HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỊCH VỤ THẺ THANH TOÁN CỦA CÁC NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI VIỆT NAM

Phạm Ngọc Ngoạn *

Nằm trong rốn bão khủng hoảng kinh tế khu vực cuối thập kỷ 90, thị trường tài chính tiền tệ Thái Lan đã gánh chịu những hậu quả nặng nề. Mặc dù vậy, ngành công nghiệp thẻ Thái Lan đã nhanh chóng phục hồi và phát triển với số lượng thẻ thanh toán bình quân đầu người năm 2003 tăng 3 lần năm 1998 và doanh số năm 2000 tăng gấp đôi năm 1996 với 1.490 tỷ baht nhờ sự hỗ trợ và quyết sách đúng đắn của Chính phủ và Ngân hàng Trung ương như thắt chặt quản lý rủi ro tín dụng thẻ, hợp nhất các liên minh thẻ, ứng dụng công nghệ thẻ Chips & PIN chống thẻ giả...Kinh nghiệm từ Thái Lan cho thấy vai trò quan trọng và đặt ra yêu cầu hoàn thiện tự thân của quản lý nhà nước nhằm thúc đẩy dịch vụ thẻ thanh toán Việt Nam phát triển.

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỊCH VỤ THẺ THANH TOÁN

Trong xu thế hội nhập, với chủ trương đa dạng hoá các sản phẩm dịch vụ ngân hàng, dịch vụ thẻ thanh toán (DVTTT) trở nên phổ biến tại Việt Nam như một phương thức thanh toán tiện lợi, văn minh, hiện đại. Để DVTTT hình thành và hoạt động, bên cạnh những điều kiện mang tính kỹ thuật, nghiệp vụ, không thể thiếu vai trò "bà đỡ" của quản lý nhà nước thông qua các chính sách, chế độ. Quản lý nhà nước đối với DVTTT có thể hiểu ngắn gọn là: quá trình tác động và điều chỉnh của Nhà nước đến hoạt động DVTTT nhằm làm cho DVTTT được hình thành, hoạt động đúng pháp luật Nhà nước, thúc đẩy phát triển hoạt động của các ngân hàng thương mại (NHTM), phù hợp với chính sách tài chính tiền tệ quốc gia, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các chủ thẻ tham gia DVTTT. Ở Việt Nam hiện nay, Ngân hàng Nhà nước (NHNN) Việt Nam là cơ quan trực tiếp quản lý nhà nước đối với hệ thống NHTM, trong đó có DVTTT.

Trên cơ sở nguyên lý về quản lý nhà nước nói chung, quản lý nhà nước đối với DVTTT của NHTM tập trung vào ba phương thức chủ

* Ủy viên HĐQT – Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam

yếu:

- Phương thức hành chính trực tiếp: Theo phương thức này, Nhà nước trực tiếp ban hành hệ thống các văn bản pháp luật quy định các điều kiện, yếu tố, thủ tục... cho việc thực hiện hoạt động DVTTT.

- Phương thức gián tiếp qua thị trường DVTTT: Ở đây, cơ chế quản lý nhà nước phải bảo đảm

bình đẳng cho tất cả các NHTM tham gia phát hành, thanh toán thẻ. Các chủ thẻ tham gia vào hoạt động dịch vụ thẻ tự lựa chọn NHTM đáng tin cậy, hiệu quả nhất.

- Phương thức thanh tra, kiểm tra: Nhà nước thường xuyên thực hiện thanh kiểm tra thông qua hệ thống cơ quan thanh tra của NHNN và khuyến khích mọi tổ chức, công dân tham gia vào việc kiểm tra nhằm chống gian lận, tiêu cực trong DVTTT.

Thực hiện các phương thức quản lý trên, với vai trò là chủ thể quản lý, Nhà nước ban hành hệ thống văn bản pháp luật tạo lập môi trường pháp lý cho DVTTT hình thành và vận động. Đồng thời thực hiện thanh tra, kiểm tra, phát hiện xử lý khi có tranh chấp, rủi ro trong hoạt động DVTTT. Các chủ thể tham gia dịch vụ thẻ, đặc biệt là các NHTM căn cứ vào chính sách, cơ chế của Nhà nước để thực hiện các hoạt động kinh doanh thẻ phù hợp, theo phương thức cạnh tranh có hiệu quả. Theo đó, quản lý nhà nước đối với DVTTT được tập trung vào các nội dung chủ yếu sau:

- Ban hành hệ thống văn bản pháp luật, tạo lập môi trường pháp lý cho DVTTT của các NHTM hình thành, vận động và phát triển;

- Tổ chức bộ máy quản lý hành chính nhà nước đối với DVTTT của các NHTM;

- Quản lý nhằm hạn chế rủi ro trong DVTTT của các NHTM;

- Thực hiện thanh tra, kiểm tra và xử lý các tranh chấp liên quan đến DVTTT của các NHTM.

Các nội dung trên cần phải được thực hiện đồng bộ. Tuy nhiên, tuỳ thuộc vào điều kiện cụ thể từng thời kỳ để xác định nội dung trọng điểm cần được tập trung đầu tư, giải quyết.

2. NHỮNG BẤT CẬP CẦN THÁO GỠ

Trong những năm qua, DVTTT tại Việt Nam tăng trưởng chóng mặt với tốc độ 150% – 300%/năm. Tính đến tháng 6/2009, đã có 17 triệu thẻ thanh toán được phát hành ra lưu thông. 41 tổ chức phát hành thẻ với 176 thương hiệu thẻ khác nhau cung cấp nhiều dịch vụ tiện ích: rút tiền mặt, chuyển khoản, thanh toán hoá đơn, bảo hiểm... Các NHTM đã chủ động có biện pháp quản lý nâng cao tiện ích, uy tín của hoạt động DVTTT. Một số rủi ro, gian lận thẻ đã được phát hiện và xử lý kịp thời. Tuy nhiên, trước sự phát triển mạnh mẽ của DVTTT, hoạt động quản lý nhà nước không tránh khỏi những bất cập của chiếc áo chật.

Thứ nhất, các văn bản pháp lý của Nhà nước liên quan DVTTT còn đơn giản, chưa đồng bộ, cụ thể và thống nhất. Có thể nói sự phát triển của thị trường thẻ thanh toán Việt Nam đã vượt xa sự phát triển của pháp luật điều chỉnh về thẻ thanh toán. Hiện nay "Quy chế phát hành, thanh toán, sử dụng và cung cấp dịch vụ hỗ trợ hoạt động thẻ ngân hàng" ban hành năm 2007 là cơ sở pháp lý quan trọng nhất cho hoạt động thẻ thanh toán nhưng mới chỉ dừng ở các quy định chung về khía cạnh nghiệp vụ, kỹ thuật.

Bên cạnh đó, một số vấn đề pháp lý liên quan đến thẻ thanh toán chưa được pháp luật điều chỉnh. Nghị định về thanh toán không dùng tiền mặt hiện đang được NHNN dự thảo, vì vậy việc thắt chặt quản lý tiền mặt nhằm thúc đẩy thẻ thanh toán phát triển còn để ngỏ.

Vấn đề quản lý ngoại hối với thẻ thanh toán cũng chưa hoàn thiện. Theo quy định của Pháp lệnh Ngoại hối thì các cá nhân khi xuất cảnh với số ngoại tệ tiền mặt tương đương trên 7.000 USD phải xin phép NHNN. Hạn mức này có thể được NHNN thay đổi căn cứ vào tình hình thực tế từng thời kỳ. Tuy nhiên trường hợp dùng thẻ quốc tế lại không bị ràng

buộc vì NHNN chưa có quy định về quản lý ngoại hối đối với cá nhân xuất cảnh có dùng thẻ.

Quy định về tội danh, khung hình phạt cho các vi phạm, gian lận thẻ còn bất cập. Hiện nay các quy định của luật pháp về phòng chống rủi ro thẻ chưa cụ thể. Bộ luật Hình sự Việt Nam cũng chưa quy định tội danh và khung hình phạt cho những vi phạm trong lĩnh vực thanh toán thẻ tín dụng quốc tế. Điều đó gây khó khăn cho việc phán xử, giải quyết các tranh chấp, đặc biệt gây trở ngại tốn kém cho các NHTM trong hoạt động DVTTT.

Vấn đề bảo hiểm, dự phòng rủi ro đối với nghiệp vụ thanh toán thẻ dù đã được quy chế đề cập, cho phép thực hiện nhưng thiếu hướng dẫn cụ thể. Các hoạt động quản lý Nhà nước khác đối với rủi ro thẻ cũng chưa được quan tâm đúng mức. Hiện chưa có định hướng về việc áp dụng nền tảng công nghệ để phát triển hệ thống thanh toán hiện đại, an toàn trong quá trình chuyển đổi từ công nghệ thẻ từ sang công nghệ thẻ chip EMV.

Thứ hai, công tác thanh tra, kiểm tra đối với DVTTT chưa ổn định, thiếu chuyên trách. Hiện, bộ phận thực hiện thanh kiểm tra DVTTT còn kiêm nhiệm, chạy theo vụ việc nên chưa chủ động phòng ngừa, ngăn chặn được các hành vi tiêu cực, gian lận trong hoạt động DVTTT. Trong khi đó, một số nước đã thành lập cơ quan chuyên trách về phát hiện, trấn áp tội phạm trong lĩnh vực DVTTT. Đặc biệt tại Anh có hai cơ quan chuyên trách phòng chống gian lận thẻ là Đội an ninh chống tội phạm thẻ (DCPCU) và Cục tình báo gian lận (FIB). DCPCU được thành lập với mục tiêu tập trung vào các nhóm tội phạm có tổ chức. Đơn vị này hoạt động dưới sự quản lý của Bộ Nội vụ, ngành Ngân hàng và APACS (Hiệp hội thanh toán bù trừ của các ngân hàng Anh) với sự tham gia của các nhân viên thanh tra lừa đảo thẻ tín dụng; nhân viên quản lý; nhân viên an ninh từ các đơn vị thành viên. Trong những năm qua DCPCU đã tịch thu được tài sản trị giá hơn 2,1 triệu bảng Anh từ các băng đảng tội phạm. Còn FIB là trung tâm hàng đầu trao đổi thông tin tình báo về gian lận thẻ cho ngân hàng và cảnh sát nhằm khống chế tình trạng lừa đảo bằng thẻ tín dụng. Hai cơ quan này hợp tác chặt chẽ và đóng góp đáng kể cho quá trình xác định một số mắt xích quan trọng trong đường dây làm giả thẻ tín dụng của các nhóm tội phạm có tổ chức.

Thứ ba, tổ chức bộ máy và cán bộ quản lý đối với DVTTT còn kiêm nhiệm, chưa hợp lý. Hiện nay các NHTM đều có trung tâm thẻ thực hiện chức năng quản lý, kinh doanh DVTTT. Song đây là cơ quan quản lý của nội bộ từng NHTM. Cần nghiên cứu để tạo lập bộ phận chuyên trách quản lý nhà nước đối với DVTTT tại các NHTM, tránh tình trạng buông lỏng, thiếu chủ động trong công tác quản lý. Thêm vào đó, hiện nay ở Việt Nam chưa có cơ sở đào tạo về lĩnh vực quản lý nhà nước đối với DVTTT. Các cán bộ quản lý còn kiêm nhiệm và thực hiện nhiệm vụ theo kinh nghiệm. Việc không chuyên trách và không được đào tạo đúng lĩnh vực làm giảm khả năng của cán bộ. Vì vậy cần có sự quy hoạch cán bộ quản lý nhà nước đối với DVTTT, qua đó có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng phù hợp đối với đội ngũ cán bộ này.

Những bất cập trong quản lý nhà nước sẽ là lực cản không nhỏ đối với hoạt động DVTTT của các NHTM Việt Nam. Do vậy nhận dạng đúng bất cập và tìm ra nguyên nhân là điều kiện để có giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước, thúc đẩy DVTTT phát triển.

3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DVTTT

3.1. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về thẻ thanh toán

Trước hết cần hoàn thiện các quy định của pháp luật điều chỉnh trực tiếp thẻ thanh toán. Quy chế thẻ ban hành năm 2007 đã có một số sửa đổi phù hợp với đòi hỏi thực tế, đáp ứng yêu cầu của quản lý nhà nước đối với thị trường thẻ như: mở rộng đối tượng điều chỉnh, phạm vi điều chỉnh, đổi mới quy định cấp phép phát hành, thanh toán thẻ... Tuy nhiên chưa có hướng dẫn cụ thể về việc xử lý các vi phạm, rủi ro trong hoạt động DVTTT. Vì vậy NHNN cần nghiên cứu trình Chính phủ, Quốc hội ban hành các quy định pháp luật liên quan trực tiếp đến nghiệp vụ thẻ để điều chỉnh, xử lý các hành vi vi phạm với chế tài xử phạt tương xứng.

Các văn bản pháp lý về tín dụng phải có quy định riêng cho tín dụng thẻ - một loại tín dụng mới nhằm tạo điều kiện cho các ngân hàng tự chịu trách nhiệm về thẩm định đảm bảo tín dụng đối với các khoản vay thông thường. Cần đặc biệt lưu tâm đến khả năng thanh toán của khách hàng vì đây là khoản tín dụng tuần hoàn nên khách hàng phải có thu nhập thường xuyên, ổn định để chi trả.

Lãi suất cho vay tín dụng thẻ có thể quy định cao hơn lãi suất các khoản tín dụng thông thường nhằm bù đắp chi phí ưu đãi khách hàng khi sử dụng thẻ trả đúng hạn. Do tính đặc thù của tín dụng thẻ nên có thể quy định tỉ lệ ký quỹ của chủ thẻ là 100% hoặc hơn hạn mức thẻ tín dụng tại ngân hàng phát hành thẻ hay sử dụng biện pháp bảo đảm bằng tín chấp đối với một số chủ thẻ nhất định.

Chính sách về thanh toán không dùng tiền mặt cũng cần được đổi mới. Theo đó cần quy định rõ các đối tượng, loại giao dịch thanh toán bắt buộc phải thực hiện bằng phương thức thanh toán không dùng tiền mặt; hạn mức sử dụng tiền mặt theo nguồn chi trả; mức tồn quỹ tiền mặt tại một tổ chức và xây dựng cơ chế kiểm tra, giám sát việc sử dụng tiền mặt. Bên cạnh đó cần kiểm soát các luồng tiền thanh toán có giá trị cao và các khoản bất thường, chống rửa tiền, tham nhũng, ngăn chặn buôn lậu. Đây còn là điều kiện cho phép nhà nước chủ động quản lý được lượng tiền trong lưu thông.

Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định cụ thể về mức trích lập, nguồn trích lập dự phòng tại Quyết định 493/2005/QĐ-NHNN ngày 22/04/2005 về việc trích lập dự phòng rủi ro trong hoạt động kinh doanh thẻ. Đồng thời, chỉnh sửa, bổ sung chính sách quản lý ngoại hối nhằm phù hợp với tính chất thanh toán thẻ quốc tế và ban hành các văn bản dưới luật, hướng dẫn cụ thể về giao dịch qua mạng cho phù hợp với thực tế phát triển của dịch vụ thẻ ở Việt Nam. Để thống nhất và chuẩn hóa thị trường thẻ, NHNN cần đưa ra quy định tiêu chuẩn tối thiểu về công nghệ cho liên minh thẻ, xác định rõ trách nhiệm của các thành viên tham gia liên minh và cơ chế thực hiện truyền lệnh thanh toán giữa các thành viên trên cơ sở đảm bảo an toàn, bảo mật.

3.2. Đẩy mạnh công tác thanh kiểm tra đối với DVTTT

Thứ nhất, thành lập cơ quan thông tin gian lận thẻ và cơ quan phòng chống tội phạm thẻ. Khi tội phạm thẻ ngày càng phổ biến, các hình thức gian lận ngày càng tinh vi và mức độ thiệt hại đối với ngân hàng, người tiêu dùng và nền kinh tế càng lớn thì việc thành lập các cơ quan trên rất quan trọng trong việc ngăn chặn và xử lý các vụ phạm tội ngoài khả năng kiểm soát và xử lý của các ngân hàng.

Thứ hai, thành lập trung tâm thông tin tín dụng cá nhân. Hiện nay, Trung tâm Thông tin tín dụng NHNN mới cung cấp thông tin tín dụng về khách hàng doanh nghiệp cho các NHTM, giúp các ngân hàng đánh giá doanh nghiệp để quyết định đầu tư mà chưa đề cập đến số lượng khách hàng cá nhân. Do vậy hệ thống thông tin tín dụng cần được tiếp tục bổ sung thông tin về chủ thẻ tín dụng của các NHTM, tiến tới thành lập riêng Trung tâm Thông tin tín dụng cá nhân phục vụ cho dịch vụ ngân hàng bán lẻ, trong đó có dịch vụ thẻ. Đây sẽ là nguồn thông tin quan trọng để các NHTM tiến hành thẩm định, tính điểm khách hàng một cách chính xác, khách quan, từ đó hạn chế rủi ro tín dụng thẻ.

3.3. Hoàn thiện tổ chức bộ máy và công tác quản lý DVTTT

Thứ nhất, cần thành lập bộ phận chuyên trách quản lý DVTTT tại NHNN. Hiện nay việc quản lý DVTTT ở NHNN đang được lồng ghép vào các bộ phận, nghiệp vụ khác. Điều đó hạn chế rất nhiều hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với DVTTT. Do vậy "Ban quản lý dịch vụ thẻ" nên là cơ quan quản lý nhà nước cấp vụ, trực tiếp tham mưu cho lãnh đạo NHNN ban hành các chính sách, chế độ liên quan đến DVTTT và trực tiếp thực hiện nghiệp vụ quản lý nhà nước về lĩnh vực này.

Thứ hai, nhằm bảo đảm chất lượng của cán bộ quản lý nhà nước đối với DVTTT, công tác cán bộ cần chú trọng xây dựng các chức danh cán bộ, công chức quản lý nhà nước đối với dịch vụ thẻ; xác định tiêu chí cụ thể đối với từng chức danh; tổ chức tuyển chọn và bổ nhiệm khách quan, phù hợp với yêu cầu chức danh đảm nhiệm.

Thứ ba, có chế độ trợ cấp, khuyến khích, khen thưởng thích đáng cán bộ quản lý DVTTT. Đây là động lực giúp họ an tâm công tác, phát huy triệt để năng lực, sáng tạo của mình đối với công việc đảm nhận.

Thứ tư, xây dựng chính sách phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao. Do tính chất đặc thù của dịch vụ thẻ dựa trên nền tảng công nghệ hiện đại, các NHTM cần phải có kế hoạch đào tạo phát triển đội ngũ cán bộ nghiệp vụ, kỹ thuật có trình độ, hiểu biết công nghệ cao, đảm bảo vận hành hệ thống an toàn, hiệu quả. Nhằm hạn chế sự phát triển tuỳ tiện, tản mạn của các NHTM, NHNN nên xây dựng chiến lược phát triển nguồn nhân lực và có chính sách hỗ trợ kinh phí cho việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ trong dịch vụ thẻ. ■