạp của các sản phẩm tài chính sẽ khiến người tiêu dùng gặp nhiều khó khăn trong việc giao dịch, đặc biệt là đối với những đối tượng trong nhóm người nghèo và thu nhập thấp. Do đó, quy định về bảo vệ người tiêu dùng là hợp lý vì nó có thể góp phần tạo ra sự công bằng khi quyền thương lượng trên thị trường là bất bình đẳng giữa các đối tượng khác nhau (Cartwright, 2001).

Đến nay, có nhiều cách định nghĩa khác nhau về “bảo vệ người tiêu dùng tài chính”. Ví dụ, theo Hội nghị Liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD) (2016), bảo vệ người tiêu dùng tài chính được hiểu là hành động (nhóm hành động) nhằm tránh cho người tiêu dùng khỏi các giao dịch phi đạo đức, không công bằng, các sản phẩm thiếu an toàn hoặc lợi ích bị xâm phạm. Tổ chức Tài chính quốc tế (IFC) (2015) cho rằng, bảo vệ người tiêu dùng tài chính là bất kỳ hoạt động, hành động hoặc bộ quy tắc nào tìm cách giảm thiểu các rủi ro và tác hại cho người tiêu dùng liên quan đến việc sử dụng bất kỳ sản phẩm hoặc dịch vụ tài chính nào. Tuy nhiên, định nghĩa của WB (2017a) đến nay vẫn được xem là toàn diện nhất, theo đó, bảo vệ người tiêu dùng tài chính là sự đảm bảo người tiêu dùng tài chính có thể tiếp cận thông tin cho phép họ đưa ra quyết định sáng suốt để tránh các hành vi bất công bằng và lừa đảo, có quyền tiếp cận tới các cơ chế hỗ trợ để giải quyết tranh chấp khi giao dịch gặp trục trặc và bảo đảm quyền riêng tư đối với các thông tin cá nhân của họ. Theo cách hiểu này, bảo vệ người tiêu dùng tài chính đòi hỏi phải giải quyết 04 khía cạnh chính:

(i) Giảm thiểu bất cân xứng thông tin; (ii) Tránh gian lận tài chính; (iii) Cơ chế hỗ trợ nhanh chóng với chi phí phải chăng; (iv) Bảo vệ quyền riêng tư cá nhân. Để bảo vệ người tiêu dùng tài chính, dịch vụ tài chính cung cấp tới người dùng cần hội tụ đủ 04 yếu tố sau: (i) Tính minh bạch: Bằng cách cung cấp thông tin đầy đủ, rõ ràng và có thể so sánh được về giá cả, điều khoản, điều kiện, rủi ro vốn có của sản phẩm và dịch vụ tài chính; (ii) Lựa chọn: Bằng cách tuân thủ các thông lệ công bằng, không ép buộc, hợp lý trong việc kinh doanh, quảng cáo sản phẩm, dịch vụ tài chính và thu tiền thanh toán; (iii) Giải quyết: Bằng cách cung cấp các cơ chế nhanh chóng và không tốn kém để giải quyết khiếu nại, tranh chấp; (iv) Quyền riêng tư: Bằng cách đảm bảo kiểm soát việc thu thập và truy cập tới thông tin tài chính cá nhân.

2.2. Tổng quan nghiên cứu về khung pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính

Kể từ sau khủng hoảng tài chính năm 2008 - 2009, nhiều nước đã tập trung vào việc tăng cường khung pháp lý để bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Nhìn chung, có hai cách tiếp cận để giải quyết các vấn đề cụ thể liên quan đến sử dụng các sản phẩm, dịch vụ tài chính: (i) Đưa các quy định cụ thể về các sản phẩm, dịch vụ tài chính vào Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nói chung; (ii) Ban hành một đạo luật riêng để giải quyết vấn đề bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính. WB đã khảo sát đối với 109 nền kinh tế trong giai đoạn 2010 - 2013 về xu hướng xây dựng và hoàn thiện khung 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, chông chéo hoặc xung đột giữa các quy định ra sao. Kết quả cho thấy, xu thế chủ yếu là các nền kinh tế sử dụng quy định ban hành theo các luật về tài chính để xây dựng khung pháp lý bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính. Cụ thể, nếu như năm 2010, có 96 nước (chiếm 88% mẫu) áp dụng quy định ban hành theo các luật về tài chính để xây dựng khung pháp lý bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính, thì con số này đã tăng lên 103 vào năm 2013 (chiếm 94% mẫu) (WB, 2013).

Điều tra quy mô toàn cầu liên quan tới bảo vệ và nâng cao hiểu biết tài chính cho người tiêu dùng tài chính của WB cho thấy, có 03 cách tiếp cận phổ biến với các quy định bảo vệ người tiêu dùng tài chính, dẫn tới luật bảo vệ người tiêu dùng cũng được chia thành 03 loại: (i) Luật bảo vệ người tiêu dùng nói chung; (ii) Luật bảo vệ người tiêu dùng tài chính; (iii) Các quy định trong khung bảo vệ người tiêu dùng trong lĩnh vực tài chính. Kết quả khảo sát năm 2013 với 114 nền kinh tế cho thấy, có 33% các nước đã có tất cả 03 loại luật nêu trên, 50% đã có pháp luật bảo vệ người tiêu dùng chung hoặc riêng (trong từng lĩnh vực) và các quy định trong khung pháp lý về bảo vệ người tiêu dùng tài chính.

Đến năm 2017, WB khảo sát 124 quốc gia về khung pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính, kết quả vẫn không có nhiều thay đổi về tiếp cận phổ biến với các quy định bảo vệ người tiêu dùng tài chính so với năm 2013 (WB,

2017b). Một kết luận nổi bật có thể rút ra từ cuộc khảo sát là các quốc gia có thị trường tài chính phát triển, mức thu nhập cao và trung bình cao có xu hướng đáp ứng được các yêu cầu về khuôn khổ pháp lý riêng cho người tiêu dùng tài chính. Tại các nước thu nhập trung bình và thu nhập thấp thường hiện diện các quy định về bảo vệ người tiêu dùng nói chung và tham chiếu cho người tiêu dùng trong lĩnh vực tài chính. Có khá ít quốc gia không có cả luật về bảo vệ người tiêu dùng nói chung và thường là các quốc gia có thu nhập thấp. Cụ thể, có 26 quốc gia có những luật riêng biệt, độc lập về bảo vệ người tiêu dùng tài chính; 42 quốc gia có luật bảo vệ người tiêu dùng chung, trong đó có những tham chiếu rõ ràng cho người tiêu dùng trong lĩnh vực tài chính và có 94 nền kinh tế đã có các quy định bảo vệ người tiêu dùng tài chính nằm trong các quy định hoặc luật chung về tài chính và ngân hàng.

Dựa trên các tài liệu học thuật và quy định của OECD và WB, có thể rút ra 05 đặc trưng chính của một khung pháp lý toàn diện về bảo vệ người tiêu dùng tài chính như sau:

(1) Trao quyền và giám sát lập pháp

Cần có khuôn khổ pháp lý và quy định để thiết lập môi trường bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Điều này sẽ đòi hỏi các luật và quy định cụ thể liên quan đến bảo vệ người tiêu dùng áp dụng cho các tổ chức cung cấp các dịch vụ tài chính khác nhau. WB (2017a) xác định các biện pháp pháp lý để bảo vệ người tiêu dùng là mục đầu tiên trong các thông lệ tốt của mình; OECD và G20 (2011) yêu

cầu đây phải là một phần không thể thiếu trong khuôn khổ pháp lý, quy định và giám sát của một quốc gia.

Một khía cạnh khác của khung pháp lý và quy định là trao quyền lập pháp để thành lập các cơ quan chính phủ nhằm đảm bảo rằng lợi ích của người tiêu dùng được bảo vệ. Theo đó, OECD và G20 (2011) nhấn mạnh sự cần thiết của một cơ quan giám sát để đảm bảo các nhiệm vụ pháp lý và quy định được thực hiện. WB (2017a) xác định việc thành lập các cơ quan giám sát cụ thể để bảo vệ người tiêu dùng là một thành phần chính của thông lệ tốt. Điều này đòi hỏi phải thiết lập các tổ chức thực thi việc bảo vệ người tiêu dùng, có một cơ quan giám sát, quản lý chịu trách nhiệm đảm bảo rằng các luật và quy định được áp dụng và yêu cầu các tổ chức khắc phục mọi vi phạm. Như vậy, hai yếu tố chính của khía cạnh này là sự công nhận của pháp luật và sự tồn tại của các cơ quan giám sát để bảo vệ người tiêu dùng tài chính.

(2) Tiết lộ và bảo vệ thông tin

Một thành phần quan trọng của các tiêu chuẩn quốc tế là yêu cầu công bố thông tin và minh bạch để giảm sự bất cân xứng thông tin và hỗ trợ người tiêu dùng đưa ra các quyết định tài chính sáng suốt. OECD và G20 (2011) nhấn mạnh về sự công khai và minh bạch, đồng thời yêu cầu một mặt cung cấp thông tin phù hợp và chính xác cho người tiêu dùng, mặt khác là bảo vệ dữ liệu và quyền riêng tư của người tiêu dùng. Tương tự, WB (2017a) đề cập về các vấn đề liên quan đến thông tin rõ ràng, khách quan về sản phẩm và nghiêm cấm cung

cấp bất kỳ thông tin sai lệch nào. Hơn nữa, các tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính được yêu cầu xác định chắc chắn hiểu biết thực tế của khách hàng về sản phẩm và rủi ro liên quan. Thông tin và minh bạch trong lĩnh vực tài chính bao gồm thông tin được phổ biến đến người tiêu dùng và thông tin thu được từ người tiêu dùng.

(3) Đối xử công bằng với người tiêu dùng tài chính

Để theo đuổi các mục tiêu thương mại, tổ chức tài chính cần hành động trung thực và công bằng khi thu hút người tiêu dùng để đảm bảo rằng các hành vi gian lận không được sử dụng trong quá trình kinh doanh. Ngoài việc đảm bảo rằng người tiêu dùng tài chính được đối xử công bằng, cần có quy định nghiêm cấm về các hành vi gian lận vì tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính có xu hướng lạm dụng các kẽ hở trong chế độ quản lý (Mayer và cộng sự, 2014). Cả OECD và G20 (2011), WB (2017a) đều có hướng dẫn nhấn mạnh việc đối xử bình đẳng và công bằng với người tiêu dùng và bảo vệ tài sản của người tiêu dùng chống lại gian lận và lạm dụng. Nguyên tắc 7 của OECD và G20 (2011), có tên Bảo vệ tài sản của người tiêu dùng chống lại gian lận và lạm dụng khẳng định rằng phải có thông tin liên quan, cơ chế kiểm soát để bảo vệ tài sản của người tiêu dùng chống lại gian lận và sử dụng sai mục đích. Tương tự, WB (2017a) có những chỉ dẫn rõ ràng về đối xử công bằng với người tiêu dùng như cấm các hành vi bán hàng gian lận (Mục 10), thông báo cho khách hàng về bất kỳ thay đổi nào trong phí và lệ phí (Mục 16)

và cấm các tổ chức tài chính sử dụng các thủ đoạn thu hồi và đòi nợ lạm dụng (Khoản 19).

(4) Giải quyết khiếu nại

Cần có cơ chế hữu hiệu và hiệu quả để giải quyết các khiếu nại và tranh chấp giữa người tiêu dùng và tổ chức cung cấp dịch vụ. Mặc dù người tiêu dùng có quyền ra tòa trong trường hợp vi phạm pháp luật, nhưng việc tham gia vào các vụ kiện tụng với các tập đoàn lớn không phải là một lựa chọn khả thi cho người tiêu dùng vì thường rất phiền phức, tốn kém và gánh nặng rất lớn, không tương xứng (Harvey & Parry, 1992). Vì người tiêu dùng ngần ngại tìm kiếm công lý nếu việc giải quyết phức tạp và tốn kém, nên các cách khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải hợp lý, thuận tiện và hiệu quả (Rutledge, 2010). Có hai cách để giải quyết tranh chấp hiệu quả liên quan đến các khiếu nại của người tiêu dùng tài chính: (i) Nội bộ ở cấp tổ chức; và (ii) Giải quyết từ một cơ quan độc lập bên ngoài (Cartwright, 2004). Cả OECD và G20 (2011) và WB (2017a) đều yêu cầu phải có một cơ chế giải quyết tranh chấp hợp lý và hiệu quả. WB (2017a) yêu cầu tổ chức tài chính phải có quy trình rõ ràng để xử lý các khiếu nại của khách hàng và cung cấp khả năng tiếp cận các cơ chế giải quyết tranh chấp công cộng hiệu quả.

(5) Hiểu biết tài chính

OECD (2012b) định nghĩa “hiểu biết tài chính” (financial literacy) là tổng hợp nhận thức, kiến thức, kỹ năng, thái độ và hành vi tài chính cần thiết để có thể đưa ra các quyết định an toàn và cuối cùng đạt được lợi ích về tài chính. Người tiêu dùng có sự

hiểu biết nhất định về tài chính là một điều cực kỳ quan trọng. Bởi lẽ ngay cả khi thông tin được các nhà dịch vụ tài chính cung cấp nhưng người tiêu dùng không thể hiểu và tận dụng những thông tin đó thì nó cũng sẽ trở nên vô giá trị. Các tài liệu về tài chính hành vi cho thấy rằng người tiêu dùng có thể thiếu hiểu biết, không quan tâm hoặc không có khả năng sử dụng thông tin có sẵn cho họ (Micklitz và cộng sự, 2010). Do đó, người tiêu dùng cần phải có đầy đủ kiến thức và nhận thức về tài chính được thực hiện thông qua các kênh thuận tiện theo cách đơn giản và dễ hiểu. Điều này giúp cho người tiêu dùng có thể hiểu và sử dụng thông tin được cung cấp để đạt được kết quả tài chính tốt nhất (Huston, 2010). OECD và G20 (2011) yêu cầu cung cấp thông tin và giáo dục tài chính trên diện rộng cho người tiêu dùng. Tương tự, WB (2017a) xác định các thông lệ tốt dưới tiêu đề hiểu biết về tài chính và trao quyền cho người tiêu dùng, bao gồm việc phát triển các chương trình cung cấp giáo dục tài chính và nâng cao trình độ hiểu biết của người dân. Các nguyên tắc này khuyến nghị, cần làm cho người tiêu dùng dễ dàng tiếp cận kiến thức về tài chính thông qua các kênh thuận tiện và được trình bày dưới dạng đơn giản để người tiêu dùng hiểu được.

3. Khung pháp lý về bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam

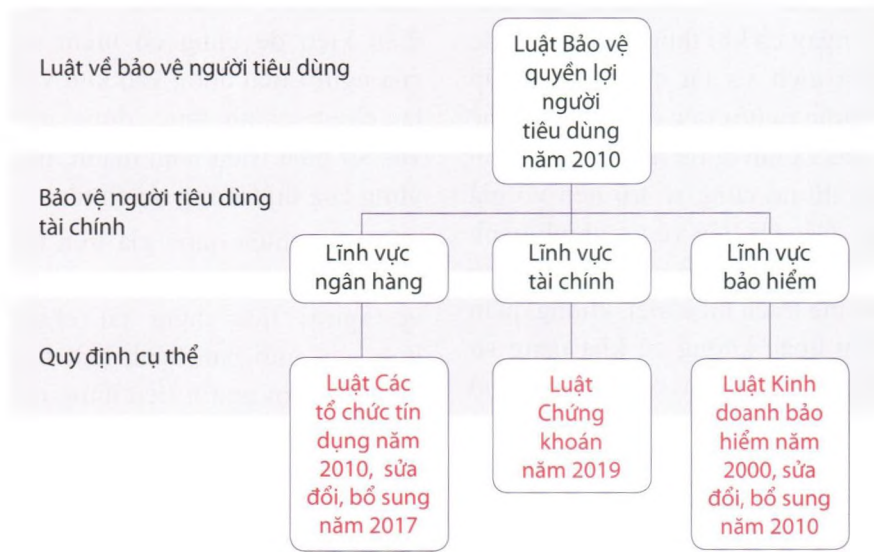
Bảo vệ người tiêu dùng tài chính là yếu tố quan trọng đảm bảo an toàn và ổn định thị trường tài chính, góp phần hoàn thành mục tiêu tài chính toàn diện của

Chính phủ. Khung bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiệu quả tạo điều kiện để 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.

So với nhiều quốc gia trên thế giới chưa có khung pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính hoặc chỉ mới ban hành luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nói chung, Việt Nam đã ban hành Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, đồng thời có quy định chi tiết về bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong các luật chuyên ngành tài chính. Cụ thể, Luật và quy định về bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam bao gồm khung pháp lý bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ trong lĩnh vực ngân hàng (Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2017), chứng khoán (Luật Chứng khoán năm 2019) và bảo hiểm (Luật Kinh doanh bảo hiểm năm 2000, sửa đổi, bổ sung năm 2010). Đây là cách tiếp cận tương đồng với một số quốc gia trên thế giới như Trung Quốc, Hàn Quốc, Thái Lan... Theo đó, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng không có các quy định tách riêng người tiêu dùng sản phẩm, dịch vụ tài chính với các đối tượng người tiêu dùng khác. Đồng thời, các luật theo các lĩnh vực tài chính có quy định về việc bảo vệ quyền lợi của khách hàng. (Hình 1)

Nếu so sánh với thông lệ của WB và OECD/G20, khung pháp lý chung (Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2010) và khung pháp lý riêng (luật chuyên ngành và văn bản dưới luật) đều đề cập khá đầy đủ về nội dung bảo vệ người tiêu dùng tài

Hình 1: Pháp luật bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

chính theo thông lệ quốc tế, như: (1) Trao quyền và giám sát lập pháp; (2) Bảo vệ thông tin khách hàng; (3) Đối xử công bằng với người tiêu dùng tài chính; (4) Giải quyết khiếu nại; (5) Hiểu biết tài chính.

(1) Trao quyền và giám sát lập pháp

Về bộ máy giám sát, công tác bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiện nay được quản lý bởi 05 cơ quan là: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN), Bộ Tài chính, Bộ Công Thương, Bộ Thông tin và Truyền thông và Hội Bảo vệ người tiêu dùng (Dương Bá Hải và cộng sự, 2022). 05 cơ quan trên cùng chịu trách nhiệm giám sát hoạt động bảo vệ người tiêu dùng, tuy nhiên, tại mỗi cơ quan hiện nay, chưa thành lập bộ phận chuyên trách giải quyết yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại từ phía người tiêu dùng. (Bảng 1)

Ngoài ra, trách nhiệm giám sát đối với vấn đề bảo vệ người tiêu dùng chưa có sự phân công và phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan. Việc thực hiện quản lý

theo mô hình quản lý phân tán dễ dẫn đến sự chồng chéo trong các nhiệm vụ pháp lý của các cơ quan bảo vệ người tiêu dùng tài chính khác nhau, có thể dẫn đến việc giám sát không nhất quán và không hiệu quả, đòi hỏi cần được giảm thiểu, hoặc ít nhất là có sự phối hợp (WB, 2017).

(2) Bảo vệ thông tin người tiêu dùng tài chính

Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được ban hành năm 2010 đã có quy định về trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc bảo vệ thông tin của người tiêu dùng. Cụ thể, Điều 6 Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng quy định người tiêu dùng được bảo đảm an toàn, bí mật thông tin của mình khi tham gia giao dịch, sử dụng hàng hóa, dịch vụ, trừ trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền yêu cầu. Đồng thời, Điều 8 của Luật quy định người tiêu dùng được cung cấp thông tin chính xác, đầy đủ về tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ; nội dung giao dịch hàng hóa, dịch vụ...

Bên cạnh đó, một số luật liên quan đến lĩnh vực tài chính cũng có những điều khoản về cung cấp thông tin cho khách hàng. Chẳng hạn, Luật Kinh doanh bảo hiểm năm 2000, sửa đổi, bổ sung năm 2010 quy định khi giao kết hợp đồng bảo hiểm, doanh nghiệp bảo hiểm có trách nhiệm cung cấp đầy đủ thông tin liên quan đến hợp đồng bảo hiểm, giải thích các điều kiện, điều khoản bảo hiểm cho bên mua bảo hiểm. Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2017 quy định về việc giữ bí mật thông tin tài khoản, giao dịch của khách hàng. Các quy định về việc xử phạt và xử lý trách nhiệm liên quan đến bảo vệ thông tin người tiêu dùng tài chính cũng được thể hiện khá rõ ràng trong Nghị định số 98/2020/NĐ-CP ngày 26/8/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động thương mại, sản xuất, buôn bán hàng giả, hàng cấm và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

Những quy định này được đánh giá là tương đối phù hợp và bao trùm theo quy tắc quốc tế. Đó là việc quy định về quyền được đảm bảo an toàn về thông tin cá nhân của người tiêu dùng. Đồng thời, quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân kinh doanh khi thu thập, sử dụng, chuyển giao thông tin của người tiêu dùng.

(3) Đối xử công bằng với người tiêu dùng tài chính

Tại Việt Nam, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng áp dụng chung hay các luật thuộc lĩnh vực tài chính đều có những quy định về nội dung đối xử công bằng với người tiêu dùng tài chính. Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng



Bảng 1: Hệ thống cơ quan quản lý giám sát bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam

STT	Cơ quan	Trách nhiệm	Kiểm soát các tổ chức
1	NHNN	Giám sát và kiểm tra hoạt động các tổ chức tín dụng	Tổ chức tín dụng
2	Bộ Tài chính: Cục Quản lý giám sát bảo hiểm	Giám sát và kiểm tra hoạt động các công ty bảo hiểm	Công ty bảo hiểm
3	Bộ Tài chính: Ủy ban Chứng khoán Nhà nước	Giám sát và kiểm tra hoạt động doanh nghiệp niêm yết	Các công ty chứng khoán, doanh nghiệp niêm yết
4	Bộ Công Thương: Cục Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng (VCCA)	Giám sát và kiểm tra hoạt động cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng trong các lĩnh vực	Tất cả các lĩnh vực
5	Bộ Thông tin và Truyền thông	Tuyên truyền, nâng cao nhận thức của xã hội, phản ánh các thông tin về bảo vệ người tiêu dùng	
6	Hội Bảo vệ người tiêu dùng	Nâng cao nhận thức của xã hội về vị thế của người tiêu dùng, về các quyền của người tiêu dùng, về sự cần thiết phải bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng ở Việt Nam.	Tất cả các lĩnh vực

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

năm 2010 cấm tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ lừa dối hoặc gây nhầm lẫn cho người tiêu dùng thông qua hoạt động quảng cáo hoặc che giấu, cung cấp thông tin không đầy đủ, sai lệch, không chính xác (Điều 10). Điều khoản này đương nhiên áp dụng chung cho tất cả người tiêu dùng, kể cả người tiêu dùng tài chính. Điều 12 Luật Chứng khoán năm 2019 quy định về các hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động về chứng khoán và thị trường chứng khoán. Chẳng hạn, việc công bố thông tin sai sự thật gây hiểu nhầm làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến hoạt động đầu tư chứng khoán và cung cấp dịch vụ về chứng khoán. Ngoài ra, nghiêm cấm các hành vi thao túng giá cả trên thị trường chứng khoán và lừa đảo, chiếm đoạt tài sản của khách hàng. Luật Kinh doanh bảo hiểm năm 2000, sửa đổi, bổ sung quy định về việc nghiêm cấm lừa dối, che giấu thông tin, làm ảnh hưởng đến quyết định giao kết hợp đồng bảo hiểm hoặc làm tổn hại đến quyền và lợi ích hợp pháp

của bên mua bảo hiểm, người được bảo hiểm, người thụ hưởng hoặc doanh nghiệp bảo hiểm.

(4) Giải quyết khiếu nại

Tại Việt Nam, theo Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, khi người tiêu dùng trực tiếp khiếu nại hoặc thông qua tổ chức xã hội để khiếu nại đến tổ chức, cá nhân kinh doanh thì cách thức giải quyết khiếu nại của người tiêu dùng là: Thương lượng giữa người tiêu dùng với thương nhân hoặc thông qua tổ chức bảo vệ người tiêu dùng để hòa giải. Ngoài ra, người tiêu dùng có thể giải quyết tranh chấp giữa mình với tổ chức, cá nhân kinh doanh bằng cách gửi đơn khởi kiện đến tòa án hoặc trọng tài.

Việc tiếp nhận khiếu nại từ người tiêu dùng, nhất là qua các cơ chế giám sát xã hội là cách thức hiệu quả để đảm bảo quyền lợi của người tiêu dùng. Tuy nhiên, trên thực tế, trong số các tổ chức xã hội, chỉ có Hội Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được Nghị định số 99/2011/NĐ-CP ngày 27/10/2011 của Chính phủ

quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trao quyền thực hiện chức năng này. Tổ chức này được trao nhiều quyền để bảo vệ người tiêu dùng, bao gồm hướng dẫn và hỗ trợ, tư vấn cho người tiêu dùng khi có yêu cầu; thực hiện hành động pháp lý thay mặt người tiêu dùng hoặc của chính họ vì lợi ích công cộng, cung cấp cho các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng thông tin về hành vi bất hợp pháp của thương nhân; tham gia xây dựng chính sách, pháp luật và các quy định, chủ trương, chính sách, phương hướng, kế hoạch, biện pháp bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người tiêu dùng. Người tiêu dùng có thể thực hiện chức năng giám sát xã hội của mình thông qua việc báo cáo các hành vi xâm phạm quyền của người tiêu dùng cho tổ chức bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng hoặc trực tiếp cho người có thẩm quyền.

(5) Hiểu biết tài chính

Hiện nay, pháp luật Việt Nam

chưa có quy định cụ thể về vấn đề hiểu biết tài chính, đồng thời chưa giao cụ thể cho cơ quan, tổ chức nào chịu trách nhiệm hỗ trợ hay tư vấn về hiểu biết tài chính cho người tiêu dùng. Tuy nhiên, các nội dung của truyền thông giáo dục tài chính đã được đề cập tới tại nhiều đề án, chiến lược khác nhau. Như trong Chiến lược phát triển tài chính toàn diện quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030, Chính phủ giao NHNN thực hiện nhiệm vụ điều phối chung Chiến lược, trong đó nêu rõ nhiệm vụ “Nâng cao hiểu biết tài chính cho người dân và doanh nghiệp, đảm bảo mọi người dân và doanh nghiệp có kiến thức, kỹ năng, thái độ, hành vi ứng xử phù hợp trong lựa chọn và sử dụng các sản phẩm, dịch vụ tài chính”, hay trong Đề án phát triển thanh toán không dùng tiền mặt tại Việt Nam giai đoạn 2021 -

2025 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 28/10/2021 cũng chú trọng giải pháp đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền, đào tạo, hướng dẫn và bảo vệ người tiêu dùng trong thanh toán không dùng tiền mặt.

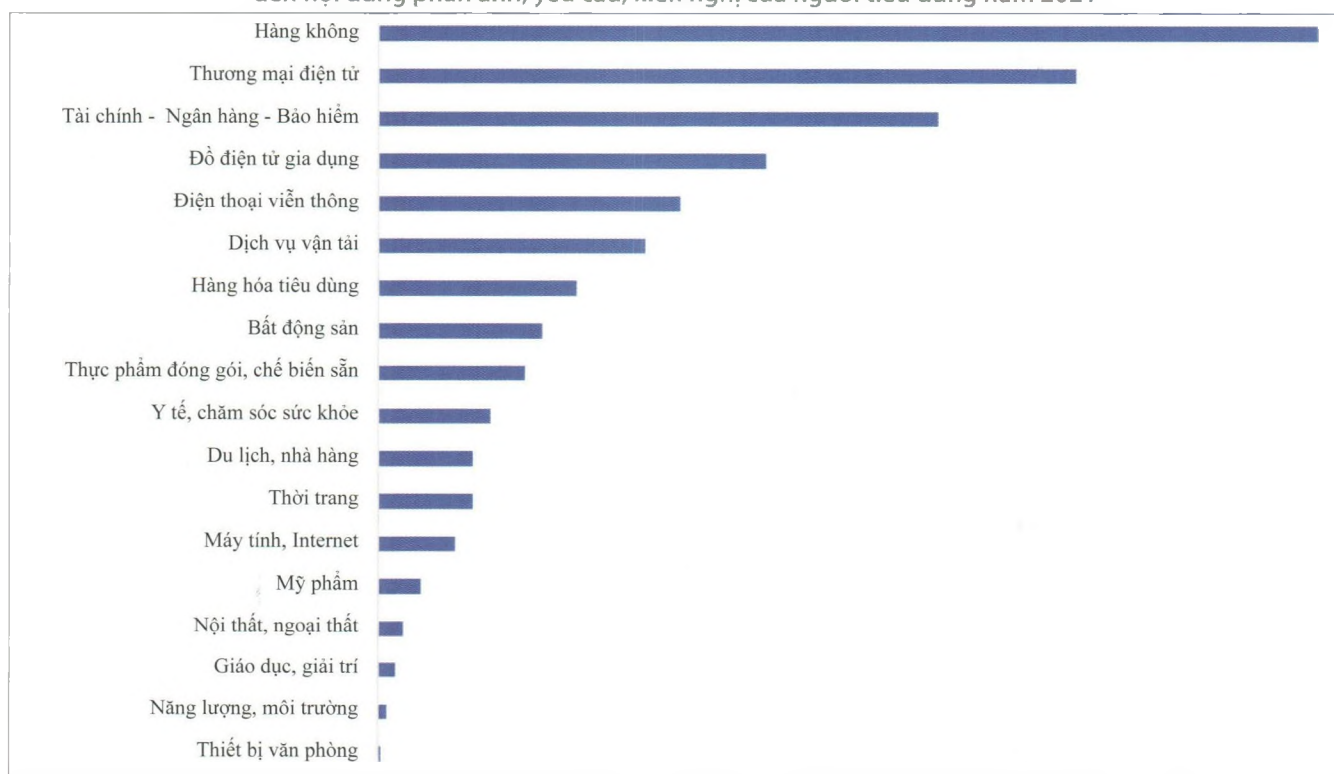
Như vậy, có thể thấy, hiện nay, tại Việt Nam chưa có cơ quan chuyên trách bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính, đồng thời, chưa có luật cụ thể, riêng biệt chuyên về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng mà các quy định được cụ thể hóa trong các luật theo các lĩnh vực tài chính khác nhau nhưng chưa đầy đủ và thiếu những hướng dẫn cụ thể xử lý kịp thời, hiệu quả các khiếu nại của người tiêu dùng tài chính. Điều này ảnh hưởng phần nào tới cơ chế quản lý, các quy trình cụ thể, cũng như sự phối hợp trong triển khai công tác bảo vệ người tiêu dùng tài chính.

4. Thực trạng bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam

Theo báo cáo OECD (2021), đánh giá các rủi ro về tài chính phát sinh sau đại dịch Covid-19, những người tiêu dùng tài chính cho biết họ rất lo ngại về (i) Khả năng phục hồi tài chính của mình sau khi bị giảm thu nhập; (ii) Các gian lận, lừa đảo tài chính; (iii) Khả năng thực hiện các cam kết tài chính. Ngược lại, các vấn đề như bị loại trừ tài chính do thiếu khả năng tiếp cận các sản phẩm, dịch vụ hay các rủi ro liên quan đến biến động thị trường được ít người tiêu dùng lo lắng hơn.

Đặc biệt, trong bối cảnh đại dịch Covid-19 với nhiều biện pháp áp dụng giãn cách xã hội, hạn chế tụ tập đông người đã khiến cho ngành tài chính, bảo hiểm và ngân hàng tại Việt Nam xếp hạng thứ 3 các nhóm hàng

Hình 2: Tỷ lệ hàng hóa, dịch vụ chủ yếu có liên quan đến nội dung phản ánh, yêu cầu, kiến nghị của người tiêu dùng năm 2021



Nguồn: VCCA (2021)

hóa, dịch vụ có nội dung phản ánh yêu cầu, kiến nghị nhiều nhất của người tiêu dùng năm 2021 (Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng, Bộ Công Thương - VCCA, 2021). (Hình 2)

(1) Trao quyền và giám sát lập pháp

Bộ Công Thương có trách nhiệm chính trong việc bảo vệ người tiêu dùng ở các lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế, đồng thời cũng chịu trách nhiệm phổ biến thông tin về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, tư vấn cho người tiêu dùng và kiểm tra, giải quyết khiếu nại. Đơn vị chuyên trách trong việc bảo vệ người tiêu dùng nói chung và người tiêu dùng tài chính nói riêng tại Bộ Công Thương là VCCA. Kể từ khi thành lập năm 2006, VCCA đã giải quyết được nhiều vấn đề phát sinh trên thị trường, nhưng lại chưa đóng vai trò chủ đạo trong việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Khi có các vấn đề phát sinh đối với người tiêu dùng tài chính, VCCA phải phối hợp với NHNN, Hiệp hội Ngân hàng, tổ chức tín dụng và các đơn vị khác để giải quyết. Hạn chế này xuất phát từ việc VCCA có một phòng chuyên môn thực hiện công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng với số lượng nhân viên dưới 20 người. Mô hình này là quá khiêm tốn so với yêu cầu từ thực tế Việt Nam cũng như tình hình thực thi bảo vệ người tiêu dùng tại một số quốc gia, ví dụ: Cơ quan Bảo vệ người tiêu dùng Thái Lan trực thuộc Văn phòng Thủ tướng, có số lượng nhân viên 400 người, có đại diện văn phòng trên cả nước (VCCA, 2018).

NHNN là cơ quan có tiềm năng mở rộng các hoạt động bảo vệ người tiêu dùng tài chính (IFC,

2014). Vai trò quan trọng của NHNN trong việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính đã được nêu rõ tại Điều 50 Luật NHNN năm 2010: "... bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền và khách hàng của tổ chức tín dụng...". NHNN chỉ đạo việc giám sát và thanh tra tất cả các tổ chức tín dụng theo Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010, được sửa đổi, bổ sung năm 2017 và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về tiền tệ và ngân hàng. Hiện tại, NHNN chưa có bộ phận chuyên trách xử lý các vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính mà được Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng đảm nhiệm. Đứng trước những sự việc khiếu nại ngành tài chính gây bức xúc dư luận, Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng đã khẩn trương vào cuộc thanh tra các tổ chức tín dụng, các công ty tài chính có liên quan. Tuy nhiên, đối với các trường hợp cá nhân, Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng hướng dẫn các cá nhân gửi đơn đến Cơ quan điều tra và tổ tụng xem xét, giải quyết theo quy định của pháp luật.

Ngoài Bộ Công Thương và NHNN, còn có Bộ Tài chính, Bộ Thông tin và Truyền thông và Hội Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cũng tích cực trong việc giám sát các hoạt động của các công ty, tổ chức có ảnh hưởng tới người tiêu dùng tài chính; tuyên truyền, phản ánh các thông tin về bảo vệ người tiêu dùng; nâng cao nhận thức xã hội về vị thế của người tiêu dùng, về các quyền của người tiêu dùng, về sự cần thiết phải bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng ở Việt Nam.

Tại các cấp địa phương, thực tế chưa có sự thống nhất về việc giao nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi

người tiêu dùng cho cấp phòng tại các Sở Công Thương. Cụ thể, khoảng 80% các Sở Công Thương giao chức năng bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cho Phòng Quản lý thương mại, số còn lại giao cho các phòng, ban khác như Phòng Xuất nhập khẩu, Phòng Kế hoạch Tài chính, Thanh tra Sở (VCCA, 2018).

(2) Bảo vệ thông tin người tiêu dùng

Thực tế hiện nay, về khung pháp lý, đã có quy định chặt chẽ và đầy đủ về việc bảo vệ thông tin người tiêu dùng tài chính, trong khi đó các ngân hàng hiện tại đã đầu tư công nghệ và quy trình để quản lý, bảo mật thông minh dữ liệu khách hàng. Do đó, các vụ việc làm rò rỉ thông tin khách hàng được nhận định thường xảy ra do vấn đề rủi ro đạo đức. Mặc dù vậy, với quản trị bảo mật dữ liệu trong nội bộ, ở các trường hợp truy cập, sao chép trái phép thông tin cá nhân khách hàng của nhân viên ngân hàng trên hệ thống, các ngân hàng đều dễ dàng "truy vết", tìm ra. Tuy nhiên, trong quá trình hợp tác giữa ngân hàng, các nhà cung cấp dịch vụ di động và các công ty Fintech để triển khai các dịch vụ tài chính kỹ thuật số, việc bảo vệ thông tin khách hàng còn gặp nhiều khó khăn. Thực tế cho thấy, các ngân hàng là bên trực tiếp thu thập thông tin khách hàng nhưng trong quá trình triển khai giao dịch thông qua các ứng dụng Fintech, ngân hàng khó có khả năng kiểm soát an toàn tuyệt đối khi các thông tin này được truyền tải trên môi trường mạng và được tiếp cận bởi chủ thể thứ ba là các nhà cung cấp dịch vụ di động. Dù các ứng dụng Fintech có được cập nhật thường xuyên thì an ninh mạng cũng không thể bảo

vệ tốt nhất cho các thông tin của khách hàng.

(3) Đối xử công bằng với người tiêu dùng tài chính

Đối với vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính, công bằng với người tiêu dùng tài chính trong lĩnh vực thị trường chứng khoán là nội dung nhận được nhiều sự quan tâm trong giai đoạn vừa qua. Theo quy định hiện hành, việc thu lợi bất chính từ 500 triệu đồng, hoặc gây thiệt hại cho nhà đầu tư từ 1 tỷ đồng trở lên cho các lỗi trong lĩnh vực chứng khoán (không chỉ là thao túng) sẽ bị xử lý hình sự. Đây là con số không quá lớn trong quy mô giao dịch, nhưng để xử lý hình sự lại không dễ. Điều này trước hết là thời gian để phát hiện và chứng minh hành vi thao túng giá trong lĩnh vực chứng khoán thường kéo dài và rất khó khăn. Báo cáo định kỳ của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước cho thấy, số liệu các mã chứng khoán có nghi vấn giao dịch bất thường hằng năm khá nhiều, nhưng số lượng trường hợp chứng minh có lỗi lại rất thấp do không đủ căn cứ. Tiếp đó là cách tính giá trị khoản thu nhập bất chính, hoặc chứng minh thiệt hại của nhà đầu tư là rất khó khăn. Chính vì vậy, chỉ những vụ việc gây ảnh hưởng lớn tới thị trường gần đây mới được các cơ quan quản lý xử lý nghiêm minh, như vụ việc liên quan đến Công ty Cổ phần Chứng khoán Trí Việt, Công ty Cổ phần Louis Holdings, Công ty Cổ phần Louis Capital, Công ty Cổ phần Louis Land, Tập đoàn FLC.

(4) Giải quyết khiếu nại

Người tiêu dùng tài chính có thể trực tiếp khiếu nại tại các bộ phận chuyên trách của các cơ quan quản lý hoặc thông qua Hội Bảo

vệ người tiêu dùng. Tuy nhiên, Hội Bảo vệ người tiêu dùng không phải cơ quan nhà nước nên không có thẩm quyền giải quyết vi phạm; sau khi tiếp nhận đơn thư khiếu nại, Hội chỉ có tiếng nói mang tính chất đề xuất, kiến nghị mà không có tính quyết định. Trái lại, khi gửi đơn khiếu nại đến các bộ phận chuyên trách của các cơ quan quản lý, người tiêu dùng phải nắm rõ các quy định, quy trình về khiếu nại, tố cáo. Quy trình thủ tục hành chính rườm rà, phức tạp đã khiến không ít người dân nản lòng khi đi khiếu nại. Vì vậy, không ít người tiêu dùng đã chọn cách phản ánh lên VCCA. VCCA được trao quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền; xử lý hoặc đề xuất biện pháp xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

(5) Hiểu biết tài chính

NHNN thực hiện nhiệm vụ điều phối chung Chiến lược tài chính toàn diện quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030. Trong Chiến lược nêu rõ: “Nâng cao hiểu biết tài chính cho người dân và doanh nghiệp, đảm bảo mọi người dân và doanh nghiệp có kiến thức, kỹ năng, thái độ, hành vi ứng xử phù hợp trong lựa chọn và sử dụng các sản phẩm, dịch vụ tài chính”. Vì vậy, NHNN đang đẩy mạnh triển khai các hoạt động thông tin tuyên truyền để nâng cao nhận biết của người dân về lĩnh vực tài chính - ngân hàng như tuyên truyền bằng tờ rơi, website, phối hợp với các báo điện tử, báo in, tuyên truyền trên đài phát thanh, phát sóng chương trình giáo dục tài chính trên truyền hình... NHNN cũng phân loại các đối tượng để tổ chức các chương trình giáo dục nâng cao hiểu biết tài chính cho phù hợp.

Ví dụ, với việc ban hành Thông tư số 01/2020/TT-NHNN ngày 03/3/2020 của Thống đốc NHNN quy định về việc tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài cơ cấu lại thời hạn trả nợ, miễn, giảm lãi, phí, giữ nguyên nhóm nợ nhằm hỗ trợ khách hàng bị ảnh hưởng bởi dịch Covid-19, NHNN xác định đối tượng truyền thông là người dân và doanh nghiệp bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid-19. Còn khi truyền thông về thanh toán không dùng tiền mặt, nhóm mục tiêu được xác định là giới trẻ và người dân ở vùng sâu, vùng xa. Hay khi cần nâng cao hiểu biết về chính sách tín dụng đối với người nghèo thì nhóm công chúng mục tiêu sẽ tập trung vào hộ nghèo, phụ nữ nghèo, đồng bào vùng sâu, vùng xa... Đối với các chương trình “Tiền khéo, tiền khôn”, “Tay hòm chìa khóa” được xây dựng theo hình thức sân chơi truyền hình thực tế, gần gũi và có sức lan tỏa với nhóm công chúng đại trà...

5. Một số khuyến nghị chính sách

Để nâng cao vai trò và tính hiệu quả của khung pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính, căn cứ vào các nghiên cứu trước đây và thực trạng tại Việt Nam hiện nay, tác giả đưa ra một số đề xuất, khuyến nghị như sau:

Thứ nhất, xây dựng các quy định, luật riêng đối với vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính.

Người tiêu dùng tài chính sử dụng các sản phẩm tài chính mang tính chất đặc thù với sự phức tạp và đa dạng mà không giống bất cứ sản phẩm nào khác. Họ phải đối mặt với nhiều rủi ro như: Rủi ro về sản phẩm, công nghệ, tiếp thị,

gian lận và bán hàng khi mức độ hiểu biết về tài chính của người dân vẫn còn thấp. Vì vậy, nếu chỉ có Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng áp dụng chung cho tất cả người tiêu dùng thì mức độ và phạm vi điều chỉnh đối với người tiêu dùng tài chính sẽ thấp và thiếu tính cụ thể. Do đó, nhiều nước trên thế giới đã xây dựng luật riêng, chuyên biệt dành cho lĩnh vực này.

Tại Việt Nam, mặc dù vấn đề bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính 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 về bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Trong đó, đề hướng tiệm cận thông lệ quốc tế thì luật cần chú ý quy định rõ: (i) Các tiêu chuẩn sản phẩm, dịch vụ tài chính, các định chế tài chính cung cấp cho các thị trường; (ii) Cơ chế giám sát thực thi của cơ quan chức năng có thẩm quyền; (iii) Cơ chế bảo vệ người tiêu dùng sử dụng dịch vụ và sản phẩm tài chính; (iv) Quy chuẩn thực thi cho các định chế tài chính trong các cam kết đối xử công bằng - bình đẳng, công khai - minh bạch thông tin với người tiêu dùng tài chính; (v) Quy định về cơ chế giải quyết khiếu nại đối với người tiêu dùng tài chính; cần có quy định về trách nhiệm của tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính trong vấn đề bảo mật thông tin khách hàng trước bên thứ ba...

Ngoài ra, Chính phủ, các bộ, ban, ngành tại Việt Nam khi xây dựng luật có thể tham khảo theo cách phổ biến được thực hiện trên thế giới, đó là các quy định bảo vệ người tiêu dùng tài chính nằm trong các quy định hoặc luật chung về tài chính và ngân hàng.

Điều này là khả thi vì hiện nay Việt Nam đã có các luật liên quan đến các lĩnh vực này như Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Chứng khoán, Luật Kinh doanh bảo hiểm, nhưng mức độ quy định về bảo vệ khách hàng vẫn còn sơ sài và thiếu cụ thể. Do đó, Nhà nước có thể cân nhắc bổ sung các quy định về bảo vệ người tiêu dùng tài chính vào các luật này một cách chi tiết và có sự tham chiếu rõ ràng.

Thứ hai, tăng cường vai trò của tổ chức thiết chế thực hiện việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính để đảm bảo tính thực thi của pháp luật ở mức độ cao nhất.

Việc quy định một cơ quan chuyên trách với chức năng, nhiệm vụ rõ ràng về bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính là rất cần thiết. Do đó, trước mắt, khi chưa có một cơ quan chuyên trách về bảo vệ người tiêu dùng tài chính, Chính phủ nên sớm hoàn thiện các 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 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 tài chính; (iii) Tăng cường năng lực của cơ quan thực hiện nhiệm vụ bảo vệ người tiêu dùng tài chính và các tổ chức xã hội bảo vệ người tiêu dùng tài chính; (iv) Xây dựng cơ chế cung cấp thông tin và phối hợp hoạt động giữa các cơ quan trong mạng lưới an toàn tài chính.

Trong trung và dài hạn, nên hình thành một cơ quan chuyên trách, có chức năng, nhiệm vụ rõ ràng, đủ nguồn lực và quyền hạn về bảo vệ hiệu quả người tiêu dùng

dịch vụ tài chính. Các cơ quan này cần phải đáp ứng các yêu cầu như: Đảm bảo có đủ kiến thức về thị trường dịch vụ tài chính, các nguồn lực và khả năng phù hợp, các công cụ, phương pháp quản lý và giám sát hiện có được điều chỉnh phù hợp... Ngoài ra, Việt Nam có thể thay đổi mô hình quản lý để xây dựng hoạt động giám sát phù hợp đối với việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính, ví dụ như tham khảo mô hình “Cơ quan quản lý tài chính liên khu vực 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 tài chính nhất định. Vì các cơ quan này có chuyên môn trong lĩnh vực tài chính, việc giám sát, bảo vệ người tiêu dùng tài chính sẽ trở nên hiệu quả hơn.

Thứ ba, hoàn thiện cơ chế 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 trình tự: (i) Định chế tài chính có cơ chế về quy trình, 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) Phát huy vai trò và hiệu quả của hệ thống giải quyết tranh chấp thay thế như thanh tra tài chính hoặc dịch vụ hòa giải để hỗ trợ các bên trong giải quyết

tranh chấp ngoài tòa án. Cần tăng cường tính nghiêm khắc của các 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 của các tổ chức cung cấp các dịch vụ tài chính.

Thứ tư, nâng cao hiểu biết cho người tiêu dùng dịch vụ tài chính.

Xây dựng một chương trình, chiến lược tổng thể, dài hạn về giáo dục và tăng cường hiểu biết tài chính. Đa dạng hóa hình thức và các kênh giáo dục tuyên truyền, phổ biến để nâng cao hiểu biết tài chính cho người tiêu dùng tài chính, qua đó giúp họ tự tin hòa nhập tài chính, đưa ra được quyết định tài chính đúng đắn, phù hợp với nhu cầu, khả năng và tối đa hóa lợi ích. Tăng cường giáo dục, tuyên truyền về các hành vi vi phạm, các cơ chế xử lý để giáo dục và răn đe hành vi trái pháp luật và đạo đức kinh doanh của các chủ thể cung cấp dịch vụ, giúp người tiêu dùng tài chính có thể bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Nâng cao vai trò của các cơ quan quản lý, giám sát tài chính trong giáo dục và nâng cao hiểu biết tài chính cho người tiêu dùng tài chính thông qua các hoạt động: (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 thông tin định kỳ về tổng quan thị trường tài chính và sản phẩm tài chính.

6. Kết luận

Bảo vệ người tiêu dùng tài chính không chỉ có ý nghĩa đối với cá nhân người tiêu dùng mà

còn có tầm quan trọng sâu sắc đối với sự ổn định và phát triển thị trường tài chính. Để việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiệu quả, trước tiên, cần một khung pháp lý vững chắc và toàn diện. Thông qua việc tổng quan các nghiên cứu về khung pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính, có thể thấy, những nguyên tắc và thông lệ quốc tế liên quan đến bảo vệ người tiêu dùng tài chính khá rõ ràng và đầy đủ. Tuy nhiên, tại Việt Nam hiện nay, nền tảng pháp lý đối với lĩnh vực này còn hạn chế. Trong đó, Việt Nam chưa có luật riêng biệt cũng như chưa có

một cơ quan quản lý chuyên trách nào chịu trách nhiệm riêng bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Vì vậy, trong thời gian tới, cần xác định rõ vai trò của các cơ quan giám sát ở Việt Nam và lưu ý đến các vấn đề có thể vận dụng trong các nguyên tắc mà các tổ chức quốc tế như WB, OECD đã đưa ra nhằm bảo vệ tối đa lợi ích của người tiêu dùng tài chính. Khi người tiêu dùng tài chính được bảo vệ an toàn, niềm tin của họ vào khu vực tài chính sẽ gia tăng, điều này sẽ đóng góp đáng kể vào sự phát triển lành mạnh và bền vững của thị trường tài chính. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Akerlof, G.A. (1978). *The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism*. In *Uncertainty in economics* (pp. 235-251). Academic Press.
2. Campbell, J., Jackson, H., Madrian, B. & Tufano, P. (2011). *Consumer financial protection*. *Journal of Economic Perspectives* (25), 91–93.
3. Cartwright, P. (2001). *Consumer protection and the criminal law, law, theory, and policy in the UK*. Cambridge. Cambridge University Press.
4. Cartwright, P. (2004). *Banks, consumers and regulation*. Portland. Hart Publishing.
5. VCCA. (2017 - 2021). Báo cáo thường niên các năm 2017 - 2021.
6. Dương Bá Hải, Lưu Ánh Nguyệt và Ngô Anh Phương (2021). Bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính tại Việt Nam: Thực trạng và một số khuyến nghị. *Tạp chí Kinh tế tài chính Việt Nam*, Số 5. Truy cập tại https://mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/pages_r/l/chi-tiet-tin?dDocName=MOFUCM220015#ID241
7. GPMI. (2011). *G20 Principles for Innovative Financial Inclusion*.
8. Harvey, B., & Parry, D. (1992). *The law of consumer protection on fair trading*, 4th Edition. Edinburgh: Butterworth.
9. Hoàng Thị Thu Hiền và Nguyễn Thị Vân (2020). Bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam: Thực trạng và giải pháp. *Tạp chí Thị trường Tài chính tiền tệ*, Số 13. Truy cập tại <https://thitruongtaichinhthiente.vn/bao-ve-nguoi-tieudung-tai-chinh-tai-viet-nam-thuc-trang-va-giai-phap-32469.html>
10. Huston, J. (2010). *Measuring financial literacy*. *Journal Consumer Affairs*, 44, 296-316.
11. FC. (2015). *Promoting Financial Consumer Protection in Cambodia*, International Finance Corporation. Phnom Penh: World Bank.
12. Mayer, D., Cava, A. & Baird, C. (2014). *Crime and punishment (or lack thereof) for financial fraud in the subprime mortgage meltdown: Reasons and remedies for legal and ethical lapses*. *American Business Law Journal*, 51, 515-597.
13. Micklitz, H., Stuyck, J. & Terry, E. (2010). *Cases, materials and text on consumer law*. Portland: Hart Publishing.
14. OECD & G20. (2011). *High level principles on financial consumer protection*.
15. OECD. (2012a). *G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection*. Paris: OECD.
16. OECD. (2012b). *Measuring Financial Literacy: Questionnaire and Guidance Notes for Conducting an Internationally Comparable Survey of Financial Literacy*. Paris: OECD.
17. OECD. (2018). *G20/OECD Policy Guidance on Financial Consumer Protection Approaches in the Digital Age. Financial Consumer Protection 17. Approaches in the Digital Ages*. Paris: OECD.
18. OECD. (2020). *Financial Consumer Protection Policy Approaches in the Digital Age: Protecting consumers' assets, data and privacy*. Paris: OECD.
19. Rutledge, S. (2010). *Consumer protection and financial literacy: Lessons from nine country studies*. Policy Research Working Paper, Washington DC: WB.
20. UNCTAD. (2016). *Manual on Consumer Protection*.
21. WB. (2013). *Global Financial Inclusion and Consumer Protection (FICP) Survey*. Washington DC: WB.
22. WB. (2015). *Diagnostic Review of Consumer Protection and Financial Literacy: Vietnam, Volume 1*.
23. WB. (2017). *Good Practices for Financial Consumer Protection*. Washington DC: WB.
24. WB. (2017b). *Global Financial Inclusion and Consumer Protection (FICP) Survey*. Washington DC: WB.