

NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC VIỆT NAM
VIỆN CHIẾN LƯỢC NGÂN HÀNG

BÁO CÁO TÓM TẮT CHUYÊN ĐỀ NGHIÊN CỨU
MÔ HÌNH ĐẠI LÝ NGÂN HÀNG: THỰC TIỄN QUỐC TẾ
VÀ NHỮNG KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH
CHO VIỆT NAM

HÀ NỘI – 8/2018

I. Tổng quan về đại lý ngân hàng

1. Khái niệm và vai trò của đại lý ngân hàng

Trong những năm gần đây trên thế giới xuất hiện một mô hình hoạt động ngân hàng mới được gọi là đại lý ngân hàng, tiếng Anh là Agent Banking hoặc Banking Correspondent hoặc Business Correspondent tùy từng quốc gia. Một cách khái quát, 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. Nói ngắn gọn, hoạt động đại lý ngân hàng là việc ngân hàng cộng tác với các đại lý bán lẻ phi ngân hàng để cung cấp những dịch vụ tài chính tại những nơi ngân hàng không có chi nhánh.

Đại lý ngân hàng được xem là một trong những kênh phân phối mang tính đổi mới giúp mở rộng sự tiếp cận và sử dụng dịch vụ tài chính. Thông qua đại lý thường là các cửa hàng tạp hóa, cửa hiệu thuốc, bưu điện hoặc cửa hàng bán lẻ xăng dầu, các dịch vụ ngân hàng cơ bản như thanh toán hóa đơn, rút tiền, chuyển tiền, gửi tiền tiết kiệm... được cung cấp tới người dân một cách thuận tiện ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, những nơi không có chi nhánh ngân hàng thương mại. Hoạt động đại lý ngân hàng được coi là sáng kiến nổi bật nhất cho việc thực hiện mục tiêu thúc đẩy tài chính toàn diện ở các quốc gia.

2. Các mô hình đại lý ngân hàng

Hiện nay trên thế giới tồn tại hai mô hình đại lý ngân hàng: (i) mô hình ngân hàng làm chủ và (ii) mô hình phi ngân hàng làm chủ

(i) Trong mô hình ngân hàng làm chủ, một tổ chức tài chính được cấp phép hoạt động mà điển hình là ngân hàng sẽ cung cấp dịch vụ tài chính thông qua một đại lý. Điều này nghĩa là ngân hàng sẽ phát triển và cung ứng sản phẩm, dịch vụ tài chính nhưng phân phối chúng qua các đại lý. Ngân hàng vẫn là người cung cấp dịch vụ tài chính, đồng thời là người quản lý, duy trì tài khoản của khách hàng.

Đại lý sẽ giao dịch trực tiếp với khách hàng, bao gồm thực hiện chức năng nhận tiền - ứng tiền mặt thay cho khách hàng. Điều này tương tự như giao dịch viên tại một chi nhánh/phòng giao dịch thực hiện nhận tiền gửi hoặc rút tiền cho khách hàng. Đại lý còn có thể giải quyết cả quá trình mở tài khoản, thậm chí thẩm định và cung cấp dịch vụ vay vốn cho khách hàng.

Mỗi đại lý phải được trang bị một số thiết bị và hạ tầng công nghệ cần thiết để kết nối trực tiếp với ngân hàng khi tiến hành các giao dịch tài chính. Các trang thiết bị điện tử này thường là một máy chấp nhận thẻ POS kết nối trực

tuyến với hệ thống máy chủ (hệ thống core banking) của ngân hàng chủ quản, máy đọc mã vạch, máy tính, điện thoại di động.

Khi thực hiện giao dịch với khách hàng, đại lý sẽ tiến hành xác thực nhân thân khách hàng (thực hiện bằng một đầu đọc thẻ căn cước và/hoặc thiết bị quét vân tay được tích hợp với máy POS, mật khẩu PIN). Với các giao dịch có liên quan đến tiền mặt thì tiền mặt được đại lý trực tiếp nhận hoặc ứng tiền mặt cho khách hàng, đồng thời các bút toán tương ứng ghi nợ/có tài khoản của khách hàng và đại lý sẽ được ngân hàng hạch toán tại ngân hàng. Một thông điệp điện tử của giao dịch đó sẽ được truyền trực tiếp từ đại lý đến ngân hàng chủ quản của đại lý theo thời gian thực. Thông thường, ngân hàng chủ quản yêu cầu đại lý phải duy trì một mức tiền mặt nhất định tại tài khoản mở tại ngân hàng hoặc ngân hàng duy trì một hạn mức tín dụng cho mỗi đại lý.

Qui trình giao dịch với thẻ ngân hàng tại đại lý sẽ đơn giản hơn. Khi khách hàng sử dụng thẻ để rút tiền, nạp tiền hay chuyển khoản, đại lý sẽ lựa chọn giao dịch trên máy POS và thực hiện giao dịch bằng thẻ của khách hàng sau khi khách hàng nhập mã PIN. Máy POS kết nối với máy chủ của ngân hàng chủ quản sẽ xác thực và giao dịch hoàn thành với một hóa đơn được in ra.

(ii) Mô hình phi ngân hàng làm chủ: tương tự với mô hình ngân hàng làm chủ, mô hình này chỉ khác biệt ở chỗ tổ chức chủ quản đại lý là một tổ chức vận hành mạng viễn thông/điện thoại di động (MNO) và thực hiện giao dịch thông qua tài khoản tiền điện tử của khách hàng thay vì tài khoản ngân hàng. Các tổ chức phi ngân hàng này phải mở tài khoản tại ngân hàng và duy trì số dư tổng bằng với số tiền khách hàng ký quỹ để thực hiện giao dịch.

3. Ưu điểm và nhược điểm của đại lý ngân hàng

a. Ưu điểm

Sử dụng mô hình đại lý ngân hàng đem lại những lợi ích lớn đối với các tổ chức tín dụng, khách hàng và bản thân đại lý.

- Chi phí thành lập và hoạt động của kênh đại lý thấp hơn rất nhiều so với kênh chi nhánh truyền thống. Việc thành lập một đại lý chỉ tốn 2% đến 4% chi phí của một chi nhánh. Đại lý cũng có chi phí hoạt động thấp hơn (khoảng 3 lần) so với kênh chi nhánh ngân hàng do giảm thiểu chi phí cố định nhờ tận dụng các cửa hàng bán lẻ sẵn có, không mất chi phí đầu tư vào cơ sở hạ tầng.

- Tăng cơ hội tiếp cận, tăng tần suất sử dụng các dịch vụ ngân hàng của khách hàng hiện có và khách hàng mới, từ đó làm tăng cơ sở khách hàng và doanh thu cho ngân hàng. Việc các đại lý luôn ở gần nơi dân cư sinh sống giúp khách hàng có thể dễ dàng tiếp cận các điểm cung cấp dịch vụ mà không phải

mất thời gian và công sức đi xa để đến chi nhánh ngân hàng, chi phí giao dịch cũng rẻ hơn nhiều so với của ngân hàng truyền thống như chi nhánh hay ATM. Kể cả người nghèo, thu nhập thấp cũng có thể được phục vụ từ đại lý ngân hàng.

- Các đại lý tăng thêm thu nhập từ khoản hoa hồng khi thực hiện những giao dịch tài chính thay ngân hàng. Đồng thời, họ có thể đạt doanh thu và thu nhập cao hơn từ hoạt động bình thường của mình do lượng khách hàng đến với cơ sở nhiều hơn khi trở thành đại lý ngân hàng.

- Ở góc độ quốc gia, đại lý ngân hàng là cách thức hiệu quả nhất hiện nay nâng cao khả năng tiếp cận dịch vụ tài chính cho người dân nông thôn, vùng sâu, vùng xa ở những nơi không có các chi nhánh, phòng giao dịch của ngân hàng, là động lực thúc đẩy tài chính toàn diện.

Có thể tổng kết lợi ích cho các bên tham gia mô hình đại lý ngân hàng như sau:

Khách hàng	Đại lý	Ngân hàng
<ul style="list-style-type: none"> Chi phí giao dịch thấp hơn (do gần nhà không mất thời gian đi lại) Thời gian phục vụ dài hơn (không phụ thuộc giờ hành chính), không phải chờ đợi như ở chi nhánh Dễ tiếp cận đối với người nghèo, thu nhập thấp, những người hiểu biết kém về ngân hàng 	<ul style="list-style-type: none"> Tăng doanh số bán hàng từ lượng khách hàng tăng thêm Tạo sự khác biệt đối với các hoạt động kinh doanh khác Tạo uy tín nhờ liên kết với một ngân hàng có tiếng Tăng thu nhập nhờ phí, hoa hồng và bán chéo sản phẩm 	<ul style="list-style-type: none"> Tăng cơ sở khách hàng và thị trường Mở rộng độ bao phủ bằng giải pháp chi phí thấp ở những vùng có số lượng người sử dụng và giao dịch thấp Tăng thu nhập từ những hoạt động đại lý Giảm tải cho chi nhánh và gián tiếp tăng năng suất cho các chi nhánh

b. Nhược điểm

- Rủi ro từ đại lý bán lẻ trong mô hình ngân hàng làm chủ

Việc đặt hoàn toàn quá trình giao tiếp với khách hàng vào đại lý bán lẻ là rủi ro hơn so với trường hợp giao dịch viên ngân hàng. Những đại lý bán lẻ này có thể hoạt động ở những vùng sâu, vùng xa hoặc những nơi có độ an ninh thấp, họ cũng thiếu các hệ thống an ninh cần thiết và cũng không có nhân viên được đào tạo chuyên sâu. Việc thiếu đào tạo chuyên sâu có thể là một vấn đề lớn vì chức năng của đại lý không chỉ xuất quỹ/nhập quỹ mà còn cả thẩm định và quyết định cho vay đối với hồ sơ khách hàng.

Do đó, rủi ro từ đại lý bán lẻ có thể bao gồm: rủi ro tín dụng, rủi ro hoạt động, rủi ro pháp lý, rủi ro thanh khoản, rủi ro danh tiếng. Ngoài ra, kênh đại lý

ngân hàng có thể tạo mối lo ngại về vấn đề luật bảo vệ người tiêu dùng cũng như những quy định về chống rửa tiền và tài trợ khủng bố. Tuy nhiên, với những quy định điều chỉnh hoạt động của đại lý ngân hàng hiện nay, chỉ cho phép đại lý được thực hiện một phạm vi hạn chế các dịch vụ cũng như quy mô giao dịch có giá trị nhỏ, những rủi ro phát sinh từ hoạt động đại lý ngân hàng được đánh giá là thấp. Đồng thời, với việc ứng dụng công nghệ thông tin thì những rủi ro này sẽ được giảm nhẹ.

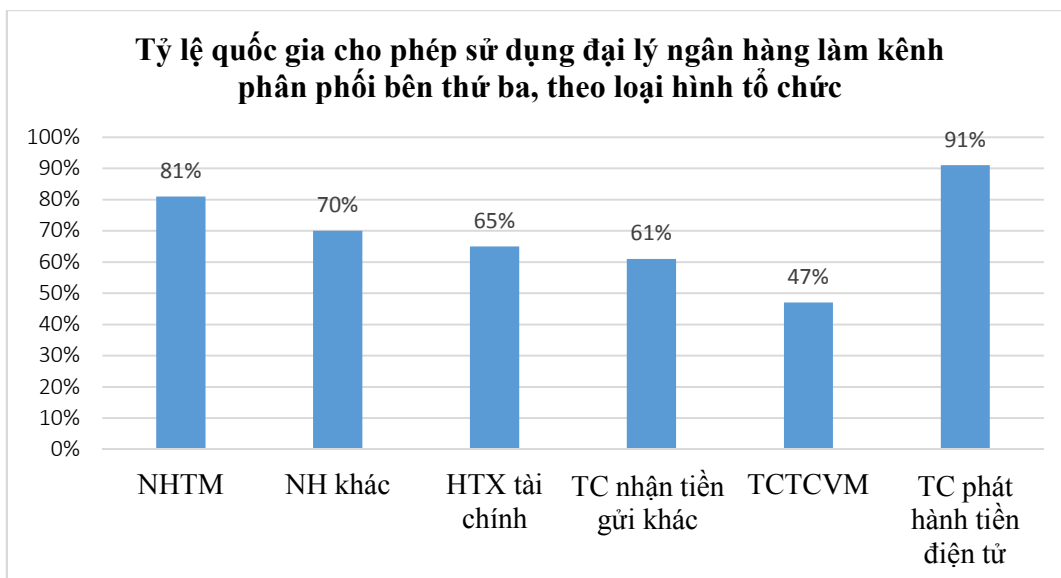
- Rủi ro tiền điện tử trong mô hình phi ngân hàng làm chủ

Mô hình phi ngân hàng làm chủ cũng có đầy đủ các rủi ro như mô hình ngân hàng làm chủ nêu trên. Tuy nhiên, rủi ro lớn nhất của mô hình tổ chức phi ngân hàng làm chủ không xuất phát từ đại lý bán lẻ mà lại từ chính tổ chức phi ngân hàng. Bởi vì tổ chức phi ngân hàng này chịu sự giám sát nói lỏng hơn nhiều so với ngân hàng nên rủi ro dễ dàng xảy ra khi tổ chức phi ngân hàng sử dụng tiền mặt của khách hàng (tiền khách hàng gửi vào để chuyển sang tiền điện tử) một cách không cẩn trọng (đầu tư quá mạo hiểm), dẫn đến mất khả năng chi trả khi khách hàng muốn rút tiền mặt (chuyển từ tiền điện tử sang tiền mặt) và vỡ nợ. Khả năng vỡ nợ của tổ chức phi ngân hàng sẽ phụ thuộc vào sức mạnh tài chính, năng lực quản lý thanh khoản của tổ chức phi ngân hàng. Thông thường, các nước quản lý rủi ro này bằng hình thức buộc các tổ chức phát hành tiền điện tử phải mở tài khoản tại một ngân hàng và duy trì số dư tổng bằng với số tiền khách hàng ký quỹ để thực hiện giao dịch.

II. Tổng kết kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam

1. Hoạt động đại lý ngân hàng trên thế giới

Theo Báo cáo về Tài chính toàn diện năm 2017 của Ngân hàng Thế giới dựa trên kết quả điều tra đối với 124 cơ quan quản lý tài chính (ngân hàng trung ương) đại diện cho 141 nền kinh tế thế giới, hiện tại có 105/124 cơ quan quản lý (85%) cho phép thực hiện hoạt động đại lý. Trong đó, 81% cho phép NHTM hợp đồng với đại lý bán lẻ làm kênh phân phối, 91% cho phép tổ chức phi ngân hàng hợp đồng với đại lý bán lẻ làm kênh phân phối. Hơn 60% các cơ quan quản lý còn cho phép các hợp tác xã tài chính (tương đương như Quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam), các tổ chức nhận tiền gửi khác như tổ chức tài chính vi mô được phép triển khai hoạt động này (cụ thể tại hình dưới đây).



Nguồn: 2017 Report on Global Financial Inclusion and Consumer Protection Survey, NHTG, 2017

Hoạt động đại lý phổ biến nhất là thực hiện các giao dịch rút tiền (cash-out), nhưng cũng có nhiều hoạt động khác được các đại lý thực hiện và quy định này khác nhau giữa các nước. Hơn 50% quốc gia cho phép các NHTM thuê các đại lý thực hiện qui trình nhận biết khách hàng, nhận tiền gửi, nhận đơn xin mở tài khoản tiền gửi và xin vay. 42% quốc gia cho phép NHTM thuê đại lý thực hiện mở tài khoản cho khách hàng và một số ít hơn cho phép đại lý phê duyệt khoản vay theo chính sách cụ thể của tổ chức chủ quản.

2. Kết quả đạt được ở một số quốc gia

Các quốc gia triển khai mô hình đại lý ngân hàng cho đến nay đều được đánh giá thành công, đặc biệt là trong việc thúc đẩy tài chính toàn diện. Những quốc gia áp dụng thành công nhất và được nghiên cứu tổng kết nhiều nhất có thể kể đến là Brazil, Kenya và Malaysia.

a. Brazil

Brazil được coi là một ví dụ điển hình về triển khai thành công mô hình đại lý ngân hàng để thúc đẩy tài chính toàn diện. Chỉ trong vòng 12 năm, từ năm 1999, Brazil đã có thêm 13 triệu người dân tiếp cận dịch vụ tài chính và hơn 160.000 cửa hàng bán lẻ trở thành đại lý ngân hàng (AFI, 2011). Những đại lý này có thể thấy ở bất kỳ địa phương nào của Brazil. Hầu hết các đại lý là cửa hàng thương mại như cửa hàng tạp hóa, bưu điện, phòng công chứng và cửa hàng bán vé xổ số. Hơn 47.000 cửa hàng đại lý này đã có thể tiếp nhận gửi tiền và mở tài khoản (CGAP, 2010g).

Các đại lý ngân hàng của Brazil xử lý khoảng 3 tỷ giao dịch hàng năm. Số lượng này chiếm tỷ trọng 7% của tổng giao dịch mà hệ thống ngân hàng Brazil

phải xử lý nhưng điểm đáng nói là một lượng lớn giao dịch này đến từ những người khó tiếp cận dịch vụ tài chính, đóng góp to lớn cho thúc đẩy tài chính toàn diện ở Brazil (CGAP, 2010g). Một số thống kê về kết quả hoạt động của mô hình đại lý ngân hàng ở Brazil như sau:

- Năm 2008, các đại lý ngân hàng đã thực hiện 1,6 tỷ giao dịch với giá trị 105 tỷ đô la Mỹ, chiếm 70% của tổng giao dịch thanh toán hóa đơn (CGAP, 2010b);

- Mỗi hạt (municipality) (Brazil gồm 26 bang và mỗi bang có nhiều hạt và tính tổng cộng có 5564 hạt) đều có sự hiện diện của ngân hàng và cứ 4 hạt thì 1 hạt có sự hiện diện của ngân hàng nhờ hoàn toàn vào đại lý ngân hàng (CGAP 2010b);

- Các đại lý ngân hàng ở các vùng nông thôn đều có tỷ lệ giao dịch gửi tiền và rút tiền chiếm tỷ lệ cao (38%) hơn nhiều so với khi chưa có đại lý (8%): điều này cho thấy đại lý ngân hàng đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy tiếp cận dịch vụ ngân hàng mà bước đầu là có tài khoản ngân hàng ở các vùng nông thôn (CGAP, 2010b);

- Tín dụng tiêu dùng ở Brazil đã tăng 500% trong vòng 5 năm, từ 54 tỷ đô la Mỹ năm 2003 lên tới 252 tỷ đô la Mỹ năm 2009: sự mở rộng tín dụng này là nhờ sự xuất hiện của đại lý ngân hàng bởi các đại lý ngân hàng làm điểm để cung ứng và nhận thanh toán lãi từ người dân có nhu cầu vay;

- Banco Postal là một trong những tổ chức tiên phong đại lý ngân hàng ở Brazil. Họ bắt đầu có mạng lưới đại lý ngân hàng vào 2002 và đến 2008, họ đã có 1.461.850 khách hàng nhờ đại lý ngân hàng của mình (những khách hàng này đều chưa có tài khoản ngân hàng khi tiếp cận đến đại lý của Banco Postal)

- Tối thiểu 75% người dân Brazil sử dụng đại lý ngân hàng trong khi chỉ có 43% người dân Brazil có tài khoản ngân hàng (CGAP, 2010f); và

- Năm 2010, Caixa Economica đã tích hợp hơn 12 triệu đối tượng thụ hưởng của Chương trình Bolsa Familia (một chương trình hỗ trợ xóa đói giảm nghèo theo chính sách xã hội của chính phủ) với tài khoản ngân hàng: trong đó, phần lớn các tài khoản này hoạt động qua các đại lý ngân hàng (CGAP, 2010).

b. Malaysia

Chương trình phát triển mạng lưới đại lý cho ngân hàng (ABI) của Ngân hàng trung ương Malaysia vào năm 2012 là một trong 10 sáng kiến có tầm ảnh hưởng lớn trong khuôn khổ Chiến lược phát triển khu vực tài chính Malaysia giai đoạn 2011 – 2020 để mở rộng tiếp cận đến những bộ phận dân cư chưa được tiếp cận với các dịch vụ tài chính, nhất là dân cư sống ở khu vực nông

thôn, những nơi không có chi nhánh ngân hàng. Chương trình này cho phép các tổ chức tài chính được cấp phép liên kết với các cửa hàng, đơn vị bán lẻ (cửa hàng rau quả, cửa hàng café, nhà hàng, trạm xăng, v.v...) và bưu điện đặt tại những làng, xã không có chi nhánh ngân hàng để cung ứng các dịch vụ tài chính.

Sau 5 năm thực hiện, Chương trình phát triển mạng lưới đại lý cho ngân hàng đã thu được những kết quả rất khả quan. Cụ thể:

- Hệ thống đại lý ngân hàng trở thành một công cụ hữu hiệu làm gia tăng mức độ tài chính toàn diện tại Malaysia, số thôn/bản đã tiếp cận tới các dịch vụ tài chính cơ bản tăng từ 46% năm 2011 lên 97,4 % năm 2016.

- Mạng lưới đại lý ngân hàng cũng lớn mạnh nhanh chóng, cuối năm 2016, mạng lưới đại lý ngân hàng đã đạt 7.984 đại lý, gấp 17 lần con số 460 đại lý thời điểm cuối năm 2011.

- Đến cuối năm 2016, đã có 100 triệu giao dịch được thực hiện với tổng giá trị giao dịch là 2,1 tỷ đô la Mỹ. Giao dịch được thực hiện thường xuyên nhất là thanh toán hóa đơn với 63 triệu giao dịch, chiếm 63% tổng số lượng giao dịch và 61% tổng giá trị giao dịch. Xếp thứ 2 là các giao dịch nạp tiền trả trước với 26 triệu giao dịch, chiếm 26% tổng số lượng giao dịch và 3% giá trị giao dịch. Giao dịch gửi và rút tiền chiếm lần lượt 6% và 5% tổng số lượng giao dịch; 26% và 8% tổng giá trị giao dịch.

Như vậy, đại lý ngân hàng đã trở thành một kênh quan trọng cung ứng các dịch vụ ngân hàng cơ bản cho bộ phận dân cư trước đó chưa được tiếp cận với chi nhánh của các tổ chức tài chính tại Malaysia một cách thuận tiện, an toàn và không phát sinh thêm chi phí.

c. Kenya

Đối với mô hình đại lý ngân hàng, Kenya có thể được biết đến nhiều nhờ mô hình đại lý ngân hàng do phi ngân hàng làm chủ mà cụ thể là mô hình đại lý ngân hàng do các tổ chức viễn thông (MNOs) quản lý. M-PESA là mô hình đầu tiên và nổi tiếng nhất trong các mô hình khác đi theo sau này. Dịch vụ M-PESA bắt đầu đi vào hoạt động năm 2007 và đến tháng 4 năm 2011 thì đã có hơn 14 triệu người sử dụng và 27.988 cửa hàng đại lý cung cấp dịch vụ này (Safaricom, 2011). Kể từ khi xuất hiện M-PESA, đã có các tổ chức viễn thông khác bắt đầu cung cấp dịch vụ thanh toán di động như: Zain Kenya ra mắt dịch vụ tiền di động Zap, Essar Telecom Kenya Limited triển khai dịch vụ chuyển tiền di động Yucash.

Nhiều nghiên cứu quốc tế đã cho thấy M-PESA có ảnh hưởng to lớn đến thúc đẩy tài chính toàn diện ở Kenya. Điều này thể hiện rõ ở số lượng người tiếp cận dịch vụ tài chính bán chính thức (như dịch vụ M-PESA) đã tăng từ 8,1% năm 2006 lên 17,9% năm 2009, giúp tỷ lệ người dân tiếp cận dịch vụ tài chính phi chính thức giảm mạnh, từ 35% xuống còn 26,8%. Tỷ lệ người dân không tiếp cận đến dịch vụ tài chính cũng giảm từ 38,3% xuống còn 32,7%. Những con số thống kê này cho thấy những lợi ích mà tài chính toàn diện tại Kenya thu được nhờ sự xuất hiện mô hình đại lý ngân hàng do phi ngân hàng làm chủ mà cụ thể là mô hình M-PESA.

Đối với mô hình đại lý ngân hàng do ngân hàng làm chủ, đến năm 2010 ở Kenya đã có gần 6.000 cửa hàng đại lý đại diện cho 2 ngân hàng. Các cửa hàng đại lý này bao gồm các công ty viễn thông, cửa hàng tạp hóa, khách sạn, siêu thị và các cửa hàng dược phẩm. Đại diện thành công cho mô hình này là Equity Bank, họ đã cung cấp dịch vụ chuyển tiền ở các siêu thị và đã phát triển một mạng lưới các đại lý của mình (gần 120 cửa hàng đại lý) ở các vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa ở phía bắc Kenya để cung cấp dịch vụ thanh toán và chuyển tiền trợ cấp của Chính phủ theo chương trình xóa đói Hunger Safety Nets (HSNP).

3. Bài học cho Việt Nam

Qua nghiên cứu kinh nghiệm triển khai mô hình đại lý ngân hàng tại một số quốc gia điển hình là Colombia, Brazil, Malaysia, Kenya, Ấn Độ có thể rút ra một số bài học sau:

3.1. Phạm vi áp dụng

- Hoạt động đại lý ngân hàng thường được thực hiện tại những khu vực chưa (ít) có điểm giao dịch dịch vụ tài chính giúp nâng cao khả năng tiếp cận dịch vụ tài chính chính thức cho người dân vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Hình thức cung cấp dịch vụ này thay thế cho các kênh cung cấp truyền thống tốn kém chi phí hơn nhiều như chi nhánh/phòng giao dịch hay ATM. Thậm chí kênh đại lý ngân hàng được sử dụng như một kênh giải quyết hiệu quả đối với vấn đề nhận tiền - ứng tiền mặt thay cho khách hàng ở những nơi không có sự hiện diện của ngân hàng, đặc biệt phục vụ cho những đối tượng ở vùng sâu, vùng xa, người nghèo.

- Nhìn chung quan điểm của các cơ quan quản lý coi mô hình đại lý ngân hàng có rủi ro thấp do hoạt động đại lý ngân hàng cung cấp những dịch vụ hạn chế, chủ yếu là những dịch vụ cơ bản, như rút tiền, chuyển tiền, thanh toán hóa đơn tiện ích, với giá trị giao dịch và khối lượng giao dịch thấp.

- Những Chính phủ có cam kết mạnh mẽ về thúc đẩy tài chính toàn diện trên thế giới đều thừa nhận vai trò và triển khai mô hình hoạt động đại lý ngân hàng là một giải pháp quan trọng để thúc đẩy tài chính toàn diện ở quốc gia mình.

3.2. Những yêu cầu chung đối với mô hình đại lý ngân hàng

- Trước hết, cần thiết phải xây dựng một khuôn khổ pháp lý phù hợp cho mô hình đại lý ngân hàng hoạt động. Thông thường khuôn khổ pháp lý này do Ngân hàng trung ương (NHTW) ban hành. Khuôn khổ pháp lý cần quy định rõ ai được làm đại lý và những điều kiện phải đáp ứng là gì, bao gồm cả những yêu cầu về cơ sở hạ tầng kỹ thuật. Quy định rõ đại lý được cung cấp những dịch vụ nào và những dịch vụ nào không được làm.

- NHTW cần nghiên cứu rõ tiềm năng và rủi ro mà mô hình đại lý ngân hàng mang lại, bản thân các NHTM phát triển mô hình đại lý sẽ phải áp dụng các biện pháp quản lý rủi ro phù hợp. Đồng thời các quy định khác có liên quan đến hoạt động của mô hình đại lý ngân hàng cũng phải sửa đổi phù hợp, đặc biệt là những quy định về phòng chống rửa tiền/tài trợ khủng bố, những quy định về tiền điện tử, quy trình nhận biết khách hàng...

- Ứng dụng công nghệ có ý nghĩa quyết định đối với mô hình đại lý ngân hàng. Đại lý thường hoạt động ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa nhưng nhờ có ứng dụng công nghệ thông tin viễn thông, điện thoại di động mà những thiết bị đầu cuối như POS có thể kết nối trực tuyến với ngân hàng chủ quản và thực hiện các giao dịch thời gian thực. Điều này đảm bảo cho sự vận hành suôn sẻ của mô hình cũng như phục vụ tốt cho công tác quản lý và giám sát.

3.3. Quản lý và giám sát đại lý ngân hàng của tổ chức chủ quản

- Tổ chức chủ quản (ngân hàng) chịu trách nhiệm hoàn toàn về mặt pháp lý đối với các hoạt động của đại lý ngân hàng và trực tiếp chịu trách nhiệm trước khách hàng. Hợp đồng đại lý ngân hàng phải nói rõ trách nhiệm và nghĩa vụ của tổ chức chủ quản đối với khách hàng và cụ thể nhiệm vụ của cả bên chủ quản và bên đại lý.

- Tổ chức chủ quản phải chịu trách nhiệm đối với việc quản lý có hiệu quả những rủi ro phát sinh trong hoạt động đại lý cho ngân hàng, bao gồm rủi ro tài chính, rủi ro pháp lý, rủi ro danh tiếng, rủi ro hoạt động, rủi ro liên quan đến công nghệ, rủi ro liên quan đến tuân thủ, rủi ro liên quan đến rửa tiền và tài trợ khủng bố để đảm bảo hoạt động đại lý cho ngân hàng được thực hiện một cách an toàn, tin cậy và hiệu quả. Theo đó, tổ chức chủ quản phải thiết lập một môi trường kiểm soát hoạt động của đại lý với các quy trình quản trị phù hợp, thiết

lập các bộ phận chịu trách nhiệm quản trị hoạt động, quản trị rủi ro, kiểm toán nội bộ với vai trò rõ ràng để bổ sung, hỗ trợ lẫn nhau trong quá trình vận hành.

- Tổ chức chủ quản phải kiểm soát các hoạt động của đại lý thông qua thiết lập mức giới hạn giao dịch và thiết lập cơ chế để chặn các giao dịch của đại lý từ xa khi cần thiết. Tổ chức chủ quản phải thiết lập hạn mức rút tiền trong ngày phù hợp cho khách hàng để nhiều khách hàng cùng được hưởng dịch vụ và giảm thiểu các rủi ro lây lan. Các hạn mức này có thể được thiết lập dựa trên đánh giá về trạng thái thanh khoản của từng đại lý.

- Công tác đào tạo đóng vai trò quan trọng. Sau khi lựa chọn được những đại lý đủ tiêu chuẩn, tổ chức chủ quản cần tiến hành ký kết hợp đồng và đào tạo cho đại lý về các nội dung: sản phẩm, dịch vụ của tổ chức chủ quản; bảo vệ thông tin khách hàng, cơ chế phòng chống gian lận, vận hành và bảo dưỡng thiết bị, giải quyết khiếu nại. Tuyên truyền, đào tạo khách hàng về hoạt động đại lý, tập trung vào quyền lợi và những điều khách hàng cần lưu ý khi giao dịch với đại lý.

3.4. Hoạt động quản lý, thanh tra, giám sát của NHTW

Ở tất cả các nước triển khai mô hình đại lý ngân hàng, cơ quan quản lý (ngân hàng trung ương) chú trọng vấn đề kiểm soát nội bộ, cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin, các chính sách thuế và quản lý các đại lý ngân hàng của tổ chức chủ quản (ngân hàng thương mại).

Chương trình phát triển mạng lưới đại lý ngân hàng của Malaysia là ví dụ thành công điển hình trong việc triển khai mô hình đại lý ngân hàng. NHTW Malaysia đã xây dựng và hoàn thiện cơ chế quản lý, giám sát phù hợp, mang lại hiệu quả sau 5 năm triển khai thực hiện. Sau đây là những quy định cụ thể để Việt Nam có thể tham khảo và học tập:

- Quy định về cơ sở hạ tầng và hệ thống

Tổ chức chủ quản phải xây dựng các chính sách, thiết lập quy trình, hệ thống kiểm soát nội bộ để hỗ trợ thực hiện hoạt động đại lý ngân hàng ở tất cả các giai đoạn phù hợp với những quy định về quản trị môi trường công nghệ thông tin. Trong khi thiết lập các hệ thống và cơ sở hạ tầng để hỗ trợ hoạt động đại lý ngân hàng, tổ chức chủ quản phải bảo đảm những hệ thống này đáp ứng được tối thiểu các quy định về: (i) Hạ tầng công nghệ thông tin: khả năng hỗ trợ xử lý thời gian thực; khả năng cung cấp một mạng lưới được bảo mật; quản lý năng lực hạ tầng bền vững để hỗ trợ dịch vụ đại lý; (ii) Thiết bị chấp nhận thanh toán: khả năng hỗ trợ xác thực tối thiểu 2 thành tố cho việc đăng ký của đại lý và khách hàng; khả năng hỗ trợ yêu cầu về mã hóa theo đúng chuẩn từ thiết bị đầu

cuối (chẳng hạn là thiết bị chấp nhận thanh toán) đến hệ thống máy chủ; không lưu trữ thông tin bí mật của khách hàng (PIN/mật khẩu) tại thiết bị đầu cuối; (iii) Ứng dụng đại lý cho ngân hàng: khả năng hỗ trợ cho việc xác thực PIN/mật khẩu, khả năng hiển thị tin nhắn lỗi cho khách hàng và giải quyết lỗi xử lý,...

- *Quy định và thủ tục xin cấp phép thực hiện hoạt động đại lý cho ngân hàng*

Trước khi triển khai hoạt động đại lý cho ngân hàng, các tổ chức tài chính phải nộp hồ sơ xin cấp phép lên NHTW kèm 1 bản đề án về việc thực hiện hoạt động đại lý cho ngân hàng. Bộ hồ sơ gồm những tài liệu chính: (i) Xác nhận của Hội đồng quản trị về: kế hoạch thực hiện tổng thể và chiến lược kinh doanh hoạt động đại lý; khung quản trị rủi ro; các chính sách liên quan đến lựa chọn, kiểm soát, quản lý đại lý, hoạt động, chất lượng dịch vụ, tuân thủ; cơ sở hạ tầng hỗ trợ việc thực hiện hoạt động đại lý; các biện pháp bảo vệ người tiêu dùng; (ii) Báo cáo đánh giá của kiểm toán nội bộ có ký xác nhận đảm bảo tổ chức tài chính tuân thủ tất cả các yêu cầu, quy định; (iii) Xác nhận của Ủy ban rủi ro đối với khung quản trị rủi ro; (iv) Xác nhận của Bộ phận tuân thủ đối với các biện pháp kiểm soát cụ thể và cơ chế giám sát để bảo đảm tính tuân thủ đối với những quy định pháp luật; (v) Danh sách và thông tin của các đại lý tiềm năng; (vi) Biên bản kiểm tra đối với những tài liệu liên quan đến những yêu cầu về công nghệ; (vii) Bản dự kiến về phí và lệ phí sẽ thu của khách hàng; (viii) Bản điều khoản cơ bản về hoạt động đại lý dành cho khách hàng (dự kiến về hạn mức rút tiền đối với khách hàng; thông tin liên lạc và giờ làm việc của trung tâm/bộ phận giải quyết khiếu nại về hoạt động đại lý; cơ chế giải quyết tranh chấp, khiếu nại; dự kiến về kế hoạch và chiến dịch nâng cao nhận thức và giáo dục đối với công chúng; chiến lược truyền thông để giải đáp những quan tâm của công chúng).

- *Quy định về báo cáo*

Tổ chức chủ quản phải cung cấp cho NHTW những báo cáo: (i) báo cáo hàng tháng về số lượng và giá trị giao dịch của từng loại dịch vụ mà các đại lý cung ứng; (ii) báo cáo chi tiết về đại lý (bao gồm: tên, loại đại lý, địa chỉ bưu điện và tọa độ định vị toàn cầu của đại lý, số điện thoại liên hệ); (iii) báo cáo rà soát độc lập về các hợp đồng đại lý do bộ phận kiểm toán nội bộ lập theo yêu cầu của NHTW.

- *Quy định về tuân thủ*

Ngoài việc tuân thủ những quy định trong bộ hướng dẫn về hoạt động đại lý cho ngân hàng của NHTW, tổ chức tài chính phải tuân thủ những quy định hiện hành khác do NHTW ban hành như: quy định về quản trị rủi ro, quy định về quản trị môi trường công nghệ thông tin, quy định về duy trì hoạt động kinh

doanh, quy định về thẻ tín dụng, quy định về cung ứng dịch vụ ngân hàng điện tử, quy định về tiền điện tử, quy định về các dịch vụ ngân hàng cơ bản,....

NHTW Malaysia quản lý chặt chẽ việc thực hiện hoạt động đại lý của các tổ chức tài chính chủ quản. Trong trường hợp NHTW nhận thấy hoạt động đại lý của tổ chức tài chính nào không phục vụ mục tiêu của tài chính toàn diện (đại lý ngân hàng chỉ được thực hiện tại thôn/bản với dân số ít nhất 2.000 người và không có điểm tiếp cận nào khác để thực hiện dịch vụ gửi và rút tiền) thì sẽ thực hiện thanh tra, giám sát, thậm chí rút giấy phép thực hiện hoạt động này của tổ chức tài chính đó.

3.5. Bảo vệ khách hàng

- Vấn đề bảo vệ khách hàng luôn được coi trọng. Các nước đều quy định tổ chức chủ quản phải xây dựng cơ chế xử lý khiếu nại và tranh chấp để xử lý mọi khiếu nại và tranh chấp giữa khách hàng và đại lý ngân hàng; bảo vệ khách hàng và bảo mật thông tin cá nhân.

- Tất cả giao dịch tại đại lý phải được xác nhận trực tuyến qua một thiết bị đầu cuối đã được chỉ định. Các đại lý ngân hàng không được phép: hoạt động nếu đường truyền kết nối với tổ chức chủ quản bị lỗi; tính thêm phí phụ trội; không công khai phí thu; không công khai tình trạng tài chính của đại lý; đề xuất bất kỳ dịch vụ tài chính nào mà không có trong hợp đồng đại lý ngân hàng với tổ chức tài chính chủ quản. Khách hàng phải được nhận hóa đơn giao dịch ngay lập tức với thông tin và tên ngân hàng trên hóa đơn đó.

- Tổ chức chủ quản phải thiết kế hình ảnh quảng bá ngân hàng cho các đại lý để khách hàng nhận thức rõ ràng rằng đại lý chỉ thay mặt tổ chức tài chính chính thức cung cấp những dịch vụ tài chính đó và tổ chức chủ quản vẫn chịu mọi trách nhiệm đối với các giao dịch.

- Yêu cầu các đại lý ngân hàng công khai thông tin liên hệ với cơ quan giám sát ngân hàng và phòng đại diện ngân hàng chủ quản về chăm sóc khách hàng trên Bảng hiệu của đại lý mình. Các đại lý ngân hàng cũng phải ghi rõ trên Bảng hiệu của mình rằng đại lý là tổ chức thay mặt ngân hàng cung cấp dịch vụ và ghi rõ mức phí cho từng loại hình dịch vụ.

3.6. Cơ chế khuyến khích

- Các quốc gia triển khai hoạt động đại lý ngân hàng cũng đưa ra nhiều khuyến khích để thúc đẩy hoạt động đại lý ngân hàng, ví dụ như: áp dụng các tài khoản tiết kiệm giá trị nhỏ; ban hành các quy định về tài khoản ngân hàng di động và điện tử khác; miễn thuế cho khách hàng ngân hàng khi thực hiện giao

dịch tài chính; và cải thiện các quy định về tín dụng vi mô (quy định mới về lãi suất cho tín dụng vi mô nhằm thu hút người dân sử dụng dịch vụ ngân hàng).

- Một số quốc gia (cụ thể như Colombia) còn có những chính sách tài trợ cho ngân hàng để ngân hàng hỗ trợ các cơ sở đại lý ngân hàng gặp khó khăn trong hoạt động ở một số địa phương.

3.7. Khó khăn thường gặp

- Mô hình đại lý ngân hàng gặp khó khăn lớn nhất là về quản lý thanh khoản khi triển khai ở các vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa, những vùng còn nặng về tâm lý sử dụng tiền mặt. Ở nhiều nơi, nhất là khi áp dụng đại lý ngân hàng để chi trả trợ cấp xã hội, thanh khoản tiền mặt sẽ gặp khó khăn vào một số ngày định kỳ nhất định.

- Sự thiếu hiểu biết tài chính của người dân ở vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa cũng là một trở ngại lớn để dịch vụ ngân hàng được biết đến và sử dụng tại những nơi này. Những người dân nông thôn, người nghèo, thu nhập thấp thường là những đối tượng có hiểu biết kém về dịch vụ tài chính cũng như việc sử dụng những dịch vụ ngân hàng hiện đại.

- Văn hóa tiền mặt cũng gây khó khăn trong quản lý ngân quỹ và thanh khoản của các đại lý ngân hàng. Do đó, đây là vấn đề cần cân nhắc và xem xét trong quy định cấp phép của các đại lý ngân hàng. Các đại lý ngân hàng phải đảm bảo năng lực quản lý thanh khoản và tiền mặt cần có hàng ngày.

3.8. Triển khai thực hiện

- Trước khi đưa mô hình vào triển khai, các nước thường triển khai thí điểm và chỉ định ngân hàng tiên phong thực hiện mô hình đại lý ngân hàng. Thông thường những ngân hàng được triển khai thực hiện ban đầu là những ngân hàng có định hướng phát triển ở khu vực nông thôn. Nhưng đại lý tiềm năng được triển khai áp dụng nhiều nhất và trước nhất thường là mạng lưới bưu điện, các điểm đại lý của công ty viễn thông.

- Mô hình đại lý ngân hàng do ngân hàng làm chủ thường có xu hướng được ưu tiên áp dụng và triển khai đầu tiên còn mô hình đại lý ngân hàng do phi ngân hàng làm chủ thì thường được áp dụng chậm hơn do mô hình này có mức độ rủi ro cao hơn.

III. Thực trạng triển khai mô hình đại lý ngân hàng tại Việt Nam

1. Thực trạng triển khai mô hình đại lý ngân hàng tại Việt Nam

Dựa trên kinh nghiệm quốc tế và căn cứ điều kiện thực tiễn ở Việt Nam, NHNN đã xây dựng Đề án thí điểm phát triển một số hình thức thanh toán

không dùng tiền mặt (TTKDTM) ở khu vực nông thôn giai đoạn 2014 – 2015. Đề án hướng tới sử dụng các phương thức thanh toán hiện đại nhưng dễ sử dụng, phù hợp với địa bàn nông thôn trên cơ sở liên kết, kết hợp giữa NHTM với mạng lưới sẵn có của các tổ chức khác (như cửa hàng xăng dầu, đại lý phân phối viễn thông, hệ thống bưu cục...) để mở rộng, thúc đẩy thanh toán không dùng tiền mặt trên địa bàn nông thôn, vùng sâu, vùng xa, hải đảo. Về bản chất, đây chính là việc thí điểm mô hình đại lý ngân hàng do ngân hàng làm chủ tại Việt Nam nhưng giới hạn trong việc NHTM liên kết với một số tổ chức phi ngân hàng để cung ứng dịch vụ thanh toán, chuyển tiền (chứ không mở rộng ra các dịch vụ ngân hàng khác) tại những nơi mà người dân khó tiếp cận đến điểm giao dịch, chi nhánh của NHTM.

Đến nay, Việt Nam đã có 3 mô hình đại lý ngân hàng được triển khai và đi vào hoạt động là:

- **Ngân hàng TMCP Quân đội (MB) và Tập đoàn viễn thông Quân đội (Viettel):** được NHNN chấp thuận, MB và Viettel đã thực hiện triển khai dựa trên các quy định tại văn bản số 8512/NHNN-TT ngày 14/11/2014. Theo đó, các dịch vụ được thực hiện bao gồm nộp tiền vào tài khoản mở tại MB hoặc tại các ngân hàng khác; rút tiền từ tài khoản của khách hàng mở tại MB; chuyển khoản cho tài khoản mở tại MB hoặc tại ngân hàng khác; chuyển tiền cho người nhận bằng Giấy CMND/thẻ căn cước;

- **Ngân hàng TMCP Xăng dầu Petrolimex (PG Bank) và Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam (Petrolimex):** ngày 31/12/2014, NHNN có Công văn số 9953/NHNN-TT chấp thuận triển khai thí điểm mô hình dịch vụ thanh toán do PG Bank phối hợp với Petrolimex. Theo đó, PG Bank hợp tác sử dụng mạng lưới các xí nghiệp, chi nhánh và công ty xăng dầu thành viên của Petrolimex để cung ứng dịch vụ chuyển tiền cho người nhận chưa có tài khoản tại PG Bank (chuyển tiền cho người nhận bằng Giấy chứng minh thư nhân dân hoặc Hộ chiếu) và chuyển tiền cho người nhận có tài khoản tại PG Bank (nộp tiền vào tài khoản của người nhận mở tại PG Bank).

- **Ngân hàng TMCP Ngoại thương Việt Nam (Vietcombank) và Công ty M_Service:** triển khai dịch vụ chuyển tiền giá trị nhỏ dựa trên nền tảng Ví điện tử Momo theo Công văn số 103/NHNN-TT ngày 07/01/2015. Các dịch vụ bao gồm: cung cấp dịch vụ chuyển tiền C2C (Cash to Cash) cho khách hàng không có Ví điện tử MoMo và không có tài khoản ngân hàng; dịch vụ chuyển tiền M2M (Mobile to Mobile) cho khách hàng có ví điện tử MoMo và có tài khoản thanh toán tại Vietcombank.

Kết quả triển khai 3 mô hình thí điểm như sau:

- Tính đến cuối năm 2017, số điểm cung cấp dịch vụ của cả 3 mô hình đạt 32.185 điểm, tăng 1,4 lần so với năm 2015. Số lượng khách hàng đạt hơn 6 triệu người, tăng hơn 8 lần so với năm 2015, trong đó số lượng khách hàng ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa chiếm gần 60% tổng số khách hàng. Tổng số lượng giao dịch đạt hơn 11 triệu giao dịch và tổng giá trị giao dịch đạt hơn 81 nghìn tỷ đồng, lần lượt tăng 5 lần và 12 lần so với năm 2015. Như vậy, các mô hình thí điểm đã có bước phát triển đột phá với tốc độ tăng rất cao, đóng vai trò quan trọng giúp người dân ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa tiếp cận dịch vụ ngân hàng.

- Mô hình MB-Viettel đều chiếm tỷ trọng lớn nhất đối với tất cả các chỉ tiêu, đặc biệt chiếm tới 98% tổng giá trị giao dịch của 3 mô hình thí điểm. Mô hình Vietcombank-M_Service tuy số điểm cung cấp dịch vụ giảm do chủ trương tối ưu hóa mạng lưới cung cấp dịch vụ, giảm điểm tĩnh ở những nơi chưa hiệu quả nhưng số lượng khách hàng và tổng số lượng giao dịch lại tăng nhanh nhất trong 3 mô hình với lần lượt là 12,5 và 11,5 lần. Mô hình PG Bank-Petrolimex các chỉ tiêu đều tăng nhưng tốc độ là rất nhỏ so với hai mô hình còn lại.

2. Đánh giá kết quả triển khai thí điểm 3 mô hình đại lý ngân hàng tại Việt Nam

a. Những mặt đạt được

- Các tổ chức hợp tác với NHTM trong mô hình cung cấp dịch vụ đều có mạng lưới phủ rộng khắp từ thành phố đến nông thôn, vùng sâu, vùng xa và thời gian giao dịch linh hoạt hơn các kênh truyền thống, đã góp phần đáp ứng nhu cầu về chuyển tiền, thanh toán của khách hàng thuộc các nhóm đối tượng khác nhau, đặc biệt là người dân ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa chưa có điều kiện tiếp cận với dịch vụ ngân hàng.

- Các dịch vụ được phát triển trên nền tảng công nghệ viễn thông – công nghệ thông tin nên đem lại khả năng điều hành vượt trội, chính xác và an toàn.

- Số lượng khách hàng, số lượng giao dịch cũng như giá trị các giao dịch qua kênh đại lý ngân hàng tăng nhanh, phạm vi cung cấp dịch vụ được mở rộng liên tục trên khắp 63 tỉnh/thành phố, tập trung tại các địa bàn vùng sâu, vùng xa.

- Hoạt động kiểm tra, kiểm soát được thực hiện chặt chẽ, phòng tránh các rủi ro liên quan. NHTM và đại lý đã ban hành các quy trình cụ thể về kiểm soát, đối soát, xử lý rủi ro, các khiếu nại, khiếu kiện của khách hàng. Với mô hình MB và Viettel, việc triển khai từng công việc theo nội dung hợp tác, chia sẻ phí, đối soát thanh quyết toán và các điều khoản thương mại khác sẽ được hai bên

thỏa thuận chi tiết và lập thành văn bản dưới hình thức Phụ lục/Biên bản đính kèm hợp đồng. Với mô hình Vietcombank và M_Service, công ty M_Service đã phát triển một hệ thống báo cáo để có thể kiểm soát từng giao dịch cũng như các nhóm giao dịch theo yêu cầu. Hệ thống công nghệ thông tin, quy trình vận hành của hệ thống công nghệ thông tin, quy trình hoạt động phòng chống rửa tiền... đều được kiểm tra và kiểm toán nội bộ bởi bộ phận kiểm tra nội bộ.

- Công tác quản lý, vận hành của các mô hình đều được các NHTM và các đại lý ngân hàng phối hợp chặt chẽ và thực hiện khá thuận lợi nên không xảy ra rủi ro, tạo niềm tin đối với khách hàng từ giai đoạn khởi đầu triển khai đến nay. Mặc dù mới được triển khai thí điểm và chỉ được cấp phép tiếp tục triển khai định kỳ hàng năm nhưng các mô hình này đã bước đầu thu hút sự quan tâm của khách hàng khó tiếp cận dịch vụ tài chính, đảm bảo được sự an toàn, bảo mật trong hoạt động và dần đi vào cuộc sống.

- Cả 3 mô hình đều được NHTM và các đối tác (các đại lý ngân hàng) nghiên cứu, hoàn thiện, rút kinh nghiệm trên nền tảng kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn triển khai tại Việt Nam.

b. Những khó khăn, vướng mắc

- Tại Luật các Tổ chức tín dụng 2010 (đã được sửa đổi, bổ sung) chỉ quy định việc ngân hàng làm đại lý mà chưa quy định việc ngân hàng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được “giao đại lý”, do đó, hiện nay chưa có cơ sở pháp lý cho các mô hình đang thí điểm nêu trên. Cũng do vướng mắc này mà NHNN vẫn chưa ban hành văn bản hướng dẫn về mô hình dịch vụ cũng như các nội dung hướng dẫn chi tiết về vai trò, trách nhiệm của các bên liên quan khi cung cấp dịch vụ, quản trị rủi ro và bảo vệ khách hàng nên các đơn vị được thí điểm gặp khó khăn trong quá trình triển khai.

- Do 3 mô hình trên đưa ra các sản phẩm/dịch vụ mới thông qua ứng dụng công nghệ hiện đại nên một lượng lớn người dân còn tâm lý e ngại về độ an toàn và tính tin cậy của sản phẩm/dịch vụ. Mặt khác, người dân ở khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa còn hạn chế về trình độ, kiến thức cần thiết về công nghệ cũng như chưa quen sử dụng các sản phẩm đòi hỏi tính ứng dụng công nghệ cao. Do đó, các mô hình này vẫn còn gặp nhiều khó khăn để tiếp cận đến các khách hàng có nhu cầu, đòi hỏi sự truyền thông rộng rãi, phổ cập thông tin về các sản phẩm/dịch vụ mới, đặc biệt so sánh tiện ích của các sản phẩm/dịch vụ này so với các sản phẩm/dịch vụ ngân hàng truyền thống để ngay từ đầu tạo được niềm tin cho khách hàng khi tiếp cận và tiến tới sử dụng các sản phẩm/dịch vụ mới này.

- Hạn mức giao dịch áp dụng chung cho tất cả các đối tượng khách hàng trong thời gian thí điểm vừa qua đôi khi chưa đáp ứng được nhu cầu của một số đối tượng khách hàng (như hộ kinh doanh cá thể, tiểu thương).

- Khách hàng sử dụng dịch vụ chuyển tiền rất đa dạng và có tính thời điểm, mùa vụ. Do vậy, cần có thời gian để xây dựng và bố trí hệ thống điểm giao dịch/cửa hàng/đại lý/cộng tác viên một cách hợp lý để đồng thời đáp ứng được nhu cầu của khách hàng và mang lại hiệu quả kinh tế cho các ngân hàng và đối tác.

- Dịch vụ thanh toán theo các mô hình vẫn đang hoạt động thí điểm, chưa được cấp phép chính thức nên phần nào ảnh hưởng đến các quyết định tăng ngân sách đầu tư cho phát triển dịch vụ.

- Đối với mô hình của PG Bank và Petrolimex: Trong thời gian trước PG Bank tập trung vào hoàn thành các thủ tục sáp nhập vào VietinBank nên việc phát triển dịch vụ cũng bị ảnh hưởng nhất định, do PG Bank không triển khai các chương trình khuyến mại, thúc đẩy nên số lượng khách hàng mới chưa tăng mạnh, tập trung chủ yếu các khách hàng truyền thống đã quen sử dụng dịch vụ.

IV. Khuyến nghị chính sách cho Việt Nam

Căn cứ thực trạng thí điểm mô hình đại lý ngân hàng ở Việt Nam và kinh nghiệm các nước triển khai thành công mô hình này đã nêu ở các phần trên, một số khuyến nghị có thể đưa ra xem xét như sau:

1. Mô hình đại lý ngân hàng là một giải pháp thúc đẩy tài chính toàn diện, phù hợp với điều kiện tại Việt Nam

Từ 3 mô hình được cấp phép triển khai thí điểm cho thấy, Việt Nam hiện đang triển khai mô hình đại lý ngân hàng do ngân hàng làm chủ. Công tác quản lý, vận hành thực hiện khá thuận lợi nên không phát sinh rủi ro, tạo được niềm tin mới khách hàng. Đây cũng là hướng đi phù hợp với các điều kiện thực tế của Việt Nam là: (i) ngân hàng vẫn chiếm vai trò chủ đạo trong việc cung ứng vốn ra nền kinh tế trong hệ thống tài chính Việt Nam, (ii) những rủi ro đặc thù của mô hình đại lý được các ngân hàng quản trị thuận lợi hơn các tổ chức phi ngân hàng.

2. Để triển khai mô hình đại lý ngân hàng hiệu quả, cần xây dựng một khuôn khổ pháp lý đầy đủ, đồng bộ

2.1. Xây dựng khuôn khổ pháp lý cho mô hình đại lý ngân hàng do ngân hàng làm chủ hoạt động, bao gồm tối thiểu các vấn đề:

(i) khái niệm về đại lý ngân hàng,

(ii) điều kiện tối thiểu để trở thành một đại lý ngân hàng,

(iii) các dịch vụ ngân hàng/tài chính mà một đại lý ngân hàng có thể cung cấp;

(iv) vai trò - trách nhiệm, nghĩa vụ của 4 bên: đại lý ngân hàng, ngân hàng chủ quản, ngân hàng nhà nước và khách hàng;

(v) quy định về tính độc quyền giữa ngân hàng chủ quản và đại lý ngân hàng;

(vi) quy định các nguyên tắc về mức phí thu giữa khách hàng và đại lý ngân hàng, giữa đại lý ngân hàng và ngân hàng chủ quản (cân nhắc về mức phí trần);

(vii) giới hạn giá trị giao dịch đối với từng dịch vụ mà đại lý ngân hàng cung ứng trong từng ngày;

(viii) cơ chế đảm bảo khả năng thanh toán.

Trong quy định (iv) về trách nhiệm, nghĩa vụ của 4 bên cần quy định rõ:

(i) Ngân hàng chủ quản phải chịu trách nhiệm hoàn toàn trước mọi sai sót mà đại lý ngân hàng gặp phải, yêu cầu ngân hàng chủ quản phải thiết lập quy trình kiểm soát nội bộ của mỗi đại lý cũng như quy trình kiểm soát giữa ngân hàng chủ quản và các đại lý ngân hàng; ngoài ra, ngân hàng chủ quản cũng phải xây dựng quy trình tiếp nhận và xử lý khiếu nại từ khách hàng khi sử dụng dịch vụ tại các đại lý ngân hàng để đảm bảo quyền lợi của mỗi khách hàng; ngân hàng chủ quản cũng phải yêu cầu các đại lý ngân hàng được đào tạo để có đầy đủ kiến thức tài chính cần thiết cũng như các kiến thức về các sản phẩm mà đại lý ngân hàng có thể cung cấp;

(ii) Đại lý ngân hàng phải đảm bảo các yêu cầu về năng lực quản lý thanh khoản/ngân quỹ, năng lực tư vấn tài chính, năng lực xây dựng báo cáo định kỳ và được đào tạo khả năng sử dụng các công nghệ ngân hàng cần thiết để đảm bảo quy trình cung cấp dịch vụ và hoạt động định kỳ; đại lý ngân hàng cũng phải được đào tạo định kỳ để gia tăng kiến thức và năng lực chuyên môn cần thiết;

(iii) Khách hàng phải được hiểu về dịch vụ/sản phẩm tài chính đang được đại lý ngân hàng cung cấp và ý thức được trách nhiệm, quyền hạn và nghĩa vụ khi ký hợp đồng chấp thuận sử dụng các dịch vụ/sản phẩm tài chính của ngân hàng chủ quản đó; khi tranh chấp xảy ra hoặc không thỏa mãn với dịch vụ/sản phẩm được cung cấp, khách hàng được quyền khiếu nại trước đại lý ngân hàng và sau tiếp đến ngân hàng chủ quản và ngân hàng nhà nước (nếu đại lý ngân hàng không chấp nhận thụ lý);

(iv) Ngân hàng Nhà nước quy định quy trình khiếu nại cơ bản cần có và trách nhiệm của ngân hàng chủ quản về xử lý khiếu nại và bồi thường cần thiết khi khiếu nại/tranh chấp xảy ra.

2.2. rà soát, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật có liên quan

Bên cạnh việc ban hành khung khổ pháp lý hướng dẫn hoạt động của mô hình đại lý ngân hàng, cần thiết phải nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung những nội dung có liên quan ở các văn bản pháp luật khác để tạo điều kiện hoạt động thuận lợi cho mô hình này trong điều kiện thực tế. Những văn bản pháp luật cần điều chỉnh bao gồm, quy trình nhận biết khách hàng và mở tài khoản, những quy định về phòng chống rửa tiền và tài trợ khủng bố, những quy định về kế toán điện tử, quy định về tài khoản điện tử và tiền điện tử, quy định về tiếp cận và khai thác thông tin từ các cơ sở dữ liệu cá nhân và doanh nghiệp để phục vụ cho việc xác thực khách hàng trực tuyến v.v. Theo đó, NHNN cần nghiên cứu và sớm trình cấp có thẩm quyền ban hành các văn bản hướng dẫn về mở tài khoản theo cấp độ, xác thực khách hàng trên nền tảng kỹ thuật số (eKYC),... Ngoài ra, cũng cần đẩy nhanh tiến độ xây dựng cơ sở dữ liệu dân cư và các chính sách về kết nối với cơ quan quản lý, doanh nghiệp, các tổ chức tín dụng, người dân cũng như đầu tư nâng cấp hạ tầng công nghệ thông tin viễn thông để tạo nền tảng cho phát triển các kênh cung ứng dịch vụ tài chính đổi mới trong đó có mô hình đại lý cho ngân hàng.

2.3. Xây dựng khuôn khổ pháp lý cần có sự điều chỉnh linh hoạt theo thực tế

Việc xây dựng khuôn khổ pháp lý cho mô hình đại lý ngân hàng không phải mang tính cứng nhắc mà cần có sự linh hoạt cần thiết. Tức là, khi khuôn khổ pháp lý được đưa vào thực tế, nếu có những quy định gây khó khăn cho hoạt động của các bên tham gia thì cần nghiên cứu để điều chỉnh phù hợp. Thêm vào đó, với sự hỗ trợ có thể kêu gọi từ các tổ chức quốc tế như IMF, UNDP, World Bank, Liên minh tài chính toàn diện, ADB cũng như các nước đã triển khai thành công mô hình đại lý ngân hàng như Kenya, Ấn Độ, Brazil thì Ngân hàng Nhà nước có thể cân nhắc yêu cầu sự hỗ trợ khi thiết lập khuôn khổ pháp luật cho mô hình đại lý ngân hàng do ngân hàng làm chủ tại Việt Nam.

3. Căn cứ kết quả triển khai thí điểm thời gian qua, để phát triển mô hình đại lý ngân hàng, ngoài các điều kiện về khuôn khổ pháp lý nêu trên, cần áp dụng các giải pháp:

3.1. NHNN cho phép mở rộng phạm vi các dịch vụ ngân hàng mà bên đại lý ngân hàng thay mặt ngân hàng cung cấp cho khách hàng thay vì chỉ hai dịch vụ thanh toán và chuyển tiền như cấp phép thí điểm hiện nay.

Thanh toán và chuyển tiền là 2 dịch vụ cơ bản và cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro (rủi ro thanh khoản, rủi ro quản lý quỹ, rủi ro rửa tiền và tài trợ khủng bố) nhưng đã được triển khai được 8-9 năm và đều được báo cáo lên NHNN là an toàn và không phát sinh rủi ro. Việc mở rộng các dịch vụ là cần thiết, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam đang xây dựng và triển khai thực hiện Chiến lược quốc gia về tài chính toàn diện với mục tiêu nâng cao khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính của người dân nông thôn, người nghèo, vùng sâu, vùng xa.

Những dịch vụ cung cấp trong mô hình đại lý ngân hàng có thể là:

- (i) Rút tiền, chuyển tiền giá trị nhỏ;
- (ii) Nhận gửi tiền gửi tiết kiệm giá trị nhỏ;
- (iii) Thanh toán hóa đơn tiện ích;
- (iv) Vốn tin tài khoản;
- (iv) Chi trả lương hưu, trợ cấp xã hội;
- (v) Nhận, xem xét và chuyển tiếp hồ sơ đăng ký mở tài khoản ngân hàng;
- (vi) Nhận, xem xét và chuyển tiếp hồ sơ đăng ký mở thẻ tín dụng/thẻ ghi nợ;
- (vii) Nhận, xem xét và chuyển tiếp hồ sơ đăng ký mua bảo hiểm nhân thọ/phi nhân thọ.

Các dịch vụ từ (v) đến (vii) mặc dù được đại lý ngân hàng cung cấp nhưng thực tế người quyết định cuối cùng lại là ngân hàng chủ quản.

3.2. Quy định rõ các giới hạn giá trị giao dịch

Quy định rõ các giới hạn giá trị giao dịch dành cho từng dịch vụ cũng như tổng hạn mức thu/chi tiền tối đa mà một đại lý ngân hàng có thể thực hiện trong một ngày.

Hiện nay, thực tế ở Việt Nam, các mô hình triển khai thí điểm đều đã đề cập và quy định rõ các giới hạn này. Mỗi mô hình thí điểm mang lại rủi ro khác nhau nên quy định hạn mức giao dịch cũng khác nhau nhưng đều phù hợp bởi qua nhiều năm triển khai chưa thấy có báo cáo phát sinh rủi ro. Do đó, tùy theo mức độ rủi ro của từng mô hình và từng loại đại lý (ví dụ đại lý là cá nhân và đại lý là pháp nhân) sẽ quy định hạn mức giới hạn giao dịch riêng. Bên cạnh đó, ngân hàng chủ quản phải có những phương án điều hòa vốn để đảm bảo khả năng thanh khoản cho hệ thống đại lý của mình.

3.3. Xây dựng cơ chế thanh tra, giám sát của NHNN

Để được triển khai hoạt động đại lý ngân hàng, các tổ chức chủ quản phải xin cấp phép của NHNN và chịu sự giám sát của NHNN. Theo đó, NHNN cần ban hành các quy định cụ thể về điều kiện, trình tự, thủ tục cấp phép cho loại hình hoạt động này. Đồng thời, xây dựng và thực thi cơ chế thanh tra, giám sát hoạt động đại lý ngân hàng để đảm bảo các tổ chức chủ quản và các đại lý hoạt động an toàn, hiệu quả, tuân thủ đúng quy định của pháp luật. Kinh nghiệm thanh tra, giám sát của NHTW Malaysia đã trình bày tại Mục 3.4 Phần II của Báo cáo này là một điển hình để Việt Nam tham khảo, học tập.

3.4. Triển khai từng bước, theo lộ trình thích hợp

- Mô hình đại lý ngân hàng cần được triển khai theo từng bước. Trước mắt có thể lựa chọn triển khai ở những ngân hàng có điều kiện về mạng lưới hoạt động ở vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa ở Việt Nam, cụ thể là Ngân hàng Phát triển Nông nghiệp và Nông thôn, Ngân hàng Chính sách xã hội. Đồng thời tiếp tục những mô hình đại lý hiện đang thực hiện là Ngân hàng TMCP Ngoại thương, Ngân hàng TMCP Xăng dầu, Ngân hàng TMCP Quân đội nhưng mở rộng thêm phạm vi cung cấp dịch vụ. Sau đó, mô hình đại lý ngân hàng sẽ được mở rộng ra cho các ngân hàng thương mại khác.

- Khi mô hình đại lý ngân hàng đã triển khai rộng rãi ở Việt Nam, có thể cân nhắc tới thí điểm mô hình đại lý ngân hàng do phi ngân hàng làm chủ. Tuy nhiên, tổ chức phi ngân hàng có thể chịu sự giám sát của các Bộ chủ quản khác nhau như Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Thông tin truyền thông... Do đó, khi thí điểm mô hình đại lý do phi ngân hàng làm chủ sẽ phức tạp hơn và cần sự phối hợp của những bộ, ngành liên quan trong việc đưa ra khuôn khổ pháp lý và giám sát cho mô hình này.

Cuối cùng, kinh nghiệm của các nước cho thấy không nên triển khai hoạt động đại lý cho ngân hàng một cách riêng rẽ mà nên đặt trong một khung giải pháp tổng thể về phát triển khu vực tài chính, phát triển tài chính toàn diện để các nhóm giải pháp có thể cùng hỗ trợ nhau và đạt được các mục tiêu đã đề ra.