

Số: 2196/BC-NHNN

Hà Nội, ngày 05 tháng 7 năm 2022

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH

Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 89 ngày 01/7/2016 của Chính phủ quy định điều kiện đối với hoạt động đại lý đối ngoại tệ, hoạt động cung ứng dịch vụ nhận và chi, trả ngoại tệ của tổ chức kinh tế và Nghị định số 88/2019/NĐ-CP ngày 14/11/2019 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng

Kính gửi: Chính phủ

I. Tình hình kinh tế - xã hội

- Trong giai đoạn năm 2000, cùng với xu thế mở cửa và tăng cường hợp tác kinh tế đối ngoại với các nước trong khu vực và trên thế giới, tại khu vực biên giới giữa Việt Nam và ba nước Trung Quốc, Lào, Campuchia, hoạt động giao thương của cư dân hai nước cũng phát triển và ngày càng mở rộng. Đặc biệt khu vực biên giới Việt Nam-Trung Quốc, Chính phủ hai nước mở cửa cho cư dân qua lại, hoạt động thương mại biên giới được thúc đẩy thông qua việc ký kết các Hiệp định thương mại biên giới của Chính phủ hai nước, xuất khẩu, nhập khẩu của thương nhân, cư dân qua các cửa khẩu chính, cửa khẩu phụ, lối mòn, lối mở diễn ra sôi động. Nhu cầu sử dụng đồng tiền của các nước trong buôn bán, trao đổi hàng hóa, dịch vụ tăng lên.

Trong bối cảnh kinh tế thương mại khu vực biên giới phát triển, Chính phủ ban hành quy định cho phép cá nhân tại khu vực biên giới thành lập bàn đổi tiền cá nhân phục vụ nhu cầu thu đổi nhỏ lẻ tiền của nước có chung biên giới, thanh toán cho nhu cầu mua bán, trao đổi hàng hóa phục vụ đời sống sản xuất, kinh doanh buôn bán nhỏ của cư dân biên giới cũng như khách du lịch qua lại hai bên khu vực biên giới.

- Trong giai đoạn hiện nay, hệ thống ngân hàng thương mại tại khu vực biên giới Việt Nam và ba nước Trung Quốc, Lào, Campuchia đã phát triển mạnh mẽ, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế khu vực biên giới. Mạng lưới chi nhánh, phòng giao dịch của ngân hàng thương mại được mở rộng và phủ khắp địa bàn các tỉnh biên giới, bên cạnh đó, hệ thống ngân hàng thương mại tích cực nâng cao công nghệ, đa dạng hóa sản phẩm dịch vụ. Nhu cầu ngoại tệ hợp pháp của người dân được đáp ứng đầy đủ.

- Trong thương mại biên giới, đặc biệt là thương mại biên giới giữa hai nước Việt Nam - Trung Quốc đã có nhiều thay đổi trong chính sách thương mại, chủ yếu chuyển dần từ hình thức tiểu ngạch sang chính ngạch. Chính phủ và các cấp có thẩm quyền của Việt Nam đang tích cực xây dựng khung pháp lý, đề xuất các giải pháp thúc đẩy thương mại biên giới từ hình thức tiểu ngạch sang chính ngạch. Do đó, việc thanh toán hàng hóa, dịch vụ thực hiện hoàn toàn qua hệ thống TCTD, khiến quy mô hoạt động của bàn đổi tiền cá nhân thu nhỏ dần.

- Đầu năm 2020, dịch bệnh Covid-19 bùng phát làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến hoạt động kinh tế, xã hội của đất nước. Tại khu vực biên giới, chính phủ các nước đã đóng cửa biên giới, hoạt động kinh tế tại khu vực cửa khẩu biên giới bị hầu hết đều bị ảnh hưởng, nhiều khu vực không phát sinh hoạt động thương mại trong thời gian dài. Hoạt động du lịch, buôn bán qua lại hai bên của cư dân biên giới tại các khu vực biên giới hầu như tạm dừng. Điều này tác động lớn đến hoạt động của bàn đổi tiền cá nhân, các bàn đổi tiền cá nhân không phát sinh doanh số, một số bàn đổi có doanh số cũng chỉ hoạt động ở mức cầm chừng. Tổng doanh số của các bàn đổi tiền cá nhân trong các năm 2020 và 2021 đã giảm mạnh chỉ bằng từ 65-70% so với những năm trước đây, trong đó, tại địa bàn tỉnh Quảng Ninh, doanh số hoạt động năm 2021 chỉ bằng 9% so với năm 2020 và bằng 1,5% so với năm 2019, đặc biệt, tại Lào Cai trong năm 2021 không phát sinh doanh số.

- Với bối cảnh kinh tế, xã hội như trên, bàn đổi tiền cá nhân đã hoàn thành vai trò lịch sử và không còn phù hợp với thực tế phát triển kinh tế, xã hội của khu vực biên giới, khu kinh tế cửa khẩu, không đáp ứng yêu cầu phát triển của hoạt động thương mại biên giới.

II. Xác định vấn đề bất cập tổng quan

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

1.1. Cần thiết phải bổ sung đối tượng tổ chức kinh tế thực hiện hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới đáp ứng yêu cầu quản lý việc sử dụng đồng tiền của nước có chung biên giới và phù hợp với yêu cầu thực tiễn

(i) Hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới (Nhân dân tệ Trung Quốc (CNY), Kíp Lào (LAK), Riel Campuchia (KHR)) đang thực hiện theo quy định tại Quyết định số 140/2000/QĐ-TTg ngày 08/12/2000 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý tiền của nước có chung biên giới (Quyết định 140) và Thông tư số 07/2001/TT-NHNN ngày 31/8/2001 của NHNN hướng dẫn thực hiện Quy chế quản lý tiền của nước có chung biên giới tại khu vực biên giới và khu kinh tế cửa khẩu Việt Nam ban hành theo Quyết định 140 (Thông tư 07).

Nghị quyết số 60/NQ-CP ngày 17/12/2010 của Chính phủ về việc đơn giản hóa thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng quản lý của NHNN đã bãi bỏ thủ tục cấp phép thành lập bàn đổi tiền cá nhân. Trên cơ sở đó, Thông tư số 11/2016/TT-NHNN ngày 29/6/2016 của NHNN (sửa đổi bổ sung một số văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động cung ứng dịch vụ nhận và chi trả ngoại tệ, hoạt động đại lý đổi ngoại tệ, bàn đổi ngoại tệ của cá nhân) bãi bỏ quy định về điều kiện, thủ tục cấp phép thành lập bàn đổi tiền cá nhân tại Thông tư 07.

Như vậy, hiện nay không có quy định cho phép cá nhân được thành lập mới bàn đổi tiền của nước có chung biên giới.

- Khoản 1 Điều 36 Pháp lệnh Ngoại hối năm 2005 (đã sửa đổi, bổ sung) quy định: *Tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và các tổ chức khác được kinh doanh, cung ứng dịch vụ ngoại hối ở trong nước và nước ngoài sau khi được NHNN chấp thuận bằng văn bản.* Như vậy, Pháp lệnh Ngoại hối đã quy

định rõ ngoài tổ chức tín dụng (TCTD), chi nhánh ngân hàng nước ngoài, chỉ có các tổ chức mới được kinh doanh, cung ứng dịch vụ ngoại hối sau khi được NHNN chấp thuận.

(ii) Hiện nay, hoạt động đại lý đối ngoại tệ của tổ chức kinh tế (TCKT) được quy định tại Nghị định số 89/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ quy định điều kiện đối với hoạt động đại lý đối ngoại tệ, hoạt động cung ứng dịch vụ nhận và chi, trả ngoại tệ của TCKT (Nghị định 89). Đây là hoạt động đối các ngoại tệ mà không bao gồm đồng tiền của nước có chung biên giới.

Với đặc thù là khu vực biên giới, hoạt động đối tiền của nước có chung biên giới cần có những quy định riêng biệt phù hợp với thực tiễn và đáp ứng các quy định về quản lý ngoại hối nói chung cũng như tuân thủ quy định tại các Hiệp định giữa Việt Nam và các nước có chung biên giới. Vì vậy, cần phải có quy định về hoạt động đối tiền của nước có chung biên giới của TCKT để hoàn thiện cơ sở pháp lý về quản lý ngoại hối đối với hoạt động đối tiền của nước có chung biên giới, cũng như có cơ sở để quản lý, kiểm tra, giám sát hoạt động đối tiền của nước có chung biên giới tại khu vực biên giới.

1.2. Bổ sung quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục cấp phép thành lập đại lý đối tiền của nước có chung biên giới

- Hoạt động đại lý đối đồng tiền của nước có chung biên giới là hoạt động kinh doanh có điều kiện và là hoạt động cần có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ của cơ quan chức năng. Do đó, TCKT cần đáp ứng các điều kiện theo quy định mới được chấp thuận làm đại lý đối ngoại tệ của TCTD.

- Hoạt động đại lý đối đồng tiền của nước có chung biên giới chỉ được thực hiện sau khi được cơ quan chức năng chấp thuận (NHNN chi nhánh trên địa bàn). Do đó, cần có quy định về hồ sơ, trình tự, thủ tục cấp phép cho TCKT được thực hiện hoạt động đại lý đối tiền của nước có chung biên giới. Điều 14 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ không được ban hành quy định về hồ sơ, trình tự, thủ tục hành chính. Vì vậy, cần bổ sung các quy định về trình tự, thủ tục, hồ sơ đề nghị cấp, cấp lại, điều chỉnh, gia hạn đăng ký đại lý đối tiền của nước có chung biên giới tại dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 89.

1.3. Bổ sung quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hoạt động đại lý đối tiền của nước có chung biên giới

Việc xử phạt vi phạm hành chính đối với đại lý đối ngoại tệ hiện nay đang được quy định tại Nghị định số 88/2019/NĐ-CP ngày 14/11/2019 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng (Nghị định 88). Trong trường hợp bổ sung đối tượng là TCKT được hoạt động đại lý đối tiền của nước có chung biên giới thì phải có các quy định về xử lý vi phạm đối với hoạt động này để cơ quan chức năng có cơ sở kiểm tra, xử lý. Như vậy, cần thiết phải sửa đổi Nghị định 88 để bổ sung các hành vi vi phạm đối với hoạt động đại lý đối tiền của nước có chung biên giới.

1.4. Bãi bỏ Điều 7 Quyết định 140

Điều 7 Quyết định 140 quy định NHNN xem xét cấp phép cho công dân Việt Nam là cư dân biên giới có đủ điều kiện được thành lập bàn đổi tiền của nước có chung biên giới cá nhân (hướng dẫn tại Mục 6 Thông tư 07). Tuy nhiên, khoản 1 Điều 36 Pháp lệnh Ngoại hối quy định “*TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và các tổ chức khác được kinh doanh, cung ứng dịch vụ ngoại hối ở trong nước và nước ngoài sau khi được NHNN chấp thuận bằng văn bản*”. Như vậy, Pháp lệnh Ngoại hối không có quy định cho phép cá nhân được kinh doanh, cung ứng dịch vụ ngoại hối, bao gồm hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới. Đồng thời, Thông tư số 11/2016/TT-NHNN đã bãi bỏ quy định về điều kiện, thủ tục cấp phép thành lập bàn đổi tiền cá nhân tại Mục 6 Thông tư 07.

Vì vậy, việc bãi bỏ Điều 7 Quyết định 140 là cần thiết nhằm đảm bảo tính đồng bộ của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

a) Tạo hành lang pháp lý đối với việc chấp thuận cho TCKT thực hiện hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới nhằm đáp ứng nhu cầu thực tiễn việc sử dụng tiền của nước có chung biên giới: Để thực hiện mục tiêu này, các nội dung quy định sẽ xây dựng gồm điều kiện, trình tự, thủ tục cấp phép đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới của TCKT. Theo đó, các TCKT đáp ứng đủ các điều kiện theo quy định sẽ được NHNN chi nhánh tỉnh biên giới cấp phép đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới theo trình tự, thủ tục quy định tại văn bản.

b) Tăng cường sự quản lý, giám sát của Nhà nước đối với hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới theo hướng tập trung thống nhất đầu mối kiểm soát qua TCTD: Để tránh tình trạng lợi dụng hoạt động đổi tiền để thực hiện các hoạt động bất hợp pháp như chuyễn tiền, cho vay, mua bán ngoại tệ bất hợp pháp, nội dung quy định về điều kiện hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới (có trụ sở/chi nhánh đặt tại khu vực biên giới đất liền, khu kinh tế cửa khẩu; có địa điểm đặt đại lý đổi tiền tại khu vực biên giới, được TCTD ủy quyền làm đại lý đổi tiền...) là cơ sở để NHNN chi nhánh tỉnh biên giới xem xét TCKT có đủ điều kiện để được cấp phép hay không.

c) Đảm bảo hệ thống pháp lý về quản lý việc sử dụng tiền của nước có chung biên giới đầy đủ, đồng bộ, không bị chồng chéo: Để thực hiện mục tiêu này, cần thiết bãi bỏ Điều 7 Quyết định 140.

II. Đánh giá tác động của chính sách

1. Chính sách 1: Bổ sung quy định về điều kiện đối với TCKT thực hiện hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới

1.1. Xác định vấn đề bất cập: Cần thiết phải bổ sung quy định về điều kiện đối với TCKT thực hiện hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới phù hợp với yêu cầu thực tiễn và yêu cầu quản lý

Nghị định 89 chưa có quy định về điều kiện đối với TCKT thực hiện hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới, do đó cần thiết quy định điều kiện đối với TCKT hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới để đáp ứng yêu cầu quản lý hoạt động sử dụng tiền của nước có chung biên giới.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Tạo khuôn khổ pháp lý đầy đủ cho hoạt động đối tiền của nước có chung biên giới phù hợp với mục tiêu và yêu cầu quản lý ngoại hối đối với việc sử dụng tiền của nước có chung biên giới hiện nay, trong đó tiền của nước có chung biên giới chỉ được sử dụng tại khu vực biên giới, khu kinh tế cửa khẩu.

1.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Quy định cụ thể điều kiện đối với hoạt động đại lý đối tiền của nước có chung biên giới cho TCKT khác với điều kiện đối với hoạt động đại lý đối ngoại tệ nói chung.

1.4. Đánh giá tác động của giải pháp

Việc đánh giá tác động của các giải pháp thực hiện chính sách này được thực hiện theo phương pháp định tính và khó có thể được thực hiện theo phương pháp định lượng do: (i) Hiện nay chưa có quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục chấp thuận cho TCKT được thực hiện hoạt động đại lý đối tiền của nước có chung biên giới; (ii) Theo quy định hiện hành, tiền của nước có chung biên giới chỉ được sử dụng tại khu vực biên giới, khu kinh tế cửa khẩu, do đó mục tiêu ổn định tiền tệ vùng biên giới đang được thực hiện tốt.

a) Tác động về kinh tế

- Chi phí: Việc bổ sung quy định chính sách này sẽ làm phát sinh thêm công việc cho cơ quan quản lý nhà nước và TCTD ủy quyền, từ đó phát sinh các chi phí như: chi phí xây dựng văn bản, chi phí thanh tra, kiểm tra giám sát các TCKT được chấp thuận hoạt động đại lý đối ngoại tệ.

- Lợi ích: Giải pháp này đảm bảo thực hiện chủ trương, định hướng quản lý của Nhà nước về tiền tệ, trong đó có chủ trương hạn chế tình trạng đô la hóa trong nước, an ninh tiền tệ vùng biên giới được giữ vững, mục tiêu tiền của nước có chung biên giới chỉ được sử dụng tại các khu vực biên giới, khu kinh tế cửa khẩu, đồng thời khuyến khích việc sử dụng đồng bản tệ tại các khu vực biên giới, góp phần bảo vệ quyền lợi của cá nhân tham gia hoạt động thương mại biên giới, đồng thời góp phần hạn chế tình trạng buôn lậu tiền tệ, hàng hóa qua biên giới.

b) Tác động về xã hội

Đáp ứng nhu cầu về đổi đồng tiền của nước có chung biên giới lấy đồng Việt Nam để phục vụ các nhu cầu mua bán, trao đổi hàng hóa, tham quan, du lịch, thăm viếng..., từ đó góp phần thúc đẩy hoạt động thương mại biên giới, nâng cao đời sống kinh tế - xã hội của cư dân các tỉnh biên giới. Đồng thời sẽ làm tăng niềm tin của người dân và xã hội vào chính sách, đường lối của Đảng và Nhà nước trong việc ổn định thị trường tiền tệ, ngoại hối.

c) Tác động về giới, sự đồng bộ, thống nhất của chính sách đối với hệ thống pháp luật

- Điều kiện để được hoạt động đại lý đối đồng tiền của nước có chung biên giới quy định tại dự thảo Nghị định áp dụng chung cho đối tượng có nhu cầu hoạt động đại lý là tổ chức kinh tế, không phân biệt về thành phần kinh tế, không yêu

cầu về vốn..., đảm bảo sự bình đẳng trong hoạt động kinh doanh của các tổ chức kinh tế.

- Việc xây dựng quy định về điều kiện hoạt động đại lý đổi đồng tiền của nước có chung biên giới sẽ tạo khuôn khổ pháp lý cho hoạt động này, đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ với hoạt động đại lý đổi ngoại tệ nói chung hiện nay đang thực hiện theo quy định tại Nghị định 89/2016/NĐ-CP.

Về tổng thể, giải pháp có lợi ích cao hơn chi phí, do đó tính khả thi cao.

2. Chính sách 2: Bổ sung quy định về việc chấp thuận cho các TCKT thực hiện hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới

2.1. Xác định vấn đề bất cập: Để được hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới cần có quy định về trình tự, thủ tục cấp phép thực hiện hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới đối với TCKT

Hiện nay, các bàn đổi tiền cá nhân được cấp phép trước đây vẫn đang hoạt động nhằm đáp ứng nhu cầu đổi tiền nhỏ lẻ của cư dân biên giới và khách du lịch. Tuy nhiên, khi xóa bỏ hoạt động của bàn đổi tiền cá nhân và thay thế bằng đối tượng TCKT thực hiện hoạt động đại lý cho TCTD trên cơ sở ủy quyền thì cần phải có quy định về hồ sơ, trình tự, thủ tục để cơ quan chức năng (NHNN chi nhánh trên địa bàn) có cơ sở chấp thuận.

Do đó, việc bổ sung quy định về hồ sơ, trình tự, thủ tục cấp và thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới cho các TCKT là cần thiết.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Cho phép TCKT được thực hiện hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới để đáp ứng yêu cầu thực tiễn về việc sử dụng tiền của nước có chung biên giới tại khu vực biên giới, khu kinh tế cửa khẩu.

2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng (giữ nguyên như quy định của pháp luật hiện hành), theo đó không có quy định cấp phép hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới cho TCKT.

Giải pháp 2: Bổ sung quy định cụ thể về quy trình cấp phép hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới cho TCKT theo hướng:

- *Bước 1:* TCKT đáp ứng đủ điều kiện theo quy định và có nhu cầu làm đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới gửi hồ sơ cho NHNN chi nhánh tỉnh biên giới.

- *Bước 2:* Trong thời hạn 30 (ba mươi) ngày làm việc kể từ ngày nhận hồ sơ của tổ chức, NHNN chi nhánh tỉnh biên giới xem xét và cấp Giấy chứng nhận đăng ký đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới cho TCKT. Trường hợp từ chối, NHNN chi nhánh tỉnh biên giới có văn bản thông báo rõ lý do.

2.4. Đánh giá tác động của giải pháp

Việc đánh giá tác động của các giải pháp thực hiện chính sách này được thực hiện theo phương pháp định tính và khó có thể thực hiện theo phương pháp định lượng do: Hiện nay chưa có quy định về trình tự, thủ tục cấp phép cho TCKT được thực hiện hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới, do đó chưa có cơ sở để ước lượng bao nhiêu tổ chức có nhu cầu làm đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới, hoặc ước lượng các chi phí liên quan đến việc cấp phép, chi phí thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của các đại lý này...

Nhu cầu sử dụng, thu đổi tiền của nước có chung biên giới của cư dân biên giới, khách du lịch tại khu vực biên giới, khu kinh tế cửa khẩu là cần thiết phù hợp quy mô hoạt động thương mại biên giới và trình độ phát triển kinh tế - xã hội của các tỉnh biên giới. Việc cho phép cá nhân thành lập bàn đổi tiền của nước có chung biên giới như trước đây đến nay không còn phù hợp với tình hình mới khi hoạt động thương mại đã phát triển mạnh mẽ và mạng lưới hoạt động của hệ thống ngân hàng đã phát triển cả về số lượng và chất lượng.

Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng

a) Tác động về kinh tế

Trường hợp NHNN không có cơ sở pháp lý để cấp phép cho các TCKT có nhu cầu làm đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới, từ đó làm gia tăng chi phí đổi tiền của cư dân biên giới do phải đến các TCTD mới có thể đổi tiền, đồng thời ảnh hưởng đến hoạt động thương mại biên giới về phương diện thanh toán có sử dụng đồng bản tệ. Ngoài ra, các TCKT thực sự có khả năng và nhu cầu làm đại lý đổi tiền không có được nguồn thu từ hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới.

b) Tác động về xã hội

Một trong những mục tiêu cơ bản của hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới là đáp ứng nhu cầu đổi tiền của người dân, khách du lịch tham gia hoạt động thương mại biên giới. Do đó, việc đổi tiền không thuận tiện do mạng lưới hoạt động của hệ thống ngân hàng không thể bao phủ rộng khắp toàn bộ khu vực biên giới có thể gây bất tiện cho người dân và làm duy trì tâm lý, thói quen mua bán ngoại tệ bất hợp pháp với các cá nhân đổi tiền.

Giải pháp 2: Bổ sung quy định về trình tự, thủ tục cấp phép cho các TCKT thực hiện hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới

a) Tác động về kinh tế

- Chi phí: Việc bổ sung quy định chính sách này sẽ làm phát sinh thêm công việc cho cơ quan quản lý nhà nước như phải mất thêm các chi phí như: chi phí xây dựng văn bản, chi phí cấp phép cho các TCKT; chi phí thanh tra, kiểm tra giám sát các TCKT được cấp phép.

- Lợi ích: Việc xây dựng cơ chế, khuôn khổ pháp lý rõ ràng, minh bạch, đầy đủ sẽ tạo điều kiện để kiểm soát hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới, góp phần bảo vệ quyền lợi của cá nhân tham gia hoạt động thương mại biên giới, đem lại nguồn thu từ hoạt động đổi tiền cho các TCKT.

b) Tác động về xã hội

Khi cơ chế, chính sách cấp phép được thực hiện minh bạch và rõ ràng, thủ tục đơn giản thuận tiện và nhu cầu đổi tiền của các cá nhân tham gia hoạt động thương mại biên giới được đáp ứng đầy đủ sẽ làm tăng niềm tin của xã hội vào chính sách, đường lối của Đảng và Nhà nước.

c) Tác động thủ tục hành chính của Giải pháp 2

(i) Sự cần thiết quy định về thủ tục hành chính (TTHC)

Hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới của TCKT là hoạt động kinh doanh có điều kiện. Dự thảo Nghị định quy định các điều kiện TCKT cần đáp ứng để được NHNN chi nhánh tỉnh trên địa bàn xem xét, cấp phép làm đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới cho TCTD được phép.

Để chuẩn hóa các điều kiện cấp phép và hồ sơ đề nghị, khi xem xét, chấp thuận thực hiện hoạt động đại lý đổi ngoại tệ, NHNN chi nhánh tỉnh biên giới cần căn cứ vào hồ sơ, giấy tờ chứng minh việc TCKT đáp ứng các điều kiện như: Có địa điểm đặt đại lý phù hợp; Có quy trình nghiệp vụ đổi ngoại tệ, có biện pháp đảm bảo an ninh, an toàn trong quá trình đổi ngoại tệ; Được TCTD được phép ủy quyền làm đại lý đổi ngoại tệ... Do đó, dự thảo Nghị định quy định các thành phần hồ sơ đề nghị chấp thuận đăng ký đại lý đổi ngoại tệ tương ứng với điều kiện trên.

Do đó, việc ban hành TTHC về TCKT có nhu cầu làm đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới cho TCTD được phép là cần thiết nhằm tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, rõ ràng để các tổ chức này thực hiện, đồng thời bảo đảm thực hiện chức năng quản lý nhà nước về hoạt động ngoại hối đối với các TCKT. Ngoài ra, dự thảo Nghị định cũng quy định TTHC cấp lại/điều chỉnh/gia hạn đăng ký đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới để đảm bảo phù hợp với nhu cầu thực tế và nguyên tắc về TTHC.

(ii) Đánh giá tính hợp lý, hợp pháp của TTHC

- Tên TTHC:

+ Thủ tục đề nghị cấp/cấp lại Giấy chứng nhận đăng ký đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới.

+ Thủ tục đề nghị điều chỉnh/gia hạn Giấy chứng nhận đăng ký đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới.

Tên TTHC được quy định rõ ràng, cụ thể, chính xác và thống nhất với các văn bản quy phạm pháp luật có quy định về TTHC.

- Cơ quan thực hiện: NHNN chi nhánh tỉnh biên giới nơi TCKT đặt đại lý đổi ngoại tệ.

- Quy định về phí, lệ phí: Việc thực hiện TTHC theo quy định tại dự thảo Nghị định không phát sinh phí, lệ phí đối với TCKT.

- Có quy định rõ mẫu đơn đề nghị cấp Giấy chứng nhận đăng ký đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới, mẫu Giấy chứng nhận.

- Kết quả thực hiện TTHC: được quy định rõ, trong thời hạn 30 ngày làm việc, NHNN chi nhánh tỉnh biên giới có trách nhiệm trả kết quả cho TCKT (Giấy chứng nhận đăng ký đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới; Giấy chứng nhận điều chỉnh/gia hạn đăng ký đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới, trong đó có quy định rõ thời hạn của Giấy phép).

- Đánh giá tính hợp lý, hợp pháp của TTHC:

Việc ban hành TTHC theo quy định tại dự thảo Nghị định này là phù hợp với các quy định của pháp luật, chính xác và thống nhất với các văn bản quy phạm pháp luật có quy định về TTHC; không bị mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không phù hợp với các quy định tại các văn bản khác hoặc Điều ước quốc tế mà Việt Nam gia nhập, ký kết. Các nội dung liên quan đến việc thực hiện TTHC được quy định đầy đủ, rõ ràng, đảm bảo phù hợp với chủ trương đơn giản hóa TTHC của Chính phủ (hồ sơ, thủ tục đơn giản, không quy định thu phí, lệ phí, không quy định tổ chức phải nộp bản sao các thành phần hồ sơ là Giấy phép do NHNN cấp trước đó đối với các thủ tục đề nghị cấp lại/điều chỉnh/gia hạn, nguyên tắc lập hồ sơ đơn giản).

Về tổng thể, giải pháp 2 có lợi ích cao hơn chi phí trong khi giải pháp 1 tồn tại nhiều chi phí.

2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Qua phân tích đánh giá các tác động của các chính sách, mặt tích cực và tiêu cực của các giải pháp, NHNN đề xuất lựa chọn giải pháp 2 nhằm khắc phục các hạn chế, bất cập của quy định pháp luật hiện hành, tạo cơ sở pháp lý cho cơ quan quản lý trong hoạt động cấp phép, đồng thời bảo vệ quyền lợi và ràng buộc trách nhiệm của các TCKT và cá nhân tham gia hoạt động đổi tiền phục vụ hoạt động thương mại biên giới và góp phần đạt được mục tiêu khuyến khích sử dụng đồng bản tệ trong hoạt động thương mại biên giới.

Theo quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ không được quy định hồ sơ, trình tự thực hiện thủ tục hành chính, do đó, các nội dung về trình tự, thủ tục, hồ sơ cấp, cấp lại, điều chỉnh Giấy chứng nhận đăng ký đại lý đổi tiền của nước chung biên giới phải được quy định tại Nghị định.

Để giải quyết vấn đề bất cập đã nêu, NHNN cần phải trình Chính phủ ban hành Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 89, trong đó bổ sung nội dung quy định trình tự, thủ tục cấp phép đối với hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới cho TCKT.

3. Chính sách 3: Bổ sung quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới

3.1. Xác định vấn đề bất cập: Cần thiết phải bổ sung quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới để phù hợp với việc bổ sung đối tượng là các tổ chức kinh tế làm đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới cho TCTD được phép (thay thế đối tượng cá nhân hoạt động bàn đổi tiền tại Khu vực biên giới, khu kinh tế cửa khẩu).

Hiện nay hoạt động thu đổi ngoại tệ được thực hiện dưới hai hình thức: (i) đại lý đổi ngoại tệ (không bao gồm đổi tiền của nước có chung biên giới) theo quy định tại Nghị định 89; (ii) bàn đổi ngoại tệ cá nhân (đổi tiền của nước có chung biên giới). Việc xử phạt vi phạm hành chính đối với hai hình thức trên được quy định tại Nghị định số 88/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng.

Dự thảo Nghị định có quy định bãi bỏ bàn đổi ngoại tệ cá nhân và bổ sung đối tượng tổ chức kinh tế làm đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới cho TCTD ủy quyền (tương tự hình thức đại lý đổi ngoại tệ hiện nay). Như vậy khi Nghị định sửa đổi được ban hành sẽ phát sinh hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới của tổ chức kinh tế, tuy nhiên việc xử lý vi phạm đối với hoạt động này chưa được quy định tại Nghị định số 88/2019/NĐ-CP nên khi phát sinh vi phạm không có cơ sở để xử phạt. Do đó, cần thiết bổ sung, sửa đổi các quy định về xử phạt đối với hoạt động này tại Nghị định 88/2019/NĐ-CP.

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Tạo khuôn khổ pháp lý đầy đủ, đồng bộ bao gồm quy định về hoạt động đổi tiền của nước có chung biên giới và quy định về xử phạt vi phạm đối với hoạt động này để đảm bảo phù hợp với mục tiêu và yêu cầu quản lý ngoại hối đối với việc sử dụng tiền của nước có chung biên giới hiện nay.

3.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Dự thảo Nghị định sửa đổi Nghị định số 88/2019/NĐ-CP theo hướng bổ sung các hành vi vi phạm của đối tượng này (tương tự vi phạm của đại lý đổi ngoại tệ trong nước), đồng thời bỏ các quy định liên quan đến bàn đổi ngoại tệ cá nhân.

3.4. Đánh giá tác động của giải pháp

Việc đánh giá tác động của các giải pháp thực hiện chính sách này được thực hiện theo phương pháp định tính và khó có thể được thực hiện theo phương pháp định lượng do: Hiện nay chưa có quy định cấp phép cho các TCKT thực hiện hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới, do đó chưa có cơ sở để ước lượng bao nhiêu TCKT sẽ làm đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới, từ đó cũng chưa ước lượng các chi phí liên quan đến hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động của các đại lý này...

a) Tác động về kinh tế

- Chi phí: Việc bổ sung quy định chính sách này sẽ làm phát sinh thêm công việc cho cơ quan quản lý nhà nước, từ đó phát sinh các chi phí như: chi phí xây dựng văn bản, chi phí thanh tra, kiểm tra, xử phạt các TCKT vi phạm hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới.

- Lợi ích: Giải pháp này đảm bảo hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới tuân thủ đúng các quy định pháp luật hiện hành, góp phần ổn định an ninh tiền tệ vùng biên giới, hạn chế tình trạng buôn lậu tiền tệ, hàng hóa qua biên giới.

c) Tác động về giới, sự đồng bộ, thống nhất của chính sách đối với hệ thống pháp luật

- Quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới áp dụng chung cho tổ chức kinh tế đã được cấp có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận hoạt động đại lý đổi đồng tiền của nước có chung biên giới, không phân biệt đối tượng, thành phần kinh tế, do đó đảm bảo sự bình đẳng trong hoạt động kinh doanh của các tổ chức kinh tế.

- Quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hoạt động đại lý đổi tiền của nước có chung biên giới sẽ tạo khuôn khổ pháp lý cho hoạt động thanh tra, kiểm soát của cơ quan quản lý đối với hoạt động này, phù hợp và đồng bộ với quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hoạt động đại lý đổi ngoại tệ nói chung hiện nay đang thực hiện theo quy định tại Nghị định 88/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng.

Về tổng thể, giải pháp có lợi ích cao hơn chi phí, do đó tính khả thi cao.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động chính sách của dự thảo Nghị định, kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ | (để b/c)
- Phó Thủ tướng Lê Minh Khái; |
- Văn phòng Chính phủ; | (để p/h)
- Bộ Tư pháp;
- Thống đốc (để b/c);
- PTĐ Phạm Thanh Hà;
- Vụ Pháp chế;
- Lưu: VT, QLNH3, PTLinh. *h*

**KT. THÔNG ĐỐC
PHÓ THÔNG ĐỐC**



Phạm Thanh Hà