

HOẠT ĐỘNG TÀI CHÍNH VI MÔ CỦA HỘI LIÊN HIỆP PHỤ NỮ VIỆT NAM THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CHO SỰ PHÁT TRIỂN CHUYÊN NGHIỆP

NGUYỄN THỊ THU HIỀN*

Tóm tắt: Bài viết tổng quan một số tài liệu thứ cấp về thực trạng chính sách, pháp luật cũng như kết quả hoạt động gần đây của các tổ chức, chương trình và dự án tài chính vi mô do các cấp Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam thực hiện. Kết quả nghiên cứu cho thấy kể từ khi Luật các tổ chức tín dụng được Quốc hội thông qua năm 2010, nhất là khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 20/2017/QĐ-TTg ngày 12 tháng 6 năm 2017 quy định về hoạt động của chương trình, dự án tài chính vi mô của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức phi chính phủ (Quyết định 20), hoạt động tài chính vi mô có nhiều khởi sắc. Tuy nhiên, những vướng mắc về chính sách và thực thi chính sách đối với dịch vụ tài chính vi mô vẫn chưa được giải quyết triệt để, nhất là việc triển khai cấp phép hoạt động chính thức cho các chương trình, dự án tài chính vi mô theo Quyết định 20 vẫn đang là những rào cản đối với sự phát triển chuyên nghiệp và mạnh mẽ thị trường tài chính vi mô.

Từ khóa: tài chính vi mô; tín dụng; tiết kiệm; người nghèo

Abstracts: The following article presents a literature review on the status of the current policy surrounding the operational outcomes of microfinance institutions, programs and projects carried out by Vietnam Women's Union. Due to its remarkable achievements and policy changes impacting microfinance institutions, Vietnam has achieved significant improvements in the microfinance sector. In 2010, the 'Law on Credit Institutions' was passed by the National Assembly, in 2017 Decision No. 20 was issued in by the Prime Minister (QĐ-TTg dated June 12, 2017). Decision 20 regulated the activities of microfinance programs and projects implemented by political, socio-political and non-governmental organizations. However, even with these successes, issues of policy development implementation for microfinance services remain. For example, barriers set by the implementation of the Decision 20 on official licensing for financial programs and projects still hinder the profession and development of the microfinance market.

Key words: Micro finance; credit; savings; the poor

* TW Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam

1. Mở đầu

Hơn 20 năm qua, cùng với tiến trình đổi mới của đất nước, Tài chính vi mô (TCVM) đã góp phần tích cực vào công cuộc xoá đói giảm nghèo của đất nước ta. Với nhiều mô hình hoạt động đa dạng và có quy mô khác nhau, các tổ chức TCVM (bao gồm cả chính thức và phi chính thức) đã tạo cơ hội cho hàng triệu hộ gia đình nghèo, hộ gia đình có thu nhập thấp, đặc biệt là phụ nữ nông thôn tiếp cận dịch vụ tín dụng và tiết kiệm để phát triển các hoạt động sản xuất kinh doanh, tạo thu nhập.

Với vai trò, chức năng đại diện và chăm lo quyền, lợi ích chính đáng của phụ nữ, ngay từ những năm đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX, Hội Liên hiệp Phụ nữ (LHPN) Việt Nam đã sớm chỉ đạo và triển khai các hoạt động TCVM để giúp phụ nữ nghèo, cận nghèo, hộ khó khăn có cơ hội tiếp cận với dịch vụ tài chính phát triển sản xuất, kinh doanh để giảm nghèo, ổn định cuộc sống, vươn lên làm giàu chính đáng, góp phần vào sự phát triển kinh tế và ổn định an ninh chính trị xã hội của đất nước. Hoạt động TCVM của Hội LHPN Việt Nam đã phát triển liên tục và mạnh mẽ trong vòng 30 năm, ngày càng được mở rộng về quy mô, đa dạng về hình thức, hướng tới sự chuyên nghiệp hóa và phát triển bền vững. Hội LHPN Việt Nam đã trở thành một tổ chức có quy mô hoạt động TCVM lớn nhất, số lượng người nghèo tiếp cận nhiều nhất, tổng dư nợ hàng năm cao nhất và tỷ lệ nợ quá hạn thấp nhất.

Công cuộc xoá đói giảm nghèo tiếp tục được Đảng và Nhà nước ta xác định là nội dung quan trọng trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nếu không giải quyết được vấn đề đói nghèo thì không thể giải quyết được các mục tiêu như tăng trưởng kinh tế, nâng cao đời sống nhân dân và đảm bảo các quyền con người. Cho đến cuối năm 2018, tỷ lệ hộ nghèo bình quân cả nước đã giảm còn khoảng hơn 5%. Mục tiêu hướng đến năm 2019 là “giảm tỷ lệ hộ nghèo cả nước bình quân 1 - 1,5%/năm, riêng các huyện nghèo, xã nghèo phấn đấu giảm 4%/năm; thực hiện cải thiện sinh kế và nâng cao chất lượng cuộc sống của người nghèo, bảo đảm thu nhập đầu người của hộ nghèo cả nước cuối năm 2020 tăng lên 1,5% lần so với cuối năm 2015, riêng thu nhập của hộ nghèo ở các huyện nghèo, xã nghèo, thôn, bản đặc biệt khó khăn, hộ nghèo dân tộc thiểu số tăng gấp hai lần” (Báo Nhân dân, 2018). Với những mục tiêu đã được đề ra, Đảng và Nhà nước rất cần sự chung tay của toàn xã hội, trong đó có vai trò không nhỏ của các tổ chức chính trị xã hội nói chung và Hội LHPN Việt Nam nói riêng. Cùng với sự tham gia tích cực trong việc thực hiện các chương trình quốc gia về giảm nghèo, các chương trình an sinh xã hội, việc hỗ trợ phụ nữ phát triển kinh tế thông qua hoạt động TCVM của các cấp Hội LHPN Việt Nam sẽ có đóng góp đáng kể vào công cuộc xoá đói giảm nghèo của đất nước. Mặc dù thời gian gần đây, Chính phủ và Ngân hàng nhà nước đã có những thay đổi, bổ sung nhiều quy định, chính sách tạo điều kiện cho dịch vụ TCVM nhưng hạn chế, bất cập về chính sách, nhất là vướng mắc trong việc xin cấp giấy phép hoạt động đối với các chương trình, dự án TCVM do các cấp Hội quản lý vẫn đang là những rào cản cần được Ngân hàng Nhà nước nghiên cứu và sớm tháo gỡ.

2. Tổng quan về tài chính vi mô

Có nhiều cách định nghĩa khác nhau về TCVM. Theo cách hiểu của Nhóm tư vấn hỗ trợ người nghèo (CGAP) được sử dụng khá rộng rãi thì: “TCVM là việc cung cấp các dịch vụ

tài chính cơ bản đáp ứng nhu cầu người nghèo như: dịch vụ gửi tiết kiệm, tín dụng, bảo hiểm, lương hưu, chuyển tiền.” (Trương Quang Thông & Vũ Đức Căn, 2018). Với cách tiếp cận này, TCVM bao gồm các hoạt động được liệt kê như gửi tiền (chỉ dừng lại ở tiền gửi tiết kiệm mà không có các dịch vụ tiền gửi khác); các hoạt động cấp tín dụng; dịch vụ bảo hiểm và một số các dịch vụ tài chính đơn giản khác. Tuy nhiên, các dịch vụ này chỉ được gọi là TCVM khi có đối tượng tiếp cận là những người nghèo.

Với một cách tiếp cận khác, Ledgerwood (2013) cho rằng: “TCVM là một phương pháp phát triển kinh tế thông qua các dịch vụ tài chính nhằm mang lại lợi ích cho dân cư có thu nhập thấp... TCVM thường bao gồm cả trung gian về mặt tài chính và trung gian xã hội, có nghĩa là TCVM không chỉ đơn thuần là công cụ ngân hàng mà còn là công cụ phát triển”. Thông qua cách lý giải này, Ledgerwood cũng thống nhất với các quan niệm của các tổ chức tài chính, cho rằng TCVM là việc cung ứng các dịch vụ tài chính cơ bản cho đối tượng là những người nghèo (người có thu nhập thấp) nhưng cũng khẳng định, TCVM phải vừa có tính kinh doanh (trung gian tài chính) vừa có tính xã hội (trung gian xã hội).

Ở Việt Nam, mặc dù Luật các tổ chức tín dụng (TCTD) năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) đã chính thức đề cập đến thuật ngữ TCVM nhưng dường như khái niệm này chưa được luật hóa đầy đủ. Các văn bản điều chỉnh lĩnh vực TCVM cho đến nay vẫn còn lúng túng và thiếu thống nhất. Trong khi Luật các TCTD đã có hiệu lực được nhiều năm, nhưng nhiều văn bản dưới luật được ban hành từ nhiều năm trước (Nghị định 28/2005/NĐ-CP; Nghị định 165/2007/NĐ-CP và Thông tư 02/2008/TT-NHNN) vẫn tiếp tục có hiệu lực và thuật ngữ được sử dụng không phải là TCVM mà là tài chính quy mô nhỏ (TCQMN). Tuy nhiên, với sự tồn tại song song của những văn bản này, có thể hiểu, TCVM là khái niệm được sử dụng để thay thế cho khái niệm TCQMN trước đây. Theo quy định tại Khoản 1 và 4 Điều 2 Nghị định 28/NĐ-CP và Khoản 1 Điều 1 Nghị định 165/NĐ-CP thì:

“Tài chính quy mô nhỏ 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 nghèo.”

Và “Dịch vụ tài chính, ngân hàng nhỏ, đơn giản gồm: tín dụng quy mô nhỏ; nhận tiền gửi tiết kiệm bắt buộc; tiền gửi tự nguyện; một số dịch vụ thanh toán cho các hộ gia đình, cá nhân có thu nhập thấp.”

Như vậy nội hàm khái niệm TCVM theo pháp luật Việt Nam khá hẹp. Ngay cả văn bản mới nhất - Quyết định số 20/2017/QĐ - TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định về hoạt động của các chương trình, dự án TCVM của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức phi chính phủ cũng đưa ra khái niệm về các hoạt động TCVM chỉ bao gồm 2 loại sản phẩm dịch vụ cơ bản là cho vay bằng đồng Việt Nam và nhận tiền gửi tiết kiệm dưới 2 hình thức bắt buộc và tự nguyện.

3. Khái quát chính sách, luật pháp về tài chính vi mô ở Việt Nam

Mặc dù TCVM chỉ chiếm một tỷ trọng không đáng kể trong tổng tài sản của các tổ chức tài chính, ngân hàng, nhưng trong thời gian qua TCVM đã mang lại những tác động tích cực

về khía cạnh kinh tế, xã hội tại các địa bàn hoạt động, đặc biệt trong công cuộc xóa đói, giảm nghèo thông qua việc cung cấp dịch vụ tín dụng và tiết kiệm và cả những dịch vụ phi tài chính. Các dịch vụ TCVM đã tập trung vào nhóm khách hàng nghèo tại các vùng nông thôn, tăng cường cơ hội, khả năng tiếp cận với dịch vụ tài chính của họ. Đạt được những kết quả này, ngoài sự nỗ lực của các tổ chức tham gia hoạt động trong lĩnh vực TCVM, còn phải kể đến sự quan tâm và tạo điều kiện của Chính phủ thông qua các chính sách và khung pháp lý khuyến khích sự phát triển của lĩnh vực này. Trong khoảng 10 năm qua đã có nhiều văn bản chính sách ra đời quy định ngày càng cụ thể về TCVM. Năm 2011, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2195/QĐ - TTg, về việc “Phê duyệt Đề án xây dựng và phát triển hệ thống TCVM tại Việt Nam đến năm 2020”, trong đó đặt ra mục tiêu: “Xây dựng và phát triển hệ thống tổ chức TCVM an toàn, bền vững, hướng tới phục vụ người nghèo, người có thu nhập thấp, các doanh nghiệp siêu nhỏ, doanh nghiệp nhỏ, góp phần thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về đảm bảo an sinh xã hội và giảm nghèo bền vững” (Chính phủ Việt Nam, 2011).

Sau khi Chính phủ phê duyệt đề án xây dựng và phát triển hệ thống TCVM, ngày 10/3/2012, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ban hành Quyết định số 572/QĐ - NHNN về việc “Phê duyệt kế hoạch triển khai thực hiện Đề án xây dựng và phát triển hệ thống TCVM tại Việt Nam đến năm 2020”. Bên cạnh đó nhiều quy định mới cũng được ban hành nhằm tạo môi trường pháp lý và quy định cụ thể hoạt động của các tổ chức TCVM. Từ 1/3 năm 2016, Thông tư 33/2015/TT - NHNN của Ngân hàng Nhà nước quy định về các tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của tổ chức TCVM, trong đó có một số điều chỉnh nổi bật so với các quy định trước đó liên quan đến hoạt động TCVM như sau:

Thứ nhất, về cách xác định các khoản hình thành vốn cấp 2 của Tổ chức TCVM, đối với khoản mục Quỹ dự phòng tài chính, theo Thông tư 07/2009/TT-NHNN ngày 17/4/2009 của Ngân hàng nhà nước được tính trong phần Vốn cấp 1 nhưng trong Thông tư mới thì khoản mục này được tính trong phần vốn cấp 2. Trong khi giới hạn để xác định vốn cấp 2 được tính vào vốn tự có tối đa bằng 100% giá trị vốn cấp 1, nên khi vốn cấp 1 giảm làm cho tổng giá trị của vốn cấp 2 cũng bị giảm. Điều này đòi hỏi tổ chức TCVM muốn tăng vốn tự có phải tăng được vốn cấp 1 nhằm đáp ứng được tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu theo quy định hiện hành. Một điểm rất chặt chẽ nữa trong Thông tư 33/2015/TT-NHNN là quy định đối với các khoản nợ của Tổ chức TCVM không được trả nợ trước thời gian đáo hạn trong khi theo quy định trước đó, nếu Ngân hàng nhà nước (NHNN) đồng ý bằng văn bản về chủ trương trả nợ, tổ chức TCVM vẫn có thể trả nợ trước hạn.

Thứ hai, về phân loại mức rủi ro của tài sản “Có” theo Thông tư 33/2015/TT -NHNN, nhóm tài sản “Có” có hệ số rủi ro 20% không bao gồm khoản dư nợ cho vay đối với các Tổ chức TCVM khác. Điều này cũng phù hợp với thực tế hiện nay bởi do Tổ chức TCVM rất hạn hẹp về nguồn vốn, giá trị tổng tài sản còn khiêm tốn. Bên cạnh đó, các tổ chức này vẫn chưa thể huy động nguồn tiền nhàn rỗi trong dân, như các tổ chức cung cấp TCVM khác, mà chủ yếu huy động từ chính khách hàng nghèo.

Đối với nhóm tài sản “Có” có hệ số rủi ro 50% trong Thông tư mới đã tính cả những khoản dư nợ cho vay dưới dạng bảo lãnh nhóm bởi vì hoạt động tín dụng của Tổ chức TCVM

đa phần triển khai thông qua tổ, nhóm. Việc bổ sung phân loại rủi ro cho những khoản vay qua tổ, nhóm với hệ số rủi ro 50% đòi hỏi các Tổ chức TCVM cần phải nâng cao năng lực quản lý và đảm bảo tính an toàn trong hoạt động của tổ chức mình.

Thứ ba, về quy định nội bộ về quản lý thanh khoản, Tổ chức TCVM phải ban hành quy định nội bộ về quản lý thanh khoản. Ngoài ra, Thông tư mới còn yêu cầu Tổ chức TCVM thường xuyên phải tiến hành tổ chức rà soát, sửa đổi, bổ sung định kỳ ít nhất một năm một lần quy định nội bộ về quản lý thanh khoản nhằm quản lý hiệu quả, kịp thời khả năng thanh khoản của tổ chức.

Thứ tư, về tỷ lệ khả năng chi trả, Tổ chức TCVM phải duy trì tỷ lệ khả năng chi trả tối thiểu bằng 20%. Tỷ lệ khả năng chi trả được tính theo tỷ lệ giữa số lượng tiền mặt, tiền gửi tại NHNN, ngân hàng thương mại (nếu có) và tổng số dư tiền gửi tự nguyện, đây là một điểm rất phù hợp với thực tế hoạt động của Tổ chức TCVM. Nếu theo Thông tư 07/2009/TT - NHNN, phân mẫu số trong công thức tính tỷ lệ khả năng chi trả bao gồm cả phần tiết kiệm tự nguyện và bắt buộc. Việc loại bỏ tiết kiệm bắt buộc ra khỏi công thức trên vừa không làm ảnh hưởng sự an toàn trong hoạt động của Tổ chức TCVM đồng thời giúp cho các tổ chức này duy trì tỷ lệ tiền mặt thấp hơn, tạo điều kiện tăng nguồn vốn cho vay, giảm bớt chi phí hoạt động và chi phí tài chính.

Bên cạnh việc ban hành quy định cho khu vực chính thức, một khuôn khổ pháp lý đã và đang được xây dựng tạo điều kiện cho các tổ chức, chương trình TCVM ở khu vực bán chính thức có cơ hội chuyển đổi thành tổ chức tài chính quy mô nhỏ chính thức nằm dưới sự quản lý giám sát của NHNN, chuyên cung cấp dịch vụ TCVM. Trước năm 2017, các tổ chức đoàn thể triển khai các hoạt động tín dụng-tiết kiệm nhỏ trên cơ sở chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ tại các văn bản riêng. Việc quản lý, giám sát hoạt động TCVM được thực hiện thông qua hệ thống phân cấp, ủy quyền ngành dọc 4 cấp (từ cấp trung ương đến tỉnh/thành phố, huyện/quận và xã/phường). Bên cạnh đó, các chương trình/tổ chức do Ủy ban Nhân dân cho phép thực hiện trên địa bàn, Ủy ban Nhân dân cùng tham gia quản lý, giám sát nhưng chỉ ở mức độ nhận và nghe báo cáo, không thực hiện thanh tra định kỳ. Cá biệt, có những hoạt động nghiệp vụ cần được hướng dẫn, Thủ tướng Chính phủ yêu cầu NHNN có văn bản hướng dẫn riêng cho một tổ chức cụ thể. Một số tổ chức thực hiện cung cấp một phần dịch vụ TCVM hoạt động theo Nghị định 148/2007/NĐ - CP ngày 25/9/2007 của Chính phủ về “Tổ chức và hoạt động của Quỹ xã hội, Quỹ từ thiện”. Các tổ chức phi chính phủ quốc tế (INGOs) hoạt động theo Quyết định số 340/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 24/5/1996. Văn bản này cho thấy Chính phủ có những chính sách tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của INGOs tại Việt Nam. Các NGOs tuân theo Nghị định 88/2003/NĐ-CP ngày 30/7/2003 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động và quản lý Hội. Nghị định quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trong việc tạo điều kiện thuận lợi để Hội hoạt động theo Điều lệ, có hiệu quả. Trong đó, Hội được công nhận là tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội nghề nghiệp, hội có hoạt động gắn với nhiệm vụ của Nhà nước được ngân sách Nhà nước hỗ trợ theo quy định của Thủ tướng Chính phủ.

Ngày 12/6/2017, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 20/2017/QĐ - TTg quy định cụ thể về hoạt động của chương trình, dự án vi mô của tổ chức chính trị, tổ

chức chính trị - xã hội, tổ chức phi chính phủ. Đây là văn bản được mong đợi để điều chỉnh hoạt động của các chương trình, dự án TCVM thuộc khu vực bán chính thức. Những nội dung quan trọng của Quyết định bao gồm: (1) quy định chi tiết về việc bắt buộc đăng ký, thủ tục đăng ký hoạt động của các chương trình, dự án TCVM do các tổ chức chính trị, tổ chức CT - XH, tổ chức phi chính phủ thực hiện; (2) Trình tự, nội dung triển khai thực hiện, tổ chức bộ máy, chế độ báo cáo của các chương trình, dự án cho các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan; (3) Quy định bắt buộc việc chuyển đổi chương trình, dự án TCVM thành tổ chức TCVM khi đáp ứng một trong các điều kiện: tổng tài sản đạt mức từ 75 tỷ đồng trở lên hoặc có tổng dư nợ cho vay đối với khách hàng phải từ 50 tỷ đồng trở lên. Trong trường hợp tự nguyện chuyển đổi thì không cần đáp ứng các điều kiện vừa nêu. Như vậy, việc chuyển đổi mang tính bắt buộc, trong thời gian 24 tháng, nếu không sẽ phải chấm dứt hoặc giảm quy mô hoạt động. Quy định này góp phần chính thức hóa các tổ chức TCVM hoạt động theo luật định nhưng cũng đặt ra cho các chương trình, dự án những thách thức, sự tốn kém chi phí liên quan đến chuyển đổi.

4. Hoạt động tài chính vi mô do Hội LHPN Việt Nam thực hiện

Theo số liệu cuối năm 2018, Trung ương Hội LHPN Việt Nam đã trực tiếp hỗ trợ cho 161.078 thành viên vay vốn với dư nợ là 1.556 tỷ đồng và huy động được tiết kiệm từ thành viên là 1.284 tỷ đồng thông qua hoạt động của Tổ chức TCVM TNHH MTV Tỉnh Thương (TYM) và Quỹ Hỗ trợ Phụ nữ nghèo (TYM, 2018). Hội LHPN các tỉnh/thành hoạt động thông qua 02 tổ chức TCVM chính thức (Tổ chức TCVM Thanh Hoá, Tổ chức TCVM TNHH M7-MFI), 23 Quỹ xã hội và trên 300 chương trình, dự án TCVM đã hỗ trợ cho khoảng 306.000 thành viên vay vốn với dư nợ khoảng 1.932 tỷ đồng và tiết kiệm huy động được từ các thành viên khoảng 395 tỷ đồng. Trong điều kiện hoạt động với nguồn lực không nhiều, chủ yếu là từ các nguồn tài trợ, viện trợ được để lại và một phần Ngân sách Nhà nước các cấp hỗ trợ, bằng kinh nghiệm vận động và hướng dẫn chị em tiết kiệm chi tiêu bên cạnh cung cấp kiến thức phi tài chính khác, các cấp Hội LHPN Việt Nam đã nỗ lực sát cánh cùng với Đảng, Nhà nước góp phần nâng cao đời sống và vị thế của một tầng lớp phụ nữ yếu thế trong xã hội.

Nghị quyết Đại hội đại biểu Phụ nữ toàn quốc lần thứ XII (nhiệm kỳ 2017-2022) tiếp tục xác định hỗ trợ phụ nữ phát triển kinh tế là nhiệm vụ trọng tâm, trong đó tập trung “nâng cao chất lượng, khả năng quản lý, đa dạng hoá hình thức tiết kiệm ở cơ sở, tiết kiệm gắn với an sinh xã hội, tiết kiệm để tạo nguồn vốn đầu tư cho sản xuất và đời sống; mở rộng hoạt động TCVM trong hệ thống Hội, từng bước hợp nhất và tiêu chuẩn hoá qui trình hoạt động của các quỹ, các chương trình TCVM do Hội quản lý, đa dạng hoá sản phẩm và đối tượng tiếp cận” (Hội LHPN Việt Nam, 2017). Định hướng chiến lược TCVM của Hội LHPN Việt Nam cũng đã xác định mục tiêu “xây dựng và phát triển hoạt động TCVM chuyên nghiệp, hiệu quả, đóng vai trò chủ đạo trong ngành TCVM Việt Nam vì sự phát triển của phụ nữ thông qua nâng cao quyền năng kinh tế cho phụ nữ, đặc biệt chú trọng phụ nữ nghèo, phụ nữ yếu thế, góp phần quan trọng vào mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững” (Hội LHPN Việt Nam, 2015). Do vậy, ngay sau

khi Quyết định số 20/2017/QĐ - TTg ngày 12 tháng 6 năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ quy định về hoạt động của chương trình, dự án TCVM của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức phi chính phủ (gọi là QĐ 20) được ban hành, các cấp Hội LHPN Việt Nam đã nhanh chóng tiến hành xin cấp giấy phép hoạt động theo qui định để từng bước chuẩn hoá tiến tới nâng cao hiệu quả hoạt động trong lĩnh vực TCVM, thực hiện tốt hơn nữa nhiệm vụ chăm lo cho phụ nữ, hội viên phát triển kinh tế.

Tuy nhiên, sau gần 2 năm Quyết định 20 có hiệu lực thi hành, tính đến cuối năm 2018, mới chỉ có 19/300 chương trình, dự án TCVM của 14/56 tỉnh, chiếm khoảng 6% tổng số các chương trình, dự án hiện nay được NHNN cấp giấy phép hoạt động. Điều đó đồng nghĩa với việc huy động nguồn vốn tiết kiệm tự nguyện và các nguồn vốn khác để hoạt động theo qui định là rất khó khăn dẫn đến hoạt động hỗ trợ phụ nữ phát triển kinh tế của các cấp Hội chưa được phát huy hết tiềm năng. Nguyên nhân chủ yếu của việc rất ít các chương trình, dự án TCVM được cấp giấy phép hoạt động là do Hội LHPN các cấp tại địa phương không có quyết định thành lập và đang được coi là không có tư cách pháp nhân để đăng ký theo Điều 5 của Quyết định 20.

Về việc này, Khoản 2, Điều 9 Hiến pháp năm 2013 đã xác định: “Công đoàn Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội LHPN Việt Nam, Hội cựu chiến binh Việt Nam là các tổ chức chính trị - xã hội được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của thành viên, hội viên tổ chức mình; cùng các tổ chức thành viên khác của Mặt trận phối hợp và thống nhất hành động trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam”. Trải qua gần 90 năm hoạt động, Hội LHPN Việt Nam cùng với các tổ chức chính trị - xã hội đã phát huy trách nhiệm của mình, đóng góp tích cực vào công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; được Đảng, Nhà nước và nhân dân ghi nhận. Nói về văn bản hay quyết định thành lập, tất cả các tổ chức chính trị xã hội đều không được ban hành chính thức như mẫu biểu qui định hiện nay, mà được công nhận tại Hiến pháp nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam và hoạt động theo Điều lệ của tổ chức mình.

Bên cạnh đó, Điều lệ Hội LHPN Việt Nam được Đại hội Đại biểu phụ nữ toàn quốc lần thứ XII (nhiệm kỳ 2017-2022) thông qua năm 2017, quy định rõ về hệ thống tổ chức và tư cách pháp nhân của các cấp Hội (Điều 10), cụ thể:

Tại điểm 1: Quy định “Hội LHPN Việt Nam gồm 4 cấp: Cấp Trung ương; cấp tỉnh (bao gồm Hội LHPN các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và tương đương); cấp huyện (bao gồm Hội LHPN các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương); cấp cơ sở (bao gồm Hội LHPN các xã, phường, thị trấn và tương đương)”.

- Tại điểm 2: Quy định “Trung ương Hội; Hội LHPN các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Hội LHPN các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Hội LHPN các xã, phường, thị trấn có tư cách pháp nhân độc lập, hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật”.

- Trải qua gần 90 năm hoạt động, các cấp Hội LHPN Việt Nam được Ngân sách Nhà nước đảm bảo hoạt động; có con dấu và tài khoản riêng tại KBNN và các Ngân hàng thương mại; tự chịu trách nhiệm độc lập trong các giao dịch dân sự, kinh tế trong khuôn khổ pháp

luật và được công nhận sự tồn tại trong Hiến pháp. Bởi thế, với qui định phải có văn bản minh chứng về sự thành lập như yêu cầu theo Điều 5 Quyết định 20 là thủ tục bất khả kháng nằm ngoài khả năng của Hội LHPN các cấp.

5. Kết luận:

Pháp luật về tổ chức TCVM Việt Nam đã ghi nhận tổ chức TCVM là một loại hình TCTD độc lập tồn tại song song với các loại hình TCTD khác trong nền kinh tế. Điều này cho thấy, pháp luật đang khẳng định giữa TCVM và hoạt động ngân hàng của các TCTD khác có những điểm khác biệt nhất định. Nói một cách khác, việc ghi nhận tổ chức TCVM là một loại hình TCTD độc lập đã cho thấy được tính đặc thù của hoạt động TCVM với các hoạt động ngân hàng khác trong xã hội. Có thể nói, đây chính là một trong những đóng góp cơ bản của pháp luật về tổ chức TCVM hiện hành bởi sự ghi nhận này đã tạo nền tảng cho việc xây dựng một cơ chế hoạt động riêng biệt cho các tổ chức TCVM, góp phần quan trọng tạo điều kiện thuận lợi cho lĩnh vực này phát triển hơn nữa ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay;

Bên cạnh những thành công bước đầu nêu trên, pháp luật về tổ chức TCVM của Việt Nam cũng còn khá nhiều bất cập cần phải được khắc phục. Pháp luật về tổ chức TCVM hiện nay còn thiếu tính hệ thống. Điều này được thể hiện khá rõ qua các văn bản pháp luật đang được sử dụng để điều chỉnh đến các tổ chức TCVM ở Việt Nam: Tất cả các văn bản dưới luật điều chỉnh trực tiếp đến các tổ chức TCVM đều được ban hành dựa trên nền tảng là Luật các TCTD 1997 - văn bản đã chính thức hết hiệu lực khi Luật các TCTD 2010 có hiệu lực (01/01/2011). Quan trọng hơn, vào thời điểm các văn bản như Nghị định 28, Nghị định 165... được ban hành, Luật các TCTD 1997 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2004) không có bất kỳ một quy định nào liên quan đến TCVM. Có thể nói, Nghị định 28 chính là văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên của Việt Nam đề cập đến TCVM và hiện nay, Luật các TCTD 2010 đã chính thức khẳng định tổ chức TCVM là một trong những chủ thể chịu sự điều chỉnh của văn bản này. Về mặt lý luận, những văn bản dưới luật về tổ chức TCVM phải bị hết hiệu lực khi Luật các TCTD 1997 (là căn cứ để ban hành các văn bản nêu trên) không còn hiệu lực thi hành và theo quy định của Luật các TCTD 2010, những văn bản mới, hướng dẫn cụ thể về tổ chức TCVM phải được ban hành để thay thế cho các văn bản cũ song trên thực tế, chúng ta vẫn đang đồng thời sử dụng Luật các TCTD 2010 và các văn bản hướng dẫn được ban hành trên cơ sở Luật các TCTD 1997 để điều chỉnh đối với các tổ chức TCVM. Chính vì vậy, có thể khẳng định rằng pháp luật về tổ chức TCVM ở Việt Nam hiện nay đang thiếu tính hệ thống, tính đồng bộ cần thiết. Thực trạng này chắc chắn sẽ gây ra những khó khăn nhất định cho việc thực thi trong thực tế;

Các quy định của pháp luật về tổ chức TCVM hiện hành còn khá nhiều các quy định chồng chéo, mâu thuẫn với nhau. Xuất phát từ thực trạng văn bản hướng dẫn không được ban hành dựa trên văn bản căn hướng dẫn (luật) nên khá nhiều nội dung của các văn bản hiện hành đang có sự chồng chéo, thậm chí là mâu thuẫn với nhau. Có thể thấy rất rõ nét ở những nội dung như tên gọi của tổ chức TCVM; cơ cấu nội bộ của tổ chức TCVM hay những quy định về các biện pháp tổ chức lại tổ chức TCVM... Thực trạng pháp luật này chắc chắn sẽ gây ra những khó khăn rất lớn cho các tổ chức TCVM khi thực thi trên thực tế và vì vậy, sẽ là rào cản đối với

sự phát triển của các chủ thể này. Để các tổ chức TCVM có thể phát triển một cách bền vững cả về số lượng cũng như chất lượng, rất cần phải khắc phục những bất cập trên.

Nhiều nội dung của các quy định pháp luật hiện hành chưa thực sự phù hợp với thực tiễn ngành TCVM Việt Nam hiện nay. Qua những phân tích về thực trạng pháp luật, có thể dễ dàng nhận thấy, có không ít quy định được đưa ra chưa thật sự phù hợp với thực tiễn ngành TCVM Việt Nam hiện nay hoặc thiếu những cơ sở lý luận cũng như thực tiễn. Có thể đến một số vấn đề như: (i) quy định cứng nhắc về hình thức pháp lý của tổ chức TCVM; (ii) quy định về điều kiện cũng như trình tự cấp giấy phép của NHNN; (iii) quy định về tiêu chuẩn của một số chức danh quản lý, điều hành và kiểm soát tổ chức TCVM; (iv) quy định về cơ chế thiết lập các cơ quan quản lý nội bộ của tổ chức TCVM một thành viên hay (v) một số nội dung trong các quy định về hoạt động kinh doanh của tổ chức TCVM... Bên cạnh đó, những cản trở đối với các cấp Hội LHPN Việt Nam trong việc đăng ký chính thức cho những chương trình, quỹ hoạt động TCVM như đề cập ở phần trên là những minh chứng rõ nét về sự bất cập và cần phải nhanh chóng sửa đổi để tạo ra một khung pháp luật phù hợp với thực trạng của ngành TCVM ở Việt Nam ở Việt Nam, trong đó phát huy hơn nữa vai trò của các cấp Hội trong thị trường TCVM giai đoạn hiện nay. Có thể khẳng định, Việt Nam vẫn chưa có một khuôn khổ pháp lý hoàn chỉnh để hỗ trợ, thúc đẩy các hoạt động TCVM theo hướng chuyên nghiệp hóa và phát triển bền vững.

Tài liệu tham khảo

- Báo Nhân dân. (2018). *Tỷ lệ hộ nghèo cả nước còn khoảng 5,35%*. Lấy từ: <http://nhandan.com.vn/xahoi/item/38704202-ty-le-ho-ngheo-ca-nuoc-con-khoang-5-35.html>.
- Chính phủ Việt Nam. (2011). *Quyết định 2195/QĐ-TTg, về việc “Phê duyệt Đề án xây dựng và phát triển hệ thống tài chính vi mô tại Việt Nam đến năm 2020”*. Lấy từ: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tien-te-Ngan-hang/Quyết-dinh-2195-QĐ-TTg-phat-trien-he-thong-tai-chinh-vi-mo-tai-Viet-Nam-132695.aspx>.
- Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam. (2017). *Nghị quyết Đại hội đại biểu Phụ nữ toàn quốc lần thứ XII*, tr 58. Hà Nội: Nxb Phụ nữ.
- Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam. (2015). *Định hướng Chiến lược Tài chính vi mô của Hội LHPN Việt Nam đến năm 2020 và những năm tiếp theo*.
- Joanna Ledgerwood. (2013). *The New Microfinance Handbook (A Finance Market System Perspective)*. Washington, D.C: The World Bank
- Nguyễn Kim Anh & Lê Thanh Tâm. (2013). *Mức độ bền vững của các TCTCVM Việt Nam: Thực trạng và một số khuyến nghị*. Hà Nội: Nxb Giao thông vận tải.
- Nguyễn Kim Anh. (2017). *Sản phẩm dịch vụ tài chính vi mô: thực trạng và giải pháp phát triển*, Vietnam Microfinance working group. Lấy từ: <http://www.microfinance.vn/Bao-cao-nghien-cuu-Phat-trien-san-pham-va-dich-vu-TCVM.pdf>.
- Trần Quang Tiến & Trần Xuân Cảnh. (2013). *Tài chính vi mô trong xu thế chuyển đổi và chuyên nghiệp hóa*. Hà Nội: Nxb Phụ nữ.
- Trương Quang Thông & Vũ Đức Cẩn. (2018). *Tài chính vi mô tại Việt Nam: Thực trạng hoạt động và các hàm ý chính sách*. Tạp chí Công Thương, số 345.
- TYM. (2018). *Báo cáo kết quả hoạt động năm 2018*. Hà Nội: Tổ chức tài chính vi mô Tình thương