

## Một vài ý kiến về quy định tổ chức và hoạt động của tổ chức tài chính quy mô nhỏ

Văn Tạo

**T**ổ chức tín dụng quy mô nhỏ chính thức ở nước ta có ngân hàng thương mại cổ phần nông thôn và hệ thống quỹ tín dụng nhân dân được tổ chức và hoạt động theo Luật các tổ chức tín dụng, còn hoạt động tín dụng nhỏ của các tổ chức bán chính thức như của các tổ chức chính trị - xã hội: quỹ hỗ trợ nông dân của Hội nông dân, quỹ tiết kiệm - tín dụng của Hội Liên hiệp Phụ nữ, quỹ của Hội Cựu chiến binh, của Đoàn Thanh niên, quỹ hỗ trợ học sinh, sinh viên nghèo vượt khó; quỹ của các tổ chức xã hội - nghề nghiệp hoặc tổ chức tín dụng nhỏ do các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế (NGO) tài trợ thành lập đều chưa được điều chỉnh theo văn bản quy phạm pháp luật, chưa có cơ quan nhà nước nào chịu trách nhiệm quản lý. Trước thực trạng đó, để phù hợp với thông lệ quốc tế, vừa qua Chính phủ đã ban hành nghị định số 28/2005/NĐ-CP ngày 9/3/2005 về tổ chức và hoạt động của tổ chức tài chính quy mô nhỏ tại Việt Nam theo Luật các tổ chức tín dụng, Ngân hàng Nhà nước là cơ quan quản lý nhà nước chịu trách nhiệm cấp giấy phép hoạt động, quy định các nội dung hoạt động, thanh tra hoạt động của các tổ chức này.

Tuy nhiên theo nhận định của các chuyên gia kinh tế, nghị định

trên có một số nội dung còn bất cập, chưa phù hợp thực tiễn tại Việt Nam, chưa đạt mục tiêu khuyến khích thành lập mới nhằm đa dạng hóa, tạo điều kiện mở rộng hoạt động cho các loại hình tổ chức tín dụng nhỏ, đó là:

### 1 Phạm vi điều chỉnh có một số đối tượng không phù hợp với Luật các tổ chức tín dụng:

- Quỹ của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, có nguồn vốn được Nhà nước trợ cấp, tiền ủng hộ của các tổ chức trong và ngoài nước, vốn đóng góp của các hội viên, vốn tích lũy, nguồn vốn ủy thác của các tổ chức tín dụng chính thức, vốn huy động tiền gửi của hội viên, đoàn viên dùng để cho các hội viên, đoàn viên vay các món nhỏ để sản xuất, kinh doanh và sinh hoạt trên tinh thần tương trợ, hoặc các tổ chức tín dụng nhỏ được các tổ chức phi chính phủ quốc tế (NGO) tài trợ thành lập cũng huy động vốn dưới hình thức tiền gửi tiết kiệm bắt buộc hoặc tự nguyện để làm nguồn vốn cho các thành viên vay, các quỹ của các tổ chức xã hội - nghề nghiệp cũng dùng vốn huy động các hội viên để cho hội viên vay, người vay phải hoàn trả số tiền vay và lãi, đó là hoạt động tín dụng, phù hợp với Luật các tổ chức tín dụng.

Còn các quỹ từ thiện, quỹ xã hội của các tổ chức chính trị - xã

hội quản lý như: quỹ vì người nghèo; quỹ ủng hộ nạn nhân chất độc màu da cam; quỹ khuyến khích học sinh nghèo vượt khó, học giỏi... là loại quỹ do các tổ chức, cá nhân tự nguyện đóng góp mang tính chất từ thiện, xã hội dùng để trợ cấp cho các đối tượng theo các tiêu chí quy định, không thu hồi số tiền trợ cấp, nên không phù hợp với Luật các tổ chức tín dụng

Như vậy, xét về bản chất hai loại quỹ này hoàn toàn khác nhau, nên phạm vi điều chỉnh trong cùng một nghị định là không phù hợp.

- Các tổ chức tài chính quy mô nhỏ cung cấp các khoản tín dụng nhỏ hiện có ở nước ta rất đa dạng, có quy mô, địa bàn hoạt động khác nhau: Hoạt động của tổ chức chính trị - xã hội, quỹ của hội ngành nghề thường có địa bàn hoạt động rộng khắp cả nước hoặc trong cùng một tỉnh, thành phố, nhưng có tổ chức chỉ hoạt động trong phạm vi một xã, phường.

### 2 Quy định về vốn pháp định:

- Đối với tổ chức tài chính quy mô nhỏ không được phép nhận tiền gửi tiết kiệm tự nguyện, vốn pháp định là 500 triệu đồng, quy định này có 2 nội dung cần được xem xét, đó là:

- Một số tổ chức tài chính quy mô nhỏ do các NGO tài trợ được

thành lập thường quy định những người gia nhập để trở thành thành viên có nhu cầu vay vốn phải gửi tiết kiệm bắt buộc, đó là điều cần thiết nhằm đảm bảo an toàn vốn vay nhất là đối với các hộ nghèo không có tài sản đáng giá để thế chấp, cầm cố, mục đích là có nguồn vốn để trả nợ khi đến hạn. Đây là kinh nghiệm của các nước phát triển áp dụng đối với các tổ chức theo mô hình hợp tác xã đơn giản nhằm tạo điều kiện cho người nghèo, các hộ kinh doanh nhỏ được tiếp cận nguồn vốn vay do chính họ là thành viên, tuy nhiên để được cấp giấy phép hoạt động tổ chức tài chính quy mô nhỏ phải có vốn pháp định 500 triệu đồng là điều khó thực hiện, bởi vì khi mới thành lập, người dân hàng tháng mới bắt buộc gửi một số tiền nhất định để được quyền vay vốn, nhưng để tổ chức đó đạt được số vốn theo quy định cần có thời gian, nếu chưa đủ số vốn pháp định nhưng xin cấp giấy phép thành lập và hoạt động liệu có được Ngân hàng Nhà nước cấp giấy phép hay không? Vì vậy quy định này là thiếu tính hiện thực, nhất là hoạt động trên địa bàn nông thôn đa số là người nghèo tham gia, ngoài trừ tổ chức phi chính phủ trong và ngoài nước (NGO) tài trợ hoặc ứng trước cho tổ chức này nhưng đây không phải là tiền gửi tiết kiệm bắt buộc, vô hình chung đã hạn chế việc thành lập mới các tổ chức này khi mà các tổ chức phi chính phủ mong muốn đầu tư thành lập tổ chức tài chính quy mô nhỏ giúp cho việc xóa đói - giảm nghèo ở một số địa phương.

- Về quy định tổ chức tài chính quy mô nhỏ có nhận tiền gửi tiết kiệm bắt buộc (khoản 1 điều 3) không được nhận tiền gửi tự nguyện chưa phù hợp với mục tiêu mở rộng cung ứng các khoản tín dụng nhỏ vì trên địa bàn hoạt động ngoài những người có nhu cầu vay vốn phải gửi tiết kiệm bắt buộc còn có những đối tượng không cần vay vốn, nhưng có nhu cầu gửi tiết kiệm tại tổ chức đó thì việc quy định không được nhận tiền gửi tiết kiệm tự nguyện là không phù hợp với mục tiêu của Nhà nước huy động mọi nguồn vốn để phát triển kinh tế tại địa phương và cũng hạn chế tổ chức tài chính đó tăng thêm nguồn vốn để mở rộng tín dụng nhỏ cho người dân.

- Đối với tổ chức tài chính quy mô nhỏ được phép nhận tiền gửi tiết kiệm tự nguyện có vốn pháp định là 5 tỷ đồng: Quy định này chỉ phù hợp với tổ chức tài chính quy mô nhỏ có quy mô lớn hơn như các tổ chức chính trị - xã hội còn các tổ chức tài chính quy mô nhỏ của các hội ngành nghề hoặc các tổ chức tín dụng nhỏ do các NGO tài trợ là quá cao; trong khi đó theo quy định tại Nghị định số 82/1998/NĐ-CP ngày 3/10/1998 của Chính phủ quy định vốn pháp định của các tổ chức tín dụng nhỏ như đối với quỹ tín dụng nhân dân cơ sở, hợp tác xã tín dụng là 100 triệu đồng; quy định tạo sự bất bình đẳng giữa các tổ chức có hoạt động tín dụng, hạn chế thành lập tổ chức mới.

**3 Về địa bàn hoạt động chưa đồng nhất và chưa phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật khác:**

Địa bàn hoạt động của các tổ chức tài chính quy mô nhỏ rất khác nhau: hoạt động quỹ của các tổ chức chính trị - xã hội, hội ngành nghề trong phạm vi cả nước hoặc trong cùng tỉnh, thành phố; quận huyện... nhưng các tổ chức tín dụng nhỏ do các NGO tài trợ thành lập thường chỉ hoạt động trong phạm vi một xã, phường; theo đó quy định UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có ý kiến về sự cần thiết thành lập tổ chức tài chính quy mô nhỏ là chưa phù hợp, đặc biệt là đối với các tổ chức tín dụng nhỏ do NGO tài trợ thành lập, bởi theo quy định hiện hành các sáng lập viên muốn thành lập quỹ tín dụng nhân dân cơ sở trên địa bàn xã chỉ cần chấp thuận của UBND xã, phường sở tại (điểm 1.2, mục II Thông tư số 09/2001/TT-NHNN ngày 8/10/2001 của Ngân hàng Nhà nước) mà không phải là UBND tỉnh, thành phố đó là bất bình đẳng thứ hai, dẫn đến hạn chế việc thành lập mới các tổ chức tài chính quy mô nhỏ.

**4 Tại các chương của nghị định:**

Từ các chương II cấp giấy phép thành lập, hoạt động; chương III Tổ chức quản trị, kiểm soát, điều hành; chương IV quy định về hoạt động; chương V tài chính, hạch toán và báo cáo; chương VI Thanh tra, kiểm soát đặc biệt, phá sản, giải thể và thanh lý gần giống như quy định của tổ chức tín dụng chính thức như đối với hệ thống quỹ tín dụng nhân dân theo Nghị định số 48/2001/NĐ-

CP ngày 13/8/2001 về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân và Nghị định số 69/2005 ngày 26/5/2005 về việc bổ sung, sửa đổi một số điều của Nghị định 48/2001/NĐ-CP; nhưng các tổ chức tài chính quy mô nhỏ nêu trong Nghị định phần lớn chưa đủ điều kiện điều chỉnh theo Luật các tổ chức tín dụng, cụ thể:

- Hoạt động tín dụng nhỏ của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp phần lớn hoạt động bán chuyên trách trong tổ chức đó, giúp việc hội trưởng của tổ chức đoàn thể thực hiện nhiệm vụ chính trị - xã hội thông qua chương trình tương trợ đối với đoàn viên, hội viên; mạng lưới rộng khắp từ Trung ương đến các huyện, quận hoặc những nơi có các chi hội, chi đoàn mục tiêu hoạt động không phải là hoạt động kinh doanh; lợi nhuận thu được để duy trì bộ máy hoạt động; trụ sở hoạt động chỉ là một bộ phận nhỏ vài ba người kiêm nhiệm, chưa được đào tạo để thích hợp với hoạt động tín dụng, làm việc tại trụ sở của tổ chức đoàn thể đó, không có vốn để xây dựng mới hoặc thuê trụ sở làm việc riêng, nên khó đủ điều kiện chuyển đổi sang mô hình kinh doanh theo Luật các tổ chức tín dụng.

- Hoạt động của các tổ chức tín dụng nhỏ do các NGO tài trợ có mô hình tổ chức và hoạt động giống như quỹ tín dụng nhân dân nên có thể điều chỉnh theo các quy định của Nghị định nhưng cần thay đổi một số quy định như cấp giấy phép, địa bàn hoạt động; đặc biệt là để đảm

bảo tính bền vững cho các tổ chức này, đảm bảo quyền lợi cho các thành viên, khi đủ điều kiện cần khuyến khích chuyển đổi sang mô hình quỹ tín dụng nhân dân và gia nhập thành viên của hiệp hội quỹ tín dụng nhân dân trở thành thành viên của quỹ tín dụng Trung ương.

### TỪ NHỮNG BẤT CẬP NÊU TRÊN, CHÚNG TÔI XIN CÓ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ SAU ĐÂY:

#### 1 Để nghị Ngân hàng Nhà nước trình Chính phủ bổ sung, sửa đổi một số điểm trong Nghị định như sau:

- Khoản a, điểm 2, điều 1 của Nghị định về phạm vi, đối tượng điều chỉnh: **quỹ từ thiện, quỹ xã hội** không thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định này và không phù hợp với Luật các tổ chức tín dụng, nên do Bộ Tài chính quy định về chế độ kế toán, chế độ báo cáo, kiểm tra, thanh tra, trách nhiệm của các tổ chức chính trị - xã hội và cơ quan quản lý Nhà nước là Bộ Tài chính.

- **Mức vốn pháp định:** cần quy định mức khác nhau tùy theo quy mô, địa bàn hoạt động: đối với các quỹ của tổ chức chính trị - xã hội cao hơn so với quỹ hỗ trợ của các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức tín dụng nhỏ do các NGO tài trợ nên có mức thấp hơn hoặc bằng quỹ tín dụng nhân dân cơ sở, nếu tổ chức tín dụng nhỏ nào có quy định nhận tiền gửi tiết kiệm bắt buộc thì vốn pháp định nên quy định khi mới khai trương cần đạt mức nào đó, ví dụ đạt

30% vốn pháp định, sau 3 năm hoạt động phải đạt mức vốn pháp định theo mức vốn pháp định đối với quỹ tín dụng nhân dân.

#### • Cấp giấy phép hoạt động:

Tùy theo mô hình, quy mô hoạt động của mỗi tổ chức mà quy định có văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh, huyện hay xã; ví dụ như nơi đóng trụ sở chính của quỹ hỗ trợ nông dân thuộc Hội nông dân Việt Nam, có phạm vi hoạt động cả nước do UBND thành phố Hà Nội có văn bản chấp thuận, còn tổ chức tín dụng nhỏ do các NGO tài trợ thành lập nên do UBND xã có văn bản chấp thuận là đủ.

Điều kiện để cấp giấy phép đối với tổ chức tài chính quy mô nhỏ đã có hoạt động nhận tiết kiệm bắt buộc trong 3 năm gần nhất là chưa hợp lý, (nên bỏ quy định này) bởi một tổ chức phi chính phủ quốc tế (NGO) nào đó muốn tài trợ để thành lập mới chỉ cần đủ các điều kiện như: văn bản chấp thuận của chính quyền địa phương, đủ vốn pháp định, có ban quản trị điều hành đủ tiêu chuẩn, danh sách thành viên gia nhập, góp vốn.

- **Nên bỏ quy định không được nhận tiền gửi tiết kiệm tự nguyện đối với tổ chức tài chính quy mô nhỏ có quy định tiền gửi tiết kiệm bắt buộc,** chỉ cần quy định các tổ chức tài chính quy mô nhỏ có nhận tiền gửi tiết kiệm tự nguyện phải chấp hành quy định về đăng ký và nộp phí bảo hiểm tiền gửi với cơ quan bảo hiểm tiền gửi....

(Xem tiếp trang 19)