

CƠ SỞ THIẾT LẬP KHUNG PHÁP LÝ ĐIỀU CHỈNH HOẠT ĐỘNG ĐẠI LÝ NGÂN HÀNG

NGUYỄN THỊ THƯƠNG

Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh
Faculty of Commercial Law, Ho Chi Minh City University of Law
Email: ntthuong@hcmulaw.edu.vn

LÊ THỊ NGÂN HÀ

Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh
Faculty of Commercial Law, Ho Chi Minh City University of Law
Email: ltnha@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Hoạt động đại lý ngân hàng là một hoạt động khá phổ biến trong ngành kinh doanh ngân hàng của nhiều nước trên thế giới, đem lại cơ hội phủ sóng tài chính toàn diện, người dân được tiếp cận dịch vụ ngân hàng thuận lợi với chi phí hợp lý hơn. Tuy nhiên, hoạt động này cũng tiềm ẩn những rủi ro. Tại Việt Nam, thực tiễn hoạt động này đã được triển khai thí điểm ở quy mô nhất định nhưng chưa có hệ thống các quy phạm cụ thể điều chỉnh. Bài viết xây dựng khái niệm hoạt động đại lý ngân hàng, phân tích các yếu tố chi phối đến việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động đại lý ngân hàng, từ đó đề xuất các nội dung điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động đại lý ngân hàng tại Việt Nam trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của một số nước đã bước đầu thành công với mô hình này.

Từ khóa: đại lý ngân hàng, dịch vụ đại lý ngân hàng, ngân hàng không chi nhánh, tài chính toàn diện

Abstract

Agent banking activities are prevalent in the banking industry globally, promoting financial inclusion and providing access to banking services at reasonable costs. However, these activities also come with inherent risks. In Vietnam, agent banking has been piloted on a limited scale, but there is no specific regulatory framework governing it. This article conceptualizes agent banking activities and analyzes the legal factors affecting them. Based on this analysis, it proposes legal adjustments to better regulate agent banking in Vietnam.

Keywords: agent banking, business correspondents, agent banking business, branchless banking, financial inclusion

Ngày nhận bài: 10/12/2023

Ngày duyệt đăng: 15/03/2024

1. Khái niệm về đại lý ngân hàng

Tại Việt Nam, hoạt động đại lý ngân hàng chưa được điều chỉnh trong các văn bản quy phạm pháp luật,¹ tuy nhiên Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) cũng đã cho phép thí điểm ba mô hình đại lý thanh toán của ngân hàng. Đó là các mô hình thí điểm giữa Vietcombank với Công ty cổ phần Dịch vụ di động trực tuyến (M_Service), đơn vị chủ sở hữu ví điện tử MoMo; mô hình phối hợp giữa MB với Viettel và mô hình phối hợp giữa PG Bank phối hợp với Petrolimex.² Trên thế giới, hoạt động đại lý ngân hàng không

1 Ngoại trừ hoạt động đại lý thu đối ngoại tệ đang được điều chỉnh bởi Pháp lệnh Ngoại hối số 28/2005/PL-UBTVQH11 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành ngày 13/12/2005, sửa đổi, bổ sung bởi Pháp lệnh số 06/2013/UBTVQH13.

2 Thạch Bình, “Đại lý thanh toán bao phủ dịch vụ tài chính”, <https://www.sbv.gov.vn/web-center/portal/vi/links/cm196?dDocName=SBV403278>, truy cập ngày 28/10/2023.

chỉ áp dụng cho hoạt động thanh toán mà còn triển khai ở một số hoạt động ngân hàng khác. Theo tác giả Vũ Thị Hải Yến, hoạt động đại lý ngân hàng là việc cung ứng dịch vụ tài chính cho khách hàng bởi một đối tác bên thứ ba thay mặt cho tổ chức nhận tiền gửi hoặc/và tổ chức cung ứng dịch vụ tiền di động được cấp phép.³ Theo tác giả Md. Al-Amin, đại lý ngân hàng là việc cung cấp các dịch vụ tài chính và ngân hàng dành cho những người ở những khu vực khó khăn thông qua việc sử dụng một đại lý theo hợp đồng đại lý chính thức thay vì giao dịch viên hoặc nhân viên thu ngân. Đại lý thay mặt cho ngân hàng tự xử lý các giao dịch tài chính và tự giám sát toàn bộ.⁴ Còn theo Mas, I., & Siedek, H đại lý ngân hàng là hệ thống các cửa hàng bán lẻ thực hiện các giao dịch ngân hàng (rút tiền, gửi tiền và chuyển khoản) thay mặt cho ngân hàng.⁵

Như vậy, hoạt động đại lý ngân hàng là việc một chủ thể thay mặt ngân hàng cung cấp các dịch vụ tài chính, ngân hàng cho khách hàng thông qua hợp đồng đại lý. Mô hình đại lý ngân hàng giúp giải quyết vấn đề khó khăn của các ngân hàng hiện nay trong việc cung cấp dịch vụ tại các địa bàn vùng sâu, vùng xa do số lượng khách hàng và giao dịch thấp trong khi chi phí mở chi nhánh, phòng giao dịch khá cao, thủ tục phức tạp, dẫn đến hoạt động kém hiệu quả. Nếu cho phép giao đại lý cho các bên thứ ba, các ngân hàng sẽ có cơ hội rất lớn để mở rộng thị trường và phục vụ nhiều khách hàng hơn.⁶

Chính vì vậy, mô hình đại lý ngân hàng phát huy hiệu quả rõ nét nhất ở các quốc gia đang phát triển, đa số lãnh thổ quốc gia là vùng nông thôn với mật độ dân cư thưa và nhu cầu với dịch vụ ngân hàng không quá lớn. Trong bài viết này, chúng tôi tham khảo một số quy định ở các quốc gia có mức độ phát triển kinh tế thấp đã triển khai mô hình đại lý ngân hàng và đạt được những kết quả nhất định.

Brazil là một trong số các quốc gia đi đầu trong việc thúc đẩy sự phát triển của hệ thống đại lý ngân hàng.⁷ Pháp luật quốc gia này quy định một đại lý ngân hàng phải là tổ chức được ngân hàng trung ương cấp phép được cung cấp các dịch vụ ngân hàng thông qua các pháp nhân hoạt động với tư cách đại lý: tiền gửi, rút tiền và chuyển khoản; tham vấn; nạp tiền điện thoại di động trả trước; thanh toán hóa đơn; tiếp nhận, xem xét và chuyển tiếp hồ sơ mở

3 Vũ Thị Hải Yến, “Mô hình đại lý ngân hàng: thực tiễn quốc tế và những khuyến nghị chính sách cho Việt Nam”, *Tạp chí Ngân hàng*, số 12, 2018, tr. 52.

4 M. I. Hossain, M. Al-Amin, & M. A. Toha, “Are Commercial Agent Banking Services Worthwhile For Financial Inclusion?”, *Business Management and Strategy*, 12(2), 2021, tr. 206-227.

5 Ignacio Mas and Hannah Siedek, “Banking through networks of retail agents”, *Focus Note 47*, Washington, D.C.: CGAP, 2008, <http://documents.worldbank.org/curated/en/374441468330976181/Banking-through-networks-of-retail-agents>, truy cập ngày 28/10/2023.

6 Trần Linh Chí, “Hoàn thiện chính sách đại lý ngân hàng: Hạn chế rủi ro, đảm bảo an toàn thanh toán”, *Tạp chí Ngân hàng*, <https://tapchinganhang.gov.vn/hoan-thien-chinh-sach-dai-ly-ngan-hang-han-che-rui-ro-dam-bao-an-toan-thanh-toan.htm>, truy cập ngày 23/10/2023.

7 Mas Ribo, Ignacio Siedek, Hannah Philippa Maria, *ltdđ*, tr. 3.

tài khoản, vay vốn, thẻ tín dụng; phân tích tín dụng sơ bộ; thu nợ; và chuyển khoản quốc tế.⁸ Như vậy, quốc gia này chỉ cho phép một tổ chức có tư cách pháp nhân được ngân hàng trung ương cấp phép mới được cấp dịch vụ đại lý ngân hàng đối với một số hoạt động cụ thể. Trong khi đó, Kenya cũng là một trong số những quốc gia áp dụng thành công mô hình đại lý ngân hàng, quy định rằng: “Đại lý” nghĩa là một thực thể được một tổ chức ký hợp đồng và được Ngân hàng Trung ương chấp thuận để cung cấp các dịch vụ của tổ chức đó thay mặt cho tổ chức đó theo cách thức quy định bởi Ngân hàng trung ương Kenya.⁹

Trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành ở Việt Nam, hoạt động đại lý thương mại đang được điều chỉnh bởi Luật Thương mại năm 2005 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đại lý thương mại là hoạt động thương mại, theo đó bên giao đại lý và bên đại lý thỏa thuận việc bên đại lý nhân danh chính mình mua, bán hàng hóa cho bên giao đại lý hoặc cung ứng dịch vụ của bên giao đại lý cho khách hàng để hưởng thù lao.¹⁰ Như vậy, đại lý thương mại về bản chất là một hình thức đại diện thương mại, bên đại lý thực hiện hoạt động mua bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ vì lợi ích của bên giao đại lý.¹¹ Trong lĩnh vực ngân hàng, hoạt động đại lý ngân hàng chưa có các quy phạm cụ thể điều chỉnh. Tuy nhiên, tại Dự thảo Luật các tổ chức tín dụng, Điều 104 Dự thảo dự kiến có quy phạm cho phép các ngân hàng thương mại được thực hiện việc giao đại lý trong hoạt động ngân hàng, hoạt động thanh toán theo quy định của NHNN. Đồng thời, Dự thảo Nghị định về thanh toán không dùng tiền mặt, thay thế Nghị định số 101/2012/NĐ-CP cũng dự kiến đưa ra định nghĩa về đại lý thanh toán, bên cạnh đó dành riêng một mục tại Chương III, gồm 5 điều để quy định chi tiết về hoạt động đại lý thanh toán. Như vậy, ngay cả trong các văn bản Dự thảo này cũng chưa dự kiến đưa ra khái niệm đại lý ngân hàng.

Xét thấy, muốn xây dựng hệ thống pháp lý điều chỉnh hoạt động đại lý ngân hàng, cần đưa ra khái niệm để xác định nội hàm hoạt động đại lý ngân hàng, ngoài phân biệt với các khái niệm khác tương tự, để tránh lẫn, việc đưa ra khái niệm đại lý ngân hàng còn định hướng việc triển khai hoạt động này trên thực tế. Căn cứ vào bản chất của hoạt động đại lý, tính chất của lĩnh vực kinh doanh ngân hàng, đồng thời dựa vào đối tượng, lĩnh vực kinh doanh của hoạt động đại lý ngân hàng, nhóm tác giả đề xuất cần xác định hoạt động đại

8 CGAP Focus Note, “Update on Regulation of Branchless Banking in Brazil”, 2010, <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Regulation-of-Branchless-Banking-in-Brazil-Jan-2010.pdf>, truy cập ngày 28/10/2023.

9 Central Bank of Kenya (CBK), “Guideline on agent banking - CBK/PG/15”, <https://www.centralbank.go.ke/images/docs/legislation/GUIDELINE%20ON%20AGENT%20BANKING-CBK%20PG%2015.pdf>, truy cập ngày 28/10/2023.

10 Điều 166 của Luật Thương mại năm 2005.

11 Nguyễn Thị Thanh Huyền, “Bản chất của hợp đồng phân phối và hợp đồng đại lý”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 01, 2008, tr. 22.

lý ngân hàng là việc bên giao đại lý (là tổ chức tín dụng) và bên đại lý (là cá nhân, pháp nhân) thỏa thuận việc bên đại lý nhân danh bên giao đại lý thực hiện cung ứng các dịch vụ ngân hàng cho khách hàng để hưởng thù lao theo quy định của Ngân hàng Nhà nước.

2. Điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động đại lý ngân hàng

Việc cung ứng dịch vụ ngân hàng thông qua bên thứ ba rõ ràng có thể mang lại nhiều tác động tích cực cho cả bên ngân hàng, bên nhận đại lý và khách hàng. Hoạt động này cũng giúp giảm tỷ lệ thanh toán bằng tiền mặt trong nền kinh tế, đóng vai trò nhất định trong thực hiện mục tiêu Chiến lược tài chính toàn diện quốc gia theo quyết định của Thủ tướng.¹² Tuy nhiên, với tính chất nhạy cảm, đặc biệt trong lĩnh vực kinh doanh ngân hàng, hoạt động đại lý ngân hàng tiềm ẩn nhiều rủi ro như: năng lực của bên đại lý, phạm vi hoạt động ngân hàng được phép giao đại lý, trách nhiệm của bên đại lý, tổ chức tín dụng trong cung ứng dịch vụ ngân hàng thông qua đại lý... Vì vậy, việc xây dựng hệ thống pháp lý điều chỉnh hoạt động đại lý ngân hàng là yêu cầu hết sức cần thiết. Tuy nhiên, trước khi xây dựng hệ thống pháp lý điều chỉnh, cần xác định các yếu tố kinh tế, xã hội, pháp lý chi phối việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động đại lý ngân hàng.

2.1. Các yếu tố chi phối việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động đại lý ngân hàng

Để phát huy hiệu quả trong việc triển khai hoạt động đại lý ngân hàng nhưng cũng đảm bảo an toàn trong quá trình kinh doanh của tổ chức tín dụng, đồng thời cân bằng, bảo vệ lợi ích của các bên có liên quan, việc xây dựng hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động đại lý ngân hàng phải căn cứ trên các yếu tố sau:

Thứ nhất là yếu tố đảm bảo an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống thanh toán. Với vai trò là ngành kinh doanh quan trọng đảm nhận chức năng phân phối lại nguồn vốn, tạo động lực thúc đẩy sản xuất kinh doanh, hoạt động của ngân hàng tác động trực tiếp, mạnh mẽ đến tất cả các doanh nghiệp, cá nhân trong mọi ngành nghề, tầng lớp kinh tế, xã hội. Chính vì hệ thống ngân hàng luôn được coi là “huyết mạch” của một nền kinh tế, việc quản lý hoạt động kinh doanh của nhóm doanh nghiệp này luôn nhắm đến một mục tiêu cốt lõi nhất là đảm bảo an toàn, hiệu quả. Tổ chức tín dụng khi tiến hành kinh doanh tiền tệ phải đáp ứng các điều kiện khắt khe và đặt dưới sự giám sát chặt chẽ của NHNN. Do đó, khi cho phép triển khai hoạt động đại lý ngân hàng, Nhà nước phải cân nhắc cẩn trọng và có quy định cụ thể nhằm đảm bảo việc triển khai kinh doanh qua đại lý không làm ảnh hưởng đến an toàn của hệ thống ngân hàng, hệ thống thanh toán. Để đạt mục tiêu này, pháp luật điều

12 Quyết định số 149/QĐ-TTg ngày 22/1/2020 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chiến lược tài chính toàn diện quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030.

chính hoạt động đại lý ngân hàng cần cân nhắc (i) loại hình tổ chức tín dụng được giao đại lý; (ii) điều kiện của chủ thể là bên đại lý; (iii) các dịch vụ ngân hàng được thực hiện giao đại lý; (iv) việc kiểm tra, giám sát của ngân hàng giao đại lý, NHNN đối với các dịch vụ ngân hàng được kinh doanh thông qua đại lý.

Về loại hình tổ chức tín dụng được giao đại lý, chỉ nên cân nhắc các loại hình tổ chức tín dụng có quy mô lớn, việc mở rộng kinh doanh qua mô hình đại lý là cần thiết để thúc đẩy hoạt động tín dụng, thanh toán trong nền kinh tế. Đương nhiên, đi kèm với việc cho phép thực hiện hoạt động đại lý ngân hàng phải là các yêu cầu về quản trị để đảm bảo an toàn, hiệu quả. Về phía nhận đại lý, các điều kiện cho hoạt động đại lý ngân hàng cần quan tâm đến yếu tố như năng lực tài chính, nhân sự có nghiệp vụ cần thiết, có các hạ tầng về công nghệ thông tin để đảm bảo thực hiện được dịch vụ và chịu trách nhiệm trước khách hàng, ngân hàng với các hoạt động ngân hàng nhận làm đại lý. Về phạm vi dịch vụ ngân hàng được giao đại lý, cần quy định thận trọng phù hợp với năng lực của bên nhận đại lý. NHNN chỉ nên cho phép giao đại lý đối với một số hoạt động nhất định. Việc thực hiện dịch vụ ngân hàng của bên nhận đại lý phải đảm bảo tuân thủ các hướng dẫn của NHNN đối với từng nghiệp vụ. Pháp luật cũng phải có cơ chế để ngân hàng có thể giám sát, kiểm tra đối với các hoạt động giao đại lý nhằm đảm bảo hiệu quả và hạn chế những rủi ro không đáng có cho hoạt động kinh doanh của các ngân hàng, đặc biệt là các hoạt động kinh doanh mà tự thân nó đã có tỷ lệ rủi ro cao như cấp tín dụng hay cung ứng dịch vụ thanh toán.

Thứ hai là yếu tố đảm bảo quyền lợi của khách hàng trong tiếp cận dịch vụ ngân hàng một cách chính xác, minh bạch. Việc cung ứng dịch vụ ngân hàng thông qua các đại lý như cửa hàng xăng dầu, siêu thị, nhà thuốc, nhà bán lẻ khác như ở Mexico,¹³ Brazil đã cho các chủ thể trong nền kinh tế dễ dàng tiếp cận các dịch vụ ngân hàng hơn, đặc biệt là các khu vực khó khăn ít có chi nhánh ngân hàng, giúp tiết kiệm thời gian cho khách hàng. Tuy nhiên, chất lượng dịch vụ ngân hàng được cung cấp bởi đại lý có được đảm bảo hay không là một vấn đề quan trọng, không chỉ ảnh hưởng tới hoạt động kinh doanh của ngân hàng mà còn ảnh hưởng đến quyền lợi của khách hàng. Nguyên tắc chung là chất lượng dịch vụ ngân hàng khi cung cấp qua đại lý cũng phải đảm bảo tương đồng với việc chất lượng dịch vụ của phòng giao dịch chính thức của ngân hàng. Để làm được điều này, phải có các điều kiện nhất định đặt ra đối với cơ sở hạ tầng của đại lý, đồng thời đội ngũ nhân sự của đại lý được đào tạo để thực hiện các nghiệp vụ phù hợp. Bên cạnh đó, pháp luật phải điều chỉnh trách nhiệm của bên đại lý và ngân hàng trong việc đảm bảo cung cấp

13 Alliance for Financial Inclusion (AFI), “Agent banking in Latin America”, https://www.afi-global.org/sites/default/files/discussion_paper_-_agent_banking_latam.pdf, tr. 15, truy cập ngày 28/10/2023.

dịch vụ ngân hàng an toàn, chính xác cho khách hàng, chỉ rõ chủ thể chịu trách nhiệm, chủ thể xác minh, xử lý khi dịch vụ ngân hàng có sai sót, nhằm lẫn hoặc gây thiệt hại cho khách hàng. Khi đó, việc triển khai hoạt động đại lý ngân hàng mới hiệu quả.

Thứ ba là yếu tố tạo không gian pháp lý thuận lợi cho mở rộng và phát triển dịch vụ ngân hàng. Hoạt động đại lý thương mại đã được điều chỉnh bởi Luật Thương mại năm 2005. Hoạt động đại lý ngân hàng vẫn mang bản chất của đại lý thương mại trong cung ứng dịch vụ. Các điều khoản, điều kiện mà pháp luật điều chỉnh đối với hoạt động đại lý ngân hàng chỉ nên đặt ra khi thực sự cần thiết và pháp luật thương mại chưa có quy phạm điều chỉnh hoặc chưa đảm bảo yêu cầu điều chỉnh. Việc can thiệp bằng quy phạm pháp luật chỉ nên đặt ra khi việc tồn tại quy phạm đó là điều kiện tất yếu ảnh hưởng đến an toàn hệ thống ngân hàng, hệ thống thanh toán hay quyền lợi khách hàng; bởi khi xây dựng không gian pháp lý điều chỉnh hoạt động đại lý ngân hàng, cần thiết đảm bảo quyền tự quyết, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các bên trong quá trình thực hiện các hoạt động kinh doanh, để cho các ngân hàng, tổ chức tín dụng khi giao đại lý phải tự tính toán, cân nhắc đến các rủi ro, bất cập tiềm ẩn và dự phòng các phương án xử lý. Chính vì vậy, việc giao cho các tổ chức tín dụng tự ban hành quy định nội bộ về quy trình triển khai hoạt động đại lý, các điều khoản, điều kiện đối với đại lý, theo dõi, đánh giá tính hiệu quả của hoạt động đại lý đồng thời kiểm tra, giám sát quá trình cung ứng dịch vụ ngân hàng và các biện pháp nghiệp vụ xử lý khi phát sinh vướng mắc là cần thiết.

2.2. Kinh nghiệm pháp luật một số nước và kiến nghị nội dung điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động đại lý ngân hàng

2.2.1. Điều chỉnh điều kiện hoạt động đại lý ngân hàng

a. Chủ thể được phép thực hiện hoạt động đại lý ngân hàng

Khảo sát quy định một số quốc gia cho thấy quan điểm quản lý hoạt động ngân hàng, thực trạng thị trường bán lẻ và mục tiêu “tài chính toàn diện” ảnh hưởng rất lớn đến thiết kế quy định về chủ thể được phép thực hiện hoạt động đại lý ngân hàng. Các yếu tố lựa chọn đại lý này gồm:

- Tổ chức hay cá nhân: Quy định của Ngân hàng Trung ương Brazil và Kenya cấm cá nhân làm đại lý ngân hàng nhằm ngăn ngừa tình trạng gian lận xảy ra ở “đại lý” này do nhà nước không kiểm soát được hoạt động của đại lý, từ đó gây ảnh hưởng đến uy tín cũng như niềm tin của khách hàng vào các đại lý ngân hàng.¹⁴ Ngoài ra, các quốc gia có quy định như vậy thường quan điểm quản lý cũng nghiêng về bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng hơn ưu tiên “tài chính toàn diện”. Ngược lại, các quốc gia như Mexico, Columbia,

14 Michael Tarazi and Paul Breloff, “Regulating Banking Agents”, *Focus Note 68*, Washington, D.C.: CGAP, 2011, tr. 2, <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Regulating-Banking-Agents-Mar-2011.pdf>, truy cập ngày 28/10/2023.

Ấn Độ¹⁵ lại quy định cho phép bất kỳ tổ chức, cá nhân có hoạt động kinh doanh phục vụ người dân nào cũng được làm đại lý ngân hàng, tăng cơ hội tiến cận dịch vụ tài chính của người dân, qua đó nhanh chóng phủ sóng tài chính toàn diện trong phạm vi quốc gia.

- Tổ chức lợi nhuận hay phi lợi nhuận: Ấn Độ giai đoạn đầu quy định hạn chế chỉ tổ chức phi lợi nhuận như: bưu điện, cửa hàng *kirana* - cửa hàng “mẹ-con”, một loại cửa hàng truyền thống chiếm tỷ lệ lớn trong thị trường bán lẻ ở đây; giáo viên đã nghỉ hưu... được làm đại lý ngân hàng do e ngại các tổ chức lợi nhuận có xu hướng vì lợi ích tư mà “bóc lột” khách hàng.¹⁶ Ngược lại, quy định của ngân hàng Trung ương ở Kenya lại cấm tổ chức phi lợi nhuận: tổ chức tôn giáo, cơ sở giáo dục... làm đại lý ngân hàng do lo ngại việc làm đại lý ngân hàng sẽ làm các tổ chức này “xa rời” sứ mệnh xã hội của mình.¹⁷

- Tổ chức có hoạt động kinh doanh chính là dịch vụ tài chính: Do thực tế triển khai hoặc mục tiêu phủ sóng toàn diện nên chỉ số ít quốc gia quy định về vấn đề này. Quy định của Mexico và Peru¹⁸ đều cấm tổ chức làm đại lý nếu hoạt động kinh doanh chính của tổ chức này là dịch vụ tài chính. Điều này có thể do lo ngại về tính rủi ro và phức tạp trong hoạt động quản lý các dịch vụ tài chính, việc cho cho phép tổ chức tài chính làm đại lý cho các tổ chức tài chính khác có thể ảnh hưởng đến khả năng kiểm soát, quản lý của nhà nước, đồng thời gây rủi ro cho chính tổ chức tài chính, mất an toàn trong hoạt động ngân hàng. Các quốc gia còn lại thường chỉ quy định chung về lĩnh vực hoạt động của tổ chức làm đại lý được phép là hoạt động kinh doanh thương mại hoặc bất kỳ hoạt động kinh doanh nào hợp pháp.

Ngoài nhà nước, bản thân ngân hàng, các tổ chức tài chính có thể quy định về các tiêu chí lựa chọn đại lý ngân hàng. Ở Brazil, tuy không có quy định cấm nhưng các tổ chức tài chính thực tế sẽ không chọn đại lý ngân hàng là các tổ chức như: trạm xăng, câu lạc bộ đêm, nhà tang lễ, các quán bar...¹⁹

Tóm lại, hiện nay các quốc gia nói trên đã có những quy định theo hướng “nới lỏng” quy định về các chủ thể được phép làm đại lý ngân hàng, tăng cơ hội “phủ sóng” toàn diện tài chính. Một số quốc gia vẫn giữ quy định chỉ tổ chức mới được làm đại lý, theo quan điểm này thường là các quốc gia có tâm lý thận trọng trong quá trình phủ sóng dịch vụ ngân hàng thông qua hoạt động của các đại lý, và kết quả là quá trình phủ sóng tài chính toàn diện diễn ra chậm và không đồng đều tại các vùng, miền, địa phương.

Các quy định về tổ chức làm đại lý ngân hàng và khả năng triển khai dựa trên nguyên lý “cung cấp tài chính toàn diện”, đó chính là hệ thống tài chính

15 A. K. Khound, “Guidelines for engaging of Business Correspondents”, RBI, https://www.rbi.org.in/Scripts/BS_CircularIndexDisplay.aspx?Id=6017, truy cập ngày 28/10/2023.

16 Ignacio Mas and Hannah Siedek, *tlđđ*, tr. 11.

17 Central Bank of Kenya (CBK), *tlđđ*, tr. 10.

18 Alliance for Financial Inclusion (AFI), *tlđđ*, tr. 13.

19 Alliance for Financial Inclusion (AFI), *tlđđ*, tr. 13.

rộng lớn cung cấp khả năng tiếp cận tài chính, huy động vốn tiết kiệm, phân bổ vốn tín dụng, quản lý rủi ro cũng như cung cấp các dịch vụ thanh toán. Theo đó, việc thiết kế lựa chọn các chủ thể nào được làm đại lý ngân hàng phụ thuộc rất lớn vào mạng lưới thị trường bán lẻ cũng như khả năng tiếp cận phục vụ người dân của các “đại lý” này. Như thực tế ở thị trường bán lẻ Việt Nam, các cây xăng, tiệm điện thoại, cửa hàng tạp hóa sẽ “dễ dàng” tiếp cận người dân ở khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Do đó, theo nhóm tác giả, việc xác định điều kiện đại lý ngân hàng nên giao cho ngân hàng có nhu cầu giao đại lý, tùy hoạt động giao đại lý mà ngân hàng sẽ xem xét, đánh giá rủi ro và yêu cầu đảm bảo các điều kiện tương xứng.

Ngoài ra, một nguyên lý không kém phần quan trọng khi xem xét các quy định về đại lý ngân hàng là đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng. Điều này sẽ đặt ra và giới hạn lại các loại hình đại lý ngân hàng được chọn. Theo đó, có xu hướng các hoạt động ngân hàng được được đánh giá là ít rủi ro hơn sẽ được ưu tiên cho các đại lý thí điểm thực hiện trước, khi bản thân đại lý đã “làm quen” và có chính sách ứng phó với các rủi ro, Nhà nước cũng đã có kinh nghiệm trong quản lý, nội dung hoạt động ngân hàng sẽ được mở rộng hơn về phạm vi cho phép các đại lý thực hiện. Như vậy, pháp luật cần triển khai phạm vi đại lý một cách cẩn trọng theo hướng thí điểm và mở rộng dần.

b. Điều kiện của đại lý ngân hàng

Các quốc gia có quy định khác nhau về điều kiện của đại lý ngân hàng tùy thuộc vào quan điểm về khả năng tài chính toàn diện và kiểm soát rủi ro trong hoạt động ngân hàng. Cần lưu ý rằng, đại lý ngân hàng chỉ là tổ chức nhận ủy quyền thay mặt ngân hàng, tổ chức tài chính thực hiện một số hoạt động ngân hàng, do đó chủ thể chịu trách nhiệm chính về hoạt động vẫn là ngân hàng, tổ chức tài chính. Vì lẽ đó có hai yêu cầu đặt ra khi quy định về điều kiện của đại lý ngân hàng. *Thứ nhất*, bản thân ngân hàng, tổ chức tài chính phải đảm bảo đáp ứng điều kiện trước khi được kinh doanh ngân hàng thông qua các đại lý, đó là các điều kiện về vốn, thu nhập, biện pháp quản lý rủi ro và hồ sơ theo dõi việc tuân thủ các quy định pháp luật.²⁰ *Thứ hai*, bản thân ngân hàng, tổ chức tài chính muốn kinh doanh thông qua đại lý phải là người có trách nhiệm nộp đơn xin phép. Điều này khác với các chủ thể kinh doanh truyền thống muốn kinh doanh phải tự xin phép hoạt động. Cách tiếp cận quy định như vậy hợp lý bởi bản thân ngân hàng, tổ chức tài chính là tổ chức có nhu cầu thực hiện hoạt động kinh doanh qua đại lý, do đó sẽ là người hiểu rõ tính chất hoạt động kinh doanh ngân hàng cũng như các điều kiện cần thiết đặt ra để có thể thực hiện hoạt động kinh doanh này. Do đó, tùy vào nhu cầu thực tế và các yêu cầu đặt ra mà các tổ chức này sẽ lựa chọn

20 Bank of Tanzania (BOT), “Guidelines on agent banking for banks and financial institutions”, 2017, <https://www.bot.go.tz/Publications/Acts,%20Regulations,%20Circulars,%20Guidelines/Guidelines/en/2020021122490956548.pdf>, truy cập ngày 28/10/2023.

đại lý phù hợp với tiêu chuẩn để xin phép hoạt động ngân hàng thông qua các đại lý này. Ví dụ: nếu đại lý thực hiện chức năng đổi tiền mặt và rút tiền, đại lý sẽ cần phải có hoạt động kinh doanh lành mạnh để có đủ thanh khoản, trừ khi ngân hàng hoặc bên thứ ba cung cấp cơ sở thanh khoản. Quá trình lựa chọn cũng thường bao gồm đánh giá về lượng người đi lại và danh tiếng của đại lý tiềm năng trong cộng đồng, những yếu tố này có thể cho thấy sự quan tâm của khách hàng trong việc sử dụng đại lý, phản ánh cả độ tin cậy và khả năng hành vi tốt của đại lý.²¹

Xét về mức độ quản lý, giám sát và các điều kiện đặt ra đối với hoạt động của đại lý ngân hàng, nhìn chung có ba mức độ sau:²² i) không quy định hoặc quy định rất ít về điều kiện cấp phép hoạt động, giám sát (Ấn Độ); ii) quy định một số điều kiện cấp phép hoạt động (chỉ cần đăng ký hoạt động, không cần giấy phép) và thực hiện một số giám sát (Brazil); iii) quy định điều kiện cụ thể cấp giấy phép và giám sát chặt chẽ (Kenya).

Ngân hàng Trung ương Kenya quy định để được hoạt động ngân hàng thông qua đại lý, các ngân hàng, tổ chức tài chính phải được Ngân hàng Trung ương Kenya quy định, để được hoạt động ngân hàng thông qua đại lý, các ngân hàng, tổ chức tài chính phải được Ngân hàng Trung ương chấp thuận mạng lưới đại lý và chấp thuận đại lý cụ thể. Trong hồ sơ nộp xin chấp thuận, ngân hàng, tổ chức tài chính phải cung cấp đầy đủ các thông tin cụ thể về kế hoạch kinh doanh thông qua đại lý như số lượng, địa điểm đại lý, các dịch vụ dự định uỷ quyền cho đại lý, các chính sách kiểm soát, quản lý rủi ro liên quan đến kinh doanh thông qua đại lý... Ngoài ra, Kenya cũng quy định khung hướng dẫn ngân hàng, tổ chức tài chính đánh giá lựa chọn đại lý thích hợp như: tổ chức được chọn làm đại lý phải được thành lập và đã hoạt động kinh doanh được ít nhất 18 tháng ngay trước ngày đánh giá tính phù hợp; tổ chức đại lý không bị phân loại là bên vay thiếu nợ, có nguy cơ hoặc không có khả năng thanh toán trong 18 tháng gần nhất trước ngày ký hợp đồng. Tình trạng này sẽ được duy trì trong suốt thời gian của hợp đồng; tổ chức có cơ sở vật chất hạ tầng và nguồn nhân lực phù hợp để có thể cung cấp dịch vụ một cách hiệu quả và an toàn.²³

Theo ngân hàng Trung ương Mexico,²⁴ ngoài quy định về điều kiện kinh doanh, tổ chức đại lý còn phải đáp ứng các yêu cầu sau: có địa chỉ thường trú; Có cơ sở hạ tầng cần thiết để hoàn thiện hoạt động ngân hàng; có nhân viên được chứng nhận vận hành thiết bị cần thiết; có hồ sơ tín dụng và

21 Kate Lauer, Denise Dias, and Michael Tarazi, "Bank Agents: Risk Management, Mitigation, and Supervision", *Focus Note 75*, Washington, D.C.: CGAP, 2011, <https://www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-Bank-Agents-Risk-Management-Mitigation-and-Supervision-Dec-2011.pdf>, tr. 6, truy cập ngày 28/10/2023.

22 Kate Lauer, Denise Dias, and Michael Tarazi, *ltd*, tr. 9.

23 Central Bank of Kenya (CBK), *ltd*, tr. 7.

24 Alliance for Financial Inclusion (AFI), *ltd*, tr. 13.

kinh doanh được chấp nhận; có tiền án tiền sự rõ ràng (chưa từng phạm các tội hình sự nghiêm trọng hoặc lừa đảo).

Sau khi được cấp phép hoạt động, một số quốc gia như Kenya, Braxin yêu cầu ngân hàng, tổ chức tài chính phải định kỳ báo cáo cập nhật thông tin liên quan đến hoạt động của đại lý ngân hàng. Một số khác như Columbia, Mexico yêu cầu chặt chẽ hơn là mọi sự thay đổi (hoạt động, cơ sở hạ tầng) phải được phê duyệt trước.

Quy định về điều kiện hoạt động của ngân hàng đại lý càng siết chặt càng ảnh hưởng đến khả năng phủ sóng tài chính toàn diện nhưng ngược lại đảm bảo tính rủi ro trong hoạt động ngân hàng xuống thấp nhất, do đó nhà nước không nhất thiết phải quy định cụ thể về điều kiện hoạt động mà chỉ nên dừng ở quy định khung, định hướng những tiêu chí cơ bản cần thiết về lựa chọn tổ chức đại lý ngân hàng. Các ngân hàng, tổ chức tài chính tùy theo nhu cầu và khả năng kiểm soát rủi ro có thể quy định thêm các tiêu chuẩn chọn đại lý. Theo đó, chỉ những tổ chức nào đáp ứng điều kiện của ngân hàng, tổ chức tài chính mới được làm đại lý. Ngược lại, một khi đại lý đó không còn đáp ứng điều kiện sẽ bị “sa thải”. Điều này một mặt vừa đảm bảo “tính linh động, đa dạng” của điều kiện, thúc đẩy tính năng động, thay đổi phù hợp của các đại lý đối với các hoạt động ngân hàng được thực hiện, mặt khác gia tăng cơ hội tài chính toàn diện, vừa đảm bảo an toàn hoạt động ngân hàng. Một điều quan trọng hơn nữa là không thể thiếu sự quản lý, giám sát chặt chẽ từ NHNN. Thay vì siết chặt điều kiện hoạt động, Nhà nước cho phép các đại lý ngân hàng hoạt động kèm theo điều kiện báo cáo tình hình hoạt động thường xuyên liên tục (có thể định kỳ theo tháng, quý hoặc năm) về các vấn đề liên quan đến phạm vi hoạt động ngân hàng đại lý như: tính thanh khoản, số lượng giao dịch, hạn mức giao dịch, lượng tiền giao dịch, các khiếu nại, rủi ro phát sinh... Ngoài ra nhà nước cũng có thể giám sát gián tiếp thông qua yêu cầu cung cấp báo cáo thông tin của bên giám sát đại lý ngân hàng khi xây dựng thành công được mô hình giám sát này.²⁵

2.2.2. Điều chỉnh phạm vi kinh doanh đại lý ngân hàng

Phạm vi hoạt động kinh doanh đại lý ngân hàng liên quan mật thiết đến rủi ro hoạt động ngân hàng. Số lượng hoạt động ngân hàng được thực hiện thông qua các đại lý càng nhiều thì độ rủi ro mà ngân hàng, tổ chức tài chính phải gánh chịu càng cao. Về nguyên tắc, pháp luật các nước đều quy định ngân hàng, tổ chức tài chính là chủ thể chịu trách nhiệm cuối cùng đối với các rủi ro. Do đó, dựa trên đánh giá rủi ro mà phạm vi hoạt động ngân hàng giao cho đại lý thực hiện sẽ khác nhau tùy vào pháp luật các nước và điều khoản của hợp đồng đại lý mà ngân hàng, tổ chức tài chính ký kết.

25 Kate Lauer, Denise Dias, and Michael Tarazi, *ltd*, tr. 4.

Các rủi ro liên quan đến hoạt động đại lý có thể gặp phải gồm: (i) Các rủi ro hoạt động của đại lý: đại lý gian lận, trộm cắp tiền gửi hoặc bị trộm cướp; thu phí trái phép; buộc khách hàng phải mua hàng hoá, dịch vụ nhất định để được cung cấp dịch vụ ngân hàng; làm mất tài sản; hồ sơ thông tin khách hàng; lỗi nhập liệu; không đảm bảo tính thanh khoản ảnh hưởng đến việc thực hiện dịch vụ ngân hàng; không giải quyết hoặc chuyển khiếu nại của khách hàng tới ngân hàng; (ii) Rủi ro công nghệ thông tin: gián đoạn tiện ích, lỗi phần mềm, phần cứng gây mất, thiếu thông tin hoặc ngưng dịch vụ ngân hàng cung cấp; (iii) Rủi ro pháp lý và tuân thủ: khách hàng có thể kiện ngân hàng do hành vi trộm cắp của đại lý hoặc vi phạm luật về quyền riêng tư/ bảo mật ngân hàng của đại lý hoặc hành vi lạm dụng khác đối với dữ liệu bí mật của khách hàng. Đại lý có thể kiện ngân hàng vì vi phạm hợp đồng hoặc vì những yêu cầu bồi thường rộng hơn. Sự không chắc chắn trong việc áp dụng các luật hoặc quy định liên quan đến đại lý và việc giải thích hợp đồng làm phát sinh nguy cơ kiện tụng; rủi ro do đại lý không tuân thủ luật pháp hoặc quy định như các quy định về chống rửa tiền và chống tài trợ khủng bố, yêu cầu báo cáo ngân hàng, các quy định bảo vệ người tiêu dùng (minh bạch về các loại phí dịch vụ...).

Dựa trên đánh giá các rủi ro nói trên, quy định các nước về phạm vi hoạt động kinh doanh đại lý ngân hàng rất khác nhau. Ngân hàng Trung ương Brazil quy định về phạm vi kinh doanh đại lý: tiếp nhận và chuyển tiếp các đề xuất mở tài khoản tiền gửi và thanh toán do tổ chức ký hợp đồng duy trì; thực hiện các khoản thu, thanh toán và chuyển khoản điện tử nhằm chuyển khoản và thanh toán do khách hàng mở tài khoản tại tổ chức; các khoản thu và thanh toán dưới bất kỳ hình thức nào cũng như các hoạt động khác phát sinh từ việc thực hiện các hợp đồng và thỏa thuận cung cấp dịch vụ được tổ chức ký hợp đồng duy trì với bên thứ ba; thực hiện chủ động và thụ động các lệnh thanh toán được xử lý thông qua tổ chức hợp đồng theo yêu cầu của khách hàng và người dùng; tiếp nhận và chuyển tiếp các đề xuất về hoạt động tín dụng và cho thuê do tổ chức ký hợp đồng cấp, cũng như các dịch vụ khác được cung cấp để giám sát hoạt động; các khoản thu và thanh toán liên quan đến hối phiếu được tổ chức ký kết chấp nhận; thực hiện các hoạt động trao đổi thuộc trách nhiệm của tổ chức hợp đồng, tuân thủ các quy định pháp luật.²⁶

Ngân hàng Trung ương Kenya quy định phạm vi kinh doanh đại lý ngân hàng: gửi tiền mặt và rút tiền mặt; giải ngân tiền mặt và hoàn trả các khoản vay bằng tiền mặt; thanh toán hóa đơn bằng tiền mặt; trả lương hưu và trợ cấp xã hội bằng tiền mặt; trả lương bằng tiền mặt; chuyển tiền; tra cứu số dư; lập và phát hành sao kê ngân hàng; thu thập hồ sơ liên quan đến việc mở tài khoản,

26 Điều 12 Nghị quyết CMN số 4.935 ngày 29/7/2021.

hồ sơ vay vốn, cấp tín dụng và ứng dụng thẻ ghi nợ; thu thập thẻ ghi nợ và thẻ tín dụng; đại lý dịch vụ ngân hàng điện thoại di động; kiểm tra yêu cầu sổ sách; kiểm tra việc thu sổ sách của khách hàng; thu thập thu/thư từ ngân hàng cho khách hàng; các hoạt động khác do Ngân hàng Trung ương quy định.²⁷

Nhìn chung, theo quy định các nước, có thể chia dịch vụ ngân hàng được thực hiện bởi đại lý thành bốn nhóm, theo đó một số quốc gia cho phép đại lý tham gia vào tất cả các hoạt động đó, các nước khác hạn chế hơn: i) Truyền tải thông tin: bao gồm việc cung cấp cho khách hàng thông tin tài khoản và nhận đơn đăng ký tài khoản và khoản vay, bao gồm cả việc truyền thông tin nhận biết khách hàng (*know-your-client*, KYC); ii) Xử lý thông tin: bao gồm xử lý các đơn đăng ký tài khoản và khoản vay (và trong một số trường hợp là mở tài khoản), phân tích tín dụng và thông tin cá nhân khác của người đăng ký khoản vay, thực hiện các thủ tục KYC (tức là xác minh) cho các đơn đăng ký và giao dịch mở tài khoản, lưu giữ hồ sơ và bán bảo hiểm vi mô; iii) Xử lý tiền mặt: các hoạt động liên quan đến việc gửi tiền (hoặc “rút tiền mặt”) và rút tiền (hoặc “rút tiền mặt”), thường được giới hạn ở các giá trị nhỏ, đến hoặc từ tài khoản của chính khách hàng; iv) Chuyển tiền điện tử: các hoạt động thanh toán hóa đơn, giải ngân phúc lợi của chính phủ và thực hiện các hoạt động thanh toán khác.²⁸

Các quốc gia cũng dựa vào phạm vi kinh doanh đại lý ngân hàng để phân loại đại lý như quy định của Ngân hàng Dự trữ Ấn Độ, có hai loại đại lý được phép thành lập: i) đại lý ngân hàng kinh doanh trong phạm vi giới hạn (*business facilitators*, BFs) và ii) đại lý ngân hàng kinh doanh toàn diện (*business correspondents*, BCs). BFs chỉ được phép xác định người đi vay, thu thập đơn xin vay, xác minh và xử lý sơ bộ dữ liệu; xử lý và gửi đơn đăng ký tài khoản; và tham gia vào giáo dục tài chính tiêu dùng. Tổ chức này không được phép tham gia vào các hoạt động ngân hàng. BCs có thể tham gia vào tất cả các hoạt động được phép như BF và cũng có thể giải ngân tín dụng có giá trị nhỏ, thu các khoản thanh toán khoản vay, thực hiện chuyển tiền có giá trị nhỏ và hỗ trợ tiến hành KYC cho mục đích mở tài khoản.²⁹ Việc phân loại các đại lý không quan trọng bằng việc xem xét những hoạt động ngân hàng cụ thể được đại lý thực hiện. Tuy nhiên, việc phân loại tạo điều kiện thuận lợi cho việc quản lý và giám sát phù hợp, do đó có thể ảnh hưởng đến tính khả thi và tính hấp dẫn của hoạt động kinh doanh đại lý.

Nhà nước chỉ nên đưa ra quy định khung về các hoạt động ngân hàng có thể giao cho các đại lý thực hiện, còn các nội dung và phạm vi cụ thể sẽ do các ngân hàng, công ty tài chính thỏa thuận với đại lý tùy theo mức độ đánh giá khả năng, điều kiện của đại lý khi thực hiện hoạt động. Để đưa ra quy

27 Central Bank of Kenya (CBK), *tldd*, tr.11.

28 Kate Lauer, Denise Dias, and Michael Tarazi, *tldd*, tr. 3.

29 Như trên.

định khung điều chỉnh hoạt động ngân hàng cơ bản, nhà nước cần xác định tiêu chí đánh giá mức độ rủi ro tương ứng với hoạt động ngân hàng được thực hiện (như hoạt động nào có thể gây rủi ro mang tính hệ thống thì cần hạn chế hoặc cấm thực hiện). Ngoài ra, để thuận lợi và hiệu quả trong việc quản lý, giám sát đại lý, nhà nước có thể phân loại đại lý theo phạm vi kinh doanh ngân hàng và mức độ rủi ro, theo đó, đại lý nào có phạm vi kinh doanh càng rộng, mức độ rủi ro cao có thể quy định điều kiện cấp phép thành lập kèm cơ chế báo cáo thường xuyên, ngược lại có thể “nới lỏng” điều kiện kinh doanh (như chỉ cần đăng ký, không cần xin phép, báo cáo định kỳ).

2.2.3. Điều chỉnh trách nhiệm của đại lý ngân hàng

Pháp luật các nước hầu như đều quy định ngân hàng, tổ chức tài chính là chủ thể chịu trách nhiệm pháp lý chính cho hoạt động ngân hàng do đại lý thực hiện. Điều này xuất phát từ quan hệ đại lý. Đại lý chỉ thực hiện các hoạt động ngân hàng trên cơ sở ủy quyền của ngân hàng, tổ chức tài chính. Việc xác định rõ chủ thể chịu trách nhiệm cũng tạo sự “yên tâm” cho nhà nước trong việc quy định cho phép đại lý thực hiện hoạt động ngân hàng. Mặt khác, quy định này yêu cầu các ngân hàng, tổ chức tài chính phải thận trọng trong việc đánh giá, lựa chọn các đại lý thực hiện nhằm hạn chế thấp nhất các rủi ro pháp lý và tuân thủ.

Ngân hàng Trung ương Brazil yêu cầu các ngân hàng phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các dịch vụ ngân hàng do đại lý của mình cung cấp.³⁰ Tương tự, Ấn Độ yêu cầu các ngân hàng sẽ hoàn toàn chịu trách nhiệm về hành động của đại lý và các điểm bán lẻ/đại lý phụ của họ. Mọi thỏa thuận/hợp đồng với khách hàng đều phải ghi rõ ngân hàng phải chịu trách nhiệm trước khách hàng về những hành vi thiếu sót và sai trái của đại lý ngân hàng.³¹ Ngân hàng Trung ương Kenya³² quy định rõ ràng hơn về giới hạn mức độ trách nhiệm của ngân hàng, tổ chức tài chính đối với các dịch vụ tài chính được cung cấp. Cụ thể, tổ chức phải chịu trách nhiệm pháp lý về mọi hành động hoặc thiếu sót của đại lý. Trách nhiệm này mở rộng đến các hoạt động của đại lý ngay cả khi không được ủy quyền trong hợp đồng miễn là chúng liên quan đến các dịch vụ ngân hàng hoặc các vấn đề liên quan. Trong khi đó, Ngân hàng nhà nước Pakistan quy định áp đặt trách nhiệm pháp lý lên ngân hàng nhưng tuyên bố rằng ngân hàng có thể “thực hiện các bước mà họ cho là cần thiết để tự bảo vệ mình trước các trách nhiệm pháp lý phát sinh từ hành động của các đại lý”.³³ Điều khoản này gợi ý rằng các ngân hàng nên tham

30 Điều 3 Nghị quyết CMN số 4.935.

31 A. K. Khound, *ltd*, Mục 3, mục 10.

32 Central Bank of Kenya (CBK), *ltd*, tr. 12.

33 Banking Policy & Regulations Department, State Bank of Pakistan, “Branchless Banking Regulations For Financial Institutions desirous to undertake Branchless Banking”, 2019, Mục 6, <https://www.sbp.org.pk/bprd/2019/C10-Branchless-Banking-Regulations.pdf>, truy cập ngày 28/10/2023.

gia ký các thỏa thuận bồi thường hoặc mua bảo hiểm trách nhiệm với các đại lý của họ. Đây là một biện pháp bảo vệ tốt có thể hướng các ngân hàng tới các đại lý lớn và có khả năng tài chính tốt có khả năng bồi thường cho ngân hàng, tuy nhiên lại khiến ngân hàng từ bỏ các đại lý nhỏ lẻ, điều này gây trở ngại cho cơ hội “tài chính toàn diện”.

Trên thực tế, việc áp dụng rộng rãi quy định ngân hàng, tổ chức tài chính chịu trách nhiệm pháp lý cho các hoạt động ngân hàng của đại lý tại các nước cho thấy các “mục tiêu tài chính” toàn diện sẽ được hưởng lợi từ việc hạn chế trách nhiệm pháp lý của đại lý đối với những hành động hoặc thiếu sót liên quan đến việc cung cấp dịch vụ tài chính. Bởi chính các chi phí bồi thường, tuân thủ có thể gây e ngại cho các đại lý khi nhận cung ứng dịch vụ ngân hàng, điều này ảnh hưởng đến phạm vi và tốc độ phủ sóng tài chính toàn diện. Nhà nước ta nên quy định ngân hàng, tổ chức tài chính là chủ thể chịu trách nhiệm pháp lý đối với các hoạt động đại lý nhưng cần giới hạn rõ ràng mức độ trách nhiệm pháp lý đó đối với việc cung cấp dịch vụ tài chính thay mặt ngân hàng. Quy định này cũng giúp Nhà nước có cái nhìn “thoải mái” hơn về các đại lý ngân hàng, qua đó giảm thiểu các quy định hạn chế về tư cách của đại lý, điều kiện cũng như sự thẩm định đối với đại lý. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Alliance for Financial Inclusion (AFI), “Agent banking in Latin America”
- [2] Bank of Tanzania (BOT), “Guidelines on agent banking for banks and financial institutions”, 2017
- [3] Banking Policy & Regulations Department, State Bank of Pakistan, “Branchless Banking Regulations For Financial Institutions desirous to undertake Branchless Banking”, 2019
- [4] Central Bank of Kenya (CBK), “Guideline on agent banking - CBK/PG/15”
- [5] CGAP Focus Note, “Update on Regulation of Branchless Banking in Brazil”, 2010
- [6] M. I. Hossain, M. Al-Amin, & M. A. Toha, “Are Commercial Agent Banking Services Worthwhile For Financial Inclusion?”, *Business Management and Strategy*, 12(2), 2021
- [7] Nguyễn Thị Thanh Huyền, “Bản chất của hợp đồng phân phối và hợp đồng đại lý”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 01, 2008 [trans: Nguyễn Thị Thanh Huyền, “The nature of distribution contracts and agency contracts”, *Journal of Legal Science*, No. 01, 2008]
- [8] A. K. Khound, “Guidelines for engaging of Business Correspondents”, *RBI*
- [9] Kate Lauer, Denise Dias, and Michael Tarazi, “Bank Agents: Risk Management, Mitigation, and Supervision”, *Focus Note 75*, Washington, D.C.: CGAP, 2011
- [10] Ignacio Mas and Hannah Siedek, “Banking through networks of retail agents”, *Focus Note 47*, Washington, D.C.: CGAP, 2008
- [11] Michael Tarazi and Paul Breloff, “Regulating Banking Agents”, *Focus Note 68*, Washington, D.C.: CGAP, 2011
- [12] Vũ Thị Hải Yến, “Mô hình đại lý ngân hàng: thực tiễn quốc tế và những khuyến nghị chính sách cho Việt Nam”, *Tạp chí Ngân hàng*, số 12, 2018 [trans: Vũ Thị Hai Yen, “The Banking Agency Model: International Practices and Policy Recommendations for Vietnam”, *Journal of Banking*, No. 12, 2018]