

Tài chính vi mô và một số khuyến nghị đối với hoạt động tài chính vi mô ở nước ta

(Tiếp theo và hết)

DOÃN HỮU TUỆ

VI. KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ ĐIỀU CHỈNH TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC TỔ CHỨC TÀI CHÍNH VI MÔ Ở MỘT SỐ NƯỚC

Khuôn khổ pháp lý là một trong những điều kiện hết sức quan trọng đối với các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực tài chính, tiền tệ nói chung và các TCTCVM nói riêng. Có thể nói rằng các TCTCVM chỉ có thể hoạt động an toàn, lành mạnh và phát triển bền vững khi chúng được điều chỉnh bởi các quy định pháp luật phù hợp với đặc thù của TCVM. Thế nhưng, không phải quốc gia nào cũng ý thức được tầm quan trọng của việc thiết lập một khuôn khổ pháp lý đặc thù cho các TCTCVM.

Ở các nước thuộc Liên hiệp tiền tệ Tây Phi, các TCTCVM được điều chỉnh bởi một đạo luật riêng cùng với một nghị định hướng dẫn việc áp dụng luật (do Hội đồng Bộ trưởng thông qua ngày 17-12-1993). Khuôn khổ pháp lý này quy định các điều kiện hoạt động trong lĩnh vực TCVM đối với các hệ thống Quỹ tương hỗ và các tổ nhóm tiết kiệm - tín dụng. Các tổ chức phi tương hỗ muốn thực hiện hoạt động TCVM thì phải ký kết một thoả thuận khung có hiệu lực 5 năm với Bộ Tài chính và Kinh tế. Cơ quan này thực hiện vai trò quản lý nhà nước đối với các TCTCVM thông qua các nhiệm vụ như: phê chuẩn điều lệ; quy định về chế độ thông tin, thống kê và báo cáo định kỳ; thanh tra, giám sát đối với việc áp dụng các quy định của pháp luật, đối với công tác quản lý, kiểm soát nội bộ và việc áp dụng các chuẩn mực an toàn.

Đạo luật riêng về TCVM này là một trong những đạo luật đầu tiên được ban hành nhằm mục đích điều chỉnh khu vực TCVM và thừa nhận tầm quan trọng của nó trong hoạt động tài chính - tiền tệ ở châu Phi. Tuy

nhiên, đạo luật này đang đặt ra nhiều vấn đề, ví dụ như vai trò giám sát của bộ chủ quản đối với các hoạt động ngân hàng, sự phức tạp và thiếu phù hợp của các quy định về chế độ kế toán, các chỉ số an toàn hạn chế và chưa đầy đủ, những hạn chế về tài trợ thương mại (các khoản vay liên ngân hàng, phát hành trái phiếu,...).

Ở Madagascar có một đạo luật điều chỉnh việc chuyển đổi các quỹ tiết kiệm thành công ty nặc danh (Đạo luật số 2000-001 ban hành ngày 14-6-2001) và Nghị định hướng dẫn việc áp dụng đạo luật này (Nghị định số 2002-1553). Quỹ tiết kiệm Madagascar là một trong những loại hình tổ chức tài chính đầu tiên cung cấp dịch vụ tiết kiệm cho đối tượng khách hàng có thu nhập thấp nhưng lại không cho vay. Hình thức pháp lý của các quỹ tiết kiệm này đang được chuyển đổi thành các công ty nặc danh. Theo đạo luật mới này, các hoạt động ban đầu của quỹ tiết kiệm Madagascar có nhiệm vụ:

- Huy động tiết kiệm cá nhân và giáo dục về tiết kiệm;
- Cung cấp một số dịch vụ tài chính cho công chúng;
- Tham gia vào các thị trường tài chính;
- Góp phần vào sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nói chung.

Cụ thể hơn, các quỹ tiết kiệm này được phép sử dụng vốn tự có và tiền gửi huy động để: (i) Cho vay xây dựng và mua nhà ở đối với những khách hàng có sổ tiết kiệm; (ii) Có thể tham gia vào các hoạt động đầu tư của các doanh nghiệp có vốn của Nhà nước; (iii) Được tham gia đồng tài trợ với các tổ chức tài chính khác; (iv) Tài trợ các hoạt động mang tính chất kinh tế hoặc xã hội khác.

Doãn Hữu Tuệ, Th.s, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Các hoạt động này được quy định cụ thể trong Nghị định 85-061 về tổ chức của Quỹ tiết kiệm Madagascar. Theo Nghị định số 2002- 1553 về việc thành lập Quỹ tiết kiệm Madagascar, trong thời gian chuyển đổi, Nhà nước Madagascar là cổ đông duy nhất của các quỹ tiết kiệm dưới hình thức công ty nặc danh. Thời hạn chuyển đổi do Bộ Tài chính quy định.

Nhà nước Madagascar tiến hành chuyển nhượng cổ phần và tăng vốn dựa trên các điều kiện do Bộ Tài chính quy định sao cho khi kết thúc giai đoạn chuyển đổi, Nhà nước chỉ nắm giữ 36% vốn.

Ở Cộng hoà dân chủ Công - gô không có đạo luật riêng điều chỉnh các TCTCVM. Các tổ chức này được xếp vào loại hình doanh nghiệp nhận tiền gửi nhằm mục đích xã hội theo quy định tại Điều 5 của Đạo luật số 002/2002 ngày 02-01-2002 về hoạt động và kiểm soát các tổ chức tín dụng. Điều đó cho phép các TCTCVM huy động tiền gửi và cho vay mà không bị truy cứu về hành vi bất hợp pháp trong hoạt động ngân hàng. Mặt khác, điều 6 của Đạo luật số 005/2002 về việc thành lập, tổ chức và hoạt động của Ngân hàng Trung ương Công - gô cho phép Ngân hàng Trung ương thanh tra các TCTCVM và ban hành các quy định về hoạt động của chúng. Tuy nhiên, các quy định pháp lý này chưa đủ để có thể tạo điều kiện thuận lợi cho lĩnh vực TCVM hoạt động an toàn và có thể đáp ứng nhu cầu của dân chúng cũng như để TCTCVM trở thành một công cụ thực sự trong cuộc chiến chống đói nghèo.

B. VÀI NÉT VỀ HOẠT ĐỘNG TÀI CHÍNH VI MÔ VÀ KHUYẾN NGHỊ ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG TÀI CHÍNH VI MÔ Ở NƯỚC TA

I. VỀ HOẠT ĐỘNG TÀI CHÍNH VI MÔ

Ở nước ta, khái niệm "tài chính vi mô" được biết đến vào cuối thập niên 80 của thế kỷ trước. Năm 1987, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam tổ chức Hội nghị khu vực châu Á - Thái Bình Dương về "Tạo việc làm và tăng thu nhập cho phụ nữ". Sự kiện này được xem là

điểm khởi đầu cho các dự án tiết kiệm và tín dụng dành cho phụ nữ Việt Nam. Cũng trong thời gian đó, các tổ chức đoàn thể như: Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Đoàn Thanh niên công sản Hồ Chí Minh, Hội Chữ thập Đỏ, Hội Người mù,... và nhiều NGO đã thực hiện các hoạt động TCVM nhằm giúp hội viên của mình xoá đói, giảm nghèo. Các tổ chức này tồn tại và phát triển song song với các hoạt động TCVM của các ngân hàng thương mại, Ngân hàng Phục vụ người nghèo (nay là Ngân hàng Chính sách xã hội) và hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND).

Theo thống kê, hiện nay có khoảng 60 NGO nước ngoài và NGO quốc tế đang thực hiện các chương trình, dự án TCVM ở Việt Nam.

Dựa trên hình thức pháp lý, tài chính nông thôn Việt Nam hiện nay được chia thành 3 khu vực:

(i) Khu vực chính thức: bao gồm các tổ chức tín dụng được điều chỉnh bởi Luật Các tổ chức tín dụng (riêng các QTDND còn được điều chỉnh bởi Luật Hợp tác xã) và đặt dưới sự quản lý nhà nước của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Các tổ chức này bao gồm: các ngân hàng thương mại quốc doanh, ngân hàng thương mại cổ phần, Ngân hàng Chính sách xã hội và hệ thống QTDND;

(ii) Khu vực bán chính thức gồm các chương trình, dự án tín dụng của Chính phủ, của các tổ chức đoàn thể và các NGO. Hoạt động của khu vực bán chính thức không chịu sự điều chỉnh của Luật Các tổ chức tín dụng và không chịu sự quản lý của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;

(iii) Khu vực phi chính thức bao gồm các quan hệ vay mượn giữa người thân, bạn bè, cho vay nặng lãi. Các hoạt động này được điều chỉnh bởi Bộ luật Dân sự, ngoại trừ cho vay nặng lãi bị coi là vi phạm pháp luật.

Mặc dù khác nhau về mục đích, tôn chỉ và phương pháp hoạt động, nhưng cả 3 khu vực này đều tham gia vào hoạt động TCVM với các cấp độ khác nhau; trong đó khu vực tài chính nông thôn chính thức đã tiếp cận được

khoảng 60% tổng số hộ có thu nhập thấp. Riêng khu vực bán chính thức, dù quy mô hoạt động còn hạn chế, nhưng lại đạt được những kết quả rất khả quan trong chiến lược xoá đói giảm nghèo.

Qua khảo sát thực tế, có thể thấy rằng hầu hết các chương trình, dự án tín dụng vi mô do các tổ chức nước ngoài tài trợ đều có sự tham gia của Hội Liên hiệp Phụ nữ. Điều đó được lý giải bởi tổ chức này có mạng lưới rộng khắp từ cấp trung ương đến tận thôn, xóm, và phụ nữ là đối tượng thụ hưởng chủ yếu của các chương trình, dự án tín dụng vi mô. Các địa phương được lựa chọn để thực hiện chương trình, dự án tín dụng TCVM đều thuộc diện nghèo, vùng sâu, vùng xa như: Sơn La, Yên Bái, Quảng Ninh, Thanh Hóa, Hà Tĩnh, Quảng Trị, Quảng Bình, Quảng Nam, Kon Tum, Bình Thuận, Sóc Trăng,... Trong số các NGO đang tài trợ cho các chương trình, dự án tài chính vi mô, có thể kể đến Tổ chức Cứu trợ trẻ em Anh (SC/UK), Cơ quan Phát triển quốc tế Thụy Điển (SIDA), Cơ quan Hợp tác quốc tế vì phát triển và đoàn kết (CIDSE), Tổ chức Hành động viện trợ Anh (Action Aid), Tổ chức Nghiên cứu và chuyển giao công nghệ Pháp (GRET), Tổ chức Dịch vụ nhà thờ Mỹ (CRS), Tổ chức Cứu trợ trẻ em Nhật Bản (SCJ), Tổ chức Cứu trợ trẻ em Hoa Kỳ (SC/US),... Cho đến nay, chưa có một số liệu thống kê tổng hợp chính thức nào được công bố, nhưng theo ước tính thì các dự án, chương trình TCVM đang hoạt động ở Việt Nam đã cho vay hàng triệu hộ với doanh số hàng trăm triệu đô-la Mỹ. Theo đánh giá của các nhà chuyên môn, khu vực TCVM ở Việt Nam phát triển khá nhanh và đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận sau hơn 15 năm hoạt động. Với khoảng 40% số hộ có thu nhập thấp chưa được tiếp cận với các dịch vụ tín dụng và tiết kiệm của khu vực chính thức, việc phát triển và thể chế hóa hoạt động của khu vực TCVM là một vấn đề hết sức cần thiết, nhất là trong bối cảnh xoá đói giảm nghèo được xem là một trong những chiến lược ưu tiên của Đảng và Nhà nước ta.

Bên cạnh những thuận lợi như: được sự quan tâm chỉ đạo của Chính phủ; sự hỗ trợ

tích cực của chính quyền địa phương các cấp và nhất là sự tham gia tích cực của các đoàn thể, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp; được thừa hưởng kinh nghiệm của các quốc gia đi trước,... hoạt động của khu vực TCVM ở Việt Nam cũng đang gặp phải những thách thức không nhỏ, nhất là các vấn đề về môi trường pháp lý và khả năng phát triển bền vững.

- *Về môi trường pháp lý:* trước khi Nghị định số 28/2005/NĐ-CP của Chính phủ được ban hành ngày 09-3-2005, hầu như không có một văn bản pháp lý chuyên biệt nào điều chỉnh về các chương trình, dự án TCVM. Nói cách khác, các chương trình, dự án TCVM chưa được thừa nhận một cách chính thức về mặt pháp lý và chưa có sự quản lý, giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tình trạng này ít nhiều ảnh hưởng đến uy tín và vị thế của các TCTCVM bán chính thức;

- *Về nhận thức:* mặc dù không còn quá mới mẻ, nhưng xung quanh khái niệm “tài chính vi mô” vẫn còn nhiều cách hiểu khác nhau. Thực ra, cho đến nay chưa có một văn bản pháp lý nào định nghĩa một cách đầy đủ về “tài chính vi mô”. Cũng chính vì vậy mà khái niệm này mới chỉ được một số ít những người trực tiếp tham gia vào các chương trình, dự án TCVM tìm hiểu qua các tài liệu nước ngoài. Bên cạnh đó, vai trò của các TCTCVM bán chính thức chưa được đánh giá một cách thoả đáng.

- *Về năng lực tài chính:* hầu hết các TCTCVM bán chính thức có nguồn vốn rất hạn chế, chủ yếu là do các NGO tài trợ. Mục đích của các nhà tài trợ này là cung cấp nguồn vốn ban đầu (thường được gọi là “vốn môi”) để tạo lập mô hình nhằm thực hiện một mục tiêu xã hội nào đó trong một khoảng thời gian nhất định. Khi kết thúc dự án, nguồn vốn tài trợ được bàn giao cho chính quyền địa phương hoặc được chuyển sang thực hiện dự án mới ở địa phương khác. Chính vì vậy, sau khi kết thúc dự án, khả năng tồn tại và phát triển bền vững của TCTCVM bị ảnh hưởng là điều không thể tránh khỏi. Cũng cần nhắc lại là chưa có quy định pháp lý nào cho phép các TCTCVM bán chính thức này huy động tiết kiệm hoặc vay vốn của các tổ chức tín dụng khác;

- Về mô hình tổ chức và hoạt động: cho đến nay, các chương trình, dự án TCVM được thực hiện theo kiểu “mạnh ai, nấy làm”, hay nói cách khác thiếu một sự điều phối thống nhất. Hầu hết các chương trình, dự án tự thiết kế và thử nghiệm mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động, chế độ hạch toán, kế toán trên cơ sở các kinh nghiệm nước ngoài nên thiếu sự thống nhất và khó tránh khỏi được những mặt hạn chế.

II. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

Vai trò của hoạt động TCVM trong công cuộc xoá đói, giảm nghèo cần được đánh giá một cách thoả đáng. Không phải ngẫu nhiên mà các nước đang phát triển ngày càng quan tâm hơn đến việc phát triển khu vực TCVM. Trong thời gian qua, các chương trình, dự án TCVM ở nước ta đã có những đóng góp hết sức thiết thực vào việc thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội ở địa bàn nông thôn. Bằng chứng thuyết phục nhất là những địa phương có chương trình, dự án TCVM hoạt động đạt được kết quả xoá đói, giảm nghèo tốt hơn ở những địa phương khác. Những thành công bước đầu của khu vực TCVM bán chính thức đã một lần nữa khẳng định rằng đây là một công cụ hữu hiệu trong cuộc chiến xoá đói, giảm nghèo ở nước ta.

Với mong muốn góp phần phát huy những kết quả đã đạt được và khắc phục những mặt còn tồn tại trong khu vực TCVM bán chính thức, chúng tôi xin có một số ý kiến đề xuất như sau:

1. Cần nhanh chóng xác lập các nguyên tắc chủ đạo trong lĩnh vực tài chính vi mô

Để đảm bảo cho các TCTCVM phát triển bền vững, trước hết cần xác lập và vận dụng các nguyên tắc chủ đạo về TCVM. Các nguyên tắc này không phải là những quy định pháp lý, mà là những định hướng quan trọng trong chiến lược phát triển khu vực TCVM.

Trong khuôn khổ bài viết này, chúng tôi xin đưa ra 5 nguyên tắc chủ đạo như sau:

- Một là, tài chính vi mô phục vụ người nghèo, đặc biệt là phụ nữ nghèo.

Để đạt được mục tiêu công bằng về phương diện kinh tế - xã hội, các TCTCVM cần phải

thiết kế và cung cấp các dịch vụ chuyên biệt phù hợp với đối tượng khách hàng là những người nghèo, đặc biệt là phụ nữ nghèo. Thông thường, phụ nữ nghèo là đối tượng ít được tiếp cận với các dịch vụ từ khu vực tài chính chính thức. Phụ nữ nghèo thường là đối tượng chịu nhiều thiệt thòi nhất trong cộng đồng, nhưng chính họ là người có ý thức cao trong việc sử dụng vốn vay vào các hoạt động sinh lời và dùng thu nhập vào mục đích chăm sóc sức khoẻ và học hành của con cái. Vì vậy, thông qua phụ nữ nghèo, TCVM phát huy được hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất;

- Hai là, gắn kết tín dụng với tiết kiệm.

Tín dụng và tiết kiệm là những công cụ quan trọng đối với việc tài trợ các hoạt động kinh tế. Tín dụng được sử dụng vào các khoản đầu tư hiện tại và được hoàn trả trong tương lai. Ngược lại, tiết kiệm nhằm tích lũy tài sản hôm nay để đầu tư trong tương lai. Vì vậy, cần phải tuân thủ tính tương tác giữa tiết kiệm và tín dụng; đồng thời gắn kết chúng với nhau một cách chặt chẽ nhất có thể. Việc gắn kết tín dụng với tiết kiệm nhằm giúp cho khách hàng dần tạo ra thu nhập cho chính bản thân họ và nâng cao chất lượng cuộc sống;

- Ba là, sử dụng hình thức bảo lãnh liên đới khi cho vay.

Hình thức bảo lãnh liên đới là cốt lõi trong hoạt động của các TCTCVM. Thông qua hình thức bảo lãnh này, TCTCVM có thể dựa vào sự nhất trí giữa các cá nhân trong nhóm về việc sẵn sàng bảo lãnh nghĩa vụ tập thể, và sẵn sàng trả nợ thay cho một thành viên của nhóm bằng danh nghĩa của nhóm khi thành viên đó không trả được nợ. Bằng cách này, những khách hàng nghèo nhất cũng có thể vay vốn mà không cần có tài sản thế chấp;

- Bốn là, thực hành quản lý dân chủ.

Cách thức quản lý dân chủ góp phần quan trọng vào thành công trong hoạt động của TCTCVM. Khách hàng của TCTCVM cần được tham gia trực tiếp vào việc thiết kế, quản lý và cung cấp các dịch vụ. Nói cách khác, TCTCVM tạo điều kiện cho khách hàng của mình được tham gia vào các quyết định trực tiếp tác động đến họ. Hoạt động TCVM là một

trong những tác nhân thúc đẩy ý thức dân chủ trong cộng đồng dân cư, đặc biệt là những người có thu nhập thấp;

- *Năm là, có kế hoạch phát triển bền vững.*

Trước khi thành lập một TCTCVM, cần phải lập kế hoạch để TCTCVM đó phát triển bền vững, nhằm mục tiêu phục vụ cho lợi ích lâu dài của người nghèo. Để trở thành một tổ chức bền vững, cần thành lập ra tổ chức tài chính chính thức hoặc hỗ trợ cho việc chuyển đổi các TCTCVM bán chính thức thành những tổ chức chính thức hoạt động trong lĩnh vực TCVM, hoặc củng cố các hoạt động thí điểm và đưa vào áp dụng tại các tổ chức lớn mạnh hơn ở tại địa phương.

Các TCTCVM phải tìm cách phục vụ khách hàng của mình một cách lâu dài, vì họ rất ít có khả năng tiếp cận các nguồn tín dụng truyền thống. Hầu hết khách hàng của các TCTCVM không phải là đối tượng khách hàng mục tiêu được các ngân hàng thương mại quan tâm. Đơn giản là vì các món vay này quá nhỏ và chi phí giao dịch quá cao. Vậy phải làm thế nào để có thể phục vụ được những đối tượng khách hàng không thoả mãn được các điều kiện tiếp cận với các nguồn vốn thương mại? Để giải đáp câu hỏi này, cần phải thay đổi nhận thức về TCVM. Thay vì nghĩ đến việc thiết lập một “dự án”, nghĩa là có một sự khởi đầu, một địa điểm và cuối cùng là một sự kết thúc, ngược lại chúng ta cần phải nhìn nhận TCVM như là một dòng luân chuyển nguồn vốn phục vụ cho lợi ích của các khách hàng có thu nhập thấp.

Ngay từ khi thành lập một TCTCVM, chúng ta cần phải xem xét khả năng tồn tại bền vững của nó. Theo đó, cần phải thực hiện mục tiêu giúp người nghèo làm việc vì chính bản thân họ, nhất là phụ nữ, được tiếp cận với các dịch vụ tài chính đáng tin cậy và lâu dài. Việc chuyển đổi một tổ chức cung cấp dịch vụ TCVM bán chính thức thành một định chế tài chính bền vững và thường xuyên cho phép thoả mãn mục tiêu đó.

Chúng ta có thể sử dụng nhiều chiến lược để phát huy mục tiêu phát triển bền vững; thành lập nên các định chế chuyên môn hóa hoặc các sản phẩm phái sinh từ các hoạt động

phát triển đa năng; có thể tổng hợp các hoạt động TCVM thành một thực thể duy nhất và có tính sống còn, có khả năng cung cấp dịch vụ một cách rộng rãi; có thể xác lập các nguồn vốn ổn định để các định chế này ổn định và tăng trưởng. *Trước khi được thành lập, các TCTCVM cần phải nghiên cứu, vận dụng các nguyên tắc chủ đạo này và tuân thủ nó trong suốt quá trình hoạt động. Điều đó sẽ giúp cho các TCTCVM có định hướng chiến lược đồng bộ nhằm đảm bảo khả năng phát triển bền vững.*

2. Cần khẩn trương ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện Nghị định 28 phù hợp với bản chất của TCTCVM và hoàn cảnh thực tiễn ở nước ta

Như chúng tôi đã nêu ở trên, khả năng phát triển bền vững của TCTCVM phụ thuộc rất nhiều vào các quy định pháp lý, hay nói cách khác, các TCTCVM không thể phát triển bền vững nếu không có một khuôn khổ pháp lý phù hợp.

Ngày 09 tháng 3 năm 2005, Chính phủ đã ban hành *Nghị định số 28/2005/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của tổ chức tài chính quy mô nhỏ* (sau đây gọi tắt là Nghị định 28). Chắc chắn là vẫn còn quá sớm để có thể đưa ra những đánh giá về tác động của Nghị định 28 đối với sự phát triển của lĩnh vực TCVM ở nước ta. Tuy nhiên, có một điều cần khẳng định là Nghị định 28 chỉ thực sự phát huy được tác dụng khi nó góp phần giải quyết một cách cơ bản hiện trạng của các TCTCVM bán chính thức.

Tuy nhiên, xung quanh Nghị định 28 vẫn còn rất nhiều ý kiến chưa thống nhất; trong đó, có nhiều ý kiến cho rằng, một số quy định của Nghị định này chưa thực sự phù hợp với thông lệ TCVM đã được quốc tế thừa nhận một cách rộng rãi cũng như điều kiện thực tiễn ở nước ta. Trong khuôn khổ bài viết này, chúng tôi chỉ xin đề cập đến một vài khía cạnh chủ yếu như sau:

- *Thứ nhất, về tên gọi.*

Phải chăng các nhà soạn thảo đã e ngại rằng cụm từ “vi mô” là không thông dụng và

khó hiểu nên đã lựa chọn cách diễn đạt Việt hóa là “tài chính có quy mô nhỏ”? Trên thực tế thì người dân ở những vùng sâu, vùng xa (là địa bàn hoạt động chủ yếu của các TCTCVM) đã rất quen thuộc với khái niệm này. Hơn nữa, bản thân cụm từ “vi mô” cũng đã được sử dụng một cách chính thức và khá phổ biến trong lĩnh vực kinh tế (kinh tế vi mô, điều tiết vi mô, biện pháp vi mô,...). Theo chúng tôi, nên sử dụng tên gọi là “tài chính vi mô” thay vì “tài chính có quy mô nhỏ”, bởi vì cụm từ này vừa ngắn gọn, vừa quen thuộc với những người hoạt động trong lĩnh vực này và lại vừa phù hợp với cách gọi ở các nước (cả tiếng Anh, tiếng Pháp và một số ngôn ngữ khác đều sử dụng cụm từ “microfinance”);

- Thứ hai, về đối tượng áp dụng.

Theo chúng tôi, Nghị định này cần xác định rõ là chỉ điều chỉnh các TCTCVM⁴ không phải là tổ chức tín dụng theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng. Vì trên thực tế, các tổ chức tín dụng hợp tác (ví dụ như QTDND, ngân hàng hợp tác) cũng là một loại hình TCTCVM nhưng lại được điều chỉnh bởi Luật Các tổ chức tín dụng;

- Thứ ba, về hình thức pháp lý.

Trên thế giới, các TCTCVM tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau (chủ yếu là công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc hợp tác xã). Theo quan điểm của chúng tôi, ở nước ta nên lựa chọn hình thức hợp tác xã là phù hợp nhất đối với các TCTCVM. Lý do là các nguyên tắc hợp tác xã rất phù hợp để thực hiện mục tiêu của TCTCVM, và cơ cấu dân chủ của hợp tác xã hoàn toàn phù hợp với trình độ quản lý còn nhiều hạn chế của các TCTCVM. Hơn nữa, hình thức hợp tác xã còn có tác dụng khuyến khích các thành viên phát huy tinh thần tương trợ cộng đồng và góp phần tích cực vào phát triển TCTCVM của họ. Về nội dung, Nghị định 28 chủ yếu mang tính quản lý chứ chưa thực sự có ý nghĩa định hướng, nhất là về mặt tổ chức. Vì vậy, các văn bản hướng dẫn thi hành Nghị định 28 cần phải chú trọng đến vấn đề này, nếu không thì hiệu quả của việc vận dụng sẽ rất hạn chế và công tác quản lý nhà nước đối với các TCTCVM sẽ gặp rất nhiều khó khăn;

- Thứ tư, về vốn pháp định.

Nghị định 28 quy định mức vốn pháp định đối với các tổ chức tài chính quy mô nhỏ không được phép nhận tiết kiệm tự nguyện là 500 triệu đồng; đối với tổ chức tài chính quy mô nhỏ được phép nhận tiết kiệm tự nguyện là 5 tỷ đồng. Theo chúng tôi, các mức vốn pháp định tương ứng vào khoảng 300 triệu và 1 tỷ đồng là phù hợp. (Trên thực tế, mức vốn pháp định của QTDND cơ sở - thực chất là một loại hình TCTCVM được nhận tiết kiệm tự nguyện là 100 triệu đồng).

- Thứ năm, về địa bàn hoạt động.

Nghị định 28 quy định địa bàn hoạt động của tổ chức tài chính quy mô nhỏ được giới hạn trong phạm vi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và được quy định tại Giấy phép. Theo chúng tôi, để phù hợp với tính chất, trình độ quản lý và đảm bảo an toàn hoạt động cho các tổ chức này, chỉ nên giới hạn địa bàn hoạt động trong phạm vi một quận, huyện hoặc đơn vị hành chính tương đương.

Mặc dù vậy, cũng cần ghi nhận rằng sự ra đời của Nghị định 28 là một tín hiệu rất đáng mừng, nó thể hiện sự quan tâm của Chính phủ đối với lĩnh vực này. Theo chúng tôi, với sự thừa nhận chính thức về mặt pháp lý đối với TCVM, Nghị định 28 sẽ tạo điều kiện cho các TCTCVM hoạt động một cách bài bản, chuyên nghiệp và đi vào khuôn khổ quy định; đồng thời chấm dứt sự tranh cãi về tính hợp pháp trong hoạt động của các chương trình, dự án TCVM. Tuy nhiên, để phát huy được ý nghĩa và tác dụng to lớn của Nghị định 28, các cơ quan chức năng (chủ yếu là Ngân hàng Nhà nước và Bộ Tài chính) cần nhanh chóng ban hành các văn bản hướng dẫn (về xây dựng điều lệ; chế độ hạch toán kế toán; việc cấp, thu hồi giấy phép; các tỷ lệ bảo đảm an toàn,...) và các chính sách liên quan (chính sách về thuế, hỗ trợ đào tạo,...) tạo điều kiện cho việc thực hiện Nghị định này một cách phù hợp với các thông lệ TCVM trên thế giới và điều kiện thực tiễn tình hình hoạt động của TCVM ở nước ta.

4. Để tiện theo dõi, chúng tôi xin phép được sử dụng cụm từ “tổ chức tài chính vi mô” (TCTCVM) thay cho “tổ chức tài chính có quy mô nhỏ”.

3. Cần có cơ chế phù hợp cho phép chuyển đổi các TCTCVM bán chính thức thành các TCTCVM chính thức

Mặc dù Nghị định 28 đã có hiệu lực thi hành, nhưng cần phải nói rằng có rất ít TCTCVM bán chính thức⁵ đang hoạt động ở nước ta hội đủ điều kiện để chuyển đổi theo Nghị định này. Vì vậy, hầu hết các nhà tài trợ cũng như các nhà quản lý TCVM đang rất bối rối không biết phải làm thế nào để có thể đảm bảo được khả năng phát triển bền vững của TCTCVM. Điều mà các nhà tài trợ (chủ yếu là các NGO) lo ngại là khi kết thúc chương trình, dự án, thì tổ chức nào sẽ chịu trách nhiệm quản lý, hướng dẫn và giám sát hoạt động của các TCTCVM này. Qua tìm hiểu thực tế, chúng tôi được biết rất nhiều địa phương có ý định dùng nguồn vốn này để xây dựng cơ sở hạ tầng (điện, đường, trường, trạm,...); rất ít địa phương có ý định duy trì hoạt động của các TCTCVM vì nhiều lý do khác nhau. Và như vậy, đối tượng chịu nhiều thiệt thòi nhất chính là các hộ nghèo đang được thụ hưởng các dịch vụ do các chương trình, dự án TCVM cung cấp.

Kinh nghiệm về hoạt động TCVM cho thấy rằng việc chuyển đổi một TCTCVM bán chính thức thành một TCTCVM chính thức thường gặp phải những thách thức, khó khăn; nhưng cũng có những thuận lợi nhất định. Sự chuyển đổi này sẽ tạo điều kiện cho TCTCVM trở nên bền vững và có khả năng tồn tại độc lập với các nguồn tài trợ từ bên ngoài. Điều đó cũng giúp cho TCTCVM phục vụ khách hàng của mình một cách tốt hơn.

Tuy nhiên, quá trình chuyển đổi này cũng sẽ có những khó khăn nhất định nếu không có những cơ chế thích hợp. Cần lưu ý rằng, các yếu tố thành công của việc chuyển đổi này gắn liền với các quy định liên quan trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng.

Trên thực tế, trong số các TCTCVM bán chính thức hoạt động ở Việt Nam, TCTCVM ở xã Cẩm Thành (huyện Cẩm Xuyên, tỉnh Hà Tĩnh) đã chuyển đổi thành công sang một loại hình TCTCVM chính thức, đó là: Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND)⁶. Đến nay, QTDND Cẩm

Thành đang hoạt động rất tốt và bước đầu khẳng định đây là một hướng đi đúng đắn đối với các TCTCVM bán chính thức. Tuy nhiên, do chưa có các quy định pháp lý cụ thể về vấn đề này, nên quy trình chuyển đổi diễn ra rất chậm và khó khăn. Nhiều TCTCVM bán chính thức, ví dụ như các Tổ chức tín dụng tiết kiệm (SCO) trong khuôn khổ *Dự án nâng cao đời sống dân sinh cộng đồng miền núi tỉnh Thanh Hóa* do chính phủ Canada tài trợ rất mong muốn được chuyển đổi thành TCTCVM chính thức (mà cụ thể là QTDND), nhưng lại rất lúng túng không biết phải bắt đầu từ đâu và thực hiện như thế nào. Và một trong những khó khăn rất cơ bản nữa là có vẻ như chính quyền địa phương ở một số nơi không thực sự mặn mà với nguyện vọng chính đáng này của các TCTCVM (?).

Để giải quyết thoả đáng vấn đề này, thiết nghĩ cần phải có các cơ chế cho phép chuyển đổi các TCTCVM bán chính thức thành các TCTCVM chính thức; trong đó cần quy định rõ các điều kiện cần thiết và các quy trình, thủ tục chuyển đổi.

Đối với các TCTCVM chưa hội đủ điều kiện để chuyển đổi thành TCTCVM chính thức thì có thể xem xét, cho phép một thời gian nhất định để chuẩn bị các điều kiện cần thiết. Có như vậy thì mới có thể giải quyết được triệt để tình trạng bất cập của các TCTCVM bán chính thức hiện đang hoạt động ở khắp nơi.

5. Gọi là bán chính thức vì các tổ chức này không có tư cách pháp nhân và không tuân theo một khuôn khổ pháp lý chuyên biệt nào.

6. QTDND là một loại hình tổ chức tín dụng hợp tác, được thành lập chủ yếu bởi các cá nhân, hộ gia đình. QTDND hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, tự chủ, tự chịu trách nhiệm và không vì mục tiêu lợi nhuận. Về mặt pháp lý, QTDND được điều chỉnh bởi Luật Hợp tác xã (chủ yếu về mặt tổ chức) và Luật Các tổ chức tín dụng (về mặt hoạt động); đồng thời được cụ thể hoá bằng Nghị định số 48/NĐ-CP của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của QTDND và Nghị định số 69/2005/NĐ-CP của Chính phủ được ban hành ngày 25-5-2005 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 48.

III. THAY CHO LỜI KẾT

Với tư cách là một tổ chức lớn nhất hành tinh, Liên hợp quốc (LHQ) đã tổ chức rất nhiều chương trình, hội nghị chuyên đề về TCTVM và xoá đói giảm nghèo, tiêu biểu là Hội nghị Thượng đỉnh về Phát triển xã hội (*World Summit for Social Development*, tháng 3-1995), và gần đây nhất là Tuyên bố Thiên niên kỷ (*Millenium Declaration*) với một loạt mục tiêu phát triển, trong đó có nêu rõ đến năm 2015 giảm một nửa số người nghèo đói trên thế giới. Bên cạnh đó, LHQ cũng đã thành lập các nhóm, uỷ ban nghiên cứu các chuyên đề về TCVM, về vai trò của phụ nữ; lập Quỹ Đầu tư phát triển (*United Nations Development Capital Fund - UNDCF*) nhằm thực hiện các dự án đầu tư có quy mô nhỏ tại các nước nghèo. Tháng 2 năm 1997, khoảng 3.000 đại biểu của 1.500 tổ chức đến từ hơn 130 nước đã tham dự Hội nghị Thượng đỉnh về Tín dụng vi mô (*Microcredit Summit*) được tổ chức tại Washington (Mỹ). Đây được xem là bước khởi đầu của Chiến dịch Tín dụng vi mô nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho 100 triệu gia đình nghèo nhất thế giới được vay vốn cho đến năm 2005. Đặc biệt, năm 2005 được LHQ lấy làm “Năm quốc tế về tín dụng vi mô”. Ngoài ra, để tăng cường hiệu quả hoạt động của các chương trình, dự án tín dụng vi mô, Ngân hàng Thế giới (WB) cùng LHQ đã thành lập Uỷ ban Tư vấn hỗ trợ những người nghèo nhất (*Consultative Group to Assist the Poorest - CGAP*). Uỷ ban này đã tập hợp được 28 cơ quan chính phủ, tổ chức quốc tế và tập đoàn kinh tế tham gia. Trong thời gian qua, CGAP đã dành hàng chục triệu đô-la để tài trợ cho các dự án và các TCTVM.

“Hợp tác xã và tài chính vi mô có thể mang sức mạnh đến cho những ai cần nhất

để cải thiện cuộc sống của chính mình”. Đó là thông điệp của Tổng thư ký LHQ Kofi Annan nhân ngày 02-7-2005 - Ngày Hợp tác xã quốc tế.

Như vậy, có thể thấy rằng TCVM ngày càng thu hút được sự quan tâm không chỉ của các chính phủ, các NGO, mà ngay cả các tổ chức tâm cỡ như LHQ hay WB. Sở dĩ như vậy là do TCVM được đánh giá là một trong những công cụ sắc bén và hữu hiệu nhất trong cuộc chiến chống đói nghèo./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1- An introduction to key Issues in Microfinance - Craig F. Churchill, Microfinance Network
- 2- The view from the Field: Perspectives from managers of microfinance institutions- Nataradol P. Mutua K. and M. Otero - Journal of International Development, May 1996, Washington D.C.
- 3- The rush to regulate legal framework from microfinance institution - Robert Peck Christen and Richard Rosenberg - Décembre 1999.
- 4- The role of governments in microfinance - CGAP, november 2004.
- 5- Analyse du cadre juridique et réglementaire pour la microfinance - Chenonics International, 4/2003.
- 6- Analyse des opportunités d'investissement pour le développement du secteur de la microfinance - Marc Jacquand, novembre 2003.
- 7- Viabilités et impacts de la microfinance: bilan et perspectives - IRAM, septembre 2001.
- 8- Note de pratique en microfinance en République Démocratique Centrafricaine- UNDP, septembre 2003.
- 9- Pérennisation des systèmes financiers décentralisés et lutte contre la pauvreté- Jean Marc Crevier, septembre 2002.
- 10- Les pratiques de microfinance dans les pays en développement - Équipe ISAO, Université Laval.
- 11- La sécurité de l'épargne l'institution de microfinance - Pierre Giguère - DID, Québec, Canada- Janvier 1993.
- 12- Création d'un cadre juridique et réglementaire favorisant la viabilité des IMFs au Vietnam, Mémoire de recherche, DESS de Droit des Affaires Internationales - Doan Huu Tue, 2004.