

Chính sách phát triển hoạt động tài chính vi mô

Kinh nghiệm quốc tế và gợi ý chính sách cho Việt Nam

1. Kinh nghiệm quốc tế

Sau hơn bốn mươi năm phát triển, tài chính vi mô (TCVM) đang ngày càng lớn mạnh và khẳng định được vai trò không thể thiếu trong việc phát triển kinh tế - xã hội ở nhiều quốc gia trên thế giới. Hiện có nhiều quan niệm về TCVM, dựa trên những cách tiếp cận khác nhau, trong đó phổ biến nhất là cách tiếp cận theo sản phẩm và đối tượng mà tổ chức TCVM hướng tới. TCVM được hiểu là hoạt động cung cấp một số dịch vụ tài chính, ngân hàng nhỏ, đơn giản cho các hộ gia đình, cá nhân có thu nhập thấp, đặc biệt là hộ gia đình nghèo và người nghèo¹.

¹ Theo Điều 2, Nghị định số 28/2005/NĐ-CP ngày 09/3/2005 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của tổ chức tài chính quy mô nhỏ tại Việt Nam.

Đã có không ít quốc gia trên thế giới (Indonesia, Myanmar, Philippines, Bangladesh...) triển khai thành công TCVM. Indonesia là quốc gia có thị trường dịch vụ TCVM được coi là phát triển nhất thế giới, xét về quy mô thị trường, độ đa dạng, quy mô của các tổ chức TCVM, mức độ xâm nhập thị trường và lợi nhuận. Indonesia là một trong số ít các quốc gia trên thế giới mà thị trường TCVM mở rộng tới cấp độ làng. Bangladesh là quốc gia đi đầu trong phát triển TCVM với các tổ chức TCVM lớn nhất và tinh vi nhất trên thế giới. Thị trường TCVM của Philippines phát triển nhanh chóng trong những năm đầu của thế kỷ 21 nhờ những nỗ lực của Chính phủ trong việc thông qua Chiến lược phát triển TCVM. Chỉ từ một vài tổ chức TCVM đáp ứng nhu cầu vốn cho vài nghìn khách hàng vào những năm đầu của thập kỷ 90, đến nay TCVM đã phát triển tới hàng nghìn tổ chức, phục vụ nhu cầu của hàng triệu khách hàng.

Xây dựng hành lang pháp lý phù hợp

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, xây dựng và hoàn thiện hành lang pháp lý là một trong những yếu tố quan trọng hỗ trợ hoạt động TCVM thành công. Đầu tiên cần có quy định chính thức công nhận TCVM là một lĩnh vực hoạt động của nền kinh tế, có thị trường riêng (Philippines, Malaysia). Nhằm tạo hành lang pháp lý thuận lợi, thúc đẩy sự phát triển của thị trường TCVM, các quốc gia thường điều chỉnh Luật Ngân hàng (Indonesia, Philippines) nhằm quy định rõ vai trò và giới hạn của các loại ngân hàng đối với hoạt động TCVM. Tại Malaysia, tháng 11/2011, Chính phủ thông qua Luật TCVM mới cho phép các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài được thành lập tổ chức TCVM hoàn toàn thuộc sở hữu tư nhân, bao gồm cả những nhà cung cấp TCVM đang hoạt động “bất hợp

pháp” trước khi có luật chính thức. Các yêu cầu về vốn thấp do luật mới đưa ra đã thúc đẩy một lần sóng thành lập các tổ chức TCVM. Tại Indonesia, Luật Ngân hàng được thực thi năm 1988 hướng tới tăng hiệu quả hoạt động của lĩnh vực tài chính thông qua tăng cường cạnh tranh. Theo đó, một loạt rào cản đối với việc thành lập các tổ chức TCVM nông thôn đã bị loại bỏ. Theo Luật Ngân hàng sửa đổi tháng 3/1992, thị trường tài chính nông thôn đã được tái cấu trúc với việc tạo ra hai loại hình tổ chức tài chính, bao gồm ngân hàng thương mại (NHTM) và ngân hàng tín dụng quy mô nhỏ. Luật này cũng giới hạn hoạt động của ngân hàng tín dụng quy mô nhỏ như một trung gian tài chính của các tài khoản vãng lai trong khi các NHTM được phép cung cấp tất cả dịch vụ ngân hàng hiện đại. Luật quy định cụ thể ba loại hình sở hữu ngân hàng tín dụng quy mô nhỏ bao gồm cá nhân, chính phủ và hợp tác xã. Từ năm 1992, ngân hàng thuộc sở hữu làng và mạng lưới ngân hàng làng có tư cách pháp nhân và được coi là ngân hàng tín dụng quy mô nhỏ. Trong khi đó, tại Philippines các quy định liên quan đến hoạt động TCVM được ban hành cũng tạo ra một môi trường pháp lý thúc đẩy tài chính hoặc đưa các dịch vụ tài chính chi phí thấp đến với các nhóm người có thu nhập thấp. Trong số các chính sách quan trọng, có việc nới lỏng các yêu cầu phân nhánh ngân hàng và mở rộng vai trò của văn phòng ngân hàng vi mô.

Hướng tới khung lãi suất thị trường

Các tổ chức TCVM cần hướng tới khung lãi suất thị trường để tránh tâm lý ỷ lại của người vay, hoặc tiêu cực trong xét duyệt cho vay, bảo lãnh, thanh toán. Indonesia xây dựng cơ chế cho phép tổ chức tín dụng tham gia thị trường TCVM tự điều chỉnh lãi suất cho vay theo đối tượng khách hàng (những khoản

vay nhỏ, rủi ro lớn được tính lãi suất cao hơn còn những khoản vay lớn, rủi ro thấp được tính lãi suất thấp hơn). Tuy nhiên, khi áp dụng biện pháp này, cần có cơ chế giám sát hiệu quả, bởi nếu kiểm soát không tốt có thể tạo ra những làn sóng rút tiền và gửi tiền theo tâm lý đám đông, tạo vòng xoáy xáo trộn luồng vốn, cơ cấu vốn và kế hoạch kinh doanh của tổ chức.

Hỗ trợ các tổ chức tài chính vi mô trong giai đoạn đầu hoạt động

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy thương mại hóa TCVM chính là chìa khóa hướng tới một nền TCVM hiệu quả và bền vững. Đa phần các nước chỉ áp dụng chính sách hỗ trợ trong giai đoạn đầu tổ chức TCVM mới hoạt động chưa có khả năng huy động tiết kiệm (có thể do quy định của luật pháp), hoặc chưa huy động được số tiền tiết kiệm lớn nên cần có sự trợ giúp của Chính phủ hoặc các nhà tài trợ. Chính phủ có thể hỗ trợ thông qua những chính sách gián tiếp như: (i) Thông qua quỹ chuyên biệt cung cấp nguồn vốn ưu đãi cho các tổ chức TCVM. Ngân hàng Trung ương (NHTW) Bangladesh hỗ trợ lãi suất thấp cho các ngân hàng cung cấp tín dụng vi mô trực tiếp nhằm khuyến khích cho vay đối với các cộng đồng dân cư nông thôn có thu nhập thấp. (ii) Quy định tỷ lệ khoản vay vi mô tại các tổ chức tài chính. Năm 1992, NHTW Indonesia thông qua Quy định Kredit Usaha Kecil (KUK) yêu cầu mọi trung gian tài chính phải dành 20% trong tổng danh mục cho vay để cho vay khách hàng vay nhỏ lẻ. KUK phát huy hiệu quả tại Indonesia vì nước này sẵn có hàng nghìn trung gian tài chính có thể cho vay quy mô nhỏ.

Bên cạnh đó, Chính phủ, các nhà tài trợ có thể hỗ trợ trực tiếp thông qua việc cấp nguồn vốn hoạt động theo lộ trình giảm dần cùng với sự lớn mạnh của tổ chức TCVM. Như trường hợp

của Ngân hàng Granmeen (Bangladesh), nhờ nguồn vốn tiết kiệm và được phép huy động vốn, ngân hàng này thôi nhận viện trợ từ năm 1995, ngừng tiếp cận các khoản vay thương mại từ năm 1998 nhưng vẫn đảm bảo được nguồn vốn để cho vay, tăng độ bền vững về tài chính.

Xây dựng chính sách khuyến khích, thúc đẩy các tổ chức tài chính vi mô phát triển theo hướng chuyên nghiệp

Xu hướng phát triển đối với các tổ chức TCVM bán chính thức thường là nâng cấp, chuyển đổi thành tổ chức TCVM chính thức để có thể tiến tới cung cấp các sản phẩm, dịch vụ tài chính đa dạng hơn, với đối tượng khách hàng mở rộng hơn. Trước nhu cầu phát triển TCVM tại Philippines, Chính phủ đã thông qua dự án kéo dài 2 năm (1995 - 1996) nhằm xây dựng và phát triển tiêu chuẩn hoạt động TCVM nhằm tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính đối với cộng đồng dân cư thu nhập thấp. Mục tiêu của dự án là: (i) Giúp các tổ chức phi chính phủ nâng cao năng lực, tăng khả năng tiếp cận thị trường vốn; (ii) Hướng dẫn các ngân hàng và tổ chức tài chính khác nhận diện và hỗ trợ các đối tượng khách hàng trên thị trường TCVM; (iii) Hỗ trợ Chính phủ trong việc tạo ra một môi trường pháp lý và thực thi chính sách cho phép TCVM trở thành một công cụ xóa đói giảm nghèo hiệu quả. NHTW và Hội đồng Tín dụng quốc gia là các nhân tố chính tham gia dự án, cung cấp thông tin liên quan tới chính sách kinh tế, tài khóa, luật lệ và quy định giám sát đối với các tổ chức tài chính. Theo dự án này, Cơ quan Kiểm tra và giám sát của NHTW chịu trách nhiệm đánh giá và đưa ra khuyến nghị về việc cấp phép cho ngân hàng và các tổ chức tài chính phi ngân hàng, bao gồm các tổ chức TCVM, tạo dựng môi trường chính sách thân thiện hơn với TCVM. Ngoài ra, các hiệp hội TCVM cấp địa phương và trung ương cũng

được thành lập, tạo diễn đàn trao đổi kinh nghiệm, kiến thức, kỹ thuật, công nghệ liên quan đến việc cung cấp dịch vụ TCVM nhằm nâng cao năng lực của các tổ chức TCVM. Tại Indonesia, nhằm khuyến khích việc thành lập tổ chức TCVM, cụ thể là ngân hàng tín dụng quy mô nhỏ, Chính phủ đã gỡ bỏ các rào cản đối với việc thành lập ngân hàng, các quy định liên quan tới thành lập được tối thiểu hóa và tiêu chuẩn hóa để các chủ đầu tư dễ dàng đáp ứng. Theo đó, để có được giấy phép kinh doanh, chủ đầu tư cần đáp ứng các tiêu chuẩn: (i) Số vốn tối thiểu là 25.000USD; (ii) Chứng minh được là chuyên gia ngân hàng; (iii) Trình bày được phương án kinh doanh khả thi. Chính sách này đã thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ của các ngân hàng tư nhân có quy mô nhỏ.

Xây dựng cơ chế quản lý, giám sát phù hợp với đặc thù của tài chính vĩ mô

Tại hầu hết các quốc gia, NHTW là tổ chức trực tiếp chịu trách nhiệm giám sát hoạt động TCVM. Ngân hàng Quốc gia Cambodia (NBC) là cơ quan giám sát và điều tiết lĩnh vực TCVM trên cơ sở hai đạo luật chính nhằm định hướng và hỗ trợ sự phát triển của ngành. Luật Tổ chức và ứng xử của NBC (LNBC) năm 1996 cho phép NBC cấp phép, thu hồi giấy phép, ban hành quy chế và giám sát các ngân hàng, tổ chức tài chính và các cơ quan khác như kiểm toán và quyết toán bao gồm cả các tổ chức TCVM. Để dễ thực hiện quyền hạn và trách nhiệm của mình, NBC được phép ban hành văn bản quy phạm pháp luật, công văn hướng dẫn nếu xét thấy cần thiết, đồng thời thực hiện vai trò giám sát, điều tiết để đảm bảo sự lành mạnh và an toàn của hệ thống tài chính. Luật Ngân hàng và Tổ chức tài chính (LBFI) năm 1999 tạo ra khuôn khổ pháp lý cho TCVM cung cấp các dịch vụ tài chính bao gồm cả tín dụng nông thôn.



Khung pháp lý này cho phép NBC xây dựng và phát triển TCVM đạt hiệu quả cao.

Tại Indonesia, NHTW Indonesia có trách nhiệm giám sát tất cả các tổ chức TCVM, nhưng trên thực tế, ngân hàng này chỉ giám sát 1.000 trong tổng số hơn 15.000 tổ chức TCVM, chủ yếu là ngân hàng làng. Tại nhiều quốc gia (như Bangladesh, Philippines), mặc dù đóng vai trò quan trọng trong hệ thống TCVM nhưng các tổ chức TCVM phi chính phủ (NGOs) chưa phải chịu sự giám sát chính thức như một tổ chức TCVM. Tại Philippines, các NGOs, với tư cách là các tổ chức không nhận tiền gửi, không phải chịu bất kỳ quy định bảo đảm an toàn nào nhưng phải đăng ký và thông báo với Ủy ban Chứng khoán và Hối đoái (SEC) về việc tham gia hoạt động TCVM và các dịch vụ liên quan. NGOs tại Bangladesh chiếm đa số trong hệ thống tổ chức TCVM, có khả năng cho vay, thực hiện chức năng tiền gửi và cung cấp dịch vụ tài chính khác nhưng không nằm trong phạm vi giám sát của NHTW vì các nhiệm vụ phát triển và trách nhiệm xã hội của tổ chức này. NGOs có nguồn tài trợ nước ngoài phải được Cục Tổ chức phi chính phủ phê duyệt và phải trình kế hoạch hoạt động và ngân sách cho các dự án đề xuất. Tuy nhiên, cục này không thực hiện bất kỳ đánh giá, kiểm tra điều kiện tài chính của NGOs, hoặc tính khả thi tài chính của các dự án. Bên tài trợ phải chịu trách nhiệm hoàn thiện các đánh giá rủi ro trước khi tài trợ cho NGOs, không có bên giám sát thứ ba ngoài đơn vị kiểm toán tài chính và đánh giá, định giá trước đó. Với cộng đồng NGOs rộng lớn, nguồn tài trợ dồi dào và không có quy định giám sát đối với tổ chức TCVM, hoạt động TCVM tại Bangladesh đã phát triển rất linh hoạt và sáng tạo.

2. Gợi ý chính sách cho Việt Nam

Vào cuối những năm 1980, cùng với quá trình đổi mới kinh tế, TCVM được du nhập vào Việt Nam thông qua hoạt động của các tổ chức quốc tế, các tổ chức phi chính phủ và chương trình hỗ trợ phát triển chính thức song phương và đa phương. Sau khi nhận diện được vai trò của TCVM trong công tác xóa đói giảm nghèo, tạo việc làm, đa dạng hóa nguồn thu và cải thiện đời sống của người có thu nhập thấp, người nghèo, Chính phủ Việt Nam đã chú trọng hoàn thiện hành lang pháp lý, cơ chế, chính sách tạo cơ sở cho sự phát triển bền vững của TCVM². Tuy nhiên, một số văn bản pháp luật chưa có thông tư hướng dẫn, do đó cần đẩy nhanh tiến độ hoàn thiện khung pháp lý để tạo điều kiện cho các tổ chức TCVM đẩy mạnh hoạt động, đáp ứng tốt nhất nhu cầu của người thu nhập thấp, người nghèo³.

Giai đoạn đầu khi các tổ chức TCVM chưa có khả năng huy động tiết kiệm, các nguồn trợ giúp có vai trò rất quan trọng, tuy nhiên để thị trường phát triển lành mạnh, sự trợ giúp

²Đánh dấu bước chuyển biến về môi trường hoạt động TCVM tại Việt Nam là Nghị định số 28/2005/NĐ-CP ngày 09/3/2005 của Chính phủ. Đến năm 2010, Luật Tổ chức tín dụng sửa đổi (Luật số 47/2010/QH12) mở ra cơ hội cho tổ chức TCVM thay đổi vị thế pháp lý, trở thành một doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực TCVM với đầy đủ tư cách tham gia vào các quan hệ kinh tế. Cuối năm 2011, Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược Phát triển ngành TCVM giai đoạn 2011 - 2020 với mục đích xây dựng một hệ thống TCVM an toàn và bền vững, phục vụ việc đảm bảo an sinh xã hội và giảm nghèo bền vững.

³Hiện nay, mới chỉ có 3 tổ chức được Ngân hàng Nhà nước cấp giấy phép hoạt động, bao gồm: Tổ chức TCVM TNHH M7 (năm 2012), Tổ chức TCVM TNHH MTV Tình thương (năm 2010), Tổ chức TCVM TNHH Thanh Hóa (năm 2014).

cần thực hiện theo lộ trình giảm dần. Trong bối cảnh của Việt Nam hiện nay, việc Chính phủ hỗ trợ hoạt động của Ngân hàng Chính sách xã hội là cần thiết, tuy nhiên cần xây dựng lộ trình từng bước xóa bỏ các chương trình và mô hình tín dụng trợ cấp, tạo môi trường cạnh tranh công bằng giữa các tổ chức TCVM. Ngoài ra, trong thời gian tới cần đánh giá kết quả thực hiện thí điểm, nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ hỗ trợ tín dụng⁴, xem xét mở rộng chương trình thí điểm cho phép Quỹ hỗ trợ tín dụng hoạt động theo phương thức bán buôn TCVM, hỗ trợ kỹ thuật và đào tạo các chương trình TCVM tại Việt Nam.

Bước tiếp theo, cần phát triển các tổ chức TCVM đa dạng về sở hữu, loại hình tổ chức; mở rộng đối tượng được phép thành lập tổ chức TCVM một cách độc lập như NHTM, cá nhân và tổ chức có nguồn lực khác. Khuyến khích việc cơ cấu lại các tổ chức tài chính hiện có, thu hút các NHTM cùng tham gia vào thị trường TCVM, chuyển đổi các tổ chức TCVM bán chính thức thành chính thức và thuộc sự quản lý của Ngân hàng Nhà nước thay vì phân tán ở các địa phương như hiện nay... Các cơ chế, chính sách nhằm nâng cao năng lực của tổ chức

⁴ Quỹ Hỗ trợ tín dụng khởi đầu là Dự án Tín dụng Việt - Bỉ thuộc Trung ương Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam là một trong những dự án TCVM có phạm vi hoạt động lớn (17 tỉnh/thành phố) do Vương quốc Bỉ tài trợ từ năm 1998. Sau 12 năm hoạt động với những thành công trong lĩnh vực cung cấp tín dụng trực tiếp tới hơn 50 nghìn phụ nữ nghèo, từ năm 2010, Dự án chuyển chiến lược sang thí điểm mô hình cho vay gián tiếp đi đôi với nâng cao năng lực cho các chương trình, tổ chức TCVM dưới hình thức quỹ hỗ trợ tín dụng.

TCVM cần sớm được xây dựng; cơ chế giám sát đối với việc cơ cấu lại hoặc thành lập mới các tổ chức TCVM cần chặt chẽ nhưng phải bảo đảm tăng tính cạnh tranh cho khu vực này.

Để nâng cao hiệu quả của tổ chức TCVM, công tác tuyên truyền cần được chú trọng, nhằm tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong nhận thức và tạo sự đồng thuận trong hành động của toàn xã hội về lợi ích của việc phát triển tổ chức TCVM trong việc góp phần xoá đói, giảm nghèo, tăng thu nhập, nâng cao phúc lợi xã hội cho những người nghèo nhất.

Ngoài ra, sự hỗ trợ đặc lực của chính quyền địa phương và các cơ quan, đơn vị là yếu tố rất quan trọng giúp tổ chức TCVM hoạt động ổn định, an toàn, hiệu quả. Mọi quan hệ giữa các thành viên trong các hiệp hội, tổ chức chính trị xã hội tạo thành sức mạnh cộng đồng, giúp khách hàng của tổ chức TCVM phát triển kinh tế, nâng cao đời sống. Do vậy, cần đảm bảo sự hỗ trợ của chính quyền địa phương, các tổ chức chính trị - xã hội, các hiệp hội đối với các tổ chức TCVM. Mặt khác, mối quan hệ hỗ trợ lẫn nhau giữa tổ chức TCVM và các cơ quan địa phương cần được củng cố thông qua cơ chế, chính sách hợp tác rõ ràng.

ThS. Đinh Ngọc Linh

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Kim Anh, Nguyễn Đức Hải, *Hoạt động tài chính vi mô: Kinh nghiệm của thế giới và bài học cho Việt Nam*.
2. Lê Văn Luyện, Nguyễn Đức Hải, *Mô hình hoạt động tài chính vi mô thành công trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho phát triển tài chính vi mô Việt Nam*, Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng số 131, quý II/2013.
3. Hoàng Văn Thành (2012), *Đánh giá chính sách về tổ chức và hoạt động của các tổ chức tài chính vi mô*.
4. Ledgerwood, Joanna, with Julie Earne and Candace Nelson, eds (2013), *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective*.
5. Hanousek, J., Filer, R. K., Jurajda, S. (2014), *Measuring the Impact of Microfinance*, Microfinance Council of the Philippines (2010), *Microfinance Industry Report*.