

Bàn về một số quy định pháp lý trong hoạt động của các tổ chức tài chính vi mô ở Việt Nam

Quy định pháp lý đầu tiên cho hoạt động của các tổ chức tài chính vi mô (TCVM) ở Việt Nam ra đời vào năm 2005 là Nghị định số 28/2005/NĐ-CP của Chính phủ về hoạt động của các tổ chức tài chính quy mô nhỏ. Năm 2010, hoạt động của các tổ chức TCVM đã chính thức được đưa vào trong Luật các Tổ chức tín dụng, và đến nay các Bộ, ngành của Chính phủ đang khẩn trương xây dựng các văn bản dưới Luật, Thông tư hướng dẫn hoạt động cho các tổ chức TCVM. Trên cơ sở nghiên cứu các quy định pháp lý có liên quan đến hoạt động TCVM, những bất cập trong quy định hiện hành, chúng tôi đề xuất khuyến nghị nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong hoạt động của tổ chức TCVM, để các tổ chức TCVM ngày càng phát triển và phục vụ tốt hơn nhu cầu của đối tượng thu nhập thấp, những khách hàng nghèo.



PGS. TS. LÊ VĂN LUYỆN - TS. NGUYỄN ĐỨC HÀI
Học viện Ngân hàng



Quy định pháp lý đối với các tổ chức tài chính vi mô ở Việt Nam

Theo Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010, tổ chức TCVM là tổ chức cung cấp “loại hình tín dụng chủ yếu thực hiện một số hoạt động ngân hàng nhằm đáp ứng nhu cầu của các cá nhân, hộ gia đình có thu nhập thấp và doanh nghiệp siêu nhỏ”¹. Mô hình tổ chức quản lý của tổ chức TCVM được thành lập dưới dạng công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH). Ở Việt Nam, tổ chức TCVM không được phép thành lập dưới hình thức công ty cổ phần. Tổ chức TCVM có thể lựa chọn một trong các hình thức công ty TNHH một hoặc nhiều thành viên² và do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) cấp phép quản lý, kiểm tra, giám sát hoạt động.

Tổ chức TCVM muốn thành lập theo mô hình công ty TNHH một thành viên, sẽ phải do một tổ chức chính trị- xã hội của Việt Nam đứng tên xin thành lập. Nếu muốn thành lập dưới dạng công ty TNHH nhiều thành viên, tức là tổ chức TCVM có từ 2-5 thành viên, trong các thành viên phải có ít nhất một thành viên là một trong những loại hình tổ chức sau: (i) tổ chức chính trị-xã hội; (ii) tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp; (iii) quỹ từ thiện, xã hội; (iv) tổ chức phi chính phủ Việt Nam. Cá nhân trong và ngoài nước có thể tham gia góp vốn thành lập tổ chức TCVM, nhưng tỷ lệ góp vốn của cá nhân, tổ chức nước ngoài với mức tối thiểu 25% và tối đa không được quá 50% tổng số vốn điều lệ của tổ chức TCVM dưới dạng công ty TNHH nhiều thành viên.

Tổ chức TCVM được phép kinh doanh các sản phẩm dịch vụ:

- Huy động vốn: Tổ chức TCVM được phép nhận tiền gửi bằng đồng Việt Nam từ dân cư, tổ chức kinh tế; tiết kiệm bắt buộc theo quy định của tổ chức TCVM. Tiết kiệm bắt buộc là những khoản tiết kiệm đóng vai trò thay thế cho tài sản thế chấp của khách hàng nghèo và được tính theo quy định riêng của từng tổ chức, khoản tiết kiệm này còn góp phần gây dựng tài sản cho người

nghèo. Tổ chức TCVM được phép vay vốn từ tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước nhằm đáp ứng cho hoạt động tín dụng, khả năng chi trả...

- Hoạt động tín dụng: Tổ chức TCVM được cấp tín dụng cho khách hàng nghèo (tín dụng vi mô) và được đảm bảo bằng các khoản tiết kiệm bắt buộc, bảo lãnh nhóm khách hàng tiết kiệm và vay vốn. Theo quy định³, tín dụng vi mô là những khoản cho khách hàng nghèo vay với hạn mức dưới 30 triệu đồng. Trong hoạt động cấp tín dụng, tổ chức TCVM phải đảm bảo tỷ lệ dư nợ cho khách hàng nghèo theo quy định (tối thiểu 65% tổng dư nợ).

- Tổ chức TCVM không được phép mở tài khoản thanh toán cho khách hàng, nhưng vẫn được phép cung ứng một số dịch vụ thu hộ, chi hộ, chuyển tiền cho khách hàng. Ngoài ra, tổ chức TCVM được ủy thác, nhận ủy thác cho vay vốn và làm đại lý cung ứng dịch vụ bảo hiểm.

Chính sách thuế thu nhập đối với hoạt động của các tổ chức TCVM hiện được áp dụng mang tính chất thí điểm⁴, theo đó tổ chức TCVM phải chịu thuế 20% tính trên thu nhập tạo ra. Những tổ chức nào thành lập trước năm 2014 được miễn thuế thu nhập trong 2 năm đầu tiên mới thành lập, trong 4 năm tiếp theo tổ chức TCVM tiếp tục được giảm 50% số thuế thu nhập phải nộp. Thời gian miễn thuế, giảm thuế theo quy định được tính liên tục từ năm đầu tiên kể từ khi tổ chức TCVM có thu nhập chịu thuế từ thực hiện hoạt động TCVM. Trường hợp tổ chức TCVM không có thu nhập chịu thuế trong ba năm đầu, kể từ năm đầu tiên có doanh thu từ thực hiện hoạt động TCVM thì thời gian miễn thuế, giảm thuế được tính từ năm thứ tư.

Quy định về khả năng chi trả của tổ chức TCVM tương đối cao, ở mức 20%⁵. Trong đó, phần tử số bao gồm tiền mặt và các tài sản dễ chuyển đổi thành tiền, gồm: tiền mặt; tiền gửi tại

¹ Khoản 5, Điều 4 Luật các Tổ chức tín dụng 2010.

² Nghị định 28/2005/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của tổ chức tài chính vi mô.

³ Thông tư 02/2008/TT-NHNN hướng dẫn thực hiện Nghị định 28/2005/NĐ-CP và Nghị định 165/2007/NĐ-CP.

⁴ Thông tư số 135/2013/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn áp dụng thí điểm chính sách thuế thu nhập doanh nghiệp đối với tổ chức tài chính vi mô.

⁵ Thông tư số 07/2009/TT-NHNN quy định các tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động của tổ chức TCVM.



NHNN (trừ tiền gửi dự trữ bắt buộc); tiền gửi tại các tổ chức tín dụng; trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh. Phần mẫu số gồm: tổng tiền gửi bao gồm tiết kiệm bắt buộc và tiền gửi tự nguyện.

Hoạt động cấp phép, quản lý, giám sát hoạt động của các tổ chức TCVM do NHNN thực hiện, chỉ có NHNN mới được cấp phép thành lập tổ chức TCVM, chi nhánh của NHNN tại các tỉnh, thành phố không được quyền cấp phép. Trong năm đầu tiên kể từ khi cấp phép, tổ chức TCVM cũng không được phép mở ra các chi nhánh mới. Khác với nhiều nước trong khu vực, NHNN không kiểm tra, giám sát hoạt động của tổ chức TCVM bán chính thức (những tổ chức TCVM không thuộc đối tượng, phạm vi điều chỉnh của Luật các Tổ chức tín dụng 2010).

đồng⁶ hiện đang rất khó tìm kiếm đối tác có quy mô vốn theo quy định tham gia cùng góp vốn để có thể chuyển đổi thành tổ chức TCVM chính thức. Trong một trường hợp khác tương tự như trên, Quỹ hỗ trợ phụ nữ nghèo Thanh Hóa đã lựa chọn giải pháp là giảm quy mô vốn của mình để tìm kiếm được đối tác phù hợp do nguồn vốn của các đối tác cũng rất hạn hẹp.

Thứ ba, Thông tư số 135/2013/TT-BTC của Bộ Tài chính đã ban hành hướng dẫn thí điểm áp dụng chính sách thuế thu nhập doanh nghiệp đối với tổ chức TCVM. Theo đó, những tổ chức TCVM nào được thành lập trước năm 2013 sẽ được miễn thuế 2 năm đầu và tiếp tục giảm một nửa trong 4 năm tiếp theo. Như vậy, những tổ chức thành lập từ năm 2014 trở đi lại không được hưởng chính sách thuế ưu đãi như trên. Hiện ở

Ở Việt Nam, số lượng các tổ chức TCVM bán chính thức hiện có khoảng 50 tổ chức phục vụ cho gần 400 nghìn khách hàng và có dư nợ đạt trên 100 tỷ đồng, trong đó có 410.000 khách hàng gửi tiền tiết kiệm. Số lượng tổ chức TCVM chính thức đến tháng 10/2014 có 3 tổ chức là tổ chức TCVM Tỉnh Thương, M7-MFI và Thanh Hóa, trong đó tổ chức TCVM Thanh Hóa vừa mới chuyển đổi chính thức từ tháng 9/2014 từ Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo Thanh Hóa.

Những bất cập trong các quy định hiện hành

Thứ nhất, khái niệm về tổ chức TCVM theo Luật các Tổ chức tín dụng là tương đối hẹp vì tổ chức TCVM theo thông lệ quốc tế có thể chia ra thành hai nhóm: Tổ chức TCVM chính thức (đây là những tổ chức do Ngân hàng Trung ương cấp phép hoạt động và quản lý) và tổ chức TCVM bán chính thức. Tổ chức TCVM bán chính thức bao gồm các tổ chức cung cấp TCVM nhưng chưa hoặc không đăng ký hoạt động với NHNN. Các tổ chức này hoạt động dưới dạng quỹ xã hội, từ thiện; quỹ của tổ chức phi chính phủ trong và ngoài nước; chương trình, dự án cung cấp TCVM...

Thứ hai, quy định về vốn đối với tổ chức tham gia góp vốn thành lập tổ chức TCVM dưới hình thức công ty TNHH nhiều thành viên đang gây ra khó khăn cho các tổ chức trong việc tìm kiếm đối tác của mình. Trường hợp của Quỹ hỗ trợ phụ nữ nghèo Quảng Bình, vốn tự có đạt 25 tỷ

Việt Nam mới chỉ có 3 tổ chức TCVM thuộc đối tượng điều chỉnh của chính sách thuế thu nhập doanh nghiệp, tuy vậy lại có đến 2 Thông tư của Bộ Tài chính đã ban hành để hướng dẫn cho tổ chức TCVM thực hiện nghĩa vụ nộp thuế thu nhập doanh nghiệp. Thông tư số 116/2012/TT-BTC của Bộ Tài chính ban hành ngày 18/7/2012 hướng dẫn áp dụng thí điểm chính sách thuế thu nhập doanh nghiệp đối với tổ chức TCVM Tỉnh Thương. Còn tổ chức TCVM M7-MFI và TCVM Thanh Hóa lại thực hiện theo hướng dẫn của Thông tư số 135/2013/TT-BTC, mặc dù nội dung cơ bản của các Thông tư này là giống nhau.

Thứ tư, trong việc cấp phép hoạt động đối với tổ chức TCVM hiện nay theo quy định, chỉ NHNN mới có thẩm quyền, chi nhánh NHNN tại các tỉnh, thành phố không có thẩm quyền được cấp phép là điều kiện tương đối khắt khe

⁶ Số liệu của Nhóm công tác tài chính vi mô Việt Nam năm 2013



cho tổ chức TCVM. Nếu so sánh với việc cấp phép hoạt động cho tổ chức TCVM với loại hình tổ chức tín dụng khác sẽ thấy có một sự khó khăn hơn. Đối với các Quỹ tín dụng nhân dân cơ sở- loại hình tổ chức tín dụng chuyên cung cấp sản phẩm dịch vụ gần giống tổ chức TCVM nhất trong các tổ chức tín dụng- có thể được cấp phép hoạt động từ chi nhánh NHNN cấp tỉnh.

Thứ năm, tổ chức TCVM không thuộc đối tượng cấp phép, quản lý của NHNN hiện chưa có cơ quan quản lý chuyên môn và tiến hành giám sát hoạt động. Điều này dẫn đến thực tế là chúng ta không biết rõ hiện tại, Việt Nam đang có bao nhiêu tổ chức TCVM bán chính thức. Mặc dù, những tổ chức TCVM bán chính thức hoạt động dưới dạng Quỹ xã hội theo quy định trong Nghị định 30/2012/NĐ-CP phải báo cáo hoạt động với cơ quan quản lý, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố nhưng không có văn bản hướng dẫn cụ thể việc thực hiện. Theo số liệu từ Nhóm công tác TCVM Việt Nam, có khoảng 50 tổ chức TCVM bán chính thức hiện có tại Việt Nam, nhưng theo cơ quan Thanh tra, giám sát của NHNN, có hơn 80 tổ chức TCVM bán chính thức. Như vậy đã có một sự chênh lệch đáng kể về số liệu các tổ chức TCVM bán chính thức đang hoạt động. Đó là chưa kể đến những tổ chức TCVM bán chính thức do các tỉnh, huyện cấp phép thành lập dưới dạng chương trình, dự án có yếu tố TCVM...

Thứ sáu, tỷ lệ khả năng chi trả theo quy định của NHNN cho các tổ chức TCVM ở mức 20%, cao hơn so với các tổ chức tín dụng khác là 5%. Khác với các tổ chức tín dụng như ngân hàng thương mại, tổ chức TCVM thường xây dựng phương án hoàn trả cho khách hàng của mình theo kỳ. Chu kỳ hoàn trả có thể tính theo tuần hoặc 2 kỳ trong một tháng, nên sự luân chuyển của dòng tiền mang tính chất thường xuyên, liên tục. Cùng với đó, khoản tiết kiệm bắt buộc cũng được yêu cầu khách hàng thực hiện theo chu kỳ hoàn trả nên đảm bảo khả năng chi trả rất cao. Những khoản tiết kiệm bắt buộc chỉ được rút ra khi khách hàng đã thực hiện hết nghĩa vụ trả nợ, vì vậy trong công thức tính tỷ lệ khả năng chi trả như quy định với mức 20% là tương đối cao.

Điều này làm ảnh hưởng đến nguồn vốn cho vay khách hàng nghèo của tổ chức TCVM.

Một số khuyến nghị

Trên cơ sở nghiên cứu các quy định pháp lý có liên quan đến hoạt động TCVM, những bất cập trong quy định hiện hành, chúng tôi đề xuất một số khuyến nghị nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong hoạt động của tổ chức TCVM, nhằm tạo điều kiện cho các tổ chức này ngày một phát triển và phục vụ tốt hơn nhu cầu của đối tượng thu nhập thấp, những khách hàng nghèo.

Thứ nhất, khái niệm về tổ chức TCVM theo Luật các Tổ chức tín dụng cần được mở rộng, hoặc có những quy định bổ sung thêm về tổ chức TCVM bán chính thức. Trong trường hợp giữ nguyên theo quy định trong Luật, các Bộ, ngành liên quan cần khẩn trương ban hành những Thông tư hướng dẫn hoạt động cho tổ chức TCVM. Bên cạnh đó, cần có sự tham mưu cho Chính phủ để bổ sung thêm những quy định quản lý đối với hoạt động của các tổ chức TCVM bán chính thức nhằm hỗ trợ, tạo điều kiện cho các loại hình này phát triển, tránh tình trạng thiếu văn bản hướng dẫn, khiến ở các địa phương tổ chức TCVM bán chính thức hoặc không được tiếp tục hoạt động, hoặc bị gây khó khăn cản trở việc mở rộng hoạt động...

Thứ hai, nên có sự phân công chuyên môn để quản lý, giám sát hoạt động nhưng với các cấp độ, mức độ khác nhau đảm bảo tính linh hoạt. Theo kinh nghiệm của nhiều nước trong khu vực, tổ chức TCVM sẽ được tiến hành phân loại thành: (i) Tổ chức không được huy động tiết kiệm; (ii) tổ chức được huy động tiết kiệm một phần; (iii) tổ chức được huy động tiết kiệm và được phép thực hiện một số hoạt động thanh toán; (iv) tổ chức TCVM thực hiện trung gian tài chính... Tất cả các tổ chức này đều phải được NHNN cho phép hoạt động (hoặc một cơ quan quản lý Nhà nước) và thực hiện báo cáo định kỳ nhưng theo mức độ khác nhau tùy theo tính chất hoạt động của các tổ chức này. NHNN có thể chỉ quản lý, giám sát loại (iii), (iv); các loại còn lại chỉ cần cung cấp thông tin hoặc có thể giao nhiệm vụ giám sát cho một tổ chức tín dụng lớn trong khu vực hoạt động của tổ chức TCVM...



Thứ ba, cần có những quy định về khả năng chi trả đối với tổ chức TCVM theo thông lệ quốc tế và phù hợp với đặc thù loại hình tổ chức tín dụng chuyên cung cấp dịch vụ cho người nghèo - tổ chức TCVM. Đại diện cho một số tổ chức TCVM khuyến nghị⁷ tỷ lệ khả năng chi trả nên giảm xuống mức 10%, tức là bằng một nửa theo quy định trong Thông tư số 07/2009/TT-NHNN của NHNN quy định về các tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động của tổ chức TCVM. Tuy nhiên, tỷ lệ khả năng chi trả được quy định bao nhiêu cần phải có những tổng hợp, đánh giá một cách khách quan nhằm mục đích vừa đáp ứng yêu cầu của cơ quan quản lý, vừa giúp cho các tổ chức TCVM hoạt động an toàn, bền vững và không ngừng phát triển trong tương lai.

Thứ tư, quy định cấp phép hoạt động đối với tổ chức TCVM cần có sự thay đổi, bổ sung theo hướng đơn giản hóa thủ tục cấp phép, ủy quyền cấp phép... nhằm tiết giảm chi phí, thúc đẩy nhanh việc chuyển đổi hoạt động cho các tổ chức TCVM từ bán chính thức lên chính thức. Đối với

tổ chức TCVM có phạm vi hoạt động trong nội tỉnh, nên có sự ủy quyền của NHNN cho các chi nhánh của mình tại địa phương có thể được cấp phép hoạt động cho tổ chức TCVM. Đối với tổ chức TCVM có phạm vi hoạt động tại nhiều tỉnh có thể giữ nguyên quy định như hiện hành.

Cuối cùng, đối với chính sách thuế thu nhập, nên quy định việc miễn giảm thuế 2 năm đầu cho tất cả các tổ chức TCVM mới được cấp phép mà không cần phải ấn định thời điểm trước và sau năm 2014, để tạo ra một sự bình đẳng giữa các tổ chức TCVM tiếp tục được thành lập sau này. Ngoài ra, cũng cần có quy định về tỷ lệ góp vốn mang tính linh hoạt hơn, đặc biệt là về mức góp vốn tối thiểu nhằm giúp các tổ chức TCVM có thể thuận lợi trong quá trình thành lập và tìm kiếm đối tác đầu tư phục vụ cho thị trường cư dân nghèo và có thu nhập thấp. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật các Tổ chức tín dụng 2010.
2. Nhóm công tác tài chính vi mô Việt Nam (2014), “Hội thảo Tài chính vi mô bền vững và trách nhiệm tại Việt Nam”, Hà Nội.

⁷ Nguyễn Đức Bình (2014) “Khó khăn trong việc đáp ứng tỷ lệ về khả năng chi trả”, Bản tin Tài chính vi mô số 28 năm 2014, Nhóm Công tác Tài chính vi mô Việt Nam.

SUMMARY

Discussing some juridical provisions of the micro- finance institution’s operation in Vietnam

The first legal provisions for the operation of Microfinance (MFIs) was established in Vietnam in 2005 is the Decree No.28/2005/ND-CP issued by the Government on the small-scaled financial institutions’ activities. Regarding to study of legal provisions associated to MFIs’ activities, inadequacies of existing regulations. This paper proposes recommendations that help MFIs overcome difficulties and obstacles in their operation in order to support their growth and better serve the needs of low-income people and poor customers.

THÔNG TIN TÁC GIẢ

Lê Văn Luyện, Phó Giáo sư - Tiến sĩ

Đơn vị công tác: Học viện Ngân hàng

Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tài chính, ngân hàng, tài chính vi mô, kế toán kiểm toán

Tạp chí tiêu biểu đã có bài viết đăng tải: Tạp chí Nghiên cứu kinh tế; Tạp chí phát triển kinh tế (ĐH Kinh tế TP Hồ Chí Minh); Tạp chí Ngân hàng; Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng; Tạp chí Thị trường Tài chính tiền tệ; Tạp chí Thương mại.

Email: luyenvhvn@yahoo.com

Nguyễn Đức Hải, Tiến sĩ

Đơn vị công tác: Trung tâm Tài chính vi mô, Học viện Ngân hàng

Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tài chính vi mô, Kinh tế học

Tạp chí tiêu biểu đã có bài viết đăng tải: Tạp chí Ngân hàng; Tạp chí Tiền tệ và Thị trường tài chính; Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng; Tạp chí Lao động và Xã hội

Email: haihvn@yahoo.com