

NHÌN LẠI MỘT SỐ CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN

TS. Lê Hà Diễm Chi* - Dương Quỳnh Nga**

Hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) chính thức ra đời vào 5/8/1995 theo Quyết định 162/QĐ-NH5 ngày 8/6/1995. Sau hơn 25 năm hình thành và phát triển, hệ thống QTDND đã chứng tỏ được vai trò của Quỹ trong việc đóng góp vào tăng trưởng kinh tế đất nước, cải thiện cuộc sống cho thành viên, cung cấp kênh tài chính tốt cho hoạt động sản xuất, kinh doanh tại địa bàn, hạn chế tín dụng đen và tạo nên sức sống mới cho cộng đồng. Chính phủ Việt Nam đã không ngừng nỗ lực, đồng hành phát triển với hệ thống QTDND bằng các Chỉ thị, Nghị định, Thông tư chỉ đạo, hướng dẫn nhằm giúp các QTDND hoạt động thuận lợi, tăng trưởng ổn định và hiệu quả. Tuy nhiên, một số quy định được bài viết đề cập, chưa thật sự phù hợp với thực tế hoạt động của các QTDND như xác lập tư cách thành viên mới, tư cách thành viên của Quỹ, các khoản phí mà QTDND đang phải nộp. Bài viết cũng đưa ra một số kiến nghị cho các quy định chưa phù hợp này.

• Từ khóa: quỹ tín dụng nhân dân (QTDND), tư cách thành viên, cộng đồng.

The People's Credit Fund (PCF) system was officially established on August 5, 1995 under Decision 162/QĐ-NH5 dated June 8, 1995. After more than 25 years of establishment and development, the PCF system has proven its role in contributing to the economic growth of the country, improving the lives of its members, providing a good financial channel for its local business activities, impair black credit and create new vitality for the community. The Government of Vietnam has continuously made efforts to accompany the development of the PCF system with Directives, Decrees and Circulars to help PCFs operate smoothly, grow stably and effectively. However, some regulations mentioned in the article are still not really consistent with the actual operation of corporate governance such as establishing official membership, membership of the Fund, fees. The article also makes some recommendations for these inappropriate regulations.

• Keywords: people's credit fund (PCF), official member, memberships.

Ngày nhận bài: 25/9/2021

Ngày gửi phản biện: 30/9/2021

Ngày nhận kết quả phản biện: 30/10/2021

Ngày chấp nhận đăng: 15/11/2021

1. Giới thiệu

Hệ thống QTDND Việt Nam sau hơn 25 năm hoạt động và phát triển đã cho thấy các QTDND tương đối ổn định; tăng trưởng tín dụng an toàn, hiệu quả; quy mô về tài sản và thành viên không ngừng mở rộng; công tác huy động nguồn vốn nhân rồi từ dân cư để cho vay đã chiếm ưu thế... Những thành tựu này đã khẳng định vai trò quan trọng của Quỹ trong nền kinh tế và xã hội. Lịch sử phát triển của QTDND luôn được Chính phủ đồng hành bằng các văn bản pháp quy đã kịp thời xử lý các tồn tại, khó khăn, vướng mắc mà QTDND đang gặp, hỗ trợ các Quỹ nhanh chóng tháo gỡ khó khăn, từ đó ngày càng nâng cao hiệu quả hoạt động của các Quỹ. Tuy nhiên, một số quy định sau thời gian áp dụng chưa thật sự phù hợp với hoạt động của QTDND, cần chỉnh sửa, bổ sung nhằm tạo điều kiện phát triển ổn định và bền vững hệ thống QTDND.

2. Tổng quan về Quỹ tín dụng nhân dân

2.1. Khái niệm

Theo Khoản 6 Điều 4 Luật các tổ chức tín dụng 2010 quy định: Quỹ tín dụng nhân dân là

* Trường Đại học Ngân hàng TP. HCM ** Quỹ tín dụng nhân dân cơ sở An Bình Phú, TP. HCM

tổ chức tín dụng do các pháp nhân, cá nhân và hộ gia đình tự nguyện thành lập dưới hình thức hợp tác xã để thực hiện một số hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật này và Luật hợp tác xã nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống.

2.2. Mục đích của các Quỹ tín dụng nhân dân

Mục đích chính của các QTDND theo sự xác định của của Hội đồng Liên hiệp Tín dụng Thế giới (WOCCU - World Council of Credit Unions, Inc) là khuyến khích các thành viên tiết kiệm tiền và sử dụng khoản tiết kiệm đó để cung cấp các khoản vay cho các thành viên. Lãi suất vay từ các Quỹ tín dụng nhân dân tính thường thấp hơn lãi suất vay trên thị trường, bởi vì QTDND hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, tự chủ, tự chịu trách nhiệm về liên kết hoạt động, nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và cải thiện đời sống của các thành viên.

2.3. Vai trò của Quỹ tín dụng nhân dân

Thực tế cho thấy, mô hình tín dụng hợp tác luôn gắn liền với phát triển cộng đồng dù ở nông thôn hay thành thị và phát triển cộng đồng có ý nghĩa sâu rộng không chỉ là tăng trưởng kinh tế mà còn gắn với sự ổn định xã hội của địa phương đó. Với gần 1.200 QTDND trên cả nước, thu hút gần 1,6 triệu thành viên, hệ thống đã thực sự tạo nên sức lan tỏa rõ rệt đến sự phát triển kinh tế xã hội ở địa phương, ở nơi có QTDND hoạt động, người dân thuận lợi hơn trong việc tiếp cận vốn vay, tạo công ăn việc làm, xoá đói giảm nghèo từ đó giúp ổn định trật tự kinh tế, chính trị, xã hội nhất là ở các khu vực nông thôn hay vùng sâu vùng xa. Có thể nêu ra một số vai trò quan trọng của QTDND như sau:

- *Đóng góp tăng trưởng kinh tế đất nước:* Các QTDND đóng góp vào sự phát triển kinh tế thông qua việc huy động được khối lượng tiết kiệm đáng kể, bởi số lượng thành viên của Quỹ

khá lớn và độ phủ rộng trên khắp đất nước. Các QTDND, do nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Quỹ, nó có thể kết nối với các tổ chức khác nhằm giải quyết nhu cầu của các thành viên và cộng đồng và làm việc để đạt được các mục tiêu hướng tới cộng đồng. Sự kiểm soát và lãnh đạo dân chủ của các QTDND có tác động lan tỏa đến các địa phương và khu vực, kể cả khu vực nông thôn. Các hoạt động phát triển cộng đồng của các QTDND với vai trò như là các tổ chức tài chính, nhận tiền gửi, cho vay và đầu tư đã khiến các QTDND có ảnh hưởng lớn đến cá nhân và doanh nghiệp. Các QTDND tạo ra nguồn chảy vốn trong khu vực khó tiếp cận vốn, tạo công ăn việc làm. Điều này không chỉ giúp các doanh nghiệp nhỏ, các cơ sở nhỏ không chỉ tạo ra việc làm mới tại địa phương mà còn tạo ra của cải mới và tăng trưởng mới (Low và ctg, 2005).

- *Cải thiện cuộc sống thành viên:* Các QTDND đã làm thay đổi địa vị xã hội và kinh tế của một số thành viên, bởi Quỹ đã tạo điều kiện để thành viên của Quỹ được tiếp cận các khoản vay, phục vụ sản xuất, kinh doanh, với lãi suất tốt hơn vay trên thị trường vốn. Từ đó, cải thiện và làm thay đổi cuộc sống của các thành viên.

- *Kênh tài chính tốt cho các hoạt động kinh doanh nhỏ:* Các QTDND đóng vai trò quan trọng các hoạt động mua bán nhỏ, thông qua việc cho vay hỗ trợ vốn cho các hoạt động mua bán nhỏ trong nền kinh tế. Trong điều kiện các hoạt động sản xuất kinh doanh nhỏ này không đủ các điều kiện vay vốn từ các NHTM, thì QTDND là một giải pháp cực kỳ hữu ích đối với họ, giúp giảm hoạt động cho vay nặng lãi.

- *Tạo ra sức sống cho cộng đồng địa phương:* Nhiều nghiên cứu cho thấy rằng, các QTDND tồn tại đã tạo ra sức sống tích cực cho cộng đồng địa phương, bởi các dịch vụ mà QTDND cung cấp. Sức sống tích cực của cộng đồng địa phương được nhìn thấy qua thu nhập của người dân, việc làm, và sự lưu giữ lao động của địa phương.

3. Sự khác biệt giữa Quỹ tín dụng nhân dân với Ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính khác

QTDND khác với các NHTM và các tổ chức tài chính khác theo những đặc điểm sau:

Quản trị: Các thành viên của QTDND chính là chủ sở hữu của QTDND và Ban giám đốc để điều hành hoạt động Quỹ phần lớn là thành viên của Quỹ, được lựa chọn từ các phiếu bầu của tất cả các thành viên.

Khách hàng: Khách hàng của QTDND là các thành viên của Quỹ, có đặc điểm là chung cộng đồng, cùng địa phương và/hoặc cùng nghề nghiệp nên gắn bó và sẵn sàng chia sẻ thông tin khi cần. Các khoản vay chỉ cung cấp cho các thành viên với lãi suất cạnh tranh.

Thu nhập: Khi các QTDND hoạt động có lãi, phần thặng dư có thể để giảm lãi suất cho vay, chia sẻ lợi nhuận trực tiếp cho các thành viên thông qua việc trả lãi cao hơn cho các khoản tiền gửi hoặc phát triển sản phẩm và dịch vụ mới, bởi cơ chế tự nguyện tham gia, tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và cải thiện đời sống. QTDND hoạt động hiệu quả không chỉ ở chỉ tiêu lợi nhuận mà là sự gia tăng phúc lợi cho thành viên, cán bộ nhân viên làm việc tại QTDND, khả năng lan toả và thúc đẩy tính liên kết cộng đồng cùng phát triển ở địa phương nơi có QTDND hoạt động.

4. Cơ chế, chính sách đối với các Quỹ tín dụng nhân dân

Với sự kịp thời của các quy định Nhà nước đã tạo điều kiện để các QTDND chứng minh vai trò thiết thực của hệ thống trong nền kinh tế, hơn 25 năm kể từ khi hình thành và phát triển đến nay, số lượng các QTDND đến năm 2020 gần 1.200 Quỹ, hoạt động ở 57 trong tổng số 63 tỉnh, thành phố, với gần 1,6 triệu thành viên. Dư nợ cho vay của hệ thống QTDND tăng dần qua từng năm, từ 2.633 tỷ đồng năm 2003, đến nay đã đạt hơn 90.483 tỷ đồng, tăng gấp

hơn 34 lần¹. Sự phát triển ngày càng lớn mạnh, hiệu quả của các QTDND là kết quả từ sự quan tâm của Chính phủ Việt Nam, trong việc hoàn thiện dần hàng lang pháp lý cho hoạt động của QTDND. Các Chỉ thị, Nghị định và Thông tư tập trung chỉ đạo, hướng dẫn, kiên quyết trong các giải pháp củng cố, chấn chỉnh hoạt động, góp phần khắc phục kịp thời những bất cập, yếu kém trong hoạt động của QTDND.

Tuy nhiên, một số quy định pháp luật vẫn thể hiện sự chưa hợp lý với thực tế hoạt động QTDND, cụ thể:

Về điều kiện trở thành thành viên mới

Theo Điều 28 Thông tư 21/2019/TT-NHNN ngày 14/1/2019 của NHNN, có hiệu lực 1/1/2020, quy định khi cá nhân, pháp nhân, hộ gia đình muốn trở thành thành viên của QTDND, ngoài quy định về vốn góp vốn góp xác lập tư cách thành viên và vốn góp bổ sung theo quy định, thì tư cách thành viên chỉ được xác lập khi được Đại hội thành viên thông qua. Trong khi đó, Đại hội thành viên chỉ tổ chức một năm một lần, điều này dẫn đến một bất cập là cá nhân, pháp nhân hoặc hộ gia đình sau khi đã hoàn thành số vốn góp vào Quỹ nhưng vẫn chưa được công nhận chính thức là thành viên của QTDND và do đó, không thể xin vay hỗ trợ từ Quỹ được. Với quy định như vậy, thì cá nhân, pháp nhân hay hộ gia đình không bao giờ muốn trở thành thành viên mới của Quỹ. Quy định này thích hợp với các NHTM bởi số tiền góp rất lớn, nhưng với QTDND, số tiền góp xác lập tư cách thành viên là 300.000 đồng và người muốn tham gia vào QTDND bởi vì họ muốn có một khoản tín dụng cho nhu cầu sản xuất, kinh doanh ngay hiện tại. Nếu phải chờ đến cuối năm đại hội mới xác lập tư cách thành viên thì nhu cầu vốn hiện tại nên vô nghĩa. Như vậy, quy định của Nhà nước nên chăng xem lại một ràng buộc mang tính hình thức như vừa nêu trên, chỉ cần ủy quyền quyết định xác

¹ <https://nhandan.vn/tin-tuc-kinh-te/phat-trien-ben-vung-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-448233>

lập tư cách thành viên mới cho Hội đồng quản trị QTDND và chỉ báo cáo lên Đại hội thành viên hàng năm số lượng thành viên gia tăng trong năm. Quy định sửa đổi như đề nghị nhằm tạo thuận lợi cho QTDND mở rộng quy mô, tăng trưởng chính đáng và không phải vi phạm quy định.

Điều kiện là thành viên của QTDND: Khoản 1, khoản 2 Điều 31 của Thông tư số 31/2012/TT-NHNN ngày 26 tháng 11 năm 2012, được sửa đổi bổ sung theo Thông tư 21/2019/TT-NHNN ngày 14/1/2019 của NHNN như sau: *“Đối với cá nhân: Công dân Việt Nam đủ 18 tuổi trở lên, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ, thường trú hoặc đăng ký tạm trú trên địa bàn hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân. Trường hợp đăng ký tạm trú, cá nhân phải có hoạt động sản xuất, kinh doanh hoặc là người lao động làm việc trên địa bàn hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân và phải có tài liệu chứng minh về vấn đề này”*. Sửa đổi trong Thông tư 21/2019/TT-NHNN mở thêm cho cá nhân tạm trú trên địa bàn, tuy nhiên phải đi kèm thêm điều kiện có hoạt động sản xuất, kinh doanh hoặc việc làm tại địa bàn, với quy định như vậy trong thực tế không giúp QTDND tăng thêm được số lượng thành viên hơn so với quy định trước đây. Bởi đối với khu vực đang đô thị hóa thu hút lượng lớn dân cư từ các nơi về tạm trú lâu năm tại địa phương, nhưng công việc đã ổn định ở địa phương khác. Việc quy định chỉ cho phép đăng ký tạm trú, cá nhân phải có hoạt động sản xuất, kinh doanh hoặc là người lao động làm việc trên địa bàn hoạt động của QTDND đã hạn chế khả năng gia nhập thành viên, làm giảm khả năng tiếp cận dịch vụ đối với các cá nhân, hộ gia đình. Do đó, để đảm bảo tạo điều kiện cho các QTDND mở rộng thành viên, đáp ứng được nhu cầu sử dụng vốn tại chỗ hiệu quả, nên cân nhắc quy định *“Đối với cá nhân: Công dân Việt Nam đủ 18 tuổi trở lên, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ, đang cư trú hoặc đang*

làm việc, sản xuất kinh doanh trên địa bàn hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân”.

Về mức phí trích nộp vào Quỹ bảo toàn hệ thống QTDND

Theo Điều 5 Thông tư số 21/2019/TT-NHNN ngày 14 tháng 11 năm 2019 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi khoản 2 Điều 4 Thông tư số 03/2014/TT-NHNN ngày 23 tháng 01 năm 2014 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước quy định về quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân như sau: *“Mức phí trích nộp hằng năm (bắt đầu từ năm tài chính 2019) bằng 0,05% dư nợ cho vay bình quân năm liền kề trước kết thúc vào ngày 31/12 của ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân, trong đó dư nợ cho vay bình quân năm được tính bằng tổng dư nợ cho vay (nhóm 1 và nhóm 2 theo quy định về phân loại nợ của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam) tại thời điểm cuối mỗi tháng trong năm chia cho số tháng phải tính thực tế”*. Theo quy định nêu trên, các QTDND phải trích nộp mức phí hàng năm là 0,05%/tổng dư nợ bình quân cho vay bình quân năm liền kề (Dư nợ nhóm 1 và nhóm 2) là khá cao so với tình hình năng lực tài chính hiện nay của các QTDND. Bởi ngoài việc nộp phí vào Quỹ bảo toàn, các QTDND đồng thời phải nộp nhiều loại phí khác như: Phí bảo hiểm tiền gửi 0,15%/năm/số dư tiền gửi; Phí Hiệp hội QTDND 0.05%/năm/dư nợ cho vay cộng một mức cố định 1 triệu/năm, tối đa là 7 triệu đồng/năm; Phí tham gia Liên minh các HTX mức cố định 5 triệu đồng/năm. Như vậy, trước khi có thêm Quỹ bảo toàn, các chi phí biến đổi mà các QTDND phải gánh chịu là phí BHTG và phí Hiệp hội QTDND, đã là một gánh nặng khá lớn cho chi phí hoạt động của QTDND. Sự gia tăng phí nộp cho Quỹ bảo toàn trên cơ sở vẫn giữ nguyên tỷ lệ các chi phí biến đổi là chưa thật sự hợp lý.

Quỹ bảo toàn: Ngày 21/4/2014, Ngân hàng Nhà nước đã cho phép triển khai trên toàn quốc

Quỹ bảo đảm an toàn thống quỹ tín dụng nhân dân (gọi tắt là Quỹ bảo toàn) thông qua việc ban hành Thông tư số 03/2014/TT-NHNN. Theo văn bản của NHNN, "*Quỹ bảo toàn là một quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (bao gồm ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) do ngân hàng hợp tác xã lập trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã và do ngân hàng hợp tác xã quản lý, sử dụng theo quy định của Thông tư và pháp luật có liên quan*". Quỹ bảo toàn được sử dụng cho các trường hợp: (1) Khi QTDND gặp phải rủi ro phát sinh từ nguyên nhân bất khả kháng (thiên tai, bão lũ, dịch bệnh, hỏa hoạn...) dẫn đến khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả thì có thể vay bù đắp từ Quỹ bảo toàn; (2) Các QTDND kinh doanh bị lỗ, nhưng được đánh giá là có khả năng phục hồi, có thể được Quỹ bảo toàn hỗ trợ vay vốn; (3) Quỹ bảo toàn hỗ trợ cho vay đáp ứng nhu cầu đầu tư nâng cao công nghệ thông tin, đào tạo cán bộ... nhằm nâng cao năng lực quản trị điều hành tại các QTDND; (4) Cho vay với lãi suất ưu đãi để hỗ trợ thanh khoản đối với các QTDND có nguy cơ mất khả năng chi trả hoặc lâm vào tình trạng mất khả năng chi trả, đe dọa sự ổn định của hệ thống trước và sau khi có phương án cơ cấu được duyệt của NHNN.

Với mục đích của Quỹ bảo toàn như quy định, Quỹ bảo toàn rõ ràng là "bước đệm" để cho vay hỗ trợ chi trả cho QTDND thành viên có khó khăn tạm thời về thanh khoản, có nguồn vốn ưu đãi để khắc phục khó khăn, trở lại hoạt động bình thường trước khi phải sử dụng công cụ Bảo hiểm tiền gửi, ngăn ngừa sự đổ vỡ của từng QTDND gây ảnh hưởng dây chuyền đến toàn hệ thống QTDND. Vì mục đích đó, khi tăng thêm khoản phí Quỹ bảo toàn 0.05%/tổng dư nợ bình quân cho vay bình quân năm liền kề, cần thiết giảm tỷ lệ đóng Bảo hiểm tiền gửi. Tỷ lệ giảm tối đa tương đương với phần phí tăng thêm do phải đóng Quỹ bảo toàn.

4. Kết luận

Trong bối cảnh hiện nay, phát triển các QTDND là rất cần thiết để đảm bảo sự cân đối trong hệ thống tài chính Việt Nam. Sự phát triển này cần đặt trong sự phát triển chung của hệ thống tài chính của Việt Nam và xu hướng chung về phát triển QTDND trên thế giới, đó là giảm thiểu tính cộng đồng theo địa danh, để tăng tính cạnh tranh và tăng qui mô. Hơn nữa, hệ thống QTDND muốn phát triển tốt ngoài bản thân tự vận động thì luôn cần có sự hỗ trợ của cơ quản lý Nhà nước trong hoạch định chính sách.

Việc sửa đổi, bổ sung cơ chế thích hợp chắc chắn sẽ tạo điều kiện cho các QTDND hoạt động ổn định và hiệu quả hơn, khai thác tối đa lợi thế của mô hình QTDND là sự liên kết của các thành viên, hợp sức, chung vốn để tương trợ lẫn nhau cùng phát triển, tạo nên mối quan hệ hài hoà giữa các thành viên. Các QTDND mạnh sẽ góp phần tạo nên sự phát triển bền vững cho hệ thống QTDND cả nước.

Tài liệu tham khảo:

Thông tư 21/2019/TT-NHNN ngày 14/11/2019 của NHNN sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư quy định về ngân hàng Hợp tác xã, Quỹ tín dụng nhân dân và Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân.

Luật các tổ chức tín dụng 2010

Hội đồng Liên hiệp Tín dụng Thế giới (WOCCU - World Council of Credit Unions, Inc) <https://www.woccu.org/>. Truy cập ngày 2/8/2021.

Hồng Anh. (2020). Phát triển bền vững hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, truy cập tại <https://nhandan.vn/tin-tuc-kinh-te/phan-trien-ben-vung-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-448233>. Truy cập ngày 2/8/2021.

*Low, S., J. Henderson, and S. Weiler (2005). "Gaunging a region's entrepreneurial potential". *Economic Review (third quarter)*, 61-89.*