

# TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN THEO PHÁP LUẬT CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

VŨ NHƯ QUỲNH\*

*Tóm tắt: Theo báo cáo thường niên năm 2024 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, đến 31/12/2024, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam có 1.176 quỹ, được phân bố ở tỉnh, thành phố của cả nước, với tổng tài sản là 194.421 tỉ đồng. Bài viết so sánh mô hình quỹ tín dụng nhân dân tại Hoa Kỳ, Canada, Đức và Trung Quốc – những quốc gia có khuôn khổ pháp lý chặt chẽ, bảo đảm minh bạch và ổn định, từ đó rút ra kinh nghiệm cho Việt Nam theo hướng hoàn thiện pháp luật, mở rộng hoạt động và tái cấu trúc hệ thống quỹ tín dụng nhân dân một cách chuyên nghiệp, bền vững.*

*Từ khoá: Quỹ tín dụng nhân dân; pháp luật ngân hàng; hợp tác xã*

*Ngày nhận bài: 31/10/2025; Biên tập xong: 31/01/2026; Duyệt đăng: 10/02/2026*

## LAWS ON ORGANIZATION AND OPERATION OF PEOPLE'S CREDIT FUNDS IN SELECTED NATIONS AND LESSONS FOR VIETNAM

**Abstract:** According to the 2024 annual report of the State Bank of Vietnam, as of December 31, 2024, Vietnam's system of People's Credit Funds comprised 1,176 funds distributed across provinces and centrally governed cities nationwide, with total assets amounting to VND 194,421 trillion. This article compares the organizational and operational models of credit unions in the United States, Canada, Germany, and China - countries with well-established legal frameworks that ensure transparency and system stability. Based on this comparative analysis, the article draws lessons for Vietnam aimed at improving the legal framework, expanding operational scope, and restructuring the People's Credit Fund system toward greater professionalism and sustainability.

**Keywords:** People's Credit Funds; banking law; cooperatives

**Received:** Oct 31, 2025; **Editing completed:** Jan 31, 2026; **Accepted for publication:** Feb 10, 2026

### Đặt vấn đề

Trên thế giới, hiện có nhiều tên gọi khác nhau về quỹ tín dụng nhân dân như hợp tác xã tín dụng, quỹ tín dụng..., từ đó có các định nghĩa khác nhau về quỹ tín dụng nhân dân. Theo Hội đồng Liên hiệp Tín dụng Thế giới (World Council of Credit Unions - WCCU), quỹ tín dụng nhân dân (hợp tác xã tín dụng) Liên hiệp tín dụng (Credit Union) là một tổ chức tài chính mang tính hợp tác, thuộc quyền sở hữu của các khách hàng/thành viên, được quản trị theo nguyên tắc dân chủ bởi chính các thành viên, và vận hành với mục đích tối đa hóa lợi ích kinh tế của các thành viên thông qua việc cung cấp các dịch vụ tài chính với mức lãi suất và điều kiện mang tính cạnh tranh, công bằng<sup>1</sup>. Theo pháp luật Mỹ, Liên minh tín dụng liên bang (Federal credit union) là một tổ chức hợp tác xã được thành lập theo quy định của pháp luật nhằm thúc

đẩy thói quen tiết kiệm trong các thành viên và tạo lập một nguồn tín dụng phục vụ cho các mục đích chính đáng hoặc sản xuất, kinh doanh hợp pháp<sup>2</sup>. Do đó, quỹ tín dụng nhân dân hoạt động như nguyên tắc hoạt động của hợp tác xã<sup>3</sup>.

Ở Việt Nam, quỹ tín dụng nhân dân được Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 định nghĩa tại khoản 30 Điều 4 như sau: Quỹ tín dụng nhân dân là tổ chức tín dụng do pháp nhân, cá nhân, hộ gia đình tự nguyện thành lập dưới hình thức hợp tác xã để thực hiện một hoặc một số hoạt động ngân hàng theo quy định của pháp luật nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống.

\* Email: [Quynhvn@hvn.edu.vn](mailto:Quynhvn@hvn.edu.vn)

Thạc sĩ, Học viện Ngân hàng – Phân viện Bắc Ninh

<sup>2</sup> Legal information institute Cornell Law School. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/12/1752> (Truy cập ngày 20/10/2025).

<sup>3</sup> Nguyễn, T. N. Á. (2017). *Phát triển bền vững hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam* [Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Ngân hàng], 18.

<sup>1</sup> Hội đồng Liên hiệp Tín dụng Thế giới. [https://www.woccu.org/about/credit\\_unions](https://www.woccu.org/about/credit_unions) (Truy cập ngày 21/10/2025).

Trong thực tế, quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam và thế giới đã góp phần không nhỏ trong thúc đẩy sự phát triển của các thành viên cũng như nền kinh tế. Tuy nhiên, dưới góc độ pháp luật, quy định về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam còn những điểm chưa tương đồng pháp luật của các quốc gia trên thế giới, từ đó tạo trở lực cho sự phát triển của quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam.

### 1. Khái quát chung về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân

Theo Hội đồng Liên hiệp Tín dụng Thế giới, quỹ tín dụng nhân dân được tổ chức gồm: Thành viên – hội đồng quản trị – kiểm soát – điều hành nhằm bảo đảm dân chủ, minh bạch và an toàn tài chính. Trong đó, Hội đồng quản trị là cơ quan có thẩm quyền cao nhất giữa các kỳ họp thành viên, chịu trách nhiệm xây dựng chính sách và giám sát hoạt động điều hành; Chủ tịch, Thư ký, Ủy ban kiểm toán, Ủy ban rủi ro, thực hiện chức năng quản trị nội bộ; Giám đốc điều hành (CEO) chịu trách nhiệm điều hành nghiệp vụ hàng ngày theo chính sách do Hội đồng quản trị phê duyệt<sup>4</sup>.

Về hoạt động, theo cơ cấu quỹ tín dụng của Hội đồng Liên hiệp Tín dụng Thế giới, hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân được quy định tại Phần III về Quyền hạn của quỹ tín dụng. Theo đó, quỹ tín dụng nhân dân có quyền thực hiện các hoạt động sau: (1) Nhận tiền gửi từ thành viên, cho vay với lãi suất công bằng và cung cấp các dịch vụ tài chính hữu ích cho thành viên (Điều 3.10); (2) Thực hiện các hoạt động khác liên quan đến tài chính, miễn là không trái với các quy định của pháp luật và điều lệ của quỹ (Điều 3.15). Như vậy, về hoạt động, quỹ tín dụng nhân dân có những đặc điểm đặc thù sau:

- Về cơ sở hình thành, là một loại hình tổ chức tín dụng đặc thù, quỹ tín dụng nhân dân hình thành từ nhu cầu thực tiễn của người dân về vốn trong sản xuất, kinh doanh và đời sống. Ban đầu, đây là sự liên kết tự phát giữa các cá nhân có chung lợi ích kinh tế, cùng góp vốn và chia sẻ rủi ro nhằm hỗ trợ tài chính cho

nhau. Do tính chất cộng đồng cao nên mỗi địa bàn hoặc lĩnh vực chỉ tồn tại một quỹ tín dụng nhân dân cơ sở, nhằm tránh sự cạnh tranh nội bộ, bảo đảm tinh thần tương trợ và hợp tác bền vững;

- Về mục tiêu hoạt động, quỹ tín dụng nhân dân không hướng đến lợi nhuận như các ngân hàng, tổ chức tín dụng phi ngân hàng mà tập trung vào phục vụ lợi ích của thành viên. Theo đó, các sản phẩm và dịch vụ tài chính của quỹ tín dụng nhân dân được thiết kế nhằm đáp ứng nhu cầu vay vốn, tiết kiệm, và hỗ trợ phát triển kinh tế hộ gia đình, góp phần nâng cao đời sống người dân. Lưu ý, các dịch vụ của quỹ tín dụng nhân dân có thể cung ứng cho đối tượng ngoài hệ thống, song tỷ trọng này chiếm phần nhỏ và mang tính hỗ trợ cộng đồng;

- Về cơ chế quản lý, quỹ tín dụng nhân dân được quản lý theo nguyên tắc dân chủ và bình đẳng, trong đó mỗi thành viên đều có quyền tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của quỹ thông qua đại hội thành viên. Tuy nhiên, cơ chế quản lý này cũng tiềm ẩn rủi ro. Nếu quyền dân chủ không được phát huy đúng mức thì có thể dẫn đến tình trạng giám sát lỏng lẻo và nguy cơ lạm quyền trong ban quản trị.

Hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở các quốc gia trên thế giới thường được tổ chức theo hai mô hình chính là mô hình phân tán và mô hình liên kết. Với mô hình phân tán, sự liên kết giữa các quỹ tín dụng nhân dân khá lỏng lẻo, không có sự chia sẻ nguồn lực chung giữa các quỹ tín dụng nhân dân. Tiêu biểu cho mô hình phân tán là các hệ thống tổ chức tín dụng hợp tác ở Hoa Kỳ, một số quốc gia thuộc Châu Mỹ, vùng Trung và Tây Phi... Còn trong mô hình liên kết, các bộ phận cấu thành – các quỹ tín dụng nhân dân thành viên có sự liên kết chặt chẽ với nhau. Trong đó, cơ quan điều phối đóng vai trò định hướng chiến lược, đại diện quyền lợi cũng như chăm sóc các thành viên, các quỹ tín dụng nhân dân trong hệ thống chia sẻ quyền lực và các dịch vụ chung của cả hệ thống để phát triển. Mô hình liên kết tồn tại ở châu Âu (như Đức, Hà Lan, Pháp), và Canada<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Điều 5.10, Điều 5.15, Điều 5.30, Điều 5.35–5.45 Mô hình pháp luật của quỹ tín dụng nhân dân năm 2015 của Hội đồng Liên hiệp Tín dụng Thế giới.

<sup>5</sup> Đoàn, H. T. (2011). *Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Quỹ Tín dụng nhân dân Việt Nam*. [Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế quốc dân] tr. 24-26.

## 2. Tổ chức và hoạt động quỹ tín dụng nhân dân của một số quốc gia trên thế giới

### 2.1. Tổ chức và hoạt động quỹ tín dụng nhân dân ở Hoa Kỳ

Quỹ tín dụng nhân dân tại Hoa Kỳ được gọi là hệ thống tín dụng hợp tác xã quốc gia, thành lập và hoạt động theo các quy định của Đạo luật Liên bang về Liên hiệp tín dụng năm 1934. Trong đó, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Hoa Kỳ có ba cấp là: (1) Cấp cơ sở là Hợp tác xã tín dụng bang hoặc tiểu bang hoạt động trực tiếp phục vụ các thành viên<sup>6</sup>; (2) Cấp trung gian là Trung tâm thanh toán Trung ương tiến hành hoạt động thanh toán và ổn định tài chính cho hệ thống quỹ tín dụng<sup>7</sup>; (3) Cấp quản lý nhà nước là Cục Quản lý Tín dụng Quốc gia (National Credit Union Administration – NCUA), chịu trách nhiệm cấp phép, giám sát và bảo vệ quyền lợi của thành viên trong các quỹ tín dụng nhân dân. Cụ thể, NCUA là một cơ quan liên bang độc lập có chức năng bảo hiểm tiền gửi tại các hợp tác xã tín dụng, bảo vệ các thành viên sở hữu hợp tác xã tín dụng, cấp giấy phép cũng như quản lý các hợp tác xã tín dụng liên bang. NCUA bảo vệ sự an toàn và lành mạnh của hệ thống hợp tác xã tín dụng bằng cách xác định, giám sát và giảm thiểu rủi ro đối với Quỹ Bảo hiểm Cổ phần Hợp tác Tín dụng Quốc gia. NCUA cũng đóng vai trò hỗ trợ đảm bảo sự ổn định tài chính rộng hơn với tư cách là thành viên của Hội đồng Kiểm tra các Tổ chức Tài chính Liên bang. Hội đồng này chịu trách nhiệm xây dựng các nguyên tắc, tiêu chuẩn và biểu mẫu báo cáo thống nhất, đồng thời thúc đẩy tính thống nhất trong việc giám sát các tổ chức tài chính lưu ký. Chủ tịch NCUA cũng là thành viên bỏ phiếu của Hội đồng Giám sát Ổn định Tài chính - một cơ quan liên ngành có nhiệm vụ xác định và ứng phó với các rủi ro và mối đe dọa mới nổi đối với hệ thống tài chính<sup>8</sup>.

Về hoạt động, các quỹ tín dụng nhân dân ở Hoa Kỳ thực hiện các hoạt động ngân hàng

với các dịch vụ cụ thể là: Huy động vốn dưới hình thức nhận tiền gửi; cho thành viên vay theo các tiêu chí do Hội đồng quản trị quy định; cung ứng dịch vụ thanh toán và các dịch vụ tài khác cho các thành viên; bán, phát hành hoặc chuộc lại các séc có thể chuyển nhượng, phiếu chuyển tiền và các công cụ tương tự, và cung cấp các dịch vụ chuyển tiền<sup>9</sup>. Trong đó, khách hàng của quỹ tín dụng nhân dân ở Hoa Kỳ ngoài thành viên còn có cả tổ chức, cá nhân không phải thành viên với điều kiện có thu nhập thấp<sup>10</sup>.

### 2.2. Tổ chức và hoạt động quỹ tín dụng nhân dân ở Canada

Ở Canada, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân hiện được tổ chức ở ba cấp, gồm: (1) Cấp cơ sở với tên gọi quỹ tín dụng cơ sở hoạt động ở các tỉnh; (2) Cấp tỉnh/khu vực với tên gọi quỹ tín dụng trung tâm được thành lập ở mỗi tỉnh hoặc 2 tỉnh thành lập một đơn vị như tỉnh Ontario và British Columbia. Trong đó, các quỹ tín dụng trung tâm tại các tỉnh là các hợp tác xã tài chính thực hiện chức năng ngân hàng trung ương, quản lý thanh toán cho các quỹ tín dụng cơ sở thành viên, cũng như cung cấp các dịch vụ, sản phẩm liên quan đến chức năng hiệp hội thương mại (như hỗ trợ đào tạo chuyên môn, điều chuyển và thanh khoản nguồn vốn giữa các quỹ tín dụng); (3) Cấp quốc gia với tên gọi quỹ tín dụng trung ương Canada (Credit Union Central of Canada - CUCC) với chức năng quản lý thanh khoản cấp quốc gia và cung ứng các dịch vụ ở quy mô quốc gia. Canada có hệ thống giám sát tài chính theo mô hình hợp nhất được phân chia giữa chính quyền trung ương và địa phương. Theo đó, các quỹ tín dụng nhân dân cơ sở được quản lý theo cấp tỉnh, các Quỹ tín dụng trung tâm cấp tỉnh được quản lý bởi Văn phòng Giám sát các định chế tài chính (OFSI) theo cấp liên bang cũng như theo cấp tỉnh<sup>11</sup>.

Về hoạt động, các quỹ tín dụng cơ sở và Quỹ tín dụng Trung tâm hoạt động nhằm phục vụ cho lợi ích của các thành viên thông

<sup>6</sup> Khoản 5 phần 101. [12 U.S.C. 1752] Đạo luật Quỹ tín dụng Liên bang (Federal Credit Union Act) năm 1934.

<sup>7</sup> Phần 301. [12 U.S.C. 1795] Đạo luật Quỹ tín dụng Liên bang (Federal Credit Union Act) năm 1934.

<sup>8</sup> Cục Quản lý Tín dụng Quốc gia Hoa Kỳ. <https://ncua.gov/about/mission-values> (Truy cập ngày 21/10/2025).

<sup>9</sup> Mục 107. [2 U.S.C. 1757] Đạo luật Quỹ tín dụng Liên bang năm 1934.

<sup>10</sup> Khoản 6 Đoạn 107 Đạo luật Quỹ tín dụng Liên bang năm 1934.

<sup>11</sup> Quỹ Tín dụng trung ương Canada. <https://cucc-cu.ca/about-us/our-history/>.

qua hoạt động nhận tiền gửi và cung ứng các dịch vụ cho thành viên. Tuy nhiên, khách hàng của các quỹ tín dụng cơ sở và Trung tâm không chỉ được xác định trên cơ sở địa lý mà còn dựa và các mối quan hệ khác, đồng thời, các quỹ tín dụng còn được cung ứng dịch vụ cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Ngoài các hoạt động ngân hàng, các quỹ tín dụng còn được tham gia vào các hoạt động đầu tư trên cơ sở đảm bảo giới hạn (như việc đầu tư vào đất đai không vượt quá 10% tổng tài sản). Để thực hiện các hoạt động đầu tư, các dịch vụ tài chính khác, các quỹ tín dụng ở Canada phải thiết lập công ty con, công ty liên kết thuộc hệ thống<sup>12</sup>.

### 2.3. Tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở Đức

Ở Đức, ngân hàng hợp tác xã hoạt động như mô hình quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam<sup>13</sup> và vận hành theo mô hình hợp tác dựa trên Raiffeisenbanken và Volksbanken, các trung gian tài chính thuộc sở hữu của thành viên. Trong đó, dù chỉ hoạt động ở một cấp độ duy nhất, các hợp tác xã tín dụng có thể cung cấp cho khách hàng và thành viên của mình các dịch vụ tài chính đa dạng nhờ sự hợp tác chặt chẽ với các tổ chức sản phẩm chuyên biệt trong mạng lưới ngân hàng hợp tác, được gọi là Finanzverbund<sup>14</sup>. Điều này cho thấy, mô hình tổ chức hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Đức khác với Hoa Kỳ và Canada (tổ chức theo phân cấp) với hệ thống ngân hàng hợp tác xã tích hợp các cấp trong một hệ thống liên kết chặt chẽ. Đồng thời, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Đức được quản lý bởi Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) giống như các loại hình ngân hàng khác<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Quỹ Tín dụng trung ương Canada. <https://ccua.com/about-credit-unions/provincial-deposit-insurance/>.

<sup>13</sup> Đình, L. (2018). Liên minh Hợp tác xã Việt Nam khảo sát mô hình HTX tín dụng ở Đức. <https://vnbusiness.vn/mo-hinh-lien-minh-hop-tac-xa-viet-nam-khao-sat-mo-hinh-hx-tin-dung-o-duc-1049207.html> (Truy cập ngày 25/10/2025).

<sup>14</sup> Biasin, M. (2016). The German cooperative banks. An economic overview, trong S. Karafolas (Ed.), *Credit cooperative institutions in European countries* (tr. 83-110). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-28784-3\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-319-28784-3_5) (Truy cập ngày 25/10/2025).

<sup>15</sup> Bundesbank. <https://www.bundesbank.de/en/tasks/banking-supervision/legal-basis/national-legal-basis>. (Truy cập ngày 25/10/2025).

Về hoạt động, các tổ chức tín dụng (Kreditinstitute), trong đó có các ngân hàng hợp tác ở Đức được điều chỉnh bởi German Banking Act - Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsgesetz)<sup>16</sup>. Vì vậy, hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở Đức rất rộng cả về phạm vi hoạt động và khách hàng. Theo đó, quỹ tín dụng nhân dân ở Đức có thể nhận tiền gửi, cho vay thành viên, cung cấp dịch vụ thanh toán cho các thành viên<sup>17</sup>; Hợp tác xã tín dụng cung cấp dịch vụ trong thực tế thông qua việc thực hiện hoạt động ngân hàng (nhận tiền gửi, cho vay) cho khách hàng không phải thành viên với điều kiện tuân thủ luật ngân hàng (KWG)<sup>18</sup> và tham gia liên kết với các tổ chức hỗ trợ trung ương.

### 2.4. Tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở Trung Quốc

Hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Trung Quốc được thành lập dưới dạng hợp tác xã tín dụng nông thôn, được phân theo cấp tỉnh và cấp huyện, chịu sự quản lý giám sát chung của Ủy ban Quản lý Ngân hàng Trung Quốc<sup>19</sup>.

Về hoạt động, quỹ tín dụng nhân dân ở Trung Quốc được nhận tiền gửi và cấp tín dụng cho sản xuất nông nghiệp và kinh doanh nhỏ với khách hàng là nông dân và các hộ gia đình nông thôn, cũng như doanh nghiệp vừa và nhỏ ở vùng nông thôn<sup>20</sup>. Đặc biệt, trong những năm gần đây, Trung Quốc đã và đang cải cách mạnh mẽ hệ thống quỹ tín dụng nhân dân nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động thông qua cải thiện cơ chế quản lý và giảm thiểu rủi ro, tăng cường hiệu quả giám sát, phát triển

<sup>16</sup> Scherer, P., & Zeller, S. (2009). Banking Regulation in Germany. C.H. Beck. [https://beckassets.blob.core.windows.net/product/readingsample/695306/9783941389021\\_excerpt\\_001.pdf](https://beckassets.blob.core.windows.net/product/readingsample/695306/9783941389021_excerpt_001.pdf). (Truy cập ngày 25/10/2025).

<sup>17</sup> Khoản 1 phần 1 Mục I German Banking Act - Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsgesetz) năm 1998.

<sup>18</sup> Điều 49 GenG (Beschränkungen für Kredite).

<sup>19</sup> The World Bank. (2009). The reform of China's rural credit unions: Policy note (Rural Finance (RCC) Policy Note). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/877201468019192020/pdf/703580PNT0p10800Policy0note0p108052.pdf> (Truy cập ngày 25/10/2025).

<sup>20</sup> He, C., & Gu, S. (2011). Rural cooperative finance in China: History, development and prospects. *Association Europe Finances Régulations*. <https://www.aefr.eu/en/article/25-rural-cooperative-finance-in-china-history-development-and-prospects?>, truy cập ngày 25/10/2025.

bảo hiểm, tái bảo hiểm nông thôn, tái cấu trúc hệ thống quỹ tín dụng nhân dân<sup>21</sup>.

### 3. Thực trạng tổ chức, hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam

Hiện nay, tổ chức và hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện được thực hiện theo Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Luật Hợp tác xã năm 2023 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Trên thực tế, về mô hình tổ chức, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam gồm Quỹ tín dụng nhân dân ở địa phương và Ngân hàng hợp tác xã đóng vai trò là liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân<sup>22</sup>; đồng thời, Ngân hàng hợp tác xã cũng là cơ quan trực tiếp giám sát hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân<sup>23</sup>. Do đó, có thể thấy, Ngân hàng hợp tác xã ở Việt Nam chính là “ngân hàng” của các quỹ tín dụng nhân dân.

Về hoạt động, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam có phạm vi hoạt động khá hẹp với hoạt động ngân hàng là nhận tiền gửi, cho vay, mở tài khoản và tiến hành thanh toán trên tài khoản, còn hoạt động đầu tư thì khá hạn hẹp chỉ là góp vốn vào ngân hàng hợp tác xã<sup>24</sup>. Đồng thời, phạm vi không gian hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân của Việt Nam cũng bị hạn chế khá nhiều. Theo đó, về cơ bản, khách hàng của quỹ tín dụng nhân dân bao gồm cả thành viên và tổ chức, cá nhân không phải thành viên thường bị giới hạn trong phạm vi một đơn vị hành chính cấp xã quỹ tín dụng nhân dân có trụ sở<sup>25</sup>. Trong

đó, sự tương trợ giữa các quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam chưa thực sự rõ nét, bởi các quỹ tín dụng nhân dân hoạt động tương đối độc lập, thậm chí các quỹ tín dụng nhân dân còn không được vay vốn của nhau<sup>26</sup>. Như vậy, bên cạnh thành tựu về hệ thống văn bản điều chỉnh tương đối đầy đủ tạo nền tảng cho tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam, tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân Việt Nam còn tồn tại một số hạn chế sau:

*Thứ nhất, văn bản điều chỉnh trực tiếp tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam là văn bản dưới luật*

Ở Việt Nam, tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân từ khi bắt đầu được quy định trong văn bản riêng vào năm 2001, đến nay đều được ghi nhận trong văn bản dưới luật dưới dạng Nghị định (Nghị định số 48/2001/NĐ-CP ngày 13/8/2001 của Chính phủ về việc tổ chức và hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân) và Thông tư (Thông tư số 04/2015/TT-NHNN ngày 31/3/2015 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về quỹ tín dụng nhân dân; và Thông tư số 29/2024/TT-NHNN ngày 28/6/2024 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về quỹ tín dụng nhân dân – gọi tắt là Thông tư số 29/2024/TT-NHNN). Việc quy định trong văn bản dưới luật làm giảm hiệu lực và tính ổn định của văn bản điều chỉnh tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân.

*Thứ hai, quy định phạm vi địa bàn hoạt động của các quỹ tín dụng nhân dân chưa phù hợp*

Theo khoản 1 Điều 7 Thông tư số 29/2024/TT-NHNN, địa bàn hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân chỉ là trong một xã, một phường, một thị trấn (sau đây gọi chung là xã) nơi đặt trụ sở chính và không được mở rộng địa bàn hoạt động sang xã khác ngoài xã đặt trụ sở chính. Đồng thời, quy định về việc mở rộng địa bàn hoạt động được ghi nhận tại Thông tư số 08/2025/TT-NHNN ngày 06/6/2025 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi Thông tư số 43/2015/TT-NHNN ngày 31/12/2015 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về tổ chức và hoạt động của phòng giao dịch bưu điện trực thuộc Ngân

<sup>21</sup> State Council of the People's Republic of China. (2022). China to step up reform of rural credit unions. [https://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202203/04/content\\_WS6221688ec6d09c94e48a5e40.html](https://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202203/04/content_WS6221688ec6d09c94e48a5e40.html) (Truy cập ngày 25/10/2025).

<sup>22</sup> Điều 2 Thông tư số 29/2024/TT-NHNN; khoản 22, khoản 30 Điều 4 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

<sup>23</sup> Khoản 2 Điều 2 Thông tư số 28/2025/TT-NHNN ngày 30/9/2025 sửa đổi Thông tư số 27/2024/TT-NHNN quy định về ngân hàng hợp tác xã, việc trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.

<sup>24</sup> Điều 28 Thông tư số 29/2024/TT-NHNN.

<sup>25</sup> Điều 7 Thông tư số 29/2024/TT-NHNN và điểm a Khoản 2 Điều 2 Thông tư số 08/2025/TT-NHNN ngày 06/6/2025 sửa đổi Thông tư số 43/2015/TT-NHNN quy định về tổ chức và hoạt động của phòng giao dịch bưu điện trực thuộc Ngân hàng thương mại cổ phần Bưu điện Liên Việt, Thông tư số 29/2024/TT-NHNN và

Thông tư số 32/2024/TT-NHNN quy định về mạng lưới hoạt động của ngân hàng thương mại.

<sup>26</sup> Khoản 4 Điều 24 Thông tư số 29/2024/TT-NHNN.

hàng thương mại cổ phần Bưu điện Liên Việt, Thông tư số 29/2024/TT-NHNN và Thông tư số 32/2024/TT-NHNN ngày 30/6/2024 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về mạng lưới hoạt động của ngân hàng thương mại. Tuy nhiên, quy định trên vẫn mang nặng tính hành chính, thiên về siết chặt hơn là khuyến khích mở rộng. Trong khi đó, việc giới hạn phạm vi hoạt động trong ranh giới một đơn vị hành chính nhỏ khiến nhiều quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn trong việc mở rộng quy mô thành viên, phân tán rủi ro tín dụng và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn. Mặt khác, quy định giới hạn cứng về địa bàn hoạt động chưa thực sự phù hợp với nguyên tắc tự chủ và tự chịu trách nhiệm của tổ chức tín dụng theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

*Thứ ba, quy định về phạm vi các hoạt động kinh doanh và đối tác mà quỹ tín dụng nhân dân được thực hiện bị giới hạn*

Về bản chất, quỹ tín dụng nhân dân là một tổ chức tín dụng mang tính hợp tác, hoạt động trong phạm vi hẹp với mục tiêu chủ yếu là tương trợ giữa các thành viên. Tuy nhiên, pháp luật Việt Nam hạn chế các hoạt động và đối tác trong các hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân, cụ thể: (i) Kênh huy động vốn chỉ là nhận tiền gửi; vay vốn từ ngân hàng hợp tác xã, tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài; (ii) Pháp luật cũng yêu cầu quỹ tín dụng nhân dân không được cho vay, gửi tiền lẫn nhau; (iii) Quỹ tín dụng nhân dân thực hiện thêm một hoạt động là nhận vốn ủy thác cho vay của tổ chức, cá nhân trong nước; (iv) Cho vay với đối tác chủ yếu là các thành viên<sup>27</sup>. Việc hạn chế về hoạt động và đối tác huy động vốn đối với quỹ tín dụng nhân dân theo pháp luật hiện hành phần nào làm giảm năng lực mở rộng quy mô vốn, nâng cao hiệu quả hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam.

*Thứ tư, quy định về thanh tra, giám sát đối với tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân còn tồn tại bất cập*

Hiện nay, hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam trước tiên đặt dưới sự thanh tra, giám sát của Ngân hàng hợp tác xã. Theo đó, quỹ tín dụng nhân dân chịu sự kiểm

tra, giám sát, kiểm toán nội bộ của ngân hàng hợp tác xã theo quy định của Ngân hàng Nhà nước về ngân hàng hợp tác xã<sup>28</sup>. Đồng thời, với tư cách là một loại hình tổ chức tín dụng ở Việt Nam, tổ chức và hoạt động quỹ tín dụng nhân dân còn được đặt dưới sự thanh tra, giám sát của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam<sup>29</sup>. Tuy nhiên, chưa có sự phân quyền rõ ràng giữa hai cơ quan này, từ đó tạo nên hệ thống giám sát còn phân tán và thiếu hiệu quả.

*Thứ năm, thực tiễn tổ chức hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam chưa đạt hiệu quả hoạt động cao*

Thực tiễn tổ chức và hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân Trung Quốc cho thấy, Trung Quốc đã và đang liên tục tái cơ cấu hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và thu được những thành tựu nhất định. Ở Việt Nam, nhiều quỹ tín dụng nhân dân có quy mô nhỏ, phân tán, năng lực quản trị hạn chế, dẫn đến hiệu quả hoạt động chưa cao, thậm chí tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn tài chính. Đồng thời, thực tế cho thấy, vẫn còn tình trạng một số quỹ tín dụng hạn chế trong quản trị nguồn nhân lực và chất lượng nguồn nhân lực; năng lực quản trị điều hành của thành viên Hội đồng quản trị, ban điều hành còn hạn chế, nhất là khả năng ứng dụng công nghệ thông tin vào quản trị, điều hành hoạt động, khả năng quản trị rủi ro, dự báo, kiểm soát rủi ro, ứng phó với biến động của thị trường còn chậm<sup>30</sup>...

#### **4. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam về tổ chức và hoạt động quỹ tín dụng nhân dân của một số quốc gia trên thế giới**

Từ những phân tích về thực trạng tổ chức, hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở một số quốc gia trên thế giới cũng như ở Việt Nam cho thấy, pháp luật Việt Nam cũng đã có những điểm tương thích với quy định của các quốc gia trên thế giới về mục tiêu hoạt động, về phạm vi hoạt động, về mô hình tổ chức... Tuy nhiên, để hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam có thể đạt được những bước

<sup>28</sup> Khoản 6, Điều 30 Thông tư số 29/2024/TT-NHNN.

<sup>29</sup> Khoản 1 Điều 52 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

<sup>30</sup> Ngô, H. (2024). Đảm bảo an toàn, lành mạnh cho hoạt động Quỹ Tín dụng nhân dân. *Tạp chí Thị trường tài chính – tiền tệ*. <https://thitruongtaichinhhtiente.vn/dam-bao-an-toan-lanh-manh-cho-hoat-dong-quy-tin-dung-nhan-dan-58247.html> (Truy cập ngày 05/01/2026).

<sup>27</sup> Điều 25, Điều 26 Thông tư số 29/2024/TT-NHNN.

phát triển vượt trội, nâng cao hiệu quả hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân, trong thời gian tới, Việt Nam cần học tập kinh nghiệm của các quốc gia như sau:

*Thứ nhất, xem xét điều chỉnh tổ chức và hoạt động hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trong một văn bản luật*

Xem xét thực trạng pháp luật điều chỉnh tổ chức, hoạt động quỹ tín dụng nhân dân ở các quốc gia điển hình trên thế giới như Hoa Kỳ, Canada, Đức cho thấy, các quốc gia đều ban hành một đạo luật riêng để điều chỉnh tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân như Đạo luật Quỹ tín dụng Liên bang năm 1934, thậm chí còn có đạo luật riêng để điều chỉnh cơ quan quản lý trực tiếp quỹ tín dụng nhân dân như 12 C.F.R. do NCUA ban hành. Với quy định riêng biệt này, tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân sẽ mang tính ổn định, được điều chỉnh phù hợp hơn so đặc thù của quỹ tín dụng nhân dân - chủ thể kinh doanh ngân hàng. Trong khi đó, như đã trình bày tại mục 3, văn bản điều chỉnh trực tiếp quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện là Thông tư, trước đó là Nghị định, điều này phần nào làm giảm hiệu lực và tính ổn định của văn bản. Do đó, Việt Nam cần xem xét để điều chỉnh tổ chức và hoạt động hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trong một văn bản luật giống như pháp luật của các quốc gia như các quốc gia trên thế giới, từ đó góp phần thúc đẩy, nâng cao hiệu quả hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân.

*Thứ hai, mở rộng phạm vi địa bàn hoạt động của các quỹ tín dụng nhân dân*

Theo mục 2, phạm vi hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân tại Hoa Kỳ, Canada hay Đức đều rất rộng, không bị giới hạn về lãnh thổ hay thành viên, từ đó giúp quỹ tín dụng nhân dân ở các quốc gia trên có thể mở rộng khách hàng, tạo động lực cạnh tranh, nâng cao hiệu quả hoạt động. Tuy nhiên, việc quy định về phạm vi hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam bị giới hạn trong địa bàn một đơn vị hành chính cấp xã. Vì vậy, cần phải mở rộng địa bàn hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân theo hướng xây dựng một cơ chế "mở rộng có điều kiện", trong đó tiêu chí đánh giá trọng tâm cần dựa trên năng lực quản trị, mức độ tuân thủ pháp luật và khả năng

kiểm soát rủi ro của từng quỹ tín dụng nhân dân. Cơ chế mở rộng địa bàn có điều kiện vừa bảo đảm tính linh hoạt của pháp luật, vừa tạo động lực cho các quỹ tín dụng nhân dân nâng cao năng lực quản trị nội bộ, hướng tới hoạt động an toàn và bền vững. Việc mở rộng địa bàn không chỉ giúp phát huy vai trò của quỹ tín dụng nhân dân trong thúc đẩy tài chính toàn diện tại khu vực nông thôn mà còn góp phần thực hiện chính sách phát triển kinh tế hợp tác, bảo đảm sự hài hòa giữa quản lý của Nhà nước và quyền tự do kinh doanh được Hiến pháp ghi nhận.

*Thứ ba, dần mở rộng phạm vi các hoạt động kinh doanh mà quỹ tín dụng nhân dân được thực hiện*

Như đã phân tích, phạm vi các loại hình kinh doanh của quỹ tín dụng nhân dân ở các quốc gia như Hoa Kỳ, Đức, Canada đều rất rộng. Ngoài hoạt động nhận tiền gửi của các thành viên, cho thành viên vay vốn, quỹ tín dụng nhân dân ở các quốc gia trên còn mở rộng sang hoạt động mở tài khoản và thanh toán trên tài khoản; cung cấp các dịch vụ tài chính khác. Trong khi đó, phạm vi hoạt động và đối tác trong các giao dịch của quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam theo quy định của pháp luật hiện hành còn rất hạn chế, ảnh hưởng đến quy mô vốn và khả năng phát triển của quỹ tín dụng nhân dân. Do đó, việc từng bước mở rộng phạm vi hoạt động theo các quốc gia như Hoa Kỳ, Đức, Canada, bao gồm khả năng cung cấp các dịch vụ tài chính đa dạng như thanh toán điện tử, hoặc tín dụng tiêu dùng có kiểm soát là cần thiết. Việc mở rộng phạm vi hoạt động sẽ giúp quỹ tín dụng nhân dân nâng cao năng lực cạnh tranh, đáp ứng tốt hơn nhu cầu thực tiễn của cộng đồng thành viên và giảm sự phụ thuộc vào hệ thống ngân hàng thương mại. Tuy nhiên, việc mở rộng này cần được tiến hành trong khuôn khổ pháp lý chặt chẽ, bảo đảm nguyên tắc an toàn hệ thống, kiểm soát rủi ro và duy trì mục tiêu hợp tác, tương trợ vốn là bản chất của quỹ tín dụng nhân dân.

*Thứ tư, nâng cao hiệu quả công tác thanh tra, giám sát đối với hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân*

Pháp luật Hoa Kỳ và Đức quy định khá cụ thể thẩm quyền quản lý nói chung và thanh tra giám sát nói riêng đối với quỹ tín dụng

nhân dân, trong khi pháp luật Việt Nam chưa quy định cụ thể về thẩm quyền của Ngân hàng hợp tác xã và Ngân hàng nhà nước Việt Nam, gây khó khăn cho việc thanh tra, giám sát đối với tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân. Bởi vậy, cần quy định cụ thể về thẩm quyền trong hoạt động thanh tra, giám sát đối với hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam. Cần xây dựng một cơ chế giám sát hợp tác đa tầng, trong đó các chủ thể trong hệ thống cùng tham gia chia sẻ trách nhiệm và quyền hạn theo nguyên tắc phối hợp – kiểm soát – hỗ trợ. Theo đó, Ngân hàng Nhà nước tiếp tục giữ vai trò điều phối trung tâm, tập trung thanh tra các quỹ tín dụng nhân dân có dấu hiệu vi phạm pháp luật, yếu kém kéo dài hoặc tiềm ẩn rủi ro hệ thống. Đồng thời, Ngân hàng Hợp tác xã cần được trao quyền thực hiện giám sát sơ cấp, tiến hành kiểm toán định kỳ, đánh giá rủi ro, qua đó phát hiện sớm các bất thường tài chính và đưa ra cảnh báo kịp thời. Ngoài ra, việc luật hóa vai trò của Hiệp hội quỹ tín dụng nhân dân Việt Nam như một thiết chế trung gian có chức năng hỗ trợ giám sát tuân thủ và tăng cường năng lực pháp lý cho các thành viên là bước đi quan trọng, tương tự mô hình Liên đoàn BVR ở Đức. Cơ chế giám sát đa tầng này sẽ giúp giảm tải cho cơ quan quản lý nhà nước cũng như tạo lập cơ chế tự giám sát nội bộ, thúc đẩy tính tự chủ, liên kết và trách nhiệm cộng đồng trong hoạt động của các quỹ tín dụng nhân dân, góp phần hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và củng cố lòng tin đối với hệ thống tài chính hợp tác tại Việt Nam.

*Thứ năm, tích cực tổ chức lại hệ thống quỹ tín dụng nhân dân nhằm tạo lập các quỹ tín dụng nhân dân mạnh, hoạt động hiệu quả, có năng lực cạnh tranh cao*

Việc tái cơ cấu cần được thực hiện trên cơ sở các nguyên tắc pháp quyền, bao gồm củng cố khung pháp lý về tổ chức, quản lý và giám sát, tăng cường vai trò của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong kiểm tra, thanh tra, cũng như khuyến khích hợp nhất, sáp nhập các quỹ yếu kém. Song song với đó, cần xây dựng cơ chế bảo đảm quyền lợi của thành viên và người gửi tiền, thiết lập các tiêu chuẩn về quản trị rủi ro, vốn tự có, và năng lực điều hành phù hợp với thông lệ quốc tế.

### Kết luận

Nhìn chung, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân Việt Nam đã phát huy vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế cộng đồng, nhưng vẫn thiếu tính liên kết, chuyên nghiệp và ổn định. Việc học hỏi kinh nghiệm quốc tế về xây dựng luật riêng, tăng cường giám sát và nâng cao năng lực quản trị là cần thiết để hoàn thiện hệ thống. Trong bối cảnh hội nhập hiện nay, Việt Nam cần tái cơ cấu quỹ tín dụng nhân dân theo hướng hiện đại, tự chủ, minh bạch, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động, củng cố niềm tin của người dân và góp phần thúc đẩy tài chính toàn diện, phát triển kinh tế nông thôn bền vững./.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn, T. N. Á. (2017). *Phát triển bền vững hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam* [Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Ngân hàng].
2. Biasin, M. (2016). The German cooperative banks. An economic overview, trong S. Karafolas (Ed.), *Credit cooperative institutions in European countries*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-28784-3\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-319-28784-3_5).
3. He, C., & Gu, S. (2011). *Rural cooperative finance in China: History, development and prospects*. Association Europe Finances Régulations. <https://www.aefr.eu/en/article/25-rural-cooperative-finance-in-china-history-development-and-prospects?>
4. Ngô, H. (2024). Đảm bảo an toàn, lành mạnh cho hoạt động Quỹ Tín dụng nhân dân. *Tạp chí Thị trường tài chính – tiền tệ*. <https://thitruongtaichinhvientien.vn/dam-bao-an-toan-lanh-manh-cho-hoat-dong-quy-tin-dung-nhan-dan-58247.html>.
5. Đinh, L. (2018). Liên minh Hợp tác xã Việt Nam khảo sát mô hình HTX tín dụng ở Đức. <https://vnbusiness.vn/mo-hinh/lien-minh-hop-tac-xa-viet-nam-khao-sat-mo-hinh-htx-tin-dung-o-duc-1049207.html>.
6. Scherer, P., & Zeller, S. (2009). *Banking Regulation in Germany*. C.H. Beck. [https://beckassets.blob.core.windows.net/product/readingsample/695306/9783941389021\\_excerpt\\_001.pdf](https://beckassets.blob.core.windows.net/product/readingsample/695306/9783941389021_excerpt_001.pdf).
7. State Council of the People's Republic of China. (2022). China to step up reform of rural credit unions. [https://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202203/04/content\\_WS6221688ec6d09c94e48a5e40.html](https://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202203/04/content_WS6221688ec6d09c94e48a5e40.html).
8. Nguyễn, T. K. T. (2025). Định hướng tái cấu trúc hệ thống Quỹ Tín dụng nhân dân trong bối cảnh mới. *Tạp chí Ngân hàng*. <https://tapchinganhang.gov.vn/dinh-huong-tai-cau-truc-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-boi-can-h-moi-15925.html>.
9. The World Bank. (2009). *The reform of China's rural credit unions: Policy note (Rural Finance (RCC) Policy Note)*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/877201468019192020/pdf/703580PNT0p10800Policy0note0p108052.pdf>.
10. Đoàn, H. T. (2011). *Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Quỹ Tín dụng nhân dân Việt Nam*. [Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế quốc dân].