



Khoa Luật
Faculty of Law

KỶ YẾU HỘI THẢO KHOA HỌC

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY



HÀ NỘI – 2025

**KỶ YẾU HỘI THẢO KHOA HỌC
HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA
PHÁP LUẬT VỀ QUỸ BẢO ĐẢM
AN TOÀN HỆ THỐNG
QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI
VIỆT NAM HIỆN NAY**

BAN TỔ CHỨC HỘI THẢO

- | | | |
|-----|--|----------------|
| 1. | TS. Nguyễn Thái Hà
Trưởng Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Trưởng ban |
| 2. | TS. Đỗ Mạnh Phương
Trưởng phòng Thanh tra – Pháp chế,
Học viện Ngân hàng | Phó Trưởng ban |
| 3. | TS. Nguyễn Phương Thảo
Phó Trưởng Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Phó Trưởng ban |
| 4. | TS. Phan Đăng Hải
Phó Trưởng Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Phó Trưởng ban |
| 5. | TS. Vũ Hải Anh
Phó Trưởng Bộ môn Luật học – Khoa Luật,
Học viện Ngân hàng | Ủy viên |
| 6. | Ths. Nguyễn Thị Thùy Trang
Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Ủy viên |
| 7. | ThS. Nguyễn Phương Thảo
Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Ủy viên |
| 8. | ThS. Trịnh Ngọc Anh Phương
Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Ủy viên |
| 9. | ThS. Nguyễn Kim Anh
Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Ủy viên |
| 10. | ThS. Nguyễn Thị Yến
Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Ủy viên |
| 11. | ThS. Nguyễn Ngọc Mai
Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Ủy viên |
| 12. | ThS. Lê Hồng Dương
Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Ủy viên |

BAN BIÊN TẬP

- | | | |
|----|--|----------------|
| 1. | TS. Nguyễn Thái Hà
Trưởng Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Trưởng ban |
| 2. | TS. Nguyễn Phương Thảo
Phó Trưởng Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Phó Trưởng ban |
| 3. | TS. Vũ Hải Anh
Phó Trưởng Bộ môn Luật học – Khoa Luật,
Học viện Ngân hàng | Ủy viên |
| 4. | Ths. Nguyễn Thị Thùy Trang
Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Ủy viên |
| 5. | ThS. Nguyễn Phương Thảo
Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Ủy viên |
| 6. | ThS. Nguyễn Thị Yến
Khoa Luật, Học viện Ngân hàng | Ủy viên |

LỜI GIỚI THIỆU HỘI THẢO

Kính thưa Quý nhà khoa học, Quý giảng viên và Quý tác giả,

Trong bối cảnh nền kinh tế Việt Nam đang phát triển mạnh mẽ, lĩnh vực tài chính - ngân hàng đóng vai trò then chốt trong việc bảo đảm an toàn hệ thống và ổn định kinh tế vĩ mô, trong đó, hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân đã và đang trở thành một bộ phận quan trọng trong việc hỗ trợ phát triển kinh tế nông thôn, thúc đẩy tài chính toàn diện và góp phần vào công cuộc xóa đói giảm nghèo. Đây được xem là một thiết chế đặc biệt, có vai trò phòng ngừa, góp phần xử lý rủi ro và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người gửi tiền, đồng thời góp phần củng cố niềm tin của công chúng đối với hệ thống tài chính - ngân hàng. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động của các Quỹ tín dụng nhân dân cũng tiềm ẩn không ít rủi ro, đòi hỏi Nhà nước phải có những công cụ pháp lý hữu hiệu nhằm bảo đảm an toàn hệ thống.

Trước yêu cầu thực tiễn đó, việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về tổ chức, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân trở thành một vấn đề cấp thiết. Những bất cập trong khung pháp lý hiện hành về mô hình hoạt động, cơ chế tài chính, trách nhiệm của các chủ thể liên quan và mối quan hệ giữa Quỹ với các cơ quan quản lý nhà nước cần được tiếp tục nghiên cứu, đánh giá và đề xuất hoàn thiện.

Nhằm tạo diễn đàn để các nhà khoa học, nhà quản lý, cán bộ nghiên cứu, giảng viên và học viên trao đổi, thảo luận những vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến chủ đề này, Khoa Luật – Học viện Ngân hàng tổ chức hội thảo khoa học với chủ đề: “Hoàn thiện quy định của pháp luật về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam hiện nay”.

Hội thảo đã nhận được sự quan tâm, tham gia viết bài và phản biện của đông đảo các nhà khoa học, giảng viên, học viên cao học, đại diện các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức tín dụng và cơ sở đào tạo, nghiên cứu. Ban Tổ chức đã nhận được nhiều bài viết chất lượng, trong đó có các công trình nghiên cứu mang tính học thuật cao, những phân tích sâu sắc về thực trạng pháp luật và kiến nghị có giá trị thực tiễn,

góp phần hoàn thiện khung pháp lý điều chỉnh hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân.

Ban Tổ chức xin gửi lời cảm ơn chân thành và sâu sắc tới các Quý nhà khoa học, Quý giảng viên và Quý tác giả đã dành thời gian, công sức để tham gia viết bài cho Hội thảo. Xin kính chúc Quý vị sức khỏe, hạnh phúc và thành công trong sự nghiệp nghiên cứu, giảng dạy và công tác!

Hy vọng rằng, Hội thảo khoa học “Hoàn thiện quy định của pháp luật về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam hiện nay” sẽ thành công tốt đẹp và mang lại nhiều giá trị thiết thực cho công tác nghiên cứu, giảng dạy và hoạch định chính sách trong lĩnh vực pháp luật tài chính - ngân hàng.

Xin trân trọng cảm ơn!

Hà Nội, tháng 10 năm 2025

MỤC LỤC

CƠ SỞ CHO SỰ RA ĐỜI CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM.....	5
<i>ThS. Nguyễn Văn Giang</i>	
VAI TRÒ CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY	12
<i>TS. Nguyễn Phương Thảo, TS. Đỗ Thị Minh Phượng</i>	
VAI TRÒ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TRONG TÍN DỤNG VI MÔ Ở NÔNG THÔN VIỆT NAM HIỆN NAY	20
<i>TS. Nguyễn Thị Mai Dung, ThS. Nguyễn Thị Huệ</i>	
QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM: CƠ SỞ RA ĐỜI, NGUYÊN TẮC HOẠT ĐỘNG VÀ GIẢI PHÁP TRONG THỰC TIỄN	34
<i>ThS. Nguyễn Văn Giang , ThS. Phạm Thị Hồng Thắm</i>	
QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM	60
<i>TS. Vũ Hải Anh</i>	
NGUYÊN TẮC HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM	66
<i>Nguyễn Thị Mộc Hương, Nguyễn Đình Thu Trang, Bùi Ngọc Trâm, Nguyễn Thị Tú Trinh</i>	
NGUYÊN TẮC HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ.....	84
<i>TS. Nguyễn Thị Mai</i>	
QUY CHẾ PHÁP LÝ VỀ SỬ DỤNG QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN.....	92
<i>TS. Lê Ngọc Thắng</i>	
QUẢN LÝ LÀ SỬ DỤNG QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT	102
<i>ThS. Lương Thanh Bình, ThS. Lê Hồng Dương</i>	
NHẬN DIỆN QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN TRONG HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.....	109
<i>ThS. Phan Văn Hiền</i>	
HOẠT ĐỘNG CHO VAY HỖ TRỢ CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM.....	117
<i>TS. Nguyễn Thái Hà</i>	

CƠ CHẾ HỖ TRỢ TÀI CHÍNH TỪ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN ĐỐI VỚI QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN YẾU KÉM TẠI VIỆT NAM.....	126
<i>Phạm Thị Phương Lan, Ngô Thị Lan Anh, Nguyễn Thanh Thảo</i>	
KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH VÀ TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ TRONG QUẢN TRỊ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN.....	139
<i>Lê Thị Thuý, Phạm Thị Linh My, Lê Ánh Dương Huyền, Phạm Trà My, Đỗ Thị Ngọc Mai</i>	
PHÁP LUẬT VỀ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN: CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC TRONG THỜI ĐẠI CHUYỂN ĐỔI SỐ	155
<i>Đặng Thị Thu Hiền, Đỗ Thị Hiền, Nguyễn Thị Hồng Huế, Đặng Quỳnh Trang, Tạ Bảo Di</i>	
ỨNG DỤNG CÔNG NGHỆ SỐ TRONG QUẢN LÝ VÀ GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN.....	170
<i>Đường Thị Thương, Phạm Thanh Huyền, Bàn Kim Chi</i>	
MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG QUẢN LÝ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN: GÓC NHÌN PHÁP LÝ	184
<i>ThS. Nguyễn Phương Thảo</i>	
HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY	194
<i>Vũ Yến Trang, Nguyễn Trường Vỹ</i>	
THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	202
<i>ThS. Nguyễn Văn Giang</i>	
QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN - THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN	211
<i>TS. Vũ Thị Lan Hương</i>	
THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	220
<i>Đặng Lê Hải Thanh, Nguyễn Thị Trà Giang, Hoàng Duy Khánh, Nguyễn Thu Thảo, Phạm Thị Hồng Nhung</i>	
NÂNG CAO VAI TRÒ CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN TRONG VIỆC GIÁM SÁT, CẢNH BÁO SỚM VÀ XỬ LÝ QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN YẾU KÉM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT.....	237
<i>ThS. Đinh Văn Linh, ThS. Nguyễn Thị Yến</i>	

MÔ HÌNH TỔ CHỨC, QUẢN LÝ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM	245
<i>TS. Đỗ Mạnh Phương</i>	
MÔ HÌNH ĐỨC VỀ CƠ CHẾ BẢO VỆ THỂ CHẾ (IPS) VÀ KIẾN TRÚC AN TOÀN “HAI LỚP”: GỢI MỞ KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ CHO QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM.....	259
<i>TS. Hoàng Văn Thành</i>	
CÁC MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TRÊN THẾ GIỚI VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM	273
<i>Phạm Anh Tuấn</i>	
MÔ HÌNH ĐẢM BẢO HOẠT ĐỘNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI HOA KỲ VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM.....	278
<i>ThS. Nguyễn Kim Anh</i>	
QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN THEO QUY ĐỊNH CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI	287
<i>TS. Vũ Hải Anh</i>	
MÔ HÌNH QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG NGÂN HÀNG HỢP TÁC TẠI CỘNG HÒA LIÊN BANG ĐỨC VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM.....	295
<i>TS. Nguyễn Thị Tố Như, ThS. Nguyễn Thị Thuỳ Trang</i>	
KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ MÔ HÌNH QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM.....	303
<i>ThS. Trịnh Ngọc Phương Anh</i>	
CÁC MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN: BÀI HỌC TỪ IRELAND, PHILIPPINES VÀ HÀM Ý CHO VIỆT NAM.....	316
<i>Nguyễn Lan Anh, Bùi Vân Anh, Sùng Thị Thanh Hảo, Phạm Quang Linh, Hoàng Thị Trà My</i>	
CƠ CHẾ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN: KINH NGHIỆM TỪ EU VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM.....	329
<i>ThS. Nguyễn Ngọc Mai</i>	
PHÁP LUẬT VỀ QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM: THỰC TRẠNG, KHOẢNG TRỐNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN	336
<i>Nguyễn Thị Thắm, Nguyễn Thị Phương, Vũ Thị Thu Trà, Trần Thị Thuýên, Nguyễn Thị Yên</i>	
VAI TRÒ CỦA QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN ĐỐI VỚI AN SINH XÃ HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	346

Nguyễn Đức Toàn

**BẢO VỆ NGƯỜI GỬI TIỀN TẠI QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN: KHUNG PHÁP
LÝ HIỆN HÀNH VÀ MÔ PHỎNG KỊCH BẢN CHI TRẢ QUY MÔ NHỎ355**

*Nguyễn Hà Linh, Tạ Hương Giang, Chu Thị Thanh Huyền, Nguyễn Phương Thảo,
Nguyễn Thị Phương Thanh*

CƠ SỞ CHO SỰ RA ĐỜI CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM

ThS. Nguyễn Văn Giang

Phó TGD Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam

Tóm tắt: Sự ra đời của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (Quỹ bảo toàn) tại Việt Nam xuất phát từ đặc thù hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) - quy mô nhỏ, tiềm lực tài chính hạn chế, dễ gặp rủi ro và có nguy cơ lan truyền đổ vỡ trong hệ thống. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc thiết lập quỹ ổn định là công cụ hữu hiệu nhằm hỗ trợ tài chính, bảo đảm thanh khoản và duy trì niềm tin của thành viên. Tại Việt Nam, Quỹ bảo toàn được thí điểm từ những năm 2000 và chính thức triển khai toàn quốc từ năm 2014 trên cơ sở khung pháp lý đồng bộ. Quỹ bảo toàn hoạt động theo nguyên tắc cho vay có hoàn trả, không vì mục tiêu lợi nhuận, góp phần duy trì ổn định, phòng ngừa rủi ro và hỗ trợ kịp thời các QTDND khó khăn. Bài viết phân tích cơ sở hình thành, khung pháp lý, nguyên tắc quản lý, vai trò của Quỹ bảo toàn.

Từ khóa: NHHTX, Quỹ bảo toàn, QTDND.

1. Sự cần thiết khách quan phải bảo đảm an toàn trong hoạt động Quỹ tín dụng nhân dân

1.1. Quỹ tín dụng nhân dân có quy mô và địa bàn nhỏ hẹp, chủ yếu ở khu vực nông nghiệp, nông thôn

QTDND là một loại hình tổ chức tín dụng hợp tác, được thiết kế nhằm cung cấp dịch vụ tài chính cho thành viên và cộng đồng dân cư tại địa bàn cơ sở. Đặc trưng nổi bật của QTDND là quy mô hoạt động nhỏ, vốn điều lệ hạn chế, phạm vi hoạt động bị giới hạn trong một xã, phường hoặc liên xã lân cận theo quy định pháp luật. Mạng lưới hoạt động của QTDND thông thường chỉ gồm một trụ sở chính, do đó khả năng mở rộng thị trường và phân tán rủi ro còn nhiều hạn chế.

Xét về đối tượng phục vụ, QTDND chủ yếu hoạt động ở khu vực nông nghiệp, nông thôn, khách hàng vay vốn chủ yếu là hộ gia đình sản xuất nông nghiệp, hộ kinh doanh cá thể, hợp tác xã và các tiểu thương tại địa phương. Nguồn vốn huy động cũng chủ yếu đến từ thành viên và cư dân trong khu vực, với quy mô tiền gửi không lớn, mang tính chất ổn định nhưng dễ bị tác động bởi tâm lý cộng đồng.

Mặc dù quy mô và địa bàn hoạt động nhỏ hẹp giúp QTDND am hiểu sâu sắc nhu cầu của thành viên, tạo thuận lợi trong việc thẩm định tín dụng và kiểm soát khách hàng, song đặc điểm này cũng dẫn đến hạn chế về khả năng tích lũy vốn, thiếu đa dạng hóa danh mục tín dụng, và dễ chịu tác động bất lợi từ những biến động kinh tế - xã hội của địa phương. Điều này đặt ra yêu cầu cần có các chính sách hỗ trợ phù hợp nhằm bảo đảm an toàn tài chính, nâng cao năng lực hoạt động và phát huy vai trò của QTDND

trong phát triển kinh tế nông thôn một cách bền vững.

1.2. Hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân tiềm ẩn rủi ro cao và có tác động dây chuyền nhanh chóng

QTDND là loại hình tổ chức tín dụng mang tính chất hợp tác, hoạt động chủ yếu trong phạm vi địa bàn nhỏ hẹp, phục vụ thành viên là chính. Mặc dù đã có những đóng góp quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội ở khu vực nông thôn, song hoạt động của QTDND vẫn tiềm ẩn nhiều rủi ro và dễ phát sinh tác động dây chuyền. Nguyên nhân trước hết xuất phát từ quy mô vốn nhỏ, năng lực tài chính còn hạn chế nên khả năng chống chịu trước biến động kinh tế, xã hội hay thị trường không cao. Khi gặp các rủi ro như thiên tai, dịch bệnh, suy giảm kinh tế hoặc biến động giá cả thị trường, nhiều QTDND dễ rơi vào tình trạng mất cân đối vốn, gia tăng nợ xấu và khó khăn thanh khoản.

Một yếu tố khác là trình độ quản trị, năng lực cán bộ và hệ thống kiểm soát nội bộ tại nhiều QTDND còn bất cập. Hoạt động quản trị rủi ro, tuân thủ các chuẩn mực an toàn vốn, phân tán tín dụng hay dự phòng rủi ro chưa thực sự được coi trọng. Trong khi đó, phạm vi hoạt động hẹp khiến danh mục cho vay kém đa dạng, thường tập trung vào một số nhóm khách hàng hoặc ngành nghề đặc thù ở địa phương, do vậy khi một số khách hàng lớn mất khả năng trả nợ có thể ảnh hưởng trực tiếp tới toàn bộ hoạt động của QTDND.

Điểm đáng lo ngại là rủi ro tại một QTDND có thể nhanh chóng lan rộng sang các QTDND khác. QTDND hoạt động dựa trên niềm tin của thành viên và người gửi tiền, mà niềm tin này lại rất nhạy cảm. Khi một QTDND gặp sự cố mất khả năng chi trả, hiện tượng rút tiền hàng loạt có thể xảy ra không chỉ tại chính QTDND đó mà còn lan sang các QTDND lân cận, đặc biệt ở những địa bàn có sự liên kết chặt chẽ. Sự cố của một QTDND cũng tạo ra áp lực đối với Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (NHHTX) - đơn vị đóng vai trò điều hòa vốn, hỗ trợ thanh khoản - và Quỹ bảo toàn, gây gánh nặng lớn về tài chính. Hiệu ứng dây chuyền này có thể làm suy giảm niềm tin vào cả hệ thống, đe dọa sự ổn định tài chính ở khu vực nông thôn, nơi QTDND đang giữ vai trò cung cấp tín dụng chủ yếu.

Thực tiễn cho thấy đã có những trường hợp QTDND mất khả năng chi trả, buộc cơ quan quản lý và NHHTX phải can thiệp hỗ trợ. Nếu không có các biện pháp kịp thời, nguy cơ lây lan rủi ro có thể trở thành hiện thực, gây đổ vỡ dây chuyền và ảnh hưởng tiêu cực đến kinh tế - xã hội địa phương. Chính vì vậy, việc nhận diện đúng tính chất rủi ro cao và khả năng lan truyền nhanh của hoạt động QTDND có ý nghĩa hết sức quan trọng. Nó cho thấy cần thiết phải tăng cường công tác giám sát, kiểm tra, xây dựng hệ thống cảnh báo sớm, đồng thời củng cố Quỹ bảo toàn để đảm bảo xử lý hiệu quả các tình huống phát sinh. Song song, phải nâng cao năng lực tài chính, quản trị điều hành và chất lượng nguồn nhân lực của QTDND, nhằm giảm thiểu rủi ro và ngăn chặn hiệu ứng

dây chuyền lan rộng.

Tóm lại, hoạt động của QTDND, với đặc thù vốn nhỏ, phạm vi hẹp và phụ thuộc nhiều vào yếu tố niềm tin, luôn tiềm ẩn nguy cơ rủi ro cao. Khi rủi ro xảy ra, tác động dây chuyền sẽ diễn ra nhanh chóng, gây ảnh hưởng không chỉ đến từng QTDND riêng lẻ mà còn đến cả hệ thống và đời sống kinh tế - xã hội nông thôn. Do đó, củng cố, phòng ngừa và kiểm soát rủi ro trong hệ thống QTDND là yêu cầu cấp thiết để bảo đảm sự phát triển an toàn, bền vững.

1.3. Hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân có tính liên kết chặt chẽ, lấy Quỹ tín dụng nhân dân nền tảng

Hệ thống QTDND ở Việt Nam được tổ chức theo mô hình đa tầng, trong đó QTDND đóng vai trò nền tảng. QTDND là đơn vị trực tiếp huy động vốn và cung ứng vốn cho thành viên, hoạt động trong phạm vi nhất định. NHHTX và Quỹ bảo toàn thực hiện chức năng hỗ trợ, điều hòa vốn, đồng thời Ngân hàng Nhà nước đóng vai trò là cấp quản lý của toàn bộ hệ thống. Cấu trúc này tạo thành một chỉnh thể thống nhất, có tính liên kết chặt chẽ cả về tổ chức và quản lý.

Mối liên kết trong hệ thống thể hiện trên nhiều khía cạnh. Thứ nhất, QTDND cơ sở là hạt nhân của hệ thống, vừa là nơi phát sinh nhu cầu vốn vừa là nguồn cung vốn chủ yếu. Thứ hai, NHHTX đóng vai trò đầu mối điều hòa, hỗ trợ thanh khoản và cung ứng dịch vụ ngân hàng hiện đại cho các QTDND thành viên, qua đó nâng cao khả năng cạnh tranh và tính ổn định của toàn hệ thống. Thứ ba, Quỹ bảo toàn được vận hành để hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn, qua đó hạn chế nguy cơ đổ vỡ dây chuyền và củng cố niềm tin cho thành viên, người gửi tiền.

Tính liên kết chặt chẽ của hệ thống còn được củng cố bởi khuôn khổ pháp lý và cơ chế giám sát của NHNN, bảo đảm sự vận hành đồng bộ và an toàn. Chính nhờ đặc điểm này, hệ thống QTDND không chỉ phát huy hiệu quả trong việc cung ứng vốn cho khu vực nông nghiệp, nông thôn, mà còn tạo ra một mạng lưới hỗ trợ lẫn nhau, giảm thiểu rủi ro đơn lẻ và thúc đẩy sự phát triển bền vững. Tuy nhiên, để duy trì tính liên kết hiệu quả, cần tiếp tục tăng cường năng lực tài chính và quản trị của NHHTX, đồng thời hoàn thiện cơ chế hoạt động của Quỹ bảo toàn, nhằm củng cố vững chắc nền tảng QTDND và đảm bảo sự ổn định lâu dài của hệ thống.

2. Bài học kinh nghiệm từ một số Quỹ ổn định hệ thống Liên hiệp tín dụng trên thế giới

2.1. Quỹ ổn định tại Hoa Kỳ

Tại Hoa Kỳ, hệ thống các hiệp hội tín dụng được quản lý bởi Cơ quan Quản lý Liên minh Tín dụng Quốc gia (NCUA) - một cơ quan liên bang độc lập, có nhiệm vụ giám sát khoảng 5.000 hiệp hội tín dụng liên bang và 3.800 hiệp hội tín dụng tiểu bang tham gia bảo hiểm.

NCUA trực tiếp điều hành Quỹ bảo hiểm chia sẻ Hiệp hội tín dụng Quốc gia (NCUSIF), với chức năng chính là bảo hiểm tiền gửi cho thành viên, bảo đảm an toàn hệ thống khi các hiệp hội tín dụng gặp khó khăn, đồng thời triển khai các biện pháp hỗ trợ như cho vay, sáp nhập, tái cơ cấu hoặc thanh lý. Nguồn vốn của Quỹ NCUSIF được hình thành chủ yếu từ khoản đóng góp bắt buộc bằng 1% tổng tiền gửi được bảo hiểm của các hiệp hội tín dụng, kết hợp với phí bảo hiểm bổ sung khi có rủi ro hệ thống, thu nhập từ đầu tư chứng khoán chính phủ và sự hỗ trợ tạm thời từ Chính phủ trong giai đoạn khủng hoảng.

Việc sử dụng quỹ tuân theo các tiêu chí nghiêm ngặt, hỗ trợ chỉ áp dụng cho những tổ chức có nguy cơ mất khả năng thanh toán, trong thời gian từ 6 đến 24 tháng và phải đáp ứng điều kiện về quản trị, tài chính, kế hoạch phục hồi cũng như giám sát chặt chẽ. Cơ chế quản trị của NCUSIF do Hội đồng Quản trị NCUA phụ trách, dưới sự tham mưu của Ủy ban Đầu tư gồm các chuyên gia tài chính và kinh tế, họp định kỳ hàng quý để đưa ra chiến lược và báo cáo công khai, góp phần bảo đảm tính minh bạch và hiệu quả.

2.2. Quỹ an toàn Desjardins tại Canada (tỉnh Quebec)

Tại Canada, mô hình quỹ ổn định tiêu biểu là Quỹ an toàn Desjardins, được thành lập từ năm 1980 bởi Tập đoàn Desjardins dựa trên nguồn dự trữ tài chính tích lũy, sau đó được luật hóa trong Luật hợp tác xã dịch vụ tài chính Quebec năm 2000. Quỹ này ra đời nhằm hỗ trợ xử lý thua lỗ, hình thành cơ chế bảo đảm, tham gia tài trợ và giảm bớt gánh nặng cho cơ quan giám sát.

Hệ thống QTDND tại Quebec được tổ chức theo hai cấp: cơ sở và liên đoàn, trong đó Quỹ an toàn trực thuộc liên đoàn và chịu sự giám sát của Ban giám đốc gồm 7 thành viên, nhiệm kỳ 3 năm, với yêu cầu các thành viên ban này không được hưởng lợi trực tiếp từ hoạt động của QTDND để bảo đảm tính minh bạch.

Bên cạnh đó, hoạt động đầu tư nguồn vốn nhân rồi của quỹ được thực hiện theo quy định pháp luật và chính sách đầu tư của liên đoàn, trên nguyên tắc an toàn vốn, phù hợp kỳ hạn và cân đối nợ phải trả. Mô hình Quỹ Desjardins cho thấy tính chủ động cao của khu vực hợp tác tín dụng trong việc tự xây dựng cơ chế phòng ngừa rủi ro, đồng thời góp phần củng cố sự ổn định cho toàn hệ thống tài chính hợp tác xã tại Quebec.

Như vậy, kinh nghiệm từ Hoa Kỳ và Canada cho thấy, Quỹ bảo toàn/Quỹ ổn định là cơ chế không thể thiếu nhằm bảo đảm an toàn hệ thống tín dụng hợp tác. Đối với Việt Nam, có thể rút ra một số bài học quan trọng sau:

- Hoàn thiện khung pháp lý: Xây dựng hành lang pháp lý rõ ràng, minh bạch, xác định rõ cơ quan quản lý và cơ chế giám sát quỹ.
- Đảm bảo nguồn lực tài chính: Quy định cơ chế đóng góp bắt buộc của QTDND, kết hợp với nguồn từ NHHTX và đầu tư an toàn để duy trì tiềm lực.

- Cơ chế hỗ trợ linh hoạt: Trợ giúp gắn với điều kiện chặt chẽ (tái cơ cấu, sáp nhập, quản lý tạm thời...), không chỉ dừng ở cho vay bổ sung thanh khoản.

- Tăng cường phòng ngừa rủi ro: Thiết lập hệ thống cảnh báo sớm, can thiệp kịp thời trước khi QTDND rơi vào khủng hoảng.

- Quản trị minh bạch, chuyên nghiệp: Ban điều hành độc lập, không hưởng lợi từ QTDND, công khai báo cáo tài chính định kỳ để củng cố niềm tin thành viên.

Có thể thấy, Quỹ bảo toàn tại Việt Nam muốn phát huy vai trò hiệu quả thì cần vừa kế thừa kinh nghiệm quốc tế, vừa điều chỉnh phù hợp với điều kiện thực tiễn trong nước, hướng đến mục tiêu ổn định lâu dài, an toàn hệ thống và phát triển bền vững.

3. Sự ra đời của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân

3.1. Cơ sở thực tiễn

Xuất phát từ đặc điểm hoạt động của QTDND và các tổ chức tín dụng khác là kinh doanh tiền tệ, tín dụng luôn tiềm ẩn rủi ro, cộng với tác động của khủng hoảng tài chính, biến động kinh tế trong nước và thế giới, hoạt động của QTDND chịu nhiều ảnh hưởng bất lợi.

QTDND còn mang tính đặc thù: hoạt động chủ yếu vì mục tiêu tương hỗ; quy mô nhỏ, tiềm lực tài chính hạn chế; khó khăn trong huy động vốn (vì tập trung ở khu vực nông thôn, dân cư thu nhập thấp, chưa có thói quen giao dịch ngân hàng). Hoạt động cho vay chủ yếu phục vụ nhu cầu vốn nông nghiệp nông thôn - lĩnh vực nhiều rủi ro. Trình độ cán bộ QTDND còn bất cập, kỷ luật chưa nghiêm; cơ sở vật chất còn nhiều hạn chế, kho quỹ chưa đảm bảo, giao thông liên lạc khó khăn, dẫn đến rủi ro trong chi trả, thanh toán.

Nếu không có nguồn hỗ trợ kịp thời, nhiều QTDND có thể rơi vào tình trạng giải thể hoặc phá sản. Do đó, nhu cầu tự bảo đảm an toàn của từng QTDND và cả hệ thống trở nên cấp thiết. Bên cạnh đó, kinh nghiệm quốc tế cũng khẳng định cần thiết phải hình thành Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống.

Ở Việt Nam, Quỹ an toàn hệ thống QTDND được thí điểm tại tỉnh Thái Bình (nay là tỉnh Hưng Yên) năm 2004 theo Công văn số 1069/NHNN-TDHT ngày 21/9/2004. Sau hai năm, kết quả khả quan đã dẫn tới mở rộng thí điểm tại tỉnh An Giang và tỉnh Hưng Yên, với mục tiêu hỗ trợ QTDND gặp khó khăn tài chính, chi trả, nguy cơ mất an toàn hoặc phá sản. Trong giai đoạn thí điểm, Quỹ đã cho vay hỗ trợ 11 QTDND khó khăn, giúp họ khắc phục và phục hồi hoạt động.

Từ kết quả thực tiễn và kinh nghiệm quốc tế, ngày 21/4/2014, Thống đốc NHNN ban hành Thông tư số 03/2014/TT-NHNN, chính thức triển khai Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (Quỹ bảo toàn) trên toàn quốc. (Nay là Thông tư 27/2024/TT-NHNN). Theo đó, Quỹ bảo toàn là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng hợp tác

xã (Ngân hàng Hợp tác xã và QTDND), do NHHTX lập trên cơ sở phí trích nộp của các thành viên, đặt tại NHHTX và do NHHTX quản lý, sử dụng theo quy định pháp luật.

3.2 Cơ sở pháp lý cho hoạt động của Quỹ bảo toàn hỗ trợ Quỹ tín dụng nhân dân

Quỹ bảo toàn được thành lập trên cơ sở yêu cầu khách quan của thực tiễn hoạt động QTDND cũng như định hướng, chính sách của Nhà nước đối với phát triển hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã. Về phương diện pháp lý, sự ra đời của Quỹ bảo toàn trước hết dựa trên các quy định trong Luật các tổ chức tín dụng và các văn bản dưới luật (các thông tư của NHNN), trong đó khẳng định QTDND là loại hình tổ chức tín dụng là hợp tác xã đặc thù, hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, đồng thời chịu sự quản lý, giám sát chặt chẽ của NHNN nhằm bảo đảm an toàn hệ thống.

Bản chất hoạt động của QTDND với quy mô nhỏ, địa bàn hẹp, chủ yếu tập trung ở khu vực nông nghiệp, nông thôn khiến cho khả năng tự phòng ngừa và xử lý rủi ro còn hạn chế. Trong điều kiện đó, cơ chế pháp lý về bảo đảm an toàn hệ thống phải được thiết lập, nhằm hỗ trợ kịp thời cho những QTDND gặp khó khăn về tài chính, duy trì niềm tin của người gửi tiền, đồng thời tránh nguy cơ rủi ro lây lan, tác động dây chuyền trong toàn bộ hệ thống. Đây là một trong những nguyên tắc cơ bản mà pháp luật ngân hàng của Việt Nam đặt ra khi xây dựng mô hình hoạt động QTDND.

Trên nền tảng pháp lý này, Quỹ bảo toàn được xác định là một công cụ hỗ trợ mang tính nội bộ của hệ thống QTDND. Cơ chế quản lý, điều hành Quỹ được đặt dưới sự giám sát của NHNN, bảo đảm tính minh bạch và tuân thủ các nguyên tắc an toàn tài chính. Đồng thời, các quy định pháp luật cũng xác định rõ nguồn hình thành Quỹ chủ yếu từ sự đóng góp của các QTDND, thể hiện tinh thần liên kết, hỗ trợ lẫn nhau trong toàn hệ thống.

Ngoài ra, cơ sở pháp lý cho Quỹ bảo toàn còn gắn với chủ trương lớn của Nhà nước về phát triển hệ thống tài chính vi mô và tài chính hợp tác. Việc xây dựng Quỹ bảo toàn phù hợp với định hướng “tăng cường an toàn, lành mạnh của các tổ chức tín dụng” trong các chiến lược phát triển ngành ngân hàng, đồng thời bảo vệ quyền lợi chính đáng của thành viên và người gửi tiền ở khu vực nông thôn. Bằng cách đó, pháp luật không chỉ tạo hành lang pháp lý cho sự vận hành của Quỹ bảo toàn mà còn khẳng định vai trò của Quỹ như một thiết chế bổ trợ quan trọng, góp phần nâng cao tính bền vững của hệ thống QTDND.

Tóm lại, cơ sở pháp lý cho sự ra đời của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND được hình thành từ ba trụ cột chính: (i) khung pháp lý về tổ chức và hoạt động của QTDND, (ii) các quy định pháp luật về bảo đảm an toàn trong hoạt động ngân hàng, và (iii) định hướng, chính sách phát triển hệ thống tài chính hợp tác của Nhà nước. Đây là

nền tảng quan trọng để Quỹ bảo toàn đi vào hoạt động, trở thành công cụ bảo vệ sự ổn định của hệ thống QTDND và bảo đảm quyền lợi của cộng đồng thành viên.

4. Nguyên tắc quản lý và sử dụng của Quỹ bảo toàn

Quỹ bảo toàn được quản lý trên nguyên tắc cho vay có hoàn trả, không vì mục tiêu lợi nhuận, hoạt động tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Các chi phí phát sinh trong quá trình sử dụng được bù đắp từ nguồn lãi thu được qua hoạt động cho vay và đầu tư. Đồng thời, nguồn vốn nhàn rỗi được sử dụng trên cơ sở bảo đảm an toàn và sẵn sàng đáp ứng nhu cầu hỗ trợ các QTDND khi cần thiết.

Về cơ chế sử dụng, Quỹ bảo toàn cho vay hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn về tài chính, chi trả để khôi phục hoạt động bình thường; hỗ trợ những QTDND được can thiệp sớm khi có mức lỗ lũy kế vượt quá 50% vốn điều lệ và quỹ dự trữ với lãi suất ưu đãi; và cho vay đặc biệt đối với QTDND được kiểm soát đặc biệt với lãi suất đến 0%/năm để thực hiện phương án phục hồi.

5. Vai trò của Quỹ bảo toàn

Với cơ chế quản lý và sử dụng như vậy, Quỹ bảo toàn giữ vai trò quan trọng trong việc duy trì ổn định, bảo đảm an toàn và phát triển bền vững của hệ thống QTDND cũng như toàn bộ hệ thống tổ chức tín dụng. Đồng thời, Quỹ góp phần tăng cường tính liên kết nội bộ, tạo điều kiện để các QTDND chia sẻ kinh nghiệm, nâng cao hiệu quả hoạt động và uy tín. Quan trọng hơn cả, Quỹ bảo toàn tạo cơ sở pháp lý để NHNN giám sát chặt chẽ, kịp thời xử lý những nguy cơ mất an toàn, qua đó góp phần giữ vững sự ổn định của hệ thống tổ chức tín dụng và nền kinh tế.

Từ những đặc điểm hoạt động và rủi ro tiềm ẩn của hệ thống QTDND, cùng với yêu cầu cấp thiết phải duy trì sự ổn định và phát triển bền vững, việc hình thành Quỹ bảo toàn là bước đi tất yếu. Quỹ bảo toàn không chỉ là công cụ hỗ trợ tài chính kịp thời cho các QTDND gặp khó khăn, mà còn là cơ chế gắn kết hệ thống, tạo hành lang pháp lý cho công tác giám sát, phòng ngừa rủi ro và xử lý sớm nguy cơ đổ vỡ. Có thể khẳng định, sự ra đời của Quỹ bảo toàn đã góp phần quan trọng trong việc bảo đảm an toàn hoạt động của QTDND, nâng cao uy tín của hệ thống tổ chức tín dụng hợp tác và củng cố niềm tin của thành viên, khách hàng đối với hệ thống QTDND.

VAI TRÒ CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

TS. Nguyễn Phương Thảo

TS Đỗ Thị Minh Phượng

Khoa Luật - Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Hệ thống quỹ tín dụng nhân dân từ lâu đã đóng vai trò quan trọng trong việc tài trợ vốn cho các hoạt động sản xuất, kinh doanh, tiêu dùng đặc biệt là tại khu vực nông thôn. Tuy nhiên xuất phát từ tính chất đặc thù của mình, hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) luôn cần có một quỹ tài chính để thực hiện việc cấp tín dụng nhằm đảm bảo an toàn, ổn định và hỗ trợ ngăn ngừa đổ vỡ hệ thống. Mô hình này Việt Nam được biết đến với tên gọi Quỹ bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Bài viết tập trung phân tích khái niệm và vai trò của Quỹ bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và gợi mở một số biện pháp nhằm tăng cường vai trò và hiệu quả hoạt động của Quỹ bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam.

Từ khóa: Hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân, Quỹ bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, an toàn tài chính, Quỹ bình ổn (Stabilization Fund)

1. Khái quát chung về mô hình quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

Với vai trò là hệ thống được thiết lập nhằm giải quyết nhu cầu tín dụng của các đối tượng là cá nhân, hộ gia đình có thu nhập thấp, người lao động sản xuất nhỏ, đặc biệt là tại các địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn, vùng sâu, vùng xa, hệ thống QTDND hiện nay không chỉ tồn tại ở các nước theo chế độ XHCN như Việt Nam, Trung Quốc, những quốc gia mà kinh tế tập thể vẫn giữ một vị trí đặc biệt, ở các nước tư bản phát triển như Mỹ, Canada, Hà Lan, Đức hệ thống này cũng có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên xuất phát từ những đặc trưng của hệ thống QTDND là có năng lực tài chính, năng lực quản trị điều hành yếu, phạm vi hoạt động hạn chế hơn so với các loại hình TCTD khác (hạn chế về địa bàn, đối tượng khách hàng, các hoạt động kinh doanh được cung cấp); đồng thời có tính chất liên kết chặt chẽ nên dễ tạo ra nguy cơ đổ vỡ hệ thống khi có một hoặc một số các QTDND yếu kém, sụp đổ, do đó, vấn đề đảm bảo an toàn và ổn định trong hoạt động của hệ thống QTDND luôn được coi là ưu tiên hàng đầu.

Một trong những phương thức quan trọng mà các quốc gia thường áp dụng để đảm bảo an toàn, ổn định và hỗ trợ ngăn ngừa đổ vỡ hệ thống QTDND đó là thiết lập các quỹ tài chính, các chương trình bình ổn nhằm thực hiện các hoạt động cho vay hỗ trợ đối với các QTDND gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả để khắc phục và trở lại hoạt động bình thường. Trên phạm vi quốc tế, có nhiều mô hình quỹ và chương trình bình ổn khác nhau, phụ thuộc vào các quy định pháp luật và cơ cấu nền tài chính của các quốc gia.

Một số mô hình được vận hành bởi Cơ quan quản lý của chính phủ (Hoa Kỳ, Canada (Newfoundland và Labrador)) và các tổ chức tư nhân tự thành lập như các liên đoàn và hiệp hội tín dụng (Ireland, Ba Lan, Uzbekistan, và Gia-mai-ca)¹. Các mô hình quỹ bảo đảm an toàn hay quỹ bình ổn cũng rất đa dạng, nó có thể tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau như: các quỹ tồn tại dưới dạng bảo hiểm tiền gửi (Như Quỹ tại Hoa Kỳ) hay tồn tại như các quỹ do các quỹ tín dụng nhân dân thành lập dưới sự vận hành và quản lý của Cơ quan nhà nước (Như quỹ bình ổn – Stabilization Fund tại Philipines, quỹ An toàn – Security Fund tại Canada). Trong quy định pháp luật về hợp tác xã tín dụng của nhiều quốc gia cũng đề cập đến các mô hình quỹ tài chính hỗ trợ cho hệ thống QTDND. Đơn cử như trong Đạo Luật Hợp tác xã dịch vụ tài chính của Philipine xác định rõ: Quỹ bình ổn (Stabilization Fund) là một pháp nhân do Liên đoàn hợp tác xã tín dụng quốc gia thành lập. Quỹ bình ổn có vai trò: (1) Hỗ trợ thanh toán các khoản lỗ do hợp tác xã hoặc liên đoàn là thành viên của quỹ gánh chịu; (2) Thành lập và quản lý quỹ bình ổn, quỹ tài sản thanh khoản hoặc hỗ trợ tài chính cho các hoạt động của mạng lưới². Quy định của pháp luật Hoa Kỳ xác định: Quỹ Bảo hiểm chia sẻ Liên minh Tín dụng Quốc gia (The National Credit Union Share Insurance Fund) là một quỹ luân chuyển mà tiền trong quỹ sẽ được sử dụng để thực hiện các khoản thanh toán bảo hiểm trong trường hợp credit union – hợp tác xã tín dụng bị phá sản hoặc mất khả năng thanh toán, hoặc để cung cấp hỗ trợ và thực hiện chi tiêu liên quan đến việc thanh lý hoặc đe dọa thanh lý các credit union – hợp tác xã tín dụng được bảo hiểm³. Tại Hồng Kong có 2 mô hình quỹ được thiết lập, The stabilization fund - Quỹ ổn định được sử dụng để cung cấp các khoản vay không lãi suất cho hợp tác xã tín dụng thành viên với mục đích tránh thanh lý hoặc để hỗ trợ trong các vấn đề liên quan đến việc thanh lý hợp tác xã tín dụng⁴ và The reserve fund - Quỹ dự trữ được sử dụng làm dự phòng cho các khoản lỗ phát sinh từ các khoản vay do hợp tác xã tín dụng thực hiện, vẫn còn tồn đọng sau thời hạn hoàn trả đầy đủ và các khoản lỗ khác, ngoại trừ chi phí vượt quá thu nhập, phát sinh từ hợp tác xã tín dụng, và không được sử dụng cho mục đích nào khác trừ khi hợp tác xã tín dụng bị thanh lý hoặc có sự chấp thuận trước bằng văn bản của Cơ quan đăng ký⁵.

Ở Việt Nam, vấn đề thiết lập các cơ chế đảm bảo an toàn và ổn định cho hệ thống QTDND bắt đầu được đặt ra trong những năm đầu thập niên 2000, khi các QTDND

¹ Paul A Jones, 2010, Stabilising British Credit Unions, Research Unit for Financial Inclusion Liverpool John Moores University, March 2010.

² Art 197, 199, FINANCIAL SERVICE COOPERATIVE ACT. Senate Bill No. 1300, 13th Congress of the Republic. <https://issuances-library.senate.gov.ph/subject/financial-service-cooperative-act>.

³ §1783. National Credit Union Share Insurance Fund, CHAPTER 14—FEDERAL CREDIT UNIONS. <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title12&edition=prelim>.

⁴ 72, Credit Unions Ordinance. (Amended E.R. 7 of 2020)
[Cap. 119 Credit Unions Ordinance](#).

⁵ 45, Credit Unions Ordinance. (Amended E.R. 7 of 2020)
[Cap. 119 Credit Unions Ordinance](#).

ngày càng xuất hiện nhiều trong nền kinh tế. Tuy nhiên hệ thống QTDND ở thời điểm này lại bộc lộ nhiều yếu kém, khuyết điểm: “*Việc nhận thức chưa đầy đủ về mục tiêu tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên trong cộng đồng đã dẫn đến một số quỹ tín dụng nhân dân hoạt động chạy theo kinh doanh đơn thuần; mở rộng phạm vi hoạt động ngoài địa bàn quy định, vượt quá khả năng quản lý và kiểm soát, một số quỹ có nguy cơ mất an toàn; mô hình tổ chức quỹ tín dụng nhân dân chưa hoàn thiện, chưa có sự liên kết chặt chẽ trong hệ thống để hỗ trợ nhau ổn định và phát triển bền vững; trình độ cán bộ quản lý, điều hành còn nhiều yếu kém, một số cán bộ lợi dụng tham ô, trục lợi, làm thất thoát tài sản của quỹ. Mặt khác, việc kiểm tra, kiểm soát trong nội bộ và của các cơ quan chức năng chưa được coi trọng, chưa thường xuyên, liên tục nên chưa phát hiện và xử lý kịp thời những sai phạm trong việc chấp hành các quy định của pháp luật*”¹. Trước thực trạng đó, Quỹ an toàn hệ thống QTDND được thành lập thí điểm đầu tiên tại Thái Bình vào năm 2004 theo Công văn số 1069/NHNN-TDHT ngày 21/9/2004 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Sau hai năm thí điểm thực hiện Quỹ an toàn hệ thống QTDND, Thái Bình đã tiến hành sơ kết đánh giá kết quả đã đạt được trong quá trình triển khai và NHNN Việt Nam đã cho phép mở rộng thí điểm việc thành lập Quỹ an toàn tại hai tỉnh An Giang và Hưng Yên. Với mục tiêu chủ yếu là hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả, có nguy cơ mất an toàn cao và đứng trước bờ vực phá sản ... vượt qua khó khăn, yếu kém, vươn lên, trở lại hoạt động bình thường. Trong thời gian triển khai thí điểm, Quỹ an toàn hệ thống Quỹ TDND đã hỗ trợ cho vay vốn đến 11 QTDND đã bị lâm vào tình trạng mất an toàn trong hoạt động². Từ việc thí điểm triển khai mô hình quỹ an toàn hệ thống QTDND cho một số QTDND nhằm đánh giá hiệu quả và tính khả thi trên quy mô nhỏ, cùng với việc học tập kinh nghiệm xây dựng quỹ bình ôn cho hệ thống hợp tác xã tín dụng ở một số quốc gia, đến năm 2014, quỹ đảm bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân chính thức được quy định trong một văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam, cụ thể là Thông tư 03/2014/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về Quỹ đảm bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi tắt là Thông tư 03/2014/TT-NHNN). Theo đó, Quỹ đảm bảo an toàn hệ thống QTDND gọi tắt là Quỹ bảo toàn được hiểu là: “*Quỹ bảo toàn là một quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (bao gồm ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) do ngân hàng hợp tác xã lập trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã và do ngân hàng hợp tác xã quản lý, sử dụng theo quy định tại Thông tư này*

¹ Trích Chỉ thị số 57-CT/TW ngày 10/10/2000 của Bộ Chính trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân ban hành ngày 10/10/2000.

² Lê Hà Diễm Chi, 2020, Quỹ bảo toàn hỗ trợ Quỹ tín dụng nhân dân: Thực trạng và giải pháp, Đề tài khoa học và công nghệ cấp bộ năm 2020, trang 25

và quy định của pháp luật”¹ Đến năm 2024, NHNN Việt Nam ban hành Thông tư 27/2024/TT-NHNN quy định về việc 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 (sau đây gọi tắt là Thông tư 27/2024/TT-NHNN) để thay thế cho Thông tư 03/2014/TT-NHNN, trong khái niệm về Quỹ bảo toàn được điều chỉnh một chút so với nội dung được quy định trong thông tư cũ, cụ thể là: “*Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi tắt là Quỹ bảo toàn) là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng theo quy định tại Thông tư này*”². So với quy định trong Thông tư 03/2014/TT-NHNN, định nghĩa Quỹ bảo toàn về cơ bản vẫn giữ nguyên các nội dung, tuy nhiên Thông tư 27/2024/TT-NHNN có bổ sung thêm nội dung xác định Quỹ bảo toàn thuộc sở hữu chung của các thành viên và việc quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn sẽ phải thực hiện theo các quy định tại Thông tư 27/2024/TT-NHNN.

Như vậy qua phân tích mô hình cũng như các quy định về quỹ bình ổn hệ thống hợp tác xã tín dụng trên thế giới và quỹ bảo toàn hệ thống QTDND có thể hiểu về bản chất: *Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (gọi tắt là quỹ bảo toàn) là một quỹ tài chính do các thành viên của hệ thống QTDND đóng góp thành lập, thuộc sở hữu của hệ thống QTDND và được sử dụng với mục tiêu bảo đảm an toàn cho hệ thống QTDND.*

2. Vai trò của Quỹ bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân đối với sự ổn định và an toàn của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

Sự ra đời của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND – gọi tắt là Quỹ bảo toàn là nhằm đảm bảo sự bền vững và ổn định của hệ thống QTDND, đặc biệt là trong bối cảnh nền kinh tế có nhiều biến động bất thường, mô hình hoạt động của các QTDND có thể đối mặt với nhiều rủi ro, thách thức. Một số những vai trò cơ bản của Quỹ bảo toàn có thể kể đến như sau:

Một là, Quỹ bảo toàn đóng vai trò theo dõi và giám sát hoạt động của hệ thống các quỹ tín dụng nhân dân. Mặc dù được thiết lập với tư cách một quỹ tài chính để hỗ trợ các QTDND khi gặp khó khăn khôi phục lại hoạt động, tuy nhiên ở nhiều mô hình Quỹ bảo toàn hay Quỹ bình ổn lại đề cao nội dung theo dõi và giám sát hoạt động của hệ thống QTDND và xác định việc hỗ trợ tài chính “giải pháp cuối cùng”³. Triết lý này

¹ Khoản 2 Điều 1 Thông tư 03/2014/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về Quỹ đảm bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

² Khoản 4 Điều 4 Thông tư 27/2024/TT-NHNN quy định về việc 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

³ Stabilization Fund - NATCCO Network, truy cập vào 18 tháng 9 năm 2025, <https://www.natcco.coop/service-article/stabilization-fund>.

nhằm ngăn chặn rủi ro đạo đức, khuyến khích các QTDND nỗ lực tự giải quyết vấn đề của mình thông qua cải tổ quản trị và vận hành, thay vì trông chờ vào sự “giải cứu” từ quỹ. Quỹ chỉ được sử dụng khi một QTDND đối mặt với nguy cơ mất khả năng thanh toán thực sự, và sau khi các biện pháp giám sát và hỗ trợ kỹ thuật đã được áp dụng¹. Triết lý này được nhìn thấy trong mô hình Quỹ Bình ổn (Stabilization Fund System - SFS) tại Philippines khi quỹ này xác định rõ ba trụ cột trong hoạt động của mình: i) Giám sát và Theo dõi tại chỗ (Supervision & Monitoring); ii) Giám sát từ xa và Theo dõi thực hiện (Off-Site Monitoring and Follow-Through); iii) Hỗ trợ tài chính như một giải pháp cuối cùng (Financial Assistance as Last Resort)²; hay mô hình Stabilization Central Credit Union của Canada đều hướng tới mục tiêu giám sát, can thiệp sớm ngay khi QTDND có dấu hiệu yếu kém³.

Hai là, Quỹ bảo toàn đóng vai trò hỗ trợ toàn diện cho các QTDND gặp khó khăn giúp các tổ chức này khôi phục lại trạng thái hoạt động bình thường. Xuất phát từ những hạn chế đặc thù của hệ thống QTDND nên việc một hoặc một số QTDND trong hệ thống gặp phải những khó khăn tài chính, khó khăn thanh khoản là không thể tránh khỏi. Lúc này sự hỗ trợ từ phía Quỹ bảo toàn là vô cùng cần thiết. Sự hỗ trợ này trước hết là những hỗ trợ về tài chính (thông qua việc cho các QTDND vay vốn để khôi phục hoạt động kinh doanh), tuy nhiên xa hơn trong nhiều mô hình Quỹ bảo toàn (quỹ ổn định) trên thế giới, sự hỗ trợ còn không chỉ dừng lại về mặt tài chính mà còn cả về mặt chuyên môn, nghiệp vụ nhằm giúp QTDND tái lập hoạt động như bình thường⁴.

Ba là, Quỹ bảo toàn giúp ngăn ngừa sự phá sản của các QTDND từ đó giảm thiểu nguy cơ đổ vỡ hệ thống các QTDND. Không chỉ dừng lại ở việc hỗ trợ tài chính và chuyên môn cho các QTDND đang gặp khó khăn, mà Quỹ bảo toàn còn đóng vai trò thiết yếu trong việc ngăn ngừa sự phá sản của các QTDND thông qua việc cung cấp khoản vay khi các tổ chức này ở vào tình trạng khủng hoảng nghiêm trọng (bị đặt vào diện kiểm soát đặc biệt). Khoản vay này sẽ đóng vai trò đặc lực trong việc hỗ trợ các QTDND tái cấu trúc và phục hồi hoạt động. Ở nhiều quốc gia các quỹ bảo toàn (quỹ bình ổn) còn hỗ trợ quá trình sáp nhập, hợp nhất hoặc chuyển giao các QTDND⁵.

Bốn là, Quỹ bảo toàn giúp bảo vệ và tăng cường niềm tin của khách hàng vào hệ thống QTDND. Sự xuất hiện của quỹ bảo toàn giúp tăng cường niềm tin của người

¹ 100 Co-ops Now Under NATCCO Stabilization Fund Protection, truy cập vào 19 tháng 9 năm 2025, <https://www.natcco.coop/article/100-co-ops-now-under-natcco-stabilization-fund-protection>.

² Stabilization Fund - NATCCO Network, truy cập vào 18 tháng 9 năm 2025, <https://www.natcco.coop/service-article/stabilization-fund>

³ Stabilization Central Credit Union of British Columbia 2 - Gov.bc.ca, truy cập vào 18 tháng 9 năm 2025, <https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/employment-business-and-economic-development/fia-cuia-consultation/stabilization-central-credit-union-2.pdf>

⁴ Paul A Jones, 2010, Stabilising British Credit Unions, Research Unit for Financial Inclusion Liverpool John Moores University, March 2010, page 5

⁵ Paul A Jones, 2010, Stabilising British Credit Unions, Research Unit for Financial Inclusion Liverpool John Moores University, March 2010, page 6

tiêu dùng vào hệ thống QTDND và cho thấy rằng hệ thống QTDND đã có sự chuẩn bị tốt cho những biến động không mong muốn. Ngoài ra, ở một số mô hình quỹ bảo toàn tồn tại dưới dạng bảo hiểm tiền gửi, các quỹ này còn đóng vai trò bảo vệ cho khoản tiền gửi của khách hàng tại hệ thống QTDND¹.

Năm là, Quỹ bảo toàn giúp phân phối chi phí trong việc khắc phục các rủi ro tài chính trong hệ thống QTDND. Quỹ bảo toàn được hình thành từ nguồn đóng góp của các thành viên trong hệ thống QTDND và được sử dụng khi các thành viên gặp khó khăn, khủng hoảng. Đây là một phương thức hiệu quả giúp phân phối chi phí của việc khắc phục các tổn thất tài chính của hệ thống QTDND trong một khoảng thời gian dài, thay vì đặt toàn bộ gánh nặng hỗ trợ tài chính cho QTDND khó khăn một cách đột ngột.

Sáu là, Quỹ bảo toàn giúp khuyến khích sự tuân thủ và quản lý rủi ro trong hệ thống QTDND. Ở nhiều quốc gia, để được nhận hỗ trợ của quỹ, các QTDND phải tuân thủ các quy định pháp luật, các quy định của hiệp hội. Nhiều trường hợp các QTDND có tuân thủ tốt các quy định sẽ được mức phí ưu đãi hơn so với các QTDND kém tuân thủ. Điều này vô hình chung sẽ thúc đẩy các QTDND phải áp dụng biện pháp quản lý rủi ro tốt hơn trong hoạt động kinh doanh².

3. Một vài đề xuất nhằm tăng cường vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam

Từ việc nghiên cứu các mô hình Quỹ bảo toàn hoặc Quỹ ổn định của các QTDND tại Việt Nam và trên thế giới có thể thấy rằng, vai trò của các Quỹ này là đặc biệt quan trọng với sự tồn tại và hoạt động của hệ thống QTDND (hoặc các hợp tác xã tín dụng). Quỹ bảo toàn như một “tấm lưới an toàn” giúp cho các QTDND yên tâm trong quá trình hoạt động kinh doanh vì đã có một chủ thể đứng ra hỗ trợ cả về tài chính và chuyên môn, kỹ thuật. Tuy nhiên khi đối sánh giữa mô hình Quỹ bảo toàn của Việt Nam với các mô hình quỹ tương tự trên thế giới vẫn đang cho thấy có những khoảng cách, hạn chế trong tổ chức và vận hành. Vì vậy nhóm tác giả đưa ra một số những đề xuất nhằm tăng cường vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam, cụ thể là:

Một là, cần bổ sung vai trò theo dõi và giám sát hoạt động của hệ thống QTDND đối với Quỹ bảo toàn. Từ kinh nghiệm của một số mô hình Quỹ bảo toàn (Quỹ ổn định) trên thế giới có thể thấy ngoài vai trò hỗ trợ về mặt tài chính khi các QTDND gặp khó khăn thì các Quỹ bảo toàn còn đóng vai trò quan trọng trong việc theo dõi, giám sát quá trình toàn bộ hoạt động của các QTDND nhằm hướng tới nhận diện sớm các dấu hiệu

¹ Xem thêm mô hình Quỹ Bảo hiểm chia sẻ Liên minh Tín dụng Quốc gia (The National Credit Union Share Insurance Fund) của Hoa Kỳ.

² Paul A Jones, 2010, Stabilising British Credit Unions, Research Unit for Financial Inclusion Liverpool John Moores University, March 2010, page 6

yếu kém và rủi ro tiềm tàng từ đó đưa ra các khuyến nghị và yêu cầu khắc phục đối với QTDND yếu kém.

Hai là, bổ sung nội dung hỗ trợ về kỹ thuật, đào tạo của các Quỹ bảo toàn đối với QTDND trước khi QTDND. Hiện nay chức năng cốt lõi của Quỹ Bảo toàn là cho vay hỗ trợ có hoàn trả¹. Mục tiêu của các khoản vay này là để hỗ trợ các QTDND khi gặp khó khăn về tài chính hoặc khó khăn chi trả, giúp họ có thể khắc phục và trở lại hoạt động bình thường. Về bản chất, Quỹ bảo toàn hoạt động tương tự như một “người cho vay cuối cùng” trong nội bộ hệ thống QTDND. Phạm vi hỗ trợ của Quỹ bảo toàn hiện nay chủ yếu mang tính chất phản ứng (reactive), tức là chỉ can thiệp khi QTDND đã lâm vào tình trạng khó khăn. Các hoạt động hỗ trợ mang tính chất phòng ngừa, chủ động như hỗ trợ nâng cấp công nghệ thông tin, đào tạo nâng cao năng lực quản trị chưa được quy định là chức năng của Quỹ². Sự giới hạn trong phạm vi hoạt động này làm giảm khả năng của Quỹ trong việc giải quyết các nguyên nhân gốc rễ của rủi ro và nâng cao sức khỏe tài chính bền vững cho toàn hệ thống QTDND.

Ba là cần mở rộng phạm vi hoạt động của Quỹ bảo toàn đối với các QTDND yếu kém. Hiện nay ở nhiều quốc gia, phạm vi hoạt động của các quỹ bình ổn (có vai trò tương tự như quỹ bảo toàn) được mở rộng hơn, đặc biệt các quỹ bình ổn thường tham gia vào quá trình tái cơ cấu các QTDND gặp vấn đề như là hỗ trợ quá trình sáp nhập, hợp nhất hoặc chuyển giao các QTDND³ hoặc tham gia vào quá trình thanh lý các QTDND bị phá sản như mô hình quỹ ổn định của Phillipine⁴. Việc mở rộng hoạt động của Quỹ bảo toàn - không chỉ dừng lại ở việc cấp khoản tín dụng mà còn trực tiếp tham gia vào quá trình tái cơ cấu cho QTDND gặp khó khăn - là vô cùng cần thiết, giúp hiện thực hóa được mục tiêu tồn tại của quỹ bảo toàn là đảm bảo an toàn, ổn định và phát triển bền vững của hệ thống QTDND.

Sự hình thành và hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND ở Việt Nam là một yêu cầu tất yếu nhằm đảm bảo an toàn và bền vững cho hệ thống QTDND – mô hình TCTD đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển kinh tế - xã hội, xóa đói giảm nghèo đặc biệt là ở khu vực nông thôn, vùng sâu vùng xa. Việc nghiên cứu, làm rõ khái niệm và vai trò của Quỹ bảo toàn là vô cùng cần thiết, không chỉ giúp cho các nhà nghiên cứu, nhà làm luật hiểu được bản chất của mô hình quỹ này đồng thời còn

¹ Về phạm vi hoạt động của quỹ bảo toàn, theo quy định tại Thông tư 27/2024/TT-NHNN Quỹ bảo toàn thực hiện các hoạt động bao gồm: Cho các QTDND vay vốn trong một số trường hợp (cho vay khi QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường; cho vay khi QTDND bị can thiệp sớm, bị kiểm soát đặc biệt); thực hiện hoạt động đầu tư nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi.

² Lê Hà Diễm Chi, Nguyễn Thị Minh Châu, 2021, Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, Tạp chí Công Thương - Các kết quả nghiên cứu khoa học và ứng dụng công nghệ, Số 17, tháng 7 năm 2021

³ Paul A Jones, 2010, Stabilising British Credit Unions, Research Unit for Financial Inclusion Liverpool John Moores University, March 2010, page 6

⁴ FINANCIAL SERVICE COOPERATIVE ACT. Senate Bill No. 1300, 13th Congress of the Republic. <https://issuances-library.senate.gov/ph/subject/financial-service-cooperative-act>.

giúp định hướng việc nghiên cứu các mô hình có tính chất tương tự trên thế giới, từ đó giúp hoàn thiện các quy định pháp luật và tăng cường hiệu quả hoạt động của Quỹ bảo toàn trên thực tế./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đỗ Mạnh Phương. (2020). Pháp luật về tổ chức tín dụng là hợp tác xã (Luận án tiến sĩ). Trường Đại học Luật Hà Nội.
2. Government of British Columbia. (n.d.). Stabilization Central Credit Union of British Columbia 2. Truy cập ngày 18/09/2025, từ <https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/employment-business-and-economic-development/fia-cuia-consultation/stabilization-central-credit-union-2.pdf>
3. Hong Kong e-Legislation. (n.d.). Credit Unions Ordinance (Cap. 119) (Amended E.R. 7 of 2020).
4. Paul A Jones. (2010). Stabilising British credit unions. Research Unit for Financial Inclusion, Liverpool John Moores University.
5. Lê Hà Diễm Chi. (2020). Quỹ bảo toàn hỗ trợ Quỹ tín dụng nhân dân: Thực trạng và giải pháp (Đề tài khoa học và công nghệ cấp bộ).
6. Lê Hà Diễm Chi, & Nguyễn Thị Minh Châu. (2021). Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Tạp chí Công Thương – Các Kết Quả Nghiên Cứu Khoa Học và Ứng Dụng Công Nghệ, số 17 (7/2021).
7. NATCCO Network. (n.d.). 100 Co-ops now under NATCCO Stabilization Fund protection. Truy cập ngày 19/09/2025, từ <https://www.natcco.coop/article/100-co-ops-now-under-natcco-stabilization-fund-protection>
8. NATCCO Network. (n.d.). Stabilization Fund. Truy cập ngày 18/09/2025, từ <https://www.natcco.coop/service-article/stabilization-fund>
9. Office of the Law Revision Counsel, U.S. House of Representatives. (n.d.). 12 U.S.C. § 1783: National Credit Union Share Insurance Fund (Chapter 14—Federal Credit Unions). Truy cập ngày 23/09/2025, từ <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title12&edition=prelim>
10. Senate of the Philippines. (n.d.). Financial Service Cooperative Act, Senate Bill No. 1300 (13th Congress). Truy cập từ <https://issuances-library.senate.gov.ph/subject/financial-service-cooperative-act>

VAI TRÒ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TRONG TÍN DỤNG VI MÔ Ở NÔNG THÔN VIỆT NAM HIỆN NAY

TS. Nguyễn Thị Mai Dung

Ths. Nguyễn Thị Huệ

Học viện Ngân hàng - Phân viện Bắc Ninh

Tóm tắt: Bài viết phân tích vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (Quỹ bảo đảm an toàn/QBĐAT) đối với sự bền vững của hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) và tín dụng vi mô tại khu vực nông thôn Việt Nam. Trên cơ sở pháp lý mới (Luật Các tổ chức tín dụng 2024; Thông tư của NHNN ban hành năm 2024 quy định về QBĐAT; Thông tư sửa đổi quy định tỷ lệ an toàn với QTDND), kết hợp với số liệu thực tiễn (số lượng QTDND, tổng tài sản, dư nợ, tỷ lệ nợ xấu đến năm 2024), bài viết làm rõ cơ chế hoạt động, hiệu quả, hạn chế và đề xuất hoàn thiện chính sách nhằm nâng cao hiệu quả QBĐAT trong thúc đẩy tài chính toàn diện nông thôn. Ngoài ra, có so sánh với một số cơ chế bảo đảm an toàn/quỹ bảo đảm tín dụng ở khu vực để rút bài học phù hợp.

Từ khóa: Quỹ bảo đảm an toàn; Quỹ tín dụng nhân dân; tín dụng vi mô; quản trị rủi ro; pháp luật ngân hàng; nông thôn Việt Nam.

1. Lời mở đầu: Trong những năm gần đây, tín dụng vi mô đã khẳng định vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế nông thôn Việt Nam: cung cấp vốn cho hộ nông dân, tiểu thương và doanh nghiệp siêu nhỏ, đóng góp vào mục tiêu giảm nghèo và tài chính toàn diện. Hệ thống QTDND là một kênh quan trọng của tín dụng vi mô, đặc trưng bởi quy mô nhỏ, tính cộng đồng và mối quan hệ gần gũi với thành viên. Tuy nhiên, đặc tính quy mô nhỏ, năng lực quản trị hạn chế và rủi ro tín dụng cao khiến hệ thống này dễ bị tổn thương trước sốc thanh khoản hoặc quản trị yếu kém. Do đó, việc thành lập và hoàn thiện cơ chế Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND góp phần tối thiểu hóa rủi ro hệ thống, bảo vệ người gửi tiền nhỏ lẻ và duy trì luồng vốn cho nền kinh tế nông thôn.

Mục tiêu của bài viết là: (i) phân tích cơ sở pháp lý, cơ chế hoạt động và vai trò của QBĐAT đối với tín dụng vi mô nông thôn; (ii) đánh giá thực trạng hiệu quả, hạn chế của QBĐAT trong giai đoạn 2023–2024; (iii) đề xuất giải pháp hoàn thiện khung pháp lý và cơ chế tài chính, quản trị để QBĐAT thực sự góp phần nâng cao tính bền vững hệ thống QTDND và thúc đẩy tín dụng vi mô. Bài viết sử dụng phương pháp pháp lý – kinh tế – thực tiễn: phân tích – tổng hợp văn bản pháp luật (Luật, Thông tư, Quy chế của NHNN), phân tích số liệu thống kê chính thức (NHNN, báo cáo ngành), nghiên cứu tài liệu học thuật, báo cáo quốc tế (ADB, World Bank) để so sánh và rút kinh nghiệm, kết hợp phân tích tình huống thực tiễn (case study) và đề xuất chính sách.

Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) ở Việt Nam là tổ chức tín dụng hình thành nhằm phục vụ tài chính cấp cơ sở, tập trung vào đối tượng là hộ gia đình, nông dân, tiểu thương — phục vụ tín dụng vi mô. Đặc điểm nổi bật gồm: quy mô nhỏ, nguồn vốn chủ yếu từ tiền gửi của thành viên và cộng đồng; sản phẩm đơn giản; mạng lưới địa phương mạnh; quản trị thường dựa trên cơ chế đại hội thành viên. Những đặc thù này giúp QTDND tiếp cận khách hàng kém tiếp cận dịch vụ ngân hàng lớn, nhưng cũng làm tăng rủi ro quản trị và thanh khoản.

QBĐAT là quỹ được thành lập nhằm mục tiêu bảo toàn an toàn hoạt động của hệ thống QTDND, can thiệp hỗ trợ tạm thời khi QTDND gặp khó khăn thanh khoản hoặc rủi ro có thể dẫn đến đổ vỡ lan tỏa. Chức năng chính thường gồm: (i) hỗ trợ tài chính có hoàn trả cho QTDND gặp khó khăn; (ii) góp phần nâng cao tính kỷ luật thị trường; (iii) bảo vệ người gửi tiền; (iv) thúc đẩy tiêu chuẩn quản trị và giám sát hệ thống.¹

2. Cơ sở pháp lý:

Luật Các tổ chức tín dụng 2024 (số 32/2024/QH15) có hiệu lực từ 01/07/2024 là khung pháp lý quan trọng cho toàn bộ hoạt động các tổ chức tín dụng, bao gồm QTDND trong nhiều nội dung: cơ chế kiểm soát đặc biệt, trách nhiệm quản trị, quản lý rủi ro, và các quy định về chế độ tài chính. Luật này thể hiện xu hướng hoàn thiện hệ thống giám sát, tăng cường trách nhiệm quản trị, và tạo cơ sở pháp lý để NHNN triển khai các công cụ can thiệp, bao gồm những cơ chế tương trợ hệ thống như QBĐAT². Luật số 32/2024/QH15 lần đầu tiên khẳng định rõ vị trí của cơ chế hỗ trợ nội bộ hệ thống, trong đó có Quỹ bảo đảm an toàn (QBĐAT). Điều này tạo cơ sở pháp lý cho NHNN không chỉ quản lý vi mô từng QTDND, mà còn giám sát vĩ mô cả hệ thống, từ đó có thể kích hoạt biện pháp “phòng ngừa rủi ro hệ thống” – một bước tiệm cận thông lệ Basel về giám sát hợp nhất. Quy định mới giúp QBĐAT trở thành công cụ “đệm an toàn” để tránh đổ vỡ dây chuyền, nhất là khi QTDND là mạng lưới mang tính cộng đồng. Tuy nhiên, luật chưa quy định rõ mức độ độc lập tài chính và cơ chế giải quyết tranh chấp khi quỹ từ chối hỗ trợ. Đây là “khoảng trống” cần hướng dẫn dưới luật, tránh để NHNN vừa là cơ quan quản lý, vừa là bên can thiệp hành chính quá sâu, làm giảm tính tự chủ của hệ thống.

Ngân hàng Nhà nước đã ban hành văn bản quy định về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (Thông tư/Quy chế 03/VBHN-NHNN ngày 18/01/2024), trong đó nêu rõ: mục đích, nguyên tắc sử dụng, đối tượng vay hỗ trợ, thủ tục, trình tự phê duyệt, các trường hợp sử dụng nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi của QBĐAT và chế độ báo cáo bắt buộc. Văn bản này đánh dấu bước pháp lý hóa hình thức quỹ bảo đảm nội bộ của mạng

¹https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bao-hiem/Van-ban-hop-nhat-03-VBHN-NHNN-2024-Thong-tu-Quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-597536.aspx?utm_source

²https://luatvietnam.vn/tai-chinh/luat-cac-to-chuc-tin-dung-2024-moi-nhat-so-32-2024-qh15-296639-d1.html?utm_source

lưới QTDND, với NHNN là cơ quan hướng dẫn, giám sát¹. Quy chế này xác định cụ thể mục đích sử dụng quỹ, đối tượng được hỗ trợ, quy trình xét duyệt. Nó tạo ra tính minh bạch trong vận hành quỹ, đồng thời buộc các QTDND báo cáo thường xuyên, làm cơ sở NHNN giám sát từ sớm. Đây là bước hợp thức hóa một “thực tiễn đã tồn tại từ 2013”, khi NHNN thí điểm QBĐAT để cứu trợ QTDND gặp rủi ro thanh khoản. Tuy nhiên, quy định hiện hành mới chỉ thiên về tính chất kỹ thuật (cho vay hỗ trợ, tạm ứng vốn nhân rồi) mà chưa có khung xử lý nợ xấu triệt để, khiến cho QBĐAT Việt Nam vẫn còn thiên về “cứu thanh khoản ngắn hạn” hơn là “ổn định dài hạn”.

Để đảm bảo an toàn hoạt động của QTDND, NHNN đã ban hành, sửa đổi các Thông tư liên quan tới tỷ lệ an toàn vốn, khả năng chi trả, giới hạn sử dụng vốn ngắn hạn cho vay trung dài hạn, tỷ lệ tiền gửi so với vốn chủ sở hữu, trực tiếp ảnh hưởng tới yêu cầu trích lập và tiêu chí sử dụng QBĐAT. Việc sửa đổi Thông tư trong 2024 (ví dụ Thông tư 13/2024 sửa đổi Thông tư 32/2015; Thông tư 29/2024 quy định về quản trị, điều hành QTDND) cho thấy nỗ lực hoàn thiện khuôn khổ quản lý rủi ro cho đối tượng QTDND². Các thông tư này siết chặt hơn các chỉ tiêu an toàn, ví dụ: tỷ lệ tối đa sử dụng vốn ngắn hạn cho vay trung dài hạn, yêu cầu quản trị rủi ro, và điều kiện năng lực tài chính. Chúng góp phần giảm thiểu nguy cơ QTDND rơi vào mất khả năng chi trả, qua đó gián tiếp giảm gánh nặng cho QBĐAT. Vấn đề là QTDND ở nông thôn thường có quy mô nhỏ, năng lực quản trị yếu, khó đáp ứng đầy đủ chuẩn mực an toàn như ngân hàng thương mại. Nếu siết quá mạnh, nhiều QTDND có thể bị “ra rìa”, buộc phải dựa nhiều hơn vào QBĐAT để tồn tại. Đây chính là nghịch lý pháp lý – kinh tế: chuẩn mực an toàn cao giúp hệ thống lành mạnh hơn, nhưng lại làm tăng xác suất quỹ phải can thiệp, nếu thiếu chính sách hỗ trợ song song về đào tạo, công nghệ, và liên kết thị trường.

Như vậy, cơ sở pháp lý hiện hành đã bước đầu chính danh hóa vai trò QBĐAT, nhưng vẫn còn khoảng cách so với chuẩn quốc tế. Luật 2024 và các Thông tư mới cho phép NHNN kiểm soát rủi ro hệ thống chặt hơn, song đồng thời cũng đặt ra thách thức cho QTDND nông thôn vốn hạn chế về năng lực.

3. Thực trạng hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và hoạt động Quỹ bảo đảm an toàn

Trong giai đoạn 2023–2024, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) tiếp tục phát triển cả về quy mô và phạm vi hoạt động. Theo số liệu của Ngân hàng Nhà nước, tính đến cuối năm 2024, toàn quốc có 1.178 QTDND hoạt động tại 57 tỉnh, thành phố. Tổng tài sản của hệ thống đạt 183.827 tỷ đồng, trong đó tiền gửi khách hàng chiếm 163.067 tỷ đồng, dư nợ cho vay đạt 133.449 tỷ đồng, vốn chủ sở hữu đạt 12.756 tỷ đồng, và tỷ lệ nợ xấu duy trì ở mức 0,69%. Các con số này cho thấy QTDND là kênh tín dụng

¹ https://chinhphu.vn/?classid=2629&docid=209645&pageid=27160&utm_source

² https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tien-te-Ngan-hang/Thong-tu-13-2024-TT-NHNN-sua-doi-Thong-tu-32-2015-TT-NHNN-gioi-han-an-toan-quy-tin-dung-nhan-dan-615448.aspx?utm_source

vi mô có vị trí quan trọng đối với nông thôn, vừa huy động được nguồn vốn nhàn rỗi trong dân cư, vừa cung ứng vốn cho hộ gia đình và doanh nghiệp nhỏ.

Tuy nhiên, phân bổ quy mô lại rất phân hóa: khoảng 32% QTDND có tổng tài sản dưới 100 tỷ đồng, 42% dao động từ 100–200 tỷ đồng, 24% đạt mức 200–500 tỷ đồng, trong khi chỉ khoảng 2–3% có quy mô trên 500 tỷ đồng. Điều đó cho thấy hệ thống chủ yếu vẫn mang tính chất vi mô, phục vụ cộng đồng địa phương, nhưng đồng thời cũng bộc lộ hạn chế về năng lực quản trị, vốn chủ sở hữu và khả năng ứng phó rủi ro. Chính vì vậy, nhu cầu về một cơ chế hỗ trợ nội bộ như Quỹ bảo đảm an toàn (QBĐAT) là hết sức thiết yếu để tránh tình trạng mất khả năng chi trả lan rộng.

Từ năm 2024, NHNN đã ban hành Văn bản hợp nhất 03/VBHN-NHNN về Quỹ bảo đảm an toàn, tạo ra khung pháp lý tương đối rõ ràng cho hoạt động của cơ chế này. QBĐAT được thiết kế với nguyên tắc cho vay hỗ trợ có hoàn trả, tức là chỉ can thiệp khi QTDND gặp khó khăn thanh khoản tạm thời. Nguồn vốn quỹ chủ yếu do các QTDND thành viên đóng góp, được phép luân chuyển để cho vay ngắn hạn giữa các quỹ, và có sự giám sát chặt chẽ từ phía NHNN thông qua chế độ báo cáo định kỳ. Việc đưa cơ chế này vào luật hóa không chỉ nâng cao tính minh bạch, mà còn củng cố niềm tin của người gửi tiền vào hệ thống QTDND.

Dù vậy, cơ chế hiện tại vẫn còn nhiều hạn chế. Trước hết, phạm vi hỗ trợ chủ yếu dừng lại ở việc bù đắp thiếu hụt thanh khoản ngắn hạn, chưa mở rộng sang tái cơ cấu dài hạn hoặc xử lý nợ xấu. Do quy mô đóng góp còn hạn chế, nguồn lực quỹ chưa đủ mạnh để ứng phó khi một số lượng lớn QTDND cùng lúc rơi vào khó khăn. Trong bối cảnh nhiều QTDND nhỏ vẫn tồn tại những yếu kém về quản trị, nguy cơ “mất cân đối dòng tiền” kéo dài là hoàn toàn có thể xảy ra. Một số trường hợp thực tiễn tại Nghệ An và Hà Nam trong những năm gần đây cho thấy, khi QTDND lâm vào tình trạng yếu kém, việc chỉ bơm vốn hỗ trợ ngắn hạn từ quỹ là chưa đủ để khôi phục sức khỏe tài chính bền vững.

Nếu nhìn từ kinh nghiệm quốc tế, có thể thấy QBĐAT của Việt Nam mới ở giai đoạn khởi đầu. Tại Mỹ và Canada, quỹ ổn định của các liên hiệp tín dụng không chỉ có chức năng cho vay ngắn hạn, mà còn có quyền mua lại nợ xấu, can thiệp quản trị, và thậm chí tổ chức sáp nhập các đơn vị yếu kém. Ở châu Âu, cơ chế Institutional Protection Scheme (IPS) còn được công nhận như một hình thức bảo hiểm tiền gửi nội bộ, bảo đảm toàn diện cho cả hệ thống. So sánh này cho thấy Việt Nam vẫn còn khoảng cách nhất định, và QBĐAT cần được trao thêm thẩm quyền, không chỉ giải cứu thanh khoản, mà còn hỗ trợ tái cấu trúc và củng cố năng lực quản trị QTDND thành viên.

Từ góc độ pháp lý, Luật Các tổ chức tín dụng 2024 đã tạo cơ sở cho sự tồn tại và hoạt động của QBĐAT, đồng thời quy định rõ trách nhiệm của các QTDND trong việc duy trì các chỉ tiêu an toàn. Song, việc áp dụng các chuẩn mực an toàn thống nhất cho

cả QTDND quy mô nhỏ và lớn dẫn đến những thách thức đáng kể, nhất là đối với các đơn vị có tổng tài sản dưới 100 tỷ đồng. Nếu các quy định bị siết quá mạnh, nguy cơ nhiều QTDND phải dựa nhiều hơn vào sự hỗ trợ của QBĐAT lại càng tăng lên. Ở đây xuất hiện một nghịch lý: khung pháp lý an toàn giúp hệ thống lành mạnh hơn, nhưng lại vô tình làm tăng áp lực cứu trợ.

Tóm lại, thực tiễn vận hành của QBĐAT trong bối cảnh Việt Nam cho thấy cơ chế này có vai trò đặc biệt quan trọng để bảo vệ tính bền vững của hệ thống tín dụng vi mô nông thôn. Tuy nhiên, để đạt hiệu quả tương tự các mô hình quốc tế, cần tiếp tục hoàn thiện pháp lý theo hướng mở rộng quyền hạn của QBĐAT trong xử lý nợ xấu, sáp nhập quỹ yếu kém, và triển khai các biện pháp hỗ trợ phi tài chính như đào tạo, quản trị rủi ro và chuyển đổi số. Chỉ khi đó, QBĐAT mới thực sự trở thành “lá chắn an toàn” cho cả hệ thống QTDND và cho tín dụng vi mô ở khu vực nông thôn Việt Nam.

4. Vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn đối với tín dụng vi mô nông thôn

❖ Bảo đảm tính thanh khoản ngắn hạn và ngăn ngừa rủi ro lan tỏa

Một trong những thách thức lớn nhất đối với hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) là nguy cơ mất khả năng thanh khoản ngắn hạn. Tại các vùng nông thôn, tâm lý rút tiền hàng loạt thường xuất phát từ những tin đồn hoặc sự cố quản trị tại một QTDND cụ thể. Khi niềm tin của người gửi tiền suy giảm, nguy cơ rút tiền đồng loạt có thể nhanh chóng dẫn đến tình trạng vỡ nợ dây chuyền, nhất là trong một hệ thống tài chính quy mô nhỏ, vốn mỏng và có tính liên kết hạn chế.

Trong bối cảnh này, Quỹ bảo đảm an toàn (QBĐAT) giữ vai trò như một “van an toàn” cho cả hệ thống. Theo cơ chế hiện hành, QBĐAT có thể cung cấp nguồn hỗ trợ thanh khoản tạm thời dưới dạng cho vay hoặc hỗ trợ tài chính có hoàn trả đối với các QTDND gặp khó khăn tức thời. Nhờ đó, QTDND có thể đáp ứng nhu cầu rút tiền hợp pháp của khách hàng, tránh việc mất khả năng thanh toán, đồng thời tiếp tục duy trì hoạt động bình thường. Điều này đặc biệt quan trọng ở nông thôn, nơi người dân chủ yếu gửi những khoản tiền tiết kiệm nhỏ lẻ, thường gắn liền với kế hoạch chi tiêu gia đình và sản xuất nông nghiệp theo mùa vụ.

Theo báo cáo của Ngân hàng Nhà nước (NHNN), tính đến cuối năm 2023, cả nước có hơn 1.100 QTDND hoạt động, huy động vốn đạt trên 180 nghìn tỷ đồng, dư nợ cho vay khoảng 170 nghìn tỷ đồng, trong đó phần lớn là cho vay hộ nông dân và doanh nghiệp siêu nhỏ tại khu vực nông thôn (NHNN, 2024). Nếu không có một cơ chế hỗ trợ thanh khoản kịp thời, chỉ cần 1–2 QTDND mất khả năng chi trả cũng có thể lan tỏa rủi ro sang các đơn vị khác trong cùng khu vực, ảnh hưởng niềm tin vào toàn bộ hệ thống. QBĐAT, nhờ chức năng can thiệp sớm, đã góp phần ngăn chặn nguy cơ này.

Ở nhiều quốc gia có hệ thống hợp tác tín dụng phát triển, cơ chế bảo đảm an toàn cũng được thiết kế với chức năng tương tự. Chẳng hạn, tại Đức, các hiệp hội tín dụng

hợp tác duy trì “fonds de sécurité” (quỹ an toàn) nhằm hỗ trợ thanh khoản và xử lý khó khăn tài chính tạm thời của các ngân hàng thành viên, qua đó ngăn ngừa khủng hoảng niềm tin (Groeneveld & Llewellyn, 2012). So sánh này cho thấy QBĐAT của Việt Nam đi đúng hướng khi đóng vai trò bể đệm, giảm thiểu hiệu ứng lan tỏa rủi ro.

❖ Tăng cường niềm tin cộng đồng và thúc đẩy tiếp cận tài chính

Niềm tin của người dân là nền tảng của mọi mô hình tài chính hợp tác. QTDND chủ yếu huy động vốn từ cộng đồng dân cư địa phương, do đó, sự tồn tại và hiệu quả của chúng phụ thuộc rất lớn vào mức độ tin tưởng của người gửi tiền. Thực tiễn cho thấy, ở các vùng nông thôn, niềm tin này không chỉ dựa trên quan hệ pháp lý giữa khách hàng và tổ chức tín dụng, mà còn gắn chặt với uy tín cá nhân của ban quản trị và truyền thống cộng đồng.

Sự hiện diện của QBĐAT, với cơ chế hỗ trợ công khai và minh bạch, đã góp phần củng cố niềm tin đó. Khi người dân biết rằng QTDND có thể nhận được hỗ trợ từ quỹ trong trường hợp khó khăn, họ bớt lo ngại rủi ro mất vốn. Điều này làm giảm khả năng xảy ra hiện tượng “rút tiền phòng ngừa” vốn dễ xảy ra trong môi trường thông tin hạn chế của nông thôn. Một báo cáo của Báo Nhân Dân (2024) ghi nhận rằng nhiều QTDND ở đồng bằng Bắc Bộ đã duy trì được tốc độ tăng trưởng huy động ổn định, ngay cả trong bối cảnh một số đơn vị lân cận gặp khó khăn, chính nhờ sự bảo chứng về mặt thể chế mà QBĐAT mang lại.

Cơ chế bảo đảm an toàn cũng có tác động tích cực đến mục tiêu bao trùm tài chính. Khi niềm tin tăng lên, người dân sẵn sàng gửi tiền vào QTDND thay vì giữ tiền mặt hoặc tìm đến các kênh phi chính thức. Điều này không chỉ giúp QTDND mở rộng quy mô hoạt động mà còn tạo thêm nguồn vốn cho vay đối với các hộ gia đình và doanh nghiệp vi mô. Như vậy, QBĐAT gián tiếp thúc đẩy việc thực hiện Chiến lược tài chính toàn diện quốc gia đến năm 2025, định hướng đến 2030 (Quyết định số 149/QĐ-TTg ngày 22/1/2020).

Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy tác động củng cố niềm tin này là phổ biến. Ở Philippines, cơ chế bảo hiểm tiền gửi kết hợp với quỹ hỗ trợ tín dụng hợp tác đã giúp duy trì sự ổn định của hệ thống microfinance institutions, tạo điều kiện để tỷ lệ tiếp cận dịch vụ tài chính chính thức ở khu vực nông thôn tăng lên đáng kể trong thập kỷ qua (Llanto, 2015).

❖ Áp lực nâng cao quản trị rủi ro và tuân thủ

Không chỉ dừng lại ở vai trò “cứu trợ”, QBĐAT còn được thiết kế như một công cụ kỷ luật tài chính đối với QTDND. Các cơ chế hỗ trợ thường đi kèm điều kiện ràng buộc chặt chẽ: QTDND phải có phương án khắc phục, cải thiện hệ thống quản trị, trích lập dự phòng rủi ro, hoặc tăng cường kiểm soát nội bộ trước khi nhận hỗ trợ. Điều này

tạo ra áp lực buộc các QTDND phải nâng cao năng lực quản trị nếu muốn duy trì quyền tiếp cận quỹ.

Ví dụ, Thông tư 13/2024/TT-NHNN (sửa đổi, bổ sung Thông tư 32/2015/TT-NHNN) đã quy định rõ hơn về giới hạn cấp tín dụng và yêu cầu bảo đảm an toàn trong hoạt động của QTDND. Theo đó, việc trông chờ vào QBĐAT không thể là một “lá chắn” để các đơn vị hoạt động thiếu kỷ luật, mà ngược lại, chính việc gắn hỗ trợ với điều kiện đã tạo động lực cải cách. Điều này phù hợp với quan điểm pháp lý hiện đại: bảo hiểm hoặc bảo đảm an toàn không được khuyến khích “moral hazard” (nguy cơ đạo đức), mà phải gắn với cơ chế giám sát và cải thiện chuẩn mực quản trị.

Ở cấp độ so sánh, Liên minh châu Âu (EU) cũng áp dụng mô hình tương tự thông qua các “Institutional Protection Schemes” (IPS), trong đó các ngân hàng hợp tác buộc phải tuân thủ các tiêu chuẩn quản trị và báo cáo minh bạch để được tham gia cơ chế bảo vệ chung (European Banking Authority, 2014). Điều này cho thấy Việt Nam đang hội nhập theo xu hướng chung, đồng thời khẳng định vai trò kép của QBĐAT: vừa bảo vệ, vừa điều chỉnh hành vi.

❖ Giữ ổn định dòng vốn cho tín dụng vi mô

Một khía cạnh quan trọng khác là vai trò của QBĐAT trong việc duy trì ổn định dòng vốn cho tín dụng vi mô. Đối với khu vực nông thôn, vốn vay từ QTDND thường phục vụ nhu cầu sản xuất mùa vụ, mua vật tư nông nghiệp, chăn nuôi, hoặc đầu tư nhỏ lẻ cho hộ kinh doanh cá thể. Nếu một QTDND bất ngờ gián đoạn hoạt động cho vay do khó khăn tài chính, hệ quả không chỉ dừng ở tổ chức đó, mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến chuỗi sản xuất nông nghiệp, khả năng tiêu dùng của hộ gia đình và thậm chí là sự ổn định xã hội tại địa phương.

QBĐAT, bằng cách bơm nguồn lực tạm thời hoặc tái cơ cấu hỗ trợ, giúp QTDND duy trì hoạt động tín dụng, tránh đứt gãy dòng vốn. Đây là yếu tố đặc biệt quan trọng trong các giai đoạn kinh tế khó khăn, chẳng hạn như đại dịch COVID-19. Báo cáo của NHNN năm 2021 ghi nhận rằng, nhờ sự hỗ trợ của cơ chế bảo đảm an toàn, nhiều QTDND vẫn duy trì được hoạt động cho vay ưu đãi đối với hộ sản xuất bị ảnh hưởng bởi dịch bệnh, góp phần ổn định đời sống và sản xuất tại khu vực nông thôn.

Ngoài ra, tác động này còn có ý nghĩa đối với chiến lược phát triển nông thôn bền vững. Việc bảo đảm dòng vốn liên tục cho tín dụng vi mô góp phần hạn chế tình trạng nông dân tìm đến tín dụng đen – một hiện tượng đang gây nhức nhối tại nhiều tỉnh vùng sâu vùng xa. Như vậy, QBĐAT không chỉ bảo vệ hệ thống QTDND, mà còn gián tiếp bảo vệ người dân khỏi rủi ro xã hội do tín dụng phi chính thức gây ra.

5. Kinh nghiệm quốc tế

Kinh nghiệm quốc tế về bảo đảm an toàn trong hệ thống hợp tác tín dụng và tín dụng vi mô cung cấp những gợi ý quan trọng cho Việt Nam. Thực tiễn cho thấy, mặc dù

mỗi quốc gia có đặc điểm thể chế, trình độ phát triển và cấu trúc tài chính khác nhau, nhưng các mô hình quỹ bảo đảm an toàn hoặc cơ chế hỗ trợ lẫn nhau trong hệ thống hợp tác tín dụng đều có chung mục tiêu: duy trì sự ổn định, ngăn ngừa rủi ro lan tỏa và bảo vệ người gửi tiền. Dưới đây là ba trường hợp điển hình: Đức, Canada và Philippines.

Đức: là một trong những quốc gia có truyền thống lâu đời về hợp tác tín dụng. Các ngân hàng hợp tác (Volksbanken, Raiffeisenbanken) đã phát triển mạnh mẽ với hơn 800 đơn vị, phục vụ hàng chục triệu khách hàng cá nhân và doanh nghiệp nhỏ. Để bảo đảm sự ổn định hệ thống, Đức xây dựng mô hình Institutional Protection Schemes (IPS), được Liên minh châu Âu (EU) công nhận trong khuôn khổ Basel III (European Banking Authority, 2014). IPS không chỉ đơn thuần là một cơ chế bảo hiểm tiền gửi, mà còn bao gồm một quỹ an toàn nội bộ với khả năng hỗ trợ thanh khoản và vốn cho các thành viên khi gặp khó khăn. Cơ chế này hoạt động theo nguyên tắc “tự cứu trợ” trong hệ thống hợp tác, nghĩa là các ngân hàng thành viên đóng góp để hình thành quỹ chung, và khi một thành viên rơi vào khủng hoảng, quỹ có thể can thiệp sớm để ngăn ngừa phá sản. Một điểm đặc biệt quan trọng là IPS đi kèm yêu cầu tuân thủ nghiêm ngặt các chuẩn mực quản trị rủi ro, giám sát nội bộ và báo cáo định kỳ. Nhờ đó, hệ thống hợp tác tín dụng Đức duy trì được mức độ ổn định cao, gần như không xảy ra tình trạng phá sản ngân hàng hợp tác trong nhiều thập kỷ (Groeneveld & Llewellyn, 2012).

Canada: Cũng có hệ thống Credit Union phát triển mạnh, đặc biệt ở các tỉnh bang như British Columbia, Ontario và Saskatchewan. Các Credit Union thường quy mô nhỏ, phục vụ cộng đồng địa phương, nhưng được tổ chức trong các hiệp hội cấp tỉnh gọi là Centrals. Centrals vừa đóng vai trò cung ứng dịch vụ thanh toán, thanh khoản, vừa là cơ chế bảo đảm an toàn cho các thành viên.

Ở cấp độ pháp lý, mỗi tỉnh bang có luật riêng điều chỉnh hoạt động của Credit Union và cơ chế bảo hiểm tiền gửi. Ví dụ, tại British Columbia, Credit Union Deposit Insurance Corporation (CUDIC) bảo hiểm toàn bộ tiền gửi tại Credit Union, không giới hạn mức trần như nhiều nước khác. Đồng thời, Centrals duy trì quỹ an toàn để hỗ trợ các thành viên gặp khó khăn, kết hợp giữa bảo hiểm tiền gửi và hỗ trợ thanh khoản. Nhờ đó, hệ thống Credit Union tại Canada duy trì được niềm tin cao của người gửi tiền, đồng thời thúc đẩy tài chính toàn diện ở các vùng nông thôn và cộng đồng thiểu số (McKillop & Wilson, 2015). Điểm đáng lưu ý trong kinh nghiệm Canada là sự kết hợp hài hòa giữa cơ chế bảo hiểm tiền gửi do nhà nước quy định và cơ chế bảo đảm an toàn nội bộ của hệ thống. Sự phân định rõ ràng này tránh được sự chồng chéo chức năng, đồng thời khuyến khích các Credit Union nâng cao năng lực quản trị để duy trì tư cách thành viên trong hệ thống Centrals.

Philippines: Là một quốc gia Đông Nam Á có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam về trình độ phát triển và vai trò của tín dụng vi mô. Ở đây, hệ thống rural banks và

microfinance institutions (MFIs) đóng vai trò quan trọng trong cung cấp vốn cho hộ nghèo và doanh nghiệp siêu nhỏ. Tuy nhiên, hệ thống này thường dễ bị tổn thương bởi rủi ro thanh khoản và quản trị yếu kém. Để khắc phục, Philippines thành lập Philippine Deposit Insurance Corporation (PDIC), vừa bảo hiểm tiền gửi, vừa quản lý một quỹ hỗ trợ đặc biệt dành cho rural banks. Quỹ này có chức năng can thiệp sớm, hỗ trợ tái cấp vốn hoặc mua lại nợ xấu nhằm duy trì hoạt động của ngân hàng nông thôn. Bên cạnh đó, Ngân hàng Trung ương Philippines (Bangko Sentral ng Pilipinas – BSP) cũng có các chương trình giám sát và tái cấu trúc MFIs gặp khó khăn. Các cơ chế này đã giúp giảm đáng kể số vụ phá sản ngân hàng nông thôn trong giai đoạn 2010–2020, đồng thời khuyến khích sự phát triển của microfinance (Llanto, 2015).

Bài học cho Việt Nam: Từ ba kinh nghiệm nêu trên, có thể rút ra một số bài học quan trọng cho Việt Nam trong việc hoàn thiện Quỹ bảo đảm an toàn (QBĐAT):

Một là, Cần phân định rõ chức năng giữa QBĐAT và Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam, tránh chồng chéo và tạo ra “khoảng trống trách nhiệm”. Kinh nghiệm Canada cho thấy, sự kết hợp hài hòa nhưng rõ ràng giữa hai cơ chế là chìa khóa.

Hai là, Tăng cường cơ chế giám sát và kỷ luật thị trường: như Đức, mọi hỗ trợ từ IPS phải đi kèm điều kiện cải thiện quản trị và tuân thủ chuẩn mực rủi ro.

Ba là, Xây dựng cơ chế can thiệp sớm, không chờ đến khi QTDND mất khả năng thanh toán: Philippines cho thấy, hỗ trợ sớm giúp tránh đổ vỡ hệ thống, đặc biệt quan trọng trong tín dụng vi mô nông thôn.

Bốn là, Khuyến khích tính liên kết nội bộ hệ thống: ở cả Đức và Canada, các hiệp hội hoặc centrals vừa là cơ chế hỗ trợ, vừa tạo ra kỷ luật tài chính, điều này hiện còn thiếu trong hệ thống QTDND của Việt Nam. Như vậy, việc tham khảo kinh nghiệm quốc tế không chỉ giúp Việt Nam củng cố cơ sở pháp lý cho QBĐAT, mà còn gợi mở cách thức vận hành thực tiễn hiệu quả, góp phần bảo đảm sự bền vững của tín dụng vi mô ở khu vực nông thôn.

6. Thách thức pháp lý và thực tiễn trong vận hành Quỹ bảo đảm an toàn

Quỹ bảo đảm an toàn (QBĐAT) đã chứng minh vai trò quan trọng trong việc ổn định hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND), đặc biệt tại khu vực nông thôn – nơi tín dụng vi mô đóng vai trò chủ lực trong tiếp cận tài chính. Tuy nhiên, quá trình vận hành thực tế cũng bộc lộ nhiều hạn chế, từ khung pháp lý đến cơ chế tài chính và quản trị. Những thách thức này cần được nhận diện rõ để có giải pháp hoàn thiện.

Thứ nhất, hạn chế về nguồn lực tài chính

Một trong những khó khăn lớn nhất của QBĐAT là quy mô nguồn vốn còn hạn chế so với nhu cầu tiềm năng. Theo báo cáo của Ngân hàng Nhà nước (NHNN, 2024), tổng tài sản của toàn hệ thống QTDND đã đạt hơn 187 nghìn tỷ đồng, dư nợ trên 170 nghìn tỷ đồng. Trong khi đó, nguồn lực của QBĐAT chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ, chủ yếu

hình thành từ sự đóng góp định kỳ của các QTDND và một phần hỗ trợ từ NHNN. Điều này dẫn đến nguy cơ mất cân đối: nếu một QTDND quy mô lớn hoặc nhiều QTDND trong cùng khu vực gặp khó khăn cùng lúc, khả năng can thiệp của QĐDAT sẽ bị giới hạn.

So với kinh nghiệm quốc tế, hạn chế này càng rõ nét. Ở Đức, IPS được thiết kế với quy mô vốn lớn, có thể huy động hỗ trợ từ các ngân hàng thành viên khác hoặc thị trường tài chính. Tại Canada, Credit Union Centrals có quyền tiếp cận các nguồn vốn bổ sung và có thể liên kết với hệ thống ngân hàng thương mại khi cần thiết (McKillop & Wilson, 2015). Điều đó cho thấy Việt Nam cần thiết lập cơ chế tăng vốn bền vững cho QĐDAT, tránh tình trạng “lực bất tòng tâm” khi hệ thống QTDND mở rộng.

Thứ hai, chồng chéo chức năng với Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam

Một thách thức pháp lý đáng chú ý là sự chồng chéo chức năng giữa QĐDAT và Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (BHTGVN). Theo Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 và Luật Các tổ chức tín dụng 2024, các QTDND vừa phải tham gia BHTGVN, vừa tham gia QĐDAT. Trong khi đó, BHTGVN có trách nhiệm chi trả cho người gửi tiền khi QTDND mất khả năng thanh toán, còn QĐDAT chủ yếu hỗ trợ phòng ngừa rủi ro và ổn định hệ thống. Trên thực tế, ranh giới này chưa được phân định rõ, dẫn đến lúng túng khi triển khai hỗ trợ.

Chẳng hạn, trong trường hợp một QTDND mất thanh khoản tạm thời, cả hai cơ chế đều có thể được vận dụng, nhưng không có quy định rõ ràng về thứ tự ưu tiên hay phạm vi hỗ trợ. Điều này gây ra tình trạng chậm trễ trong xử lý, thậm chí làm tăng nguy cơ rút tiền hàng loạt. So với Canada, nơi cơ chế bảo hiểm tiền gửi và quỹ an toàn được phân công chức năng rành mạch, hệ thống pháp lý Việt Nam còn thiếu sự minh bạch, tạo ra gánh nặng kép cho QTDND và tiềm ẩn rủi ro pháp lý (Nguyễn & Trần, 2022).

Thứ ba, thiếu cơ chế cảnh báo sớm và can thiệp bắt buộc

Một hạn chế khác là việc thiếu các công cụ cảnh báo sớm để phát hiện rủi ro trước khi khủng hoảng xảy ra. Hiện nay, QĐDAT chủ yếu can thiệp khi QTDND đã lâm vào khó khăn rõ rệt, như mất khả năng chi trả hoặc có tỷ lệ nợ xấu quá cao. Điều này đi ngược lại với thông lệ quốc tế, trong đó các cơ chế bảo đảm an toàn thường có hệ thống chỉ báo tài chính và quyền can thiệp sớm (early intervention). Ở Đức, IPS có quyền yêu cầu một ngân hàng hợp tác thay đổi ban lãnh đạo hoặc áp dụng các biện pháp quản trị rủi ro bổ sung khi phát hiện dấu hiệu suy yếu (European Banking Authority, 2014).

Việt Nam vẫn thiếu hành lang pháp lý rõ ràng cho can thiệp bắt buộc ở cấp độ QĐDAT. Luật Các tổ chức tín dụng 2024 đã đề cập đến việc NHNN có quyền đặt QTDND vào diện kiểm soát đặc biệt, nhưng chưa có sự phối hợp cụ thể với QĐDAT. Điều này làm giảm hiệu quả của quỹ, khiến hỗ trợ thường mang tính “chữa cháy” thay vì phòng ngừa.

Thứ tư, vấn đề minh bạch và giám sát

QBĐAT hiện nay vận hành trong khuôn khổ nội bộ hệ thống QTDND, dưới sự giám sát của NHNN. Tuy nhiên, mức độ công khai thông tin về hoạt động, quy mô quỹ và kết quả hỗ trợ còn hạn chế. Điều này dẫn đến tình trạng người gửi tiền và thậm chí một số QTDND thành viên chưa hiểu rõ về cơ chế hoạt động của quỹ, làm giảm tác động củng cố niềm tin cộng đồng.

Hơn nữa, việc thiếu minh bạch cũng tạo ra nguy cơ rủi ro đạo đức (moral hazard). Một số QTDND có thể ỷ lại vào quỹ để duy trì hoạt động yếu kém, thay vì chủ động cải thiện quản trị. Kinh nghiệm Đức và Canada cho thấy, minh bạch và công khai thông tin là yếu tố then chốt để duy trì kỷ luật tài chính: các IPS công bố định kỳ báo cáo tài chính và biện pháp can thiệp, qua đó tạo áp lực thị trường buộc các thành viên tuân thủ chuẩn mực quản trị (Groeneveld & Llewellyn, 2012).

Thứ năm, rủi ro pháp lý từ bối cảnh chuyển đổi số và hội nhập

Trong bối cảnh kinh tế số, nhiều QTDND đã bắt đầu ứng dụng công nghệ mới vào huy động và cho vay. Tuy nhiên, khung pháp lý điều chỉnh hoạt động số hóa còn chưa hoàn thiện, đặc biệt là về quản trị dữ liệu và an ninh mạng. Điều này tiềm ẩn rủi ro mới đối với hệ thống QTDND mà QBĐAT chưa được thiết kế để xử lý. Ví dụ, một sự cố mất an toàn thông tin có thể gây ra làn sóng rút tiền trực tuyến, vượt ngoài phạm vi hỗ trợ truyền thống của quỹ.

Ngoài ra, quá trình hội nhập tài chính quốc tế đặt ra yêu cầu QBĐAT phải tuân thủ các chuẩn mực Basel và thông lệ của Hiệp hội Bảo hiểm tiền gửi quốc tế (IADI). Tuy nhiên, hiện tại QBĐAT chưa có cơ chế phối hợp quốc tế, dẫn đến nguy cơ tụt hậu khi hệ thống QTDND mở rộng hợp tác xuyên biên giới trong tương lai.

Như vậy, có thể thấy QBĐAT ở Việt Nam đang đứng trước nhiều thách thức: nguồn vốn hạn chế, chồng chéo chức năng, thiếu cơ chế cảnh báo sớm, minh bạch chưa cao và rủi ro mới từ chuyển đổi số. Giải quyết những vấn đề này là điều kiện tiên quyết để QBĐAT thực sự trở thành công cụ bảo đảm an toàn hệ thống, góp phần phát triển tín dụng vi mô nông thôn bền vững.

7. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả Quỹ bảo đảm an toàn

Từ những thách thức đã được phân tích, có thể thấy việc hoàn thiện khung pháp lý và cơ chế vận hành của Quỹ bảo đảm an toàn (QBĐAT) là một yêu cầu cấp thiết. Một hệ thống pháp luật chặt chẽ, minh bạch và đồng bộ sẽ giúp QBĐAT phát huy tối đa vai trò ổn định hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND), qua đó thúc đẩy tín dụng vi mô nông thôn phát triển bền vững. Các kiến nghị dưới đây tập trung vào năm nhóm giải pháp chủ yếu: phân định rõ chức năng với Bảo hiểm tiền gửi, tăng cường năng lực tài chính, thiết lập cơ chế cảnh báo sớm, minh bạch hóa hoạt động và ứng phó với rủi ro mới.

Trước hết, cần hoàn thiện khung pháp lý và phân định rõ chức năng giữa QBĐAT và Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (BHTGVN). Hiện nay, các quy định tại Luật Các tổ chức tín dụng 2024, Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 và các văn bản hướng dẫn vẫn còn chồng chéo, dẫn đến sự lúng túng trong triển khai. Theo hướng đề xuất, QBĐAT nên được xác định là công cụ phòng ngừa rủi ro, hỗ trợ thanh khoản và tái cơ cấu QTDND nhằm duy trì sự ổn định của hệ thống; trong khi đó, BHTGVN tập trung vào việc bảo vệ quyền lợi người gửi tiền và xử lý hậu quả khi một QTDND buộc phải giải thể hoặc phá sản. Việc phân định này sẽ tránh sự trùng lặp, tạo điều kiện để hai cơ chế bổ sung cho nhau. Kinh nghiệm từ Canada cho thấy, khi Credit Union Centrals đảm nhận vai trò ổn định hệ thống, còn cơ quan bảo hiểm tiền gửi tập trung vào bảo vệ người gửi tiền, sự phối hợp hiệu quả đã góp phần giúp hệ thống hợp tác xã tín dụng phát triển vững mạnh (McKillop & Wilson, 2015).

Bên cạnh đó, việc tăng cường năng lực tài chính và cơ chế huy động vốn của QBĐAT là một giải pháp trọng tâm. Hiện nay, nguồn vốn của quỹ chủ yếu đến từ đóng góp của QTDND và hỗ trợ từ Ngân hàng Nhà nước (NHNN), điều này chưa đủ để ứng phó với những rủi ro quy mô lớn. Một số biện pháp có thể áp dụng gồm: cho phép QBĐAT phát hành chứng chỉ quỹ hoặc trái phiếu an toàn được bảo lãnh bởi NHNN để huy động vốn trên thị trường; xây dựng cơ chế quỹ dự phòng liên vùng để có thể điều tiết nguồn lực khi một khu vực gặp khó khăn; và áp dụng cơ chế đóng góp dựa trên mức độ rủi ro (risk-based contribution), theo đó những QTDND có quản trị yếu kém hoặc nợ xấu cao sẽ phải đóng góp nhiều hơn. Cách tiếp cận này đã được áp dụng thành công tại Đức, nơi hệ thống IPS yêu cầu thành viên đóng phí dựa trên mức độ rủi ro, qua đó khuyến khích các tổ chức nâng cao năng lực quản trị để giảm chi phí (European Banking Authority, 2014).

Một kiến nghị quan trọng khác là thiết lập cơ chế cảnh báo sớm và can thiệp bắt buộc. QBĐAT cần được trao thêm quyền hạn pháp lý để không chỉ “chữa cháy” khi QTDND đã gặp khủng hoảng, mà còn có thể phát hiện và xử lý từ sớm. Cụ thể, có thể xây dựng bộ chỉ số giám sát an toàn tài chính theo chuẩn CAMELS và các nguyên tắc cơ bản của Basel để đánh giá sức khỏe QTDND. Khi các chỉ số vượt ngưỡng cảnh báo, QBĐAT nên có quyền yêu cầu báo cáo bổ sung, thay đổi ban điều hành hoặc áp dụng kế hoạch tái cơ cấu. Trong trường hợp QTDND không khắc phục, QBĐAT cần được phối hợp cùng NHNN để đặt tổ chức vào diện kiểm soát đặc biệt. Kinh nghiệm từ Đức cho thấy, nhờ cơ chế can thiệp sớm mà IPS đã duy trì tỷ lệ phá sản gần như bằng 0 trong nhiều thập kỷ (Groeneveld & Llewellyn, 2012).

Ngoài ra, việc minh bạch hóa hoạt động và tăng cường giám sát cũng là yếu tố quyết định để củng cố niềm tin của cộng đồng. Hiện nay, thông tin về hoạt động và kết quả hỗ trợ của QBĐAT còn hạn chế, dẫn đến sự thiếu hiểu biết của người gửi tiền và

thậm chí cả một số QTDND thành viên. Do đó, cần công khai báo cáo thường niên về tình hình tài chính, các khoản hỗ trợ và hiệu quả đạt được; đồng thời thiết lập cơ chế giám sát độc lập, có thể với sự tham gia của Kiểm toán Nhà nước hoặc cơ quan thanh tra chuyên ngành. Bên cạnh đó, việc xây dựng kênh truyền thông trực tuyến để phổ biến kiến thức và giải thích cơ chế hoạt động cũng sẽ góp phần nâng cao nhận thức và niềm tin của xã hội. Minh bạch không chỉ củng cố niềm tin mà còn hạn chế nguy cơ rủi ro đạo đức, buộc các QTDND duy trì kỷ luật tài chính.

Cuối cùng, trong bối cảnh chuyển đổi số và hội nhập quốc tế, QBDAT cần được nâng cấp để ứng phó với các rủi ro mới. Về mặt công nghệ, quỹ nên xây dựng nguồn dữ liệu phòng ứng phó các sự cố như mất an toàn thông tin hoặc gián đoạn hệ thống thanh toán điện tử. Về pháp lý quốc tế, Việt Nam có thể xem xét tham gia Hiệp hội Bảo hiểm tiền gửi quốc tế (IADI) hoặc các mạng lưới IPS toàn cầu nhằm học hỏi kinh nghiệm và chuẩn hóa quy trình. Về hội nhập tài chính, QBDAT cần được trao thẩm quyền phối hợp với các tổ chức tài chính quốc tế để tiếp cận nguồn lực khi xảy ra khủng hoảng diện rộng. Những khuyến nghị này phù hợp với xu thế toàn cầu hóa và chuyển đổi số, giúp QBDAT không chỉ đảm bảo an toàn nội bộ mà còn gắn kết với hệ thống tài chính quốc tế.

Tóm lại, việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả QBDAT cần thực hiện đồng bộ trên nhiều khía cạnh: phân định rõ chức năng, tăng năng lực tài chính, thiết lập cơ chế cảnh báo sớm, minh bạch hóa hoạt động và thích ứng với bối cảnh mới. Nếu các giải pháp này được triển khai, QBDAT sẽ thực sự trở thành “lá chắn kép” cùng với Bảo hiểm tiền gửi, bảo đảm sự ổn định và phát triển bền vững của tín dụng vi mô nông thôn Việt Nam.

Kết luận: Quỹ bảo đảm an toàn (QBDAT) giữ vai trò then chốt trong việc bảo vệ sự ổn định của hệ thống Tín dụng nhân dân (QTDND), góp phần duy trì niềm tin của người gửi tiền và hỗ trợ phát triển tín dụng vi mô tại khu vực nông thôn. Thực tiễn cho thấy, các biện pháp hỗ trợ từ quỹ đã giúp nhiều QTDND vượt qua khó khăn tài chính, hạn chế nguy cơ đổ vỡ dây chuyền và bảo đảm an sinh kinh tế – xã hội. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp lý, năng lực tài chính và cơ chế giám sát của quỹ vẫn còn hạn chế, cần tiếp tục hoàn thiện theo hướng minh bạch, bền vững và hội nhập với chuẩn mực quốc tế. Trong tương lai, QBDAT sẽ trở thành công cụ quan trọng trong chiến lược tài chính toàn diện, góp phần xây dựng hệ thống tài chính vi mô an toàn, hiệu quả và gắn kết với mục tiêu phát triển nông thôn bền vững của Việt Nam.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội. (2024). *Luật Các tổ chức tín dụng* số 32/2024/QH15.
2. Quốc hội. (2012). *Luật Hợp tác xã* số 23/2012/QH13.

3. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2019). *Thông tư 21/2019/TT-NHNN về tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân*.
4. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2024). *Thông tư 13/2024/TT-NHNN sửa đổi, bổ sung Thông tư 32/2015/TT-NHNN về giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn*.
5. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2023). *Báo cáo thường niên Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 2022–2023*. Hà Nội.
6. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2024). *Số liệu thống kê hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân theo địa phương*. Vụ Hợp tác xã tín dụng.
7. Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam. (2022). *Báo cáo thường niên 2021–2022*. Hà Nội.
8. World Bank. (2022). *Financial inclusion and rural credit in Vietnam*. Washington, DC: World Bank Publications.
9. IMF. (2021). *Financial stability and cooperative banking: Lessons from international experiences*. Washington, DC: International Monetary Fund.
10. OECD. (2020). *Co-operative banking and financial inclusion*. Paris: OECD Publishing.
11. Asian Development Bank (ADB). (2021). *Microfinance in Asia and the Pacific: Ensuring financial inclusion*. Manila: ADB.
12. Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR). (2022). *Institutional Protection Scheme (IPS) in Germany: Annual Report*. Berlin.
13. Korea Federation of Community Credit Cooperatives (KFCC). (2021). *Annual Report 2020–2021*. Seoul.
14. Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP). (2022). *Microfinance and cooperative banking in the Philippines: Regulatory overview*. Manila.
15. Credit Union Central of Canada. (2020). *Annual Report and System Risk Management Framework*. Ottawa.
16. European Central Bank (ECB). (2021). *Report on financial integration in Europe*. Frankfurt: ECB.
17. Nguyễn, T. H., & Phạm, M. A. (2020). Quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam: Vấn đề và giải pháp. *Tạp chí Ngân hàng*, 25(3), 15–24.
18. Trần, Q. B. (2021). Hoàn thiện pháp luật về hợp tác xã tín dụng tại Việt Nam. *Tạp chí Luật học*, 38(4), 45–59.
19. Vu, T. T., & Le, H. M. (2022). Cooperative finance and rural development in Vietnam. *Journal of Rural Studies*, 89, 102–115. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.12.008>
20. Nguyen, A. D., & Tran, P. H. (2023). Financial safety nets and deposit protection in Vietnam: Legal perspectives. *Asian Journal of Law and Economics*, 14(2), 223–245.

**QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN
TẠI VIỆT NAM: CƠ SỞ RA ĐỜI, NGUYÊN TẮC HOẠT ĐỘNG
VÀ GIẢI PHÁP TRONG THỰC TIỄN**

Ths. Nguyễn Văn Giang

Phó Tổng Giám đốc Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam

Ths. Phạm Thị Hồng Thắm

GD Ban Tái cơ cấu và Chiến lược phát triển, Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu cơ sở cho sự ra đời, nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) tại Việt Nam. Với sự phân tích mô hình Quỹ bảo đảm an toàn tại hệ thống QTD Desjardins - Canada và hệ thống NHHTX Raiffeisen - Đức, đã minh chứng rõ nét, xác định vai trò, sự cần thiết khách quan của Quỹ bảo đảm an toàn trong quá trình hoạt động, xây dựng và phát triển của hệ thống QTDND. Trên cơ sở đánh giá khái quát kết quả hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND thời gian qua, nghiên cứu đã chỉ ra một số khó khăn, thách thức của Quỹ, từ đó đưa ra một số giải pháp cơ bản để tạo điều kiện cho NHHTX, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND nâng cao hiệu quả hoạt động trong việc hỗ trợ hệ thống QTDND trong tình hình mới.

Từ khóa: Tổ chức tín dụng là hợp tác xã; Ngân hàng Hợp tác xã; Quỹ tín dụng nhân dân; Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân.

1. Đặt vấn đề.

Hệ thống QTDND được thành lập bởi Quyết định 390/QĐ-TTg ngày 27/7/1993 của Thủ tướng Chính phủ về “phê duyệt đề án thí điểm thành lập Hệ thống QTDND” với mô hình 3 cấp: QTDND Cơ sở, QTDND Khu vực và QTDND Trung ương nhằm thực hiện chủ trương của Đảng, Nhà nước về phát triển mô hình tín dụng hợp tác xã (HTX) kiểu mới, góp phần xóa đói giảm nghèo, phát triển nông nghiệp nông thôn. Ngày 5/8/1995, QTDND Trung ương khai trương hoạt động, trở thành đơn vị đầu mối hỗ trợ điều hòa vốn cho toàn hệ thống QTDND Việt Nam. Thực hiện Chỉ thị số 57-CT/TW ngày 10/10/2000 của Bộ Chính trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND, hệ thống QTDND đã chuyển đổi mô hình 3 cấp sang 2 cấp gồm QTDND Trung ương và QTDND cơ sở. Sau chuyển đổi, tính liên kết hệ thống ngày càng chặt chẽ hơn; Với sự trợ giúp trực tiếp của QTDND Trung ương đối với các QTDND cơ sở, hoạt động của hệ thống QTDND có bước phát triển mạnh mẽ cả về năng lực tài chính và quy mô hoạt động, uy tín trong xã hội ngày càng tăng lên. Theo Luật các TCTD năm 2010, tổ chức tín dụng (TCTD) là HTX bao gồm Ngân hàng Hợp tác xã và QTDND. Tháng 7/2013, Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (NHHTX) chính thức ra mắt hoạt động trên cơ sở chuyển đổi từ QTDND Trung ương.

Việt Nam là một quốc gia đang phát triển, nền kinh tế có mối liên hệ chặt chẽ với nông nghiệp, hơn 60% dân số cư trú tại khu vực nông thôn. Trong bối cảnh này, các TCTD là HTX giữ vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ phát triển kinh tế nông thôn và thúc đẩy mục tiêu phát triển bền vững. TCTD là HTX cung cấp nguồn vốn thiết yếu cho các hộ nông dân, HTX, doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ ở nông thôn, đồng thời góp phần giảm nghèo, nâng cao chất lượng cuộc sống và đảm bảo sự phát triển cân đối giữa các vùng miền. Khi QTDND hoạt động không an toàn sẽ ảnh hưởng tiêu cực không chỉ trực tiếp đối với thành viên là người dân trên địa bàn, đối với phát triển kinh tế - xã hội khu vực nông nghiệp, nông thôn mà còn ảnh hưởng đến an ninh trật tự - xã hội và có tính lan truyền rất nhanh chóng. Do vậy, việc đảm bảo an toàn hoạt động của hệ thống QTDND trên toàn quốc đóng vai trò cốt lõi trong việc củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND, là nền tảng để đảm bảo hệ thống TCTD là HTX tại Việt Nam phát triển ổn định, an toàn và bền vững.

Bài viết nhằm phân tích cơ sở cho sự ra đời, nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND tại Việt Nam, kinh nghiệm thực tiễn về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống tại một số quốc gia trên thế giới, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trong bối cảnh hiện nay.

2. Cơ sở cho sự ra đời của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam.

2.1. Sự cần thiết khách quan phải bảo đảm an toàn trong hoạt động Quỹ tín dụng nhân dân.

a. Quỹ tín dụng nhân dân có quy mô và địa bàn hoạt động nhỏ hẹp, chủ yếu ở khu vực nông nghiệp, nông thôn.

QTDND là loại hình TCTD do pháp nhân, cá nhân, hộ gia đình tự nguyện thành lập dưới hình thức HTX để thực hiện một hoặc một số hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống. QTDND hoạt động trên địa bàn một xã/phường, chủ yếu ở khu vực nông nghiệp, nông thôn. Một số QTDND hoạt động ở một phần địa bàn thành thị nhưng chiếm tỷ lệ nhỏ vì ở địa bàn này luôn có sự cạnh tranh gay gắt của các Ngân hàng thương mại có quy mô hoạt động lớn, đối tượng khách hàng đa dạng và công nghệ hiện đại. Do QTDND chỉ cho vay, phục vụ các thành viên chủ yếu là các hộ gia đình sản xuất kinh doanh nhỏ nên khả năng góp vốn cũng như vay vốn để phát triển sản xuất kinh doanh còn hạn chế, dẫn đến quy mô hoạt động của QTDND thường nhỏ bé. Mặt khác, với tính chất là một tổ chức kinh tế hợp tác, khả năng kết nạp và phục vụ thành viên cũng có giới hạn tùy thuộc vào năng lực tài chính, trình độ quản lý điều hành của đội ngũ lãnh đạo, nhân viên của QTDND. Bên cạnh đó, nhận thức, trình độ của người dân ở khu vực nông

ng nghiệp, nông thôn, đặc biệt là vùng sâu vùng xa có giới hạn nên hạn chế trong cách thức sử dụng và quản lý vốn vay hợp lý, hiệu quả, khi gặp những tình huống không thuận lợi thường không biết xử lý và sẽ gặp khó khăn trong các hoạt động sản xuất, kinh doanh dẫn đến không có khả năng hoàn trả đúng hạn và đầy đủ vốn vay cho QTDND. Do đó, QTDND có điểm yếu căn bản là vừa có quy mô hoạt động nhỏ hẹp, năng lực tài chính nhỏ bé, trình độ cán bộ hạn chế lại hoạt động ở môi trường kinh tế chậm phát triển là khu vực nông nghiệp, nông thôn nên khả năng “tự bảo vệ” nhằm bảo đảm an toàn hoạt động rất hạn chế.

b. Hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân mang tính rủi ro cao và có ảnh hưởng tác động dây chuyền rất nhanh chóng.

QTDND thường xuyên phải đối mặt với nhiều rủi ro khó lường do hoạt động chủ yếu là huy động vốn để cho vay đối với thành viên ở khu vực nông nghiệp, nông thôn là nơi mặt bằng kinh tế còn thấp, sản xuất, kinh doanh chứa đựng nhiều rủi ro do phụ thuộc nhiều vào yếu tố khách quan như thời vụ, thiên tai (lũ lụt, hạn hán, dịch bệnh...), giá cả, đầu ra của sản phẩm, sự bất ổn của thị trường hoặc những thay đổi ở tầm vĩ mô như thay đổi lãi suất và tỷ giá trên thị trường quốc tế và thị trường trong nước, sự thay đổi chính sách kinh tế, hàng rào thuế quan ở cả trong nước và nước ngoài, khủng hoảng tài chính - tiền tệ hoặc kinh tế, chính trị... Đây là các nguyên nhân bất khả kháng vượt quá khả năng dự đoán và tầm kiểm soát của cả QTDND và thành viên vay vốn.

Những biến động này hoàn toàn có thể xảy ra và tác động tới QTDND, tới người gửi tiền và cả thành viên vay vốn. Trong nhiều trường hợp, những biến động khó khăn xảy ra ở mức độ vừa phải, nhiều QTDND và thành viên vay vốn với bản lĩnh của mình có đủ khả năng dự báo, có giải pháp thích ứng hoặc khắc phục được để vượt qua. Tuy nhiên, khi tác động của những nhân tố này gây ra hậu quả nghiêm trọng thì nhiều thành viên vay vốn và các QTDND không đủ khả năng khắc phục hậu quả dẫn đến hệ quả tất yếu là mất an toàn trong hoạt động của QTDND đó và hệ thống QTDND.

Tuy QTDND là các pháp nhân độc lập về kinh tế, hoạt động trên địa bàn ở các vùng, miền khác nhau nhưng lại có cùng một tên gọi, chung một biểu tượng, mô hình tổ chức và phương thức hoạt động kinh doanh. Do vậy, khi một QTDND gặp khó khăn thì nguy cơ xảy ra phản ứng dây chuyền lây lan cho các QTDND khác trong hệ thống, nhất là các QTDND có địa bàn hoạt động lân cận là rất cao, nếu không có giải pháp xử lý kịp thời thì nguy cơ đổ vỡ dây chuyền trong hệ thống là khó tránh khỏi.

Do thành viên, khách hàng đa số thuộc tầng lớp dân nghèo, sản xuất kinh doanh nhỏ, rất dễ bị tổn thương bởi hậu quả do sự đổ vỡ QTDND gây ra. Thực tiễn đổ vỡ dây chuyền trên 7.000 HTX tín dụng ở nông thôn và các QTD đô thị trong cả nước vào những năm 1989-1990 là minh chứng sinh động, tác động vô cùng to lớn đến đời sống người dân và an ninh trật tự xã hội, làm mất lòng tin trong nhân dân mà đến thời gian

gần đây hệ thống QTDND theo mô hình mới mới khẳng định được vị thế, uy tín của mình. Vì vậy, việc đề xảy ra đổ vỡ (nếu có) trong hoạt động của các QTDND gây ảnh hưởng rất lớn và lâu dài, không chỉ về mặt kinh tế mà còn cả về chính trị và trật tự an toàn xã hội.

c. Hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (nay là hệ thống Tổ chức tín dụng là Hợp tác xã) lấy Quỹ tín dụng nhân dân cơ sở làm nền tảng có tính liên kết hệ thống.

Thực hiện Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 10/6/1993, Hội nghị lần thứ năm khóa VII của Ban chấp hành Trung ương Đảng về tiếp tục đổi mới và phát triển kinh tế - xã hội nông thôn, được sự đồng ý của Ban Bí thư Trung ương, ngày 27/7/1993 Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 390/QĐ-TTg cho phép triển khai thực hiện Đề án thí điểm thành lập hệ thống QTDND theo mô hình 3 cấp. Theo đó, hệ thống QTDND được hình thành đầu tiên từ việc ra đời các QTDND cơ sở tại 14 tỉnh, thành phố. Tính đến ngày 31/12/1994, có 179 QTDND cơ sở được thành lập và khai trương hoạt động với 46.045 thành viên; tổng nguồn vốn hoạt động là 83.673 triệu đồng, trong đó vốn điều lệ 10.782 triệu đồng, dư nợ cho vay đạt 72.446 triệu đồng, bằng 86,60% tổng nguồn vốn. Việc triển khai trong giai đoạn này gặp nhiều khó khăn do dư âm của việc đổ vỡ hàng loạt HTX tín dụng kiểu cũ. Tuy nhiên, nhờ có sự quan tâm chỉ đạo và sự ủng hộ của các bộ, ngành, cấp uỷ, chính quyền, các đoàn thể các cấp từ Trung ương đến địa phương nên việc thí điểm đã được triển khai đúng mục đích, yêu cầu của Đề án được duyệt. Sau một thời gian hoạt động, hầu hết các QTDND thí điểm đã nhanh chóng đi vào hoạt động ổn định, xác lập được vị trí quan trọng trong chiến lược huy động vốn phục vụ cho sản xuất, kinh doanh, cải thiện đời sống, hạn chế nạn cho vay nặng lãi và góp phần tích cực vào công tác xoá đói giảm nghèo trên địa bàn hoạt động. Những kết quả bước đầu của các QTDND đã nhận được sự ủng hộ của đông đảo nhân dân, góp phần xoá bỏ dần những định kiến về HTX tín dụng cũ trước đây.

Trên cơ sở kết quả thí điểm tại 14 tỉnh đợt đầu, sau khi báo cáo và được Ban Bí thư Trung ương, Thủ tướng Chính phủ cho phép, theo đề nghị của các địa phương, Ban chỉ đạo Trung ương thí điểm thành lập QTDND đã tổ chức triển khai mở rộng thí điểm ở 53 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Kết quả là đã thành lập được 388 QTDND cơ sở trong năm 1995; 280 QTDND cơ sở trong năm 1996; 93 QTDND cơ sở trong năm 1997; 35 QTDND cơ sở trong 6 tháng đầu năm 1998.

Trong giai đoạn này, 21 QTDND khu vực đã được thành lập tại các tỉnh, thành phố có nhiều QTDND nhằm hỗ trợ điều hoà vốn và cho vay đối với thành viên. Để đáp ứng yêu cầu thực tế phát triển và hoàn thiện mô hình hệ thống, QTDND Trung ương cũng đã được thành lập và đi vào hoạt động từ tháng 8/1995 để làm nhiệm vụ đầu mối, điều hoà vốn hoạt động cho các QTDND thành viên trong toàn quốc. Do tiềm lực của các QTDND cơ sở còn hạn chế nên trong giai đoạn đầu khi mới thành lập, NHNN đã biệt

phái một số cán bộ sang đảm nhiệm các chức danh chủ chốt tại các QTDND khu vực và QTDND Trung ương; đồng thời hỗ trợ về cả cơ sở vật chất. Ngoài ra, ở các tỉnh chưa có điều kiện thành lập QTDND khu vực, Chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố còn thay thế QTDND khu vực đảm nhiệm điều hoà vốn và cho vay đối với các QTDND cơ sở trên địa bàn. Để thành lập QTDND Trung ương và QTDND khu vực, QTDND cơ sở ở những tỉnh, thành phố chưa có QTDND khu vực góp vốn xác lập tư cách thành viên vào QTDND Trung ương với mức 10 triệu đồng/QTDND; đối với các tỉnh thành phố có QTDND khu vực thì QTDND cơ sở góp 5 triệu đồng/QTDND vào QTDND khu vực và 5 triệu đồng/QTDND vào QTDND Trung ương. Vốn góp của QTDND cơ sở được tính vào vốn điều lệ của QTDND khu vực và QTDND Trung ương. Bên cạnh đó, NHNN cũng được Chính phủ giao nhiệm vụ quản lý số vốn 80 tỷ đồng của Nhà nước hỗ trợ cho hệ thống QTDND tại QTDND Trung ương (số vốn này được tính vào vốn điều lệ của QTDND Trung ương).

Để đại diện, hỗ trợ, bảo vệ quyền lợi cho hệ thống QTDND và triển khai các hoạt động liên kết phát triển hệ thống, ngày 14/6/2005, Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã ký Quyết định số 60/2005/QĐ-BNV “v/v cho phép thành lập Hiệp hội Quỹ tín dụng nhân dân Việt Nam”. Tháng 10/2005 Đại hội thành lập Hiệp hội QTDND được tổ chức và tháng 01/2006 Hiệp hội QTDND Việt Nam chính thức đi vào hoạt động. Hằng năm, các QTDND hội viên và NHHTX (trước kia là QTDND Trung ương) đều góp phí hội viên vào Hiệp hội theo quy định. Bên cạnh đó, các hội viên cũng góp phí khi tham gia trực tiếp đối với một số hoạt động do Hiệp hội QTDND tổ chức.

Như vậy, có thể nói QTDND cơ sở chính là nền tảng để tạo thành hệ thống QTDND tại Việt Nam. Và đối với hệ thống TCTD là HTX hiện nay thì các QTDND chính là nền tảng, NHHTX là đơn vị đầu mối liên kết kinh tế của hệ thống, Hiệp hội QTDND Việt Nam là đơn vị đầu mối liên kết phát triển hệ thống.

Trong cơ chế liên kết kinh tế, NHHTX hỗ trợ cho các QTDND nâng cao hiệu quả hoạt động của các QTDND, qua đó nâng cao khả năng cạnh tranh và thúc đẩy sự phát triển của từng QTDND cũng như toàn hệ thống.

Về cơ chế liên kết phát triển hệ thống, các tổ chức được các QTDND và NHHTX thành lập nên như Hiệp hội, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống, Tổ chức kiểm toán, Trung tâm đào tạo cán bộ QTDND... dù không trực tiếp thực hiện các hoạt động kinh tế nhưng lại có chức năng hỗ trợ và bảo đảm cho các hội viên/thành viên cũng như toàn hệ thống có khả năng phát triển an toàn và bền vững. Trong đó, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống do các QTDND và NHHTX góp vốn lập nên, hoạt động nhằm mục đích hỗ trợ, giúp đỡ QTDND khi gặp khó khăn về tài chính hoặc thua lỗ sau khi đã sử dụng hết các nguồn dự trữ và áp dụng các biện pháp chấn chỉnh nhưng không có khả năng tự khắc phục trở

lại hoạt động bình thường, ngăn chặn nguy cơ dẫn đến việc QTDND bị phá sản hoặc giải thể.

Như vậy, qua việc làm rõ các yếu tố đặc thù ảnh hưởng đến an toàn hoạt động cũng như hậu quả của việc để xảy ra mất an toàn trong hoạt động của hệ thống QTDND; vai trò, vị trí của QTDND trong mối liên kết hệ thống, cho thấy việc bảo đảm an toàn cho hệ thống QTDND là một yêu cầu cần thiết.

2.2. Sự ra đời của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam

Đặc điểm hoạt động của QTDND cũng như các loại hình TCTD khác là kinh doanh tiền tệ tín dụng tiềm ẩn rất nhiều rủi ro dẫn đến khả năng mất thanh khoản. Khủng hoảng tài chính và những diễn biến phức tạp của nền kinh tế trong nước cũng như biến động khó lường của thị trường tài chính, chính trị thế giới đã có ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế và hoạt động của thị trường tiền tệ ngân hàng nói chung, hệ thống QTDND nói riêng. Bên cạnh đó, QTDND còn có đặc thù là hoạt động với mục tiêu chính là tương trợ giữa các thành viên và không vì mục tiêu lợi nhuận nhưng phải bù đắp được chi phí và có tích lũy phát triển, hoạt động nhỏ lẻ, quy mô nhỏ, tiềm lực tài chính hạn chế, vốn điều lệ thấp, khả năng huy động khó khăn (vì hoạt động ở vùng nông thôn, dân cư nghèo, chưa có tập quán giao dịch ngân hàng); trong cho vay, do mục đích sử dụng tiền vay chủ yếu là các nhu cầu vốn phục vụ cho sản xuất kinh doanh lĩnh vực nông nghiệp - lĩnh vực chứa đựng nhiều rủi ro do nguyên nhân bất khả kháng, trình độ dân trí chưa cao. Mặt khác, trình độ và năng lực chuyên môn của cán bộ QTDND còn nhiều bất cập, thiếu hiểu biết pháp luật, kiến thức về kinh tế thị trường, tính tuân thủ, kỷ luật chưa nghiêm, quản trị điều hành theo phong cách gia đình, công tác kiểm tra, kiểm soát còn lỏng lẻo; Cơ sở vật chất của QTDND còn nghèo nàn, trụ sở mượn của UBND xã hoặc đi thuê, có nơi có lúc không đảm bảo các điều kiện về an toàn kho quỹ; Giao thông, liên lạc không thuận lợi gây khó khăn cho hoạt động khi QTDND gặp khó khăn về chi trả, thanh toán... Những khó khăn đó, nhất là khó khăn về tài chính, nếu không có nguồn hỗ trợ kịp thời sẽ có nguy cơ hoạt động của QTDND lâm vào tình trạng mất khả năng thanh khoản, dẫn đến giải thể, phá sản. Chính vì vậy, các QTDND đã nhận thức rõ được sự cần thiết phải bảo đảm an toàn ngay cho chính QTDND của mình và cho cả hệ thống. Từ kinh nghiệm quốc tế như NHHTX (Cộng hòa Liên bang Đức), hệ thống Quỹ tín dụng Desjardins (Canada) cho thấy cần phải xây dựng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND để phát huy mối liên kết hỗ trợ trong hệ thống vì sự phát triển an toàn, ổn định và bền vững của từng QTDND và cả hệ thống QTDND.

a. Thí điểm thành lập Quỹ an toàn ở tỉnh Thái Bình (nay là tỉnh Hưng Yên).

Xuất phát từ nhu cầu cần thiết phải bảo đảm an toàn cho hệ thống QTDND hoạt động an toàn, hiệu quả và phát triển bền vững, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN)

đã chủ trương triển khai xây dựng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND và bước đầu tiên là cho phép thí điểm thành lập Quỹ an toàn của các QTDND trên địa bàn tỉnh Thái Bình - là tỉnh đầu tiên thí điểm thành lập QTDND và cũng là tỉnh thời điểm đó có số lượng QTDND lớn nhất trong cả nước - để đúc rút kinh nghiệm triển khai nhân rộng trong toàn hệ thống.

Mặt khác, trong giai đoạn thí điểm thành lập, các QTDND trên địa bàn cũng đã cùng nhau lập “Quỹ an toàn tiền gửi” vào năm 1997 để hỗ trợ đảm bảo an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND tỉnh Thái Bình. Vào cuối năm 1996, đầu năm 1997 ở một số xã trên địa bàn tỉnh đã xảy ra tình trạng khiếu kiện, trong đó một số phần tử quá khích gây mất trật tự xã hội ở một số xã có QTDND, khiến nhân dân hoang mang đòi rút tiền gửi tại QTDND, một số thành viên vay vốn QTDND lợi dụng tình hình mất ổn định chây ỳ không chịu trả nợ... dẫn đến một số QTDND lâm vào tình trạng thiếu khả năng thanh toán, chi trả và có nguy cơ đổ vỡ. Đứng trước nguy cơ bất ổn đối với các QTDND và có khả năng dẫn đến bất ổn định về chính trị, ngày 26/4/1997 NHNN Chi nhánh tỉnh Thái Bình đã chỉ đạo các QTDND cơ sở trên địa bàn trích 10% số dư tiền gửi để lập “Quỹ an toàn tiền gửi”. Quỹ này được quản lý tại QTDND khu vực tỉnh, số dư tiền gửi của Quỹ này được trả lãi theo mức lãi suất không kỳ hạn. Đến tháng 6/1997, sau một thời gian ngắn tích cực huy động, số dư Quỹ này đã lên tới 1.545.105 ngàn đồng. Nhờ vào Quỹ này, NHNN Chi nhánh tỉnh Thái Bình đã chỉ đạo cho một số QTDND vượt qua khó khăn do thiếu khả năng chi trả; cụ thể như sau:

- Tháng 7/1997, QTDND cơ sở An Ấp, huyện Quỳnh Phụ có 2 người rút tiền gửi có kỳ hạn trước hạn với số tiền 300 triệu đồng (trên tổng số dư tiền gửi của QTDND là 700 triệu đồng) làm cho QTDND này lâm vào tình trạng khó khăn về khả năng chi trả; để giải quyết khó khăn này QTDND cơ sở An Ấp đã báo cáo, xin sự giúp đỡ và được NHNN Chi nhánh tỉnh Thái Bình chỉ đạo cho QTDND này vay 200 triệu đồng từ nguồn Quỹ an toàn tiền gửi để chi trả cho khách hàng. Kết quả sau 20 ngày, chính những khách hàng rút tiền nêu trên lại đem 200 triệu đồng đến QTDND cơ sở An Ấp để gửi và QTDND này đã hoàn trả đầy đủ gốc, lãi cho QTDND khu vực tỉnh.

- Tháng 9/1999, QTDND cơ sở Vũ Thắng, huyện Kiến Xương xảy ra việc Giám đốc lợi dụng chức vụ quyền hạn tham ô, vay kè... làm cho QTDND này mất uy tín, dân ồ ạt kéo đến rút tiền gửi dẫn đến tình trạng QTDND mất khả năng chi trả. Để giải quyết khó khăn này, NHNN Chi nhánh tỉnh Thái Bình cũng đã chỉ đạo QTDND khu vực cho QTDND Vũ Thắng vay 199 triệu đồng từ nguồn Quỹ an toàn tiền gửi giúp QTDND Vũ Thắng có nguồn để chi trả tiền gửi của khách hàng, qua đó góp phần củng cố chấn chỉnh khắc phục khó khăn đưa QTDND này trở lại hoạt động bình thường.

Từ cơ sở thực tiễn nêu trên, để triển khai thành lập Quỹ an toàn hệ thống QTDND tỉnh Thái Bình, NHNN Việt Nam đã thống nhất với Bộ Tài chính về mức phí trích lập

Quỹ an toàn và làm việc thống nhất với UBND tỉnh Thái Bình về chủ trương thành lập Quỹ an toàn này để làm cơ sở cho việc chỉ đạo NHNN Chi nhánh tỉnh Thái Bình phối hợp với QTDND Trung ương tổ chức triển khai thực hiện.

Trên cơ sở ý kiến chấp thuận của NHNN Việt Nam, ngày 8/10/2004, NHNN Chi nhánh tỉnh Thái Bình đã phối hợp với QTDND Trung ương tổ chức Hội nghị (thành phần gồm các Giám đốc các QTDND cơ sở trên địa bàn) để thông qua Quy chế tạm thời trích lập, quản lý, sử dụng Quỹ an toàn hệ thống và bầu Ban quản lý Quỹ an toàn hệ thống gồm 5 thành viên, trong đó Giám đốc Chi nhánh QTDND Trung ương tỉnh Thái Bình làm Trưởng ban và các thành viên là Trưởng phòng Kế toán, Trưởng phòng Kinh doanh Chi nhánh QTDND Trung ương tỉnh Thái Bình và 2 Giám đốc QTDND cơ sở.

Ngày 11/11/2004, Giám đốc NHNN Chi nhánh tỉnh Thái Bình đã chuẩn y Quy chế tạm thời trích lập, quản lý, sử dụng Quỹ an toàn hệ thống và danh sách Ban quản lý Quỹ an toàn hệ thống QTDND tỉnh Thái Bình. Sau khi Quỹ an toàn hệ thống QTDND tỉnh Thái Bình được thành lập và chính thức đi vào hoạt động, NHNN Chi nhánh tỉnh đã thường xuyên theo dõi tình hình hoạt động của Quỹ an toàn hệ thống; đồng thời phối hợp với Ban quản lý Quỹ an toàn hệ thống đôn đốc các QTDND thành viên nộp phí theo quy định; tiến hành thẩm định, phê duyệt phương án củng cố khắc phục khó khăn cho QTDND thành viên gặp khó khăn; phối hợp với Ban quản lý Quỹ an toàn lựa chọn cán bộ bổ sung làm thành viên thẩm định, phê duyệt phương án củng cố, khắc phục đối với các QTDND gặp khó khăn và đề nghị xin được hỗ trợ của Quỹ an toàn hệ thống. Với sự quan tâm chỉ đạo sát sao của NHNN, sự nỗ lực của QTDND Trung ương và các QTDND cơ sở trên địa bàn, trong hai năm đi vào hoạt động, Quỹ an toàn hệ thống đã đạt được một số kết quả:

- Đến ngày 20/6/2006 (thời điểm tổ chức Hội nghị sơ kết thí điểm thành lập quỹ an toàn hệ thống QTDND tỉnh Thái Bình), tổng nguồn vốn của Quỹ an toàn là 996,992 triệu đồng, trong đó: các QTDND cơ sở nộp phí trong 3 năm là 475,555 triệu đồng; QTDND Trung ương hỗ trợ 500 triệu đồng; thu từ lãi cho vay, lãi tiền gửi 21,437 triệu đồng.

- Về hoạt động cho vay: Theo Quy chế trích lập, quản lý, sử dụng Quỹ an toàn hệ thống QTDND tỉnh Thái Bình, Quỹ này được sử dụng vào bốn mục đích:

- (1) Cho vay hỗ trợ các QTDND xếp loại D và các QTDND bị kiểm soát đặc biệt;
- (2) Cho vay hỗ trợ các QTDND có nguy cơ mất khả năng thanh toán;
- (3) Cho vay hỗ trợ các QTDND khó khăn tạm thời về tài chính;
- (4) Phần vốn chưa sử dụng tạm thời nhàn rỗi được đầu tư vào mua kỳ phiếu trái phiếu do Nhà nước, NHNN phát hành.

Trong hai năm hoạt động, Quỹ an toàn hệ thống đã cho QTDND Nam Hải vay hỗ trợ khả năng chi trả 300 triệu đồng lãi suất 0,45%/tháng, thời hạn 3 tháng; Cho 3

QTDND vay hỗ trợ giải quyết khó khăn tạm thời về tài chính với tổng số tiền 450 triệu đồng gồm: QTDND Duyên Hải 300 triệu đồng lãi suất 0,2%/tháng, thời hạn 3 năm; QTDND Vũ Thắng 100 triệu đồng lãi suất 0,2%/tháng, thời hạn 3 năm; QTDND Song Lãng 50 triệu đồng lãi suất 0,2%/tháng, thời hạn 1 năm¹. Tất cả các khoản cho vay đều được thực hiện đúng quy trình, vốn vay sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả, giúp các QTDND khắc phục được khó khăn và hoàn trả đầy đủ cả gốc và lãi.

b. Sự thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam.

Sau hai năm thí điểm thực hiện Quỹ an toàn hệ thống QTDND tại tỉnh Thái Bình, NHNN đã tiến hành sơ kết đánh giá kết quả đạt được và cho phép mở rộng thí điểm tại 02 tỉnh An Giang và Hưng Yên. Với mục tiêu chủ yếu là hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả, bị rút tiền hàng loạt, có nguy cơ mất an toàn cao và đứng trước bờ vực phá sản... vượt qua khó khăn, yếu kém, vươn lên, trở lại hoạt động bình thường. Trong thời gian triển khai thí điểm, Quỹ an toàn hệ thống QTDND đã hỗ trợ cho vay vốn đến 11 QTDND đã bị lâm vào tình trạng mất an toàn trong hoạt động với 40 lượt QTDND (Thái Bình 24 lượt QTDND, Hưng Yên 16 lượt QTDND, An Giang chưa thực hiện việc cho vay hỗ trợ), mà điển hình là các QTDND: Vũ Thắng, Song Lãng, Duyên Hải, Nam Hải (tỉnh Thái Bình), Song Mai, Ông Đình, Liên Khê (tỉnh Hưng Yên), qua đó đã giúp cho các QTDND này nhanh chóng khắc phục được khó khăn yếu kém, từ đó vươn lên trở lại hoạt động bình thường.

Từ thực tiễn thí điểm Quỹ an toàn hệ thống QTDND, cùng với việc học tập kinh nghiệm của một số nước xây dựng thành công mô hình TCTD hợp tác như NHHTX - Đức, QTD Desjardins - Canada, ngày 23/01/2014, Thống đốc NHNN đã cho phép triển khai trên toàn quốc Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (gọi tắt là Quỹ bảo toàn) thông qua việc ban hành Thông tư số 03/2014/TT-NHNN. Theo Thông tư 03/2014/TT-NHNN, *Quỹ bảo toàn là một quỹ tài chính của hệ thống TCTD là HTX (bao gồm NHHTX và các QTDND) do NHHTX lập trên cơ sở phí trích nộp của NHHTX và các QTDND thành viên, đặt tại NHHTX và do NHHTX quản lý, sử dụng theo quy định tại Thông tư và pháp luật có liên quan.*

c. Cơ sở pháp lý cho sự ra đời Quỹ bảo toàn tại Việt Nam.

Quỹ bảo toàn tại Việt Nam ra đời căn cứ vào chủ trương, định hướng của Đảng, Chính phủ, NHNN và do Quỹ bảo toàn ra đời nhằm đảm bảo cho sự phát triển bền vững của QTDND - loại hình thuộc TCTD nên các quy định liên quan đều phải tuân thủ Luật chuyên ngành và chịu sự chi phối, điều chỉnh bởi các văn bản pháp lý sau đây:

¹ 3 QTDND: Vũ Thắng, Song Lãng, Duyên Hải do cán bộ của QTDND có ý làm trái gây hậu quả khá nặng nề đã lâm vào tình trạng hết sức khó khăn nhưng nhờ sự hỗ trợ kịp thời của Quỹ an toàn hệ thống nên đã giúp các QTDND này khắc phục được khó khăn, trở lại hoạt động bình thường.

- Điểm 3 Chỉ thị số 57/CT-TW ngày 10/10/2000 của Bộ Chính trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND xác định rõ: *“Hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân ..., có hình thức liên kết và chỉ đạo thích hợp trong phạm vi cả nước để quản lý và kiểm tra hoạt động trong nội bộ, nhằm nâng cao hiệu quả, bảo đảm an toàn cho từng Quỹ và toàn hệ thống”*.

- Luật các TCTD số 47/2010/QH12 ngày 16/6/2010 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các TCTD số 17/2017/QH14 ngày 20/11/2017 quy định khi QTDND lâm vào tình trạng kiểm soát được biệt sẽ được vay đặc biệt từ Quỹ bảo toàn với lãi suất ưu đãi đến mức 0%, Quỹ bảo toàn được hạch toán giảm để xử lý số tiền cho vay đặc biệt không thu hồi được và QTDND được kiểm soát đặc biệt được miễn nộp phí tham gia Quỹ bảo toàn.

- Luật Hợp tác xã số 23/2012/QH13 ngày 20/11/2012.

- Nghị định số 156/2013/NĐ-CP ngày 11/11/2013 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức của NHNN Việt Nam.

- Thông tư số 03/2014/TT-NHNN ngày 23/01/2014 của NHNN Quy định về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND và các Thông tư sửa đổi, bổ sung.

- Quy chế số 179/QC-NHHT ngày 28/3/2014 của Hội đồng quản trị NHHTX về Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống.

- Điểm 8 Mục III của Đề án phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến 2010 và định hướng đến năm 2020 ban hành kèm theo Quyết định số 112/2006/QĐ-TTg ngày 24/5/2006 của Thủ tướng Chính phủ đã xác định: *“...Hoàn thiện mô hình tổ chức hệ thống QTDND bao gồm QTDND Trung ương và các QTDND cơ sở. Phát triển QTDND Trung ương thành ngân hàng hợp tác có đủ năng lực tài chính, khả năng chăm sóc và là đầu mối hỗ trợ cho các QTDND cơ sở về tài chính, quản lý và công nghệ nhằm đưa hoạt động của QTDND đi đúng hướng và bảo đảm an toàn. Thành lập tổ chức liên kết phát triển hệ thống QTDND, trong đó tổ chức đầu mối là Hiệp hội QTDND. Thành lập nguồn dự phòng khả năng chi trả và Quỹ an toàn hệ thống QTDND. Thành lập tổ chức kiểm toán QTDND có đầy đủ các nguồn lực về tài chính, nhân sự, chuyên môn và tổ chức bộ máy để thực thi nhiệm vụ. Kien toàn tổ chức bộ máy quản trị, điều hành và bộ máy kiểm soát của QTDND cơ sở”*.

Với những căn cứ trên đây, có thể khẳng định việc thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND đã có đầy đủ cơ sở pháp lý và phù hợp với chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND.

Hiện nay, các văn bản quy phạm pháp luật nêu trên đều đã được sửa đổi, bổ sung, thay thế như: Luật các TCTD số 32/2024/QH15 ngày 18/01/2024; Luật HTX số 17/2023/QH15 ngày 20/6/2023; Nghị định số 26/2025/NĐ-CP ngày 24/02/2025; Thông tư số 27/2024/TT-NHNN ngày 28/6/2024 Quy định về NHHTX, việc trích nộp, quản lý

và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND; Quyết định số 1638/QĐ-NHNN ngày 31/3/2025 V/v ban hành Kế hoạch hành động thực hiện Chỉ thị số 06/CT-TTg ngày 12/3/2019 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường giải pháp nhằm đảm bảo an toàn hoạt động, củng cố vững chắc hệ thống QTDND và Quyết định số 209/QĐ-NHNN ngày 31/01/2019 của Thống đốc NHNN về việc phê duyệt Đề án “củng cố và phát triển hệ thống QTDND đến năm 2020, định hướng đến năm 2030” (Giai đoạn 2, từ năm 2025 đến năm 2030). Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND cũng được Đại hội thành viên NHHTX nhiều lần sửa đổi, bổ sung, ban hành cho phù hợp với quy định hiện hành và thực tiễn hoạt động trong từng giai đoạn. Trong các văn bản này, vai trò, vị trí của Quỹ bảo toàn ngày càng được nâng cao, khẳng định hướng đi đúng đắn của việc thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động QTDND tại Việt Nam.

3. Nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo toàn tại Việt Nam.

3.1. Mục đích và vai trò của Quỹ bảo toàn.

- Quỹ bảo toàn được sử dụng cho các trường hợp sau:

(1) Khi QTDND gặp phải rủi ro phát sinh từ nguyên nhân bất khả kháng (thiên tai, bão lũ, dịch bệnh, hỏa hoạn...) dẫn đến khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả thì có thể vay bù đắp từ Quỹ bảo toàn.

(2) Các QTDND kinh doanh bị lỗ, được đánh giá là có khả năng phục hồi, có thể được Quỹ bảo toàn hỗ trợ cho vay vốn.

(3) Quỹ bảo toàn hỗ trợ cho vay đáp ứng nhu cầu đầu tư nâng cao công nghệ thông tin, đào tạo cán bộ....nhằm nâng cao năng lực quản trị điều hành tại các QTDND.

(4) Cho vay với lãi suất ưu đãi để hỗ trợ thanh khoản đối với các QTDND có nguy cơ mất khả năng chi trả hoặc lâm vào tình trạng mất khả năng chi trả, đe dọa sự ổn định của hệ thống trước và sau khi có phương án cơ cấu được duyệt của NHNN.

Tại Điều 27 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN quy định Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay QTDND trong các trường hợp sau:

(i) Cho vay QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường;

(ii) Cho vay QTDND theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 159 Luật các TCTD;

(iii) Cho vay đặc biệt QTDND được kiểm soát đặc biệt với lãi suất đến mức 0% theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 171 Luật các TCTD.

Theo đó, tại Điều 7 Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn ban hành kèm theo Quyết định số 175/QC-NHHT ngày 17/4/2025 quy định Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay QTDND trong các trường hợp sau:

a) Cho vay hỗ trợ QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường;

b) Cho vay hỗ trợ đối với QTDND được can thiệp sớm có lỗ lũy kế lớn hơn 50% giá trị của vốn điều lệ và các quỹ dự trữ ghi trong báo cáo tài chính đã được kiểm toán gần nhất hoặc theo kết luận thanh tra, cơ quan có thẩm quyền với lãi suất ưu đãi;

c) Cho vay đặc biệt đối với các QTDND được kiểm soát đặc biệt với lãi suất đến mức bằng 0%/năm để thực hiện phương án phục hồi.

* Với mục đích sử dụng như trên, Quỹ bảo toàn có những vai trò chủ yếu sau:

- Thông qua hoạt động cho vay hỗ trợ có hoàn trả các QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả, để có thể khắc phục, trở lại hoạt động bình thường, Quỹ bảo toàn góp phần duy trì sự ổn định, bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh của hệ thống QTDND nói riêng và hệ thống TCTD nói chung.

- Quỹ bảo toàn cho vay QTDND bị rút tiền hàng loạt, QTDND can thiệp sớm theo quy định của NHNN nhằm hỗ trợ các QTDND lâm vào tình trạng can thiệp sớm thực hiện phương án khắc phục, có thể khắc phục khó khăn, khôi phục hoạt động trở lại bình thường.

- Thông qua các khoản cho vay đặc biệt theo quy định, Quỹ bảo toàn cho vay các QTDND được kiểm soát đặc biệt nhằm thực hiện phương án phục hồi, khôi phục hoạt động trở lại bình thường với lãi suất đến mức bằng 0%/năm. Đối với QTDND không thể phục hồi, phải thực hiện các biện pháp giải thể, phá sản, thì Quỹ bảo toàn được hạch toán giảm để xử lý số tiền cho vay đặc biệt không thu hồi được.

- QTDND được can thiệp sớm, QTDND được kiểm soát đặc biệt không phải nộp phí vào Quỹ bảo toàn cho đến khi khôi phục trở lại hoạt động bình thường đã thể hiện tính tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau trong hệ thống. Cơ chế hoạt động của Quỹ bảo toàn làm tăng cường tính liên kết hệ thống các QTDND, từ đó có thể trao đổi kinh nghiệm, học tập lẫn nhau, nâng cao hiệu quả hoạt động, nâng cao uy tín và vị thế của hệ thống QTDND trước thành viên cũng như các cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước.

- Quỹ bảo toàn tạo ra cơ sở pháp lý mạnh mẽ để NHNN có thể giám sát chặt chẽ và phản ứng kịp thời trước nguy cơ sụp đổ của một QTDND, đảm bảo an toàn cho hệ thống TCTD và cả nền kinh tế.

3.2. Tổ chức bộ máy và cơ chế vận hành Quỹ bảo toàn

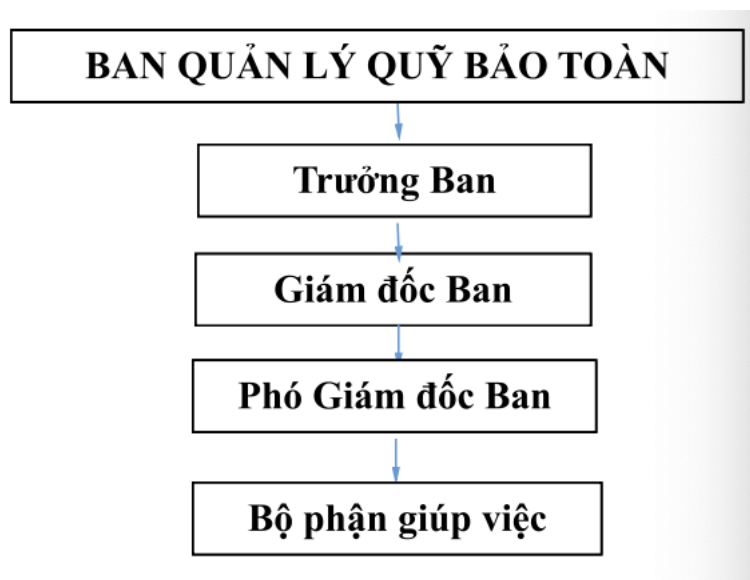
3.2.1. Tổ chức bộ máy hoạt động của Quỹ bảo toàn

Theo Quyết định số 71/QĐ-NHHT ngày 04/04/2014 của Chủ tịch HĐQT Ngân hàng HTX về việc Thành lập Ban quản lý Quỹ bảo toàn và các Quyết định của Hội đồng quản trị về việc bổ sung thành viên Ban quản lý Quỹ bảo toàn; Quy chế số 179/QC-NHHT ngày 28/03/2014 (đã được sửa đổi, bổ sung, thay thế và hiện đang là Quy chế số 175/QC-NHHT ngày 17/4/2025), cơ cấu tổ chức Quỹ bảo toàn gồm Ban quản lý và bộ phận giúp việc:

- Ban Quản lý Quỹ bảo toàn gồm 07 đến 09 thành viên, bao gồm 03 đến 04 thành viên là đại diện NHHTX làm nhiệm vụ thường trực Ban quản lý, 04 đến 06 thành viên là đại diện của QTDND. Trong đó, 01 thành viên là Trưởng ban Quản lý, 01 thành viên là Giám đốc Quỹ bảo toàn và 01 - 02 thành viên là Phó Giám đốc Quỹ bảo toàn. Trưởng ban, các thành viên Ban quản lý và Ban điều hành Quỹ bảo toàn do Hội đồng quản trị NHHTX quyết định. Quỹ bảo toàn có con dấu riêng để thực hiện nhiệm vụ.

- Bộ phận giúp việc là các nhân viên do NHHTX cử (hiện là Phòng Quản lý Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND thuộc Khối QTDND thành viên tại Trụ sở chính NHHTX).

Hình 1: Sơ đồ cơ cấu tổ chức của Ban quản lý Quỹ bảo toàn



Ban quản lý Quỹ bảo toàn có chức năng, nhiệm vụ sau:

- Xem xét, đánh giá và quyết định các vấn đề liên quan đến thẩm định, phê duyệt và quyết định cho vay, giải ngân vốn vay; kiểm tra, giám sát sử dụng vốn vay; thu hồi nợ vay; cơ cấu lại thời hạn trả nợ; miễn, giảm lãi tiền vay của các QTDND trong thẩm quyền;

- Trình Hội đồng quản trị NHHTX các trường hợp vượt thẩm quyền của Ban quản lý;

- Trình Hội đồng quản trị NHHTX hồ sơ xóa nợ của QTDND để xem xét và báo cáo Đại hội thành viên NHHTX;

- Trình mức trích lập và sử dụng quỹ dự phòng cho vay hằng năm;

- Tổ chức thực hiện việc quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn theo Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn.

Do Ban quản lý Quỹ bảo toàn có các thành viên là đại diện cho QTDND tại các vùng, miền trên cả nước nên trong quá trình hoạt động, Ban quản lý có thể họp trực tiếp, họp trực tuyến hoặc lấy ý kiến bằng văn bản để thực hiện nhiệm vụ theo thẩm quyền.

Trường hợp số ý kiến đồng ý và không đồng ý ngang bằng nhau thì quyết định cuối cùng thuộc về phía có ý kiến của Trưởng Ban quản lý Quỹ bảo toàn.

Trưởng Ban quản lý có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Lập chương trình, kế hoạch hoạt động của Ban quản lý Quỹ bảo toàn, phân công nhiệm vụ cho các thành viên Ban quản lý;
- Là người chủ trì và kết luận nội dung các cuộc họp hoặc các lần lấy ý kiến bằng văn bản của thành viên Ban quản lý;
- Đại diện cho Quỹ bảo toàn trong các quan hệ với NHHTX, QTDND;
- Ký các văn bản của Ban quản lý Quỹ bảo toàn theo quy định;
- Chịu trách nhiệm trước Hội đồng quản trị NHHTX về công việc được giao.
- Khi vắng mặt, Trưởng Ban quản lý ủy quyền cho một thành viên trong Ban quản lý thực hiện các công việc của Trưởng Ban quản lý.

Giám đốc Quỹ bảo toàn có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Chịu trách nhiệm chung về hoạt động của Quỹ bảo toàn;
- Phân công nhiệm vụ cho các Phó Giám đốc;
- Người đại diện hợp pháp thay mặt Quỹ bảo toàn thực hiện các giao dịch liên quan đến tài khoản thanh toán trong phạm vi đại diện.

Phó Giám đốc Quỹ bảo toàn có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Điều hành và xử lý các công việc phát sinh hằng ngày theo sự phân công công việc và các nhiệm vụ khác do Giám đốc giao;
- Thực hiện các công việc được Giám đốc ủy quyền;
- Chỉ đạo phân công công việc cho Bộ phận giúp việc;
- Thực hiện các nhiệm vụ khác do Ban quản lý Quỹ bảo toàn giao.

Nhiệm vụ của Bộ phận giúp việc:

- Kiểm tra việc tính, trích nộp phí và đôn đốc các đơn vị trích nộp đúng hạn, đầy đủ phí tham gia vào Quỹ bảo toàn;
- Tiếp nhận, kiểm tra và xử lý các hồ sơ liên quan đến khoản vay của QTDND do Chi nhánh NHHTX gửi đến;
- Thực hiện hạch toán kế toán các nghiệp vụ của Quỹ bảo toàn;
- Lưu trữ chứng từ hoạt động của Quỹ bảo toàn.

3.2.2. Cơ chế quản lý, giám sát và vận hành Quỹ bảo toàn

Tham gia vào việc quản lý, kiểm tra, giám sát cơ chế vận hành Quỹ bảo toàn gồm NHNN Việt Nam, NHHTX và Ban quản lý Quỹ bảo toàn.

- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam có trách nhiệm:

+ NHNN Việt Nam, cụ thể là Cục Quản lý, giám sát tổ chức tín dụng (trước kia là Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng) có trách nhiệm thanh tra, giám sát, kiểm tra NHHTX trong việc lập, quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn.

+ Các cơ quan khác thuộc NHNN Việt Nam, phối hợp với Cục Quản lý giám sát xử lý các vấn đề vướng mắc khó khăn trong quá trình triển khai lập, quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn.

+ Thẩm định và quyết định các phương án vay vốn hỗ trợ do NHHTX trình lên.

- Vai trò, trách nhiệm của NHHTX đối với Quỹ bảo toàn:

Theo Thông tư số 27/2024/TT-NHNN, NHHTX có vai trò, trách nhiệm đối với hoạt động của Quỹ bảo toàn như sau:

+ NHHTX cử thành viên tham gia vào Quỹ bảo toàn.

+ Tính, nộp đúng hạn và đầy đủ phí tham gia vào Quỹ bảo toàn.

+ Kiểm tra việc tính, trích nộp phí và đơn đốc các QTDND nộp đúng hạn, đầy đủ phí tham gia vào Quỹ bảo toàn.

+ Quản lý, sử dụng và chịu trách nhiệm về việc sử dụng Quỹ bảo toàn.

+ Xây dựng Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn, trình Đại hội thành viên NHHTX thông qua để ban hành và thực hiện trong toàn hệ thống QTDND.

+ Báo cáo tình hình hoạt động và tình hình tài chính của Quỹ bảo toàn tại Đại hội thành viên của NHHTX.

+ Gửi báo cáo tình hình hoạt động Quỹ bảo toàn 6 tháng cho NHNN (Cục quản lý giám sát) chậm nhất vào ngày 15/7 hàng năm; gửi báo cáo tình hình hoạt động, báo cáo tình hình tài chính năm trước của Quỹ bảo toàn, báo cáo về kết quả giám sát, kiểm toán nội bộ của Ban kiểm soát NHHTX về tình hình hoạt động và kết quả tài chính của Quỹ bảo toàn chậm nhất sau 45 ngày kể từ ngày kết thúc năm tài chính.

+ Thực hiện kiểm toán nội bộ Quỹ bảo toàn và gửi báo cáo kiểm toán nội bộ cho NHNN (Cục quản lý giám sát), gửi cùng với báo cáo tài chính năm.

+ Gửi báo cáo tình hình hoạt động, báo cáo tình hình tài chính năm của Quỹ bảo toàn cho các thành viên chậm nhất ngày 31/01 hàng năm; đồng thời chịu trách nhiệm báo cáo, giải trình theo yêu cầu của các thành viên đối với báo cáo trên.

Vai trò của NHHTX được bổ sung làm rõ trong Quy chế 175/QC-NHHT ngày 17/4/2025:

+ Báo cáo đến NHNN những trường hợp QTDND không nộp, nộp thiếu số phí phải nộp vào Quỹ bảo toàn.

+ Đứng tên là người cho vay trong hợp đồng tín dụng với QTDND và thực hiện giải ngân cho QTDND sau khi hợp đồng cho vay được ký kết.

+ Phối hợp với Ban quản lý Quỹ bảo toàn trong việc đơn đốc, kiểm tra, giám sát sử dụng vốn vay Quỹ bảo toàn.

+ Tiếp nhận hồ sơ vay vốn, thẩm định, ký kết hợp đồng cho vay, giải ngân vốn vay và thực hiện kiểm tra, giám sát sử dụng vốn vay của QTDND theo quy trình NHHTX ban hành.

+ Thực hiện thu nợ, đơn đốc QTDND trả nợ đúng hạn theo hợp đồng cho vay và đồng thời chuyển tiền thu nợ về Quỹ bảo toàn; xem xét, quyết định miễn, giảm lãi tiền vay đối với QTDND.

+ Thực hiện cơ cấu lại thời hạn trả nợ theo hồ sơ cơ cấu nợ đã được phê duyệt.

+ Trình Đại hội thành viên NHHTX xem xét, quyết định việc xóa nợ QTDND vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn.

3.3. Nguyên tắc hoạt động, việc quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn.

3.3.1. Quỹ bảo toàn hoạt động trên các nguyên tắc

- Hoạt động của Quỹ bảo toàn không vì mục tiêu lợi nhuận, được sử dụng theo nguyên tắc cho vay có hoàn trả, tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

- Chi phí hoạt động Quỹ bảo toàn được bù đắp từ lãi cho vay, đầu tư của Quỹ bảo toàn.

- Nguồn vốn nhàn rỗi của Quỹ bảo toàn được sử dụng trên nguyên tắc đảm bảo an toàn nguồn vốn và đáp ứng yêu cầu cho vay hỗ trợ các QTDND.

3.3.2. Trích nộp Quỹ bảo toàn

NHHTX, QTDND có trách nhiệm trích nộp phí tham gia đầy đủ, đúng hạn vào Quỹ bảo toàn một năm một lần trước ngày 31/01 của năm tiếp theo với mức phí trích nộp hằng năm bằng 0,05% dư nợ cho vay bình quân năm liền kề trước kết thúc vào ngày 31/12 của NHHTX, QTDND, trong đó dư nợ cho vay bình quân năm được tính bằng tổng dư nợ cho vay (nhóm 1 và nhóm 2 theo quy định về phân loại nợ của Thống đốc NHNN đối với NHHTX, QTDND) tại thời điểm cuối mỗi tháng trong năm chia cho số tháng phải tính thực tế. Đối với NHHTX, số dư nợ cho vay tại thời điểm cuối mỗi tháng được loại trừ phần dư nợ cho vay điều hòa vốn đối với các QTDND thành viên.

Do NHHTX quyết định không thu phí Quỹ bảo toàn đối với các QTDND can thiệp sớm, QTDND kiểm soát đặc biệt nên sau khi trở lại hoạt động bình thường, mức phí trích nộp phí của các QTDND này được tính bằng 0,05% dư nợ cho vay bình quân từ tháng liền kề sau tháng có văn bản chấp thuận chấm dứt can thiệp sớm hoặc chấm dứt kiểm soát đặc biệt của NHNN đến hết tháng 12 năm liền kề trước của năm thực hiện trích nộp phí.

Việc trích nộp Quỹ bảo toàn của năm tài chính chỉ được thực hiện khi tổng nguồn vốn hoạt động của Quỹ bảo toàn trước khi trích nộp thấp hơn 1,5% tổng tài sản có của hệ thống QTDND. Trường hợp sau khi trích nộp Quỹ bảo toàn của năm tài chính dẫn đến tổng nguồn vốn hoạt động của Quỹ bảo toàn cao hơn hoặc bằng 1,5% tổng tài sản có của hệ thống QTDND thì NHHTX, QTDND vẫn thực hiện trích nộp Quỹ bảo toàn đối với năm tài chính đó.

Số tiền trích nộp Quỹ bảo toàn được hạch toán vào chi phí hoạt động của NHHTX, QTDND.

3.3.3. Quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn

Quỹ bảo toàn được quản lý, sử dụng theo Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn do NHHTX xây dựng, ban hành sau khi được Đại hội thành viên NHHTX thông qua để thực hiện trong toàn hệ thống QTDND. Việc sửa đổi, bổ sung Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn phải được Đại hội thành viên NHHTX thông qua. Trong vòng 07 ngày làm việc kể từ ngày Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn được ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung, NHHTX có trách nhiệm gửi NHNN (Cục quản lý, giám sát TCTD) quy chế và nội dung sửa đổi, bổ sung để NHNN thực hiện công tác thanh tra, giám sát. Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn tối thiểu phải có các nội dung sau:

- Nguyên tắc tổ chức quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn là cho QTDND vay hỗ trợ có hoàn trả khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường; không vì mục tiêu lợi nhuận, tự chủ, tự chịu trách nhiệm;
- Các quy định về việc sử dụng Quỹ bảo toàn như điều kiện được vay hỗ trợ, trình tự, thủ tục, hồ sơ đề nghị vay hỗ trợ, mức cho vay hỗ trợ, thời hạn vay, lãi suất vay và các cam kết khi nhận cho vay.
- Cơ chế giải ngân nguồn vốn cho vay hỗ trợ;
- Các biện pháp theo dõi, cơ chế kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn vay của QTDND được hỗ trợ;
- Các trường hợp miễn, giảm phí tham gia vào Quỹ bảo toàn;
- Nguyên tắc, điều kiện, thẩm quyền xử lý rủi ro đối với các khoản cho vay hỗ trợ không thu hồi được vốn;
- Cơ chế thu, chi tài chính phục vụ cho hoạt động của Quỹ bảo toàn theo quy định của pháp luật có liên quan;
- Quy định chế độ báo cáo của các QTDND được vay hỗ trợ.
- Việc sử dụng nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi của Quỹ bảo toàn: Sau khi đảm bảo an toàn nguồn vốn và đáp ứng yêu cầu cho vay hỗ trợ cho các QTDND, nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi của Quỹ bảo toàn được gửi tại NHHTX, NHTM theo quy tắc đảm bảo an toàn vốn và thanh khoản cho Quỹ bảo toàn, hoặc mua trái phiếu Chính phủ, tín phiếu kho bạc, tín phiếu NHNN Việt Nam.

4. Kinh nghiệm quốc tế về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống.

4.1. Quỹ an toàn của hệ thống QTD Desjardins - Canada.

Quỹ an toàn của hệ thống QTD Desjardins được tổ chức dưới hình thức công ty, có cơ cấu tổ chức gọn, nhẹ nhưng hoạt động rất hiệu quả (các dịch vụ được thực hiện theo hình thức uỷ thác).

Từ năm 1949, một số Liên đoàn khu vực đã lập ra Quỹ an toàn riêng cho các QTD thành viên của mình. Nhưng phải đến năm 1980, Công ty Quỹ an toàn mới chính thức được thành lập và hoạt động theo Luật về công ty Quỹ an toàn được ban hành năm 1979

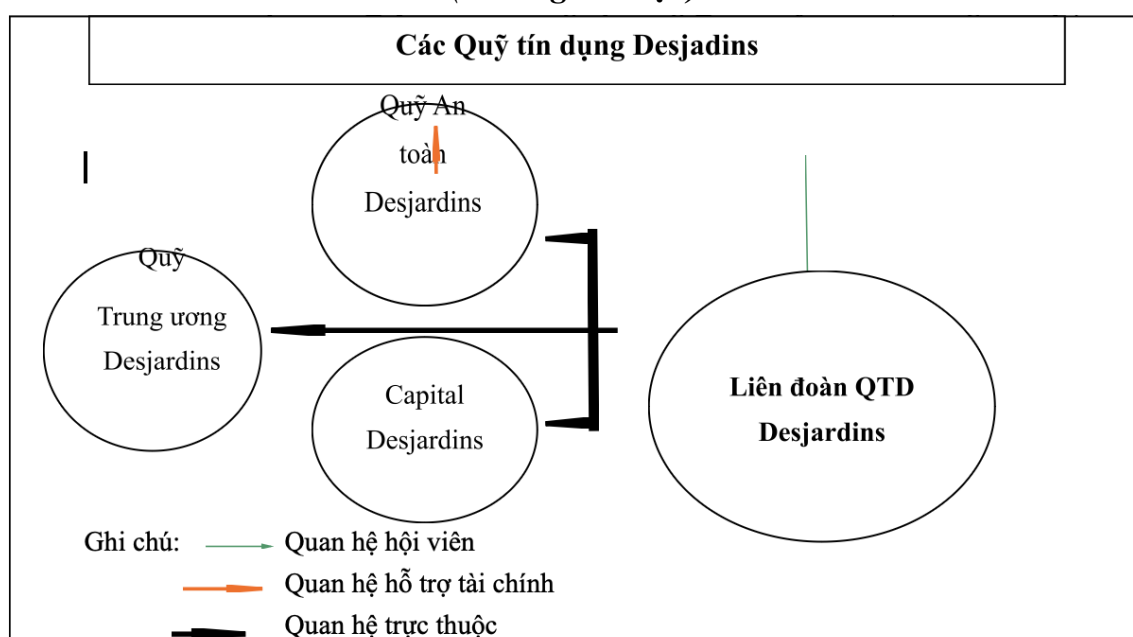
và Quy chế của Tổng liên đoàn ban hành năm 1980. Công ty Quỹ an toàn ngày nay được gọi theo tên ban đầu là Quỹ an toàn Desjardins.

Quỹ an toàn Desjardins (FSD) được thành lập nhằm mục tiêu xây dựng và quản lý một Quỹ an toàn mang tính khả dụng và tương trợ vì lợi ích của các QTD thành viên; bảo đảm khả năng thanh toán của các QTD thành viên thông qua việc đóng vai trò quản lý hoặc tài trợ phần thâm hụt mà quỹ dự trữ chung của QTD thành viên không thể bù đắp được; và cuối cùng là nhằm hỗ trợ việc thanh toán các khoản lỗ mà các thành viên của QTD có thể phải gánh chịu khi QTD đó bị thanh lý giải thể.

Việc thành lập FSD đã mang lại những lợi ích to lớn và rất có ý nghĩa đối với Phong trào Desjardins; đó là: bảo vệ uy tín các QTD thành viên; làm tăng lòng tin của công chúng tới với các QTD thành viên; giữ gìn tính tự chủ và tự quyết trong hành động của Phong trào Desjardins; giải quyết được các khó khăn về tài chính cũng như một số vấn đề khác đối với các QTD thành viên; giảm nhẹ gánh nặng về thuế cho hệ thống. Đặc biệt, nhờ có FSD nên các QTD Desjardins chỉ phải nộp 1/2 phí đóng góp (thông qua FSD) vào Công ty BHTG Québec, có nghĩa là các QTD Desjardins sẽ đóng góp phí bảo hiểm cho FSD theo quy định, FSD sẽ có trách nhiệm chuyển 50% số phí bảo hiểm này cho Công ty BHTG Québec, 50% còn lại do FSD quản lý và sử dụng chung cho toàn bộ hệ thống QTD Desjardins.

Để thấy rõ hơn vị trí của Quỹ an toàn của hệ thống QTD Desjardins, chúng ta có thể quan sát sơ đồ sau:

Hình 2: Vị trí của Quỹ An toàn trong hệ thống QTD Desjardins
(Sơ đồ giản lược)



Nguồn vốn của FSD do các QTD cơ sở đóng góp theo các nguyên tắc đảm bảo sự công bằng giữa các Quỹ thành viên, kêu gọi sự đoàn kết của hệ thống và cách tính phí đơn giản, dễ áp dụng.

Luật về công ty Quỹ an toàn của Canada cho phép FSD được sử dụng nguồn vốn để đầu tư nhưng phải đảm bảo các mục đích an toàn (đầu tư thận trọng, chắc chắn), khả dụng (có thể đáp ứng kịp thời các nhu cầu về vốn) và hiệu quả (mang lại lợi nhuận).

Sự can thiệp của FSD vào hoạt động của các QTD chủ yếu gồm hai hình thức:

(1) Can thiệp nhằm phòng ngừa: Để thực hiện hình thức can thiệp nhằm phòng ngừa, FSD thực hiện việc giám sát các QTD cơ sở thông qua Văn phòng Giám sát và An toàn Tài chính của Liên đoàn (BSSF). Báo cáo thanh tra các QTD cơ sở được gửi cho FSD. Hàng năm, Văn phòng Giám sát và An toàn Tài chính lập danh sách các QTD cơ sở cần giám sát đặc biệt trên cơ sở phân tích tình hình tài chính theo một số tiêu chí nhất định. Trên cơ sở đó, FSD yêu cầu Liên đoàn trợ giúp các QTD này xây dựng kế hoạch củng cố, chấn chỉnh. Văn phòng Giám sát và An toàn Tài chính có nhiệm vụ theo dõi việc thực hiện kế hoạch củng cố, chấn chỉnh thông qua hoạt động giám sát từ xa và thanh tra tại chỗ.

Hàng năm, FSD trả tiền thù lao cho Văn phòng Giám sát và An toàn Tài chính theo hợp đồng dịch vụ.

(2) Can thiệp nhằm khắc phục: Sau khi đã sử dụng hết quỹ dự trữ tại chỗ mà vẫn không bù đắp được thâm hụt tài chính, thua lỗ hoặc thiếu hụt vốn tự có dẫn đến không đảm bảo các tỷ lệ an toàn theo quy định, QTD có thể đề nghị FSD tài trợ. Để được nhận tài trợ, QTD phải làm đơn xin tài trợ có xác nhận của Hội đồng quản trị và được Liên đoàn đồng ý, sau đó ký thoả thuận quản lý với Liên đoàn; xây dựng kế hoạch củng cố, chấn chỉnh; trình bày các dự kiến ngân sách; làm báo cáo về khả năng tồn tại của Quỹ và được sự tham gia ủng hộ của Liên đoàn.

Việc tài trợ của FSD chỉ có thể được thực hiện khi có đầy đủ hồ sơ và những tài liệu cần thiết như đơn xin tài trợ, các thoả thuận đã được ký kết giữa QTD với Liên đoàn, các trích đoạn về nghị quyết xin tài trợ (của QTD và Liên đoàn), cam kết của Liên đoàn về việc cùng tài trợ và kế hoạch củng cố, chấn chỉnh. Trên cơ sở các tài liệu này, Văn phòng Giám sát và An toàn Tài chính phân tích khả năng củng cố, chấn chỉnh của Quỹ và gửi báo cáo phân tích cho FSD.

Khoản vốn tài trợ của FSD được QTD hạch toán như một khoản thu nhập bất thường và được FSD hạch toán như một khoản chi phí.

Sau khi FSD rót vốn tài trợ, Văn phòng Giám sát và An toàn Tài chính tiếp tục theo dõi, kiểm tra, đánh giá việc thực hiện kế hoạch củng cố, chấn chỉnh của QTD và làm báo cáo gửi FSD theo định kỳ 6 tháng/1 lần. Trường hợp một QTD không có khả năng củng cố, chấn chỉnh thì sẽ được FSD sáp nhập vào một QTD khác (trong thực tế

quá trình tồn tại và phát triển của hệ thống QTD Desjardins đã thường xuyên xảy ra trường hợp này) hoặc thanh lý (thực tế chưa xảy ra).

Sau khi hoạt động trở lại bình thường, QTD có nghĩa vụ hoàn trả lại khoản tài trợ đã nhận của FSD. Nếu QTD nhận hỗ trợ bị thanh lý thì phải hoàn trả lại tối đa 100% số tiền đã nhận được của FSD từ các khoản tiền thu hồi được trong quá trình thanh lý.

Có một điều đặc biệt cần lưu ý là cơ cấu nhân sự làm việc thường trực tại FSD rất gọn nhẹ, chỉ có 3 người gồm Tổng giám đốc, Giám đốc Quản trị và Thư ký. Các hoạt động nghiệp vụ (như quản lý và đầu tư vốn, bảo quản chứng khoán, ngân quỹ, kế toán, thuế, luật, tài chính, giải ngân cho vay hỗ trợ và giám sát các QTD trong quá trình sử dụng vốn vay...) của FSD đều được thực hiện thông qua các hợp đồng dịch vụ ký kết với Liên đoàn và các doanh nghiệp khác nhau trong hệ thống tùy theo từng lĩnh vực cụ thể.

4.2. Quỹ bảo toàn tổ chức của hệ thống NHHTX Đức.

Sau khủng hoảng kinh tế thế giới 1929-1933, đứng trước những hậu quả quá nặng nề do cuộc khủng hoảng kinh tế này gây ra cho các NHHTX, vào năm 1934 hệ thống NHHTX Đức đã lập ra “Quỹ bảo toàn tổ chức” nhằm mục đích phòng tránh hoặc khắc phục những khó khăn về tài chính đang tồn tại hoặc đe dọa sẽ xảy ra đối với các NHHTX thành viên của Quỹ; đồng thời giữ lòng tin của công chúng đối với hệ thống NHHTX. Quỹ này được thành lập bao gồm khoản Quỹ tiền mặt và Quỹ bảo lãnh.

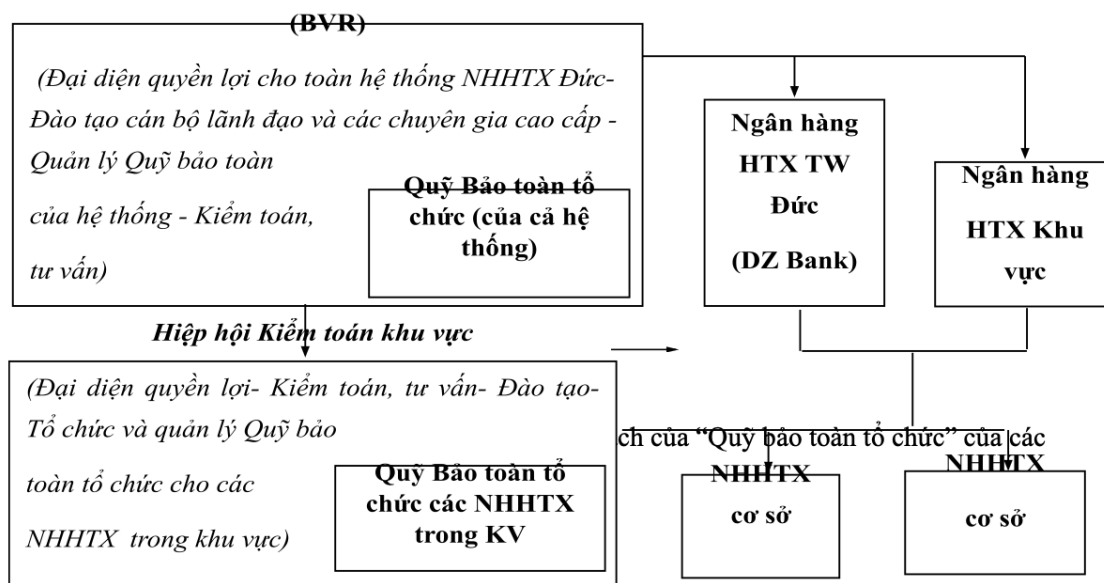
- Quỹ tiền mặt được lập ra nhằm trợ giúp các NHHTX gặp khó khăn về tài chính để khôi phục khả năng thanh toán của mình. Hàng năm, các NHHTX có trách nhiệm trích nộp phí bảo toàn theo một tỷ lệ phần trăm (%) nhất định tính trên tổng số dư các tài sản có phải đòi của khách hàng; phí bảo toàn trích nộp này được hạch toán vào chi phí kinh doanh của NHHTX.

- Quỹ bảo lãnh được thành lập nhằm mục đích cấp các bảo lãnh và bảo đảm cho các NHHTX thành viên để các Ngân hàng này có thể sử dụng hỗ trợ khi gặp khó khăn về tình hình tài chính trong trường hợp lên bảng cân đối tài sản hàng năm theo quy định (ví dụ như thiếu hụt dự phòng rủi ro hoặc không đảm bảo tỷ lệ vốn tự có tối thiểu).

Để thành lập Quỹ này, các NHHTX phải cam kết với Hiệp hội liên bang các NHHTX và Hiệp hội kiểm toán khu vực rằng họ sẽ thực hiện bảo lãnh bằng 60% mức điều chỉnh giá trị chung (theo Quy chế của Cục giám sát Liên bang ngành tín dụng về điều chỉnh giá trị tài sản của TCTD để dự phòng rủi ro) của bản thân Ngân hàng đó. Khi Hiệp hội có yêu cầu bảo lãnh cho một NHHTX thành viên nào đó gặp khó khăn thì NHHTX nói trên phải thực hiện nghĩa vụ bảo lãnh như đã cam kết.

Để thấy rõ hơn vị trí của Quỹ bảo toàn tổ chức trong hệ thống NHHTX ở CHLB Đức, chúng ta có thể quan sát sơ đồ sau:

Hình 3: Vị trí của Quỹ bảo toàn tổ chức trong hệ thống NHHTX ở CHLB Đức



Hiệp hội kiểm toán khu vực quản lý 90% ngân sách của “Quỹ bảo toàn tổ chức” của các NHHTX trong khu vực và nộp 10% lên “Quỹ bảo toàn tổ chức” chung của hệ thống do Hiệp hội liên bang NHHTX trực tiếp quản lý.

Khi một NHHTX thành viên gặp khó khăn về tình hình tài chính hoặc khả năng thanh toán như đã nêu ở trên thì thành viên đó làm đơn xin “Quỹ bảo toàn tổ chức” hỗ trợ. Hiệp hội kiểm toán khu vực hoặc Hiệp hội liên bang các NHHTX sẽ xem xét (tùy theo thành viên thuộc đối tượng do Hiệp hội nào quản lý); nếu Hiệp hội đồng ý thì thành viên nhận hỗ trợ (có thể dưới hình thức vay trả lãi hoặc không phải trả lãi) phải ký hợp đồng cam kết sẽ hoàn trả số tiền hỗ trợ khi tình hình tài chính của thành viên đó đã ổn định; đồng thời thành viên đó cũng phải chấp nhận thực hiện kế hoạch điều chỉnh về tổ chức và hoạt động (thậm chí thay thế Ban lãnh đạo hoặc sáp nhập vào một NHHTX khác) do Hiệp hội đề ra.

Để quản lý tốt, tránh tình trạng lạm dụng “Quỹ bảo toàn tổ chức”, Hiệp hội quy định các thành viên có nghĩa vụ chấp hành nghiêm túc các quy định về đảm bảo an toàn trong hoạt động kinh doanh ngân hàng; chấp nhận kiểm toán do Hiệp hội thực hiện và cung cấp kịp thời các báo cáo kiểm toán cho Hiệp hội; thông báo ngay cho Hiệp hội các thông tin, dữ liệu liên quan đến “Quỹ bảo toàn tổ chức” trong từng trường hợp cụ thể và cuối cùng là phải thực hiện ngay các điều kiện về mặt nhân sự, tổ chức hay điều chỉnh hoạt động do Hiệp hội yêu cầu.

Với hệ thống “Quỹ bảo toàn tổ chức” hoạt động có hiệu quả này, Nhà nước Đức đã thừa nhận và cho phép hệ thống NHHTX được công bố với các khách hàng là tiền

gửi của họ tại hệ thống NHHTX Đức được bảo đảm thanh toán ở mức 100% nếu NHHTX nơi họ gửi tiền bị phá sản.

Do có hệ thống giám sát hoạt động và cơ chế đảm bảo an toàn hoạt động hữu hiệu như trên, từ năm 1934 đến nay chưa hề có một NHHTX nào trong hệ thống NHHTX phá sản; trong khi đó hàng năm ở nước Đức có tới khoảng 30 ngàn doanh nghiệp các loại bị phá sản. Đây chính là một trong những bài học kinh nghiệm quý báu dành cho những nước đi sau muốn xây dựng và phát triển thành công mô hình TCTD Hợp tác này.

4. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả Quỹ bảo toàn

Sau hơn 11 năm thành lập đi vào hoạt động, Quỹ bảo toàn đã tạo ra một thiết chế quan trọng bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND Việt Nam. Tính đến 31/12/2024, tổng nguồn vốn của Quỹ bảo toàn gần 920 tỷ đồng, trong đó các QTDND nộp phí khoảng 535 tỷ đồng, NHHTX nộp khoảng 240 tỷ đồng, chênh lệch thu nhập - chi phí các năm gần 50 tỷ đồng. Từ năm 2014 đến nay, Quỹ bảo toàn đã xét duyệt, hỗ trợ vốn cho 36 QTDND với doanh số cho vay khoảng 250 tỷ đồng, trong đó 22 QTDND vay hỗ trợ khó khăn tài chính, 10 QTDND vay hỗ trợ khó khăn chi trả tiền gửi và 04 QTDND vay đặc biệt theo Quyết định của NHNN. Hiện nay đã có 25 QTDND hoàn trả hết nợ (doanh số thu nợ gần 180 tỷ đồng), trong đó có 04 QTDND được vay đặc biệt đã hoàn trả hết nợ cho Quỹ bảo toàn. Theo đó, đã giúp nhiều QTDND chấm dứt được tình trạng khách hàng rút tiền gửi ồ ạt, nhanh chóng ổn định tình hình, thoát khỏi khó khăn, khôi phục hoạt động trở lại bình thường. Dư nợ Quỹ bảo toàn đến 31/12/2024 là khoảng 57 tỷ đồng bao gồm cả khoản dư nợ cho vay QTDND Trần Cao - tỉnh Hưng Yên với số tiền 2 tỷ đồng mà Quỹ bảo toàn tiếp nhận bàn giao từ Quỹ an toàn thí điểm tỉnh Hưng Yên chuyển giao từ năm 2014.

Với mục tiêu có nguồn cho vay hỗ trợ các QTDND mà trường hợp xấu không thể thu hồi vốn hoặc phải kéo dài thời hạn thu hồi vốn vẫn không ảnh hưởng đến số tiền gốc do các QTDND và NHHTX nộp phí, NHHTX đã lập Quỹ dự phòng tổn thất trên cơ sở trích từ chênh lệch thu nhập và chi phí hằng năm của Quỹ bảo toàn. Đến 31/12/2024, số dư Quỹ dự phòng tổn thất là 64 tỷ đồng.

Bên cạnh việc cho vay hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn, Quỹ bảo toàn còn triển khai nhiều hoạt động khác như: Hỗ trợ đào tạo nghiệp vụ QTDND; phối hợp tổ chức Hội nghị cho các QTDND hằng năm tại các tỉnh trên toàn quốc; hỗ trợ truyền thông, thương hiệu, xây dựng Bộ nhận diện thương hiệu chung cho hệ thống QTDND; phối hợp với dự án STEP - Canada xây dựng bộ tài liệu và tổ chức Hội thảo giới thiệu về Quỹ bảo đảm an toàn QTD Desjardins đến các QTDND...

Bên cạnh đó, Quỹ bảo toàn còn gặp một số khó khăn, vướng mắc như: năng lực tài chính của Quỹ bảo toàn còn nhỏ bé, trong khi năng lực tài chính của NHHTX - đơn

vị đầu mối liên kết kinh tế của hệ thống QTDND cũng hạn chế, vốn điều lệ mới tương đương mức vốn pháp định; cơ chế chính sách, hành lang pháp lý hỗ trợ đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp trong quá trình thực hiện chức trách, nhiệm vụ đối với hệ thống QTDND còn thiếu; công nghệ thông tin của hệ thống QTDND thiếu đồng bộ, lạc hậu; khoảng trống trong mạng lưới ảnh hưởng đến công tác kiểm tra, giám sát hoạt động QTDND...

Để tiếp tục nâng cao hơn nữa hiệu quả của Quỹ bảo toàn nhằm bảo đảm tính bền vững của hệ thống TCTD là HTX tại Việt Nam, rất cần một số giải pháp để hỗ trợ, tạo điều kiện cho NHHTX, Quỹ bảo toàn triển khai thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ các QTDND trong tình hình hiện nay, cụ thể:

Thứ nhất, nâng cao năng lực tài chính của NHHTX và Quỹ bảo toàn, tăng cường vai trò của NHHTX.

Hiện nay, trong cơ cấu tổng nguồn vốn của Quỹ bảo toàn, phí nộp từ năm 2014 đến nay của gần 1.200 QTDND chiếm 58,25%, phí nộp của NHHTX chiếm 26%. Với vai trò đầu mối hệ thống, NHHTX đảm nhiệm điều hòa vốn, tăng cường mối liên kết và thực hiện các hoạt động ngân hàng, các chức trách, nhiệm vụ đối với hệ thống QTDND nhưng năng lực tài chính còn hạn chế, vốn điều lệ là 3.029 tỷ đồng, chỉ bằng 38,56% vốn điều lệ và 1,58% tổng tài sản của hệ thống QTDND¹. Do vậy, rất cần NHNN, các cơ quan chức năng liên quan tiếp tục quan tâm, ủng hộ trình Chính phủ chấp thuận cấp bổ sung phần vốn hỗ trợ của Nhà nước thêm 5.000 tỷ đồng để nâng cao năng lực tài chính cho NHHTX để mở rộng quy mô hoạt động, từ đó trích phí nộp Quỹ bảo toàn cao hơn cũng như có điều kiện xây dựng NHHTX thành “Ngân hàng của tất cả các QTDND” - trung tâm điều phối và giám sát hệ thống QTDND. Điều này bao gồm nâng cao năng lực hỗ trợ thanh khoản thông qua cơ chế dự báo và ứng phó rủi ro linh hoạt, giúp QTDND tiếp cận vốn kịp thời khi gặp khó khăn, đồng thời tăng cường giám sát dựa trên hệ thống thông tin tích hợp để đánh giá tài chính và đưa ra hỗ trợ phù hợp. Cũng như việc phát triển nền tảng số hóa chung, tổ chức đào tạo chuyên sâu về quản trị và công nghệ, đồng thời thiết lập tiêu chuẩn quản trị rủi ro nhằm đồng bộ và nâng cao năng lực toàn hệ thống.

Bên cạnh đó, cần tích cực tìm kiếm các nguồn vốn trong và ngoài nước để hỗ trợ, tăng năng lực tài chính cho Quỹ bảo toàn để nâng cao khả năng hỗ trợ hệ thống QTDND.

Thứ hai, chuẩn hóa hoạt động và quản trị.

QTDND cần tuân thủ đầy đủ quy định của NHNN về an toàn hoạt động, quản lý nợ và rủi ro, thường xuyên hoàn thiện quy chế nội bộ để kiểm soát tín dụng một cách độc lập và đúng mục đích. Đồng thời, việc xây dựng hệ thống đánh giá tín nhiệm nội bộ

¹ Tính đến 31/12/2024, tổng vốn điều lệ của 1.180 QTDND khoảng 7.870 tỷ đồng, tổng tài sản của hệ thống khoảng 192.000 tỷ đồng.

giữa các QTDND là cần thiết, dựa trên tiêu chí tài chính, quản trị và pháp luật, sử dụng phần mềm tập trung kết hợp giám sát từ NHNN, nhằm đảm bảo minh bạch, giảm rủi ro, thúc đẩy liên kết và bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống.

Thứ ba, Hiện nay, khi các QTDND lâm vào tình trạng khó khăn, yếu kém không có khả năng phục hồi, NHHTX phối hợp với Quỹ bảo toàn hỗ trợ về tài chính và nhân sự tham gia vào bộ máy điều hành tại các QTDND này. Tuy nhiên, hiện chưa có cơ chế chính sách, hành lang pháp lý hỗ trợ đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp cho: (i) NHHT khi cho vay hỗ trợ theo chỉ định của NHNN; (ii) Cán bộ NHHT khi họ đã ký trên hồ sơ cho vay của Quỹ bảo toàn theo trình tự thủ tục quy định/Cán bộ NHHT khi họ đã thực hiện điều hành QTDND đúng theo yêu cầu và quy định của pháp luật và của NHNN. Do vậy, rất cần có cơ chế miễn trách cho cán bộ của NHHTX khi thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ hệ thống QTDND.

Thứ tư, *đẩy mạnh hoạt động chuyển đổi số.*

Cần có cơ chế phân công trách nhiệm rõ ràng để hướng dẫn, tạo điều kiện cho NHHTX trong việc hỗ trợ chuyển đổi số cho hệ thống QTDND, triển khai hợp tác với các công ty phần mềm để chuẩn hóa hạ tầng công nghệ và quy trình nghiệp vụ, triển khai dịch vụ ngân hàng hiện đại và quản lý rủi ro hiệu quả. Bên cạnh đó, NHHTX cần phải nâng cấp bảo mật hệ thống mạng, đảm bảo kết nối liên tục từ Trụ sở chính đến Chi nhánh và đến các QTDND, đồng thời thường xuyên đánh giá rủi ro để có giải pháp ứng phó kịp thời, tối ưu hóa vận hành trên môi trường số.

Thứ năm, Tăng cường quản lý nhà nước đối với hệ thống QTDND thông qua công tác thanh tra, giám sát, kiểm tra. Xây dựng mới, tăng cường cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin quản lý, giám sát hệ thống QTDND thống nhất, kết nối QTDND với NHNN chi nhánh khu vực để phục vụ hiệu quả công tác giám sát vi mô và vĩ mô đối với hệ thống và kịp thời kiểm soát, xử lý rủi ro, yếu kém đối với từng QTDND. Nâng cao vai trò của cấp ủy, chính quyền địa phương trong công tác quản lý, giám sát hoạt động của QTDND.

Thứ sáu, về lâu dài cần tách riêng một hệ thống pháp luật cho hệ thống TCTD là HTX bao gồm NHHTX và các QTDND bởi vì quy mô hoạt động của hệ thống TCTD là HTX nhỏ, đặc thù địa bàn hoạt động hẹp, mục tiêu, tôn chỉ hoạt động của hệ thống TCTD là HTX khác biệt so với các Ngân hàng thương mại (NHTM). Khác với mạng lưới chi nhánh của các NHTM, NHHTX và các QTDND là các pháp nhân độc lập nhưng có sự gắn kết chặt chẽ trong mọi mặt hoạt động. Trong khi cả hệ thống TCTD là HTX và các NHTM đều được điều chỉnh bởi Luật các TCTD, điều này khiến các quy định pháp luật khó đạt được tính hiệu quả tốt nhất cho cả hai hệ thống. Kinh nghiệm các nước có hệ thống QTDND đều ban hành một hệ thống luật riêng biệt cho hệ thống QTDND.

Điều này sẽ thuận lợi trong việc điều hành, giám sát hoạt động hệ thống QTDND theo định hướng an toàn, hiệu quả và phát triển bền vững.

5. Kết luận

Bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là nhu cầu thiết yếu, yếu tố cốt lõi trong quá trình xây dựng, phát triển hệ thống TCTD là HTX tại Việt Nam nhằm bảo vệ những người yếu thế, người dân trên địa bàn nông nghiệp, nông thôn, những hộ gia đình, HTX, doanh nghiệp siêu nhỏ có điều kiện đầu tư, phát triển sản xuất kinh doanh, nâng cao đời sống một cách ổn định, lâu dài. Việc thành lập, nâng cao hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là một bước đi quan trọng trong việc hoàn thiện mô hình TCTD là HTX tại Việt Nam nhằm tạo ra một thiết chế với vai trò hỗ trợ cho hệ thống QTDND hoạt động an toàn, ổn định và phát triển bền vững.

Các giải pháp được đề xuất dựa trên cơ sở thực tiễn, cũng như kinh nghiệm quốc tế từ Đức, Canada. Những kinh nghiệm này nhấn mạnh tầm quan trọng của thiết chế đảm bảo an toàn hoạt động trong tổ chức liên kết phát triển hệ thống, vai trò, chức năng cũng như cơ sở pháp lý liên quan đến hoạt động của Quỹ bảo toàn. Đặc biệt nhấn mạnh vai trò của tổ chức đầu mối trung ương trong việc thúc đẩy hoạt động của các thiết chế đảm bảo an toàn hoạt động hệ thống QTDND, ứng dụng công nghệ và quản trị rủi ro trong việc xây dựng hệ thống TCTD là HTX phát triển ổn định, an toàn và bền vững, góp phần thực hiện chủ trương của Đảng, Nhà nước về nông nghiệp - nông dân - nông thôn, về phát triển kinh tế tập thể, HTX, thực hiện Chiến lược tài chính toàn diện quốc gia trong giai đoạn mới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quyết định số 390/QĐ-TTg ngày 27/7/1993 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Đề án thí điểm thành lập hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân”.
2. Luận án Tiến sĩ của NCS. Trần Quang Khánh (2004) “Những giải pháp bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân Việt Nam”.
3. Quyết định số 112/2006/QĐ-TTg ngày 24/5/2006 của Thủ tướng Chính phủ “Về việc phê duyệt Đề án phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020”.
4. Lịch sử hình thành và phát triển mô hình tín dụng hợp tác và hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam (2006).
5. Định hướng Chiến lược phát triển hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân giai đoạn 2006-2020 (số 6036/NHNN-TDHT ngày 05/6/2007).
6. Dự án nghiên cứu khoa học cấp ngành năm 2007 “Giải pháp thành lập Quỹ an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân Việt Nam do TS. Trần Quang Khánh làm chủ nhiệm.

7. Đề án thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2011).
8. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp ngành năm 2012 “Giải pháp chuyển đổi mô hình hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân Trung ương thành Ngân hàng Hợp tác xã” do TS. Trần Quang Khánh làm chủ nhiệm.
9. Đề án cơ cấu lại Ngân hàng Hợp tác xã và Quỹ tín dụng nhân dân giai đoạn 2013-2015, tầm nhìn đến năm 2020 của Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (số 405/2013/ĐA-NHHT).
10. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp ngành năm 2016 “Giải pháp cơ cấu lại hệ thống Tổ chức tín dụng là Hợp tác xã đến năm 2020 đảm bảo phát triển an toàn, ổn định và bền vững” do TS. Trần Quang Khánh làm chủ nhiệm.
11. Luật các Tổ chức tín dụng số 47/2010/QH12; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các Tổ chức tín dụng số 17/2017/QH14; Luật các Tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các Tổ chức tín dụng số 96/2025/QH15.
12. Luật Hợp tác xã số 23/2012/QH13; Luật Hợp tác xã số 17/2023/QH15.
13. Các Thông tư của Ngân hàng Nhà nước liên quan đến Ngân hàng Hợp tác xã, Quỹ tín dụng nhân dân và Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân.

QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM

TS. Vũ Hải Anh

Khoa Luật - Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Mặc dù cùng tiến hành các hoạt động ngân hàng nhưng so với các tổ chức tín dụng khác thì hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) chứa đựng nhiều nguy cơ rủi ro hơn cũng như có tác động nghiêm trọng đến xã hội nếu để xảy ra tình trạng mất an toàn trong hoạt động của hệ thống. Vì vậy việc xây dựng quỹ bảo đảm an toàn hệ thống để đảm bảo sự phát triển bền vững của QTDND là điều cần thiết. Bài viết phân tích quy định của pháp luật Việt Nam trong việc tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.

Từ khóa: Quỹ bảo toàn, quỹ tín dụng nhân dân, ngân hàng hợp tác xã, tổ chức tín dụng

Đặt vấn đề

Là một trong những tổ chức tiến hành hoạt động ngân hàng nên hoạt động kinh doanh của quỹ tín dụng nhân dân cũng chứa đựng các yếu tố rủi ro đặc thù của hoạt động ngân hàng. Đây là hoạt động kinh doanh có liên quan đến rất nhiều chủ thể trong xã hội nên rủi ro từ hoạt động kinh doanh này thường mang tính dây chuyền. Không chỉ vậy, với những đặc điểm riêng về mục tiêu hoạt động, quy mô hoạt động, tiềm lực tài chính, cơ cấu tổ chức thì hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân chứa đựng nhiều nguy cơ có thể dẫn đến tình trạng giải thể hoặc phá sản.

1. Sự cần thiết của việc thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

Quỹ tín dụng nhân dân là mô hình tổ chức tín dụng hợp tác xuất hiện đầu tiên ở bang Quebec-Canada do ông Alphonse Desjardins - một nhà báo, nghị sĩ Quốc hội Canada lập ra năm 1990. Những quỹ tín dụng nhân dân cơ sở ban đầu được thành lập để thực hiện ba mục tiêu: Cải thiện điều kiện kinh tế và đời sống của các thành viên; đưa ra các dịch vụ tài chính tốt nhất; đề cao tính tương hỗ lẫn nhau. Mô hình này sau đó được phổ biến và phát triển mạnh ở Peru, Mỹ. Sau đó những quốc gia Nam Mỹ, Đông Âu, một số nước châu Á như Ấn Độ, Trung Quốc và cả Việt Nam cũng học tập kinh nghiệm, xây dựng và phát triển mô hình này ở nước mình¹.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành, 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 Luật Các tổ chức tín dụng nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh

¹ Trần Văn Kiên (2009), *Những vấn đề pháp lý về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân cơ sở*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr7.

và đời sống¹. Như vậy, trong quỹ tín dụng nhân dân, các chủ thể kinh doanh độc lập, tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động nhưng lại được liên kết với nhau thành một hệ thống chặt chẽ nên có thể trợ giúp nhau về mặt tài chính khi cần thiết hoặc trao đổi thông tin, tư vấn, hỗ trợ nhau. Đây là mô hình tổ chức tín dụng phù hợp nhất với những người lao động sản xuất nhỏ và các doanh nghiệp vừa và nhỏ thông qua việc giúp cho các chủ thể này dễ dàng tiếp cận các dịch vụ tài chính, ngân hàng, hỗ trợ hoạt động sản xuất, kinh doanh của họ. Cũng vì các thành viên của quỹ tín dụng nhân dân chủ yếu là các hộ gia đình sản xuất kinh doanh nhỏ nên khả năng góp vốn cũng như vay vốn để phát triển sản xuất kinh doanh còn hạn chế, dẫn đến quy mô hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân thường nhỏ hẹp, năng lực tài chính hạn chế nên khả năng tự bảo vệ nhằm đảm bảo an toàn hoạt động cũng gặp nhiều khó khăn.

Là một tổ chức có hoạt động kinh doanh nên quỹ tín dụng nhân dân cũng hoạt động vì lợi nhuận. Tuy nhiên, lợi nhuận chỉ là phương tiện giúp cho mô hình kinh tế này đạt được mục tiêu cao nhất, cuối cùng là tương trợ các thành viên. Để có thể duy trì sự tồn tại và phát triển nhằm hỗ trợ lâu dài và bền vững cho các thành viên trong điều kiện kinh tế thị trường, các quỹ tín dụng nhân dân cơ sở đã cùng nhau thiết lập các cơ chế liên kết hệ thống nhằm vừa phát huy được các ưu điểm, lợi thế vốn có của mình lại vừa khắc phục được những nhược điểm cố hữu mà mỗi quỹ tín dụng nhân dân không thể tự mình giải quyết được. Do đó, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân lấy quỹ tín dụng nhân dân cơ sở làm nền tảng và có tính liên kết hệ thống. Mặt khác, tuy các quỹ tín dụng nhân dân là các pháp nhân độc lập về kinh tế, hoạt động trên địa bàn ở nhiều vùng địa phương khác nhau nhưng lại có cùng một tên gọi, chung một biểu tượng, mô hình tổ chức và phương thức hoạt động kinh doanh. Vì vậy, khi một quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn thì khả năng xảy ra phản ứng dây chuyền lây lan cho các quỹ tín dụng nhân dân khác trong hệ thống là rất cao, nếu không có giải pháp xử lý kịp thời thì nguy cơ đổ vỡ dây chuyền trong hệ thống là khó tránh khỏi.

Không chỉ vậy, do khu vực thành thị luôn có sự cạnh tranh gay gắt của các ngân hàng thương mại có quy mô hoạt động lớn nên địa bàn hoạt động chủ yếu của quỹ tín dụng nhân dân là ở khu vực nông thôn. Đây là nơi mặt bằng kinh tế còn thấp, sản xuất, kinh doanh phụ thuộc vào nhiều yếu tố khách quan như thiên tai, thời vụ... nên chứa đựng nhiều rủi ro. Khách hàng, thành viên đa số thuộc tầng lớp sản xuất kinh doanh nhỏ hoặc dân nghèo nên rất dễ bị tổn thương nếu quỹ tín dụng nhân dân bị đổ vỡ. Việc đổ vỡ xảy ra trong hoạt động của các quỹ tín dụng nhân dân sẽ gây ảnh hưởng rất lớn không chỉ về mặt kinh tế mà còn cả về chính trị và trật tự an toàn xã hội.

¹ Xem khoản 30 Điều 4 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024

Từ những phân tích trên cho thấy, mặc dù cùng tiến hành các hoạt động ngân hàng nhưng so với các tổ chức tín dụng khác như các ngân hàng thương mại, các công ty tài chính thì hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân chứa đựng nhiều nguy cơ rủi ro hơn cũng như có tác động nghiêm trọng đến xã hội nếu để xảy ra tình trạng mất an toàn trong hoạt động của hệ thống. Do đó, việc bảo đảm an toàn cho hệ thống quỹ tín dụng nhân dân là một yêu cầu cần thiết và việc xây dựng quỹ bảo đảm an toàn hệ thống để đảm bảo sự phát triển bền vững của quỹ tín dụng nhân dân là cụ thể hóa của yêu cầu này.

Ở Việt Nam, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi tắt là Quỹ bảo toàn) được thí điểm lần đầu tiên tại Thái Bình vào năm 2004. Sau hai năm thí điểm, Thái Bình đã tiến hành sơ kết đánh giá kết quả đã đạt được trong quá trình triển khai và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã cho phép mở rộng thí điểm việc thành lập quỹ bảo toàn tại hai tỉnh An Giang và Hưng Yên. Từ thực tiễn thí điểm quỹ bảo toàn cùng với việc học tập kinh nghiệm quốc tế, ngày 21 tháng 04 năm 2014, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước đã cho phép triển khai trên toàn quốc Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Quỹ bảo toàn đã phát huy tính hiệu quả, là một thiết chế quan trọng cho hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Nguồn vốn vay với lãi suất thấp từ Quỹ bảo toàn đã giúp các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả trở lại hoạt động bình thường. Từ đó, tránh tâm lý hoang mang, duy trì dự ổn định về an ninh, chính trị tại các địa phương nơi có quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả được kiểm soát đặc biệt¹.

2. Một số quy định của pháp luật Việt Nam về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng theo quy định của pháp luật².

*** Chức năng của Quỹ bảo toàn**

Tại Việt Nam, Quỹ bảo toàn đã tạo ra cơ sở pháp lý mạnh mẽ để Ngân hàng Nhà nước có thể giám sát chặt chẽ và phản ứng kịp thời trước những nguy cơ sụp đổ của một quỹ tín dụng nhân dân, bảo đảm an toàn cho hệ thống tổ chức tín dụng và cả nền kinh tế. Với mục tiêu giúp duy trì sự ổn định, bảo đảm sự phát triển an toàn của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, Quỹ bảo toàn được sử dụng theo nguyên tắc cho vay có hoàn trả,

¹ Đỗ Mạnh Phương (2024), *Thực tiễn thi hành về sử dụng quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và một số đề xuất*, Tạp chí Ngân hàng, số 8, tháng 4, tr.36.

² Xem: Khoản 4 Điều 4 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN ngày 28 tháng 6 năm 2024 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 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

không vì mục tiêu lợi nhuận, tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Các chi phí liên quan đến việc sử dụng Quỹ bảo toàn được bù đắp từ lãi cho vay, đầu tư của Quỹ bảo toàn. Bên cạnh đó, nguồn vốn nhàn rỗi của Quỹ bảo toàn được sử dụng trên nguyên tắc đảm bảo an toàn nguồn vốn và đáp ứng yêu cầu cho vay hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân. Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường với lãi suất ưu đãi, thậm chí trong trường hợp đối với tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt có thể với lãi suất đến mức 0%/năm¹.

**** Chủ thể quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn***

Tại Việt Nam, chủ thể quản lý, sử dụng và chịu trách nhiệm về việc sử dụng Quỹ bảo toàn là ngân hàng hợp tác xã. Quỹ bảo toàn được quản lý, sử dụng trong toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân theo Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn do ngân hàng hợp tác xã xây dựng, ban hành và được Đại hội thành viên ngân hàng hợp tác xã thông qua. Bên cạnh đó, định kỳ, ngân hàng hợp tác xã có trách nhiệm gửi các báo cáo về Quỹ bảo toàn cho Ngân hàng Nhà nước. Quản lý trực tiếp Quỹ bảo toàn là Ban quản lý Quỹ bảo toàn có 07 đến 09 thành viên gồm Trưởng Ban quản lý, Giám đốc, Phó Giám đốc và các thành viên khác giúp việc. Đây là những đại diện của ngân hàng hợp tác xã và các đại diện của quỹ tín dụng nhân dân.

**** Thành viên và vấn đề đóng Quỹ bảo toàn***

Tại Việt Nam, Quỹ bảo toàn là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã nên thành viên của Quỹ bảo toàn là các ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân. Theo đó, ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân có trách nhiệm trích nộp phí tham gia đầy đủ, đúng hạn vào Quỹ bảo toàn một năm một lần. Mức phí trích nộp hằng năm bằng 0,05% dư nợ cho vay bình quân năm liền kề trước kết thúc vào ngày 31 tháng 12 của ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân, trong đó dư nợ cho vay bình quân năm được tính bằng tổng dư nợ cho vay (nhóm 1 và nhóm 2 theo quy định về phân loại nợ của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước đối với ngân hàng hợp tác xã và quỹ tín dụng nhân dân²) tại thời điểm cuối mỗi tháng trong năm chia cho số tháng phải tính thực tế. Đối với ngân hàng hợp tác xã, số dư nợ cho vay tại thời điểm cuối mỗi tháng được loại trừ phần dư nợ cho vay điều hòa vốn đối với các quỹ tín dụng nhân dân thành viên. Tuy nhiên, việc trích nộp Quỹ bảo toàn của năm tài chính chỉ được thực hiện khi tổng nguồn vốn hoạt động của Quỹ bảo toàn trước khi trích nộp thấp hơn 1,5% tổng tài

¹ Xem: Khoản 1 Điều 27 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN ngày 28 tháng 6 năm 2024 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 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

² Theo quy định tại Điều 9 Thông tư số 36/2024/TT-NHNN ngày 30/6/2024 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về phân loại tài sản có của tổ chức tín dụng là hợp tác xã, trừ các khoản trả thay theo cam kết ngoại bảng, tổ chức tín dụng là hợp tác xã thực hiện phân loại nợ theo 05 nhóm. Trong đó, nhóm 1 là nợ đủ tiêu chuẩn và nhóm 2 là nợ cần chú ý.

sản có của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Trường hợp sau khi trích nộp Quỹ bảo toàn của năm tài chính dẫn đến tổng nguồn vốn hoạt động của Quỹ bảo toàn cao hơn hoặc bằng 1,5% tổng tài sản có của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân thì ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân vẫn thực hiện trích nộp Quỹ bảo toàn đối với năm tài chính đó.

3. Một số nhận xét

Qua nghiên cứu một số quy định của pháp luật Việt Nam về Quỹ bảo toàn có thể rút ra một số nhận xét sau:

Thứ nhất, Nhà nước ta đã thấy được rõ hậu quả nghiêm trọng của sự sụp đổ một Liên hiệp tín dụng đối với nền kinh tế nói riêng, xã hội nói chung, do đó, việc thành lập một quỹ tài chính để can thiệp sớm đối với hệ thống Liên hiệp tín dụng, giúp bình ổn và bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống tín dụng là điều cần thiết. Vì vậy, việc thành lập và duy trì sự hoạt động của Quỹ bảo toàn ở Việt Nam là điều cần thiết và phù hợp với thực tế khách quan.

Thứ hai, Quỹ bảo toàn được quản lý trực tiếp bởi Ban quản lý quỹ được thành lập theo quy chế tổ chức và hoạt động của quỹ, dưới sự giám sát của Nhà nước.

Thứ ba, Quỹ bảo toàn đã xác định rõ quy mô vốn tối thiểu và quy mô vốn tối đa. Khi Quỹ bảo toàn có nguồn vốn thấp hơn quy mô tối thiểu, các Liên hiệp tín dụng thành viên phải nộp phí bổ sung.

Thứ tư, việc tính phí cho các thành viên nộp vào Quỹ bảo toàn dựa theo tỷ lệ phần trăm trên tổng tài sản và thường không cố định tỷ lệ nộp mà có thể thay đổi tùy thuộc vào môi trường kinh doanh cũng như đặc điểm của các thành viên.

Kết luận

Nhìn chung, Quỹ bảo toàn đã và đang thực hiện tốt chức năng hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn trong hoạt động. Không chỉ cho vay hỗ trợ, Quỹ bảo toàn còn góp phần không nhỏ trong việc tham gia quản lý, hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân vượt qua khó khăn. Điều này đảm bảo khả năng thu hồi các khoản vay cũng như củng cố an toàn cho các quỹ tín dụng nhân dân và cả hệ thống nói chung. Bên cạnh những kết quả đã đạt được, hoạt động của Quỹ bảo toàn vẫn còn tồn tại một số hạn chế như: các quỹ tín dụng nhân dân chậm nộp phí làm ảnh hưởng đến việc bảo đảm nguồn vốn của Quỹ bảo toàn; hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn mới chỉ dừng lại ở cho vay giải quyết khó khăn mà chưa có cho vay hỗ trợ phát triển như cho vay đầu tư công nghệ, cơ sở hạ tầng của quỹ tín dụng nhân dân trong khi đây cũng là một trong các yếu tố giúp giảm thiểu yếu tố rủi ro trong bối cảnh thị trường cạnh tranh cao; thủ tục, quy trình để được tiếp cận với vốn từ Quỹ bảo toàn còn phức tạp. Điều này làm hạn chế khả năng hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân của Quỹ bảo toàn...

Để phát triển bền vững hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam, vai trò của các tổ chức hỗ trợ cần phải được nâng cao, trong đó có vai trò của Quỹ bảo toàn. Với

vai trò cho vay hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính, Quỹ bảo toàn đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân nên việc hoàn thiện cơ sở pháp lý cũng như quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn trong thời gian tới cần phải được chú trọng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024;
2. Thông tư số 27/2024/TT-NHNN ngày 28 tháng 6 năm 2024 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 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;
3. Thông tư số 36/2024/TT-NHNN ngày 30 tháng 6 năm 2024 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về phân loại tài sản có của tổ chức tín dụng là hợp tác xã;
4. Đỗ Mạnh Phương, *Thực tiễn thi hành về sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và một số đề xuất*, Tạp chí Ngân hàng, số 8, tháng 4/2024, tr36 - tr41;
5. Lê Hà Diễm Chi (2020), *Quỹ bảo toàn hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân: Thực trạng và giải pháp*, Đề tài khoa học và công nghệ cấp Bộ.
6. Trần Văn Kiên (2009), *Những vấn đề pháp lý về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân cơ sở*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.

NGUYÊN TẮC HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM

Nguyễn Thị Mộc Hương – 26K407008

Nguyễn Đình Thu Trang – 26K407027

Bùi Ngọc Trâm – 26K407026

Nguyễn Thị Tú Trinh – 26K407028

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Trong bối cảnh nền kinh tế Việt Nam hội nhập sâu rộng với khu vực và thế giới, nhu cầu về vốn và dịch vụ tài chính của người dân ngày càng gia tăng. Hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ra đời nhằm đáp ứng nhu cầu đó, góp phần cung ứng vốn cho sản xuất, kinh doanh, thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội, đặc biệt tại khu vực nông thôn. Tuy nhiên, hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân tiềm ẩn nhiều rủi ro về thanh khoản, tín dụng và quản trị, có thể dẫn đến mất an toàn hệ thống nếu không có cơ chế bảo vệ hữu hiệu. Trước thực tế đó, Nhà nước đã thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) nhằm hỗ trợ xử lý rủi ro, bảo vệ quyền lợi người gửi tiền và duy trì sự ổn định, phát triển bền vững của hệ thống. Bài viết phân tích cơ sở pháp lý, nguyên tắc hoạt động và vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, đồng thời đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế vận hành, góp phần củng cố niềm tin đối với hệ thống tài chính – ngân hàng Việt Nam.

Từ khóa: Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống, quỹ tín dụng nhân dân, rủi ro tín dụng, pháp luật ngân hàng, ổn định tài chính.

I. MỞ ĐẦU

Trong những năm gần đây, nền kinh tế Việt Nam đang trên đà hội nhập sâu rộng với khu vực và thế giới, kéo theo nhu cầu về vốn, dịch vụ tài chính của người dân ngày càng gia tăng. Hệ thống quỹ tín dụng nhân dân – một loại hình tổ chức tín dụng mang tính cộng đồng – ra đời nhằm đáp ứng nhu cầu này, góp phần cung ứng vốn cho sản xuất, kinh doanh, hỗ trợ phát triển kinh tế – xã hội, đặc biệt ở khu vực nông thôn. Với phương châm “tương trợ – hợp tác – phát triển bền vững”, các quỹ tín dụng nhân dân đã trở thành kênh dẫn vốn quan trọng, góp phần giảm tình trạng tín dụng đen, thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương, nâng cao đời sống của người dân.

Tuy nhiên, hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro như rủi ro thanh khoản, rủi ro tín dụng, rủi ro quản trị... dẫn đến khả năng mất cân đối tài chính hoặc thậm chí là phá sản. Nếu không có cơ chế bảo vệ hữu hiệu, sự đổ vỡ của một quỹ tín dụng nhân dân có thể gây hiệu ứng dây chuyền, làm suy giảm niềm tin của người gửi tiền, ảnh hưởng đến sự ổn định của cả hệ thống và gây ra tác động tiêu cực cho nền kinh tế. Nhận thức được tầm quan trọng của việc bảo đảm an toàn hệ thống, Nhà nước đã thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân với mục tiêu hỗ trợ xử

lý các trường hợp mất khả năng chi trả, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người gửi tiền, đồng thời duy trì sự ổn định và phát triển bền vững của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trên phạm vi cả nước.

Việc nghiên cứu nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân không chỉ có ý nghĩa về mặt lý luận mà còn mang tính thực tiễn sâu sắc. Nó giúp làm rõ cơ sở pháp lý, cơ chế vận hành, phương thức huy động và sử dụng vốn của quỹ, từ đó đánh giá mức độ hiệu quả trong việc phòng ngừa và xử lý rủi ro cho các quỹ tín dụng nhân dân. Trên cơ sở đó, người nghiên cứu có thể đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao năng lực hoạt động, hoàn thiện cơ chế quản lý và điều hành quỹ trong thời gian tới, góp phần củng cố niềm tin của người dân đối với hệ thống tài chính – ngân hàng ở Việt Nam.

Xuất phát từ thực tiễn và tầm quan trọng của vấn đề, bài tiểu luận với đề tài “Nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam” được thực hiện với mong muốn đem đến cái nhìn toàn diện, khoa học và khách quan về vai trò, chức năng cũng như những nguyên tắc cơ bản trong hoạt động của quỹ. Qua đó, bài tiểu luận không chỉ phục vụ mục tiêu nghiên cứu, học tập mà còn có thể là tài liệu tham khảo hữu ích cho các nhà quản lý, nhà nghiên cứu và những người quan tâm đến lĩnh vực tài chính – ngân hàng.

II. NỘI DUNG

2.1. CƠ SỞ PHÁP LÝ VÀ MỤC TIÊU CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN

2.1.1. Cơ sở pháp lý của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

Trước hết, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 (số 32/2024/QH15, có hiệu lực từ 01/7/2024) là văn bản pháp lý quan trọng nhất, đặt nền móng cho toàn bộ hoạt động của các loại hình tổ chức tín dụng, trong đó có quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) – đối tượng tham gia Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Luật quy định rõ QTDND là một loại hình tổ chức tín dụng theo mô hình hợp tác xã, hoạt động chủ yếu nhằm huy động vốn và cho vay trong phạm vi địa bàn, đồng thời nhấn mạnh nguyên tắc tương trợ giữa các thành viên. Việc xác lập địa vị pháp lý của QTDND trong Luật có ý nghĩa quan trọng, bởi đây chính là cơ sở xác định chủ thể tham gia, quyền và nghĩa vụ của thành viên Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Song song với đó, Thông tư số 27/2024/TT-NHNN ngày 19/11/2024 của Ngân hàng Nhà nước quy định cụ thể về tổ chức và hoạt động của ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân và Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND, là văn bản chuyên ngành trực tiếp điều chỉnh hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. Thông tư này thể hiện bước hoàn thiện quan trọng trong quản trị và giám sát, khi đã bổ sung nhiều quy định chi tiết về cơ chế trích nộp, quản lý, sử dụng vốn của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND, cũng

như trách nhiệm của Ngân hàng hợp tác xã trong việc quản lý và điều hành Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. Đáng chú ý, Khoản 4 điều 4 Thông tư 27/2024 quy định Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là “Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi tắt là Quỹ bảo toàn) là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng theo quy định tại Thông tư này”, qua đó làm rõ tính chất pháp lý của Quỹ bảo toàn vừa mang yếu tố công (công cụ bảo đảm an toàn hệ thống theo chính sách Nhà nước), vừa mang yếu tố tư (tài sản thuộc sở hữu chung của các thành viên). Cơ chế quản lý này có ý nghĩa quan trọng ở chỗ vừa đảm bảo sự giám sát tập trung, vừa tôn trọng quyền lợi hợp pháp của các QTDND thành viên và cho thấy định hướng chính sách nhất quán của Nhà nước coi Quỹ là công cụ phòng ngừa rủi ro, xử lý khó khăn tài chính của các QTDND nhằm bảo đảm sự phát triển bền vững của hệ thống.

2.1.2. Về mục tiêu của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

Mục tiêu của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND được xác định rõ trong các văn bản pháp luật chuyên ngành, đồng thời phản ánh nhu cầu thực tiễn của hệ thống tài chính – ngân hàng nông thôn ở Việt Nam.

Trước hết, theo Thông tư 27/2024/TT-NHNN, Quỹ bảo toàn được thành lập nhằm hỗ trợ tài chính cho các QTDND thành viên khi gặp khó khăn tạm thời về khả năng chi trả, bảo đảm an toàn hệ thống, đồng thời thúc đẩy sự phát triển ổn định, bền vững của mô hình QTDND. Mục tiêu này xuất phát từ đặc thù hoạt động của QTDND: quy mô nhỏ, địa bàn hoạt động hạn chế, khả năng quản trị rủi ro còn yếu, dễ bị tổn thương trước các biến động kinh tế – xã hội. Bởi vậy, Nhà nước cần một cơ chế phòng ngừa tập trung để tránh nguy cơ đổ vỡ dây chuyền, gây mất niềm tin trong cộng đồng dân cư và tác động tiêu cực đến ổn định xã hội. Cơ sở hình thành mục tiêu của Quỹ còn đến từ kinh nghiệm thực tiễn: trong quá khứ, một số QTDND yếu kém đã lâm vào tình trạng mất khả năng chi trả, gây khó khăn lớn cho công tác xử lý, đồng thời ảnh hưởng xấu tới uy tín của cả hệ thống. Chính vì vậy, Quỹ bảo toàn được thiết kế như một công cụ “bảo hiểm nội bộ”, nhằm huy động nguồn lực từ chính các thành viên để tự hỗ trợ lẫn nhau, thay vì trông chờ vào cứu trợ từ ngân sách Nhà nước.

Hai là, trên phương diện kinh tế, Quỹ bảo toàn giúp giảm thiểu rủi ro hệ thống, tránh hiện tượng “domino” khi một QTDND sụp đổ kéo theo khủng hoảng niềm tin lan rộng.

Ba là, trên phương diện xã hội, Quỹ bảo toàn bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người gửi tiền, góp phần củng cố niềm tin của người dân đối với mô hình QTDND, qua đó thúc đẩy phát triển tài chính toàn diện và ổn định khu vực nông thôn.

Ngoài ra, mục tiêu của Quỹ bảo toàn còn gắn với định hướng lâu dài là nâng cao năng lực quản trị của các QTDND thành viên: việc hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn thường kèm theo các điều kiện nhất định, buộc các QTDND phải tái cấu trúc, chấn chỉnh hoạt động, tăng cường quản trị rủi ro. Đây là cách Nhà nước sử dụng Quỹ bảo toàn như một công cụ chính sách để vừa hỗ trợ, vừa điều chỉnh hành vi, tránh tình trạng ỷ lại, tạo nên sự cân bằng giữa “cứu trợ” và “kỷ luật thị trường”.

Như vậy, mục tiêu của Quỹ bảo toàn không chỉ dừng lại ở việc xử lý khó khăn tài chính tức thời, mà còn bao hàm ý nghĩa chiến lược: duy trì sự phát triển ổn định của hệ thống QTDND, bảo vệ lợi ích cộng đồng thành viên, và rộng hơn là góp phần bảo đảm an toàn hệ thống tài chính – ngân hàng quốc gia.

2.2. CÁC NGUYÊN TẮC HOẠT ĐỘNG CỐT LÕI

2.2.1. Nguyên tắc tự nguyện – tự chịu trách nhiệm

Nguyên tắc tự nguyện – tự chịu trách nhiệm là một trong những nguyên tắc hoạt động cơ bản, mang tính chất nền tảng của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND, được quy định ngay tại Khoản 1 Điều 24 Thông tư 27/2024/TT-NHNN. Theo nguyên tắc này, Quỹ bảo toàn được sử dụng theo nguyên tắc cho vay có hoàn trả, không vì mục tiêu lợi nhuận, tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Cơ sở của nguyên tắc này trước hết xuất phát từ bản chất của mô hình QTDND – một loại hình hợp tác xã hoạt động dựa trên nguyên tắc tự nguyện, dân chủ, bình đẳng, cùng có lợi. Nhà nước không áp đặt sự tham gia, mà chỉ tạo ra khung pháp lý và cơ chế để các QTDND cùng nhau xây dựng “lá chắn phòng vệ chung”. Điều này khác biệt cơ bản với các quỹ bảo hiểm tiền gửi mang tính bắt buộc do Nhà nước tổ chức. Lý giải cho việc áp dụng nguyên tắc này, có thể thấy hai căn cứ chính.

Một là, về mặt lý thuyết, nguyên tắc tự nguyện phản ánh đúng tinh thần tự chủ, tự quản của kinh tế hợp tác: các thành viên tự do quyết định tham gia, tự chịu trách nhiệm về quyền lợi và nghĩa vụ của mình, từ đó nâng cao ý thức gắn kết và trách nhiệm cộng đồng.

Hai là, về mặt thực tiễn, nguyên tắc này giúp Quỹ TDND tránh bị biến thành một “cơ chế bao cấp trá hình”, bởi nếu Nhà nước bắt buộc và đứng ra chịu thay rủi ro mà không có quỹ bảo toàn sẽ dễ tạo ra tâm lý ỷ lại, thiếu trách nhiệm quản trị ở các QTDND.

Việc thành lập Quỹ bảo toàn có vai trò quan trọng trong bảo đảm tính chính danh và tính bền vững của Quỹ TDND: khi các thành viên tự nguyện đóng góp, họ sẽ có ý thức rõ ràng về việc Quỹ TDND là “tài sản chung”, qua đó tăng cường sự gắn bó và trách nhiệm giám sát lẫn nhau. Thứ hai, nó duy trì sự công bằng và minh bạch: chỉ những QTDND thực sự tham gia và đóng góp mới được thụ hưởng hỗ trợ, tránh tình trạng “ăn theo” hoặc lạm dụng. Thứ ba, nguyên tắc tự chịu trách nhiệm còn góp phần nâng cao năng lực quản trị rủi ro của từng QTDND, bởi nếu quản trị yếu kém dẫn đến phải sử

dụng Quỹ bảo toàn, thì bản thân QTDND đó phải gánh chịu hệ quả (ví dụ như các điều kiện khắt khe khi được hỗ trợ, bị giám sát chặt chẽ hơn).

Như vậy, nguyên tắc tự nguyện – tự chịu trách nhiệm vừa là biểu hiện của bản chất hợp tác xã, vừa là công cụ để Nhà nước thiết lập một cơ chế cân bằng giữa quyền lợi và nghĩa vụ, giữa hỗ trợ và kỷ luật, bảo đảm cho Quỹ TDND hoạt động hiệu quả, bền vững và đúng với chức năng đã được pháp luật giao phó.

2.2.2. Nguyên tắc cho vay có hoàn trả

Nguyên tắc “hỗ trợ có hoàn trả” là nền tảng, định hình nên cơ chế can thiệp và vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (Quỹ bảo toàn). Nguyên tắc này khẳng định rằng, chức năng chính của Quỹ là cho vay hỗ trợ, không phải cấp phát không hoàn lại. Đây không chỉ là một quy định về nghiệp vụ, mà còn là một triết lý quản trị sâu sắc nhằm đảm bảo tính bền vững của Quỹ, kỷ luật của thị trường và tinh thần tự chịu trách nhiệm của mỗi thành viên trong hệ thống.

Nguyên tắc này được cấu thành từ ba yếu tố cốt lõi, phân biệt rõ ràng sự hỗ trợ của Quỹ với một khoản trợ cấp hay bao cấp đơn thuần. Đây là một khoản vay, không phải một khoản cấp phát- bản chất pháp lý cơ bản nhất. Khi một Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) nhận hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn, nó đang bước vào một quan hệ tín dụng, không phải là nhận một khoản biếu tặng. Có hợp đồng và nghĩa vụ pháp lý: Giao dịch được ràng buộc bởi một hợp đồng vay vốn với các điều khoản rõ ràng về số tiền, mục đích sử dụng, lãi suất (dù ưu đãi), thời hạn và lịch trình trả nợ. Phát sinh nghĩa vụ trả nợ: QTDND nhận hỗ trợ có nghĩa vụ pháp lý phải hoàn trả đầy đủ cả gốc và lãi theo thỏa thuận. Điều này tạo ra một sự khác biệt căn bản so với cơ chế bao cấp, xóa bỏ tâm lý trông chờ, ỷ lại. Mặc dù là một khoản vay, mục đích của nó không phải là kinh doanh sinh lời mà là để “cứu giúp”. Tính chất “hỗ trợ” được thể hiện qua các điều kiện ưu đãi mà một khoản vay thương mại thông thường không thể có. Lãi suất cho vay từ Quỹ bảo toàn thường thấp hơn nhiều so với lãi suất thị trường, thậm chí có thể bằng 0% đối với các trường hợp QTDND bị đặt vào tình trạng kiểm soát đặc biệt để giảm gánh nặng tài chính, tạo điều kiện tối đa cho QTDND phục hồi. Thời hạn vay, ân hạn và lịch trình trả nợ được thiết kế linh hoạt, dựa trên khả năng phục hồi thực tế của QTDND, thay vì áp dụng các tiêu chuẩn cứng nhắc. Sự hỗ trợ từ Quỹ không phải là một quyền lợi đương nhiên mà các thành viên có thể yêu cầu bất cứ lúc nào. Đây là một sự can thiệp có điều kiện, được xem xét và thẩm định một cách cẩn trọng. Quỹ chỉ cho vay khi QTDND đối mặt với khó khăn tạm thời và phải trình được một phương án tái cơ cấu, khắc phục khả thi, được Ngân hàng Hợp tác xã và Ngân hàng Nhà nước phê duyệt. Quỹ sẽ không “rót vốn” vào những QTDND yếu kém kéo dài, quản trị tồi tệ và không có khả năng phục hồi. Điều này đảm bảo nguồn lực của Quỹ được sử dụng một cách hiệu quả và có trách nhiệm.

Việc vận hành theo nguyên tắc “hỗ trợ có hoàn trả” mang lại những tác động tích cực và sâu sắc đến toàn bộ hệ thống.

* Đối với QTDND được hỗ trợ: nguồn vốn từ Quỹ là một chiếc phao cứu sinh quan trọng, giúp QTDND vượt qua khủng hoảng thanh khoản tạm thời, tránh nguy cơ đổ vỡ. Nghĩa vụ hoàn trả buộc ban lãnh đạo QTDND phải nghiêm túc nhìn nhận lại những yếu kém trong quản trị, xây dựng kế hoạch tái cơ cấu thực chất và nỗ lực thực hiện để có nguồn tiền trả nợ. Nó ngăn chặn thái độ buông xuôi, ỷ lại vào sự giải cứu.

* Đối với Quỹ bảo toàn sẽ bảo toàn và phát triển vốn, đây là ý nghĩa sống còn. Việc thu hồi được các khoản cho vay giúp Quỹ bảo toàn được nguồn vốn của mình – nguồn vốn được đóng góp từ toàn hệ thống. Nếu không có cơ chế hoàn trả, Quỹ sẽ nhanh chóng cạn kiệt và mất đi vai trò của mình. Nhờ bảo toàn được vốn, Quỹ có thể tồn tại và phát triển bền vững, luôn sẵn sàng nguồn lực để hỗ trợ các thành viên khác trong tương lai, duy trì vai trò “tấm khiên” một cách lâu dài.

* Đối với toàn hệ thống QTDND: Nếu hỗ trợ là cấp phát không hoàn lại, nó có thể vô tình khuyến khích các QTDND quản trị yếu kém, liêu lĩnh trong hoạt động vì biết rằng nếu thất bại sẽ có “lưới an toàn” đỡ. Nghĩa vụ hoàn trả là một cơ chế kỷ luật thị trường hữu hiệu, buộc các QTDND phải hoạt động một cách cẩn trọng và có trách nhiệm hơn. Nguyên tắc này góp phần xây dựng một hệ thống tài chính vi mô hoạt động dựa trên kỷ luật, sự minh bạch và năng lực tự thân, thay vì dựa vào sự bao cấp. Nó củng cố bản chất tương trợ nhưng có trách nhiệm của mô hình hợp tác xã.

Kết luận, nguyên tắc “hỗ trợ có hoàn trả” là một thiết kế chính sách thông minh và cần thiết. Nó cân bằng một cách hoàn hảo giữa tinh thần tương trợ, liên kết hệ thống và các yêu cầu khắt khe về kỷ luật tài chính. Nó đảm bảo rằng Quỹ bảo toàn không chỉ là một nguồn tiền cứu trợ, mà còn là một công cụ để thúc đẩy trách nhiệm, củng cố năng lực quản trị và duy trì sự phát triển an toàn, bền vững cho toàn bộ hệ thống quỹ tín dụng nhân dân Việt Nam.

2.2.3. Nguyên tắc hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi là Quỹ bảo toàn) là một định chế tài chính đặc thù, được thành lập với sứ mệnh duy nhất là bảo vệ sự ổn định và an toàn cho toàn bộ hệ thống các QTDND tại Việt Nam. Để thực hiện sứ mệnh này, Quỹ vận hành dựa trên nhiều nguyên tắc, trong đó “hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận” là nguyên tắc cốt lõi, là kim chỉ nam định hướng mọi quyết sách và nghiệp vụ. Nguyên tắc này không chỉ là một khẩu hiệu mà là triết lý vận hành, phân biệt hoàn toàn Quỹ bảo toàn với các tổ chức tài chính thương mại khác.

Nguyên tắc này được thể hiện rõ nét qua ba khía cạnh chính: mục tiêu hoạt động, cơ chế hình thành và sử dụng vốn, và cơ chế tài chính. Nếu một ngân hàng thương mại hay một công ty đầu tư lấy việc tối đa hóa lợi nhuận cho cổ đông làm thước đo thành

công, thì Quỹ bảo toàn lại có một thước đo hoàn toàn khác. “Lợi nhuận” lớn nhất mà Quỹ tìm kiếm chính là sự ổn định của hệ thống. Sự thành công của Quỹ không được thể hiện qua các con số trên báo cáo tài chính như lợi nhuận sau thuế hay tỷ suất sinh lời trên vốn. Thay vào đó, nó được đo bằng việc hệ thống QTDND hoạt động lành mạnh, không xảy ra đổ vỡ mang tính dây chuyền, và niềm tin của người dân vào mô hình QTDND được củng cố. Có thể ví Quỹ bảo toàn như một lực lượng phòng cháy chữa cháy của hệ thống tài chính vi mô. Mục đích tồn tại của họ không phải là để kiếm tiền từ các vụ cháy, mà là để sẵn sàng dập tắt các “đám cháy” (khủng hoảng tài chính tại một QTDND) ngay khi chúng mới nhen nhóm, ngăn không cho chúng lan rộng. Cách thức Quỹ huy động và sử dụng nguồn vốn của mình đã phản ánh sâu sắc triết lý phi lợi nhuận. Vốn của Quỹ được hình thành chủ yếu từ việc trích nộp phí tham gia bắt buộc của tất cả các thành viên, bao gồm Ngân hàng Hợp tác xã và toàn bộ các QTDND. Đây không phải là vốn đầu tư để sinh lời, mà bản chất là một khoản “phí bảo hiểm” chung mà cả hệ thống cùng đóng góp để bảo vệ lẫn nhau. Cho vay hỗ trợ có hoàn trả: Đây là nghiệp vụ chính của Quỹ. Khi một QTDND gặp khó khăn tạm thời về tài chính hoặc khả năng chi trả, Quỹ sẽ xem xét cho vay hỗ trợ. Mục đích của khoản vay này là để “cứu giúp” thành viên vượt qua khó khăn, không phải là một thương vụ cho vay thương mại. Do đó, lãi suất cho vay thường mang tính ưu đãi, thậm chí có thể ở mức 0%/năm đối với các trường hợp đặc biệt được kiểm soát đặc biệt theo quy định của Luật các TCTD 2024. Quản lý vốn nhân rồi theo nguyên tắc an toàn: Khi chưa phải dùng đến, nguồn vốn tạm thời nhân rồi của Quỹ sẽ được đầu tư. Tuy nhiên, nguyên tắc đầu tư luôn là “an toàn là trên hết”. Quỹ sẽ ưu tiên các kênh đầu tư có rủi ro thấp và thanh khoản cao như trái phiếu chính phủ, tiền gửi tại các tổ chức tín dụng uy tín, thay vì các kênh đầu tư mạo hiểm có lợi suất cao. Chi phí hoạt động của Quỹ (như chi phí quản lý, nhân sự) được trang trải từ chính các nguồn thu của Quỹ (chủ yếu là lãi từ hoạt động đầu tư vốn nhân rồi và lãi cho vay hỗ trợ). Quỹ hoạt động theo cơ chế tự cân đối thu chi, không đặt nặng vấn đề thặng dư. Điểm khác biệt cốt lõi so với doanh nghiệp là bất kỳ khoản chênh lệch thu lớn hơn chi (lợi nhuận) nào phát sinh sẽ không được chia cho các thành viên dưới dạng cổ tức. Thay vào đó, toàn bộ phần thặng dư này sẽ được bổ sung trở lại vào nguồn vốn của Quỹ. Điều này có nghĩa là “lợi nhuận” được tái đầu tư 100% vào việc củng cố chính “tám khiên” an toàn của hệ thống, làm cho nó ngày càng vững chắc hơn.

Việc tuân thủ nghiêm ngặt nguyên tắc “không vì lợi nhuận” mang lại những giá trị to lớn: như nguyên tắc này giúp xây dựng và củng cố niềm tin trong nội bộ hệ thống và với công chúng. Các QTDND thành viên tin tưởng rằng sự đóng góp của họ là vì lợi ích chung. Người gửi tiền cảm thấy an tâm hơn khi biết rằng có một cơ chế bảo vệ hoạt động không vì mục đích thương mại. Nó biến các QTDND từ những đối thủ cạnh tranh đơn thuần trở thành các thành viên trong một cộng đồng có trách nhiệm tương trợ lẫn

nhau, thể hiện đúng bản chất hợp tác xã. Vì không bị áp lực bởi mục tiêu lợi nhuận, các quyết định hỗ trợ của Quỹ có thể dựa trên sự đánh giá khách quan về tình hình của QTDND gặp khó khăn và tính khả thi của phương án khắc phục, tránh được các xung đột lợi ích.

Kết luận, nguyên tắc “hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận” không chỉ là một quy định pháp lý mà là linh hồn trong hoạt động của Quỹ bảo toàn. Nó đảm bảo rằng mọi nguồn lực và hoạt động của Quỹ đều được tập trung cho mục tiêu cao nhất: duy trì sự ổn định, an toàn và phát triển bền vững cho toàn bộ hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, góp phần vào sự ổn định của khu vực kinh tế nông thôn và an ninh tài chính quốc gia.

2.2.4. Nguyên tắc hoạt động độc lập và minh bạch

Nguyên tắc độc lập và minh bạch không chỉ là những thuộc tính hoạt động đơn thuần, mà là hai trụ cột nền tảng, quyết định đến tính chính danh, hiệu quả và sự tín nhiệm của Quỹ. Bài viết này sẽ đi sâu phân tích hai cấu phần của nguyên tắc này dưới góc độ lý luận và thực tiễn pháp lý tại Việt Nam.

Tính độc lập trong quản trị một định chế tài chính công hoặc bán công được định nghĩa là khả năng tự chủ trong việc ra quyết định nghiệp vụ, không chịu sự chi phối bởi các áp lực chính trị, sự can thiệp hành chính không phù hợp hoặc ảnh hưởng từ các nhóm lợi ích mà nó phục vụ. Sự độc lập này là điều kiện tiên quyết để đảm bảo các quyết định được đưa ra một cách khách quan, dựa trên các tiêu chí kỹ thuật và quy định pháp lý, thay vì các yếu tố chủ quan. Đối với Quỹ bảo toàn, tính độc lập phải được xem xét trên ba phương diện chính: Độc lập với các thành viên góp vốn (các QTDND): quỹ phải có khả năng thẩm định và quyết định hỗ trợ một cách công bằng, dựa trên tình trạng tài chính thực tế, không ưu ái cho các QTDND có quy mô lớn hay tầm ảnh hưởng. Độc lập với cơ quan quản lý trực tiếp (Ngân hàng Hợp tác xã): để tránh xung đột lợi ích giữa vai trò quản lý Quỹ (vì mục tiêu an toàn hệ thống) và vai trò kinh doanh thương mại của Ngân hàng Hợp tác xã, cần có sự tách bạch rõ ràng về cơ cấu tổ chức, quy trình ra quyết định và hạch toán tài chính. Độc lập với các sức ép bên ngoài: quỹ phải có cơ chế tự vệ trước các can thiệp không phù hợp từ các cơ quan khác, đảm bảo các quyết định mang tính chuyên môn thuần túy.

Pháp luật Việt Nam đã thể chế hóa nguyên tắc này thông qua các quy định cụ thể: về cơ cấu tổ chức thì việc thành lập Ban quản lý Quỹ bảo toàn là một biểu hiện của sự độc lập. Ban quản lý này, dù đặt tại Ngân hàng Hợp tác xã, hoạt động theo một quy chế riêng được pháp luật quy định, với các thành viên đại diện cho cả Ngân hàng Hợp tác xã và hệ thống QTDND. Cấu trúc này nhằm tạo ra một cơ chế ra quyết định cân bằng, hạn chế sự chi phối đơn phương. Các quy định về điều kiện, tiêu chí, trình tự và thủ tục cho vay hỗ trợ được chuẩn hóa trong các văn bản pháp quy (Thông tư của Ngân hàng Nhà nước). Việc tuân thủ nghiêm ngặt quy trình này là một cơ chế đảm bảo tính khách

quan và công bằng, giảm thiểu không gian cho các quyết định tùy tiện. Quỹ bảo toàn chịu sự thanh tra, giám sát của Ngân hàng Nhà nước. Đây là một cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên ngoài, đảm bảo Quỹ hoạt động đúng tôn chỉ, mục đích và trong khuôn khổ pháp luật, qua đó củng cố tính độc lập của Quỹ trước các áp lực nội bộ hệ thống.

Minh bạch là nền tảng của trách nhiệm giải trình. Trong lĩnh vực tài chính, minh bạch là việc công khai hóa thông tin một cách kịp thời, đầy đủ và chính xác về cơ cấu, hoạt động và tình hình tài chính của một tổ chức. Nguyên tắc này giúp giảm thiểu tình trạng bất đối xứng thông tin giữa người quản lý, đối tượng chịu sự quản lý (các QTDND) và cơ quan giám sát. Sự minh bạch tạo điều kiện cho các bên liên quan có thể giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của Quỹ. Tính minh bạch của Quỹ bảo toàn được thực thi thông qua hai kênh chính: minh bạch về cơ chế: toàn bộ khung khổ pháp lý về tổ chức và hoạt động của Quỹ, từ Luật các Tổ chức tín dụng đến các thông tư, quy chế chi tiết, đều được công bố công khai. Mọi QTDND thành viên đều có thể tiếp cận và hiểu rõ quyền lợi, nghĩa vụ của mình, cũng như “luật chơi” trong việc tiếp cận nguồn vốn hỗ trợ. Các tiêu chuẩn để được xem xét hỗ trợ, cách tính mức phí đóng góp, và các điều khoản khung của một khoản vay hỗ trợ đều được quy định rõ ràng, tạo ra sự đoán định và công bằng cho các thành viên. Minh bạch về hoạt động: quỹ có nghĩa vụ báo cáo định kỳ về tình hình tài chính (bảng cân đối kế toán, báo cáo kết quả hoạt động) và các hoạt động nghiệp vụ (tổng phí thu được, các khoản vay đã giải ngân, kết quả đầu tư vốn nhân rồi) cho Ngân hàng Nhà nước và các thành viên hệ thống. Đây là công cụ đảm bảo tính minh bạch và xác thực quan trọng nhất. Việc báo cáo tài chính của Quỹ phải được kiểm toán hàng năm bởi một công ty kiểm toán độc lập có uy tín. Báo cáo kiểm toán là một chứng thực khách quan về sự lành mạnh và tuân thủ trong quản lý tài chính của Quỹ.

Độc lập và minh bạch không phải là hai nguyên tắc tồn tại song song mà có mối quan hệ tương hỗ, biện chứng, tạo thành một vòng tròn quản trị tích cực: Minh bạch củng cố sự độc lập thể hiện ở chỗ khi các quy trình và kết quả hoạt động được công khai, mọi nỗ lực can thiệp hay gây ảnh hưởng không phù hợp vào quá trình ra quyết định của Quỹ sẽ dễ dàng bị phát hiện và giám sát. Sự giám sát của các thành viên và cơ quan quản lý, được hiện thực hóa thông qua cơ chế minh bạch, chính là “lá chắn” hữu hiệu nhất bảo vệ sự độc lập của Quỹ. Độc lập là tiền đề cho sự minh bạch thực chất: một Ban quản lý Quỹ có thực quyền và hoạt động độc lập sẽ có đủ năng lực và sự chính trực để công bố thông tin một cách đầy đủ và trung thực, ngay cả khi thông tin đó không hoàn toàn tích cực. Ngược lại, một cơ cấu quản lý thiếu độc lập có thể chịu áp lực phải che giấu thông tin, làm sai lệch báo cáo để phục vụ cho lợi ích của một nhóm cụ thể.

Tựu trung lại, nguyên tắc hoạt động độc lập và minh bạch là nền tảng của cơ chế quản trị hiệu quả (good governance) tại Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Chúng không chỉ là các yêu cầu pháp lý mà còn là điều kiện tiên quyết để xây

dựng và duy trì niềm tin – loại tài sản vô hình nhưng quan trọng nhất đối với một định chế tài chính có vai trò đảm bảo an toàn hệ thống. Việc tiếp tục củng cố và hoàn thiện các cơ chế thực thi hai nguyên tắc này sẽ là yếu tố then chốt, quyết định đến sự thành công của Quỹ trong việc thực hiện sứ mệnh bảo vệ sự ổn định và phát triển bền vững của hệ thống QTDND tại Việt Nam.

2.2.5. Nguyên tắc sử dụng vốn hiệu quả và thận trọng

Nguyên tắc “sử dụng vốn hiệu quả và thận trọng” là một trong những nền tảng quản trị tài chính quan trọng nhất của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (Quỹ bảo toàn). Nó thiết lập một khuôn khổ kỷ luật, một la bàn định hướng cho mọi quyết định liên quan đến việc quản lý khối tài sản chung của toàn hệ thống. Hai vế “thận trọng” và “hiệu quả” không tồn tại độc lập mà có mối quan hệ biện chứng, tương hỗ, trong đó sự thận trọng đặt ra giới hạn và sự hiệu quả là mục tiêu được theo đuổi trong giới hạn an toàn đó. Mục đích cuối cùng không phải là tối đa hóa lợi nhuận, mà là tối ưu hóa khả năng sẵn sàng và sự bền vững của Quỹ để thực hiện sứ mệnh bảo vệ hệ thống.

“Thận trọng” trong quản lý tài sản của Quỹ bảo toàn không đơn thuần là một thái độ làm việc, mà là một nguyên tắc pháp lý và kinh tế, phản ánh bản chất cốt lõi của Quỹ. Về lý thuyết, Quỹ bảo toàn hoạt động dựa trên lý thuyết ủy thác, trong đó Ban quản lý Quỹ (bên nhận ủy thác) có nghĩa vụ trung thực và cẩn trọng để bảo vệ lợi ích của các QTDND thành viên (bên ủy thác) Mệnh lệnh hàng đầu của nghĩa vụ này chính là bảo toàn vốn. Do đó, sự thận trọng được diễn giải là việc áp dụng một khẩu vị rủi ro cực thấp trong mọi hoạt động đầu tư. Mục tiêu không phải là tối đa hóa lợi nhuận, mà là tối thiểu hóa rủi ro ở mức gần như bằng không, đảm bảo nguồn vốn gốc không bị suy giảm dưới bất kỳ biến động nào của thị trường.

Nguyên tắc thận trọng được thể chế hóa một cách chặt chẽ trong pháp luật Việt Nam thông qua các quy định mang tính giới hạn: pháp luật quy định rõ ràng và hạn hẹp các kênh mà Quỹ được phép đầu tư. Danh mục này chỉ bao gồm các tài sản có độ an toàn cao nhất trong hệ thống tài chính quốc gia, như: trái phiếu Chính phủ, tín phiếu Kho bạc Nhà nước; tiền gửi có kỳ hạn tại Ngân hàng Nhà nước và các ngân hàng thương mại do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ. Quỹ bị nghiêm cấm tham gia vào các thị trường có độ rủi ro cao như thị trường chứng khoán (cổ phiếu), thị trường trái phiếu doanh nghiệp, kinh doanh bất động sản hay các công cụ tài chính phái sinh. Sự thận trọng còn thể hiện ở việc phải duy trì một tỷ lệ cao tài sản có tính thanh khoản, đảm bảo khả năng chuyển đổi thành tiền mặt nhanh chóng để đáp ứng các yêu cầu hỗ trợ đột xuất mà không làm ảnh hưởng đến giá trị tài sản. Như vậy, “thận trọng” trong bối cảnh của Quỹ bảo toàn đồng nghĩa với việc đặt kỷ luật bảo toàn vốn và quản trị rủi ro lên trên mọi mục tiêu khác.

Nếu sự thận trọng đặt ra một “biên giới an toàn”, thì “hiệu quả” là mục tiêu được theo đuổi bên trong đường biên đó. Khái niệm “hiệu quả” đối với Quỹ bảo toàn cần được định nghĩa lại, nó không đồng nhất với khái niệm “hiệu quả sinh lời” của một doanh nghiệp. Hiệu quả trong quản lý vốn của Quỹ là việc tối ưu hóa nguồn lực nhằm đạt được các mục tiêu hoạt động đã được xác định trước, trong khuôn khổ rủi ro cho phép. Các mục tiêu này bao gồm: quỹ phải tạo ra một dòng thu nhập đủ để trang trải các chi phí quản lý, vận hành. Nếu không, chi phí hoạt động sẽ bào mòn vốn gốc, làm suy yếu năng lực tài chính của Quỹ theo thời gian. Nguồn vốn của Quỹ cần được tăng trưởng ít nhất bằng với tỷ lệ lạm phát để duy trì sức mua và quy mô tương đối so với toàn hệ thống QTDND. Lý tưởng hơn, Quỹ cần có sự tăng trưởng thực để củng cố năng lực hỗ trợ trong tương lai. Sự hiệu quả được thực thi thông qua các hoạt động quản trị tài chính chủ động nhưng có kỷ luật: trong phạm vi các tài sản an toàn được phép, Ban quản lý Quỹ vẫn cần thực hiện các nghiệp vụ nhằm tối ưu hóa lợi tức, chẳng hạn như phân bổ kỳ hạn tiền gửi hợp lý để tận dụng chênh lệch lãi suất, hoặc tham gia các phiên đấu thầu trái phiếu Chính phủ có lợi suất tốt. Hiệu quả không chỉ đến từ việc tăng doanh thu mà còn từ việc kiểm soát chi phí. Bộ máy vận hành của Quỹ cần được tổ chức một cách tinh gọn, áp dụng các quy trình quản lý hiện đại để giảm thiểu chi phí hành chính. Toàn bộ phần chênh lệch thu lớn hơn chi (lợi tức ròng) phải được tái đầu tư và bổ sung vào vốn của Quỹ, tạo ra hiệu ứng lãi kép và góp phần vào sự tăng trưởng bền vững.

Nguyên tắc “sử dụng vốn hiệu quả và thận trọng” thể hiện một sự đánh đổi có chủ đích. Quỹ chấp nhận từ bỏ các cơ hội đầu tư có lợi suất cao để đổi lấy sự an toàn tuyệt đối cho nguồn vốn. Đây không phải là một mâu thuẫn, mà là một mối quan hệ biện chứng, trong đó: thận trọng là điều kiện tiên quyết cho sự hiệu quả vì nếu không có sự bảo toàn vốn thì mọi mục tiêu về hiệu quả đều trở nên vô nghĩa. Hiệu quả là yếu tố đảm bảo sự bền vững của nguyên tắc thận trọng: Nếu không hoạt động hiệu quả để tự trang trải chi phí và phát triển vốn, Quỹ sẽ dần suy yếu và mất đi khả năng thực thi sứ mệnh của mình, dù cho nó có được quản lý thận trọng đến đâu.

Tóm lại, nguyên tắc “sử dụng vốn hiệu quả và thận trọng” là kim chỉ nam cho hoạt động quản trị tài chính của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Nó thiết lập một mô hình quản lý tài sản đặc thù, nơi sự an toàn không phải là một lựa chọn mà là một mệnh lệnh, và sự hiệu quả không phải là mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận mà là công cụ để duy trì sự tự chủ và tăng trưởng bền vững. Việc tuân thủ và thực thi thành công nguyên tắc kép này là yếu tố cốt lõi, quyết định năng lực và sự tín nhiệm của Quỹ trong vai trò là trụ cột đảm bảo sự ổn định cho toàn hệ thống QTDND tại Việt Nam.

2.3. THÁCH THỨC VÀ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP

3.1.1 Thách thức

3.1.1.1 Thách thức từ Khung pháp lý và Nguyên tắc hoạt động

Mặc dù khung pháp lý mới đã có những cải tiến vượt bậc, một số thách thức cố hữu vẫn tồn tại. Mâu thuẫn giữa nguyên tắc “có hoàn trả” và nhu cầu cứu trợ khẩn cấp, dù đã được giải quyết một phần thông qua cơ chế “khoản vay đặc biệt”, nhưng việc triển khai trên thực tế vẫn có thể gặp nhiều phức tạp liên quan đến quy trình thẩm định và ra quyết định, đặc biệt là tâm lý e ngại rủi ro của người thực thi.

Bên cạnh đó, sự thiếu rõ ràng trong việc định nghĩa các khái niệm pháp lý cốt lõi như “khó khăn về tài chính” và “khó khăn chi trả” có thể dẫn đến sự thiếu nhất quán trong việc áp dụng pháp luật. Việc NHHTX phải tự diễn giải các thuật ngữ này mà không có hướng dẫn cụ thể từ NHNN có thể tạo ra các tiêu chuẩn kép hoặc sự chậm trễ không cần thiết trong quá trình phê duyệt các khoản vay hỗ trợ, làm mất đi “thời điểm vàng” để can thiệp và cứu một QTDND đang gặp khó khăn.

Một thách thức mang tính cấu trúc khác là việc hệ thống QTDND vẫn đang phải hoạt động trong một khung pháp luật được thiết kế chủ yếu cho các ngân hàng thương mại có quy mô lớn và phức tạp hơn nhiều. Việc áp dụng một hệ thống quy định chung có thể tạo ra gánh nặng tuân thủ không tương xứng và rủi ro pháp lý cho các QTDND có nguồn lực và năng lực quản trị hạn chế, làm giảm khả năng cạnh tranh và hiệu quả hoạt động của họ.

3.1.1.2. Thách thức trong Năng lực Quản lý và Giám sát

Thách thức lớn nhất trong lĩnh vực này chính là thẩm quyền hạn chế của NHHTX trong việc can thiệp sâu vào hoạt động của các QTDND nhận hỗ trợ. Như đã phân tích, sự bất cân xứng giữa trách nhiệm và quyền hạn khiến NHHTX khó có thể đảm bảo các giải pháp mang tính căn cơ được thực thi tại các QTDND yếu kém.

Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý, bao gồm NHNN trung ương, NHNN chi nhánh tỉnh, thành phố và NHHTX, dù đã được đề cập trong các định hướng chính sách, nhưng hiệu quả trên thực tế vẫn là một dấu hỏi lớn, đặc biệt khi xử lý các vụ việc phức tạp đòi hỏi sự phối hợp nhanh chóng và quyết liệt. Sự phân mảnh trong công tác giám sát có thể dẫn đến việc bỏ sót thông tin, chậm trễ trong cảnh báo rủi ro và thiếu một chiến lược xử lý thống nhất.

Thêm vào đó, hệ thống QTDND đang thiếu một nền tảng công nghệ thông tin quản lý tập trung, hiện đại và thống nhất. Việc giám sát hiện nay vẫn còn phụ thuộc nhiều vào các báo cáo thủ công, định kỳ. Điều này không chỉ tốn kém về nguồn lực mà còn làm giảm khả năng giám sát theo thời gian thực và đưa ra các cảnh báo sớm. Thực tế cho thấy ngay cả khi có phần mềm hỗ trợ, dữ liệu báo cáo vẫn có thể bị thiếu hoặc không khớp đúng giữa các biểu báo cáo. Việc thiếu một hệ thống thông tin đủ mạnh là một rào cản lớn cho cả NHHTX và NHNN trong việc thực hiện giám sát hiệu quả.

3.1.1.3. Thách thức từ Nội tại Hệ thống QTDND

Những thách thức đối với Quỹ bảo toàn không thể tách rời khỏi những yếu kém nội tại của chính đối tượng mà nó phục vụ. Hệ thống QTDND Việt Nam về cơ bản vẫn còn manh mún với đa số các quỹ có quy mô nhỏ, năng lực tài chính, trình độ quản trị điều hành và khả năng kiểm soát rủi ro còn nhiều hạn chế. Tỷ lệ các QTDND yếu kém phải đặt vào diện kiểm soát đặc biệt dù đã có những cải thiện trong thời gian gần đây song vẫn luôn là một mối lo ngại thường trực đối với sự an toàn của toàn hệ thống.

Trong môi trường kinh doanh ngày càng khốc liệt, các QTDND phải đối mặt với áp lực cạnh tranh gay gắt từ các ngân hàng thương mại. Với tiềm lực vượt trội về vốn, công nghệ, mạng lưới và sự đa dạng của sản phẩm dịch vụ, các ngân hàng thương mại đang ngày càng lấn sâu vào khu vực nông thôn, vốn là thị trường truyền thống của QTDND. Sự yếu thế trong cạnh tranh khiến nhiều QTDND gặp khó khăn trong việc tăng trưởng và duy trì hiệu quả hoạt động. Hơn nữa, nguồn lực tài chính để hỗ trợ cho việc tái cơ cấu, sáp nhập, hợp nhất các QTDND yếu kém còn rất hạn chế, gây khó khăn cho việc xử lý dứt điểm các tồn tại của hệ thống.

Từ những phân tích trên, có thể thấy rằng Quỹ bảo toàn hiện đang hoạt động như một cơ chế xử lý vấn đề trước mắt thay vì giải quyết gốc rễ của vấn đề. Quỹ được thiết kế để can thiệp khi một QTDND gặp khó khăn tài chính đó là vấn đề trước mắt. Tuy nhiên, nguyên nhân sâu xa của những khó khăn này lại nằm ở mô hình hoạt động manh mún, quản trị yếu kém và khả năng cạnh tranh thấp đó là gốc rễ. Việc chỉ đơn thuần “bơm tiền” từ Quỹ để giải quyết vấn đề thanh khoản mà không đi kèm với một chiến lược tổng thể, quyết liệt để tái cấu trúc, củng cố và hiện đại hóa toàn bộ hệ thống sẽ chỉ là một giải pháp tình thế. Các khoản hỗ trợ có nguy cơ bị sử dụng không hiệu quả hoặc chỉ giúp các QTDND yếu kém tồn tại lay lắt mà không thể tự phục hồi tạo ra tình trạng “zombie QTDND”. Do đó, hiệu quả dài hạn của Quỹ bảo toàn phụ thuộc chặt chẽ vào việc có một chiến lược tái cấu trúc hệ thống được triển khai song song và đồng bộ, như đã được đề xuất trong các định hướng chính sách.

3.1.1.4. Rào cản từ các Quy định Mới có Tác động không mong muốn

Quá trình hoàn thiện khung pháp lý, dù với mục đích tốt, đôi khi có thể tạo ra những quy định có tác động không mong muốn trong thực tiễn. Một ví dụ điển hình là quy định “một người không được là thành viên của 2 QTDND” được ban hành tại Thông tư 29/2024/TT-NHNN. Mục đích của quy định này là nhằm đảm bảo tính minh bạch, hạn chế rủi ro cho vay chéo và củng cố mối quan hệ gắn kết giữa QTDND với thành viên.

Tuy nhiên, khi áp dụng vào thực tế, quy định này bị cho là không phù hợp với bối cảnh kinh tế hiện đại - nơi người dân có thể có tài sản và hoạt động kinh doanh ở nhiều địa bàn khác nhau. Việc giới hạn một người chỉ được tham gia một QTDND đã vô tình “làm mất cơ hội vay vốn và gửi tiền tại 2 QTDND” của thành viên, đồng thời “làm mất

cơ hội của các QTDND khi cho gửi tiền và cho vay đối với những thành viên này”. Điều này không chỉ gây bất tiện cho người dân mà còn làm giảm lượng khách hàng tiềm năng của các QTDND, đi ngược lại mục tiêu ban đầu là phục vụ tối đa nhu cầu của cộng đồng.

Trường hợp này cho thấy một thách thức lớn trong công tác xây dựng chính sách: đó là sự cân bằng giữa mục tiêu đảm bảo an toàn vĩ mô và việc duy trì tính linh hoạt, hiệu quả trong hoạt động vi mô. Một quy định được thiết kế với ý định tốt trong phòng họp có thể tạo ra những rào cản không lường trước được khi áp dụng vào thực tế kinh doanh đa dạng và năng động. Điều này đòi hỏi các nhà hoạch định chính sách phải có sự tham vấn sâu rộng và đánh giá tác động một cách toàn diện trước khi ban hành các quy định mới.

3.2.1. Giải pháp

3.2.2.1. Giải pháp về Pháp lý

Để giải quyết các thách thức và bất cập đã phân tích, việc tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý là yêu cầu cấp thiết. Các giải pháp sau đây được đề xuất:

- **Xây dựng cơ chế phí trích nộp dựa trên mức độ rủi ro:** Thay vì áp dụng một mức phí cố định cho tất cả các thành viên, NHNN cần nghiên cứu và xây dựng một cơ chế tính phí linh hoạt. Theo đó, mức phí tham gia Quỹ bảo toàn sẽ được xác định dựa trên việc xếp hạng rủi ro của từng QTDND, bao gồm các tiêu chí như chất lượng tài sản, tỷ lệ nợ xấu, hiệu quả hoạt động và mức độ tuân thủ các quy định về quản trị, điều hành. Các QTDND hoạt động lành mạnh, quản trị tốt sẽ được hưởng mức phí thấp hơn và ngược lại. Cơ chế này sẽ tạo ra động lực kinh tế để các QTDND tự giác nâng cao năng lực quản trị, góp phần làm giảm rủi ro chung cho toàn hệ thống.

- **Bổ sung quy định miễn trừ trách nhiệm hợp lý:** Để tháo gỡ tâm lý e ngại, sợ trách nhiệm của cán bộ NHHTX khi phải ra quyết định cho vay hỗ trợ đối với các QTDND có rủi ro cao, cần bổ sung vào luật các quy định về miễn trừ trách nhiệm pháp lý. Theo đó, các cá nhân, tập thể tham gia vào quá trình thẩm định, đề xuất và quyết định cho vay hỗ trợ sẽ không phải chịu trách nhiệm đối với các tổn thất phát sinh nếu họ chứng minh được đã hành động một cách khách quan, trung thực, đúng quy trình và vì lợi ích chung của hệ thống.

- **Xây dựng hệ thống văn bản pháp luật riêng cho QTDND:** Cần có một cách tiếp cận khác biệt trong việc xây dựng pháp luật cho hệ thống QTDND. Thay vì áp dụng chung các quy định được thiết kế cho ngân hàng thương mại, NHNN cần nghiên cứu, xây dựng và ban hành một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật riêng, phù hợp với đặc thù về quy mô, tiềm lực tài chính, năng lực quản trị và mô hình hoạt động hợp tác xã của QTDND.

- **Làm rõ các thuật ngữ pháp lý:** NHNN cần sớm ban hành các văn bản hướng dẫn chi tiết, định nghĩa và đưa ra các tiêu chí cụ thể để xác định các khái niệm còn mơ hồ

trong luật như “khó khăn về tài chính”, “khó khăn chi trả”. Việc này sẽ đảm bảo sự áp dụng pháp luật một cách thống nhất, minh bạch và nhanh chóng trên toàn hệ thống, tránh các cách hiểu và vận dụng khác nhau có thể gây chậm trễ trong việc hỗ trợ.

3.2.2.2 Giải pháp về Tổ chức và Quản trị

- Tăng cường thẩm quyền thực chất cho NHHTX: Để giải quyết sự bất cân xứng giữa trách nhiệm và quyền hạn, cần sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật theo hướng trao cho NHHTX những quyền hạn thực chất và mạnh mẽ hơn. Cụ thể, khi một QTDND nhận được khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn, NHHTX cần được trao quyền giám sát đặc biệt, tham gia vào quá trình xây dựng và giám sát thực hiện phương án củng cố, tái cơ cấu; có quyền yêu cầu thay đổi, miễn nhiệm các nhân sự quản lý, điều hành không đủ năng lực và có vai trò lớn hơn trong việc quyết định các biện pháp tổ chức lại, sáp nhập, hợp nhất hoặc giải thể QTDND đó.

- Chuẩn hóa mô hình quản trị tại các QTDND: NHHTX dưới sự chỉ đạo của NHNN, cần đóng vai trò đầu tàu trong việc xây dựng và triển khai một bộ tiêu chuẩn chung, thống nhất về quản trị doanh nghiệp, hệ thống kiểm soát nội bộ và chính sách quản lý rủi ro áp dụng cho toàn bộ hệ thống QTDND. Việc chuẩn hóa này sẽ giúp nâng cao mặt bằng chung về năng lực quản trị và tạo ra một nền tảng vững chắc hơn cho hoạt động an toàn, bền vững.

3.2.2.3 Giải pháp về Công nghệ và Giám sát

- Xây dựng hệ thống Công nghệ thông tin (CNTT) quản lý tập trung: Đây là giải pháp mang tính đột phá và nền tảng. NHNN và NHHTX cần phối hợp đầu tư xây dựng một hệ thống thông tin báo cáo và quản lý rủi ro tập trung, kết nối trực tuyến với tất cả các QTDND thành viên. Hệ thống này phải cho phép thu thập, tổng hợp và phân tích dữ liệu hoạt động theo thời gian thực, tự động hóa việc lập báo cáo và quan trọng nhất là tích hợp các mô hình cảnh báo sớm để phát hiện các dấu hiệu rủi ro ngay từ khi mới phát sinh. Một hệ thống như vậy sẽ giúp khắc phục triệt để tình trạng số liệu thiếu chính xác, không nhất quán và nâng cao hiệu quả giám sát lên một tầm cao mới.

- NHHTX dẫn dắt chuyển đổi số: Trong bối cảnh cạnh tranh ngày càng gay gắt, chuyển đổi số là con đường tất yếu. Tuy nhiên, từng QTDND riêng lẻ sẽ không đủ nguồn lực để thực hiện. Do đó, NHHTX cần phải đóng vai trò là hạt nhân, dẫn dắt quá trình chuyển đổi số cho toàn hệ thống. NHHTX có thể xây dựng các nền tảng công nghệ dùng chung, hỗ trợ các QTDND thành viên trong việc phát triển các sản phẩm, dịch vụ ngân hàng số, hiện đại hóa quy trình hoạt động và nâng cao trải nghiệm cho thành viên, qua đó cải thiện năng lực cạnh tranh chung.

3.2.2.4. Lộ trình Tái cấu trúc Hệ thống QTDND

Các giải pháp trên chỉ có thể phát huy hiệu quả tối đa khi được đặt trong một chiến lược tổng thể về tái cấu trúc hệ thống.

- Xây dựng Chiến lược tái cấu trúc hệ thống QTDND tầm nhìn đến năm 2045: NHNN cần sớm xây dựng và công bố một chiến lược dài hạn, rõ ràng về định hướng phát triển hệ thống QTDND. Chiến lược này cần xác định mục tiêu cụ thể về việc củng cố, chấn chỉnh hệ thống, trong đó khuyến khích và tạo cơ chế thuận lợi cho việc sáp nhập, hợp nhất các QTDND nhỏ, yếu kém để hình thành nên các QTDND có quy mô lớn hơn, năng lực tài chính mạnh hơn, hoạt động an toàn và hiệu quả hơn. Việc giảm số lượng nhưng tăng chất lượng các QTDND sẽ giúp hệ thống trở nên tinh gọn và vững mạnh hơn.

- Sử dụng Quỹ bảo toàn như một công cụ tài chính cho tái cấu trúc: Vai trò của Quỹ bảo toàn cần được mở rộng. Ngoài chức năng cho vay hỗ trợ thanh khoản, Quỹ có thể được sử dụng như một công cụ tài chính để thúc đẩy quá trình tái cấu trúc. Cụ thể, Quỹ có thể cung cấp các khoản vay ưu đãi hoặc hỗ trợ tài chính không hoàn lại một phần để trang trải các chi phí phát sinh trong quá trình sáp nhập, hợp nhất, giúp các QTDND có thêm động lực và nguồn lực để thực hiện các thương vụ này.

III. KẾT LUẬN

Hệ thống quỹ tín dụng nhân dân là một bộ phận quan trọng của nền kinh tế Việt Nam, đóng góp tích cực vào quá trình cung ứng vốn cho khu vực nông thôn, hỗ trợ phát triển sản xuất, nâng cao đời sống người dân và thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội. Tuy nhiên, trong quá trình hoạt động, các quỹ tín dụng nhân dân luôn tiềm ẩn rủi ro về thanh khoản, tín dụng và quản trị, có thể dẫn đến nguy cơ mất khả năng chi trả, ảnh hưởng đến quyền lợi của người gửi tiền và sự ổn định chung của hệ thống tài chính.

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ra đời nhằm giải quyết vấn đề này, với vai trò là cơ chế bảo vệ cuối cùng, giúp xử lý các quỹ mất khả năng thanh toán, củng cố niềm tin của người gửi tiền, và bảo đảm sự phát triển bền vững của hệ thống. Các nguyên tắc hoạt động của quỹ – bao gồm nguyên tắc tương trợ, nguyên tắc tự nguyện, nguyên tắc sử dụng vốn đúng mục đích, nguyên tắc công khai minh bạch và nguyên tắc tuân thủ pháp luật – đóng vai trò nền tảng trong việc bảo đảm quỹ hoạt động hiệu quả, công bằng và đúng định hướng.

Qua quá trình nghiên cứu, có thể nhận thấy rằng việc tuân thủ nghiêm ngặt các nguyên tắc hoạt động là yếu tố quyết định đến thành công của quỹ. Bên cạnh đó, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế chính sách, tăng cường năng lực quản lý, mở rộng phạm vi hỗ trợ, nâng cao chất lượng kiểm tra – giám sát để quỹ phát huy tối đa vai trò bảo vệ hệ thống, giảm thiểu rủi ro đổ vỡ và đóng góp tích cực vào ổn định kinh tế vĩ mô.

Bài tiểu luận hy vọng góp phần cung cấp một cái nhìn toàn diện về nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, đồng thời mở ra hướng nghiên cứu và thảo luận sâu hơn về các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của quỹ trong

bối cảnh nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật các TCTD 2024
2. Thông tư 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
3. <https://luatvietnam.vn/tai-chinh/thong-tu-27-2024-tt-nhnn-quan-ly-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-359258-d1.html>
4. <https://div.gov.vn/tiep-tuc-hoan-thien-hanh-lang-phap-ly-voi-hoat-dong-cua-ngan-hang-hop-tac-xa>
5. <https://vca.org.vn/nhung-quy-dinh-moi-bao-dam-cho-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-hoat-dong-an-toan-ben-vung-a21290.html>
6. <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-ve-hoat-dong-cho-vay-ho-tro-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-luat-cac-to-chuc-tin-dung-nam-2024-16063.html>
7. <https://nhandan.vn/bao-dam-an-toan-hoat-dong-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-post807306.html>
8. <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-ve-hoat-dong-cho-vay-ho-tro-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-luat-cac-to-chuc-tin-dung-nam-2024-16063.html> và
9. <https://thitruongtaichinhthiente.vn/ung-dung-cong-nghe-thong-tin-trong-hoat-dong-cua-quy-tin-dung-nhan-dan-thuc-trang-va-giai-phap-65013.html>
10. <https://thitruongtaichinhthiente.vn/mot-so-khuyen-nghi-de-quy-tin-dung-nhan-dan-hoat-dong-an-toan-hieu-qua-42549.html>
11. <https://vnbusiness.vn/hop-tac-xa/go-kho-cho-quy-tin-dung-nhan-dan-phat-huy-hieu-qua-1106018.html>
12. <https://tapchinganhang.gov.vn/dinh-huong-tai-cau-truc-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-boi-canhh-moi-15925.html>
13. <https://vnbusiness.vn/hop-tac-xa/thong-tu-29-va-nhung-tran-tro-cua-quy-tin-dung-nhan-dan-1108947.html>
14. <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html>
15. <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-ve-hoat-dong-cho-vay-ho-tro-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-luat-cac-to-chuc-tin-dung-nam-2024-16063.html>
16. <https://nhandan.vn/bao-dam-an-toan-hoat-dong-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-post807306.html>

17. <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-ve-hoat-dong-cho-vay-ho-tro-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-luat-cac-to-chuc-tin-dung-nam-2024-16063.html>
28. <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-ve-hoat-dong-cho-vay-ho-tro-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-luat-cac-to-chuc-tin-dung-nam-2024-16063.html>
29. <https://div.gov.vn/tiep-tuc-hoan-thien-hanh-lang-phap-ly-voi-hoat-dong-cua-ngan-hang-hop-tac-xa>
20. <https://tapchinganhang.gov.vn/dinh-huong-tai-cau-truc-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-boi-canhh-moi-15925.html>
21. <https://tapchinganhang.gov.vn/dinh-huong-tai-cau-truc-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-boi-canhh-moi-15925.html>

NGUYÊN TẮC HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

TS. Nguyễn Thị Mai

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Bài viết tập trung làm rõ một số điểm đặc trưng của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống của quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi tắt là Quỹ bảo toàn), nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo toàn, đánh giá thực tiễn thực hiện nguyên tắc. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số kiến nghị để nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ bảo toàn.

Từ khóa: nguyên tắc, quỹ tín dụng nhân dân, quỹ bảo toàn, bảo đảm an toàn.

1. Khái quát chung

1.1. Quỹ tín dụng nhân dân

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 Luật Các tổ chức tín dụng nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống¹. Quỹ tín dụng nhân dân hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, tự chủ, tự chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động, nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ giữa các thành viên thực hiện có hiệu quả các hoạt động sản xuất, kinh doanh và cải thiện đời sống². Quỹ tín dụng nhân dân được thành lập với mục đích chủ yếu là tương trợ giữa các thành viên thực hiện có hiệu quả các hoạt động sản xuất, kinh doanh cũng như cải thiện đời sống đời sống của các thành viên.

Hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân gồm:

(i) Quỹ tín dụng nhân dân nhận tiền gửi bằng đồng Việt Nam

Quỹ TDND nhận tiền gửi không kỳ hạn, có kỳ hạn, tiền gửi tiết kiệm của thành viên, tổ chức, cá nhân khác bằng đồng Việt Nam. Tổng mức nhận tiền gửi từ thành viên của quỹ tín dụng nhân dân có địa bàn hoạt động trên một xã tối thiểu bằng 50% tổng mức nhận tiền gửi của quỹ tín dụng nhân dân. Tổng mức nhận tiền gửi từ thành viên của quỹ tín dụng nhân dân có địa bàn hoạt động liên xã tối thiểu bằng 60% tổng mức nhận tiền gửi của quỹ tín dụng nhân dân. Tổng mức nhận tiền gửi từ thành viên của quỹ tín dụng nhân dân có tổng tài sản từ 500 tỷ đồng trở lên tối thiểu bằng 70% tổng mức nhận tiền gửi của quỹ tín dụng nhân dân³.

(ii) Quỹ tín dụng nhân dân cho vay bằng đồng Việt Nam

Hoạt động cho vay của quỹ tín dụng nhân dân chủ yếu nhằm mục đích tương trợ giữa các thành viên để thực hiện có hiệu quả các hoạt động sản xuất, kinh doanh và cải thiện đời sống của các thành viên quỹ tín dụng nhân dân. Quỹ tín dụng nhân dân cho

¹ Khoản 30 Điều 4 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024.

² Điều 5 Thông tư số 29/2024/TT-NHNN ngày 28/6/2024 quy định về quỹ tín dụng nhân dân.

³ Điều 24 Thông tư số 29/2024/TT-NHNN ngày 28/6/2024 quy định về quỹ tín dụng nhân dân.

vay bằng đồng Việt Nam theo quy định của Ngân hàng Nhà nước về việc cho vay của tổ chức tín dụng đối với khách hàng và chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Quỹ tín dụng nhân dân không được cho vay bảo đảm bằng Sổ góp vốn của thành viên. Quỹ tín dụng nhân dân cho vay đối với thành viên là pháp nhân, khách hàng là pháp nhân, cá nhân không phải là thành viên có tiền gửi tại quỹ tín dụng nhân dân trên cơ sở bảo đảm bằng số dư tiền gửi tại chính quỹ tín dụng nhân dân đó và thời hạn cho vay không được vượt quá thời hạn còn lại của hợp đồng tiền gửi, sổ tiết kiệm tại chính quỹ tín dụng nhân dân đó. Quỹ tín dụng nhân dân cho vay thành viên của hộ nghèo có đăng ký thường trú trên địa bàn hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân trong trường hợp hộ nghèo không phải là thành viên của quỹ tín dụng nhân dân. Trường hợp nhiều thành viên của hộ nghèo cùng vay vốn thì các thành viên của hộ nghèo cùng ký hoặc ủy quyền cho một thành viên của hộ nghèo đại diện ký thỏa thuận cho vay với quỹ tín dụng nhân dân. Hộ nghèo phải được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền phê duyệt. Quy trình, thủ tục, hồ sơ cho vay các thành viên hộ nghèo thực hiện theo quy định về cho vay áp dụng đối với thành viên. Quỹ tín dụng nhân dân không được cho vay khách hàng để mua, đầu tư chứng khoán. Quỹ tín dụng nhân dân cho vay hợp vốn cùng với ngân hàng hợp tác xã đối với thành viên của quỹ tín dụng nhân dân theo quy định của pháp luật¹.

(iii) Quỹ tín dụng nhân dân cung ứng dịch vụ chuyển tiền, thực hiện nghiệp vụ thu hộ, chi hộ cho thành viên, khách hàng của quỹ tín dụng nhân dân đó, trừ việc mở tài khoản thanh toán cho khách hàng.

(iv) Các hoạt động kinh doanh khác của quỹ tín dụng nhân dân

Quỹ TDND nhận vốn ủy thác cho vay của tổ chức, cá nhân; đại lý cung ứng dịch vụ thanh toán cho ngân hàng hợp tác xã đối với thành viên, khách hàng của quỹ tín dụng nhân dân đó; vay, gửi tiền tại ngân hàng hợp tác xã; vay tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Các quỹ tín dụng nhân dân không được cho vay, gửi tiền lẫn nhau; tham gia góp vốn tại ngân hàng hợp tác xã; mở tài khoản thanh toán tại Ngân hàng Nhà nước, ngân hàng thương mại, ngân hàng hợp tác xã, chi nhánh ngân hàng nước ngoài; đại lý một số lĩnh vực liên quan đến hoạt động ngân hàng, bảo quản tài sản; đại lý bảo hiểm theo quy định của pháp luật về kinh doanh bảo hiểm, phù hợp với phạm vi hoạt động đại lý bảo hiểm theo quy định của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước; tư vấn cho thành viên về hoạt động ngân hàng và hoạt động kinh doanh khác quy định trong Giấy phép.

1.2. Quỹ bảo toàn

Quỹ bảo toàn là một quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (bao gồm Ngân hàng Hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) do Ngân hàng Hợp tác xã lập

¹ Điều 26 Thông tư số 29/2024/TT-NHNN ngày 28/6/2024 quy định về quỹ tín dụng nhân dân, điểm d khoản 2 Điều 2 Thông tư số 08/2025/TT-NHNN ngày 06/6/2025.

trên cơ sở phí trích nộp của Ngân hàng Hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại Ngân hàng Hợp tác xã và do ngân hàng hợp tác xã quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật¹. Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay hỗ trợ có hoàn trả cho quỹ tín dụng nhân dân khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường.

Quỹ bảo toàn được thành lập nhằm tăng cường tính liên kết trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và là một kênh hỗ trợ tài chính đối với các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả, giúp bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Ý nghĩa, vai trò của Quỹ bảo toàn thể hiện rõ ràng nhất thông qua hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn với các quỹ tín dụng nhân dân.

Mục đích hoạt động của Quỹ bảo toàn: (1) Khi quỹ tín dụng nhân dân gặp phải rủi ro phát sinh từ nguyên nhân bất khả kháng (thiên tai, bão lũ, dịch bệnh, hỏa hoạn,...) dẫn đến khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả thì có thể vay bù đắp từ Quỹ bảo toàn. (2) Các quỹ tín dụng nhân dân kinh doanh bị lỗ, nhưng được đánh giá là có khả năng phục hồi, có thể được Quỹ bảo toàn hỗ trợ vay vốn. (3) Quỹ bảo toàn hỗ trợ cho vay đáp ứng nhu cầu đầu tư nâng cao công nghệ thông tin, đào tạo cán bộ,... nhằm nâng cao năng lực quản trị điều hành tại các quỹ tín dụng nhân dân. (4) Cho vay với lãi suất ưu đãi để hỗ trợ thanh khoản đối với các quỹ tín dụng nhân dân có nguy cơ mất khả năng chi trả hoặc lâm vào tình trạng mất khả năng chi trả, đe dọa sự ổn định của hệ thống trước và sau khi có phương án cơ cấu được duyệt của Ngân hàng Nhà nước.

Quỹ bảo toàn có vai trò: (1) Thông qua hoạt động cho vay hỗ trợ có hoàn trả các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả, để có thể khắc phục, trở lại hoạt động bình thường. Quỹ bảo toàn góp phần duy trì sự ổn định, bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân nói riêng và hệ thống tổ chức tín dụng nói chung; (2) Cơ chế hoạt động của Quỹ bảo toàn làm tăng cường tính liên kết hệ thống các quỹ tín dụng nhân dân, từ đó có thể trao đổi kinh nghiệm, học tập lẫn nhau, nâng cao hiệu quả hoạt động, nâng cao uy tín và vị thế của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trước thành viên cũng như các cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước; (3) Quỹ bảo toàn tạo ra cơ sở pháp lý mạnh mẽ để Ngân hàng Nhà nước có thể giám sát chặt chẽ và phản ứng kịp thời trước những nguy cơ sụp đổ của một quỹ tín dụng nhân dân, đảm bảo an toàn cho hệ thống tổ chức tín dụng và cả nền kinh tế.

2. Nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo toàn và thực tiễn áp dụng

Quỹ bảo toàn hoạt động dựa trên nguyên tắc²: (i) Hoạt động của Quỹ bảo toàn không vì mục tiêu lợi nhuận, theo nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm; (ii) Chi phí

¹ Điều 1 Thông tư số 03/VBHN-NHNN ngày 18/01/2024 về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân

² Điều 3 Thông tư số 03/VBHN-NHNN ngày 18/01/2024 về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.

hoạt động Quỹ bảo toàn được bù đắp từ lãi cho vay, đầu tư của Quỹ bảo toàn; (iii) Nguồn vốn nhân rồi của Quỹ bảo toàn được sử dụng trên nguyên tắc đảm bảo an toàn nguồn vốn và đáp ứng yêu cầu cho vay hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân.

Ban quản lý Quỹ bảo toàn có các quy chế làm việc riêng, quy định nội bộ, xây dựng hệ thống tài khoản, hình thành bảng cân đối tài khoản kế toán và mở tài khoản riêng đến từng quỹ tín dụng nhân dân tham gia Quỹ bảo toàn. Qua đó, việc theo dõi hoạt động của Quỹ bảo toàn, báo cáo tình hình và số liệu hoạt động lên Ngân hàng Hợp tác xã, Ngân hàng Nhà nước và các thành viên rõ ràng, minh bạch theo đúng quy định. Việc quản lý điều hành Quỹ bảo toàn được thiết kế bộ máy hoạt động, hệ thống tài khoản và bảng cân đối tài khoản riêng rẽ, độc lập với hoạt động của Ngân hàng Hợp tác xã. Điều đó đã nói lên tầm quan trọng của Quỹ bảo toàn và vai trò của Ngân hàng Hợp tác xã trong việc đảm bảo sự ổn định trong hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân¹.

Ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân (trừ trường hợp đang bị áp dụng kiểm soát đặc biệt) có trách nhiệm trích nộp phí tham gia đầy đủ, đúng hạn vào Quỹ bảo toàn một năm một lần trước ngày 31/01 của năm tiếp theo. Mức phí trích nộp hàng năm bằng 0,05% dư nợ cho vay bình quân năm liền kề trước kết thúc vào ngày 31/12 của ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân, trong đó dư nợ cho vay bình quân năm được tính bằng tổng dư nợ cho vay (nhóm 1 và nhóm 2 theo quy định về phân loại nợ của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam) tại thời điểm cuối mỗi tháng trong năm chia cho số tháng phải tính thực tế. Đối với ngân hàng hợp tác xã, số dư nợ cho vay tại thời điểm cuối mỗi tháng được loại trừ phần dư nợ cho vay điều hòa vốn đối với các quỹ tín dụng nhân dân thành viên; Việc trích nộp Quỹ bảo toàn của năm tài chính chỉ được thực hiện khi tổng nguồn vốn hoạt động của Quỹ bảo toàn trước khi trích nộp thấp hơn 1,5% tổng tài sản có của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Trường hợp sau khi trích nộp Quỹ bảo toàn của năm tài chính dẫn đến tổng nguồn vốn hoạt động của Quỹ bảo toàn cao hơn hoặc bằng 1,5% tổng tài sản có của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân thì ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân vẫn thực hiện trích nộp Quỹ bảo toàn đối với năm tài chính đó; Số tiền trích nộp Quỹ bảo toàn được hạch toán vào chi phí hoạt động của ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân. Chênh lệch thu từ lãi và chi phí trong hoạt động của Quỹ bảo toàn, lợi nhuận được để lại từ nguồn vốn hỗ trợ của Nhà nước tại ngân hàng hợp tác xã theo quy định pháp luật được sử dụng bổ sung Quỹ bảo toàn.

Quỹ bảo toàn được quản lý theo Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn do ngân hàng hợp tác xã xây dựng và ban hành sau khi được Đại hội thành viên ngân hàng hợp tác xã thông qua để thực hiện trong toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Việc sửa đổi,

¹ Lê Hà Diễm Chi, Vũ Thị Hải Minh (2022), *Quỹ bảo toàn hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân: Nhìn từ kinh nghiệm các nước*, <https://thitruongtaichinhhtiente.vn/quy-bao-toan-ho-tro-qtdnd-nhin-tu-kinh-nghiem-cac-nuoc-41024.html>, truy cập ngày 10/9/2025.

bổ sung Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn phải được Đại hội thành viên ngân hàng hợp tác xã thông qua. Nguyên tắc tổ chức quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn là cho vay hỗ trợ có hoàn trả cho quỹ tín dụng nhân dân khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường; không vì mục tiêu lợi nhuận, tự chủ, tự chịu trách nhiệm;

Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường. Trên cơ sở đảm bảo an toàn nguồn vốn và đáp ứng yêu cầu cho vay hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân, nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi của Quỹ bảo toàn được gửi tại ngân hàng hợp tác xã, ngân hàng thương mại theo quy định tại Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn; mua trái phiếu Chính phủ, tín phiếu Kho bạc, tín phiếu Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Qua hơn 10 năm hoạt động chính thức (2014 - 2025), Quỹ bảo toàn đã thể hiện được vai trò qua những khía cạnh cụ thể như sau:

- Việc thu phí Quỹ bảo toàn cho thấy số lượng quỹ tín dụng nhân dân tham gia đóng phí khá đầy đủ, điều này thể hiện có sự đồng thuận cao của các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, từ việc quán triệt và thực hiện chủ trương, mục tiêu, vai trò của việc thành lập Quỹ bảo toàn cần được các thành viên thông qua và thực hiện đồng bộ đảm bảo hiệu quả của quá trình vận hành Quỹ bảo toàn. Nguồn vốn của Quỹ bảo toàn cũng không ngừng tăng lên, góp phần nâng cao khả năng đảm bảo an toàn cho hệ thống¹.

- Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn năng động xử lý kịp thời, hỗ trợ đối tượng theo đúng quy chế và tạo được lòng tin cho các thành viên. Dựa vào kết quả phân tích có thể thấy, Quỹ bảo toàn đang đóng vai trò ngày càng quan trọng trong sự hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân, đặc biệt là những quỹ tín dụng nhân dân đang gặp khó khăn trong hoạt động. Số lượng quỹ tín dụng nhân dân đã nhận hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn không ngừng tăng lên trong giai đoạn nghiên cứu. Điều này cho thấy quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn năng động xử lý kịp thời, hỗ trợ đối tượng theo đúng quy chế và tạo được lòng tin cho các thành viên².

Bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động của Quỹ bảo toàn vẫn còn một số hạn chế như thời gian đóng phí của các quỹ tín dụng nhân dân không đúng thời gian như quy định, thường trễ hạn. Số quỹ tín dụng nhân dân nhận được hỗ trợ còn khá hạn chế, chủ yếu tập trung vào hỗ trợ cho mục đích khó khăn thanh khoản hoặc kinh doanh thua lỗ mà chưa thực hiện hỗ trợ liên quan đến nâng cấp, cải thiện hệ thống cơ sở hạ tầng của các quỹ tín dụng nhân dân. Số tiền cho vay bình quân đối với các quỹ tín dụng nhân dân

¹ Lê Hà Diễm Chi, Nguyễn Thị Minh Châu (2021), *Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*, <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>, truy cập ngày 10/9/2025.

² Lê Hà Diễm Chi, Nguyễn Thị Minh Châu (2021), tldđ.

nhận hỗ trợ còn khá khiêm tốn so với nhu cầu. Thủ tục để nhận hỗ trợ còn khá phức tạp và thời gian xử lý hồ sơ kéo dài¹.

3. Một số kiến nghị

Để nâng cao hiệu quả hoạt động Quỹ bảo toàn, cần xem xét một số vấn đề sau:

- Ngân hàng Nhà nước, Ngân hàng Hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân cần tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến và cao hơn nữa là đào tạo để nâng cao nhận thức, hiểu biết của độ ngũ lãnh đạo, cán bộ quỹ tín dụng nhân dân về ý nghĩa, vai trò của Quỹ bảo toàn và quy định của pháp luật về Quỹ bảo toàn².

- Tỷ lệ đóng Quỹ bảo toàn nên tính trên tổng tài sản vì mục tiêu quan trọng của Quỹ bảo toàn là bảo đảm an toàn về thanh khoản và thanh toán của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, mà đánh giá an toàn dựa vào giá trị tổng tài sản hơn là dư nợ tín dụng. Tỷ lệ đóng Quỹ bảo toàn không nên tính theo phương pháp đồng hạng, mà nên dùng phương pháp phân biệt, theo hạng các của từng quỹ tín dụng nhân dân. Điều này sẽ công bằng và kích thích các quỹ tín dụng nhân dân hoạt động chủ động và an toàn³.

- Xây dựng chế tài xử lý nghiêm đối với các quỹ tín dụng nhân dân chậm trễ trong việc đóng phí Quỹ bảo toàn. Với vai trò đảm bảo an toàn hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, cần có nguồn vốn lớn để hỗ trợ cho các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn để khôi phục hoạt động, nên việc đảm bảo tuân thủ quy định đóng phí của các quỹ tín dụng nhân dân là rất quan trọng. Hiện nay, theo quy định, chưa có chế tài nghiêm đối với các quỹ tín dụng nhân dân chậm trễ nộp phí, ngoại trừ việc chưa được nộp phí thì chưa hoàn tất các nghĩa vụ và ảnh hưởng đến việc hạch toán báo cáo cũng như tổ chức tổng kết của các quỹ tín dụng nhân dân⁴.

- Xem xét triển khai thêm cho vay đáp ứng nhu cầu đầu tư nâng cao công nghệ thông tin, đào tạo cán bộ,... nhằm nâng cao năng lực quản trị điều hành tại các quỹ tín dụng nhân dân. Thị trường hoạt động tín dụng cạnh tranh ngày càng gay gắt, các quỹ tín dụng nhân dân muốn gia tăng năng lực cạnh tranh cần chú trọng đầu tư công nghệ, chú trọng nâng cao năng lực đội ngũ nhân sự. Điều này đòi hỏi các quỹ tín dụng nhân dân phải có nguồn vốn lớn nhưng nhiều quỹ tín dụng nhân dân còn bị hạn chế bởi nguồn vốn. Do đó, Ngân hàng Nhà nước và Ban quản lý Quỹ bảo toàn cần có hướng dẫn cụ thể liên quan đến việc triển khai cho vay đáp ứng nhu cầu chuyển đổi số, đào tạo đội ngũ nhân sự của quỹ tín dụng nhân dân⁵.

¹ Lê Hà Diễm Chi, Nguyễn Thị Minh Châu (2021), t.lđđ.

² Đỗ Mạnh Phương, Nguyễn Thị Duyên (2024), *Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành*, <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-cua-phap-luat-ve-phi-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-va-thuc-tien-thi-hanh-10565.html>, truy cập ngày 05/9/2025.

³ Lê Hà Diễm Chi, Vũ Thị Hải Minh (2022), t.lđđ.

⁴ Lê Hà Diễm Chi, Nguyễn Thị Minh Châu (2021), t.lđđ.

⁵ Lê Hà Diễm Chi, Nguyễn Thị Minh Châu (2021), t.lđđ.

- Về vai trò của quỹ tín dụng nhân dân trong vấn đề sử dụng Quỹ bảo toàn. Cần thấy rằng, Quỹ bảo toàn được hình thành trên cơ sở đóng góp của các thành viên trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân bao gồm Ngân hàng Hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân. Trong quy định của pháp luật Việt Nam cũng xác định Quỹ bảo toàn thuộc sở hữu chung của các thành viên trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Vì vậy, cần tiếp tục nghiên cứu để đưa ra các quy định nhằm bảo đảm quyền lợi của các quỹ tín dụng nhân dân trong việc sử dụng Quỹ bảo toàn với tư cách là các đồng chủ sở hữu của Quỹ¹.

- Để bảo đảm quỹ tín dụng nhân dân vay vốn sử dụng hiệu quả nguồn vốn vay từ Quỹ bảo toàn, quy chế pháp lý về cho vay hỗ trợ từ quỹ bảo toàn cần bổ sung quy định trao thẩm quyền cho Ngân hàng, Ban quản lý Quỹ bảo toàn và Ngân hàng Nhà nước chi nhánh tỉnh, thành phố trong việc can thiệp vào vấn đề nhân sự trong bộ máy quản lý, điều hành quỹ tín dụng nhân dân vay vốn từ Quỹ bảo toàn; hay cao hơn nữa là thẩm quyền khuyến nghị sáp nhập hoặc thu hồi giấy phép và giải thể các quỹ tín dụng nhân dân không có khả năng phục hồi trở lại hoạt động bình thường. Ngân hàng Hợp tác xã, Ban quản lý Quỹ bảo toàn cần nâng cao hiệu quả công tác thẩm định điều kiện cho vay và đánh giá khả năng phục hồi trở lại hoạt động bình thường của các quỹ tín dụng nhân dân, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc sử dụng khoản vay để nâng cao hiệu quả sử dụng khoản vay và cải thiện khả năng trả nợ của các quỹ tín dụng nhân dân. Đối với các khoản vay quá hạn, Ban quản lý Quỹ bảo toàn cũng phải kịp thời xem xét việc gia hạn nợ, giảm lãi, miễn lãi để hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân vượt qua khó khăn trở lại hoạt động bình thường².

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024.
2. Thông tư số 29/2024/TT-NHNN ngày 28/6/2024 quy định về quỹ tín dụng nhân dân.
3. Thông tư số 03/VBHN-NHNN ngày 18/01/2024 về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.
4. Thông tư số 08/2025/TT-NHNN ngày 06/6/2025.
5. Lê Hà Diễm Chi, Vũ Thị Hải Minh (2022), *Quỹ bảo toàn hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân: Nhìn từ kinh nghiệm các nước*, <https://thitruongtaichinhliente.vn/quy-bao-toan-ho-tro-qtdnd-nhin-tu-kinh-nghiem-cac-nuoc-41024.html>.

¹ Nguyễn Phương Thảo (2025), *Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam*, <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>, truy cập ngày 08/9/2025.

² Đỗ Mạnh Phương (2024), *Thực tiễn thi hành về sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và một số đề xuất*, https://www.sbv.gov.vn/vi/web/sbv_portal/w/sbv596416, truy cập ngày 8/9/2025.

6. Lê Hà Diễm Chi, Nguyễn Thị Minh Châu (2021), *Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*, <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>.

7. Nguyễn Phương Thảo (2025), *Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam*, <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>.

8. Đỗ Mạnh Phương (2024), *Thực tiễn thi hành về sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và một số đề xuất*, https://www.sbv.gov.vn/vi/web/sbv_portal/w/sbv596416.

9. Đỗ Mạnh Phương, Nguyễn Thị Duyên (2024), *Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành*, <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-cua-phap-luat-ve-phi-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-va-thuc-tien-thi-hanh-10565.html>.

QUY CHẾ PHÁP LÝ VỀ SỬ DỤNG QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN

TS. Lê Ngọc Thắng

Trưởng Phòng Tổ chức cán bộ, Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu, đánh giá quy định của pháp luật và quy chế nội bộ của Ngân hàng Hợp tác xã về hoạt động cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) và thực tiễn thi hành từ thời điểm thành lập năm 2014 đến nay, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp, kiến nghị hoàn thiện pháp luật cũng như nâng cao hiệu quả hoạt động cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.

Từ khóa: Quỹ bảo toàn; Ngân hàng hợp tác xã, Quỹ tín dụng nhân dân; cho vay hỗ trợ; khó khăn tài chính, khó khăn chi trả.

Đặt vấn đề: Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi tắt là Quỹ bảo toàn) là một thiết chế quan trọng bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân thông qua hoạt động cho vay hỗ trợ với đối với các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường. Nguồn vốn vay với lãi suất thấp từ Quỹ bảo toàn đã giúp các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để khắc phục khó khăn trở lại hoạt động bình thường. Từ đó tránh tâm lý hoang mang, duy trì sự ổn định về an ninh, chính trị tại các địa phương nơi có quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả hoặc được kiểm soát đặc biệt. Bài viết nghiên cứu, đánh giá quy chế pháp lý về cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn và thực tiễn thi hành từ thời điểm thành lập năm 2014 đến nay, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp, kiến nghị hoàn thiện pháp luật cũng như nâng cao hiệu quả hoạt động cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn.

1. Quy chế pháp lý về cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn

Theo quy định tại Thông tư 03/2014/TT-NHNN Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay hỗ trợ các QTDND khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường.

Điều 5 Thông tư 03/2014/TT-NHNN quy định ngân hàng hợp tác xã có trách nhiệm xây dựng, thông qua tại Đại hội thành viên và ban hành Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn. Trong đó vấn đề cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn phải bao gồm các nội dung cụ thể sau:

- Trường hợp quỹ tín dụng nhân dân được vay hỗ trợ; trình tự, thủ tục, hồ sơ đề nghị cho vay hỗ trợ; mức cho vay hỗ trợ; thời hạn cho vay hỗ trợ; lãi suất cho vay hỗ trợ; các cam kết khi nhận cho vay hỗ trợ;
- Cơ chế giải ngân nguồn vốn cho vay hỗ trợ;

- Các biện pháp theo dõi, chấn chỉnh, củng cố hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân được vay hỗ trợ; cơ chế kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn vay của quỹ tín dụng nhân dân được hỗ trợ;

- Nguyên tắc, điều kiện, thẩm quyền xử lý rủi ro đối với các khoản cho vay hỗ trợ không thu hồi được vốn.

Ngoài trường hợp cho vay hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường, theo quy định tại Thông tư 03/2014/TT-NHNN Quỹ bảo toàn còn được sử dụng để cho vay đặc biệt đối với quỹ tín dụng nhân dân với lãi suất 0% theo theo quyết định của NHNN hoặc theo phương án phục hồi đã được phê duyệt¹.

Trên cơ sở quy định của Thông tư 03/2014/TT-NHNN, Ngân hàng hợp tác xã đã ban hành Quy chế 03/QC-NHHT, ngày 23 tháng 9 năm 2022 Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn². Vấn đề cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn được quy định trong Quy chế 03/QC-NHHT với các nội dung: Trường hợp cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn; Điều kiện để quỹ tín dụng nhân dân được cho vay vốn từ Quỹ bảo toàn; Mức cho vay; Lãi suất cho vay; Thời hạn cho vay; Thủ tục và hồ sơ vay; Quy trình thẩm định cho vay; Ký kết hợp đồng và giải ngân vốn vay; Trả nợ gốc, lãi vốn vay; Cơ cấu lại thời hạn trả nợ, chuyển nợ quá hạn; Đơn đốc, kiểm tra, giám sát vốn vay; Miễn, giảm lãi; Nguyên tắc, điều kiện, thẩm quyền xử lý rủi ro. Có thể thấy rằng, các nội dung cơ bản về cho vay từ Quỹ bảo toàn được quy định tại Điều 5 Thông tư 03/2014/TT-NHNN đã được ngân hàng hợp tác xã cụ thể hoá đầy đủ trong Quy chế 03/QC-NHHT. Tuy nhiên, có một số nội dung cụ thể về cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn được quy định trong Quy chế 03/QC-NHHT cần trao đổi, bàn luận thêm.

Thứ nhất, quy định về trường hợp cho vay

Theo quy định của Quy chế 03/QC-NHHT ngoài các trường hợp cho vay đối với quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả và cho vay đặc biệt Quy chế 03/QC-NHHT còn quy định Quỹ bảo toàn có thể cho vay trong các trường hợp khác theo đề xuất của Ban quản lý Quỹ bảo toàn và Thường trực Hội đồng quản trị quyết định³. Tuy nhiên, như đã phân tích theo quy định của pháp luật Quỹ bảo toàn chỉ được cho quỹ tín dụng nhân dân vay trong các trường hợp: (i) Cho vay hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường⁴; (ii) Cho vay đặc biệt theo quyết định của NHNN hoặc theo

¹ Khoản 3 Điều 4 Thông tư 08/2021/TT-NHNN

² Sau khi Thông tư 03/2014/TT-NHNN được ban hành và có hiệu lực, NHHTX đã ban hành 03 Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn, năm 19 là Quy chế 179/QC-NHHT, năm 2019 là Quy chế 2095/QC-NHNN, năm 2022 là Quy chế 03/QC-NHHT. Quy chế 03/QC-NHHT hiện đang có hiệu lực.

³ Điều 9 Quy chế 03/QC-NHHT

⁴ Điều 6 Thông tư 03/2014/TT-NHNN

phương án phục hồi đã được phê duyệt¹. Chính vì vậy, việc Quy chế 03/QC-NHHT quy định về cho vay từ nguồn vốn của Quỹ bảo toàn trong “trường hợp khác” là chưa thật sự phù hợp.

Thứ hai, ngân hàng hợp tác xã chưa xây dựng, ban hành quy định nội bộ về cho vay đặc biệt.

Như đã đề cập, theo quy định tại Điều 4 Thông tư 03/2014/TT-NHNN Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay đặc biệt đối với quỹ tín dụng nhân dân với lãi suất 0% theo theo quyết định của Ngân hàng Nhà nước hoặc theo phương án phục hồi đã được phê duyệt. Để thực hiện việc cho vay đặc biệt, Điều 24 Thông tư 08/2021/TT-NHNN quy định, ngân hàng hợp tác xã có trách nhiệm ban hành quy định nội bộ về việc cho vay đặc biệt đối với tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt, trong đó tối thiểu có các nội dung về xem xét, quyết định cho vay đặc biệt, gia hạn cho vay đặc biệt, giải ngân, thu nợ cho vay đặc biệt, tài sản bảo đảm, xử lý tài sản bảo đảm. Thực tế, tính đến thời điểm tháng 6/2023 Quỹ bảo toàn đã thực hiện việc cho vay đặc biệt với 04 quỹ tín dụng nhân dân với tổng số tiền vay là 74,5 tỷ đồng (Xem bảng 2). Tuy nhiên, đến thời điểm bài viết này được thực hiện ngân hàng hợp tác xã chưa ban hành quy định nội bộ về cho vay đặc biệt. Việc ngân hàng hợp tác xã chưa ban hành quy chế nội bộ về cho vay đặc biệt phải được nhìn nhận là một hạn chế, thiếu sót cần khắc phục.

Thứ ba, ngân hàng hợp tác xã chưa ban hành quy định nội bộ cho vay từ nguồn vốn Quỹ bảo toàn

Như đã phân tích, các vấn đề liên quan đến cho vay từ Quỹ bảo toàn được quy định trong Quy chế 03/QC-NHHT, ngân hàng hợp tác xã hiện chưa ban hành quy định nội bộ về cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn². Để tạo cơ sở pháp lý đầy đủ và chặt chẽ cho hoạt động cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn ngân hàng hợp tác xã cần sớm ban hành quy chế riêng cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn.

Thứ tư, quy định về điều kiện cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn

Theo quy định tại Điều 8 Quy chế 03/QC-NHHT điều kiện để quỹ tín dụng nhân dân được vay vốn từ Quỹ bảo toàn là:

- Quỹ tín dụng nhân dân là thành viên của ngân hàng hợp tác xã và đóng đầy đủ, kịp thời các khoản phí theo quy định;
- Quỹ tín dụng nhân dân gửi vốn nhàn rỗi vào tài khoản tiền gửi điều hoà tại ngân hàng hợp tác xã;
- Quỹ tín dụng nhân dân gửi đầy đủ các loại thông tin, báo cáo theo quy định.

¹ Điều 4 Thông tư 08/2021/TT-NHNN

² Theo thông tin đại diện Ban quản lý Quỹ bảo toàn thì quy trình cho vay từ nguồn vốn Quỹ bảo toàn đang trong quá trình dự thảo và lấy ý kiến đóng góp trước khi ban hành chính thức.

Theo quy định tại Điều 3 Thông tư 03/2014/TT-NHNN một trong những nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo toàn là: *Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay hỗ trợ có hoàn trả cho quỹ tín dụng nhân dân khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường*. Với nguyên tắc trên có thể hiểu quỹ tín dụng nhân dân sẽ chỉ được vay vốn hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn nếu được đánh giá là “*có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường*”. Tuy nhiên, với quy định về điều kiện cho vay trong Quy chế 03/QC-NHHT “*có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường*” chưa được xác định là điều kiện cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn.

Tham khảo kinh nghiệm của Uzbekistan cho thấy, Quỹ Bình ổn (CUA) của Hiệp hội các Hiệp hội Tín dụng Uzbekistan chỉ cấp tiền gửi thanh khoản cho các hiệp hội tín dụng không có nguy cơ phá sản ngay lập tức. Tuy nhiên, cùng với đó Uzbekistan có đưa ra căn cứ, cơ sở để xác định tình trạng không có nguy cơ phá sản ngay lập tức, đó là những hiệp hội tín dụng có nguồn lực hoặc dòng tiền để trả nợ gốc cùng lãi suất và có tỷ lệ tài sản vốn ở mức ít nhất 3%¹

Thứ năm, quy định về kiểm tra, giám sát việc sử dụng khoản vay

Theo quy định tại Điều 18 Quy chế 03/QC-NHHT về đơn đốc, kiểm tra, giám sát vốn vay, chi nhánh ngân hàng hợp tác xã có trách nhiệm trong việc đơn đốc, kiểm tra, giám sát sử dụng vốn vay. Quỹ bảo toàn phối hợp với Chi nhánh ngân hàng hợp tác xã để theo dõi kết quả củng cố, khắc phục khó khăn của quỹ tín dụng nhân dân. Ban quản lý Quỹ bảo toàn xây dựng quy trình giám sát sử dụng vốn vay trình Thường trực Hội đồng quản trị ngân hàng hợp tác ký ban hành.

Cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn đặt ra trong trường hợp quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả. Nội dung “*có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường*” không chỉ là điều kiện cho vay mà còn là mục tiêu của khoản vay và là nhiệm vụ của Ban quản lý Quỹ bảo toàn và ngân hàng hợp tác xã. Chính vì thế, pháp luật và quy chế nội bộ của ngân hàng hợp tác xã cần phải có những quy định đặt quỹ tín dụng nhân dân đã vay vốn từ Quỹ bảo toàn dưới sự giám sát, kiểm tra chặt chẽ của Ban quản lý Quỹ bảo toàn, Chi nhánh ngân hàng hợp tác xã và Ngân hàng Nhà nước Chi nhánh tỉnh.

Các quy định về đơn đốc, kiểm tra, giám sát khoản vay từ Quỹ bảo toàn trong Quy chế 03/QC-NHHT hiện còn khá chung chung, chưa trao quyền lực đủ lớn cho Ban quản lý Quỹ bảo toàn, Chi nhánh ngân hàng hợp tác xã và Ngân hàng Nhà nước Chi nhánh tỉnh để có thể bảo đảm việc sử dụng hiệu quả khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn để trở lại hoạt động bình thường. Theo kinh nghiệm của Canada, cơ quan quản lý có

¹ Trích lại theo: Jones, P.A. 2010. “*Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes.*” Research Report published by the Faculty of Health and Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University.

quyền truy cập ngay lập tức vào dữ liệu tài chính của từng hiệp hội tín dụng và tiến hành phân tích tài chính chi tiết và liên tục để theo dõi các xu hướng tài chính. Tại Ireland, Liên đoàn các quỹ tín dụng Ireland có quyền truy cập vào dữ liệu của tất cả các hiệp hội tín dụng thành viên như một điều kiện để trở thành thành viên của Liên đoàn và cũng giám sát tỷ lệ PEARLS¹.

Quỹ bảo toàn được thành lập không chỉ hướng đến mục đích hỗ trợ tài chính, ổn định các quỹ tín dụng nhân dân riêng lẻ mà mục đích cao hơn nữa là bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Chính vì vậy, chúng ta có thể tham khảo kinh nghiệm của Canada, Ireland, Uzbekistan hay Jamaica để trao quyền cho Ban quản lý Quỹ bảo toàn, Chi nhánh ngân hàng hợp tác xã và Ngân hàng Nhà nước Chi nhánh tỉnh trong việc can thiệp vào vấn đề nhân sự trong bộ máy quản lý, điều hành quỹ tín dụng nhân dân hay cao hơn nữa là thẩm quyền khuyến nghị sáp nhập hoặc thu hồi giấy phép và giải thể các quỹ tín dụng nhân dân không có khả năng phục hồi trở lại hoạt động bình thường.

2. Thực tiễn thi hành quy chế pháp lý về cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn

Thứ nhất, về số quỹ tín dụng nhân dân vay vốn từ Quỹ bảo toàn, số lượt vay và tổng số tiền vay. Theo số liệu do ngân hàng hợp tác xã cung cấp từ thời điểm thành lập đến hết năm 2022 Quỹ bảo toàn đã cho các QTDND vay hỗ trợ tổng số tiền 208,2 tỷ đồng với các số liệu cụ thể qua các năm như sau:

Năm	Số quỹ mới vay vốn phát sinh trong năm	Số quỹ vay vốn phát sinh trong năm (có tính lặp)	Doanh số cho vay trong năm	Tổng số tiền cho vay (lũy kế)	Doanh số thu nợ trong năm	Dư nợ
2014	0	0	0			
2015	6	6	13 tỷ	13 tỷ		13 tỷ
2016	4	5	8,5 tỷ	21,5 tỷ		21,5 tỷ
2017	5	6	23,45 tỷ	44,95 tỷ	10 tỷ	34,95 tỷ
2018	10	10	108,5 tỷ	153,45 tỷ	30,5 tỷ	112,98 tỷ
2019	1	2	17,5 tỷ	170,95 tỷ	10,6 tỷ	119,87 tỷ
2020	5	6	19,94 tỷ	190,89 tỷ	29,3 tỷ	110,5 tỷ
2021	0	2	3 tỷ	193,89 tỷ	7,71 tỷ	106,34 tỷ
2022	2	2	14,3 tỷ	208,19 tỷ	58,9 tỷ	61,7 tỷ
Tổng	33	39	208,2 tỷ		147,01 tỷ	

Bảng 1. Số liệu về số quỹ tín dụng nhân dân, số lượt vay, doanh số cho vay và dư nợ cho vay của Quỹ bảo toàn (Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của ngân hàng hợp tác xã

¹Trích lại theo: Jones, P.A. 2010. "Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes." Research Report published by the Faculty of Health and Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University.

về Tình hình hoạt động và tình hình tài chính các năm gửi NHNN, ngân hàng hợp tác xã có đối chiếu và cung cấp thêm).

Ghi chú: Năm 2015 Quỹ bảo toàn không cho vay mà nhận chuyển giao từ Quỹ an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân thí điểm thành lập tại Hưng Yên, Thái Bình, An Giang. Năm 2021, xét duyệt cho vay quỹ Chợ Lầu nhưng sau đó Quỹ Chợ Lầu đã tự cân đối được nguồn vốn và không có nhu cầu giải ngân, nếu tính cả Chợ Lầu thì Quỹ bảo toàn đã xét duyệt cho vay 34 quỹ tín dụng nhân dân.

Trong các Báo cáo tình hình hoạt động và tài chính của Quỹ bảo toàn qua các năm, ngân hàng hợp tác xã có chung đánh giá: Nguồn vốn vay với lãi suất thấp từ Quỹ bảo toàn đã giúp các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để khắc phục khó khăn trở lại hoạt động bình thường. Qua đó tránh tâm lý hoang mang, duy trì sự ổn định về an ninh, chính trị tại các địa phương nơi có quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả hoặc được kiểm soát đặc biệt. Hoạt động cho vay hỗ trợ từ nguồn vốn Quỹ bảo toàn đã góp phần duy trì ổn định, bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân nói riêng và hệ thống tổ chức tín dụng nói chung. Bên cạnh đó, cơ chế hoạt động của Quỹ bảo toàn cũng góp phần tăng cường tính liên kết trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, là một trong những kênh để các quỹ tín dụng nhân dân có trao đổi kinh nghiệm, học tập lẫn nhau, nâng cao hiệu quả hoạt động, uy tín, vị thế của các quỹ tín dụng nhân dân nói riêng và hệ thống quỹ tín dụng nhân dân nói chung.

Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 2 Điều 3 Thông tư 03/2014/TT-NHNN một trong những nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo toàn là: *“Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay hỗ trợ có hoàn trả cho quỹ tín dụng nhân dân khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường”*. Trong khi đó, các khoản vay hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả luôn tiềm ẩn rủi ro và nguy cơ mất vốn cao. Qua trao đổi, đại diện Ban quản lý Quỹ bảo toàn cho biết: Thực tế đã có một số quỹ tín dụng nhân dân đề nghị được vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn, Ban quản lý Quỹ bảo toàn nhận thấy rằng các quỹ tín dụng nhân dân đó thuộc trường hợp khó khăn chi trả, khó khăn tài chính nhưng không dám quyết định cho vay, vì không thể chắc chắn quỹ tín dụng nhân dân *“có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường”* và lo sợ phải đối diện với những rủi ro pháp lý. Quy định về nguyên tắc quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn hiện nay dẫn đến việc đề nghị, xét duyệt cho vay mất nhiều thời gian hơn. Thực tế đó làm cho việc vay vốn từ Quỹ bảo toàn trong một số trường hợp không đáp ứng được tính cấp thiết, làm giảm vai trò, ý nghĩa của Quỹ bảo toàn trong việc hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân vượt qua khó khăn chi trả, khó khăn tài chính.

Thứ hai, số liệu cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn thống kê theo các trường hợp cho vay. Như đã phân tích, theo quy định của Thông tư 03/2014/TT-NHNN, Thông tư 08/2021/TT-NHNN và Quy chế 03/QC-NHHT Quỹ bảo toàn cho QTDND vay trong các trường hợp: Cho vay hỗ trợ đối với quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn chi trả; cho vay đối với quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính; cho vay đặc biệt đối với quỹ tín dụng nhân dân được kiểm soát đặc biệt; cho vay trong trường hợp khác theo quyết định của Thường trực Hội đồng quản trị ngân hàng hợp tác.

Trường hợp cho vay	Số QTDND vay	Số lượt cho vay	Số tiền vay
Khó khăn chi trả	9	12	67,8 tỷ
Khó khăn tài chính	20	23	66,5 tỷ
Cho vay đặc biệt	4	4	74,5 tỷ
Trường hợp khác	0	0	0 tỷ

Bảng 2. Số liệu cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn thống kê theo các trường hợp cho vay (Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của ngân hàng hợp tác xã về Tình hình hoạt động và tình hình tài chính các năm gửi NHNN, ngân hàng hợp tác xã có đối chiếu và cung cấp thêm).

Qua trao đổi đại diện Ban quản lý Quỹ bảo toàn cho biết: Theo quy định thì khó khăn chi trả và khó khăn tài chính được quy định là hai trường hợp cho vay khác nhau. Tuy nhiên, Thông tư 03/2014/TT-NHNN và Quy chế 03/QC-NHHT không quy định các tiêu chí, cơ sở để xác định khi nào thì quỹ tín dụng nhân dân được xác định là gặp khó khăn tài chính, khi nào thì quỹ tín dụng nhân dân được xác định là gặp khó khăn chi trả. Điều đó thực tế đã tạo ra một số khó khăn cho Ban quản lý Quỹ bảo toàn trong thực tiễn áp dụng pháp luật.

Thứ ba, số liệu về kết quả trả nợ nguồn vốn vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn. Theo số liệu do ngân hàng hợp tác xã cung cấp trong số 33 quỹ tín dụng nhân dân vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn, có 10 quỹ tín dụng nhân dân được điều chỉnh kỳ hạn trả nợ, 10 quỹ tín dụng nhân dân được giảm lãi suất. Tính đến thời điểm hiện tại có 19 quỹ tín dụng nhân dân đã trả nợ, 14 quỹ tín dụng nhân dân còn nợ trong hạn, đặc biệt 04 quỹ tín dụng nhân dân vay đặc biệt hiện đều đã hoàn thành việc trả nợ Quỹ bảo toàn¹.

3. Một số giải pháp, kiến nghị

Trên cơ sở những phân tích, đánh giá quy chế pháp lý và thực tiễn thi hành quy chế pháp lý về cho vay hỗ trợ từ nguồn vốn Quỹ bảo toàn, nội dung sau đây sẽ đề xuất một số giải pháp, kiến nghị nhằm hoàn thiện quy chế pháp lý và nâng cao hiệu quả thi hành quy chế pháp lý về cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn.

¹ Số liệu về kết quả trả nợ nguồn vốn vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn (Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của NHHTX về Tình hình hoạt động và tình hình tài chính các năm gửi NHNN, NHHTX có đối chiếu và cung cấp thêm

Thứ nhất, việc Thông tư 03/2014/TT-NHNN quy định nguyên tắc “*Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay hỗ trợ có hoàn trả cho quỹ tín dụng nhân dân khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường*” là phù hợp. Tuy nhiên, để đánh giá chính xác về khả năng “*có thể phục hồi trở lại hoạt động bình thường*”, bảo đảm thực hiện nguyên tắc cho vay có hoàn trả, đồng thời bảo đảm sự hỗ trợ kịp thời với các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả, bảo đảm tình hình an ninh, chính trị tại địa phương, pháp luật cần có quy định xác định trách nhiệm của Ngân hàng Nhà nước Chi nhánh tỉnh và chính quyền địa phương (cấp xã) trong việc tham gia cùng với ngân hàng hợp tác xã trong đánh giá, xác định tình trạng khó khăn tài chính, khó khăn chi trả của quỹ tín dụng nhân dân và khả năng phục hồi trở lại hoạt động bình thường của quỹ tín dụng nhân dân làm cơ sở để Ban quản lý Quỹ bảo toàn và ngân hàng hợp tác xã xem xét ra quyết định cho vay hay không cho vay.

Ngoài ra, hoạt động cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn có đặc thù riêng. Cụ thể, đối tượng vay vốn của Quỹ bảo toàn là các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn chi trả, khó khăn tài chính đối mặt với nguy cơ đổ vỡ, ảnh hưởng đến an toàn hệ thống và tình hình an ninh, chính trị tại địa phương. Trong nhiều trường hợp vì mục tiêu bảo đảm sự an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, bảo đảm an ninh, chính trị tại địa phương, Quỹ bảo toàn phải quyết định cho vay mặc dù biết rằng khoản vay đối mặt với rất nhiều rủi ro và nguy cơ mất vốn cao. Chính vì vậy, nếu cứ áp dụng máy móc nguyên tắc cho vay có hoàn trả, thì trong nhiều trường hợp vì sợ phải chịu trách nhiệm người có thẩm quyền quyết định cho vay sẽ tính toán, do dự, thậm chí là quyết định không cho vay. Để Quỹ bảo toàn có thể phát huy được hết vai trò hỗ trợ khó khăn chi trả, khó khăn tài chính đối mặt với nguy cơ đổ vỡ, ảnh hưởng đến an toàn hệ thống và tình hình an ninh, chính trị tại địa phương, pháp luật cần có quy định ngoại lệ về điều kiện cho vay để miễn trừ trách nhiệm với các chủ thể có thẩm quyền xét duyệt và quyết định cho vay. Cụ thể, Quỹ bảo toàn có thể cho quỹ tín dụng nhân dân vay trong trường hợp quỹ tín dụng nhân dân được đánh giá là không có khả năng phục hồi nhưng có sự thống nhất của ngân hàng hợp tác xã, Ngân hàng Chi nhánh tỉnh và chính quyền địa phương về sự cần thiết phải cho quỹ tín dụng nhân dân vay hỗ trợ nhằm tránh nguy cơ đổ vỡ, ảnh hưởng đến an toàn hệ thống và tình hình an ninh, chính trị tại địa phương. Bổ sung quy định cho phép chuyển đổi khoản vay trong trường hợp trên thành khoản vay đặc biệt khi quỹ tín dụng nhân dân đã được Quỹ bảo toàn cho vay hỗ trợ nhưng chưa phục hồi trở lại hoạt động bình thường và bị đặt vào tình trạng kiểm soát đặc biệt.

Thứ hai, để bảo đảm sự thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật, Thông tư 03/2014/TT-NHNN cần được sửa đổi theo hướng bổ sung trường hợp cho vay đặc biệt từ nguồn vốn của Quỹ bảo toàn.

Thứ ba, ngân hàng hợp tác xã cần sớm xây dựng và ban hành quy chế nội bộ về cho vay đặc biệt theo quy định tại Điều 24 Thông tư 08/2021/TT-NHNN.

Thứ tư, ngân hàng hợp tác xã cần sớm xây dựng và ban hành quy định nội bộ về cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn. Trong quy định nội bộ về cho vay từ Quỹ bảo toàn cần quy định cụ thể về các nội dung: Trường hợp cho vay; thẩm quyền quyết định cho vay; điều kiện cho vay; hồ sơ vay; quy trình cho vay; kiểm tra, giám sát sử dụng khoản vay... Trong quy chế nội bộ về cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn ngân hàng hợp tác xã cần lưu ý một số vấn đề cụ thể sau: (1) Về trường hợp cho vay, nên xem xét lược bỏ quy định “Các trường hợp khác, Ban quản lý Quỹ bảo toàn trình Thường trực Hội đồng quản trị xem xét, quyết định” để bảo đảm sự phù hợp với quy định của pháp luật. (2) Về điều kiện cho vay, bổ sung điều kiện cho vay là văn bản thể hiện ý kiến thống nhất của ngân hàng hợp tác xã, Ngân hàng Nhà nước Chi nhánh tỉnh, chính quyền địa phương về việc xác định tình trạng khó khăn tài chính, khó khăn chi trả và khả năng phục hồi của quỹ tín dụng nhân dân. (3) Cần bổ sung các căn cứ để xác định và phân biệt quỹ tín dụng nhân dân bị lâm vào tình trạng gặp khó khăn về tài chính và quỹ tín dụng nhân dân bị lâm vào tình trạng gặp khó khăn chi trả.

Thứ năm, để bảo đảm quỹ tín dụng nhân dân vay vốn sử dụng hiệu quả nguồn vốn vay từ Quỹ bảo toàn, quy chế pháp lý về cho vay hỗ trợ từ quỹ bảo toàn cần bổ sung quy định trao thẩm quyền cho ngân hàng hợp tác xã, Ban quản lý Quỹ bảo toàn và Ngân hàng Nhà nước Chi nhánh trong việc can thiệp vào vấn đề nhân sự trong bộ máy quản lý, điều hành quỹ tín dụng nhân dân vay vốn từ Quỹ bảo toàn hay cao hơn nữa là thẩm quyền khuyến nghị sáp nhập hoặc thu hồi giấy phép và giải thể các quỹ tín dụng nhân dân không có khả năng phục hồi trở lại hoạt động bình thường.

Thứ sáu, ngân hàng hợp tác xã, Ban quản lý Quỹ bảo toàn cần nâng cao hiệu quả của công tác thẩm định điều kiện cho vay và đánh giá khả năng phục hồi trở lại hoạt động bình thường của các quỹ tín dụng nhân dân, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc sử dụng khoản vay để nâng cao hiệu quả sử dụng khoản vay và cải thiện khả năng trả nợ của các quỹ tín dụng nhân dân. Đối với các khoản vay quá hạn Ban quản lý Quỹ bảo toàn cũng phải kịp thời xem xét việc gia hạn nợ, giảm lãi, miễn lãi để hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân vượt qua khó khăn trở lại hoạt động bình thường.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật các Tổ chức tín dụng 2010 (sửa đổi 2017)
2. Thông tư 03/2014/TT-NHNN
3. Thông tư 06/2017/TT-NHNN
4. Thông tư 14/2019/TT-NHNN
5. Thông tư 21/2019/TT-NHNN

6. Lê Hà Diễm Chi (2022), Quỹ bảo toàn hỗ trợ QTDND: Thực trạng và giải pháp, đề tài khoa học và công nghệ cấp bộ năm 2020
7. Jones, P.A. 2010. “Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes.” Research Report published by the Faculty of Health and Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University
8. Ngân hàng HTX, Quy chế số 179/QC-NHHT ngày 28/3/2014 của Ngân hàng HTX Việt Nam - Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống NNHT QTDND (Quỹ bảo toàn)
9. Ngân hàng HTX, Quy chế 2095/QC-NHHT ngày 31 tháng 12 năm 2019 của Ngân hàng HTX Việt Nam - Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ TDND
10. Ngân hàng HTX, Quy chế số 03/QC-NHHT ngày 23 tháng 9 năm 2022 của Ngân hàng HTX Việt Nam - Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ TDND
11. Ngân hàng HTX, Báo cáo tình hình hoạt động và tài chính của Quỹ bảo toàn từ năm 2014 đến 2022
12. Ngân hàng HTX, Báo cáo 6 tháng Quỹ bảo toàn từ năm 2014 đến 2022

QUẢN LÝ LÀ SỬ DỤNG QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

Ths. Lương Thanh Bình

Ths. Lê Hồng Dương

Khoa Luật, Học viện Ngân Hàng

Tóm tắt: Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) tại Việt Nam đóng vai trò cốt lõi trong duy trì sự ổn định tài chính và bảo vệ quyền lợi người gửi tiền. Mặc dù đã có nhiều quy định pháp luật cụ thể hướng dẫn về hoạt động của quỹ, song vẫn tồn tại những khoảng trống pháp lý và rủi ro gây ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý, sử dụng quỹ. Bài viết phân tích các điểm chưa hoàn thiện trong quy định hiện hành và dự báo các rủi ro, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện nhằm nâng cao tính minh bạch, hiệu quả hoạt động và đảm bảo sự ổn định của hệ thống quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.

Từ khóa: Quỹ bảo đảm an toàn, Quỹ tín dụng nhân dân, rủi ro pháp lý

ĐẶT VẤN ĐỀ

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi là Quỹ bảo toàn) được thành lập nhằm hỗ trợ những tổ chức tín dụng thành viên khi gặp khó khăn về thanh khoản, vốn, từ đó đảm bảo tính ổn định cho toàn hệ thống cũng như bảo vệ quyền lợi người gửi tiền. Trong quá trình phát triển, hệ thống QTDND đã ghi nhận những thành công nhất định trong việc vận hành Quỹ bảo toàn, góp phần giảm thiểu thiệt hại rủi ro tài chính cho thành viên. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng cho thấy, khung pháp luật cũng như các quy định chi tiết liên quan đến quản lý, điều hành và sử dụng Quỹ bảo toàn vẫn còn một số khoảng trống pháp lý, chưa bao quát đầy đủ các tình huống phát sinh, dẫn đến rủi ro không nhỏ trong hoạt động của quỹ.

Bài viết nhằm phân tích sâu các khoảng trống này, đồng thời nhận diện những rủi ro tiềm ẩn có thể ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của Quỹ bảo toàn, từ đó đưa ra đề xuất nhằm hoàn thiện khung pháp luật phù hợp với thực tiễn tại Việt Nam.

1. Khái quát về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

Quỹ bảo toàn là một quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (Ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân

thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng theo quy định pháp luật.¹

Quỹ bảo toàn sẽ tạo ra một “bộ đệm” tài chính hỗ trợ kịp thời cho các tổ chức thành viên trong hoàn cảnh khó khăn.² Cụ thể, hoàn cảnh khó khăn ở đây là: (1) Khi QTDND gặp phải rủi ro phát sinh từ nguyên nhân bất khả kháng (thiên tai, bão lũ, dịch bệnh, hỏa hoạn...) dẫn đến khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả thì có thể vay bù đắp từ Quỹ bảo toàn; (2) Các QTDND kinh doanh bị lỗ, nhưng được đánh giá là có khả năng phục hồi, có thể được Quỹ bảo toàn hỗ trợ vay vốn; (3) Quỹ bảo toàn hỗ trợ cho vay đáp ứng nhu cầu đầu tư nâng cao công nghệ thông tin, đào tạo cán bộ ... nhằm nâng cao năng lực quản trị điều hành tại các QTDND; (4) Cho vay với lãi suất ưu đãi để hỗ trợ thanh khoản đối với các QTDND có nguy cơ mất khả năng chi trả hoặc lâm vào tình trạng mất khả năng chi trả, đe dọa sự ổn định của hệ thống trước và sau khi có phương án cơ cấu được duyệt của NHNN.

Với mục đích sử dụng như trên, Quỹ bảo toàn có những vai trò chủ yếu sau: (1) thông qua hoạt động cho vay hỗ trợ có hoàn trả các QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả, để có thể khắc phục, trở lại hoạt động bình thường, Quỹ bảo toàn góp phần duy trì sự ổn định, bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh của hệ thống QTDND nói riêng và hệ thống tổ chức tín dụng nói chung; (2) Cơ chế hoạt động của Quỹ bảo toàn làm tăng cường tính liên kết hệ thống các QTDND, từ đó có thể trao đổi kinh nghiệm, học tập lẫn nhau, nâng cao hiệu quả hoạt động, nâng cao uy tín và vị thế của hệ thống QTDND trước thành viên cũng như các cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước; (3) Quỹ bảo toàn tạo ra cơ sở pháp lý mạnh mẽ để NHNN có thể giám sát chặt chẽ và phản ứng kịp thời trước những nguy cơ sụp đổ của một QTDND, đảm bảo an toàn cho hệ thống tổ chức tín dụng và cả nền kinh tế.

Khung pháp lý chính cho Quỹ bảo toàn bao gồm Thông tư số 03/2014/TT-NHNN ban hành quy định đầu tiên về tổ chức, quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn; tiếp đó, Thông tư số 27/2024/TT-NHNN chính thức có hiệu lực từ 1/7/2024 đã sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện, xác định rõ hơn quyền sở hữu chung của các thành viên, bổ sung cơ chế minh bạch về quản lý, kiểm soát cũng như quy trình giải ngân quỹ. Ngoài ra còn có các văn bản hướng dẫn khác như Thông tư 13/2024/TT-NHNN về tỷ lệ an toàn vốn trong hoạt động QTDND, giúp định hướng chuẩn mực an toàn tài chính cho các tổ chức thành viên.

¹ Khoản 4 Điều 4 Thông tư 27/2024/TT-NHNN

² Nguyễn Phương Thảo, *Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam*, Tạp chí Ngân hàng, <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>, truy cập ngày 23/9/2025

2. Thực tiễn thi hành về quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân

Thứ nhất, thiếu tiêu chí định lượng cụ thể cho việc cấp hỗ trợ tài chính.

Trên thực tế, Thông tư số 27/2024/TT-NHNN, văn bản hiện hành quy định hoạt động của Quỹ bảo toàn, chỉ quy định chung chung về điều kiện hỗ trợ các QTDND là “gặp khó khăn về khả năng chi trả” hay “gặp khó khăn về tài chính”, nhưng lại không đưa ra các tiêu chí định lượng rõ ràng để đánh giá chính xác cấp độ khó khăn đó. Ví dụ như tỷ lệ nợ xấu, hệ số thanh khoản, mức vốn tự có tối thiểu hoặc các chỉ số tài chính khác chưa được quy định một cách cụ thể và chuẩn hóa làm hành lang pháp lý cho quyết định giải ngân vốn quỹ.

Điều này dẫn đến sự chênh lệch trong việc đánh giá và ra quyết định hỗ trợ giữa các bên liên quan, có thể làm cho việc cấp hỗ trợ chậm trễ hoặc thiếu công bằng. Ngoài ra, sự mơ hồ này tạo điều kiện cho các tổ chức tín dụng có thể khai thác kẽ hở để xin hỗ trợ khi không thực sự cần thiết, gây khó khăn trong việc bảo toàn nguồn Quỹ bảo toàn và làm tăng nguy cơ mất vốn. Tình trạng này đã được cảnh báo trong các báo cáo đánh giá về hiệu quả của Quỹ bảo toàn trong thời gian qua, cho thấy việc không có tiêu chí định lượng rõ ràng khiến quá trình xét duyệt hỗ trợ không minh bạch và có phần thiếu nhất quán.¹

Thứ hai, quy định về công bố thông tin còn mơ hồ và thiếu tính bắt buộc minh bạch

Một điểm yếu khác là quy định công bố thông tin của Quỹ bảo toàn hiện vẫn còn khá chung chung. Cụ thể, Thông tư số 27/2024/TT-NHNN chỉ yêu cầu NHHTX và các QTDND thành viên phải công bố “đầy đủ, kịp thời” các thông tin liên quan đến hoạt động của Quỹ bảo toàn nhưng không quy định rõ về nội dung công bố, thời gian công bố, hình thức công khai hay yêu cầu báo cáo định kỳ có kiểm toán.²

Thiếu các quy định chi tiết này dẫn đến sự không đồng nhất trong thực hiện, tạo kẽ hở cho việc không công khai hoặc công khai thông tin không đầy đủ, ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng giám sát từ phía Ngân hàng Nhà nước (NHNN), thành viên và xã hội. Điều này làm giảm lòng tin của người gửi tiền, góp phần làm yếu sự ổn định của hệ thống tài chính hợp tác. Nhu cầu minh bạch thông tin trong hoạt động tài chính là yêu cầu thiết yếu để tăng cường hiệu quả và phòng chống gian lận, tham nhũng.

Thứ ba, thiếu chuẩn hóa và minh bạch trong cơ chế kiểm soát nội bộ

¹ Đỗ Mạnh Phương, Nguyễn Thị Duyên, *Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành*, Tạp chí Ngân hàng, <https://sbv.gov.vn/vi/w/sbv587426>, truy cập ngày 23/9/2025

² Đỗ Mạnh Phương, *Thực tiễn thi hành về sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và một số đề xuất*, Tạp chí Ngân hàng, https://www.sbv.gov.vn/vi/web/sbv_portal/w/sbv596416, truy cập ngày 23/9/2025

Thông tư số 27/2024/TT-NHNN quy định NHHTX phải xây dựng và vận hành quy trình kiểm soát nội bộ nhằm giám sát, quản lý Quỹ bảo toàn nhưng lại không đưa ra bộ tiêu chí chuẩn hóa hay chỉ số đánh giá hiệu quả cụ thể. Do đó, NHHTX có thể thiết kế hệ thống kiểm soát nội bộ chưa đầy đủ, dẫn đến khả năng kiểm tra, giám sát lỏng lẻo, thiếu khách quan. Sự thiếu chuẩn hóa này làm giảm hiệu quả kiểm soát rủi ro, dẫn đến nguy cơ gian lận, lạm dụng Quỹ bảo toàn hoặc sử dụng không đúng mục đích. Việc thiếu một hệ thống đánh giá hiệu quả hoạt động kiểm soát nội bộ để báo cáo lên cấp trên khiến cơ quan quản lý khó kiểm soát và can thiệp kịp thời vào các điểm yếu phát sinh trong quá trình sử dụng Quỹ bảo toàn.

Thứ tư, thiếu quy định xử lý vi phạm minh bạch và rõ trách nhiệm

Một vấn đề pháp lý đáng lưu ý nữa là thiếu quy định rõ ràng về trách nhiệm xử lý các vi phạm liên quan đến quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn, đặc biệt là sự phân công trách nhiệm giữa NHHTX, NHNN và các cơ quan liên quan. Hiện tại, theo quy định, việc xử lý vi phạm được thực hiện “theo quy định của pháp luật” chung chung mà không có các hướng dẫn chi tiết về biện pháp xử phạt hành chính, biện pháp khắc phục hậu quả hay cơ chế truy cứu trách nhiệm cá nhân, tổ chức. Chính khoảng trống này hạn chế khả năng kiểm soát, phát hiện nhanh các vi phạm và xử lý nghiêm minh, có thể gây tình trạng chần chừ, né tránh trách nhiệm hoặc xử lý không đồng bộ, ảnh hưởng đến uy tín của tổ chức quản lý và toàn bộ hệ thống. Đồng thời cũng làm giảm vai trò răn đe cần có để phòng tránh các hành vi vi phạm trong quản lý Quỹ bảo toàn.

Thứ năm, chưa có quy định về đánh giá rủi ro, cảnh báo sớm hiệu quả

Trong bối cảnh thị trường tín dụng ngày càng phức tạp và biến động nhanh chóng, việc có cơ chế đánh giá rủi ro hiệu quả và cảnh báo sớm là rất quan trọng để đảm bảo Quỹ bảo đảm toàn luôn có khả năng đáp ứng kịp thời các nhu cầu hỗ trợ. Tuy nhiên, hiện nay không có quy định bắt buộc trong khung pháp luật liên quan đến việc đánh giá định kỳ các rủi ro tài chính, thanh khoản, rủi ro thị trường hoặc thiết lập ngưỡng cảnh báo để triển khai các biện pháp phòng ngừa. Việc thiếu cơ chế cảnh báo sớm khiến Quỹ bảo toàn dễ rơi vào thế bị động khi thị trường xảy ra biến cố, gây ra khó khăn trong việc huy động nguồn vốn bổ sung, ảnh hưởng đến khả năng hỗ trợ QTDND gặp khó khăn nhanh chóng và hiệu quả. Đây là một khoảng trống pháp lý nghiêm trọng cần được bổ sung để tăng cường khả năng phản ứng của Quỹ bảo toàn đối với các rủi ro tiềm ẩn.

Thứ sáu, hạn chế về quy mô và vốn Quỹ bảo toàn không tương xứng với quy mô hệ thống

Mặc dù không hoàn toàn là khoảng trống trong quy định, nhưng phạm vi và mức độ đóng góp Quỹ bảo đảm an toàn hiện nay vẫn bị giới hạn bởi các quy định pháp luật chưa phù hợp với quy mô thực tế của hệ thống QTDND. Khoảng trống này cần được kiến nghị cần sửa đổi để tăng quy mô nguồn vốn, linh hoạt cơ chế trích nộp, đảm bảo

Quỹ bảo toàn đủ mạnh để hoạt động hiệu quả trong điều kiện tài chính hiện nay và tương lai.

3. Kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật về quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân

Thứ nhất, việc xây dựng và áp dụng các tiêu chí định lượng cụ thể để làm căn cứ cấp hỗ trợ tài chính là yêu cầu cấp thiết hàng đầu. Hiện tại, Thông tư 27/2024/TT-NHNN chỉ đưa ra khái niệm chung “gặp khó khăn về khả năng chi trả” mà không quy định tiêu chí đánh giá như tỷ lệ nợ xấu vượt ngưỡng bao nhiêu, hệ số thanh khoản tối thiểu, hay mức vốn tự có dưới chuẩn nào sẽ được xem xét hỗ trợ. Do vậy, Nhà nước nên ban hành bộ tiêu chuẩn định lượng rõ ràng, minh bạch làm căn cứ thống nhất cho Bộ phận quản lý Quỹ bảo toàn và NHHTX trong thẩm định hồ sơ xin vay hỗ trợ. Các chỉ số này cần dựa trên các tiêu chuẩn tài chính quốc tế đã được điều chỉnh phù hợp với đặc thù của QTDND Việt Nam nhằm tạo cơ sở khoa học, khách quan để nhận diện tình trạng tài chính thực tế của từng QTDND, nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực hỗ trợ, đồng thời tránh việc cấp vốn không đúng đối tượng hoặc chậm trễ dẫn đến rủi ro lan tỏa trong hệ thống.

Thứ hai, quy định về công bố thông tin cần phải được cụ thể hóa và bắt buộc minh bạch hơn. Chính sách pháp luật hiện nay chỉ yêu cầu “đầy đủ, kịp thời” mà chưa quy định rõ về hình thức công bố, tần suất, nội dung chi tiết và các tiêu chuẩn kiểm toán bắt buộc đối với báo cáo tài chính của Quỹ bảo toàn. Do vậy, để tăng cường giám sát, góp phần nâng cao niềm tin của các thành viên và cộng đồng, cần quy định rõ ràng về việc công bố báo cáo tài chính định kỳ có kiểm toán độc lập ít nhất hằng quý, các báo cáo giải ngân, việc đánh giá nội bộ và các cuộc thanh tra, kiểm toán. Đặc biệt, việc công khai thông tin phải được thực hiện trên nền tảng công nghệ thông tin, dễ tiếp cận, đảm bảo mọi thành viên có thể theo dõi, phản hồi, làm cơ sở để quyết định minh bạch và phối hợp giám sát xã hội.

Thứ ba, việc thiết lập và chuẩn hóa hệ thống kiểm soát nội bộ trong NHHTX là yếu tố không thể thiếu để đảm bảo quản trị hiệu quả Quỹ bảo toàn. Do hiện tại các quy định chưa đưa ra các tiêu chuẩn, chỉ số đánh giá hiệu quả kiểm soát nội bộ đồng bộ dẫn đến thiếu sự đồng bộ trong hoạt động, tạo ra các khoảng trống trong quản lý và phát sinh rủi ro gian lận hay sử dụng nguồn Quỹ bảo toàn không đúng mục đích. NHNN cùng các cơ quan có thẩm quyền nên thiết lập bộ chỉ số đánh giá hoạt động kiểm soát nội bộ chuẩn hóa dành cho NHHTX và yêu cầu báo cáo định kỳ để có cơ sở đánh giá phân cấp, so sánh và kịp thời xử lý các điểm yếu. Đồng thời khuyến khích áp dụng công nghệ quản lý rủi ro và kiểm soát hiện đại nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động và hạn chế tối đa sai phạm.

Thứ tư, về cơ chế xử lý vi phạm và trách nhiệm giải trình cũng cần quy định chi tiết, rõ ràng hơn. Quy định hiện nay khá chung chung khi chỉ nói chung chung việc xử lý vi phạm theo pháp luật mà không phân cấp trách nhiệm rõ ràng giữa NHHTX, NHNN hay các cơ quan chức năng liên quan. Điều này làm chậm quá trình kiểm tra, xử lý các sự cố, vi phạm gây thiệt hại tài chính và ảnh hưởng xấu đến uy tín quỹ. Việc bổ sung các quy định về thẩm quyền thanh tra, biện pháp xử phạt hành chính, truy cứu trách nhiệm cá nhân và tổ chức quản lý sẽ nâng cao hiệu quả phòng ngừa và xử lý, đồng thời giảm thiểu rủi ro pháp lý và tranh chấp trong quản lý sử dụng quỹ.

Thứ năm, cơ chế đánh giá rủi ro và cảnh báo sớm là một khoảng trống lớn trong quy định pháp luật Việt Nam hiện nay đối với Quỹ bảo đảm an toàn QTDND. Việc thiếu các quy định yêu cầu đánh giá định kỳ rủi ro tài chính, thanh khoản hay các loại rủi ro thị trường khiến Quỹ bảo toàn khó dự báo, ứng phó kịp thời với những biến động. Nhà nước cần xây dựng cơ chế bắt buộc thực hiện đánh giá rủi ro toàn diện, bao gồm hệ thống cảnh báo sớm (early warning system), kết hợp các giải pháp về phân tích dữ liệu lớn, trí tuệ nhân tạo trong quản trị quỹ, nhằm chủ động tăng cường nguồn lực hoặc điều chỉnh hoạt động khi phát hiện các dấu hiệu rủi ro tiềm ẩn. Điều này sẽ giúp nâng cao khả năng phòng ngừa khủng hoảng và đảm bảo Quỹ bảo toàn luôn có thể đáp ứng yêu cầu hỗ trợ thành viên trong các tình huống khẩn cấp tài chính.

Thứ sáu, quy định về quy mô và tỷ lệ trích nộp phí vào Quỹ bảo toàn cần được linh hoạt và phù hợp hơn với tốc độ tăng trưởng và quy mô thực tế của hệ thống QTDND. Hiện nay, nguồn vốn của Quỹ bảo toàn được giới hạn khi tổng nguồn hoạt động không được vượt quá 1,5% tổng tài sản hệ thống QTDND¹, dẫn đến quy mô Quỹ bảo toàn khá nhỏ so với dư nợ và tiền gửi trong toàn hệ thống. Điều này giới hạn khả năng can thiệp tài chính kịp thời và hiệu quả khi có rủi ro xảy ra. Do đó, các cơ quan quản lý cần xem xét điều chỉnh tỷ lệ và cơ chế trích nộp phí sao cho phù hợp với quy mô phát triển mạng lưới và các biến động thị trường, đồng thời mở rộng các hình thức huy động vốn bổ sung, nhằm tạo nguồn tài chính bền vững, khả thi cho Quỹ bảo đảm an toàn.²

KẾT LUẬN

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là trụ cột quan trọng bảo vệ sự ổn định của hệ thống tài chính hợp tác. Song, những khoảng trống pháp lý trong các quy định hiện hành về quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn phát sinh nhiều rủi ro có thể làm suy

¹ Điểm b Khoản 2 Điều 25 Thông tư 27/2024/TT-NHNN

² Nguyễn Phương Thảo, *Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam*, Tạp chí Ngân hàng, <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>, truy cập ngày 23/9/2025

giảm hiệu quả và độ tin cậy của quỹ. Việc rà soát, bổ sung các quy định chi tiết, minh bạch và gắn với trách nhiệm rõ ràng sẽ góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của quỹ, tăng cường sự ổn định và phát triển bền vững của hệ thống QTDND tại Việt Nam. Đây cũng là tiền đề để hoàn thiện hệ thống pháp luật tài chính – ngân hàng quốc gia trong bối cảnh thị trường phát triển đa dạng và hội nhập sâu rộng.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Thông tư 27/2024/TT-NHNN quản lý Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân
2. Thông tư 03/2014/TT-NHNN Quỹ đảm bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân
3. Nguyễn Phương Thảo, *Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam*, Tạp chí Ngân hàng, <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>
4. Đỗ Mạnh Phương, Nguyễn Thị Duyên, *Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành*, Tạp chí Ngân hàng, <https://sbv.gov.vn/vi/w/sbv587426>
5. Đỗ Mạnh Phương, *Thực tiễn thi hành về sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và một số đề xuất*, Tạp chí Ngân hàng, https://www.sbv.gov.vn/vi/web/sbv_portal/w/sbv596416

NHẬN DIỆN QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN TRONG HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Ths. Phan Văn Hiền

Khoa Luật_Học viện Ngân hàng

SĐT: 0986804118; Email: hienpv.py@hvn.edu.vn

Tóm tắt: Việc xác định các vấn đề cốt lõi của Quỹ bảo đảm an toàn có ảnh hưởng sâu sắc đến việc trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) ở Việt Nam. Trong phạm vi bài viết, tác giả trình bày khái niệm, đặc điểm, đánh giá thực trạng quy định pháp luật và tác động của Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, từ đó kiến nghị giải pháp hoàn thiện khung pháp lý về Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Hệ thống quỹ tín dụng nhân dân; quỹ bảo đảm an toàn; quản lý; trích nộp; sử dụng quỹ bảo toàn.

Đặt vấn đề

Trong bối cảnh nền kinh tế ngày càng phức tạp, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam đang ngày càng mở rộng, Quỹ bảo đảm an toàn đã thực sự có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong phòng, chống chịu rủi ro cho hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, bảo vệ lợi ích hợp pháp của người gửi tiền, thúc đẩy sự phát triển bền vững của hệ thống tài chính vi mô, hỗ trợ quá trình cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả quản trị hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, góp phần thực hiện chủ trương, chính sách lớn của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân là một cơ chế tài chính đặc thù được thành lập nhằm bảo vệ sự ổn định và an toàn của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, được ghi nhận trong Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 ngày 18 tháng 01 năm 2024 và Luật số 96/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng được thông qua ngày 27 tháng 6 năm 2025, Thông tư số 27/2024/TT-NHNN ngày 28 tháng 6 năm 2024 quy định về ngân hàng hợp tác xã, việc trích nộp, quản lý và sử dụng quỹ bảo đảm an toàn và một số văn bản pháp quy liên quan. Do đó, quỹ bảo đảm an toàn mặc dù là công cụ tài chính thuần túy, nhưng mang ý nghĩa chiến lược trong việc bảo vệ sự phát triển bền vững của mô hình hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam – một loại hình tổ chức tín dụng hợp tác xã có vai trò quan trọng trong việc cung ứng vốn, dịch vụ ngân hàng cho khu vực kinh tế nông nghiệp, nông thôn. Tuy nhiên, để phát triển bền vững và hoàn thiện các quy định của pháp luật về quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân hiện nay, giúp hỗ trợ phòng ngừa và xử lý rủi ro đối với các quỹ tín dụng nhân dân thành viên khi gặp khó khăn về khả năng chi trả, thanh khoản; bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền, qua đó củng cố niềm tin vào hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, giúp tăng tính ổn

định, an toàn của hệ thống tài chính – ngân hàng, góp một phần công sức nhỏ vào xây dựng, thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia và phát triển kinh tế - xã hội tại khu vực nông thôn. Để có thái độ, nhận thức, hành động đúng đắn, cũng như khả năng sử dụng linh hoạt việc trích nộp, quản lý và sử dụng quỹ bảo đảm an toàn một cách hiệu quả, qua đó góp một phần công sức nhỏ vào chính sách thúc đẩy phát triển bền vững, toàn diện hệ thống quỹ tín dụng nhân dân đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, thì còn cần rất nhiều bài viết, công trình nghiên cứu phù hợp với lý luận, thực tiễn, mang tính thời sự cao, trong đó có thể kể đến bài viết: *”Nhận diện Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam”*. Vì vậy, việc nhận diện rõ khái niệm, dấu hiệu nhận diện, thực trạng quy định pháp luật và tác động của Quỹ bảo đảm an toàn đến phát triển bền vững hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và từ đó kiến nghị giải pháp góp phần hoàn thiện các quy định của pháp luật, nâng cao tính an toàn, hiệu quả Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay.

Giải quyết vấn đề

1. Khái niệm Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân là quỹ tài chính của hệ thống ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thuộc sở hữu chung của các thành viên quỹ tín dụng nhân dân trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng theo quy định tại Thông tư số 27/2024/TT-NHNN¹. So với quy định trong Thông tư số 03/2014/TT-NHNN, định nghĩa Quỹ bảo toàn về cơ bản vẫn giữ nguyên các nội dung, tuy nhiên Thông tư số 27/2024/TT-NHNN có bổ sung thêm nội dung xác định Quỹ bảo toàn thuộc sở hữu chung của các thành viên và việc quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn sẽ phải thực hiện theo các quy định tại Thông tư số 27/2024/TT-NHNN này. Như vậy, về bản chất, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân là một quỹ tài chính do các thành viên của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân đóng góp thành lập, thuộc sở hữu của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và được sử dụng với mục tiêu bảo đảm an toàn cho hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (Nguyễn Phương Thảo, 2025).

2. Đặc điểm của Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, về cơ sở pháp lý. Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân được thành lập và hoạt động theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 ngày 18 tháng 01 năm 2024, Luật số 96/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung

¹ Xem Khoản 4 Điều 4 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, ban hành ngày 28 tháng 6 năm 2024.

một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng ban hành ngày 27 tháng 6 năm 2025 và 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 ngày 31 tháng 12 năm 2024. Đây là những văn bản quy phạm pháp luật hiện hành liên quan trực tiếp đến thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay và là cơ sở pháp lý mang tính bắt buộc đối với tất cả các hoạt động trích lập, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, bảo đảm tính pháp lý, khách quan, minh bạch và thống nhất cao.

Thứ hai, về chủ thể quản lý và tổ chức thực hiện Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Trên cơ sở quy định của các văn bản pháp quy về Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam được giao làm đầu mối tổ chức thực hiện việc trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay. Và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam được giao thực hiện chức năng giám sát, kiểm tra và quản lý nhà nước đối với hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.

Thứ ba, về đối tượng tham gia Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Theo quy định pháp luật, tất cả các quỹ tín dụng nhân dân trong hệ thống các quỹ tín dụng nhân dân bắt buộc phải tham gia trích nộp Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay. Do đó, sự tham gia toàn diện, đồng bộ, không có ngoại lệ thực chất là nhằm nâng cao tính an toàn, hiệu quả Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay.

Thứ tư, về nguồn hình thành Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân được hình thành chủ yếu từ khoản trích nộp định kỳ của các quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam theo tỷ lệ do Ngân hàng Nhà nước quy định. Ngoài ra, Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân cũng có thể được bổ sung từ các nguồn hợp pháp khác như hỗ trợ của Nhà nước, lãi phát sinh từ hoạt động quản lý Quỹ bảo toàn.

Thứ năm, về mục tiêu hoạt động Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân bảo đảm khả năng chi trả, ngăn ngừa và xử lý rủi ro mất khả năng thanh toán trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và qua đó nó góp phần duy trì sự ổn định và bền vững của hệ thống tài chính vi mô, bảo vệ lợi ích hợp pháp của người gửi tiền.

Thứ sáu, về nguyên tắc trích lập, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Theo quy định pháp luật, việc trích lập, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân

dân phải được tổ chức và thực hiện công khai, minh bạch, đúng mục đích và có sự giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Do đó, Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân chỉ được sử dụng trong những trường hợp cụ thể, bảo đảm hiệu quả, tránh lạm dụng.

Chính vì lẽ đó, Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay được coi là ‘Lá chắn phòng ngừa rủi ro tập thể’ cho hệ thống các quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam. Hơn nữa, Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân này cũng được coi là công cụ tăng cường niềm tin công chúng, tạo nền tảng pháp lý và thực tiễn cho sự phát triển bền vững của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam.

3. Thực trạng quy định pháp luật và tác động của Quỹ bảo đảm an toàn đến phát triển bền vững hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam

Một là, đối với sự an toàn của hệ thống các quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam. Với tính chất, Quỹ bảo toàn là quỹ tài chính của hệ thống ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân, mà mục tiêu chủ yếu của Ngân hàng hợp tác xã là liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và mục tiêu chủ yếu quỹ tín dụng nhân dân là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống¹ nên sự an toàn tổ chức và hoạt động của hệ thống các tổ chức tín dụng hợp tác gắn bó mật thiết với nhau. Điều 85 Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 quy định: ‘Nghĩa vụ của Thành viên’, có quy định: ‘Hợp tác, tương trợ giữa các thành viên, góp phần xây dựng và thúc đẩy sự phát triển của ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân’. Theo đó, tại Mục 6 Thông tư 27/2024/TT-NHNN quy định chi tiết trích nộp, quản lý, sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động². Vì vậy, trên cơ sở những quy định này, Nhà nước đã tạo ra “lá chắn” pháp lý – tài chính, buộc hệ thống các quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam phải có trách nhiệm phòng ngừa rủi ro, qua đó bảo đảm an toàn hệ thống.

Hai là đối với hiệu quả hoạt động của hệ thống các quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam. Điều 1 Luật số 96/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng nhấn mạnh cho vay đặc biệt, quyền thu giữ tài sản và yêu cầu nâng cao năng lực quản trị rủi ro, tăng cường cơ chế bảo đảm an toàn hệ thống các tổ chức tín dụng. Theo đó, tại Điều 24 Thông tư 27/2024/TT-NHNN quy định rõ nguyên tắc quản lý Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, trong đó xác định Quỹ bảo đảm an toàn có thể sử dụng để hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về khả năng chi trả nhưng vẫn bảo đảm tính khả thi phục hồi. Do đó, việc hỗ trợ từ Quỹ bảo đảm an toàn

¹ Xem Khoản 22 & Khoản 30 Điều 4 Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 ngày 18 tháng 10 năm 2024 (sửa đổi, bổ sung ngày 27 tháng 6 năm 2025 trong Luật số 96/2025/QH15).

² Xem từ Điều 24 đến Điều 31 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 ngày 31 tháng 12 năm 2024.

hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân không chỉ giúp quỹ tín dụng nhân dân duy trì tính thanh khoản, mà còn khuyến khích nâng cao hiệu quả quản lý tài chính, giảm thiểu rủi ro dây chuyền.

Ba là đối với phát triển bền vững của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam. Điều 80 Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 quy định tính chất và mục tiêu hoạt động của tổ chức tín dụng là hợp tác xã, khẳng định nguyên tắc hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân phải dựa trên ‘tự chủ, tự chịu trách nhiệm và bảo đảm an toàn hệ thống’. Theo đó, tại Điều 3 và Điều 4 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN quy định rõ tính chất và mục tiêu hoạt động, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân¹, là góp phần bảo đảm sự ổn định, an toàn và phát triển bền vững của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Vì vậy, có thể nói Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân là cơ sở pháp lý quan trọng, trực tiếp gắn với sự nghiệp phát triển bền vững hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, đồng thời hòa nhập vào mục tiêu tài chính toàn diện mà Chính phủ đề ra.

Bốn là đối với chính sách bảo đảm an toàn, hiệu quả trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay. Khoản 2 Điều 1 Luật số 96/2025/QH15 bổ sung các Điều 198a, 198b và 198c vào sau Điều 198 của Luật Các tổ chức tín dụng². Theo đó, tại Điều 24 đến Điều 31 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN quy định chi tiết về nguyên tắc quản lý Quỹ bảo toàn; trích nộp Quỹ bảo toàn; quản lý Quỹ bảo toàn; sử dụng Quỹ bảo toàn; hồ sơ, trình tự, thời hạn, lãi suất cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn; chế độ báo cáo, áp dụng đối với Quỹ bảo toàn; trách nhiệm của ngân hàng hợp tác xã trong quản lý sử dụng Quỹ bảo toàn và trách nhiệm của quỹ tín dụng nhân dân khi tham gia³ Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay là công cụ pháp lý quan trọng để Ngân hàng Nhà nước tăng cường giám sát hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Vì vậy, Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay không những được coi là giải pháp nội bộ của quỹ tín dụng nhân dân mà còn là công cụ quản lý gián tiếp của Nhà nước, bảo đảm hài hòa giữa an toàn vĩ mô (từng quỹ tín dụng nhân dân) và an toàn vĩ mô (toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân).

4. Kiến nghị giải pháp phát triển bền vững, nâng cao an toàn, hiệu quả Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam

¹ Xem Điều 3 & Điều 4 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 ngày 31 tháng 12 năm 2024.

² Xem Khoản 2 Điều 1 Luật số 96/2025/QH15 ngày 27 tháng 6 năm 2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng.

³ Xem Điều 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 & Điều 31 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 ngày 31 tháng 12 năm 2024.

Một là, cần hoàn thiện khung pháp lý về trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Do đó, Quốc hội cần nhanh chóng rà soát, kiểm tra tất cả các văn luật hiện hành có nội dung quy định về quỹ bảo đảm an toàn, có tham mưu chi tiết các nội dung này của Ngân hàng Nhà nước để tiến hành sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình mới; qua đó Chính phủ cũng nhanh chóng ban hành Nghị định quy định về Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân vì thực tế chưa có Nghị định này; đồng thời Ngân hàng Nhà nước cũng nhanh chóng rà soát, sửa đổi và bổ sung các quy định tại Thông tư số 27/2024/TT-NHNN theo hướng rõ ràng, minh bạch, phù hợp với các văn bản luật, Nghị định mới và phải thực sự sát với thực tế tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến 2050, trong đó cần có quy định cụ thể cơ chế giám sát, trách nhiệm và quyền hạn của Ngân hàng Nhà nước và Ngân hàng Hợp tác xã trong quản lý Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.

Hai là cần tăng cường tính minh bạch, hiệu quả trong trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Do đó, Ngân hàng Nhà nước cần chỉ đạo, hướng dẫn Ngân hàng Hợp tác xã xây dựng quy trình can thiệp minh bạch, công khai, có tiêu chí định lượng rõ ràng khi sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân để hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân khó khăn. Cần xây dựng mức trích nộp, sử dụng Quỹ phù hợp, gắn với quy mô vốn, rủi ro hoạt động của từng quỹ tín dụng nhân dân, bảo đảm công bằng, an toàn và phát triển bền vững và cũng cần áp dụng cơ chế ưu đãi bằng cách giảm trích nộp Quỹ cho quỹ tín dụng nhân dân nào có hoạt động tốt, quản trị rủi ro hiệu quả, tạo động lực nâng cao năng lực tự chủ. Lưu ý, ưu tiên sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân cho các biện pháp phòng ngừa rủi ro, cơ cấu lại và hỗ trợ thanh khoản, thay vì chỉ xử lý hậu quả. Đồng thời, phải tăng cường công tác kiểm toán, giám sát độc lập, bảo đảm Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân được sử dụng đúng mục đích, tránh thất thoát, lạm dụng.

Ba là cần phát triển cơ chế giám sát và cảnh báo sớm rủi ro đối với tổ chức và hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam. Vấn đề then chốt nhất là phải ứng dụng công nghệ thông tin, xây dựng hệ thống chấm điểm tín nhiệm và cảnh báo sớm đối với quỹ tín dụng nhân dân có nguy cơ mất an toàn và phải kết hợp linh hoạt, hiệu quả các hoạt động giám sát từ xa và thanh tra trực tiếp của Ngân hàng Nhà nước, Ngân hàng Hợp tác xã để phát hiện kịp thời rủi ro, từ đó có biện pháp hỗ trợ bằng Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.

Bốn là, cần tăng cường năng lực quản trị, điều hành của các quỹ tín dụng nhân dân. Tổ chức đào tạo, bồi dưỡng chuyên sâu về quản trị rủi ro, quản lý tài chính, pháp luật ngân hàng cho đội ngũ cán bộ quỹ tín dụng nhân dân. Khuyến khích ứng dụng công

nghệ số trong quản lý nghiệp vụ, báo cáo và giám sát để nâng cao tính minh bạch và hiệu quả hoạt động.

Năm là cần nâng cao nhận thức và niềm tin của thành viên, người gửi tiền. Đẩy mạnh tuyên truyền về vai trò và cơ chế hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn, giúp người dân hiểu rõ quyền lợi khi gửi tiền tại quỹ tín dụng nhân dân. Tạo dựng niềm tin vào hệ thống tài chính vi mô, góp phần giữ vững an sinh xã hội và phát triển kinh tế tập thể.

Sáu là sắp xếp, tổ chức lại bộ máy quản trị điều hành để hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam phát triển bền vững. Cần có cơ chế khuyến khích sáp nhập, hợp nhất quỹ tín dụng nhân dân yếu kém để tạo lập những tổ chức có quy mô lớn hơn, quản trị tốt hơn. Tăng cường vai trò liên kết của Ngân hàng Hợp tác xã trong việc hỗ trợ nghiệp vụ, đào tạo và bảo đảm an toàn hệ thống. Từng bước hội nhập với các chuẩn mực quốc tế về an toàn hoạt động tài chính – ngân hàng, đảm bảo tính bền vững và khả năng thích ứng dài hạn.

Kết luận

Qua nhận diện các vấn đề trên, Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân hay nói cách khác Quỹ bảo toàn, là một quỹ tài chính do các thành viên trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân đóng góp, thành lập nên, thuộc sở hữu của toàn hệ thống các quỹ tín dụng nhân dân và qua đó giúp chúng ta nhìn nhận các dấu hiệu cơ bản, đánh giá thực trạng quy định pháp luật và tác động đến sự an toàn, hiệu quả của Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam. Từ đó đã đưa ra sáu kiến nghị giải pháp phát triển bền vững hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, nâng cao việc trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn, tăng tính an toàn, hiệu quả, góp một phần công sức nhỏ vào hoạt động xây dựng Quỹ bảo đảm an toàn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam, trong đó cần chú ý đến giải pháp hoàn thiện khung pháp lý; tăng cường tính minh bạch, hiệu quả; phát triển cơ chế giám sát và cảnh báo sớm rủi ro; tăng cường năng lực quản trị, điều hành; nâng cao nhận thức và niềm tin của thành viên, người gửi tiền; sắp xếp, tổ chức lại bộ máy quản trị điều hành trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1]. Đỗ Mạnh Phương (2025), ‘Quy định về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trong Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024’, *Tạp chí Ngân hàng*, truy cập ngày 29 tháng 5 năm 2025, từ <<https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-ve-hoat-dong-cho-vay-ho-tro-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-luat-cac-to-chuc-tin-dung-nam-2024-16063.html>>.

[2]. Ngân hàng Nhà nước (2024), *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*, ban hành ngày 31 tháng 12 năm 2024.

[3]. Nguyễn Thụy Hân (2024), ‘Hướng dẫn sử dụng Quỹ bảo toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân từ ngày 01/7/2024’, *Thuvienphapluat.vn*, truy cập ngày 10 tháng 7 năm 2024, từ <<https://thuvienphapluat.vn/chinh-sach-phap-luat-moi/vn/ho-tro-phap-luat/chinh-sach-moi/66887/huong-dan-su-dung-quy-bao-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tu-ngay-01-7-2024>>.

[4]. Nguyễn Phương Thảo (2025), ‘Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam’, *Tạp chí Ngân hàng*, truy cập ngày 06 tháng 02 năm 2025, từ <<https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>>.

[5]. Quốc hội (2012), *Luật Bảo hiểm tiền gửi số 06/2012/QH13*, ban hành ngày 18 tháng 6 năm 2012.

[6]. Quốc hội (2023), *Luật Hợp tác xã số 17/2023/QH15*, ban hành ngày 20 tháng 6 năm 2023.

[7]. Quốc hội (2024), *Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15*, ban hành ngày 18 tháng 01 năm 2024.

[8]. Quốc hội (2025), *Luật số 96/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng*, ban hành ngày 27 tháng 6 năm 2025.

HOẠT ĐỘNG CHO VAY HỖ TRỢ CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM

TS. Nguyễn Thái Hà

Trưởng Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu, đánh giá quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND). Những phân tích, đánh giá được đưa ra trên cơ sở sự so sánh đối chiếu với pháp luật của một số quốc gia, quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn do ngân hàng hợp tác xã ban hành và thực tiễn hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.

Từ khóa: Quỹ bảo toàn; Ngân hàng hợp tác xã, Quỹ tín dụng nhân dân; cho vay hỗ trợ.

Đặt vấn đề Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi tắt là Quỹ bảo toàn) được thành lập nhằm tăng cường tính liên kết trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và là một kênh hỗ trợ tài chính đối với các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả, một tấm khiên chắn bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Ý nghĩa, vai trò của Quỹ bảo toàn thể hiện rõ ràng nhất thông qua hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn với các quỹ tín dụng nhân dân. Chính vì vậy, quy định về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn đối với các quỹ tín dụng nhân dân cũng là nội dung chính, chủ yếu trong quy định của pháp luật về Quỹ bảo toàn.

1. Xử lý khoản vay hỗ trợ trong trường hợp quỹ tín dụng nhân dân không thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường

Theo quy định của Thông tư số 27/2024/TT-NHNN, một trong những nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo toàn là, “*Quỹ bảo toàn được sử dụng theo nguyên tắc cho vay có hoàn trả*”¹. Nguyên tắc trên đồng nghĩa với việc các khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn đối với các quỹ tín dụng nhân dân phải được “*hoàn trả*” và Ban quản lý Quỹ bảo toàn chỉ được cho vay khi đủ căn cứ để xác định các quỹ tín dụng nhân dân “*gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường*”². Chính vì vậy, Ban quản lý Quỹ bảo toàn mất nhiều thời gian để xác minh, tích toán trước khi quyết định cho vay. Trong một số trường hợp quyết định cho vay được đưa ra muộn, chưa đáp ứng được yêu cầu cấp bách của khoản vay. Thậm chí, một số trường hợp Ban quản lý đã quyết định không cho vay vì lo sợ không thu hồi được. Đó chính là một trong

¹ Khoản 1 Điều 24 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN

² Điểm a khoản 1 Điều 27 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN

các nguyên nhân dẫn đến Quỹ bảo toàn chưa phát huy được hết vai trò “*hỗ trợ bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND*”¹.

Quỹ bảo toàn “*là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (Ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của Ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên*”, vì vậy, việc sử dụng nguồn vốn của Quỹ bảo toàn để cho vay phải tuân thủ nguyên tắc “*hoàn trả*” là điều cần thiết. Tuy nhiên, với những đặc thù về mục tiêu hoạt động và quy định về các trường hợp cho vay, trong một số trường hợp để thực hiện mục tiêu “*hỗ trợ bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*”, chúng ta phải phải chấp nhận khoản cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn đối với các quỹ tín dụng nhân dân có thể không thu hồi được.

Xuất phát từ thực tế trên, để dự liệu cho trường hợp khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn không thể giúp cho quỹ tín dụng nhân dân vượt qua được khó khăn tài chính, khó khăn chi trả trở lại hoạt động bình thường, Thông tư số 37/2024/TT-NHNN ngày 30 tháng 6 năm 2024 về cho vay đặc biệt đã quy định, “*Kể từ ngày quỹ tín dụng nhân dân được đặt vào kiểm soát đặc biệt, dư nợ gốc, lãi của khoản vay của quỹ tín dụng nhân dân tại Ngân hàng hợp tác xã Việt Nam được chuyển thành dư nợ gốc, lãi của khoản vay đặc biệt và tiếp tục thực hiện theo cơ chế cho vay của Ngân hàng hợp tác xã Việt Nam đối với quỹ tín dụng nhân dân*”². Việc Thông tư số 37/2024/TT-NHNN cho phép chuyển đổi khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn thành khoản vay đặc biệt là hoàn toàn phù hợp và cần thiết.

Ngoài việc cho phép chuyển đổi khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn thành khoản vay đặc biệt theo quy định của Thông tư số 37/2024/TT-NHNN, Luật các Tổ chức tín dụng năm 2024 cũng quy định cho phép “*Ngân hàng hợp tác xã được hạch toán giảm quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân để xử lý số tiền cho vay đặc biệt không thu hồi được*”³. Quy định mới của Luật các Tổ chức tín dụng năm 2024 và Thông tư số 37/2024/TT-NHNN đã phân nào tháo gỡ những ràng buộc về trách nhiệm pháp lý đối với Ngân hàng hợp tác xã khi thẩm định và quyết định cho vay hỗ trợ đối với các quỹ tín dụng nhân dân từ nguồn vốn của Quỹ bảo toàn.

2. Các trường hợp cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn

Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay quỹ tín dụng nhân dân trong các trường hợp sau: Cho vay đối với quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường; cho vay đối với quỹ tín dụng

¹ Thông tin trên được thu thập bằng hình thức phỏng vấn chuyên gia được thực hiện ngày 14/10/2024 đối với ông Lê Thanh Cường – Phó Giám đốc Ban quản lý quỹ bảo toàn (SDT: 0912966775)

² Khoản 2 Điều 6 Thông tư số 37/2024/TT-NHNN

³ Khoản 2 Điều 194 Luật các TCTD 2024

nhân dân được can thiệp sớm; cho vay đối với quỹ tín dụng nhân dân được kiểm soát đặc biệt.

Theo báo cáo của Ngân hàng hợp tác xã về quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn, từ thời điểm thành lập (năm 2014) đến hết năm 2022 Quỹ bảo toàn đã cho 33 quỹ tín dụng nhân dân vay hỗ trợ với tổng số tiền cho vay là 208,2 tỷ. Trong đó, xét về trường hợp cho vay, thì Quỹ bảo toàn cho vay trong ba trường hợp: Cho vay hỗ trợ đối với quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn chi trả; cho vay đối với quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính; cho vay đặc biệt đối với quỹ tín dụng nhân dân được kiểm soát đặc biệt.

Trường hợp cho vay	Số QTDND vay	Số lượt cho vay	Số tiền vay
Khó khăn chi trả	9	12	67,8 tỷ
Khó khăn tài chính	20	23	66,5 tỷ
Cho vay đặc biệt	4	4	74,5 tỷ
Trường hợp khác	0	0	0 tỷ

Số liệu cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn thống kê theo các trường hợp cho vay (Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của Ngân hàng hợp tác xã về tình hình hoạt động và tình hình tài chính các năm gửi Ngân hàng Nhà nước).

Qua số liệu thống kê trên có thể khẳng định, Ngân hàng hợp tác xã đang hiểu khó khăn chi trả và khó khăn tài chính là hai trường hợp cho vay khác nhau. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là Thông tư 03/2014/TT-NHNN trước đây, Thông tư số 27/2024/TT-NHNN hiện nay cũng như quy chế quản lý và sử dụng quỹ bảo toàn không có bất kỳ một quy định nào giải thích hay đưa ra tiêu chí xác định, phân biệt giữa khó khăn tài chính và khó khăn chi trả.

Ở góc độ thực thi pháp luật, quy định về các trường hợp cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn trong Quy chế quản lý và sử dụng quỹ bảo toàn (Quy chế 03/QC-NHHT) được ban hành năm 2022 nhiều nội dung hiện đã không còn phù hợp do Thông tư số 03/2014/TT-NHNN hiện đã được thay thế bởi Thông tư số 27/2024/TT-NHNN. NHHTX cần sớm xây dựng ban hành quy chế quản lý và sử dụng quỹ bảo toàn trong đó xác định các trường hợp cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn đối với các quỹ tín dụng nhân dân bao gồm: (i) Cho vay đối với quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường; (ii) Cho vay đối với quỹ tín dụng nhân dân được can thiệp sớm; (iii) Cho vay đối với quỹ tín dụng nhân dân được kiểm soát đặc biệt. Tại thời điểm khi pháp luật chưa có quy định giải thích, phân biệt giữa khó

khẩn tài chính và khó khăn chi trả, trong khi Ngân hàng hợp tác xã hiệu và xác định khó khăn tài chính và khó khăn chi trả là hai trường hợp khác nhau thì cần có quy định giải thích và phân biệt cụ thể làm cơ sở cho việc áp dụng thống nhất trên thực tế.

3. Vấn đề kiểm tra, giám sát sử dụng khoản vay và thẩm quyền của ngân hàng hợp tác đối với các quỹ tín dụng nhân dân vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn

Quy định về kiểm tra, giám sát sử dụng khoản vay và thẩm quyền của Quỹ bảo toàn mà đại diện quản lý là chủ thể quản lý đối với các quỹ tín dụng vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn là vấn đề đặc biệt quan trọng, có ảnh hưởng quyết định đến hiệu quả sử dụng khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn và mục tiêu bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống các quỹ tín dụng. Chính vì vậy, pháp luật các quốc gia khá chú trọng vấn đề này.

Tại Newfoundland và Labrador, Canada, Công ty Bảo lãnh Tiền gửi Liên minh Tín dụng (Tập đoàn) thành lập một Quỹ bảo lãnh tiền gửi để cung cấp hỗ trợ về tài chính và các hỗ trợ khác cho các tổ chức tín dụng nhằm mục đích hỗ trợ các hiệp hội tín dụng gặp khó khăn và thanh toán các yêu cầu bồi thường của người gửi tiền trong trường hợp hiệp hội tín dụng bị giải thể và vỡ nợ. Nếu Tập đoàn cho rằng hiệp hội tín dụng không có khả năng thanh toán các khoản nợ của mình, hoặc đang gặp khó khăn về tài chính hoặc tiến hành hoạt động kinh doanh không phù hợp với pháp luật hoặc thông lệ kinh doanh hợp lý, thì theo Đạo luật, Tập đoàn có quyền kiểm soát hiệp hội tín dụng và tuyên bố nó đặt hiệp hội tín dụng dưới sự giám sát của Tập đoàn hoặc của một cơ quan được chỉ định. Tập đoàn có quyền cử một nhóm giám sát để quản lý và vận hành hiệp hội tín dụng. Nhóm giám sát có quyền điều tra các vấn đề của hiệp hội tín dụng, loại bỏ và thay thế thành viên hội đồng quản trị và ban điều hành, thay đổi chính sách và thủ tục, và chỉ đạo nhân viên xây dựng kế hoạch phục hồi hoạt động của hiệp hội tín dụng¹.

Tại Jamaica, Điều lệ của Quỹ bình ổn cho phép Liên đoàn Tín dụng Hợp tác xã Jamaica (JCCUL) thực hiện các hoạt động cần thiết để ngăn chặn những khó khăn tài chính trong các hiệp hội tín dụng. JCCUL có quyền yêu cầu thay thế các thành viên hội đồng quản trị và nhân viên bằng các nhân viên của JCCUL hoặc cố vấn kỹ thuật theo hợp đồng để thực hiện kế hoạch phục hồi hiệp hội tín dụng. Kế hoạch phục hồi sẽ được giám sát bởi Đơn vị Tuân thủ và Rủi ro Liên minh Tín dụng (RCU) của JCCUL².

Tại Mỹ, Cơ quan Quản lý Liên minh Tín dụng Quốc gia (NCUA) vận hành và quản lý Quỹ bảo hiểm cổ phần của liên minh tín dụng quốc gia (NCUSIF). Theo Đạo

¹ Jones, P.A. 2010. “Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes.” Research Report published by the Faculty of Health and Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University, tr. 21 https://www.ljmu.ac.uk/-/media/files/ljmu/research/centres-and-institutes/rufi/18_stabilising_credit_unions.pdf, truy cập 03/11/2024.

² Jones, P.A. 2010. “Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes.” Research Report published by the Faculty of Health and Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University, tr. 33 https://www.ljmu.ac.uk/-/media/files/ljmu/research/centres-and-institutes/rufi/18_stabilising_credit_unions.pdf, truy cập 03/11/2024.

luật Liên minh Tín dụng Liên bang, NCUA có quyền hạn rộng rãi và đáng kể để can thiệp và hỗ trợ các hiệp hội tín dụng đang phá sản. Hành động của NCUA đối với các hiệp hội tín dụng phá sản phụ thuộc vào tình hình tài chính và tổ chức của các hiệp hội tín dụng gặp khó khăn. Có thể là thư ghi nhớ hoặc biên bản thỏa thuận (LUA), trong đó xác định chi tiết hoạt động cần thực hiện và các biện pháp hỗ trợ hoặc cao hơn nữa là đặt các hiệp hội tín dụng dưới sự bảo hộ (kiểm soát). Khi hiệp hội tín dụng bị đặt vào tình trạng bảo hộ, hội đồng quản trị sẽ được thay thế bởi một ban hành chính được chỉ định và thông qua đó người quản lý và chủ thể nhân viên cũng có thể được thay thế nếu bị đánh giá là không đủ năng lực để ổn định hiệp hội tín dụng.

Tất cả các hành động, biện pháp, công cụ can thiệp nhằm phục hồi các hiệp hội tín dụng phải chịu sự giám sát và theo dõi chặt chẽ của NCUA. Quá trình bình ổn tối đa là 2 năm. Sau 2 năm, nếu hiệp hội tín dụng không thể tiếp tục hoạt động độc lập, NCUA sẽ hỗ trợ tìm kiếm một TCTD phù hợp để thực hiện việc sáp nhập hoặc mua bán¹.

Tại Uzbekistan, Quỹ Bình ổn do Hiệp hội các Hiệp hội Tín dụng (CUA) quản lý và sử dụng. Hoạt động hỗ trợ ổn định của Quỹ bình ổn với các hiệp hội tín dụng được giám sát chặt chẽ. Trong trường hợp một hiệp hội tín dụng có vấn đề đặc biệt, CUA có thể áp dụng hình thức can thiệp ủy thác. Tương tự như quyền bảo hộ ở Mỹ, quản lý người được ủy thác là một thủ tục trong đó CUA có thể sở hữu tài sản của hiệp hội tín dụng và nắm quyền kiểm soát và điều hành doanh nghiệp. Việc quản lý người được ủy thác vẫn có hiệu lực cho đến khi hiệp hội tín dụng có khả năng tự mình tiếp tục kiểm soát hoạt động kinh doanh hoặc cho đến khi CUA yêu cầu sáp nhập hoặc thanh lý. Theo CUA, quản lý ủy thác là một công cụ hữu ích khi hội đồng quản trị hoặc ban quản lý hiệp hội tín dụng liên tục không tuân thủ các thỏa thuận; không có khả năng đối phó với mức độ nghiêm trọng của vấn đề tài chính mà họ gặp phải; đã thực hiện các hành vi bất hợp pháp hoặc không an toàn đe dọa đến Quỹ Bình ổn, che giấu hoặc từ chối cung cấp hồ sơ tài chính và hoạt động để thanh tra viên CUA kiểm tra².

Pháp luật Việt Nam hiện không có quy định cụ thể về vấn đề kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả việc sử dụng khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn cũng như xác định thẩm quyền, vai trò của ngân hàng hợp tác xã và biện pháp xử lý đối với các quỹ tín dụng nhân dân vay vốn hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn nhưng không thực hiện thành công phương án phục hồi. Theo quy định tại Điều 26 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN, ngân

¹ Jones, P.A. 2010. “Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes.” Research Report published by the Faculty of Health and Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University, tr. 39-42, https://www.ljmu.ac.uk/-/media/files/ljmu/research/centres-and-institutes/rufi/18_stabilising_credit_unions.pdf, truy cập 03/11/2024.

² Jones, P.A. 2010. “Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes.” Research Report published by the Faculty of Health and Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University, tr. 48 https://www.ljmu.ac.uk/-/media/files/ljmu/research/centres-and-institutes/rufi/18_stabilising_credit_unions.pdf, truy cập 03/11/2024.

hàng hợp tác xã xây dựng và ban hành quy chế quản lý và sử dụng quỹ bảo toàn, trong quy chế quản lý và sử dụng quỹ bảo toàn phải có nội dung: “*Các biện pháp theo dõi; cơ chế kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn vay của quỹ tín dụng nhân dân được hỗ trợ*”¹. Theo quy định tại Điều 18 Quy chế quản lý và sử dụng quỹ bảo toàn năm 2022 (Quy chế 03/QC-NHHT) quy định:

- Chi nhánh Ngân hàng hợp tác xã có trách nhiệm trong việc đôn đốc, kiểm tra, giám sát sử dụng vốn vay.

- Quỹ bảo toàn phối hợp với Chi nhánh Ngân hàng hợp tác xã để theo dõi kết quả củng cố, khắc phục khó khăn của quỹ tín dụng nhân dân.

- Ban quản lý Quỹ bảo toàn xây dựng quy trình giám sát sử dụng vốn vay trình Thường trực Hội đồng quản trị Ngân hàng hợp tác xã ký ban hành.

Những quy trên chưa tạo được cơ sở pháp lý đầy đủ và vững chắc cho những hành động can thiệp của Ngân hàng hợp tác xã đối với các quỹ tín dụng nhân dân nhận vốn vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn nhưng không thể phục hồi trở lại hoạt động bình thường. Để nâng cao hiệu quả sử dụng khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn việc hoàn thiện các quy định về kiểm tra, giám sát sử dụng khoản vay theo hướng chặt chẽ hơn, trao thẩm quyền cao hơn cho Ngân hàng hợp tác xã trong việc kiểm tra, giám sát, tham gia vào vấn đề nhân sự cũng như tổ chức lại, giải thể và phá sản quỹ tín dụng nhân dân là điều cần thiết.

4. Một số giải pháp và kiến nghị nhằm hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn

So với quy định của Thông tư số 03/2014/TT-NHNN, quy định của Luật các Tổ chức tín dụng năm 2024 và Thông tư số 27/2024/TT-NHNN về Quỹ bảo toàn đã hoàn thiện, phù hợp hơn. Tuy nhiên, cũng không thể phủ nhận vẫn tồn tại những hạn chế, bất cập nhất định trong các quy định của pháp luật về Quỹ bảo toàn nói chung và các quy định điều chỉnh hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn nói riêng. Từ những vấn đề đã phân tích, đánh giá ở trên, nội dung sau đây sẽ phân tích đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật và kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn.

- Thứ nhất, cần bổ sung quy định về cơ chế miễn trừ trách nhiệm pháp lý của các chủ thể có thẩm quyền trong việc đề nghị, thẩm định, quyết định cho vay trong một số trường hợp đặc biệt.

Đề xuất trên xuất phát từ chính những đặc thù về trường hợp cho vay hỗ trợ, mục đích, ý nghĩa của khoản vay hỗ trợ. Như đã phân tích, Quỹ bảo toàn cho vay trong ba trường hợp là: (i) Quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả; (ii)

¹ Điểm d khoản 2 Điều 26 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN

Cho vay đặc biệt với các quỹ tín dụng nhân dân được kiểm soát đặc biệt; (iii) Cho vay đối với các quỹ tín dụng nhân dân trong trường hợp áp dụng biện pháp can thiệp sớm. Hoạt động cho vay của Quỹ bảo toàn không nhằm mục tiêu lợi nhuận mà hướng tới hạn chế nguy cơ đổ vỡ, bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Rủi ro và nguy cơ mất vốn từ hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn là rất lớn, điều đó thể hiện ngay trong quy định về các trường hợp cho vay. Lường trước được rủi ro và nguy cơ “mất vốn” nên nhà làm luật đã sử dụng cụm từ “có thể” trong quy định, “Cho vay quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường”. Ngoài ra, Luật các Tổ chức tín dụng năm 2014 đã quy định cho phép “Ngân hàng hợp tác xã được hạch toán giảm quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân để xử lý số tiền cho vay đặc biệt không thu hồi được”, Thông tư số 37/2024/TT-NHNN cho phép chuyển đổi khoản vay của quỹ tín dụng nhân dân tại Ngân hàng hợp tác xã Việt Nam được chuyển thành dư nợ gốc, lãi của khoản vay đặc biệt.

Với việc nhà làm luật dự liệu đến trường hợp khoản vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn sẽ không thể được hoàn trả, sẽ là phù hợp hơn nếu bổ sung quy định miễn trừ trách nhiệm pháp lý với các chủ thể có thẩm quyền trong việc đề nghị, thẩm định, quyết định cho vay trong hợp các chủ thể trên không có lỗi đối với những khoản cho vay không thể hoàn trả.

Thứ hai, cần xác định rõ khó khăn tài chính và khó khăn chi trả là một trường hợp hay hai trường hợp cho vay. Nếu xác định là hai trường hợp cho vay, thì cần phải giải thích và đưa ra tiêu chí để xác định và phân biệt.

Như đã phân tích, tương tự Thông tư số 03/2014/TT-NHNN, Thông tư số 27/2024/TT-NHNN quy định trường hợp: “Cho vay quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường”. Vấn đề đặt ra đối với quy định trên là, “khó khăn về tài chính” và “khó khăn chi trả” là một trường hợp hay hai trường hợp cho vay. Trong quá trình thực thi pháp luật, Ngân hàng hợp tác xã đang hiểu quy định trên là hai trường hợp cho vay (thể hiện trong số liệu thống kê, báo cáo về các trường hợp cho vay). Tuy nhiên, trong quy chế quản lý và sử dụng quỹ bảo toàn do Ngân hàng hợp tác xã xây dựng và ban hành cũng không có quy định giải thích, phân biệt giữa hai trường hợp là “khó khăn về tài chính” và “khó khăn chi trả”. Để bảo đảm việc hiểu và áp dụng pháp luật được thống nhất, quy định về các trường hợp cho vay của Quỹ bảo toàn cần xác định rõ khó khăn tài chính và khó khăn chi trả là một trường hợp hay hai trường hợp cho vay. Nếu xác định là hai trường hợp cho vay, thì cần đưa ra tiêu chí để xác định và phân biệt các trường hợp quỹ tín dụng nhân dân gặp “khó khăn về tài chính” và quỹ tín dụng nhân dân gặp “khó khăn chi trả”

Thứ ba, cần bổ sung quy định cho phép Ngân hàng hợp tác xã có thẩm quyền loại bỏ và thay thế thành viên hội đồng quản trị, thành viên ban điều hành hay bất kỳ nhân viên nào của quỹ tín dụng nhân dân vay vốn hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn nếu nhận thấy rằng những người này không đủ năng lực, uy tín để phục hồi hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân.

Kinh nghiệm từ các quốc gia như Mỹ, Canada, Jamaica,... cho thấy, việc kiểm tra, giám sát sử dụng khoản vay hỗ trợ và khả năng can thiệp vào vấn đề nhân sự quản trị, điều hành của Ngân hàng hợp tác xã đối với các quỹ tín dụng nhân dân là một trong những điều kiện để bảo đảm khoản vay hỗ trợ được sử dụng hiệu quả hơn. Thực tế tại Việt Nam, khi cho các quỹ tín dụng nhân dân vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn ngân hàng hợp tác cũng đã có những can thiệp nhất định về nhân sự quản trị, điều hành của các quỹ tín dụng nhân dân. Tuy nhiên, xét về cơ sở pháp lý thì chưa có một quy định nào đề cập đến vấn đề này. Từ kinh nghiệm của các quốc gia và thực tế hoạt động của Ngân hàng hợp tác xã, pháp luật về Quỹ bảo toàn cần hoàn thiện theo hướng bổ sung quy định cho phép Ngân hàng hợp tác xã quyết định loại bỏ và thay thế thành viên hội đồng quản trị, thành viên ban điều hành hay bất kỳ nhân viên nào của quỹ tín dụng nhân dân vay vốn hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn nếu nhận thấy rằng những người này không đủ năng lực, uy tín để phục hồi hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân.

Ngoài ra, như đã phân tích khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn không thể bảo đảm chắc chắn rằng tất cả các quỹ tín dụng nhân dân sẽ phục hồi hoạt động bình thường. Chính vì vậy, quy định của pháp luật về Quỹ bảo toàn cũng cần tính đến trường hợp sẽ phải giải quyết bằng các hình thức hợp nhất, sáp nhập, mua lại hoặc thậm chí là phá sản các quỹ tín dụng nhân dân không thể trở lại hoạt động bình thường. Trong những trường hợp đó, Ngân hàng hợp tác xã với tư cách là chủ thể quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn và đặc biệt hơn là “*ngân hàng của tất cả quỹ tín dụng nhân dân*”, với vai trò “*liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*” cần được trao thẩm quyền nhất định.

Thứ tư, Ngân hàng hợp tác xã cần sớm sửa đổi, bổ sung quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn để cập nhật các quy định mới của pháp luật về Quỹ bảo toàn.

Các nội dung cần sửa đổi, bổ sung tập trung vào các vấn đề như: Cập nhật, cụ thể hoá quy định Ngân hàng hợp tác xã được hạch toán giảm quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân để xử lý số tiền cho vay đặc biệt không thu hồi được; cập nhật, cụ thể hoá quy định cho phép chuyển đổi khoản vay hỗ trợ thành khoản vay đặc biệt khi quỹ tín dụng nhân dân được áp dụng biện pháp kiểm soát đặc biệt; bổ sung quy định về trường hợp cho vay đối với các quỹ tín dụng nhân dân được áp dụng biện pháp can thiệp sớm; quy định cụ thể, chi tiết hơn về thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể trong việc kiểm tra, giám sát sử dụng khoản vay.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi 2017);
2. Luật các Tổ chức tín dụng năm 2024;
3. Thông tư số 03/2014/TT-NHNN;
4. Thông tư số 06/2017/TT-NHNN;
5. Thông tư số 14/2019/TT-NHNN;
6. Thông tư số 21/2019/TT-NHNN;
7. Thông tư số 08/2021/TT-NHNN;
8. Thông tư số 27/2024/TT-NHNN;
9. Thông tư số 37/2024/TT-NHNN;
10. Jones, P.A. 2010. “Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes.” Research Report published by the Faculty of Health and Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University;
11. Ngân hàng HTX, Quy chế số 179/QC-NHHT ngày 28/3/2014 của Ngân hàng HTX Việt Nam - Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống NNHT QTDND (Quỹ bảo toàn);
12. Ngân hàng HTX, Quy chế 2095/QC-NHHT ngày 31 tháng 12 năm 2019 của Ngân hàng HTX Việt Nam - Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ TDND;
13. Ngân hàng HTX, Quy chế số 03/QC-NHHT ngày 23 tháng 9 năm 2022 của Ngân hàng HTX Việt Nam - Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ TDND;
14. Ngân hàng HTX, Báo cáo tình hình hoạt động và tài chính của Quỹ bảo toàn từ năm 2014 đến 2022.

CƠ CHẾ HỖ TRỢ TÀI CHÍNH TỪ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN ĐỐI VỚI QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN YẾU KÉM TẠI VIỆT NAM

Phạm Thị Phương Lan

Ngô Thị Lan Anh

Nguyễn Thanh Thảo

Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Trong bối cảnh hệ thống tài chính Việt Nam ngày càng phát triển, Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) giữ vai trò quan trọng trong việc cung ứng vốn và thúc đẩy phát triển kinh tế tại khu vực nông thôn. Tuy nhiên, không ít Quỹ tín dụng nhân dân hiện nay rơi vào tình trạng yếu kém, tiềm ẩn nhiều rủi ro cho hệ thống. Để tăng cường năng lực tự phục hồi và bảo vệ sự ổn định tài chính, cơ chế hỗ trợ từ Quỹ bảo đảm an toàn đã được xây dựng nhằm hỗ trợ các Quỹ tín dụng nhân dân khắc phục khó khăn tạm thời. Cơ chế này đóng vai trò như một “lưới an toàn”, giúp phòng ngừa nguy cơ đổ vỡ dây chuyền, đồng thời thúc đẩy quá trình tái cơ cấu có kiểm soát. Việc nghiên cứu, đánh giá hiệu quả và tính khả thi của cơ chế hỗ trợ tài chính này là cần thiết, góp phần hoàn thiện chính sách và đảm bảo an toàn cho toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân trong giai đoạn tới.

Từ khóa: Pháp luật, Quỹ tín dụng nhân dân, Quỹ bảo đảm an toàn.

1. Đặt vấn đề

Trong hệ thống tài chính – ngân hàng Việt Nam, nếu coi hệ thống ngân hàng thương mại là những “trục tài chính chủ lưu” kết nối các dòng vốn lớn, thì QTDND chính là những “kênh dẫn vốn vĩ mô” âm thầm nhưng bền bỉ đưa tín dụng đến từng hộ gia đình nông thôn. Chính nhờ những con đường nhỏ ấy, hàng triệu người dân đã có cơ hội tiếp cận vốn để sản xuất, kinh doanh và cải thiện đời sống, điều mà các ngân hàng lớn khó có thể bao phủ toàn diện.

Điều gì sẽ xảy ra nếu một QTDND bất ngờ mất khả năng thanh toán? Hàng trăm hộ gia đình có thể mất vốn, niềm tin cộng đồng bị lung lay, và hiệu ứng lan tỏa tiêu cực đe dọa sự ổn định của cả hệ thống. Đây không phải là giả thuyết, mà đã và đang là thực tế ở một số địa phương. Vấn đề đặt ra là: công cụ hỗ trợ hiện nay – Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND – liệu đã thực sự đủ mạnh để ngăn chặn những rủi ro này, hay mới chỉ dừng ở mức giải pháp “cấp cứu” tạm thời?

Theo số liệu của Ngân hàng Nhà nước, đến cuối năm 2024, cả nước có 1.176 QTDND với gần 2 triệu thành viên, tổng tài sản đạt hơn 191,5 nghìn tỷ đồng và dư nợ cho vay khoảng 138 nghìn tỷ đồng¹. Tuy nhiên, sự phân hóa rõ rệt: trong khi tỷ lệ nợ xấu bình quân của hệ thống chỉ ở mức 0,68%, thì tại Đồng bằng sông Cửu Long, con số

¹ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2024), Cơ cấu lại hệ thống QTDND – Xây dựng hệ sinh thái tài chính cộng đồng bền vững. Truy cập từ: <https://www.sbv.gov.vn>

này đã lên tới 5,53% vào giữa năm 2025¹. Điều này cho thấy một bộ phận QTDND yếu kém đang trở thành “điểm nóng”, đòi hỏi sự can thiệp kịp thời và hiệu quả.

Thực tế, kể từ năm 2019, các QTDND phải trích 0.05% dư nợ cho vay bình quân năm để hình thành Quỹ bảo đảm an toàn. Với tổng dư nợ khoảng 139.000 tỷ đồng vào cuối năm 2024, số tiền Quỹ thu được hàng năm chỉ khoảng 70 tỷ đồng². Con số này quá khiêm tốn nếu so với nhu cầu hỗ trợ thực tế, khi chỉ một QTDND quy mô vài trăm tỷ rơi vào khủng hoảng cũng đủ để vượt xa khả năng can thiệp. Bên cạnh đó, quy trình hỗ trợ còn phức tạp, điều kiện tiếp cận khắt khe, tính minh bạch hạn chế – tất cả làm giảm hiệu quả của công cụ này.

Trong khi đó, kinh nghiệm quốc tế cho thấy, hệ thống hợp tác xã tín dụng ở Đức và Trung Quốc đã thiết kế cơ chế hỗ trợ vững chắc, minh bạch, và gắn liền với khung giám sát vĩ mô. Phân tích dữ liệu panel từ 87 tổ chức tín dụng nông thôn tại Trung Quốc giai đoạn 2008–2016 chứng minh rằng cơ chế tài chính bao trùm có tác động tích cực tới sự ổn định và khả năng chống chịu rủi ro³. Ở Đức, các tổ chức hợp tác tín dụng dựa trên nguyên tắc tự chịu trách nhiệm và tương trợ lẫn nhau đã chứng minh khả năng đứng vững trong khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008⁴.

Từ những gợi mở này, nội dung này định hướng bởi ba mục tiêu chính:

(i) Phân tích cơ sở pháp lý và thể chế hiện hành của Quỹ bảo đảm an toàn;

(ii) Đánh giá định lượng hiệu quả vận hành cơ chế hỗ trợ của QTDND yếu kém tại Việt Nam;

(iii) Đề xuất giải pháp hoàn thiện cơ chế, có tham chiếu kinh nghiệm quốc tế, nhằm nâng cao tính bền vững và hiệu quả của Quỹ bảo đảm an toàn.

2. Cơ sở lý luận, pháp lý về cơ chế hỗ trợ từ Quỹ bảo đảm an toàn

2.1. Khái quát về Quỹ tín dụng nhân dân

Ý tưởng về việc triển khai Quỹ tín dụng nhân dân bắt đầu được hình thành từ năm 1993, khi Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trình Chính phủ Đề án thí điểm thành lập QTDND. Đến ngày 27/7/1993, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 390/TTg, chính thức cho phép triển khai Đề án thí điểm xây dựng hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân⁵. Trải qua quá trình hình thành và phát triển, mô hình Quỹ tín dụng nhân

¹ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam – Khu vực 14 (2025), Hội nghị sơ kết hoạt động QTDND 6 tháng đầu năm 2025. Truy cập từ: <https://www.sbv.gov.vn>

² Tạp chí Ngân hàng (2024), Quy định về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trong Luật các tổ chức tín dụng năm 2024. Truy cập từ <https://tapchinganhang.gov.vn>

³ Lian, W.-B., Chen, R., & Zhang, H. (2023), Enhancing stability and achieving high-quality development in rural credit cooperatives through inclusive finance: Evidence from Shaanxi Province, China. *Applied Economics*, 56(45), 5412–5427. Truy cập tại: <https://doi.org/10.1080/00036846.2023.2253387>

⁴ Chimonas, E., & Mitra, R. (2020), Cooperative financial institutions: A review of the literature, *International Review of Financial Analysis*, 71, Article 101520. Truy cập tại: <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2020.101520>

⁵ Vi Mạnh Hùng (2022), Nhìn lại hoạt động của QTDND, Báo Phú Thọ. Truy cập tại: <https://baophutho.vn/nhin-lai-hoat-dong-cua-quy-tin-dung-nhan-dan-44794.htm>

dân ngày càng khẳng định vai trò trong hệ thống tài chính – ngân hàng và đã được ghi nhận trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024. Cụ thể, tại Khoản 30 Điều 4 của Luật này, Quỹ tín dụng nhân dân được định nghĩa là: *“Tổ chức tín dụng do pháp nhân, cá nhân, hộ gia đình tự nguyện thành lập dưới hình thức hợp tác xã, thực hiện một hoặc một số hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật này, với mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống”*¹.

Trong bối cảnh hội nhập và phát triển của hệ thống tài chính – ngân hàng, việc bảo đảm an toàn hoạt động của các QTDND trở thành một trong những nhiệm vụ trọng tâm của cơ quan quản lý nhà nước. Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 và các văn bản quy phạm pháp luật khác quy định rõ tiêu chí phân loại tình trạng hoạt động của các QTDND theo mức độ rủi ro tài chính và nguy cơ ảnh hưởng đến sự ổn định hệ thống. Theo đó, QTDND đang hoạt động bình thường là các tổ chức đáp ứng đầy đủ các điều kiện về tuân thủ pháp luật, duy trì khả năng thanh khoản, không vi phạm nghiêm trọng các tỷ lệ bảo đảm an toàn vốn, và không phát sinh các dấu hiệu gây rủi ro hệ thống. Đây là nhóm chủ đạo trong hệ thống QTDND hiện nay và đóng vai trò tích cực trong việc cung ứng vốn, dịch vụ tài chính cho thành viên.

Ngược lại, QTDND có thể bị xếp vào nhóm “cảnh báo” hoặc thuộc diện “can thiệp sớm” khi xuất hiện các trường hợp: số lỗ lũy kế của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài lớn hơn 15% giá trị của vốn điều lệ, vốn được cấp và các quỹ dự trữ ghi trong báo cáo tài chính đã được kiểm toán gần nhất hoặc theo kết luận thanh tra, kiểm toán của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và vi phạm tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu; tổ chức xếp hạng dưới mức trung bình theo quy định của Thông đốc Ngân hàng Nhà nước; Vi phạm tỷ lệ khả năng chi trả quy; Vi phạm tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu quy định; ²... Trong các trường hợp này, Ngân hàng Nhà nước có thể áp dụng các biện pháp can thiệp sớm như: yêu cầu xây dựng phương án khắc phục, hỗ trợ kỹ thuật hoặc tài chính, hoặc cấp tín dụng đặc biệt với lãi suất ưu đãi.

Trường hợp các biện pháp can thiệp sớm không đạt hiệu quả, hoặc tình trạng tài chính của QTDND tiếp tục xấu đi nghiêm trọng – thể hiện qua hiện tượng mất khả năng thanh toán, rút tiền hàng loạt, hoặc mất kiểm soát tài sản – thì tổ chức sẽ bị đưa vào diện “kiểm soát đặc biệt”. Khi đó, Ngân hàng Nhà nước sẽ thành lập Ban kiểm soát đặc biệt để trực tiếp điều hành hoạt động, giám sát tài chính và thực hiện các biện pháp xử lý bất buộc như: tái cơ cấu, sáp nhập, chuyển giao bắt buộc, hoặc giải thể theo quy định của pháp luật. Mục tiêu của các biện pháp này là đảm bảo an toàn hệ thống, bảo vệ quyền lợi người gửi tiền và duy trì ổn định tài chính quốc gia.

¹ Quốc Hội (2024), Luật số: 32/2024/QH15, Luật các tổ chức tín dụng 2024.

² Quốc Hội (2024), Luật số: 32/2024/QH15, Luật các tổ chức tín dụng 2024.

2.2. Khái quát về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân.

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND gọi tắt là Quỹ bảo đảm an toàn được quy định tại Điều 3 Thông tư số 03/VBHN-NHNN theo đó, “*Quỹ bảo đảm an toàn là một thiết chế tài chính mang tính hỗ trợ, được hình thành trên cơ sở đóng góp bắt buộc của các thành viên trong hệ thống QTDND, bao gồm Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (NHHTX) và các QTDND*”¹. Về bản chất, đây là quỹ tài chính thuộc sở hữu chung của các thành viên trong hệ thống, được Ngân hàng Hợp tác xã quản lý và sử dụng theo các nguyên tắc an toàn, hiệu quả, nhằm mục tiêu hỗ trợ tài chính có hoàn trả cho các QTDND lâm vào tình trạng khó khăn tạm thời về tài chính, mất khả năng chi trả nhưng vẫn có khả năng phục hồi và tiếp tục hoạt động nếu được hỗ trợ kịp thời. Quỹ bảo đảm an toàn không có mục tiêu sinh lời hay kinh doanh, mà hoạt động như một cơ chế tương trợ nội bộ giữa các thành viên trong hệ thống, nhằm bảo đảm sự ổn định, an toàn và phát triển bền vững của hệ thống QTDND.

Vốn của Quỹ bảo đảm an toàn được hình thành từ nguồn vốn định kỳ của các QTDND và Ngân hàng Hợp tác xã, cùng với phần thu hồi từ các khoản cho vay hỗ trợ trước đó. Trong quá trình vận hành, việc sử dụng vốn của Quỹ phải tuân thủ nghiêm ngặt các nguyên tắc: *thứ nhất*, Quỹ bảo đảm an toàn chỉ được sử dụng để giúp các QTDND khi gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường; *thứ hai*, sử dụng đúng mục đích, đúng đối tượng theo quy định – tức chỉ được dùng để hỗ trợ các QTDND đủ điều kiện, đang gặp khó khăn tạm thời và có phương án phục hồi khả thi và *thứ ba*, sử dụng vốn nhàn rỗi một cách hợp lý, an toàn, thông qua các hình thức đầu tư hoặc cho vay có tính thanh khoản cao - rủi ro thấp, để vừa tạo nguồn thu bù đắp chi phí, vừa sẵn sàng ứng phó với các tình huống khẩn cấp trong hệ thống². Việc đánh giá, thẩm định hồ sơ hỗ trợ, cũng như theo dõi việc sử dụng và hoàn trả vốn vay, đều do Ngân hàng Hợp tác xã thực hiện theo đúng quy trình, quy định của pháp luật.

Đối với các QTDND, việc hiểu rõ vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn và Bảo hiểm tiền gửi Việt là yếu tố then chốt trong quản trị rủi ro và bảo vệ thành viên. Dù đều hướng đến mục tiêu chung là sự ổn định hệ thống, song hai cơ chế này có chức năng và mục tiêu khác biệt rõ rệt. Quỹ bảo đảm an toàn là cơ chế hỗ trợ nội bộ, được hình thành từ sự đóng góp của các QTDND và do Ngân hàng Hợp tác xã quản lý. Quỹ này thực hiện hỗ trợ có hoàn trả đối với QTDND gặp khó khăn tạm thời nhưng còn khả năng phục hồi và tiếp tục hoạt động nếu được hỗ trợ kịp thời. Mục tiêu của Quỹ này nhằm phòng ngừa rủi ro lan rộng trong hệ thống, chứ không chi trả cho người gửi tiền. Ngược lại, Bảo

¹ Ngân hàng Nhà Nước Việt Nam (2024), Số 03/VBHN-NHNN, Thông tư Quy định về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.

² Ngân hàng Nhà Nước Việt Nam (2024), Số: 27/2024/TT-NHNN, Thông tư Quy định về Ngân hàng Hợp tác xã, trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.

hiểm tiền gửi là cơ chế bảo vệ người gửi tiền khi họ mất khả năng thanh toán. Bảo hiểm tiền gửi sẽ chi trả bảo hiểm theo hạn mức, đảm bảo quyền lợi cho thành viên tham gia. Đây là tuyến bảo vệ cuối cùng, không nhằm cứu tổ chức tín dụng mà nhằm giữ ổn định niềm tin của người dùng vào hệ thống tài chính. Khi QTDND bị kiểm soát đặc biệt, Quỹ bảo đảm an toàn không thể hỗ trợ được các tổ chức này kịp thời, lúc này, Bảo hiểm tiền gửi có thể tham gia xử lý theo chỉ đạo của Ngân hàng Nhà nước.

3. Thực trạng cơ chế hỗ trợ tài chính đối với Quỹ tín dụng nhân dân yếu kém

Trong bức tranh tài chính – ngân hàng tại Việt Nam, hệ thống QTDND được ví như những “mạch máu nhỏ” nuôi dưỡng nền kinh tế cộng đồng¹. Cơ chế hỗ trợ tài chính, cụ thể là Quỹ bảo đảm an toàn, được thiết kế để can thiệp khi QTDND rơi vào khủng hoảng thanh khoản hay quản trị. Tuy nhiên, thực tiễn chỉ ra rằng khoảng cách giữa thiết kế chính sách và khả năng thực thi vẫn còn đáng kể. Vậy điều đang ngăn cản công cụ hỗ trợ này hoạt động hiệu quả?

Trong quá trình phát triển hệ thống QTDND, bên cạnh những kết quả tích cực, vẫn còn tồn tại một bộ phận QTDND hoạt động yếu kém, tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn cho chính thành viên và cả hệ thống². Những điểm yếu kém này thể hiện chủ yếu qua những dạng rủi ro phổ biến như:

Rủi ro quản trị: Bộ máy quản trị ở nhiều QTDND chưa thực sự chuyên nghiệp, thiếu tính minh bạch và đôi khi buông lỏng kiểm soát. Năng lực của Hội đồng quản trị và Ban kiểm soát còn hạn chế, dẫn đến tình trạng sai phạm trong phê duyệt tín dụng, quản lý tài chính và giám sát nội bộ³.

Rủi ro về tín dụng nội bộ: Xuất hiện các khoản vay ưu ái cho người quản lý, người thân hoặc “sân sau”, thường thiếu điều kiện đảm bảo, dẫn đến nguy cơ phát sinh nợ xấu.

Rủi ro tập trung khách hàng: Một số QTDND tập trung dư nợ cho vay vào một số khách hàng hoặc lĩnh vực hạn chế. Khi những khách hàng chủ chốt gặp khó khăn, nguy cơ mất vốn và thiếu thanh khoản rất cao.

Rủi ro thanh toán: Một số quỹ đã xảy ra tình trạng mất cân đối nguồn vốn, không đủ khả năng đáp ứng nhu cầu rút tiền của thành viên, buộc phải đặt trong tình trạng kiểm soát đặc biệt⁴.

¹ Tạp chí Ngân hàng. (2024). Quy định về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trong Luật các tổ chức tín dụng năm 2024. <https://tapchinganhang.gov.vn>

² Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2024), Cơ cấu lại hệ thống QTDND – Xây dựng hệ sinh thái tài chính cộng đồng bền vững. Truy cập tại: <https://www.sbv.gov.vn>

³ Tạp chí Ngân hàng (2024), Quy định về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trong Luật các tổ chức tín dụng 2024. Truy cập tại: <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-ve-hoat-dong-cho-vay-ho-tro-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-qtdnd.htm>

⁴ Tạp chí Tài chính. (2025). Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam tăng cường kiểm tra các QTDND. Truy cập Tại: <https://tapchitaichinh.vn>

Đằng sau bức tranh tăng trưởng ổn định của hệ thống QTDND vẫn tồn tại những mảng tối về quản trị, thanh khoản và nợ xấu – những yếu tố chỉ có thể nhận diện rõ khi soi chiếu qua các báo cáo giám sát chính thức của Ngân hàng Nhà nước và Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam ¹. Theo Ngân hàng Nhà nước, đến cuối năm 2024, hệ thống có 1.176 QTDND với gần 2 triệu thành viên, tổng tài sản đạt trên 191,5 nghìn tỷ đồng ², trong đó tỷ lệ nợ xấu bình quân ở mức 0,68%. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy sự phân hóa rõ rệt: tại khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, tính đến tháng 6/2025, tổng vốn hoạt động của 49 QTDND đạt 4.472 tỷ đồng, nhưng dư nợ cho vay giảm 2,43% so với cuối 2024, trong khi tỷ lệ nợ xấu lên tới 5,53% – cao gấp nhiều lần mức chung ³. Cùng thời gian này, Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam được Ngân hàng Nhà nước giao nhiệm vụ kiểm tra 120 QTDND trong năm 2025, tăng 60% so với năm trước, phản ánh áp lực gia tăng trong công tác giám sát và yêu cầu cấp thiết của các cơ chế hỗ trợ tài chính như Quỹ bảo đảm an toàn để ngăn ngừa rủi ro lan rộng ⁴.

Một trong những công cụ quan trọng để hỗ trợ QTDND yếu kém chính là hoạt động cho vay từ Quỹ bảo đảm an toàn. Thực tiễn cho thấy nhiều điểm nghẽn cản trở hiệu quả của cơ chế này ⁵. Thứ nhất là điều kiện vay khắt khe, đòi hỏi QTDND phải chứng minh khả năng phục hồi trong khi bản thân đang gặp khó khăn. Thứ hai là quy trình phê duyệt kéo dài, khiến vốn hỗ trợ đến chậm, đặc biệt trong các tình huống khẩn cấp về thanh khoản. Thứ ba là tính minh bạch trong đánh giá hồ sơ và quyết định cho vay còn hạn chế, dễ tạo nghi ngại về sự công bằng. Cuối cùng, phạm vi áp dụng cho các “trường hợp khác” trong quy chế nội bộ chưa rõ ràng, tạo khoảng trống pháp lý và thiếu nhất quán. Đến cuối năm 2024, hệ thống có 1.178 QTDND, với tổng tài sản đạt 194.421 tỷ đồng và dư nợ cho vay khoảng 138.723 tỷ đồng ⁶. Bước sang 2025, công tác giám sát được siết chặt hơn khi Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam được giao kiểm tra an toàn đối với 120 QTDND, tăng 60% so với năm 2024 ⁷. Những con số này cho thấy, dù công cụ hỗ

¹ Chính phủ Việt Nam (2024), Chỉ thị số 06/CT-TTg về tăng cường củng cố hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân. Truy cập tại: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/tien-te-ngan-hang/chi-thi-06-ct-ttg-2024-tang-cuong-cung-co-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-606234.aspx>

² Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2025), Quyết định số 1638/QĐ-NHNN về Kế hoạch hành động tăng cường giải pháp đảm bảo an toàn hệ thống QTDND giai đoạn 2025–2030. Truy cập tại: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/tien-te-ngan-hang/quyet-dinh-1638-qd-nhnn-2025-ke-hoach-hanh-dong-an-toan-he-thong-qtdnd-606987.aspx>

³ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam – Khu vực 14 (2025), Hội nghị sơ kết hoạt động QTDND 6 tháng đầu năm 2025. Truy cập tại: <https://www.sbv.gov.vn>

⁴ Tạp chí Tài chính (2025), Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam tăng cường kiểm tra các QTDND. Truy cập tại: <https://tapchitaichinh.vn>

⁵ Tạp chí Ngân hàng. (2024). Quy định về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trong Luật các tổ chức tín dụng năm 2024. Truy cập tại: <https://tapchinganhang.gov.vn>

⁶ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2024), Cơ cấu lại hệ thống QTDND – Xây dựng hệ sinh thái tài chính cộng đồng bền vững. Truy cập tại: <https://www.sbv.gov.vn>

⁷ Tạp chí Tài chính. (2025). Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam tăng cường kiểm tra các QTDND. Truy cập tại: <https://tapchitaichinh.vn>

trợ đã có, nhưng áp lực rủi ro và yêu cầu can thiệp thực chất từ Quỹ bảo đảm an toàn vẫn còn rất lớn.

Một trong những câu hỏi lớn đặt ra là: liệu nguồn lực tài chính hiện có có đủ để biến Quỹ bảo đảm an toàn trở thành “lá chắn an toàn” cho hệ thống QTDND, hay mới chỉ dừng lại ở mức hỗ trợ tượng trưng? Về nguồn lực và chi phí, kể từ năm 2019, các QTDND phải trích 0,05% dư nợ cho vay bình quân năm vào Quỹ bảo đảm an toàn¹. Cơ chế này tạo lập nguồn vốn hỗ trợ ổn định, nhưng đồng thời cũng làm tăng chi phí hoạt động cho các QTDND quy mô nhỏ. Với tổng dư nợ toàn hệ thống đạt khoảng 139.000 tỷ đồng cuối năm 2024, số tiền Quỹ thu được hàng năm chỉ vào khoảng 70 tỷ đồng. Rõ ràng, con số này quá khiêm tốn nếu so với nhu cầu hỗ trợ thực tế: chỉ một QTDND có quy mô vốn vài trăm tỷ khi rơi vào khủng hoảng thanh khoản cũng có thể vượt xa khả năng can thiệp của Quỹ.

Áp lực giám sát – hỗ trợ càng thể hiện rõ trong bức tranh hiện tại. Tính đến giữa năm 2025, cả nước có 1.176 QTDND với tổng tài sản gần 192 nghìn tỷ đồng và tỷ lệ nợ xấu bình quân chỉ 0,68% (theo Ngân hàng Nhà nước). Tuy nhiên, sự phân hóa thể hiện rất rõ: tại khu vực Đồng bằng sông Cửu Long (Khu vực 14), chỉ riêng 49 QTDND với tổng vốn hoạt động 4.472 tỷ đồng, dư nợ cho vay đã giảm 2,43% so với cuối 2024, trong khi nợ xấu vọt lên tới 5,53%². Đây là những con số báo động, phản ánh sự mong manh của nhiều QTDND yếu kém so với bức tranh chung.

Thực tiễn cho thấy đã có những trường hợp QTDND tại địa phương phải xin hỗ trợ khẩn cấp từ Quỹ bảo đảm an toàn để duy trì khả năng chi trả. Tuy nhiên, quy trình phê duyệt còn kéo dài, điều kiện vay chặt chẽ, trong khi hạn mức giải ngân chưa đủ lớn. Kết quả là nhiều đơn vị chỉ có thể “cầm cự” trong ngắn hạn, thay vì thực sự phục hồi bền vững.

Chính vì vậy, việc liên kết Quỹ bảo đảm an toàn với các công cụ giám sát vĩ mô là bước đi quan trọng. Thực hiện Chỉ thị 06/CT-TTg (2024) và Kế hoạch hành động 2025–2030 theo Quyết định 1638/QĐ-NHNN, NHNN đã tăng cường chỉ đạo xử lý dứt điểm QTDND yếu kém, đồng thời giao Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam kiểm tra an toàn tới 120 QTDND trong năm 2025 (tăng 60% so với năm trước). Đây là tín hiệu cho thấy Quỹ bảo đảm an toàn đang từng bước được gắn kết với chiến lược tái cấu trúc hệ thống, không chỉ dừng lại ở vai trò “cấp cứu” mà hướng tới công cụ phòng ngừa rủi ro mang tính hệ thống³.

¹ Tạp chí Ngân hàng. (2024). Quy định về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trong Luật các tổ chức tín dụng năm 2024. Truy cập tại: <https://tapchinganhang.gov.vn>

² Ngân hàng Nhà nước Việt Nam – Khu vực 14 (2025), Hội nghị sơ kết hoạt động QTDND 6 tháng đầu năm 2025. Truy cập tại: <https://www.sbv.gov.vn>

³ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2025), Số: 1638/QĐ-NHNN, Quyết định về việc ban hành kế hoạch hành động thực hiện chỉ thị số 06/ct-ttg ngày 12/3/2019 của thủ tướng chính phủ về việc tăng cường giải pháp nhằm đảm bảo an toàn hoạt động, củng cố vững chắc hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và quyết định số 209/qđ-nhnn ngày

4. Đánh giá pháp lý, thể chế cơ chế hỗ trợ tài chính.

Cơ chế hỗ trợ tài chính đối với QTDND yếu kém hiện nay được thiết kế theo nguyên tắc “tự cứu trợ trong hệ thống” thông qua Quỹ bảo đảm an toàn. Có thể thấy các QTDND vừa là người đóng góp, vừa là người có thể thụ hưởng hỗ trợ nếu gặp khó khăn đồng thời có thể “tự chữa”, giúp giảm sự phụ thuộc vào Ngân sách nhà nước. Mô hình này giúp giảm lệ thuộc vào nguồn lực công đặc biệt là Ngân hàng Nhà nước, tăng cường gắn kết nội khối và nâng cao trách nhiệm của từng QTDND.

Tuy nhiên, một số khoảng trống trong luật pháp và quy định còn “mềm” cần hoàn thiện. *Đầu tiên*, tiêu chí để kích hoạt hỗ trợ còn mơ hồ chưa cụ thể mới dừng ở khái niệm như ở Khoản 1 Điều 27 Thông tư 27/2024/TT-NHNN QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường. Quy định này chưa thực sự rõ ràng, tình hình thực tế đến đâu thì được gọi là gặp khó khăn về tài chính hay khó khăn về chi trả để có thể được nhận khắc phục trở lại hoạt động bình thường thì chưa được cụ thể hóa. Điều này có thể dẫn tới nguy cơ áp dụng pháp luật tùy nghi.

Thứ hai, đối với lãi suất cho vay còn chưa được cụ thể hoá, ở Điểm c Khoản 2 Điều 159 và Điểm c Khoản 2 Điều 171 Luật Các tổ chức tín dụng 2024¹, lãi suất ưu đãi theo quy định của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước và có thể đến mức 0%/năm. Ngoài ra pháp luật không quy định cụ thể về tài sản bảo đảm cho các khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. Nội dung này chỉ được giao cho Ngân hàng Hợp tác xã xây dựng trong Quy chế quản lý Quỹ, nhưng thiếu tiêu chuẩn chung một cách cụ thể như vậy vì thế việc yêu cầu về tài sản bảo đảm hoàn toàn phụ thuộc vào quy chế nội bộ. Điều này dễ dẫn các trường hợp xấu trong quá trình vay quỹ như sau: Nếu yêu cầu tài sản bảo đảm quá lớn nhiều QTDND yếu kém không đủ tài sản bảo đảm sẽ khó tiếp cận hỗ trợ, làm giảm hiệu lực “cứu trợ nhanh” và sẽ tác động xấu, gây đánh mất mục tiêu ban đầu của quỹ bảo đảm an toàn. Nhưng nếu bỏ qua yêu cầu về tài sản bảo đảm, Quỹ lại đối diện với nguy cơ thất thoát vốn, ảnh hưởng đến lợi ích chung của toàn hệ thống. Đồng thời việc tài sản bảo đảm hoàn toàn phụ thuộc vào quy chế nội bộ sẽ dẫn đến các rủi ro về đạo đức.

Thứ ba, cơ chế công khai thông tin và giám sát độc lập đối với các khoản vay từ Quỹ chưa được thiết kế đầy đủ. Các báo cáo về tình hình tài chính, số liệu chỉ được thông qua bởi báo cáo của các thanh tra, giám sát hoạt động của Ngân hàng Hợp tác xã theo thẩm quyền, các quy định của luật mới dừng ở mức yêu cầu báo cáo hành chính, chưa thiết kế cơ chế “giám sát độc lập” từ bên thứ ba. Điều này dẫn tới tình trạng thiếu

31/01/2019 của thống đốc Ngân hàng Nhà nước về việc phê duyệt đề án “củng cố và phát triển hệ thống quỹ tín dụng nhân dân đến năm 2020, định hướng đến năm 2030”(giai đoạn 2, từ năm 2025 đến năm 2030).

¹ Quốc Hội (2024), Luật số: 32/2024/QH15, Luật các tổ chức tín dụng 2024.

minh bạch trong phân bổ tài chính, làm suy giảm niềm tin của thành viên và cộng đồng đối với tính công bằng của Quỹ. Đồng thời, tăng nguy cơ rủi ro đạo đức và rủi ro quản trị – giám sát đối với quỹ tín dụng.

Vì thiết kế và vận hành của hệ thống pháp luật, cơ chế quản lý còn những khoảng trống. Dẫn đến các các rủi ro thể chế khác nhau trên thực tiễn. *Nhóm đầu tiên* là rủi ro do xung đột mục tiêu giữa bảo toàn vốn Quỹ và yêu cầu cứu trợ nhanh. Sự ràng buộc giữa các bên, một bên là việc Quỹ phải bảo toàn nguồn vốn tích lũy từ hệ thống, một bên là phải đáp ứng yêu cầu cứu trợ nhanh cho QTDND yếu kém, điều này đôi khi dẫn đến sự đối lập giữa hai bên. Nếu quá thận trọng có thể làm chậm trễ việc hỗ trợ, nhưng nếu không xem xét kỹ càng thì sẽ dẫn đến nguy cơ thất thoát vốn ảnh hưởng đến sự tồn tại và phát triển của Quỹ.

Tiếp theo đó là là “rủi ro đạo đức”, một số QTDND có thể ỷ lại vào chiếc “phao cứu sinh” sẵn có dẫn đến sự lỏng lẻo về mặt tổ chức dẫn đến thiếu động lực phát triển, không nâng cao quản trị và kiểm soát rủi ro dẫn đến QTDND hoạt động kém an toàn. Ngoài ra những lỗ hổng trong hệ thống pháp luật khiến việc các khoản vay từ quỹ ở một số khâu như lãi suất, tài sản bảo đảm chưa thực sự rõ ràng, vẫn đang hoạt động trên tinh thần nội bộ hóa quản trị dẫn tới nguy cơ giảm tính ổn định của Quỹ.

Nhóm cuối là rủi ro về hạn chế về năng lực thẩm định và giám sát: Ngân hàng Hợp tác xã và các chi nhánh Ngân hàng Nhà nước khu vực vẫn còn nhiều bất cập về nguồn lực chuyên môn. Việc đánh giá khả năng phục hồi của QTDND chỉ được phản ánh thông qua các báo cáo của Ngân hàng Hợp tác xã và các chi nhánh Ngân hàng Nhà nước khu vực khiến cho việc đánh giá tình trạng tài chính, khả năng phục hồi và hiệu quả sử dụng vốn hỗ trợ của QTDND chưa thật sự chính xác và kịp thời. Cần xây dựng cơ chế “giám sát độc lập” từ bên thứ ba đồng thời đào tạo chuyên môn đối với Ngân hàng Hợp tác xã và các chi nhánh Ngân hàng Nhà nước khu vực để đảm bảo tính công bằng, minh bạch, chính xác và kịp thời đối với tình hình tài chính của các QTDND.

5. Kiến nghị hoàn thiện các quy định pháp luật

Thông qua việc đánh giá pháp lý và thể chế có thể thấy cơ chế hỗ trợ tài chính đối với QTDND yếu kém tuy đã bước đầu đã phát huy vai trò của mình về đảm bảo an toàn hệ thống, hỗ trợ các QTDND yếu kém nhưng vẫn tồn tại những hạn chế nhất định như tiêu chí xét hỗ trợ chưa thống nhất, quy trình thiếu minh bạch, nguồn lực còn hạn chế và sự phối hợp chính sách chưa đồng bộ. Do vậy, việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và cơ chế vận hành Quỹ bảo đảm an toàn là cần thiết, qua đó nhóm tác giả xin có một số kiến nghị hoàn thiện như sau:

Trước hết cần chuẩn hóa điều kiện tối thiểu để xét hỗ trợ QTDND yếu kém. Hiện nay, tiêu chí để Quỹ bảo đảm an toàn quyết định hỗ trợ tài chính cho QTDND yếu kém có nhiều bất cập chưa rõ ràng phân tán ở nhiều văn bản, thiếu thống nhất và chưa được

cụ thể hóa. Điều này dẫn đến nguy cơ áp dụng tùy nghi, gây khó khăn cho cả cơ quan quản lý lẫn QTDND trong việc dự báo và chuẩn bị phương án phục hồi với các QTDND yếu kém. Do đó, cần thiết phải ban hành một văn bản quy định cụ thể, mang tính chuẩn hóa, làm cơ sở xét hỗ trợ như: Điều kiện về an toàn vốn: Theo Điều 138 Luật Các Tổ chức tín dụng 2024: Tổ chức tín dụng phải duy trì các tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động (bao gồm tỷ lệ an toàn vốn). Trong đó tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu là 08% hoặc tỷ lệ cao hơn theo quy định của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước trong từng thời kỳ. Vậy nên nếu các QTDND bị suy giảm mạnh vốn tự có, hoặc âm vốn chủ sở hữu cụ thể là dưới 08% hoặc tỷ lệ cao hơn theo quy định của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước trong từng thời kỳ thì thuộc diện can thiệp. Điều kiện để phân loại nợ xấu, đây cũng là một biện pháp sát với thực tế nhằm phát hiện và can thiệp kịp thời với các QTDND, Tổ chức tín dụng phải phân loại tài sản có trích lập dự phòng rủi ro theo quy định của Ngân hàng Nhà nước. Theo Thông tư số 11/2021/TT-NHNN chương II¹ Quy định chi tiết về phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro². Nếu tỷ lệ nợ xấu vượt ngưỡng cao, QTDND mất khả năng tự phục hồi sẽ thuộc diện xem xét hỗ trợ. Nếu QTDND khi “*mất hoặc có nguy cơ mất khả năng chi trả, mất khả năng thanh toán; vi phạm nghiêm trọng tỷ lệ an toàn*”. Tái phạm vi phạm an toàn, hoặc có kết luận thanh tra đánh giá nguy cơ mất an toàn thì đủ điều kiện đưa vào danh sách hỗ trợ kiểm soát đặc biệt.

Bên cạnh đó, việc minh bạch hóa quy trình hỗ trợ và kiểm toán độc lập định kỳ đối với dòng hỗ trợ cũng giữ vai trò then chốt. Một trong những hạn chế lớn hiện nay là quy trình hỗ trợ tài chính từ Quỹ bảo đảm an toàn còn thiếu tính công khai và cơ chế giám sát độc lập. Điều này dẫn tới nguy cơ lạm dụng nguồn lực, gây khó khăn trong việc đánh giá hiệu quả hỗ trợ, dễ dẫn đến rủi ro về đạo đức. Để tránh tình trạng áp dụng hỗ trợ mang tính tùy nghi hoặc thiếu trách nhiệm giải trình, cơ chế hỗ trợ tài chính từ Quỹ bảo đảm an toàn cần được minh bạch hóa trên các phương diện: Công bố Quyết định hỗ trợ, Quy định bắt buộc của Ngân hàng Nhà nước hoặc Ngân hàng Hợp tác xã phải công khai quyết định hỗ trợ trên trang thông tin điện tử chính thức. Nội dung công khai gồm: tên QTDND được hỗ trợ, lý do, điều kiện được hỗ trợ, các hình thức hỗ, và thời hạn áp dụng. Tiếp đó là công khai lộ trình khắc phục, QTDND phải công bố kế hoạch khắc phục yếu kém đã được Ngân hàng Nhà nước phê duyệt: chỉ tiêu tài chính cần cải thiện, biện pháp xử lý nợ xấu, tái cơ cấu quản trị, công khai theo từng thời kỳ về khả năng tài chính, lộ trình khắc phục. Thiết lập cơ chế giám sát độc lập giao cho một tổ chức giám

¹ Ngân hàng nhà nước Việt Nam (2021), Số: 11/2021/TT-NHNN Thông tư quy định về phân loại tài sản có, mức trích, phương pháp trích lập dự phòng rủi ro và việc sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

² Ngân hàng nhà nước Việt Nam (2021), Số 11/2021/TT-NHNN Thông tư quy định về phân loại tài sản có, mức trích, phương pháp trích lập dự phòng rủi ro và việc sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

sát trung gian ví dụ như: Giám sát đồng thời của Ngân hàng Nhà nước và Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam chịu trách nhiệm theo dõi việc sử dụng hỗ trợ. Báo cáo giám sát phải định kỳ gửi Ngân hàng Nhà nước và công bố tóm tắt công khai. Ngoài ra, cần kiểm toán độc lập định kỳ đối với dòng hỗ trợ các QTDND yếu kém theo Điều 9 và Khoản 1, 2 Điều 37 Luật kiểm toán độc lập 2011¹. Việc tạo ra các cơ chế giám sát độc lập giúp cho quy trình hỗ trợ tài chính rõ ràng minh bạch hơn, giảm thiểu rủi ro đạo đức, tránh tình trạng áp dụng hỗ trợ mang tính tùy nghi hoặc thiếu trách nhiệm.

Ở một khía cạnh khác, cần thiết lập được một khuôn khổ minh bạch, hợp lý về lãi suất và tài sản bảo đảm cùng với chế tài rút hỗ trợ khi vi phạm phương án phục hồi. Một trong những thách thức lớn khi triển khai cơ chế hỗ trợ tài chính từ Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là thiết lập được một khuôn khổ minh bạch, hợp lý về lãi suất và tài sản bảo đảm. Để tránh tình trạng hỗ trợ bị lạm dụng hoặc tạo gánh nặng quá mức cho Quỹ cần thiết lập khuôn khổ lãi suất, tài sản bảo đảm hỗ trợ: quy định trần lãi hỗ trợ theo biên độ so với chi phí vốn của Quỹ; công khai khung định giá tài sản bảo đảm; chế tài rút hỗ trợ khi vi phạm phương án phục hồi. Lãi suất cho vay hỗ trợ từ Quỹ nên được xác định trên cơ sở chi phí vốn bình quân của Quỹ cộng với một biên độ trần cụ thể. Cách tiếp cận này bảo đảm Quỹ không bị thua thiệt, đồng thời tạo động lực cho QTDND yếu kém phải khẩn trương phục hồi. Tài sản bảo đảm của QTDND khi nhận hỗ trợ cần được định giá theo khung công khai, do Ngân hàng Hợp tác xã hoặc tổ chức định giá độc lập thực hiện, có tham chiếu thị trường. Điều này tránh tình trạng định giá thấp để “lách” hỗ trợ hoặc định giá quá cao gây thiệt hại cho Quỹ. Do đó, việc xây dựng một khung định giá công khai, minh bạch, có tham chiếu giá thị trường và được thực hiện bởi tổ chức định giá độc lập hoặc chính Ngân hàng Hợp tác xã, là yêu cầu bắt buộc. Tiếp đó để tránh tình trạng hỗ trợ chỉ mang tính hình thức, cần có các chế tài mạnh mẽ. Cụ thể, nếu QTDND vi phạm phương án phục hồi đã cam kết ví dụ như không cải thiện hệ số an toàn vốn, không xử lý nợ xấu theo lộ trình thì Quỹ bảo đảm an toàn sẽ có quyền đưa ra các chế tài mạnh hơn đối với QTDND vi phạm.

Đồng thời, để bảo đảm tính bền vững về nguồn lực, việc xem xét điều chỉnh mức trần tích lũy của Quỹ và thiết lập cơ chế vay dự phòng từ Ngân hàng Hợp tác xã là hết sức cần thiết. Quỹ được hình thành chủ yếu từ sự trích nộp định kỳ của các thành viên trong QTDND, trong khi quy mô tích lũy lại bị khống chế bởi mức bù thiệt hại tương đối thấp so với tốc độ tăng trưởng toàn hệ thống. Hệ quả là, khi một QTDND rơi vào tình trạng yếu kém, đặc biệt trong bối cảnh rủi ro lan truyền, khả năng chi trả và hỗ trợ kịp thời của Quỹ trở nên hạn chế thì trước hết để khắc phục, cần xem xét điều chỉnh mức trần tích lũy của Quỹ. Thay vì áp dụng một con số cứng, mức trần nên được thiết kế theo

¹ Quốc Hội (2011), Luật số 67/2011/QH12, Luật Kiểm toán độc lập 2011.

tỷ lệ phần trăm trên tổng tài sản hoặc tổng dư nợ của hệ thống QTDND. Việc này đảm bảo tính linh hoạt và tăng sức chịu đựng đối với Quỹ. Ngoài ra, cần thiết lập cơ chế vay dự phòng từ Ngân hàng Hợp tác xã với vai trò là “ngân hàng của các QTDND”, Ngân hàng Hợp tác xã có thể trở thành người cho vay cuối cùng đối với Quỹ trong trường hợp khẩn cấp.

Cuối cùng cần rà soát, chuẩn hóa thuật ngữ và đồng bộ quy trình giữa luật, thông tư, văn bản hợp nhất và quy chế nội bộ sẽ tạo nên một hành lang pháp lý minh bạch, thống nhất và hiệu quả hơn. Một hạn chế trong khung pháp lý hiện hành là sự chồng chéo, thiếu thống nhất giữa các văn bản dưới luật và hệ thống quy chế nội bộ của Ngân hàng Hợp tác xã. Thực tế, trong quá trình áp dụng, cùng một vấn đề nhưng cách hiểu và cách triển khai có thể khác nhau giữa Thông tư, văn bản hợp nhất hay quy chế nội bộ. Điều này không chỉ gây khó khăn cho các QTDND, mà còn làm giảm hiệu lực thực thi của cơ chế hỗ trợ tài chính. Do đó, cần triển khai một chương trình rà soát và thống nhất toàn diện: Cập nhật, chuẩn hóa thuật ngữ, điều chỉnh thủ tục và quy trình sao cho đồng bộ và phù hợp, bảo đảm nguyên tắc xuyên suốt mang tính minh bạch, rõ ràng và hỗ trợ kịp thời các QTDND yếu kém.

6. Kết luận

Từ góc độ pháp lý, cơ chế hỗ trợ tài chính từ Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là một công cụ quan trọng nhằm thực thi chính sách an toàn tài chính và kiểm soát rủi ro trong lĩnh vực tín dụng hợp tác. Việc thiết lập và vận hành Quỹ được quy định cụ thể tại các văn bản pháp luật như Luật các Tổ chức tín dụng, Thông tư số 03/2014/TT-NHNN và gần đây là Thông tư số 27/2024/TT-NHNN. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai còn cho thấy nhiều bất cập liên quan đến phạm vi hỗ trợ, điều kiện tiếp cận và tính hiệu quả của cơ chế này. Do đó, cần tiếp tục hoàn thiện hành lang pháp lý, đảm bảo tính minh bạch, thống nhất và khả thi, qua đó phát huy đúng vai trò của Quỹ trong việc hỗ trợ pháp lý cho QTDND yếu kém, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của thành viên và góp phần giữ vững sự ổn định của hệ thống tài chính – ngân hàng quốc gia.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2024), Cơ cấu lại hệ thống QTDND – Xây dựng hệ sinh thái tài chính cộng đồng bền vững. Truy cập từ: <https://www.sbv.gov.vn>
2. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam – Khu vực 14 (2025), Hội nghị sơ kết hoạt động QTDND 6 tháng đầu năm 2025. Truy cập từ: <https://www.sbv.gov.vn>
3. Tạp chí Ngân hàng (2024), Quy định về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trong Luật các tổ chức tín dụng năm 2024. Truy cập từ <https://tapchinganhang.gov.vn>

4. Lian, W.-B., Chen, R., & Zhang, H (2023), Enhancing stability and achieving high-quality development in rural credit cooperatives through inclusive finance: Evidence from Shaanxi Province, China. *Applied Economics*, 56(45), 5412–5427. Truy cập tại: <https://doi.org/10.1080/00036846.2023.2253387>
5. Chimonas, E., & Mitra, R. (2020), Cooperative financial institutions: A review of the literature, *International Review of Financial Analysis*, 71, Article 101520. Truy cập tại: <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2020.101520>
6. Vi Mạnh Hùng (2022), Nhìn lại hoạt động của QTDND, Báo Phú Thọ. Truy cập tại: <https://baophutho.vn/nhin-lai-hoat-dong-cua-quy-tin-dung-nhan-dan-44794.htm>
7. Quốc Hội (2024), Luật số: 32/2024/QH15, Luật các tổ chức tín dụng 2024.
8. Ngân hàng Nhà Nước Việt Nam (2024), Số 03/VBHN-NHNN, Thông tư Quy định về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.
9. Ngân hàng Nhà Nước Việt Nam (2024), Số: 27/2024/TT-NHNN, Thông tư Quy định về ngân hàng hợp tác xã, trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.
10. Tạp chí Tài chính. (2025). Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam tăng cường kiểm tra các QTDND. Truy cập Tại: <https://tapchitaichinh.vn>
11. Chính phủ (2024), Số 06/CT-TTg, Chỉ thị về tăng cường củng cố hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân. Truy cập tại :<https://thuvienphapluat.vn/van-ban/tien-te-ngan-hang/chi-thi-06-ct-ttg-2024-tang-cuong-cung-co-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-606234.aspx>
12. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2025), Quyết định số 1638/QĐ-NHNN về Kế hoạch hành động tăng cường giải pháp đảm bảo an toàn hệ thống QTDND giai đoạn 2025–2030. Truy cập tại: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/tien-te-ngan-hang/quyet-dinh-1638-qd-nhnn-2025-ke-hoach-hanh-dong-an-toan-he-thong-qtdnd-606987.aspx>
13. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2025), Số: 1638/QĐ-NHNN, Quyết định về việc ban hành kế hoạch hành động thực hiện chỉ thị số [06/ct-ttg](#) ngày 12/3/2019 của thủ tướng chính phủ về việc tăng cường giải pháp nhằm đảm bảo an toàn hoạt động, củng cố vững chắc hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và quyết định số [209/qđ-nhnn](#) ngày 31/01/2019 của thống đốc Ngân hàng Nhà nước về việc phê duyệt đề án “củng cố và phát triển hệ thống quỹ tín dụng nhân dân đến năm 2020, định hướng đến năm 2030”(giai đoạn 2, từ năm 2025 đến năm 2030).
14. Ngân hàng nhà nước Việt Nam (2021), Số: 11/2021/TT-NHNN Thông tư quy định về phân loại tài sản có, mức trích, phương pháp trích lập dự phòng rủi ro và việc sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.
15. Quốc Hội (2011), Luật số 67/2011/QH12, Luật Kiểm toán độc lập 2011.

KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH VÀ TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ TRONG QUẢN TRỊ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN

Lê Thị Thúy - 25A4061170

Phạm Thị Linh My - 25A4062543

Lê Ánh Dương Huyền - 25A4062530

Phạm Trà My - 25A4060821

Đỗ Thị Ngọc Mai - 25A4060818

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) được tổ chức hoạt động nhằm mục phòng ngừa rủi ro cho các QTDND. Tuy nhiên, quá trình quản lý và sử dụng của quỹ lại đang tiềm ẩn những rủi ro lớn. Rủi ro xung đột lợi ích có hữu trong Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) Việt Nam, vốn phát sinh từ cấu trúc đặc thù nơi thành viên vừa là người góp vốn, vừa là người thụ hưởng. Qua phân tích thực trạng, bài nghiên cứu đã chỉ ra những bất cập của khung pháp lý hiện hành, bao gồm các quy định còn chung chung, thiếu cơ chế khai báo lợi ích bắt buộc, hoạt động kiểm soát nội bộ còn hình thức và hệ thống chế tài chưa đủ sức răn đe.

Trên cơ sở đối chiếu các bài học quốc tế thành công, bài nghiên cứu kiến nghị một lộ trình cải cách toàn diện theo mô hình “ba tuyến phòng vệ”. Tuyến thứ nhất xây dựng nền tảng phòng ngừa thông qua việc ban hành Bộ quy tắc ứng xử chuyên biệt và cơ chế khai báo lợi ích bắt buộc. Tuyến thứ hai tăng cường cơ chế phát hiện và kiểm soát bằng quy trình thẩm định độc lập và ma trận phê duyệt theo rủi ro. Tuyến thứ ba hoàn thiện khung chấn chỉnh và răn đe với một “bản đồ chế tài” đa tầng (dân sự, hành chính, hình sự), gắn với trách nhiệm bồi thường và yêu cầu công bố thông tin tối thiểu.

Cải cách quản trị là một yêu cầu cấp thiết nhằm tái lập kỷ cương, củng cố niềm tin, và đảm bảo sự phát triển bền vững cho toàn bộ hệ thống tài chính cộng đồng.

Từ khóa đề xuất: Xung đột lợi ích: (Conflict of Interest); Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND): (People's Credit Fund); Quản trị tài chính hợp tác: (Cooperative Financial Governance); Ba tuyến phòng vệ: (Three Lines of Defense); Trách nhiệm pháp lý: (Legal Liability).

1. Đặt vấn đề

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) đóng vai trò then chốt là sự an toàn tài chính, góp phần duy trì sự ổn định của toàn bộ hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân. Tuy nhiên, hoạt động của Quỹ tiềm ẩn một rủi ro cốt lõi: xung đột lợi ích. Rủi ro này phát sinh từ chính cấu trúc đặc thù, nơi các QTDND thành viên vừa là người đóng phí, vừa là đối tượng nhận hỗ trợ tài chính từ Quỹ. Cán bộ quản lý Quỹ, thường là đại diện hoặc có mối liên kết chặt chẽ với các QTDND, có thể vô tình hoặc

cố ý đưa ra các quyết định ưu tiên lợi ích của đơn vị mình hoặc nhóm lợi ích, thay vì lợi ích chung của toàn hệ thống. Điều này không chỉ gây thất thoát nguồn lực, làm suy yếu tính độc lập của Quỹ mà còn tạo ra kẽ hở cho các hành vi trục lợi, đe dọa trực tiếp đến sự an toàn và bền vững của hệ thống QTDND. Vì vậy, việc nghiên cứu để thiết lập các chuẩn mực, quy trình và chế tài nhằm kiểm soát xung đột lợi ích và làm rõ trách nhiệm pháp lý là yêu cầu cấp bách, không chỉ để nâng cao hiệu quả quản trị mà còn để củng cố niềm tin của các thành viên và công chúng.

Nghiên cứu này đặt ra mục tiêu tổng quát là phân tích thực trạng quản trị Quỹ, nhận diện các rủi ro liên quan đến xung đột lợi ích và trách nhiệm pháp lý, từ đó đề xuất các giải pháp toàn diện. Để đạt được mục tiêu đó, ba câu hỏi trọng tâm sẽ được giải quyết: Thứ nhất, những hình thức xung đột lợi ích nào thường xảy ra trong hoạt động của Quỹ và gây ra những rủi ro cụ thể gì? Thứ hai, hệ thống pháp luật hiện hành đã quy định về trách nhiệm pháp lý ra sao và liệu có đủ hiệu lực để ngăn chặn và xử lý các vi phạm liên quan chưa? Thứ ba, cần xây dựng những chuẩn mực, quy trình thực thi và chế tài nào để kiểm soát hiệu quả các rủi ro này trong tương lai?

Để trả lời các câu hỏi trên, nghiên cứu sử dụng phương pháp tiếp cận đa chiều. Cụ thể, phương pháp nghiên cứu định tính sẽ được áp dụng để phân tích các văn bản pháp luật, quy định nội bộ của Quỹ và các báo cáo hoạt động. Đồng thời, phương pháp so sánh, đối chiếu với kinh nghiệm quốc tế về quản lý các quỹ bảo hiểm tiền gửi hoặc quỹ bảo đảm an toàn hệ thống sẽ giúp chúng ta học hỏi những mô hình thành công và rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. Việc kết hợp các phương pháp này đảm bảo tính khách quan và khoa học, tạo cơ sở vững chắc cho các đề xuất mang tính thực tiễn cao.

2. Lý luận chung về hoạt động tổ chức và quản lý Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân

2.1. Khái niệm về xung đột lợi ích, hành vi trục lợi và nghĩa vụ của người quản lý

2.1.1. Khái niệm xung đột lợi ích và hành vi trục lợi

Xung đột lợi ích không còn là một khái niệm mới trong quản trị nhà nước và được Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế OECD (2004) định là khi một cá nhân trong thẩm quyền chính thức phải đưa ra quyết định hoặc hành động có thể ảnh hưởng đến lợi ích riêng. Theo quy định pháp luật Việt Nam tại khoản 8 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng 2018, “Xung đột lợi ích là tình huống mà trong đó lợi ích của người có chức vụ, quyền hạn hoặc người thân thích của họ tác động hoặc sẽ tác động không đúng đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ”. Như vậy, xung đột lợi ích là rủi ro, xảy ra khi người có thẩm quyền phải lựa chọn giữa lợi ích chung và lợi ích riêng. Nó không phải là hành vi sai trái đã hoàn thành, mà là tình huống tiềm ẩn nguy cơ khiến sự khách quan bị chi phối. Trong quản trị Quỹ bảo toàn, xung đột lợi ích xuất phát từ sự song song giữa nghĩa

vụ bảo vệ sự an toàn của Quỹ và toàn hệ thống QTDND với những lợi ích riêng có thể làm lệch quyết định.

Khác với xung đột lợi ích chỉ dừng ở mức rủi ro, hành vi tư lợi là sự lựa chọn cụ thể khi cá nhân đặt lợi ích riêng lên trên lợi ích chung và lợi dụng chức vụ, quyền hạn để đạt mục đích đó. Trong bối cảnh Quỹ bảo đảm an toàn, hành vi tư lợi thường xuất hiện khi thành viên quản trị, điều hành hoặc giám sát tác động đến quá trình ra quyết định nhằm mưu cầu lợi ích cá nhân hay cho người thân, ví dụ: bỏ phiếu hỗ trợ tài chính cho QTDND yếu kém vì quan hệ thân hữu, làm nhẹ kết luận giám sát để che giấu sai phạm, hoặc sử dụng thông tin nội bộ để trục lợi qua đầu tư và giao dịch.

Xung đột lợi ích và hành vi tư lợi có thể gây hậu quả nghiêm trọng, làm sai lệch quyết định, phân bổ nguồn lực thiếu công bằng, gây lãng phí và thất thoát. Nghiêm trọng hơn, chúng làm suy giảm niềm tin, phá vỡ sự liên kết trong hệ thống, kéo theo rủi ro sụp đổ dây chuyền. Hậu quả là thiệt hại tài chính, uy tín bị tổn hại và cá nhân liên quan có thể chịu trách nhiệm pháp lý.

2.1.2. Nghĩa vụ của người quản lý

Để ngăn ngừa rủi ro xung đột lợi ích và hành vi tư lợi – những mối đe dọa đến sự an toàn của Quỹ bảo toàn và hệ thống QTDND, pháp luật đặt ra hai nghĩa vụ cốt lõi cho người quản lý: nghĩa vụ trung thực và nghĩa vụ cẩn trọng.

Trước hết, Nghĩa vụ trung thực yêu cầu tuyệt đối đặt lợi ích chung lên trên lợi ích cá nhân, hành động công tâm, liêm chính, không lợi dụng quyền hạn hay thông tin nội bộ để trục lợi, qua đó phòng ngừa xung đột lợi ích từ gốc. Trong khi đó, Nghĩa vụ cẩn trọng đòi hỏi người quản lý phải có năng lực, miễn cưỡng và đánh giá rủi ro khách quan trước khi quyết định, nhằm tránh sự cẩu thả hay thiếu hiểu biết gây thiệt hại.

Sự kết hợp giữa nghĩa vụ trung thực và nghĩa vụ cẩn trọng tạo nên một khuôn khổ pháp lý và đạo đức kép: một mặt kiểm soát ý đồ tư lợi, mặt khác ngăn chặn sự cẩu thả trong quản lý. Chính sự bổ sung lẫn nhau này giúp thiết lập hàng rào bảo vệ vững chắc, hạn chế tối đa rủi ro xung đột lợi ích, đồng thời củng cố niềm tin và tính ổn định cho Quỹ bảo toàn và toàn bộ hệ thống QTDND.

2.2. Các nguyên tắc quản trị và phòng ngừa rủi ro

Việc tuân thủ các nghĩa vụ cá nhân trên chỉ có thể được đảm bảo trong một môi trường được định hướng bởi ba nguyên tắc trụ cột.

2.2.1. Nguyên tắc quản trị tốt

Nguyên tắc cốt lõi của Quỹ bảo toàn là quản trị tốt, dựa trên bốn yếu tố OECD: minh bạch, trách nhiệm giải trình, công bằng và hiệu quả. Các quy trình như thu phí, đánh giá rủi ro hay hỗ trợ QTDND phải công khai, minh bạch và thống nhất. Cơ cấu quản trị cần phân định rõ quyền hạn giữa Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát và Ban điều hành để ngăn ngừa tập trung quyền lực, tránh lạm dụng chức vụ và xung đột lợi ích. Sự

phân quyền này giúp đảm bảo khách quan, nâng cao hiệu quả quản lý, củng cố niềm tin thành viên và duy trì sự ổn định, phát triển bền vững hệ thống QTDND.

2.2.2. Nguyên tắc phòng ngừa rủi ro đạo đức

Quỹ bảo toàn hoạt động như một cơ chế “bảo hiểm”, giữ vai trò duy trì ổn định hệ thống QTDND nhưng cũng tiềm ẩn rủi ro đạo đức khi các đơn vị ỷ lại, mở rộng cho vay mạo hiểm và kỳ vọng được cứu trợ, từ đó làm suy yếu kỷ luật thị trường và gia tăng nợ xấu. Để khắc phục, người quản lý Quỹ phải tuân thủ nghĩa vụ cẩn trọng, xây dựng tiêu chí hỗ trợ minh bạch, ra quyết định khách quan, độc lập và không bị chi phối bởi lợi ích cá nhân. Chỉ như vậy, hỗ trợ mới thực sự bảo vệ an toàn chung thay vì duy trì các QTDND yếu kém nhờ “quan hệ đặc biệt”.

2.2.3. Nguyên tắc trách nhiệm giải trình

Trách nhiệm giải trình là nguyên tắc cốt lõi trong quản lý Quỹ bảo toàn, yêu cầu người quản lý phải giải thích và chứng minh quyết định của mình trước cơ quan có thẩm quyền và các thành viên. Đây không chỉ là báo cáo hình thức mà còn là cơ chế buộc họ minh bạch, trung thực, cẩn trọng và chịu trách nhiệm cá nhân về hậu quả sai phạm. Nhờ đó, nguyên tắc này trở thành công cụ quan trọng để bảo đảm kỷ luật, minh bạch và củng cố niềm tin của các bên liên quan.

2.3. Khung kiểm soát

Để thực thi các nguyên tắc quản trị và kiểm soát xung đột lợi ích, mô hình ba tuyến phòng vệ được áp dụng như khung đánh giá và kiến nghị cơ chế kiểm soát, bao quát từ phòng ngừa, phát hiện đến chế tài.

2.3.1. Khung chuẩn mực hành vi

Lớp thứ nhất là các chuẩn mực hành vi mang tính phòng ngừa, được cụ thể hóa qua Bộ quy tắc đạo đức nghề nghiệp và các quy định pháp lý về nghĩa vụ của người quản lý, đặc biệt là kê khai và xử lý lợi ích liên quan. Cơ sở pháp lý được quy định trong Luật các Tổ chức tín dụng 2024, như Điều 42 và 43 về điều kiện không đảm nhiệm chức vụ; Điều 136 và 137 về giới hạn cấp tín dụng cho người quản lý và người liên quan. Những quy định này thiết lập khuôn khổ pháp lý bắt buộc, tạo chuẩn mực ứng xử tối thiểu và ngăn ngừa hành vi tư lợi từ gốc.

2.3.2. Quy trình kiểm soát

Tuyến phòng vệ thứ hai được xây dựng trên chuẩn mực hành vi, tập trung vào các quy trình kiểm soát chủ động nhằm phát hiện và ngăn chặn vi phạm. Nếu tuyến đầu đặt ra quy tắc, thì tuyến này bảo đảm thực thi qua cơ chế khai báo lợi ích, thẩm định độc lập và rút lui khi có xung đột. Hạt nhân của tuyến là hệ thống kiểm soát nội bộ, kiểm toán nội bộ và Ban kiểm soát, thực hiện giám sát thường xuyên để bảo đảm tuân thủ và nâng cao hiệu quả quản trị.

2.3.3. Chế tài

Tuyển phòng vệ thứ ba hoàn thiện cơ chế kiểm soát bằng hệ thống chế tài đa tầng, răn đe và chặt chẽ. Khi vi phạm vượt qua hai tuyến đầu, chế tài sẽ áp dụng theo mức độ tăng dần: kỷ luật nội bộ (khiển trách, cảnh cáo, bãi nhiệm), trách nhiệm dân sự theo Bộ luật Dân sự 2015, xử phạt hành chính của Ngân hàng Nhà nước và cuối cùng là chế tài hình sự theo Bộ luật Hình sự 2015 đối với các tội như tham ô, nhận hối lộ.

3. Thực trạng pháp luật Việt Nam về Quỹ đảm bảo an toàn Quỹ tín dụng nhân dân

3.1 Các quy định pháp luật về hoạt động quản trị Quỹ và Quỹ tín dụng nhân dân

Hệ thống pháp luật Việt Nam hiện đã định hình được một khung pháp lý tương đối đồng bộ để điều chỉnh hoạt động quản trị Quỹ và QTDND, được thể hiện qua các văn bản luật, nghị định và thông tư hướng dẫn thi hành liên quan; đồng thời, quá trình hoàn thiện pháp luật cũng được diễn ra liên tục, để bảo đảm phù hợp với bối cảnh phát triển kinh tế – xã hội trong từng giai đoạn của đất nước.

Hoạt động của QTDND được điều chỉnh chủ yếu thông qua các quy định *Luật Các tổ chức tín dụng (Luật Các TCTD) năm 2024*, trong đó quy định về vị trí, thẩm quyền và trách nhiệm của từng chủ thể trong cơ cấu quản trị của QTDND. *Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 tại Mục 6 các Điều 82, Điều 86 đến Điều 96* quy định về cơ cấu tổ chức, chức năng và quyền hạn của từng chủ thể trong hoạt động quản lý hạn. Thứ nhất, cơ quan đứng đầu là Đại hội thành viên - Cơ quan quyết định cao nhất của QTDND, hoạch định chiến lược và quyết sách các vấn đề chung của Quỹ, quy định mang tính dân chủ trực tiếp giúp mọi thành viên có quyền tham gia vào hoạt động quản trị thông qua biểu quyết tại Đại hội. Thứ hai là Hội đồng quản trị - cơ quan quản trị của QTDND, có trách nhiệm thực hiện các nghị quyết, quyết định của Đại hội thành viên, đây là cơ chế quản trị tập thể tránh được tình trạng tập trung quyền lực vào cụ thể một cá nhân. Song hành với Hội đồng quản trị là Ban kiểm soát – một thiết chế giám sát độc lập, có chức năng kiểm tra, giám sát mọi hoạt động nội bộ trong quản lý Quỹ đảm bảo tuân thủ đúng các quy định pháp luật và Điều lệ Quỹ. Ban kiểm soát là cơ quan trọng trong hoạt động giám sát độc lập, song quyền lực còn hạn chế chỉ mang tính quy định, chưa đảm bảo nhân lực đảm bảo chuyên môn, có thể gây ra chồng lấn thẩm quyền với Hội đồng quản trị. Cuối cùng là Tổng giám đốc (giám đốc) QTDND – người chịu trách nhiệm điều hành đảm bảo hiệu quả hoạt động kinh doanh hằng ngày của Quỹ.

Các quy định về mô hình tổ chức và cách thức hoạt động của QTDND được cụ thể hóa thêm tại *Thông tư số 29/2024/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ban hành ngày 28/06/2024 quy định về QTDND*, nhưng các quy định hướng dẫn vẫn phụ thuộc nhiều vào việc giám sát nội bộ, không có cơ chế kiểm toán độc lập bắt buộc cho mọi QTDND, dẫn tới rủi ro thiếu minh bạch. Cơ cấu tổ chức bộ máy hoạt động quản trị Quỹ nhìn chung khá hoàn chỉnh, bảo đảm cân bằng được dân chủ - giám sát - điều hành,

nhưng vẫn cần cải thiện về cơ chế kiểm soát độc lập và tiêu chuẩn nhân sự trong hoạt động quản trị.

Để hạn chế các xung đột lợi của các chủ thể trong QTDND pháp luật cũng đã thiết lập ra các cơ chế giúp kiểm soát xung đột lợi ích của các chủ thể trong hoạt động quản trị Quỹ và QTDND, nhưng hiệu quả thực thi của chúng trên thực tế vẫn còn hạn chế.

Đầu tiên, về cơ chế kiểm soát nội bộ theo Điều 88, Điều 92, Điều 96 trong *Luật Các TCTD năm 2024* đã có quy định về cơ chế kiểm tra chéo hoạt động của các chủ thể trong QTDND và đánh giá hiệu quả của từng cơ quan, nhưng không quy định nếu chủ thể nào có sai phạm thì bộ phận nào sẽ giải quyết. Theo như quy định thì đây là cơ chế quản trị hợp tác, nhưng lại chưa chỉ rõ cơ quan nào sẽ chịu trách nhiệm xử lý khi phát hiện sai phạm, thiếu đi cơ chế xử lý cuối cùng, giảm đi tính răn đe của quy định. Hơn nữa, QTDND có môi trường quan hệ giữa các chủ thể khá gần bó, thân thiết nên việc kiểm soát nội bộ càng trở nên mang tính hình thức.

Về cơ chế công bố thông tin theo Điều 84 *Luật Các TCTD năm 2024* có quy định thành viên của Quỹ có quyền được cung cấp thông tin về báo cáo tài chính, tình hình hoạt động, quy định là thế nhưng lại khó trong việc tiếp cận thông tin cho cộng đồng, không tạo ra sự giám sát từ bên ngoài. Các nguy cơ về thông tin bất cân xứng có thể xảy ra trong khi các lãnh đạo sẽ nắm bắt toàn bộ thông tin còn thành viên sẽ chỉ biết được các thông tin chọn lọc, làm suy giảm đi tính dân chủ trong hoạt động của Quỹ.

Về cơ chế bảo vệ người tố cáo: Điều 9, từ Điều 47 đến Điều 55 *Luật Tố cáo 2018; Luật Phòng, chống tham nhũng 2018* trong các Điều 66, Điều 67, Điều 68 quy định về quyền được bảo vệ của người tố cáo và các cơ chế bảo vệ người tố cáo. Các quy định này được hướng dẫn bởi *Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 1/7/2019 quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng* và *Nghị định số 134/2021/NĐ-CP của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của ND 59/2019/ ND-CP*. Nhìn chung có rất nhiều quy định giúp bảo vệ cá nhân tố giác những hành vi lệch chuẩn, nhưng lại khó áp dụng trong môi trường QTDND do mang tính cộng đồng cao, mối quan hệ giữa các thành viên chặt chẽ, các nỗi lo sợ bị trả thù hay cô lập tạo nên rào cản lớn cho việc tố giác dẫn đến tình trạng khó phát hiện chủ thể có hành vi sai phạm.

3.2 Những hạn chế của các quy định pháp luật về hoạt động quản trị Quỹ và Quỹ tín dụng nhân dân

Mặc dù khung pháp lý trên khá toàn diện, song khi áp dụng vào thực tiễn vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế:

Thứ nhất, trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 có quy định về xung đột lợi ích nhưng lại khá chung chung, không quy định chi tiết về những trường hợp cụ thể. Thực tế sẽ phức tạp hơn mà các quy định lại không cụ thể các mục nhỏ dẫn đến khó áp dụng, khó đưa ra hướng giải quyết đối với các hành vi sai phạm.

Thứ hai, chưa có cơ chế khai báo lợi ích bắt buộc. Các cá nhân trong bộ máy quản lý hoạt động Quỹ. Các cá nhân trong quản lý QTDND không phải kê khai, minh bạch tài sản của mình, điều này làm giảm đi tính minh bạch trong hoạt động quản lý, gây khó khăn trong việc phát hiện các hành vi lạm dụng chức quyền và tham nhũng, nhận hối lộ.

Thứ ba, Cơ cấu tổ chức và vai trò của từng chủ thể đã được phân định nhưng lại khá mang tính hình thức, tạo ra kẽ hở cho các hành vi lạm dụng quyền lực hoặc là sự chồng lấn về chức năng có thể xảy ra giữa Hội đồng quản trị và Ban kiểm soát khi nguồn lực trong Ban kiểm soát không được đảm bảo. Từ đó, mất đi cơ chế thẩm định độc lập và làm giảm tính minh bạch trong hoạt động quản trị Quỹ.

Thứ tư, pháp luật chưa có quy định về điều kiện năng lực chuyên môn đối với từng cá nhân trong cơ cấu Hội đồng quản trị dẫn đến hiện tượng “hành chính hóa” hoạt động tín dụng, có thể dẫn đến sai phạm các vấn đề về đạo đức nghề nghiệp và lợi dụng quyền lực, các quyết định được đưa ra dựa trên quan hệ thay vì thẩm định kỹ càng rủi ro.

Thứ năm, đã có cơ chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động nhưng chưa cụ thể. Nền kinh tế thị trường biến đổi liên tục nhưng lại không có các tiêu chí cụ thể để đánh giá thường xuyên, tiềm tàng rủi ro về tín dụng hoặc hoạt động sai mục đích.

Cuối cùng, khả năng ngăn chặn các hành vi tư lợi trong quản trị cũng chưa hiệu quả do thiếu các chế tài đủ sức răn đe và cơ chế giám sát thực chất.

4. So sánh quốc tế và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Thực tế chỉ ra đã cho thấy việc xây dựng và hoàn thiện Quỹ đảm bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân vẫn còn đặt ra nhiều vấn đề, đặc biệt là nguy cơ tiềm ẩn rủi ro xung đột về trách nhiệm và lợi ích trong quản lý và sử dụng Quỹ. Đối chiếu mô hình quỹ này trên thế giới, không ít quốc gia cũng xây dựng mô hình quỹ với mục đích, tính chất tương tự. Mô hình quỹ tương trợ nội bộ hay hệ thống hợp tác xã tài chính xuất hiện ở không ít quốc gia, như Liên minh tín dụng quốc gia (NCUA) của Mỹ, hệ thống ngân hàng Shinkin Banks - Ngân hàng Shinkin Central Bank của Nhật Bản, hệ thống ngân hàng Đức (IPS) hay Liên hiệp tín dụng của Ireland... Với mô hình sẽ có những quy định về cơ cấu, tổ chức và quản lý, hoạt động khác nhau, từ đó đem đến cho Việt Nam những bài học kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật về Quỹ đảm bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân nhằm giải quyết xung đột rủi ro và lợi ích.

4.1. Mỹ

Cơ quan Quản lý liên minh tín dụng quốc gia (NCUA) vận hành và quản lý Quỹ bảo hiểm cổ phần của liên minh tín dụng quốc gia (NCSEIF). Theo *Đạo luật Liên minh tín dụng liên minh bang (Federal Credit Union Act)*, cơ quan này độc lập với các hiệp hội tín dụng trong liên minh tín dụng. Cơ quan này có thẩm quyền thẩm định, giám sát khoản vay và kiểm soát nội bộ của tổ chức tín dụng trong trường hợp đặc biệt. Chẳng hạn như khi một hiệp hội tín dụng bị đặt vào tình trạng bảo hộ, Cơ quan quản lý liên

minh tín dụng quốc gia có thể chỉ định thay thế hội đồng quản trị sẽ nếu bị đánh giá là không đủ năng lực để ổn định hiệp hội tín dụng. Điều đáng nói là quá trình thẩm định và quyết định cho vay sẽ loại trừ khả năng biểu quyết của các thành viên có liên quan thân thiết với tổ chức tín dụng vay, tránh trường hợp tư lợi, chủ quan.

Đạo luật này cũng quy định các giám đốc hoặc cán bộ quản lý Quỹ bắt buộc phải kê khai đầy đủ lợi ích tài chính có thể liên quan đến các giao dịch, không được tham gia giao dịch với những thành viên gia đình gần gũi của họ, trừ khi được sự chấp thuận của Cơ quan quản lý và phải đảm bảo tính độc lập, ngang giá và vì lợi ích của liên đoàn tín dụng theo nguyên tắc “arm’s length transaction”. Cơ chế này giúp hội đồng quản trị xác định sớm và loại trừ khả năng xung đột lợi ích kịp thời, phòng ngừa các rủi ro lợi ích có thể xảy ra.

Ngoài ra, các credit unions bị buộc phải báo cáo vi phạm quản trị hoặc xung đột lợi ích cho NCUA khi phát hiện có vi phạm quản trị, gian lận, hoặc xung đột lợi ích chưa được xử lý đúng cách. Trang *Enforcement Actions* được xây dựng nhằm cung cấp thông tin về các hành động thực thi pháp luật mà NCUA áp dụng đối với các liên hiệp tín dụng (Credit unions) hoặc các cá nhân / tổ chức có liên quan khi vi phạm luật, quy định, hoặc thực hành không an toàn – không lành mạnh. Điều này đảm bảo được tính công khai, minh bạch trong quản lý Quỹ của Cơ quan quản lý cũng như tạo sự tin cậy của các tổ chức tín dụng thành viên.

4.2. Đức

Đạo luật Ngân hàng Đức và hướng dẫn *Minimum Requirements for Risk Management* (MaRisk) quy định mỗi tổ chức tín dụng phải có một bộ phận Kiểm toán nội bộ, có thể là thành viên trực thuộc Ban điều hành, nhưng phải đảm bảo Chủ tịch cơ quan giám sát (Aufsichtsorgan) có quyền yêu cầu thông tin trực tiếp từ Trưởng kiểm toán nội bộ. Quy định này nhằm ngăn chặn tình trạng Ban điều hành che giấu thông tin hoặc người kiểm toán bị chi phối bởi các quyết định của họ. Ngoài ra, bộ phận Kiểm toán nội bộ cũng được trao cho quyền tiếp cận thông tin đầy đủ, không giới hạn, từ đó đảm bảo độc lập và khả năng thực hiện nhiệm vụ kiểm tra / xác minh mà không bị bất kỳ phụ thuộc hay kiểm chế nào, nhờ vậy mà hoạt động kiểm toán được đảm bảo chính xác, khách quan. Việc thông báo về thay đổi trong lãnh đạo Kiểm toán nội bộ, về các quyết định của Ban Điều hành có ảnh hưởng lớn, để cơ quan giám sát biết và theo dõi. Điều này góp phần đảm bảo rằng việc ra quyết định có thể được kiểm tra bên ngoài, giảm rủi ro xung đột lợi ích nội bộ.

Theo *Kreditwesengesetz* (KWG), nếu cá nhân hay tổ chức nắm quyền bầu cử hoặc cổ phần đáng kể (qualified participating interest), họ phải thông báo ngay cho BaFin hoặc Deutsche Bundesbank. Trong khi đó, *Luật Genossenschafts Gesetz* (GenG) yêu cầu kiểm toán hợp tác xã bắt buộc hằng năm, trong đó kiểm toán viên phải xem xét các

giao dịch với bên liên quan và các lợi ích cá nhân có ảnh hưởng tới quyền quản trị. RiG (2020) sửa đổi KWG đã mở rộng định nghĩa giao dịch bên liên quan và yêu cầu báo cáo hợp nhất để tăng minh bạch hơn nữa cho quá trình này.

4.3. Nhật Bản

Hệ thống ngân hàng Shinkin Banks và Shinkin Central Bank mang một màu sắc gần với mô hình hoạt động hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và Ngân hàng hợp tác xã của Việt Nam nhất. Theo đó, Hệ thống Shinkin Banks và “Ngân hàng trung ương” Shinkin Central Bank được xây dựng nhằm tương trợ tài chính cho nhau, với thành viên chủ yếu là các tổ chức tài chính vừa nhỏ.

Quy trình xử lý sự cố quản trị ở Nhật có tính chất “*kết hợp quản lý hành chính mạnh mẽ với nguyên tắc minh bạch có chọn lọc*”, được pháp luật và thực tiễn triển khai qua hai trụ cột pháp lý: (i) quyền yêu cầu báo cáo / nộp tài liệu của cơ quan quản lý và (ii) quyền ra lệnh cải thiện/biện pháp giám sát khi phát hiện rủi ro hệ thống hoặc vi phạm quản trị nghiêm trọng. *Đạo luật Banking Act* trao cho Thủ tướng (và ủy quyền cho FSA/Commissioner) quyền yêu cầu báo cáo và nộp tài liệu liên quan đến tình hình hoạt động, kết cấu vốn và các yếu tố rủi ro (Điều 24), đồng thời ấn định quyền ra các biện pháp hành chính từ yêu cầu nộp kế hoạch khắc phục đến lệnh đình chỉ hoạt động, nộp tài sản hoặc business improvement orders (Điều 26). Đối với các tổ chức hợp tác tài chính như Shinkin Banks, Shinkin Bank Act thực hiện chuẩn dụng những điều khoản tương ứng, cho phép cơ quan tài chính địa phương áp dụng trực tiếp các chế tài này đối với shinkin banks khi cần thiết.

4.4. Ireland

Ireland là một trong những quốc gia trải qua cuộc khủng hoảng tín dụng và phải nhờ đến sự hỗ trợ của Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) năm 2010 - 2011. Chính từ cuộc khủng hoảng đó, Liên hiệp tín dụng tại quốc gia này đã xây dựng Quỹ bảo đảm an toàn thông qua *Đạo luật Hợp tác tín dụng và hợp tác với cơ quan quản lý nước ngoài năm 2012* nhằm đảm bảo an toàn hệ thống tín dụng. Đạo luật này ghi nhận những quy định tiên bộ trong xây dựng và vận hành Quỹ đáng học hỏi. Đạo luật này đã loại trừ khả năng tham gia của mọi thành viên trong Liên hiệp tín dụng dưới bất kỳ hình thức trực tiếp hay gián tiếp nào vào việc xem xét hay quyết định bất kỳ vấn đề nào khi người đó có lợi ích tài chính hay xung đột lợi ích khác và phải rút khỏi bất kỳ cuộc họp hoặc một phần cuộc họp nào trong đó vấn đề đó được xem xét hoặc quyết định. Mọi chức danh của liên hiệp tín dụng phải xác định tất cả những xung đột tiềm ẩn giữa lợi ích của bản thân và lợi ích của liên hiệp tín dụng, đồng thời thực hiện mọi bước cần thiết để bảo đảm vai trò của mình trong liên hiệp tín dụng không bị chi phối bởi bất kỳ lợi ích nào khác. Đạo luật giao quyền hạn về yêu cầu báo cáo cho Bộ trưởng và hoạt động kiểm soát khác liên quan đến Quỹ, xác định tỷ lệ đóng góp của các thành viên. Điểm khác biệt lớn nhất của mô

hình này so với các quốc gia khác là phân cấp thẩm quyền cấp tín dụng bao gồm Ngân hàng trung ương và Ủy ban liên minh Châu Âu tùy vào mức tín dụng. Nguyên nhân của sự khác biệt này đến từ mối quan hệ bảo hộ của EU với Ireland - thành viên của EU. Ở góc độ khác, sự phát triển từ khủng hoảng tài chính của quốc gia này nhờ sự xây dựng và thí điểm rõ ràng, có lộ trình là bài học kinh nghiệm đáng học hỏi.

5. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật về chuẩn mực, quy trình thẩm định về chế tài trong tổ chức và quản lý Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân

5.1. Chuẩn hóa quy tắc hành vi và cơ chế khai báo lợi ích bắt buộc

5.1.1. Chuẩn hóa quy tắc hành vi thông qua Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử chuyên biệt

Mặc dù *Luật Phòng, chống tham nhũng 2018* đã có quy định về kiểm soát xung đột lợi ích, nhưng các quy định này chủ yếu mang tính nguyên tắc và chưa đủ chi tiết để giải quyết các tình huống phức tạp có thể phát sinh trong hoạt động quản trị của một tổ chức tài chính đặc thù như Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. Do vậy, việc ban hành một *Bộ quy tắc ứng xử* (Code of Conduct) chuyên biệt là cần thiết để lấp đầy những khoảng trống này.

Một *Bộ quy tắc ứng xử* (Code of Conduct) chuyên biệt cho Quỹ bảo toàn cần được xây dựng dựa trên các nguyên tắc cốt lõi của mô hình hợp tác xã tài chính, tương tự như các quỹ tín dụng quốc tế hoặc các tổ chức phi lợi nhuận. Các nguyên tắc này cần nhấn mạnh tính trung thực, cần trọng và ưu tiên lợi ích của Quỹ và thành viên lên trên lợi ích cá nhân. Bộ quy tắc nên bao gồm các chuẩn mực chi tiết về:

- Cấm lợi dụng chức vụ, quyền hạn để tư lợi hoặc thu lợi bất hợp pháp, bao gồm cả việc nhận hoa hồng, quà tặng hoặc lợi ích từ bên thứ ba liên quan đến công việc được giao.
- Yêu cầu các giao dịch với người có liên quan (Ví dụ: giao dịch với gia đình hoặc đối tác kinh doanh) phải tuân thủ nguyên tắc “giao dịch ngang giá”, đảm bảo các điều kiện của giao dịch không ưu đãi hơn so với giao dịch thông thường trên thị trường.
- Cấm lạm dụng thông tin nội bộ của Quỹ và thông tin cá nhân của thành viên để trục lợi, bảo vệ tính bảo mật thông tin tài chính của thành viên.

Các tổ chức tài chính quốc tế như Standard Bank hay The Co-operative Bank đã chứng minh hiệu quả của việc xây dựng các quy tắc ứng xử chi tiết, trong đó đề cao tính liêm chính và trách nhiệm giải trình. Việc thiết lập một bộ quy tắc chuyên biệt không chỉ là một yêu cầu về mặt quản trị mà còn là một tuyên bố về cam kết đạo đức, tạo dựng lòng tin vững chắc từ các thành viên và cộng đồng.

5.1.2. Thiết lập cơ chế khai báo lợi ích bắt buộc và minh bạch hóa thông tin

Cùng với Bộ quy tắc hành vi, việc kiểm soát xung đột lợi ích hiệu quả cần có một cơ chế khai báo lợi ích bắt buộc để các quy tắc này thực sự có hiệu lực. Bên cạnh các chức danh quản lý cao cấp như Chủ tịch Hội đồng Quản trị, thành viên Ban Kiểm soát, Giám đốc, cơ chế này cần áp dụng cho cả các cá nhân không trực tiếp giữ chức vụ nhưng có vai trò quan trọng trong các quy trình ra quyết định, thẩm định hoặc quản lý tài sản của Quỹ. Nội dung khai báo không chỉ giới hạn ở tài sản, thu nhập mà còn bao gồm các mối quan hệ (người thân, bạn bè thân thiết) và các hoạt động kinh tế ngoài công vụ có thể gây ra xung đột.

Kinh nghiệm từ các quỹ tín dụng liên bang (FCU) tại Mỹ cho thấy tầm quan trọng của cơ chế này. Ví dụ, một Giám đốc tín dụng đã bị xác định là có xung đột lợi ích không được phép khi từ chối hồ sơ vay của một thành viên và sau đó giới thiệu họ đến một ngân hàng thế chấp bên ngoài để nhận hoa hồng. Mặc dù khoản vay ban đầu không được FCU phê duyệt, hành vi lợi dụng chức vụ để trục lợi cá nhân vẫn bị nghiêm cấm vì nó làm suy giảm tính khách quan trong việc ra quyết định, đi ngược lại lợi ích cao nhất của thành viên và Quỹ. Việc áp dụng cơ chế này sẽ giúp Quỹ phát hiện và ngăn chặn các hành vi tư lợi từ gốc, đảm bảo các quyết định được đưa ra dựa trên sự đánh giá trung thực và khách quan.

5.2. Thiết kế quy trình thẩm định độc lập và ngưỡng phê duyệt nhiều cấp cho giao dịch rủi ro xung đột

5.2.1. Nâng cao tính độc lập của quy trình thẩm định nội bộ

Nguyên tắc cốt lõi của kiểm soát nội bộ trong hoạt động tín dụng là tách bạch chức năng thẩm định với chức năng quan hệ khách hàng và chức năng phê duyệt. Dựa trên nguyên tắc này và kinh nghiệm mô hình hợp tác của Đức cho thấy Quỹ bảo đảm an toàn QTDND cần thành lập một “Ban Thẩm định Giao dịch” độc lập. Ban này nên chịu trách nhiệm báo cáo trực tiếp cho Ban Kiểm soát hoặc Hội đồng Quản trị (HĐQT) để đảm bảo tính khách quan tối đa. Các giao dịch có giá trị lớn hoặc có yếu tố rủi ro xung đột cao cần phải trải qua một quy trình đánh giá chéo bởi các thành viên khác trong ủy ban hoặc một bộ phận thẩm định lại độc lập. Điều này giúp loại bỏ sự chi phối của một cá nhân hay một bộ phận duy nhất, nâng cao tính trung thực và chính xác của quyết định.

5.2.2. Xây dựng ma trận phê duyệt theo ngưỡng rủi ro và quy mô giao dịch

Sự thiếu minh bạch và chồng chéo về quyền hạn là một trong những nguyên nhân gốc rễ dẫn đến xung đột lợi ích. Để giải quyết vấn đề này, cần thiết lập một ma trận phê duyệt chi tiết, phân định rõ ràng thẩm quyền và trách nhiệm phê duyệt cho từng cấp quản lý dựa trên quy mô và mức độ rủi ro của giao dịch. Ma trận này sẽ loại bỏ tình trạng không ai thực sự chịu trách nhiệm hoặc nhiều người cùng chịu trách nhiệm nhưng không có sự minh bạch.

Ma trận phê duyệt cần đảm bảo được tính khách quan, minh bạch, kỹ lưỡng, quá trình kiểm duyệt phải gắn với kiểm tra, giám sát từ bên ngoài với ba lớp thẩm định được đề xuất: (i) thẩm định nội bộ, (ii) rà soát độc lập, (iii) giám sát bên ngoài. Ma trận này theo kinh nghiệm quốc tế cho thấy là phù hợp với cơ cấu tổ chức của Việt Nam, nhưng cũng đòi hỏi phải được đào tạo kỹ thuật nhiều hơn về khả năng, trình độ thẩm định, tiêu chuẩn thẩm định.

5.3. Xây dựng bản đồ chế tài đa tầng gắn với bãi nhiệm, vô hiệu giao dịch tư lợi, bồi thường và công bố thông tin tối thiểu

5.3.1. Vô hiệu hóa giao dịch tư lợi và hậu quả pháp lý

Theo pháp luật dân sự Việt Nam, các giao dịch được xác lập do vi phạm điều cấm của pháp luật hoặc trái đạo đức xã hội sẽ bị tuyên bố vô hiệu (*Điều 123 BLDS 2015*). Hành vi tư lợi trong quản trị Quỹ bảo đảm an toàn QTDND có thể được xem là một vi phạm nghiêm trọng và có thể bị Tòa án tuyên bố vô hiệu ngay cả khi các bên liên quan không yêu cầu. Hậu quả pháp lý của một giao dịch vô hiệu là các bên phải khôi phục lại tình trạng ban đầu và hoàn trả cho nhau những gì đã nhận. Bên có lỗi gây thiệt hại thì phải bồi thường. Việc kích hoạt cơ chế vô hiệu hóa giao dịch không chỉ là một biện pháp xử lý mà còn là một cơ chế phòng ngừa mạnh mẽ. Nó gửi đi thông điệp rõ ràng rằng mọi hành vi tư lợi đều có thể bị xóa bỏ về mặt pháp lý và tài chính, buộc các cá nhân phải cân nhắc kỹ lưỡng trước khi thực hiện hành vi đó. Đây là một cơ chế phòng ngừa dựa trên sự răn đe, bảo vệ lợi ích công và lòng tin của các thành viên.

5.3.2. Chế tài về nhân sự

Bên cạnh việc xử lý giao dịch, cần có chế tài mạnh mẽ đối với các cá nhân vi phạm. Theo Quy định của Ngân hàng Nhà nước, Đại hội thành viên có thẩm quyền bãi nhiệm, miễn nhiệm Chủ tịch và các thành viên khác của HĐQT. Để tăng cường hiệu quả, Điều lệ của Quỹ cần bổ sung các điều khoản quy định rõ ràng hành vi xung đột lợi ích là một trong những căn cứ bắt buộc để bãi nhiệm. Thêm vào đó, cần nhấn mạnh trách nhiệm cá nhân của các thành viên HĐQT, Ban Kiểm soát đối với các quyết định của mình trong suốt thời gian tại nhiệm, ngay cả khi họ đã bị bãi nhiệm.

5.3.3. Xây dựng bản đồ chế tài đa tầng và bồi thường thiệt hại

Một “bản đồ chế tài” đa tầng là công cụ cần thiết để áp dụng các hình thức xử lý một cách có hệ thống và tương xứng với mức độ vi phạm. Dựa trên mô hình chế tài trong Nghị định về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, có thể xây dựng một khung xử lý cho Quỹ bảo đảm an toàn QTDND.

Bản đồ này sẽ phân chia các hình thức xử lý thành nhiều tầng, từ nhẹ đến nặng, bao gồm:

- *Kỷ luật nội bộ*: Áp dụng cho các vi phạm nhỏ, như khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương. Mức độ kỷ luật sẽ tương ứng với mức độ thiệt hại gây

ra, ví dụ, khiển trách cho vi phạm lần đầu gây thiệt hại dưới 5 triệu đồng, cảnh cáo cho thiệt hại từ trên 5 triệu đến 20 triệu đồng.

- *Chế tài hợp đồng và dân sự:* Liên quan đến việc bồi thường thiệt hại, vô hiệu hóa giao dịch. Thiệt hại phải được bồi thường toàn bộ và kịp thời bằng tiền Việt Nam.

- *Chế tài hành chính:* Áp dụng cho các hành vi vi phạm có mức độ nghiêm trọng hơn, như phạt tiền. Các mức phạt cần được xác định rõ ràng, có thể tham chiếu các quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực ngân hàng hiện hành.

- *Truy cứu trách nhiệm hình sự:* Áp dụng cho các trường hợp vi phạm gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng, theo quy định của Bộ luật Hình sự.

5.3.4. Công bố thông tin tối thiểu

Nguyên tắc công khai, minh bạch là nền tảng của quản trị tốt. Tuy nhiên, việc công bố thông tin cần được thực hiện theo nguyên tắc “tối thiểu”, nghĩa là công bố đủ thông tin để bảo vệ lợi ích công và sự tin tưởng của thành viên, nhưng không làm ảnh hưởng đến sự ổn định tài chính của Quỹ hoặc quyền riêng tư của khách hàng. Các thông tin cần được công bố trên trang thông tin điện tử của Quỹ hoặc hệ thống công bố thông tin của cơ quan quản lý. Nội dung công bố tối thiểu nên bao gồm tổng số vụ việc xung đột lợi ích được phát hiện, các hình thức chế tài đã áp dụng, tổng giá trị thiệt hại đã được bồi thường và các biện pháp đã được thực thi để ngăn chặn tái diễn.

5.4. Lộ trình thực thi tổ chức và quản lý Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân

5.4.1. Lộ trình thí điểm theo cụm

Hệ thống QTDND ở Việt Nam rất đa dạng về quy mô, địa bàn hoạt động (nông thôn, thành thị, liên xã) và trình độ quản lý. Do đó, việc áp dụng đồng loạt các quy định mới sẽ gặp nhiều rủi ro. Một lộ trình thí điểm theo cụm là giải pháp tối ưu. Cụm thí điểm cần được lựa chọn cẩn thận, bao gồm các Quỹ có quy mô khác nhau và hoạt động trên các địa bàn khác nhau để đảm bảo tính đại diện cho toàn hệ thống. Kế hoạch thực hiện cần chi tiết, cụ thể, có sự giám sát và báo cáo định kỳ.

5.4.2. Đánh giá tác động sau 6 - 12 tháng

Sau giai đoạn thí điểm 6 - 12 tháng, cần tiến hành đánh giá tác động một cách toàn diện. Các chỉ số đánh giá cần kết hợp cả định lượng và định tính.

- Các chỉ số định lượng bao gồm: Số lượng giao dịch có yếu tố xung đột được phát hiện và xử lý, giá trị thiệt hại đã được bồi thường và số lượng thành viên tham gia hoạt động của Quỹ.

- Các chỉ số định tính bao gồm: Sự thay đổi trong nhận thức và ý thức tuân thủ của cán bộ, nhân viên; mức độ tin tưởng của thành viên vào sự quản trị của Quỹ; và mức độ hiệu quả của các cơ chế kiểm soát mới.

Kinh nghiệm quốc tế, đặc biệt là từ Ireland, cho thấy tầm quan trọng của một lộ trình chính sách bài bản. Sau cuộc khủng hoảng tài chính, một ủy ban chính phủ đã được thành lập để rà soát lại toàn bộ hệ thống quỹ tín dụng và đưa ra các kiến nghị cải cách về quản trị và kiểm soát. Lộ trình này đã dẫn đến việc ban hành luật mới và sự hợp nhất của nhiều quỹ tín dụng nhỏ, giúp toàn hệ thống trở nên hiệu quả và ổn định hơn. Điều này cho thấy rằng việc thí điểm và đánh giá nghiêm túc không chỉ là bước đi thận trọng mà còn có thể mở đường cho những cải cách sâu rộng, bền vững, nâng cao hiệu suất hoạt động và khả năng phục hồi của toàn bộ hệ thống.

5.4.3. Các yếu tố đảm bảo thành công của lộ trình

Thành công của lộ trình thực thi phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó quyết tâm chính trị là điều kiện tiên quyết. Sự lãnh đạo, chỉ đạo nhất quán từ các cấp quản lý, sự phối hợp chặt chẽ giữa Ngân hàng Nhà nước và các cơ quan liên quan, cùng với việc nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ quản lý Quỹ thông qua các chương trình đào tạo chuyên sâu về quản trị rủi ro và đạo đức nghề nghiệp, sẽ đảm bảo quá trình cải cách diễn ra hiệu quả và mang lại những thay đổi tích cực, lâu dài cho hệ thống.

6. Kết luận

Nghiên cứu này cho thấy xung đột lợi ích trong Quỹ bảo đảm an toàn QTDND không chỉ là một vấn đề tài chính đơn thuần, mà còn là thước đo của đạo đức nghề nghiệp và niềm tin xã hội đối với hệ thống. Những lỗ hổng trong quản trị hiện nay xuất phát từ việc thiếu một cơ chế giám sát rõ ràng và chế tài đủ mạnh, khiến cho các hành vi tư lợi có cơ hội tồn tại giữa lợi ích cá nhân và trách nhiệm tập thể. Điều này cho thấy cải cách quản trị không chỉ là yêu cầu về kỹ thuật quản lý, mà còn là một quá trình tái lập kỷ cương và niềm tin.

Đóng góp nổi bật của nghiên cứu là mở rộng cách hiểu về xung đột lợi ích, không chỉ ở những người giữ chức vụ chính thức mà cả những cá nhân có ảnh hưởng trong các quyết định quan trọng. Cách tiếp cận này giúp nhìn nhận vấn đề một cách toàn diện hơn, từ góc rễ thay vì chỉ xử lý ở bề mặt. Bên cạnh đó, mô hình kiểm soát ba lớp cùng bản đồ chế tài nhiều tầng được đề xuất không chỉ mang tính khung lý thuyết, mà còn có giá trị định hướng cho việc thiết kế hệ thống quản lý minh bạch và công bằng hơn trong thực tiễn. Đặc biệt, việc triển khai thí điểm theo cụm cho thấy một tư duy cải cách thận trọng nhưng linh hoạt, phù hợp với đặc thù đa dạng của hệ thống QTDND.

Tuy nhiên, nghiên cứu vẫn còn hạn chế khi thiếu dữ liệu thực nghiệm để đo lường cụ thể mức độ phổ biến và hậu quả của xung đột lợi ích trong thực tế tại Việt Nam. Chính vì vậy, những nghiên cứu tiếp theo cần tập trung vào khảo sát thực tiễn, xây dựng

chỉ số đánh giá hiệu quả và so sánh mô hình quản trị ở nhiều QTDND để rút ra cách làm tối ưu nhất.

Tóm lại, nghiên cứu này không chỉ dừng ở việc phân tích, mà còn gửi đi một thông điệp cải cách để QTDND phát triển bền vững, cần khôi phục niềm tin, tăng tính minh bạch và xây dựng một nền quản trị hiện đại, có khả năng ngăn ngừa rủi ro ngay từ gốc rễ. Đây không chỉ là giải pháp quản lý, mà còn là bước đi cần thiết để bảo vệ sự ổn định và uy tín của toàn bộ hệ thống tài chính cộng đồng.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội. (2024). Luật số 32/2024/QH15. *Luật Các tổ chức tín dụng*, ngày ban hành 18/01/2024.
2. Quốc hội. (2018). Luật số 36/2018/QH14. *Luật Phòng, chống tham nhũng*, ngày ban hành 20/11/2018.
3. Quốc hội. (2018). *Luật số 25/2018/QH14. Luật Tố cáo*, ngày ban hành 12/06/2018.
4. Chính phủ. (2019). Nghị định số 59/2019/NĐ-CP, *Nghị định quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật phòng, chống tham nhũng*, ngày ban hành 01/07/2019.
5. Chính phủ. (2019). Nghị định số 134/2021/NĐ-CP, *Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01 tháng 7 năm 2019 của chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành luật phòng, chống tham nhũng*, ngày ban hành 30/12/2021.
6. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2024). Thông tư số 29/2024/TT-NHNN *Quy định về Quỹ tín dụng nhân dân*, ngày ban hành 28/6/2024.
7. BaFin. (2005). *Minimum Requirements for Risk Management Mindestanforderungen an das Risikomanagement MaRisk. Minimum Requirements for Risk Management Mindestanforderungen an das Risikomanagement MaRisk*
8. Bradon Matthews, Web Webster. Project management. (2025). *RACI Matrix; responsibility assignment matrix guide. RACI Matrix: Responsibility Assignment Matrix Guide*
9. ISB. (2012). *Credit Union and Co - operation with Overseas Regulators Act 2012. Credit Union and Co-operation with Overseas Regulators Act 2012.*
10. Ngân hàng Thế giới. (2016). *Xung đột lợi ích trong khu vực công: Quy định và thực tiễn ở Việt Nam. Xung đột lợi ích trong khu vực công: Quy định và thực tiễn ở Việt Nam.*
11. OECD. (2024). *Bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty G20/OECD 2023, OECD Publishing, Paris. Bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty G20/OECD 2023.*

12. TS. Lê Hà Diễm Chi, ThS. Vũ Thị Hải Minh. Tạp chí Thị trường Tài chính tiền tệ. (2025). *Quỹ bảo toàn hỗ trợ QTDND: nhìn từ kinh nghiệm các nước*. Quỹ bảo toàn hỗ trợ QTDND: Nhìn từ kinh nghiệm các nước

13. Japanese Law Translation. (1997). *Bank of Japan Act June 18, 1997*. Bank of Japan Act - English - Japanese Law Translation

PHÁP LUẬT VỀ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN: CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC TRONG THỜI ĐẠI CHUYỂN ĐỔI SỐ

Sinh viên: Đặng Thị Thu Hiền

Sinh viên: Đỗ Thị Hiền

Sinh viên: Nguyễn Thị Hồng Huế

Sinh viên: Đặng Quỳnh Trang

Sinh viên: Tạ Bảo Di

Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Trước sự phát triển mạnh mẽ như vũ bão của cách mạng công nghệ 4.0 đã làm thay đổi nhanh chóng bộ mặt nền kinh tế thế giới. Việt Nam cũng không nằm ngoài xu thế phát triển đó với sự chuyển đổi số đang diễn ra sôi nổi hơn bao giờ hết trên khắp cả nước. Với sứ mệnh là “Điểm tựa vững chắc hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân phát triển”, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân đã phát huy tốt vai trò của mình trong vai trò hỗ trợ kênh phân phối nguồn vốn đến các hoạt động sản xuất kinh doanh, thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế của đất nước. Tuy nhiên, trước xu thế chuyển đổi số đang thay đổi nhanh chóng từng giây từng phút có thể dẫn đến rủi ro của hoạt động quỹ bảo đảm Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) và gia tăng các rủi ro số hóa của nền kinh tế. Chính những biến đổi số đó đã đặt ra những cơ hội và thách thức pháp lý để điều chỉnh hoạt động của quỹ bảo đảm quỹ tín dụng nhân trong thời đại số hóa đất nước một cách hiệu quả.

Từ khóa: Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, cơ hội và thách thức pháp lý, hành lang pháp luật.

1. Lý do chọn đề tài

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân là một mô hình tài chính vi mô đặc thù tại Việt Nam, hoạt động trên nguyên tắc hợp tác, tương trợ, với mục tiêu chủ yếu là huy động vốn tại chỗ để phát triển kinh tế – xã hội ở địa phương. Đóng vai trò hỗ trợ xử lý rủi ro, bảo vệ quyền lợi của thành viên và phòng ngừa đổ vỡ mang tính dây chuyền (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam). Trên thế giới, quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) trở thành một cấu phần quan trọng xuất hiện chính thức sau cú sốc kinh tế đại khủng hoảng kinh tế 1929 -1933 , khủng hoảng toàn cầu 2008. Sự phát triển này cho thấy xu hướng toàn cầu hóa trong quản trị rủi ro tài chính, khẳng định vai trò của các quỹ bảo đảm như một cơ chế phòng ngừa khủng hoảng hệ thống. Tại Việt Nam cũng không nằm ngoài xu thế đó khi quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND được thí điểm lần đầu tại tỉnh Thái Bình vào năm 2004, theo Công văn số 1069/NHNN-TDHT ngày 21/9/2004 của Ngân hàng Nhà nước, với mục đích hỗ trợ các QTDND yếu kém, bảo vệ người gửi tiền và hoạt động không vì mục đích sinh lợi. Đóng góp tích cực vào việc cung cấp vốn cho khu vực nông thôn, cùng với sự phát triển mọi

mặt về đời sống kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, nhiều hạn chế vẫn tồn tại như: năng lực quản trị của một số Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân còn yếu, tiềm ẩn nhiều rủi ro, đồng thời khung pháp lý điều chỉnh quỹ bảo đảm còn phân tán và thiếu đồng bộ. Ngoài ra sự phát triển nhanh chóng trong thời đại chuyển đổi số tiềm ẩn nhiều rủi ro về an ninh mạng, tội phạm công nghệ cao, những rủi ro pháp lý mới (Nguyễn & Phạm, 2022).

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân được hình thành theo nguyên tắc tự nguyện với mục tiêu cốt lõi là hỗ trợ các hoạt động sản xuất nông thôn, nông nghiệp. Một vị trí địa lý khó khăn còn hạn chế về điều kiện kinh tế. Đặc biệt trong giai đoạn hiện nay, khi mà Việt Nam đã thực sự trở thành một nước có nền kinh tế thị trường Các NHTM và các loại hình TCTD khác phát triển ngày càng mạnh mẽ, trong bối cảnh đó quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND muốn tồn tại và phát triển bền vững đòi hỏi phải có những thay đổi mang tính cách mạng, đột phá, mới mẻ để khẳng định vị trí cũng như tiềm lực của mình.

Xuất phát từ yêu cầu trên, nhóm chúng tôi xin lựa chọn đề tài: *“Pháp luật quỹ bảo đảm quỹ tín dụng nhân dân: Cơ hội và thách thức trong thời đại chuyển đổi số”*. Nhằm phân tích đánh giá về mặt lý luận từ các nước phát triển trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. Về mặt thực tiễn, đề tài có ý nghĩa trong việc phân tích toàn diện cơ hội và thách thức của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND ở Việt Nam, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật, nhằm thúc đẩy, tạo các điều kiện cần và đủ cho sự phát triển. Thông qua thực hiện đề tài này, nhóm chúng tôi mong muốn đề xuất các giải pháp để hệ thống quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND ở Việt Nam phát triển bền vững trong thời gian tới.

Với mục tiêu cốt lõi là làm rõ cơ sở lý luận và pháp lý về quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND qua đó khẳng định vị trí, vai trò trong việc bảo đảm an toàn hệ thống tài chính và mối quan hệ với các lĩnh vực khác. Đồng thời, nghiên cứu hướng tới việc luận giải vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trong việc duy trì sự ổn định, bảo vệ quyền lợi thành viên và bảo đảm tính bền vững của toàn hệ thống, đặc biệt trong bối cảnh chuyển đổi số. Về thực tiễn nghiên cứu phân tích và đánh giá quá trình hình thành, phát triển của hệ thống quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND tại Việt Nam, qua đó làm rõ những thành tựu đã đạt được, trong việc cung ứng tín dụng cho khu vực nông nghiệp, nông thôn và hộ gia đình.

Trên cơ sở đó, nghiên cứu nhận diện những cơ hội, thách thức và rủi ro đặt ra đối với Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và cơ chế quản trị, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động và bảo đảm sự phát triển bền vững của hệ thống Quỹ bảo đảm tại Việt Nam.

2. Mục tiêu nghiên cứu

Làm rõ cơ sở lý luận và pháp lý về quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND qua đó khẳng định vị trí, vai trò trong việc bảo đảm an toàn hệ thống tài chính và mối quan hệ với các lĩnh vực khác. Đồng thời, nghiên cứu hướng tới việc luận giải vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trong việc duy trì sự ổn định, bảo vệ quyền lợi thành viên và bảo đảm tính bền vững của toàn hệ thống, đặc biệt trong bối cảnh chuyển đổi số.

Về thực tiễn nghiên cứu phân tích và đánh giá quá trình hình thành, phát triển của hệ thống quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND tại Việt Nam, qua đó làm rõ những thành tựu đã đạt được, trong việc cung ứng tín dụng cho khu vực nông nghiệp, nông thôn và hộ gia đình.

Trên cơ sở đó, nghiên cứu nhận diện những cơ hội, thách thức và rủi ro đặt ra đối với Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và cơ chế quản trị, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động và bảo đảm sự phát triển bền vững của hệ thống Quỹ bảo đảm tại Việt Nam.

3. Cơ sở lý luận và pháp lý

3.1. Khái niệm

3.1.1. *Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*

Quỹ tín dụng nhân dân là tổ chức tín dụng có vai trò quan trọng trong phát triển tài chính toàn diện, đẩy lùi tín dụng đen trong nền kinh tế. Với đặc thù hoạt động là các khoản tín dụng vi mô, QTDND cũng tồn tại nhiều rủi ro hoạt động, đặc biệt là rủi ro tín dụng, ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của QTDND, có thể dẫn đến rủi ro cho hệ thống QTDND nói riêng và hệ thống các tổ chức tín dụng (TCTD) nói chung (Trần Quang Khánh, 2016). Bởi vậy để đảm bảo cho an toàn của hệ thống QTDND hoạt động một cách có hiệu quả và ổn định Ngân hàng nhà nước đã cho phép việc triển khai Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trên toàn quốc thông qua việc ban hành Thông tư số 03/2014/TT-NHNN, ngày 21/4/2014. Dựa trên hoạt động của thông tư này trên thực tế đến năm 2024 NHNN đã đưa ra định nghĩa cụ thể về quỹ này một cách đầy đủ trong 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 QTDND có quy định như sau “Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi tắt là Quỹ bảo toàn) là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng theo quy định tại Thông tư này.”

Như vậy, có thể hiểu quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân là một quỹ tài chính do các thành viên của quỹ cùng đóng góp, thành lập, được tạo ra để duy trì sự ổn định của toàn bộ hệ thống QTDND, là việc bảo đảm an toàn hệ thống

QTDND cũng như hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn về tài chính, tránh sự lan truyền rủi ro.

3.1.2. *Pháp luật quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân*

Pháp luật về quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là các quy định của pháp luật do nhà nước ban hành để điều chỉnh hoạt động của quỹ, gồm nguyên tắc hoạt động, mục đích, cơ cấu tổ chức, sử dụng nguồn vốn cũng như là hoạt động quản lý và giám sát. Dựa trên cơ sở các quy định của pháp luật nhằm giúp đảm bảo cho hệ thống hoạt động của quỹ có hiệu quả và ổn định, qua đó giúp duy trì và bảo vệ sự tham gia của các thành viên của quỹ.

Sự ra đời của pháp luật điều chỉnh quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân đóng vai trò quan trọng tạo nên nền tảng vững chắc và cho thấy mối liên kết chặt chẽ giữa chính sách và thực tiễn trong ngành tài chính. Được thể hiện thông qua những vai trò sau:

Thứ nhất, tăng cường liên kết và hỗ trợ tài chính.

Pháp luật quy định một cách bắt buộc tất cả các quỹ tín dụng nhân dân thành viên và Ngân hàng Hợp tác xã đều phải đóng góp vào quỹ, điều này giúp tạo ra một “mạng lưới an toàn” chung nơi các thành viên được gắn kết với nhau tạo nên một hệ thống có tính tương hỗ cao. Như việc đóng góp của các thành viên sẽ là sự hỗ trợ những thành viên khác khi cần thiết, qua đó bảo vệ chính bản thân họ. Chẳng hạn năm 2018 – 2019, một số QTDND tại Nghệ An, Hà Nội, Hải Phòng rơi vào tình trạng yếu kém, mất khả năng thanh khoản. NHNN đã chỉ đạo của quỹ bảo toàn cho vay hỗ trợ để đảm bảo chi trả cho người gửi tiền. Nhờ có cơ chế này, các QTDND trong diện khó khăn được xử lý kịp thời, ngăn chặn rủi ro lan rộng và góp phần duy trì sự ổn định tài chính – tiền tệ khu vực nông thôn.

Thứ hai, đảm bảo ổn định và an toàn cho hệ thống.

Việc cung cấp các nguồn lực tài chính kịp thời, pháp luật quỹ bảo toàn ngăn ngừa các nguy cơ đổ vỡ của một quỹ TDND đang gặp khó khăn, đồng thời giúp tránh việc gây mất ổn định cho hệ thống an toàn của quỹ. Khi pháp luật đưa ra những quy định nhằm tạo ra sự tuân thủ cao đối với các thành viên của quỹ, nhờ đó giúp tránh việc mất ổn định cũng như tạo tâm lý vững vàng cho các thành viên khi hoạt động. Không chỉ dừng lại ở việc hỗ trợ tài chính và chuyên môn cho các QTDND đang gặp khó khăn, Quỹ bảo toàn còn đóng vai trò thiết yếu trong việc ngăn ngừa sự phá sản của các QTDND thông qua việc cung cấp khoản vay khi các tổ chức này lâm vào tình trạng khủng hoảng nghiêm trọng (bị đặt vào diện kiểm soát đặc biệt) (TS. Phạm Phương Thảo, 2025).

Thứ ba, quy định nguyên tắc và cơ chế hoạt động.

Pháp luật quy định Quỹ được hình thành từ nguồn phí trích nộp bắt buộc của các quỹ tín dụng nhân dân thành viên và Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam. Điều này đảm

bảo hoạt động chung mang tính bắt buộc của quỹ, tránh việc dẫn đến nhiều rủi ro ảnh hưởng đến tính bền vững trong cả hệ thống của quỹ. Bên cạnh đó, pháp luật quy định rõ mục đích sử dụng Quỹ là để cho vay hỗ trợ có hoàn trả đối với các quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả và cơ chế hoạt động huy động vốn, cho vay, hoạt động quản lý, giám sát của các cơ quan trong quỹ giúp đảm bảo việc vận hành, hoạt động của quỹ một cách công khai, minh bạch và có hiệu quả cao.

3.1.3. Nguyên lý hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân

Nguyên lý hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) được xây dựng trên cơ sở tự nguyện đóng góp và tương trợ lẫn nhau giữa các QTDND thành viên trong hệ thống. Cụ thể, các QTDND sẽ tham gia đóng góp vào Quỹ theo tỷ lệ vốn điều lệ, tổng tài sản hoặc các tiêu chí khác do cơ quan quản lý nhà nước quy định, nhằm tạo nguồn lực tài chính chung để phòng ngừa và xử lý rủi ro hệ thống. Quỹ được sử dụng trong những trường hợp khi QTDND thành viên gặp khó khăn về tài chính, đặc biệt là thiếu hụt thanh khoản tạm thời, có nguy cơ ảnh hưởng đến khả năng chi trả và an toàn hệ thống. Đây là một trong những giải pháp quan trọng nhằm nâng cao tính liên kết hệ thống, giúp ổn định hoạt động của các QTDND, nhất là tại khu vực nông thôn. Nguyên tắc này được quy định rõ tại Thông tư số 21/2019/TT-NHNN ngày 14/11/2019 của Ngân hàng Nhà nước, hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND, trong đó nhấn mạnh vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống trong hỗ trợ xử lý khó khăn và phòng ngừa rủi ro cho các tổ chức thành viên.

3.2 Thực trạng pháp luật và hoạt động Quỹ bảo đảm cho Quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam

3.2.1. Khung pháp luật hiện hành

Tại Việt Nam, pháp luật về Quỹ bảo đảm cho QTDND được đưa ra thông qua Thông tư số 03/2014/TT-NHNN ngày 23 tháng 01 năm 2014 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, bước đầu đã có những quy định dành riêng cho hoạt động của quỹ nhưng nhìn chung vẫn còn gặp nhiều vướng mắc cần có sự điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn. Trải qua thời gian từ ngày 15/3/2014 đến 01/7/2024, Quỹ bảo toàn hoạt động theo quy định của Thông tư số 03/2014/TT-NHNN. Khi Luật Các TCTD năm 2024 được ban hành, cùng với sự thay đổi thông tư số 03/2014 được thay thế bằng Thông tư số 27/2024/TT-NHNN ngày 28/6/2024 của Thống đốc NHNN, các vấn đề liên quan đến Quỹ bảo toàn đã chính thức được luật hóa.

Trên khuôn khổ các quy định mới của Luật Các TCTD năm 2024 và Thông tư số 37/2024/TT-NHNN đã phân nào tháo gỡ những ràng buộc về trách nhiệm pháp lý đối với NHHTX khi thẩm định và quyết định cho vay hỗ trợ đối với các QTDND từ nguồn vốn của Quỹ bảo toàn. Vấn đề đặt ra trong thời gian tới là NHHTX cần cụ thể hóa các

quy định của pháp luật vào trong quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn (TS. Đỗ Mạnh Phương, 2025).

3.2.2. Thực tiễn triển khai

Những kết quả đạt được trong quá trình thi hành pháp luật về Quỹ bảo đảm cho QTDND sự ra đời của Luật Các TCTD 2024 và Thông tư số 27/2024/TT-NHNN đã phân nào quy định rõ ràng và đầy đủ hơn về các trường hợp cho vay đối với QTDND của Quỹ bảo toàn. Cụ thể Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay QTDND trong các trường hợp sau: Cho vay đối với QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường; cho vay đối với QTDND được can thiệp sớm; cho vay đối với QTDND được kiểm soát đặc biệt. Theo báo cáo của NHHTX về quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn, từ thời điểm thành lập (năm 2014) đến hết năm 2024, Quỹ bảo toàn cho vay trong ba trường hợp: Cho vay hỗ trợ đối với QTDND gặp khó khăn chi trả; cho vay đối với QTDND gặp khó khăn tài chính; cho vay đặc biệt đối với QTDND được kiểm soát đặc biệt. Số liệu cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn thống kê theo các trường hợp cho vay tính đến hết năm 2024 (TS. Đỗ Mạnh Phương, 2025).

Bên cạnh những thành tựu đạt được từ việc triển khai pháp luật của Quỹ bảo toàn vẫn còn tồn tại một số hạn chế, bất cập trong việc triển khai pháp luật. Ở góc độ thực thi pháp luật, quy định về các trường hợp cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn trong Quy chế quản lý và sử dụng quỹ bảo toàn (Quy chế số 03/QC-NHHT) được ban hành năm 2022 nhiều nội dung hiện đã không còn phù hợp do Thông tư số 03/2014/TT-NHNN hiện đã được thay thế bởi Thông tư số 27/2024/TT-NHNN. NHHTX cần sớm xây dựng ban hành quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn trong đó xác định các trường hợp cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn đối với các QTDND. Tại thời điểm khi pháp luật chưa có quy định giải thích, phân biệt giữa khó khăn tài chính và khó khăn chi trả, trong khi NHHTX hiểu và xác định khó khăn tài chính và khó khăn chi trả là hai trường hợp khác nhau thì cần có quy định giải thích và phân biệt cụ thể làm cơ sở cho việc áp dụng thống nhất trên thực tế. (TS. Đỗ Mạnh Phương, 2025).

Ngoài ra, về vấn đề kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả sử dụng khoản vay hỗ trợ từ quỹ cũng như việc xác định thẩm quyền, vai trò và biện pháp xử lý các QTDND vẫn chưa có quy định và phương án phục hồi cụ thể.

3.2.3. Kinh nghiệm quốc tế

Một số quốc gia đã xây dựng các mô hình pháp lý riêng biệt cho các quỹ bảo đảm an toàn hệ thống tín dụng hợp tác xã, với những ví dụ nổi bật sau:

Tại Hoa Kỳ, Cơ quan Quản lý liên minh tín dụng quốc gia (NCUA) vận hành và quản lý Quỹ bảo hiểm cổ phần của liên minh tín dụng quốc gia (NCUSIF). Đây là quỹ bắt buộc, tất cả các hợp tác xã tín dụng liên bang và hầu hết các hợp tác xã cấp tiểu bang đều phải tham gia. NCUSIF có nhiệm vụ bảo vệ tiền gửi của các thành viên, tương tự

như FDIC bảo hiểm tiền gửi ngân hàng. Một minh chứng cho thấy Mỹ đã vận dụng hiệu quả quy định của luật đối với hoạt động của quỹ, đó là trong cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008, NCUA đã thành lập *Quỹ Ổn định Tạm thời Hợp tác xã Tín dụng (Temporary Corporate Credit Union Stabilization Fund)* để xử lý những tổn thất từ các hợp tác xã tín dụng lớn bị đổ vỡ. Quỹ này được luật pháp cho phép vay tiền từ Bộ Tài chính Hoa Kỳ để tránh làm cạn kiệt Quỹ bảo hiểm chính, qua đó giữ vững niềm tin của người gửi tiền và ổn định hệ thống.

Tại Uzbekistan, Quỹ bình ổn do Hiệp hội các hiệp hội tín dụng (CUA) quản lý và sử dụng. Hoạt động hỗ trợ ổn định của Quỹ bình ổn với các hiệp hội tín dụng được giám sát chặt chẽ. Trong trường hợp một hiệp hội tín dụng có vấn đề đặc biệt, CUA có thể áp dụng hình thức can thiệp ủy thác. Theo CUA, quản lý ủy thác là một công cụ hữu ích khi hội đồng quản trị hoặc ban quản lý hiệp hội tín dụng liên tục không tuân thủ các thỏa thuận; không có khả năng đối phó với mức độ nghiêm trọng của vấn đề tài chính mà họ gặp phải; đã thực hiện các hành vi bất hợp pháp hoặc không an toàn đe dọa đến Quỹ bình ổn, che giấu hoặc từ chối cung cấp hồ sơ tài chính và hoạt động để thanh tra viên CUA kiểm tra (TS. Đỗ Mạnh Phương, 2025).

4. Thực trạng pháp luật và hoạt động Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam

4.1. Khung pháp luật hiện hành

Tại Việt Nam, pháp luật về Quỹ bảo đảm cho QTDND được đưa ra thông qua Thông tư số 03/2014/TT-NHNN ngày 23 tháng 01 năm 2014 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, bước đầu đã có những quy định dành riêng cho hoạt động của quỹ nhưng nhìn chung vẫn còn gặp nhiều vướng mắc cần có sự điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn. Trải qua thời gian từ ngày 15/3/2014 đến 01/7/2024, Quỹ bảo toàn hoạt động theo quy định của Thông tư số 03/2014/TT-NHNN. Khi Luật Các TCTD năm 2024 được ban hành, cùng với sự thay đổi thông tư số 03/2014 được thay thế bằng Thông tư số 27/2024/TT-NHNN ngày 28/6/2024 của Thống đốc NHNN, các vấn đề liên quan đến Quỹ bảo toàn đã chính thức được luật hóa.

Trên khuôn khổ các quy định mới của Luật Các TCTD năm 2024 và Thông tư số 37/2024/TT-NHNN đã phân nào tháo gỡ những ràng buộc về trách nhiệm pháp lý đối với NHHTX khi thẩm định và quyết định cho vay hỗ trợ đối với các QTDND từ nguồn vốn của Quỹ bảo toàn. Vấn đề đặt ra trong thời gian tới là NHHTX cần cụ thể hóa các quy định của pháp luật vào trong quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn (TS. Đỗ Mạnh Phương, 2025).

4.2. Thực tiễn triển khai

Những kết quả đạt được trong quá trình thi hành pháp luật về Quỹ bảo đảm cho QTDND sự ra đời của Luật Các TCTD 2024 và Thông tư số 27/2024/TT-NHNN đã

phần nào quy định rõ ràng và đầy đủ hơn về các trường hợp cho vay đối với QTDND của Quỹ bảo toàn. Cụ thể Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay QTDND trong các trường hợp sau: Cho vay đối với QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường; cho vay đối với QTDND được can thiệp sớm; cho vay đối với QTDND được kiểm soát đặc biệt. Theo báo cáo của NHHTX về quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn, từ thời điểm thành lập (năm 2014) đến hết năm 2024, Quỹ bảo toàn cho vay trong ba trường hợp: Cho vay hỗ trợ đối với QTDND gặp khó khăn chi trả; cho vay đối với QTDND gặp khó khăn tài chính; cho vay đặc biệt đối với QTDND được kiểm soát đặc biệt. Số liệu cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn thống kê theo các trường hợp cho vay tính đến hết năm 2024 (TS. Đỗ Mạnh Phương. 2025).

Bên cạnh những thành tựu đạt được từ việc triển khai pháp luật của Quỹ bảo toàn vẫn còn tồn tại một số hạn chế, bất cập trong việc triển khai pháp luật. Ở góc độ thực thi pháp luật, quy định về các trường hợp cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn trong Quy chế quản lý và sử dụng quỹ bảo toàn (Quy chế số 03/QC-NHHT) được ban hành năm 2022 nhiều nội dung hiện đã không còn phù hợp do Thông tư số 03/2014/TT-NHNN hiện đã được thay thế bởi Thông tư số 27/2024/TT-NHNN. NHHTX cần sớm xây dựng ban hành quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn trong đó xác định các trường hợp cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn đối với các QTDND. Tại thời điểm khi pháp luật chưa có quy định giải thích, phân biệt giữa khó khăn tài chính và khó khăn chi trả, trong khi NHHTX hiểu và xác định khó khăn tài chính và khó khăn chi trả là hai trường hợp khác nhau thì cần có quy định giải thích và phân biệt cụ thể làm cơ sở cho việc áp dụng thống nhất trên thực tế. (TS. Đỗ Mạnh Phương, 2025).

Ngoài ra, về vấn đề kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả sử dụng khoản vay hỗ trợ từ quỹ cũng như việc xác định thẩm quyền, vai trò và biện pháp xử lý các QTDND vẫn chưa có quy định và phương án phục hồi cụ thể.

5. Cơ hội và thách thức của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân trong bối cảnh chuyển đổi số

5.1 Cơ hội của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân trong bối cảnh chuyển đổi số

Trong bối cảnh hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) đang từng bước hoàn thiện khung pháp lý và điều chỉnh mô hình quản trị theo Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024, tiến trình chuyển đổi số đã mở ra nhiều cơ hội chiến lược cho hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. Những cơ hội này không chỉ mang tính kỹ thuật, mà còn thể hiện rõ khả năng tương hỗ giữa chính sách pháp luật, năng lực công nghệ và quản trị rủi ro trong việc củng cố niềm tin, ổn định và phát triển bền vững hệ thống QTDND.

Thứ nhất, củng cố niềm tin của người gửi tiền thông qua tính minh bạch và khả năng truy xuất số hóa.

Thực trạng triển khai pháp luật cho thấy, dù Thông tư 27/2024/TT-NHNN đã bước đầu luật hóa cơ chế hoạt động của Quỹ bảo đảm, nhưng việc truyền thông và công khai thông tin vẫn còn hạn chế, chủ yếu dựa trên báo cáo thủ công của Ngân hàng Hợp tác xã. Chuyển đổi số mang lại cơ hội thiết lập hệ thống thông tin công khai trực tuyến, cho phép người gửi tiền tra cứu tình trạng quỹ, khoản chi trả, và mức độ an toàn tài chính của từng QTDND. Điều này góp phần hình thành niềm tin số (digital trust) – một yếu tố cốt lõi trong mô hình tài chính cộng đồng hiện đại.

Khi áp dụng nền tảng số, các dữ liệu giao dịch, chứng từ vay, và hoạt động hỗ trợ tài chính có thể được xác thực điện tử, lưu trữ tập trung và kiểm toán theo thời gian thực, giúp giảm thiểu sai sót, gian lận và tăng khả năng truy xuất pháp lý. Sự minh bạch này không chỉ bảo vệ quyền lợi người gửi tiền mà còn giúp củng cố hình ảnh của QTDND như một tổ chức tài chính an toàn, đáng tin cậy tại khu vực nông thôn.

Thứ hai, bảo đảm sự ổn định và phát triển bền vững của hệ thống QTDND thông qua pháp lý minh bạch và dữ liệu liên thông.

Thực tiễn cho thấy, Quỹ bảo đảm trong thời gian qua chủ yếu thực hiện hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn chi trả hoặc được kiểm soát đặc biệt (theo TS. Đỗ Mạnh Phương, 2025). Tuy nhiên, việc đánh giá năng lực tài chính và xác định điều kiện hỗ trợ còn mang tính định tính, thiếu công cụ đo lường rủi ro dựa trên dữ liệu.

Chuyển đổi số mở ra cơ hội xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung (data lake) liên thông giữa Ngân hàng Hợp tác xã, Ngân hàng Nhà nước và Quỹ bảo đảm, qua đó cho phép mô hình hóa rủi ro và phân loại mức độ an toàn tài chính của từng QTDND một cách khách quan.

Bên cạnh đó, các quy định mới trong Luật Các TCTD 2024 (Điều 191–193) và Thông tư 37/2024/TT-NHNN đã tạo nền pháp lý cho phép Quỹ bảo đảm hoạt động linh hoạt hơn trong cho vay, hỗ trợ, và can thiệp sớm. Khi những quy định này được tích hợp trong hạ tầng quản trị số, việc ra quyết định hỗ trợ sẽ nhanh chóng, minh bạch và chuẩn xác hơn — đây chính là sự hội tụ giữa pháp lý và công nghệ, bảo đảm cho hệ thống QTDND hoạt động bền vững hơn trước các cú sốc kinh tế.

Thứ ba, nâng cao năng lực giám sát và cảnh báo sớm cho Ngân hàng Nhà nước.

Một trong những hạn chế pháp lý được nêu trong phần 2.1.4 là sự thiếu đồng bộ giữa Luật Bảo hiểm tiền gửi và Luật Các TCTD trong chia sẻ dữ liệu và giám sát điện tử. Chuyển đổi số chính là cơ hội để khắc phục điểm yếu này.

Khi hệ thống thông tin của QTDND và Quỹ bảo đảm được kết nối theo thời gian thực với Cơ sở dữ liệu quốc gia ngành ngân hàng, NHNN có thể thực hiện giám sát số hóa, phát hiện sớm dấu hiệu mất khả năng thanh khoản hoặc rủi ro vận hành. Công cụ này sẽ

hỗ trợ việc kích hoạt can thiệp sớm hoặc tái cơ cấu có kiểm soát, hạn chế tối đa nguy cơ đổ vỡ dây chuyền trong hệ thống QTDND.

Hơn nữa, việc áp dụng chuẩn báo cáo điện tử (RegTech) và chuẩn API mở (Open API) trong tương lai — theo định hướng của Thông tư 64/2024/TT-NHNN — sẽ giúp Ngân hàng Nhà nước, Ngân hàng Hợp tác xã và Quỹ bảo đảm chia sẻ dữ liệu theo mô hình “một nguồn – nhiều lớp sử dụng”, tiết kiệm nguồn lực quản lý và đảm bảo tính chính xác của thông tin.

Thứ tư, thúc đẩy minh bạch, nâng cao quản trị rủi ro và hiệu quả sử dụng vốn hỗ trợ.

Theo quy định hiện hành, Quỹ bảo đảm có thể cho vay ba nhóm QTDND: (i) gặp khó khăn chi trả; (ii) gặp khó khăn tài chính; (iii) bị kiểm soát đặc biệt. Tuy nhiên, việc xác định mức độ “khó khăn” hiện nay chủ yếu dựa trên báo cáo tài chính nội bộ.

Chuyển đổi số sẽ tạo cơ hội chuẩn hóa quy trình thẩm định và cảnh báo rủi ro tự động. Cụ thể, việc ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) và học máy (Machine Learning) có thể giúp Quỹ bảo đảm phân tích dữ liệu kế toán, dự báo khả năng mất cân đối dòng tiền, và đánh giá xác suất phục hồi của QTDND trước khi quyết định hỗ trợ.

Ở góc độ pháp lý, việc số hóa toàn bộ quy trình vay – thẩm định – giám sát – hoàn trả giúp tăng tính kiểm toán và truy xuất chứng cứ pháp lý, đồng thời giảm thiểu tranh chấp về trách nhiệm giữa Ngân hàng Hợp tác xã, QTDND và cơ quan giám sát. Đây là điều mà hệ thống pháp luật hiện nay, dù chặt chẽ hơn, vẫn chưa thực hiện được bằng cơ chế thủ công.

Thứ năm, thúc đẩy tài chính toàn diện và hội nhập khu vực nông thôn.

Tại Việt Nam, QTDND đóng vai trò then chốt trong việc phổ cập dịch vụ tài chính tới khu vực nông thôn. Khi kết hợp với chuyển đổi số, đặc biệt là định danh điện tử (eKYC), thanh toán phi tiền mặt, và lưu trữ dữ liệu số, các QTDND có thể cung cấp dịch vụ nhanh chóng, chi phí thấp và an toàn hơn.

Bên cạnh đó, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống, khi được vận hành bằng công nghệ số, sẽ bảo đảm quyền lợi người gửi tiền ở vùng sâu, vùng xa — những người dễ bị tổn thương trước rủi ro tài chính. Điều này góp phần trực tiếp thực hiện Chiến lược tài chính toàn diện quốc gia đến năm 2030 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 149/QĐ-TTg.

Trong mối tương quan giữa thực trạng pháp luật và các thách thức pháp lý, chuyển đổi số xuất hiện như một cơ hội kép: vừa là động lực hiện đại hóa khung pháp lý, vừa là công cụ tăng cường hiệu quả giám sát, bảo đảm và phục hồi hệ thống QTDND. Sự kết hợp giữa pháp luật chặt chẽ và công nghệ số hóa minh bạch sẽ giúp Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống không chỉ là công cụ hỗ trợ tài chính, mà còn là “vành đai an toàn pháp lý” cho toàn bộ hệ thống QTDND trong kỷ nguyên số.

5.2 Thách thức của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân trong bối cảnh chuyển đổi số

Thứ nhất, hạn chế về sự đồng bộ của khung pháp lý và tính thích ứng với thực tiễn số hóa.

Hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) hiện chịu sự điều chỉnh của nhiều văn bản như Luật Các tổ chức tín dụng 2024, Luật Ngân hàng Nhà nước 2010 (hợp nhất, bổ sung 2022), Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 và Luật Giao dịch điện tử 2023. Tuy nhiên, các quy định này vẫn thiếu sự thống nhất, đặc biệt về trách nhiệm quản lý, chi trả bảo hiểm và chia sẻ dữ liệu trong môi trường số.

Ví dụ, Điều 191–193 Luật Các TCTD 2024 quy định NHNN có thể chỉ định tổ chức tín dụng khác hỗ trợ hoặc cho vay đặc biệt để xử lý tổ chức yếu kém, nhưng Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 (Điều 13, 23) lại chỉ giao cho Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam nhiệm vụ chi trả cho người gửi tiền mà không quy định cơ chế phối hợp với Quỹ bảo đảm trong quá trình tái cơ cấu hoặc chi trả điện tử. Sự thiếu thống nhất này gây khó khăn khi triển khai các hoạt động số hóa như chi trả trực tuyến hay kết nối dữ liệu liên thông.

Ngoài ra, Thông tư hợp nhất 03/VBHN-NHNN năm 2024 về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND vẫn chủ yếu kế thừa Thông tư 03/2014/TT-NHNN, chưa có quy định cụ thể về chứng từ điện tử, báo cáo dữ liệu tự động hoặc chuẩn kết nối API, làm chậm tiến trình chuyển đổi số toàn diện của Quỹ.

Thứ hai, thiếu cơ chế pháp lý đặc thù để xử lý QTDND yếu kém trong môi trường số.

Luật Các tổ chức tín dụng 2024 đã bổ sung Chương về *xử lý trường hợp tổ chức tín dụng bị rút tiền hàng loạt; vay/cho vay đặc biệt* (ví dụ Điều 191–193), tạo khung pháp lý cho can thiệp và các biện pháp hỗ trợ. Tuy nhiên, các quy định này hướng tới tổ chức tín dụng nói chung; chưa thiết kế điều khoản đặc thù cho QTDND — đơn vị quy mô nhỏ, quản trị tập trung cộng đồng và năng lực CNTT hạn chế.

Ví dụ, trước đây Thông tư 03/2014/TT-NHNN quy định Quỹ bảo đảm được cho vay hỗ trợ QTDND khi “gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả”, nhưng Thông tư này đã được hợp nhất/điều chỉnh và hiệu lực liên quan chấm dứt/điều chỉnh đến 01/07/2024; đồng thời, văn bản hợp nhất (03/VBHN-NHNN 2024) hiện chưa bổ sung các quy định kỹ thuật về giám sát trực tuyến, chi trả điện tử hay cảnh báo rủi ro công nghệ. Vì vậy cơ chế chi trả khẩn cấp bằng nền tảng số hay thủ tục xác thực eKYC, audit trail cho Quỹ vẫn thiếu cơ sở pháp lý rõ ràng.

Ví dụ thực tế: Báo cáo/kiểm tra năm 2024 cho biết một số QTDND gặp lỗi phần mềm, dữ liệu kế toán không đồng bộ dẫn đến chậm xác minh nghĩa vụ chi trả; nhưng hiện chưa có văn bản quy định cho phép Quỹ thực hiện chi trả tạm thời qua nền tảng

điện tử với điều kiện hậu kiểm (audit) — cho thấy “cơ chế xử lý rủi ro số” cho QTDND vẫn còn bỏ ngõ.

Thứ ba, thách thức trong việc đảm bảo an toàn hệ thống và tuân thủ pháp luật số.

Theo Thông tư 13/2024/TT-NHNN về giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của QTDND, các quỹ phải có hệ thống công nghệ thông tin để lưu trữ và báo cáo số liệu, đồng thời thực hiện chế độ báo cáo, thống kê theo yêu cầu của NHNN. Tuy nhiên, nhiều QTDND hiện chưa đạt năng lực hạ tầng và quy trình CNTT cần thiết để đáp ứng các yêu cầu này, dẫn tới rủi ro trong báo cáo, lưu trữ dữ liệu và kiểm soát vận hành khi xảy ra lỗi hệ thống.

Về thẩm quyền yêu cầu báo cáo, Luật Ngân hàng Nhà nước 2010 giao NHNN quyền quy định đối tượng, phạm vi, kỳ hạn và phương thức cung cấp thông tin; Thống đốc có thẩm quyền quy định trình tự, thủ tục thanh tra, giám sát ngân hàng (ví dụ: Điều 35, Điều 37, Điều 54–58). Tuy NHNN đã ban hành một số văn bản kỹ thuật (ví dụ Thông tư 64/2024 về triển khai Open API và các quyết định, danh mục cơ sở dữ liệu dùng chung), nhưng các tiêu chuẩn kỹ thuật bắt buộc về định dạng báo cáo điện tử, chuẩn API hoặc tiêu chuẩn bảo mật dành riêng cho QTDND nhỏ vẫn còn phân mảnh hoặc chưa phổ quát, khiến việc tuân thủ pháp luật số với quy mô QTDND gặp khó khăn thực tiễn.

Thứ tư, thiếu quy định cụ thể về bảo mật và an ninh mạng trong hoạt động số hóa.

Luật Giao dịch điện tử 2023 có nhiều điều khoản liên quan đến an toàn thông tin và bảo mật trong giao dịch điện tử. Ví dụ, Điều 5 của Luật quy định “Bảo đảm an toàn thông tin mạng và an ninh mạng trong giao dịch điện tử” như một chính sách phát triển. Tuy nhiên, những điều luật này mới dừng ở mức khái quát — thực tế chưa có điều khoản nào quy định bắt buộc cho QTDND về chuẩn mã hóa (encryption), xác thực đa tầng (multi-factor authentication), hoặc quy trình ứng phó sự cố an ninh mạng cụ thể dành cho hệ thống tín dụng nhân dân. Ví dụ, mặc dù Luật Giao dịch điện tử cho phép sử dụng chứng thư số, chữ ký điện tử và giao dịch điện tử được bảo đảm tính toàn vẹn, xác thực và bảo mật dữ liệu, nhưng không có hướng dẫn kỹ thuật chi tiết nào trong luật hay các thông tư hiện hành yêu cầu QTDND (nhỏ hoặc trung bình) phải tuân thủ các tiêu chuẩn bảo mật cao như chuẩn mã hóa nâng cao, kiểm soát truy cập đa lớp, hay xác thực người dùng phức hợp. Hệ quả là trong thực tế, khi xảy ra sự cố lỗi hệ thống phần mềm, rò rỉ dữ liệu hay tấn công mạng, Quỹ bảo đảm và các QTDND có thể gặp khó khăn pháp lý vì không có chuẩn pháp luật rõ ràng để xác định trách nhiệm và xử lý hậu quả.

Thứ năm, chưa có chuẩn pháp lý thống nhất cho việc kết nối và chia sẻ dữ liệu số.

Chuyển đổi số đòi hỏi kết nối liên thông giữa các chủ thể như Quỹ bảo đảm, các QTDND, Ngân hàng Hợp tác xã, NHNN, và Trung tâm thông tin tín dụng quốc gia (CIC). Tuy nhiên, hiện chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào quy định rõ chuẩn định

dạng dữ liệu, giao diện lập trình (API), hay cơ chế chia sẻ dữ liệu liên ngành. Điều này dẫn đến việc mỗi QTDND vẫn sử dụng phần mềm quản lý riêng biệt, gây khó khăn trong việc tổng hợp, giám sát và cảnh báo sớm rủi ro. Dù NHNN đã khuyến nghị chuẩn hóa hạ tầng công nghệ qua các Chỉ thị nội bộ, song chưa có văn bản bắt buộc pháp lý. Đây là một “nút thắt” lớn trong hành trình số hóa, khiến hiệu quả vận hành và giám sát của Quỹ bảo đảm bị hạn chế đáng kể.

6. Giải pháp và định hướng phát triển của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân trong thời đại chuyển đổi số

Thứ nhất, cần có sự thống nhất quy định giữa các quy định để quỹ bảo đảm quỹ tín dụng nhân dân được hoạt động hiệu quả trên nền tảng số. Điều này được thể hiện qua việc cần sửa đổi quy định giữa Điều 13 và Điều 23 Luật Bảo hiểm tiền gửi:

”Điều 13. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức bảo hiểm tiền gửi

8. Chi trả tiền bảo hiểm cho người được bảo hiểm tiền gửi theo quy định của Luật này.

Điều 23. Thời hạn trả tiền bảo hiểm

Trong thời hạn 60 ngày, kể từ thời điểm phát sinh nghĩa vụ trả tiền bảo hiểm, tổ chức bảo hiểm tiền gửi có trách nhiệm trả tiền bảo hiểm cho người được bảo hiểm tiền gửi.”

Cần sửa đổi hai điều luật này theo hướng Quỹ bảo đảm hệ thống quỹ tín dụng nhân dân sẽ tham gia hỗ trợ, liên kết với Quỹ bảo hiểm tiền gửi trong một số trường hợp đặc thù chi trả cho người gửi tiền và có tham gia, giám sát chặt chẽ của Ngân hàng Nhà nước trên nền tảng Chính phủ quốc gia.

Thứ hai, về cơ sở pháp lý nền tảng từ sự vận hành Quỹ bảo đảm quỹ tín dụng nhân dân trong thời đại chuyển đổi số. Hiện nay văn bản quy định về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân mới chỉ dừng lại là thông tư Số: 03/VBHN-NHNN do Ngân hàng Nhà nước ban hành quy định về “Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân”, vì vậy cần nâng các quy định thành Luật quy định cụ thể chi tiết về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân với những quy định quy cụ thể hơn nữa về những nguyên tắc hoạt động và số hóa những hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn quỹ tín dụng nhân dân và cách thức quản lý vận hành Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân nhằm thực hiện mục tiêu Chính phủ số của Đảng và Nhà nước định hướng đến năm 2030.

Thứ ba, quy định pháp luật cụ thể về cụ thể về chữ ký số, hồ sơ điện tử, giao dịch điện tử một cách cụ thể cho Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân là vấn đề đáng quan tâm. Với vai trò là điểm tựa hạn chế rủi ro của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân cần quy định chặt chẽ về chữ ký số, hồ sơ điện tử, công thông tin chính thức để có thể đơn giản hóa thủ tục

đáp ứng được khả năng phòng chống rủi ro của nền kinh tế. Các nội dung về chữ ký số, hồ sơ điện tử, giao dịch điện tử mới chỉ được quy định trong Nghị định số 23/2025 quy định về “Chữ ký điện tử và dịch vụ tin cậy”. Vì vậy, cần có một văn bản quy định thống nhất các vấn đề về chuyển đổi số của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân để Quỹ có hành lang pháp lý hoạt động hiệu quả.

Thứ tư, pháp luật cần có quy định về quản trị và giám sát đối với các hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Trước bối cảnh đất nước đang chuyển đổi số mạnh mẽ, các vấn đề rủi ro hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trên không gian số cũng gia tăng tiềm ẩn những thách thức đối với sự phát triển của nền kinh tế đất nước. Tuy nhiên, hiện nay chưa có một văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh cụ thể về các vấn đề về các thức kiểm tra giám sát chặt chẽ đối với các hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trên nền tảng số. Cụ thể tại Luật Giao dịch điện tử 2023, Điều 5 quy định: “*Thông tin trong thông điệp dữ liệu thuộc phạm vi bí mật nhà nước phải tuân thủ quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước và pháp luật về cơ yếu.*” vẫn chưa thực sự quy định chặt chẽ về các vấn đề quản trị và giám sát dữ liệu về hoạt động của Quỹ bảo đảm Quỹ tín dụng nhân dân.

Từ đó cần hoàn thiện pháp luật về vấn đề kiểm soát và cơ chế báo cáo định kỳ các hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân để Quỹ được hoạt động hiệu quả, đúng mục đích, thích ứng với bối cảnh nền kinh tế đang phát triển mạnh mẽ.

Kết luận

Hiện nay, chuyển đổi số đang dần len lỏi vào khắp các lĩnh vực sản xuất và cuộc sống. Với mục tiêu của Đảng và Nhà nước “*lấy người dân làm trung tâm*”, “*không để ai bị bỏ lại phía sau*” cần hoàn thiện hành lang pháp lý để hoạt động của Quỹ đảm bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân hoạt động một cách hiệu quả. Với sứ mệnh hạn chế tối đa được các rủi ro do nền chuyển đổi số mang lại, Quỹ đảm bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân sẽ thực hiện tốt vai trò của mình để nền kinh tế được vận hành hiệu quả, các quỹ tín dụng nhân dân, nhà đầu tư, hợp tác yên tâm có nguồn vốn để hoạt động sản xuất kinh doanh. Từ đó tạo động lực phát triển một nền kinh tế phát triển, tạo công ăn việc làm cho người dân địa phương. Đồng thời quy định của pháp luật dần đi sâu vào cuộc sống là động lực để đời sống kinh tế người dân được ổn định. Như vậy, chuyển đổi số vừa là cơ hội, vừa là thách thức pháp lý cho nền tài chính quốc gia nói chung và hoạt động của Quỹ đảm bảo an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân nói riêng. Qua đó, hoàn thiện quy định pháp luật về chuyển đổi số là điều vô cùng cần thiết để phát huy tối đa cơ hội của chuyển đổi số mang cho Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín

dụng nhân dân và giải quyết các thách thức đặt ra cho Quỹ một cách kịp thời, nhanh chóng và hiệu quả.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Điểm tựa vững chắc hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân phát triển*. (2025, 9 20). Được truy lục từ Báo Nhân dân : <https://nhandan.vn/diem-tua-vung-chac-ho-tro-quy-tin-dung-nhan-dan-phat-trien-post897194.html>
 2. *Hội thảo “Đổi mới sáng tạo trong bối cảnh chuyển đổi số tại các Quỹ tín dụng Nhân dân ở Việt Nam”*. (2024, 04 12). Được truy lục từ Cổng thông tin Bình Thuận : <https://binhthuan.gov.vn/chuyen-doi-so/hoi-thao-doi-moi-sang-tao-trong-boi-can-chuyen-doi-so-tai-cac-quy-tin-dung-nhan-dan-o-viet-nam-878717>
 3. *Hội thảo phổ biến kết quả nghiên cứu của đề tài khoa học và công nghệ về quản trị Quỹ Tín dụng nhân dân*. (2024, 9 18). Được truy lục từ Cổng Thông Tin Điện Tử: <https://sbv.gov.vn/vi/w/sbv615432>
 4. *Ngày 4/7, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) tổ chức Hội thảo lấy ý kiến rộng rãi đối với Dự thảo Đề án “Cơ cấu lại tổng thể hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam giai đoạn 2025 - 2030, định hướng đến năm 2045”*. Phó Thống đốc NHN. (2025, 7 4). Được truy lục từ <https://thitruongtaichinhhtiente.vn/xay-dung-quy-tin-dung-nhan-dan-thuc-su-tro-thanh-ba-do-tai-chinh-cua-nong-dan-va-cong-dong-68693.html>
 5. *Thực tiễn thi hành về sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và một số đề xuất*. (2024, 05 03). Được truy lục từ Tập chí Ngân hàng: https://www.sbv.gov.vn/vi/web/sbv_portal/w/sbv596416
-

ỨNG DỤNG CÔNG NGHỆ SỐ TRONG QUẢN LÝ VÀ GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN

Đường Thị Thương - Khoa Luật

Phan Thanh Huyền - Khoa Luật

Bàn Kim Chi - Khoa Luật

Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Trong bối cảnh chuyển đổi số trở thành xu thế tất yếu của ngành tài chính - ngân hàng, việc ứng dụng công nghệ số vào quản lý và giám sát Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) có ý nghĩa quan trọng nhằm nâng cao an toàn và ổn định hệ thống. Nghiên cứu tập trung phân tích cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn quản lý Quỹ; đánh giá những hạn chế như cơ chế giám sát còn thủ công, thiếu hệ thống cảnh báo sớm, dữ liệu chưa đồng bộ và rủi ro an ninh mạng. Trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế (Mỹ, Canada, Singapore, EU), nghiên cứu đề xuất giải pháp ứng dụng Big Data, AI, Blockchain, Cloud, RegTech và SupTech, kết hợp hoàn thiện hạ tầng công nghệ, đào tạo nhân lực, cùng hành lang pháp lý hỗ trợ. Các giải pháp này giúp tối ưu hóa giám sát, tăng tính minh bạch, giảm thiểu rủi ro và bảo đảm sự phát triển bền vững của hệ thống QTDND, phù hợp với định hướng chuyển đổi số quốc gia đến năm 2030.

Từ khóa: công nghệ số, quản lý-giám sát, quỹ bảo đảm an toàn, quỹ tín dụng nhân dân, chuyển đổi số

1. Đặt vấn đề

Trong những năm gần đây, hệ thống Quỹ Tín dụng Nhân dân (QTDND) tại Việt Nam đã phát triển ổn định, đóng góp đáng kể vào việc huy động vốn tại địa phương và cung cấp tín dụng cho hộ gia đình, nông dân, cũng như các hộ kinh doanh nhỏ lẻ. Theo số liệu của Ngân hàng Nhà nước, tính đến ngày 31/12/2024, cả nước có 1.178 QTDND với tổng tài sản đạt khoảng 194.421 nghìn tỷ đồng, phân bố rộng khắp các tỉnh thành trên cả nước¹. Hệ thống QTDND đóng vai trò quan trọng trong việc mở rộng khả năng tiếp cận dịch vụ tài chính “gần dân, sát dân”, góp phần hạn chế tín dụng đen, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao chất lượng đời sống ở khu vực nông thôn.²

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động của các QTDND vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế. Một số quỹ có quy mô nhỏ, năng lực quản trị yếu, cơ sở hạ tầng công nghệ còn lạc hậu và khả năng kiểm soát, cảnh báo rủi ro chưa cao. Điều này dẫn đến nguy cơ mất an toàn tài chính, ảnh hưởng đến quyền lợi của thành viên và sự ổn

¹ Định hướng tái cấu trúc hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân trong bối cảnh mới. (2025, May 5). *Tạp chí Ngân hàng*. Retrieved September 16, 2025, from <https://tapchinganhang.gov.vn/dinh-huong-tai-cau-truc-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-boi-canhh-moi-15925.html>

² Nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trong giai đoạn mới. (n.d.). *Thị trường Tài chính Tiền tệ*. Retrieved September 16, 2025, from <https://thitruongtaichinhhtiente.vn/nang-cao-hieu-luc-hieu-qua-hoat-dong-cua-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-giai-doan-moi-69182.html>

định chung của hệ thống. Để khắc phục rủi ro, Quỹ Bảo đảm An toàn hệ thống QTDND (gọi tắt là Quỹ Bảo toàn) đã được thành lập nhằm hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn về thanh khoản, xử lý tình huống mất khả năng chi trả, và giữ vững niềm tin của thành viên cũng như cộng đồng vào hệ thống.¹

Trong bối cảnh chuyển đổi số đang trở thành xu thế tất yếu của ngành tài chính – ngân hàng, việc ứng dụng công nghệ số vào quản lý và giám sát hoạt động của Quỹ Bảo toàn có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Một số QTDND hiện nay đã bắt đầu triển khai phần mềm quản lý điện tử, ngân hàng số, thanh toán trực tuyến và kết nối dữ liệu với Ngân hàng Hợp tác xã, cho thấy tiềm năng của việc áp dụng công nghệ để nâng cao minh bạch, an toàn và hiệu quả². Tuy nhiên, thực tế vẫn cho thấy công tác ứng dụng công nghệ số trong quản lý và giám sát của Quỹ Bảo toàn còn chậm, thiếu khung pháp lý hoàn thiện, hạn chế về nguồn vốn và năng lực nhân sự.

Xuất phát từ yêu cầu thực tiễn đó, đề tài **“Ứng dụng công nghệ số trong quản lý và giám sát hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân”** được lựa chọn nghiên cứu. Đề tài nhằm phân tích thực trạng hiện nay, xác định những vấn đề còn tồn tại, đồng thời đề xuất các giải pháp ứng dụng công nghệ số như hệ thống cảnh báo sớm, tự động hóa báo cáo, liên thông dữ liệu và trí tuệ nhân tạo (AI) để nâng cao hiệu quả quản lý và giám sát. Qua đó, nghiên cứu hướng đến mục tiêu đóng góp cả về mặt lý luận lẫn thực tiễn, phục vụ sự phát triển an toàn và bền vững của hệ thống QTDND tại Việt Nam.

Bài viết gồm các phần: (1) Giới thiệu tổng quan; (2) Cơ sở lý luận về quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND và chuyển đổi số; (3) Thực trạng; (4) Cơ hội; (5) Thách thức; (6) Giải pháp; (7) Kết luận.

Về phương pháp, nghiên cứu sử dụng cách tiếp cận phân tích – tổng hợp các tài liệu chính thống để hình thành cơ sở lý luận; kết hợp so sánh – đối chiếu một số mô hình quốc tế tiêu biểu nhằm rút ra bài học kinh nghiệm; đồng thời vận dụng suy luận chuẩn tắc để thiết kế hệ thống giải pháp theo ba trụ cột chính: thể chế, công nghệ và nhân lực.

2. Cơ sở lý luận

Trước hết, công nghệ số trong giám sát tài chính được hiểu là việc ứng dụng các công cụ số như dữ liệu lớn (Big Data), trí tuệ nhân tạo (AI), blockchain, điện toán đám mây (Cloud), Internet vạn vật (IoT) cùng với các công nghệ quản lý – giám sát đặc thù

¹ Hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. (n.d.). *Tạp chí Công Thương*. Retrieved September 16, 2025, from <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>

² Nhân Dân. (2025, July 29). *Điểm tựa vững chắc hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân phát triển*. Retrieved September 16, 2025, from <https://nhandan.vn/diem-tua-vung-chac-ho-tro-quy-tin-dung-nhan-dan-phat-trien-post897194.html>

như SupTech và RegTech¹. Trong đó, SupTech (Supervisory Technology) là công nghệ do cơ quan giám sát sử dụng nhằm tăng cường khả năng thu thập, xử lý và phân tích dữ liệu, còn RegTech (Regulatory Technology) được tổ chức tài chính áp dụng để đáp ứng yêu cầu tuân thủ quy định, quản lý báo cáo và rủi ro. Bên cạnh đó, hệ thống cảnh báo sớm (Early Warning System – EWS) giữ vai trò đặc biệt quan trọng, giúp phát hiện kịp thời các tín hiệu bất thường từ hoạt động tài chính để cơ quan quản lý có biện pháp phòng ngừa trước khi rủi ro lan rộng. Nền tảng của các công cụ này là quản trị dữ liệu hiệu quả và cơ chế báo cáo gần thời gian thực, bảo đảm tính minh bạch, chính xác và kịp thời trong giám sát.

Một khung lý thuyết quan trọng trong quản lý tài chính hiện đại là giám sát dựa trên rủi ro² (risk-based supervision). Phương pháp này thay thế cách tiếp cận truyền thống “giám sát đồng đều” bằng cách phân bổ nguồn lực ưu tiên cho những tổ chức hoặc lĩnh vực có mức độ rủi ro cao hơn. Để vận hành, hệ thống sẽ xây dựng bộ chỉ báo rủi ro (risk indicators), bao gồm: rủi ro thanh khoản, chất lượng tài sản (nợ xấu, tài sản bảo đảm), mức độ tập trung tín dụng, rủi ro vận hành và rủi ro đạo đức. Khi các chỉ báo này vượt ngưỡng đã thiết lập, hệ thống cảnh báo sớm sẽ được kích hoạt, dẫn đến các cấp độ can thiệp khác nhau, từ cảnh báo, giám sát đặc biệt cho tới áp dụng biện pháp xử lý bắt buộc. Sự hỗ trợ của SupTech và RegTech giúp quá trình này trở nên nhanh chóng và chính xác hơn nhờ khả năng tự động hóa tính toán, đối chiếu và phát hiện rủi ro tiềm ẩn.³

Ngoài ra, hệ thống cảnh báo sớm không chỉ dựa trên dữ liệu tài chính nội bộ của các tổ chức tín dụng, mà còn kết hợp với dữ liệu vĩ mô như lạm phát, tăng trưởng kinh tế, lãi suất, tỷ giá hối đoái. Ngày nay, với sự phát triển của trí tuệ nhân tạo và học máy, việc phân tích có thể mở rộng sang dữ liệu phi cấu trúc (ví dụ: tin tức, mạng xã hội) nhằm phát hiện rủi ro sớm hơn. Nhờ đó, cơ quan giám sát không chỉ phản ứng khi rủi ro xảy ra mà còn có thể dự báo và phòng ngừa từ trước, nâng cao tính chủ động và an toàn cho hệ thống tài chính.⁴

¹ Financial Stability Board. (2020, October 9). *The use of supervisory and regulatory technology by authorities and regulated institutions: Market developments and financial stability implications*. Retrieved September 16, 2025, from <https://www.fsb.org/uploads/P091020.pdf>

² Basel Committee on Banking Supervision. (2009). *Supervisory review process (Pillar 2): Revised guidance*. Bank for International Settlements. Retrieved September 16, 2025, from <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>

³ Trần, T. H. (2023, August 21). *Quản lý hệ thống tài chính – tiền tệ bằng SupTech, RegTech*. Thị trường Tài chính Tiền tệ. Retrieved September 16, 2025, from <https://thitruongtaichinhviente.vn/quan-ly-he-thong-tai-chinh-tien-te-bang-suptech-regtech-37704.html>

⁴ Trần, N. T. D., & Nguyễn, B. N. (2020, November). *Ứng dụng SupTech và RegTech trong quản lý, giám sát hệ thống tài chính – kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*. Tạp chí Ngân hàng – Học viện Ngân hàng. Retrieved September 16, 2025, from https://hvnh.edu.vn/medias/tapchi/vi/11.2020/system/archivedate/67d5473d_B%C3%A0i%20c%E1%BB%A7a%20Nguy%E1%BB%85n%20Th%C3%B9y%20D%C6%B0%C6%A1ng%20C%20Nguy%E1%BB%85n%20B%C3%ADch%20Ng%C3%A2n.pdf

Để vận hành hiệu quả, việc thiết kế hệ thống giám sát công nghệ số cần tuân thủ một số nguyên tắc cơ bản. Thứ nhất, dữ liệu phải được chuẩn hóa theo một khung thống nhất, giúp so sánh và tổng hợp dễ dàng giữa các đơn vị. Thứ hai, hệ thống cần bảo đảm tính kiểm toán và minh bạch, nghĩa là mọi quy trình, thuật toán đều phải có khả năng truy vết và giải thích, tránh tình trạng “hộp đen” trong các quyết định tự động. Thứ ba, yếu tố bảo mật và quyền riêng tư phải được đặt lên hàng đầu, đặc biệt với dữ liệu nhạy cảm và dữ liệu cá nhân. Thứ tư, giải pháp công nghệ phải cân đối hiệu quả chi phí, phù hợp với khả năng tài chính và nhân lực. Cuối cùng, cần có lộ trình triển khai từng bước, bắt đầu từ giai đoạn thí điểm, mở rộng dần quy mô, đồng thời song hành với quá trình hoàn thiện khung pháp lý và nâng cao năng lực nhân sự. Đây là nền tảng để bảo đảm rằng quá trình số hóa giám sát tài chính không chỉ hiệu quả trước mắt mà còn bền vững lâu dài.

3. Vị trí pháp lý của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và khung pháp lý liên quan

**Vị trí pháp lý của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND và mối quan hệ với Ngân hàng Hợp tác xã (NHHTX), Ngân hàng Nhà nước (NHNN) và Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam (BHTG).*

Quỹ Bảo đảm An toàn hệ thống QTDND (Quỹ bảo toàn) được tổ chức theo quy định pháp luật hiện hành tại Việt Nam là một quỹ tài chính của hệ thống các tổ chức tín dụng hợp tác xã gồm Ngân hàng Hợp tác xã (NHHTX) và các QTDND thành viên — được thành lập trên cơ sở đóng góp phí trích nộp từ NHHTX và các QTDND theo quy định của Thông tư số 27/2024/TT-NHNN¹. Quỹ này đặt tại NHHTX, do NHHTX quản lý, sử dụng theo những quy định cụ thể của NHNN và các văn bản hướng dẫn dưới luật. Quy định này thay thế Thông tư số 03/2014/TT-NHNN, cho phép xác định rõ hơn trách nhiệm, quyền hạn, cơ chế quản lý – sử dụng của Quỹ bảo toàn.

Về mối quan hệ với Ngân hàng Nhà nước (NHNN) và NHHTX: NHNN là cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ban hành các quy định về tổ chức, hoạt động, quản lý và giám sát đối với hệ thống QTDND và NHHTX nói chung, bao gồm cả việc thành lập, quản lý Quỹ bảo toàn; NHHTX chịu trách nhiệm quản lý, sử dụng Quỹ theo quy định của NHNN²; đồng thời NHHTX là nơi Quỹ đặt trụ sở, đóng vai trò trung gian phối hợp giữa các QTDND thành viên và NHNN. Về Bảo hiểm Tiền gửi (BHTG), mặc

¹ Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam. (n.d.). *Tạp chí Ngân hàng*. Retrieved September 16, 2025, from <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html>

² Đảm bảo an toàn, lãnh mạnh cho hoạt động Quỹ tín dụng nhân dân. (n.d.). *Thị trường Tài chính Tiền tệ*. Retrieved September 16, 2025, from <https://thitruongtaichinhhtiente.vn/dam-bao-an-toan-lanh-manh-cho-hoat-dong-quy-tin-dung-nhan-dan-58247.html>

dù không trực tiếp quản lý Quỹ bảo toàn, BHTG thường tham gia trong việc kiểm tra tuân thủ các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn của QTDND để bảo vệ người gửi tiền; sự phối hợp giữa NHNN, NHHTX và BHTG là một yếu tố hỗ trợ pháp lý, kiểm soát và giám sát hoạt động an toàn tài chính trong hệ thống QTDND.

**Nghĩa vụ báo cáo, quyền tiếp cận và chia sẻ dữ liệu của Quỹ; yêu cầu chuẩn hóa dữ liệu và lưu vết kiểm toán.*

Quỹ bảo toàn, theo quy định hiện hành, có nghĩa vụ báo cáo định kỳ lên NHNN¹ và phối hợp với NHHTX trong thu thập thông tin từ các QTDND thành viên. Các báo cáo này bao gồm các chỉ số an toàn như thanh khoản, vay vốn, nợ xấu, cũng như việc trích nộp phí Quỹ bảo toàn. Thông tư 29/2024/TT-NHNN quy định rõ các QTDND và NHHTX phải thực hiện báo cáo, thông tin đầy đủ về hoạt động, quản trị nội bộ, tài sản, các rủi ro phát sinh.

Về quyền tiếp cận và chia sẻ dữ liệu, pháp luật quy định rằng Quỹ bảo toàn và NHHTX được quyền lấy, sử dụng các dữ liệu cần thiết từ QTDND thành viên để thực hiện chức năng hỗ trợ, giám sát, cảnh báo rủi ro. Quyền này được xây dựng trên cơ sở các quy định của NHNN (thông qua các Thông tư) và được hỗ trợ bởi văn bản về bảo vệ dữ liệu cá nhân — vì các dữ liệu chứa thông tin nhạy cảm và cần được xử lý với mức độ bảo mật cao. Đồng thời, việc chia sẻ dữ liệu giữa NHHTX, NHNN và Quỹ bảo toàn phải tuân thủ yêu cầu pháp lý về bảo mật, riêng tư và chỉ trong phạm vi cho phép.

Yêu cầu về chuẩn hóa dữ liệu: để đảm bảo dữ liệu được trích nộp, báo cáo, phân tích rõ ràng, có thể so sánh giữa các QTDND, NHHTX và qua các thời kỳ, cần có định dạng báo cáo chung, định nghĩa thuật ngữ rõ ràng, chỉ tiêu thống nhất. Ngoài ra, lưu vết kiểm toán (audit trail) là nguyên tắc bắt buộc trong quản trị — tất cả thao tác với dữ liệu quan trọng, các thay đổi lớn trong báo cáo, can thiệp vào hệ thống cảnh báo ... cần có hồ sơ, bản ghi rõ người thực hiện, thời gian, nội dung và lý do để phục vụ kiểm toán nội bộ và bên ngoài, giúp đảm bảo tính minh bạch và chịu trách nhiệm.

**Các trụ cột pháp lý liên quan đến chuyển đổi số.*

Một trụ cột quan trọng là văn bản về tổ chức tín dụng: Luật Các tổ chức tín dụng (sửa đổi, 2024) quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm, chế độ báo cáo, quản lý rủi ro của các tổ chức tín dụng, bao gồm cả NHHTX và QTDND, tạo tiền đề để Quỹ bảo toàn thực thi vai trò quản lý – giám sát hiện đại. Văn bản này quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm, chế độ báo cáo và quản lý rủi ro của tổ chức tín dụng, bao gồm cả Ngân hàng Hợp tác xã (NHHTX) và QTDND. Điểm mới đáng chú ý là luật đã bổ sung các nguyên tắc giám

¹ Thông tư số 29/2024/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2024, June 28). *Quy định về quỹ tín dụng nhân dân* [Circular No. 29/2024/TT-NHNN on People's Credit Funds]. Retrieved September 16, 2025, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tien-te-Ngan-hang/Thong-tu-29-2024-TT-NHNN-quy-dinh-ve-quy-tin-dung-nhan-dan-616391.aspx>

sát dựa trên rủi ro, cơ chế xử lý sớm đối với tổ chức tín dụng yếu kém và yêu cầu tăng cường minh bạch trong công bố thông tin. Đây là cơ sở pháp lý trực tiếp cho phép Quỹ bảo toàn áp dụng các công cụ công nghệ số nhằm giám sát kịp thời, phòng ngừa rủi ro mang tính hệ thống

Trụ cột tiếp theo là Định hướng chuyển đổi số quốc gia: Quyết định số 749/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 xác định lĩnh vực tài chính – ngân hàng là một trong những lĩnh vực ưu tiên cần chuyển đổi số¹; từ đó yêu cầu các tổ chức như NHNN, NHHTX, và Quỹ bảo toàn phải xây dựng hạ tầng số, hệ thống dữ liệu, báo cáo điện tử, chia sẻ thông tin số hóa. Văn bản này nhấn mạnh yêu cầu xây dựng hạ tầng số, phát triển cơ sở dữ liệu tập trung, thúc đẩy chia sẻ dữ liệu liên thông và chuẩn hóa báo cáo điện tử. Trên cơ sở đó, Quỹ bảo toàn có thể triển khai các giải pháp công nghệ như hệ thống cảnh báo sớm, báo cáo gần thời gian thực, và các nền tảng phân tích rủi ro số, qua đó nâng cao hiệu quả quản lý và giám sát trong toàn hệ thống QTDND

Cuối cùng, quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân và bảo mật ngân hàng² chính là trụ cột pháp lý không thể thiếu khi áp dụng công nghệ số. Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025 (số 91/2025/QH15) đã được Quốc hội thông qua, có hiệu lực từ 1/1/2026, đặt ra trách nhiệm rõ ràng cho các tổ chức tài chính, NHHTX, QTDND về quyền sở hữu, kiểm soát, xử lý, chia sẻ dữ liệu cá nhân; đồng thời quy định các biện pháp bảo mật kỹ thuật, kiểm toán, trách nhiệm xử lý vi phạm. Luật này không chỉ khẳng định quyền kiểm soát, xử lý và chia sẻ dữ liệu cá nhân mà còn đặt ra yêu cầu chặt chẽ về bảo mật kỹ thuật, kiểm toán dữ liệu và trách nhiệm pháp lý đối với các hành vi vi phạm. Đối với lĩnh vực ngân hàng – tài chính, đặc biệt là hoạt động của QTDND và Quỹ bảo toàn, luật này đóng vai trò như một “hàng rào pháp lý” quan trọng để bảo vệ dữ liệu giao dịch, bảo đảm tính riêng tư và an toàn của thông tin thành viên. Đồng thời, nó cũng tạo khuôn khổ cho việc triển khai các công nghệ số trong giám sát tài chính mà vẫn tuân thủ nguyên tắc bảo mật dữ liệu và an toàn hệ thống.

4. Kinh nghiệm quốc tế

**Kinh nghiệm của Mỹ và Canada.*

Trong bối cảnh các tổ chức tài chính hợp tác ngày càng mở rộng quy mô và tính phức tạp, Mỹ và Canada đã đi đầu trong việc số hóa công tác giám sát Credit Union.

¹ Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. (2020, June 3). *Quyết định số 749/QĐ-TTg: Phê duyệt Chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030* [Decision No. 749/QĐ-TTg approving the National Digital Transformation Program to 2025, with orientations to 2030]. Retrieved September 16, 2025, from <https://datafiles.chinhphu.vn/cpp/files/vbpq/2020/06/749.signed.pdf>

² Law on Personal Data Protection No. 91/2025/QH15 of the National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam. (2025). *Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15*. Retrieved September 16, 2025, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-Bao-ve-du-lieu-ca-nhan-2025-so-91-2025-QH15-625628.aspx>

Thay vì chỉ dựa trên báo cáo định kỳ thủ công, các cơ quan quản lý đã ứng dụng nền tảng công nghệ để thu thập và phân tích dữ liệu một cách có hệ thống, hướng tới phương thức “giám sát theo rủi ro” (risk-focused supervision). Ở Mỹ, National Credit Union Administration (NCUA) áp dụng công cụ Risk Analysis and Trending Evaluation (RATE) để theo dõi diễn biến tài chính, tín dụng và thanh khoản của các Credit Union theo thời gian, qua đó phát hiện sớm dấu hiệu bất thường. Bên cạnh đó, quy định báo cáo sự cố an ninh mạng trong vòng 72 giờ cũng giúp giám sát liên tục cả rủi ro tài chính lẫn phi tài chính¹. Tại Canada, khung giám sát Risk Based Supervisory Framework (RBSF-CU)² sử dụng hệ thống chỉ số cảnh báo sớm (Early Warning Systems) để phân loại rủi ro và kích hoạt các cấp độ can thiệp tương ứng. Nhờ vậy, cơ quan giám sát không chỉ có được cái nhìn toàn diện, mà còn chủ động đưa ra quyết định điều chỉnh, hỗ trợ kịp thời, giảm thiểu nguy cơ đổ vỡ trong hệ thống.

**Kinh nghiệm của Singapore và Liên minh Châu Âu (EU).*

Nếu Mỹ và Canada tập trung vào khung cảnh báo rủi ro, thì Singapore và EU lại nổi bật với việc ứng dụng các công nghệ giám sát tiên tiến hơn như SupTech và RegTech. Tại Singapore, Monetary Authority of Singapore (MAS) đã triển khai nhiều công cụ SupTech ứng dụng phân tích dữ liệu lớn và trí tuệ nhân tạo để kiểm tra toàn bộ danh mục tín dụng, đánh giá khả năng chịu đựng rủi ro và vẽ bản đồ quan hệ giữa các khách hàng để dự báo mức độ lan truyền rủi ro³. Ở châu Âu, các cơ quan như European Banking Authority (EBA)⁴ và European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)⁵ đã xây dựng chiến lược SupTech, khuyến khích ứng dụng AI và tự động hóa báo cáo để tăng tốc độ xử lý, đồng thời nâng cao tính chính xác trong giám sát chống rửa tiền và gian lận. Nhờ hệ thống báo cáo gần thời gian thực, các cơ quan giám sát tại đây có thể phát hiện bất thường ngay khi manh nha, thay vì chờ đợi báo cáo cuối kỳ, từ đó kịp thời ngăn ngừa rủi ro mang tính hệ thống.

**Bài học rút ra cho Việt Nam.*

¹ National Credit Union Administration. (2025, January). *NCUA's 2025 Supervisory Priorities*. Retrieved September 16, 2025, from <https://ncua.gov/regulation-supervision/letters-credit-unions-other-guidance/ncuas-2025-supervisory-priorities>

² Ontario Financial Services Regulatory Authority. (2021). *Risk-based supervisory framework for credit unions and caisses populaires*. Retrieved September 16, 2025, from <https://www.fsrao.ca/industry/credit-unions-and-caisses-populaires/regulatory-framework/guidance-credit-unions-and-caisses-populaires/risk-based-supervisory-framework-credit-unions-2>

³ Zhang, L., Yang, X., & Wang, J. (2022). *A review of risk-based supervision in credit unions: International experience and implications*. *Risks*, 10(4), 71. MDPI. <https://www.mdpi.com/2227-9091/10/4/71>

⁴ European Banking Authority. (2025, August 12). *SupTech can make anti-money laundering and countering the financing of terrorism supervision more effective, the EBA finds*. Retrieved September 16, 2025, from <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/suptech-can-make-anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-supervision-more-effective>

⁵ European Insurance and Occupational Pensions Authority. (n.d.). *Supervisory technology (SupTech)*. Retrieved September 16, 2025, from https://www.eiopa.europa.eu/browse/digitalisation-and-financial-innovation/supervisory-technology_en

Nhìn từ các kinh nghiệm quốc tế, có thể thấy việc áp dụng giám sát số hóa không chỉ đơn thuần là cải tiến kỹ thuật, mà còn đòi hỏi sự chuẩn bị đồng bộ về pháp lý, dữ liệu, hạ tầng và nhân lực. Đối với Việt Nam, đây là những điều kiện tiên quyết để triển khai thành công mô hình giám sát Quỹ BĐATH đối với hệ thống QTDND. Trước hết, cần hoàn thiện khung pháp lý rõ ràng, trong đó quy định trách nhiệm báo cáo, chia sẻ dữ liệu và bảo mật thông tin. Tiếp đó, việc thiết lập cơ sở dữ liệu tập trung và chuẩn hóa mẫu báo cáo sẽ giúp tăng tính minh bạch và hỗ trợ cho các mô hình cảnh báo sớm. Về hạ tầng, cần đầu tư hệ thống phân tích dữ liệu lớn, công cụ AI/ML và giải pháp an ninh mạng nhằm đảm bảo khả năng xử lý khối lượng thông tin ngày càng lớn. Cuối cùng, yếu tố con người đóng vai trò quyết định: đội ngũ giám sát phải vừa am hiểu nghiệp vụ tài chính – ngân hàng, vừa có năng lực về dữ liệu và công nghệ. Trong điều kiện QTDND Việt Nam quy mô nhỏ, năng lực công nghệ còn hạn chế, việc triển khai nên bắt đầu theo lộ trình từng bước, từ báo cáo chuẩn hóa và dashboard giám sát tập trung, rồi mới tiến tới các công cụ phân tích và cảnh báo phức tạp hơn. Đây sẽ là hướng đi thực tế, đảm bảo vừa khả thi vừa bền vững trong dài hạn

5. Kiến nghị

**Về thể chế.*

Yếu tố tiên quyết để ứng dụng công nghệ số trong quản lý và giám sát Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND chính là hoàn thiện hành lang pháp lý. Trước hết, cần xây dựng và ban hành các quy định, tiêu chuẩn kỹ thuật thống nhất cho việc số hóa dữ liệu, bảo đảm tính liên thông, bảo mật thông tin giữa Quỹ và các QTDND thành viên. Các quy định này vừa phải tuân thủ chuẩn mực quốc tế về an toàn thông tin, vừa cần đủ linh hoạt để thích ứng với sự phát triển nhanh chóng của công nghệ và thực tiễn Việt Nam.

Một khung pháp lý rõ ràng về chia sẻ dữ liệu, trách nhiệm báo cáo và cơ chế phối hợp giữa Quỹ, Ngân hàng Hợp tác xã (NHHTX) và Ngân hàng Nhà nước (NHNN) cần sớm được ban hành. Trong đó, NHHTX đóng vai trò then chốt: chủ động đề xuất phương án quản lý hiệu quả quỹ bảo toàn và quỹ dự phòng rủi ro, đồng thời dẫn dắt tiến trình chuyển đổi số cho toàn hệ thống QTDND. NHHTX có thể triển khai một nền tảng số dùng chung, tích hợp core banking, ứng dụng di động đơn giản và hệ thống kế toán – báo cáo – giám sát theo chuẩn thống nhất. Về phía NHNN, việc nâng cấp hạ tầng công nghệ thông tin, hoàn thiện hệ thống báo cáo và giám sát tập trung là cần thiết nhằm phát hiện kịp thời rủi ro, ngăn chặn sai phạm và cảnh báo sớm cho toàn hệ thống.¹

¹ Minh Ngọc. (2025, April 10). *Giải pháp hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân để phát triển bền vững trong kỷ nguyên mới*. Tạp chí Ngân hàng. Retrieved September 16, 2025, from <https://tapchinguanhang.gov.vn/giai-phap-hoan-thien-mo-hinh-to-chuc-va-hoat-dong-cua-quy-tin-dung-nhan-dan-de-phat-trien-ben-vung-trong-ky-nguyen-moi-15833.html>

Bên cạnh đó, cần thiết lập bộ chỉ báo cảnh báo sớm (Early Warning Signals – EWS) tối thiểu để nhanh chóng nhận diện rủi ro về thanh khoản, nợ xấu hay vi phạm tài chính. Song song, một quy trình can thiệp theo bậc, kèm thời hạn xử lý cụ thể phải được thiết kế để tránh chậm trễ, ngăn ngừa nguy cơ lan truyền rủi ro trong toàn hệ thống. Những định hướng này cũng phù hợp với khuyến nghị tại *Hội thảo khoa học tháng 4/2025*¹, nơi các chuyên gia nhấn mạnh sự cần thiết ban hành một Chỉ thị mới thay thế Chỉ thị 57-CT/TW (2000), nhằm tạo căn cứ pháp lý vững chắc cho giai đoạn phát triển tiếp theo của hệ thống QTDND.

**Về công nghệ.*

Công nghệ số giữ vai trò “xương sống” trong quản lý và giám sát Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. Trọng tâm là xây dựng một Nền tảng Quản lý và Giám sát tập trung, hoạt động như một “trung tâm dữ liệu số” tích hợp toàn bộ báo cáo, giao dịch và thông tin từ các QTDND thành viên. Hệ thống này cho phép tự động hóa toàn bộ quy trình thu thập, xử lý và phân tích dữ liệu, từ đó cung cấp cho cơ quan quản lý một cái nhìn toàn diện, trực quan và gần thời gian thực về tình hình tài chính cũng như hoạt động vận hành của toàn hệ thống QTDND. Đây sẽ là cơ sở để đưa ra các quyết định can thiệp chính xác và kịp thời khi phát sinh rủi ro.

Để nền tảng này vận hành hiệu quả, việc chuẩn hóa dữ liệu và thiết lập API báo cáo thống nhất là yêu cầu bắt buộc. Điều này không chỉ bảo đảm tính liên thông, đồng bộ và an toàn thông tin giữa các cấp quản lý mà còn nâng cao độ chính xác của dữ liệu phục vụ giám sát. Trên nền tảng đó, một dashboard cảnh báo sớm (Early Warning Signals – EWS) cần được xây dựng với giao diện trực quan, hiển thị các chỉ số rủi ro trọng yếu như thanh khoản, nợ xấu hay sai phạm tài chính. Nhờ vậy, cơ quan giám sát có thể theo dõi tình hình gần thời gian thực và kịp thời phát hiện những dấu hiệu bất thường ngay từ giai đoạn tiềm ẩn.

Song song với đó, công tác kiểm tra chất lượng dữ liệu phải được tự động hóa nhằm loại bỏ sai sót phát sinh trong quá trình nhập liệu thủ công, bảo đảm báo cáo luôn chính xác và đáng tin cậy. Đặc biệt, trong các nghiệp vụ quan trọng như quản lý giao dịch nội bộ, bảo toàn hồ sơ kiểm tra hoặc lưu trữ chứng từ, việc ứng dụng công nghệ Blockchain có thể giúp niêm phong bằng chứng, tăng cường tính minh bạch và khả năng truy xuất. Đây là một giải pháp không chỉ củng cố độ an toàn và tin cậy của dữ liệu, mà còn góp phần xây dựng niềm tin của công chúng đối với hệ thống tài chính vi mô.

¹ Minh Ngọc. (2025, April 10). *Giải pháp hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân để phát triển bền vững trong kỷ nguyên mới*. Tạp chí Ngân hàng. Retrieved September 16, 2025, from <https://tapchinganhang.gov.vn/giai-phap-hoan-thien-mo-hinh-to-chuc-va-hoat-dong-cua-quy-tin-dung-nhan-dan-de-phat-trien-ben-vung-trong-ky-nguyen-moi-15833.html>

Thực tiễn quốc tế cho thấy, xu hướng này hoàn toàn phù hợp. Chẳng hạn, Singapore đã ứng dụng SupTech (Supervisory Technology) để xây dựng nền tảng giám sát tập trung, cho phép MAS (Monetary Authority of Singapore) phân tích dữ liệu giao dịch theo thời gian thực. Liên minh châu Âu triển khai RegTech giúp chuẩn hóa báo cáo và giảm thiểu rủi ro sai sót. Tại Mỹ và Canada, hệ thống giám sát số cũng được áp dụng rộng rãi để dự báo rủi ro sớm, đảm bảo an toàn hệ thống tài chính. Những kinh nghiệm này cho thấy, việc xây dựng một nền tảng số tích hợp không chỉ khả thi mà còn là điều kiện tất yếu để nâng cao năng lực giám sát và quản trị rủi ro.

Như vậy, ứng dụng công nghệ số trong giám sát Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống QTDND không chỉ là đổi mới kỹ thuật, mà thực chất là kiến tạo một “lá chắn số” cho hệ thống. Nó giúp giảm chi phí vận hành, nâng cao hiệu quả quản lý, tăng cường năng lực phòng ngừa rủi ro và củng cố nền tảng an toàn cho toàn bộ hệ thống. Về lâu dài, nền tảng này sẽ là công cụ chiến lược để Quỹ trở thành một trụ cột vững chắc trong việc bảo vệ người gửi tiền, duy trì sự ổn định tài chính vĩ mô và đồng hành cùng tiến trình xây dựng nền kinh tế số tại Việt Nam.

**Về nhân lực – tổ chức.*

Công nghệ và pháp lý chỉ có ý nghĩa khi được con người làm chủ. Vì vậy, Quỹ Bảo đảm an toàn cần chú trọng xây dựng đội ngũ nhân sự am hiểu công nghệ, tài chính và quản trị rủi ro, đồng thời có chính sách đãi ngộ đủ sức thu hút chuyên gia giỏi từ các trường đại học và tổ chức công nghệ. Đây sẽ là lực lượng nòng cốt dẫn dắt các dự án chuyển đổi số quy mô lớn. Nhấn mạnh điều này, ThS. Phan Đức Tuấn – Chủ tịch HĐQT QTDND Kim Chung, Hà Nội – khẳng định tại Hội thảo rằng để các QTDND vận hành an toàn, bền vững thì phải bắt đầu từ chuyển đổi nhận thức, tăng cường truyền thông và nâng cao trách nhiệm của lãnh đạo, cán bộ trong việc hiểu đúng về chuyển đổi số.¹

Song song, Quỹ cần thiết lập cơ chế phối hợp liên ngành với NHHTX, NHNN và Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam nhằm bảo đảm chuỗi giám sát – phân tích – can thiệp diễn ra thông suốt. Một yêu cầu then chốt khác là tăng cường đầu tư an toàn thông tin theo chuẩn quốc tế (ISO/IEC 27001, Basel III...) để duy trì hệ thống ổn định, tin cậy. Đồng thời, việc khuyến khích thế hệ trẻ, đặc biệt là sinh viên công nghệ và tài chính, tham gia nghiên cứu và thử nghiệm các giải pháp số sẽ bổ sung nguồn lực sáng tạo, giúp hệ thống QTDND thích ứng nhanh và hiệu quả hơn với tiến trình số hóa.

**Về lộ trình thực hiện.*

¹ Minh Ngọc. (2025, April 10). *Giải pháp hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân để phát triển bền vững trong kỷ nguyên mới*. Tạp chí Ngân hàng. Retrieved September 16, 2025, from <https://tapchinguanhang.gov.vn/giai-phap-hoan-thien-mo-hinh-to-chuc-va-hoat-dong-cua-quy-tin-dung-nhan-dan-de-phat-trien-ben-vung-trong-ky-nguyen-moi-15833.html>

Để bảo đảm tính khả thi, việc ứng dụng công nghệ số trong quản lý và giám sát Quỹ cần một lộ trình rõ ràng với các mốc kết quả có thể đo lường. Trước hết, giai đoạn thí điểm sẽ được triển khai tại một cụm QTDND, áp dụng nền tảng giám sát số cùng hệ thống chỉ báo cảnh báo sớm. Tiếp đó, ở giai đoạn mở rộng theo vùng, các QTDND có quy mô lớn hơn sẽ được kết nối, đồng thời bổ sung các công cụ phân tích dữ liệu nâng cao nhằm nâng hiệu quả giám sát. Cuối cùng, khi triển khai toàn hệ thống, mục tiêu đặt ra là đạt 100% báo cáo điện tử, rút ngắn tối thiểu 30% thời gian xử lý cảnh báo và nâng cao năng lực can thiệp kịp thời của Quỹ.

Lộ trình này không chỉ bảo đảm Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống QTDND vận hành hiệu quả trong khuôn khổ số hóa, mà còn giúp Quỹ chủ động bắt nhịp và định hình xu hướng chuyển đổi số trong lĩnh vực tài chính – ngân hàng.

6. Kết luận

Nghiên cứu tiếp cận vấn đề ứng dụng công nghệ số trong quản lý và giám sát Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trên bốn phương diện chính. Về mặt lý thuyết, bài viết làm rõ nền tảng của mô hình giám sát số dựa trên dữ liệu thời gian thực, cơ chế cảnh báo sớm và quy trình can thiệp dựa trên bằng chứng. Về khía cạnh pháp luật, nhấn mạnh yêu cầu hoàn thiện hành lang pháp lý về chia sẻ dữ liệu, trách nhiệm báo cáo và cơ chế phối hợp liên ngành, phù hợp với Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 cùng định hướng quản lý mới. Trên bình diện kinh nghiệm quốc tế, việc tham chiếu mô hình SupTech và RegTech tại Singapore, EU, cũng như hệ thống giám sát số ở Mỹ và Canada, cho thấy vai trò then chốt của cơ sở dữ liệu tập trung, phân tích dữ liệu lớn và công cụ giám sát thông minh. Từ đó, nghiên cứu kiến nghị: cần đầu tư hạ tầng công nghệ, phát triển nguồn nhân lực dữ liệu – giám sát, đồng thời triển khai thí điểm theo lộ trình để xây dựng hệ thống giám sát số bền vững.

Ý nghĩa của việc số hóa công tác giám sát QTDND không chỉ dừng lại ở việc nâng cao năng lực quản lý rủi ro, mà còn góp phần củng cố niềm tin công chúng, bảo vệ quyền lợi người gửi tiền và duy trì sự ổn định của tài chính vi mô tại Việt Nam. Trong giai đoạn tới, hướng nghiên cứu cần tập trung vào mô hình quản trị dữ liệu tiên tiến, khả năng ứng dụng blockchain trong minh bạch hóa giao dịch, cũng như thử nghiệm các giải pháp AI nhằm nâng cao hiệu quả cảnh báo sớm. Đây sẽ là bước đi thiết thực, khẳng định vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND như một trụ cột quan trọng trong tiến trình xây dựng nền kinh tế số và hệ thống ngân hàng hiện đại.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Basel Committee on Banking Supervision. (2009). *Supervisory review process (Pillar 2): Revised guidance*. Bank for International Settlements. Retrieved September 16, 2025, from <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>

2. Bảo đảm an toàn hoạt động hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. (n.d.). *Nhân Dân*. Retrieved September 16, 2025, from <https://nhandan.vn/bao-dam-an-toan-hoat-dong-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-post807306.html>
3. Đảm bảo an toàn, lành mạnh cho hoạt động Quỹ tín dụng nhân dân. (n.d.). *Thị trường Tài chính Tiền tệ*. Retrieved September 16, 2025, from <https://thitruongtaichinhhtiente.vn/dam-bao-an-toan-lanh-manh-cho-hoat-dong-quy-tin-dung-nhan-dan-58247.html>
4. Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam. (n.d.). *Tạp chí Ngân hàng*. Retrieved September 16, 2025, from <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html>
5. Định hướng tái cấu trúc hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân trong bối cảnh mới. (2025, May 5). *Tạp chí Ngân hàng*. Retrieved September 16, 2025, from <https://tapchinganhang.gov.vn/dinh-huong-tai-cau-truc-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-boi-canhh-moi-15925.html>
6. European Banking Authority. (2025, August 12). *SupTech can make anti-money laundering and countering the financing of terrorism supervision more effective, the EBA finds*. Retrieved September 16, 2025, from <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/suptech-can-make-anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-supervision-more-effective>
7. European Insurance and Occupational Pensions Authority. (n.d.). *Supervisory technology (SupTech)*. Retrieved September 16, 2025, from https://www.eiopa.europa.eu/browse/digitalisation-and-financial-innovation/supervisory-technology_en
8. Financial Stability Board. (2020, October 9). *The use of supervisory and regulatory technology by authorities and regulated institutions: Market developments and financial stability implications*. Retrieved September 16, 2025, from <https://www.fsb.org/uploads/P091020.pdf>
9. Hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. (n.d.). *Tạp chí Công Thương*. Retrieved September 16, 2025, from <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>
10. Law on Personal Data Protection No. 91/2025/QH15 of the National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam. (2025). *Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15*. Retrieved September 16, 2025, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-Bao-ve-du-lieu-ca-nhan-2025-so-91-2025-QH15-625628.aspx>

11. Minh Ngọc. (2025, April 10). *Giải pháp hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân để phát triển bền vững trong kỷ nguyên mới*. Tạp chí Ngân hàng. Retrieved September 16, 2025, from <https://tapchinganhang.gov.vn/giai-phap-hoan-thien-mo-hinh-to-chuc-va-hoat-dong-cua-quy-tin-dung-nhan-dan-de-phat-trien-ben-vung-trong-ky-nguyen-moi-15833.html>
12. National Credit Union Administration. (2025, January). *NCUA's 2025 Supervisory Priorities*. Retrieved September 16, 2025, from <https://ncua.gov/regulation-supervision/letters-credit-unions-other-guidance/ncuas-2025-supervisory-priorities>
13. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trong giai đoạn mới. (n.d.). *Thị trường Tài chính Tiền tệ*. Retrieved September 16, 2025, from <https://thitruongtaichinhhtiente.vn/nang-cao-hieu-luc-hieu-qua-hoat-dong-cua-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-giai-doan-moi-69182.html>
14. Nhân Dân. (2025, July 29). *Điểm tựa vững chắc hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân phát triển*. Retrieved September 16, 2025, from <https://nhandan.vn/diem-tua-vung-chac-ho-tro-quy-tin-dung-nhan-dan-phat-trien-post897194.html>
15. Ontario Financial Services Regulatory Authority. (2021). *Risk-based supervisory framework for credit unions and caisses populaires*. Retrieved September 16, 2025, from <https://www.fsrao.ca/industry/credit-unions-and-caisses-populaires/regulatory-framework/guidance-credit-unions-and-caisses-populaires/risk-based-supervisory-framework-credit-unions-2>
16. Quy định về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trong Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024. (2025, May 29). *Tạp chí Ngân hàng*. Retrieved September 16, 2025, from <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-ve-hoat-dong-cho-vay-ho-tro-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-luat-cac-to-chuc-tin-dung-nam-2024-16063.html>
17. Thông tư số 29/2024/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2024, June 28). *Quy định về quỹ tín dụng nhân dân* [Circular No. 29/2024/TT-NHNN on People's Credit Funds]. Retrieved September 16, 2025, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tien-te-Ngan-hang/Thong-tu-29-2024-TT-NHNN-quy-dinh-ve-quy-tin-dung-nhan-dan-616391.aspx>
18. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. (2020, June 3). *Quyết định số 749/QĐ-TTg: Phê duyệt Chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030* [Decision No. 749/QĐ-TTg approving the National Digital Transformation Program to 2025, with orientations to 2030]. Retrieved September 16, 2025, from <https://datafiles.chinhphu.vn/cpp/files/vbpq/2020/06/749.signed.pdf>

19. Trần, N. T. D., & Nguyễn, B. N. (2020, November). *Ứng dụng SupTech và RegTech trong quản lý, giám sát hệ thống tài chính – kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*. *Tạp chí Ngân hàng – Học viện Ngân hàng*. Retrieved September 16, 2025, from https://hvnh.edu.vn/medias/tapchi/vi/11.2020/system/archivedate/67d5473d_B%C3%A0i%2520c%E1%BB%A7a%2520Nguy%E1%BB%85n%2520Th%C3%B9y%2520D%C6%B0%C6%A1ng%252C%2520Nguy%E1%BB%85n%2520B%C3%ADch%2520Ng%C3%A2n.pdf
20. Trần, T. H. (2023, August 21). *Quản lý hệ thống tài chính – tiền tệ bằng SupTech, RegTech*. *Thị trường Tài chính Tiền tệ*. Retrieved September 16, 2025, from <https://thitruongtaichinhhtiente.vn/quan-ly-he-thong-tai-chinh-tien-te-bang-suptech-regtech-37704.html>
21. Trương, Q. H. (2024, September 19). *RegTech, SupTech hỗ trợ chuyển đổi số, góp phần ổn định tài chính*. *Thời báo Ngân hàng*. Retrieved September 16, 2025, from <https://thoibaonganhang.vn/regtech-suptech-ho-tro-chuyen-doi-so-gop-phan-on-dinh-tai-chinh-120942.html>
22. Zhang, L., Yang, X., & Wang, J. (2022). *A review of risk-based supervision in credit unions: International experience and implications*. *Risks*, 10(4), 71. MDPI. <https://www.mdpi.com/2227-9091/10/4/71>

MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG QUẢN LÝ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN: GÓC NHÌN PHÁP LÝ

ThS. Nguyễn Phương Thảo
Khoa Luật, Học viện Ngân hàng
Email: thaonp.kl@hvn.edu.vn

Tóm tắt: Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) giữ vai trò thiết yếu trong việc phòng ngừa và xử lý rủi ro hệ thống, góp phần ổn định tài chính hợp tác tại Việt Nam. Tuy nhiên, thực tiễn vận hành Quỹ còn bộc lộ nhiều bất cập, đặc biệt về minh bạch thông tin và trách nhiệm giải trình trong quản lý và giám sát. Bài viết này tập trung phân tích các khía cạnh pháp lý liên quan đến minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý Quỹ, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng hệ thống quy định hiện hành còn thiếu đồng bộ, chưa có cơ chế công khai hiệu quả và chế tài đủ mạnh đối với hành vi vi phạm. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật theo hướng minh bạch hóa hoạt động Quỹ, chuẩn hóa báo cáo - kiểm toán và tăng cường trách nhiệm giải trình của các chủ thể liên quan, nhằm nâng cao hiệu quả phòng ngừa rủi ro và bảo vệ hệ thống tài chính vi mô tại Việt Nam.

Từ khóa: quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, minh bạch, trách nhiệm giải trình

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Hệ thống QTDND đóng vai trò là một cấu phần thiết yếu trong hệ thống tài chính vi mô, đặc biệt tại khu vực nông thôn - nơi mà tiếp cận tài chính chính thức còn hạn chế. Với tính chất là tổ chức tín dụng hợp tác, các QTDND không chỉ thực hiện chức năng huy động và cho vay mà còn góp phần thúc đẩy tài chính toàn diện, nâng cao năng lực kinh tế của cộng đồng địa phương. Tuy nhiên, đặc điểm phân tán, quy mô nhỏ và mức độ chuyên nghiệp còn hạn chế khiến hệ thống này dễ bị tổn thương trước các cú sốc tài chính hoặc sai lệch trong quản trị nội bộ. Để phòng ngừa và ứng phó rủi ro hệ thống, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND được thiết lập như một cơ chế tài chính hỗ trợ, có chức năng sử dụng nguồn lực tập trung nhằm hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn về thanh khoản hoặc mất khả năng chi trả, qua đó góp phần ổn định hệ thống và bảo vệ lợi ích của thành viên. Tuy nhiên, thực tiễn quản lý Quỹ cho thấy còn tồn tại nhiều bất cập về mức độ công khai thông tin, trách nhiệm giải trình và cơ chế giám sát. Các báo cáo định kỳ chưa được công bố rộng rãi, việc kiểm toán độc lập chưa được luật hóa đầy đủ và chế tài xử lý vi phạm còn thiếu hiệu lực.

Do đó, việc phân tích và đánh giá quy định pháp luật hiện hành về minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là cần thiết,

nhằm nhận diện khoảng trống pháp lý và đưa ra kiến nghị hoàn thiện. Nghiên cứu này sẽ tiếp cận từ góc độ pháp lý để góp phần củng cố nền tảng vận hành hiệu quả, minh bạch và bền vững cho Quỹ - qua đó nâng cao độ an toàn cho toàn bộ hệ thống QTDND.

II. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG QUẢN LÝ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN

1. Khái quát về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (sau đây gọi tắt là Quỹ bảo toàn) là một cơ chế tài chính được hình thành từ nguồn đóng góp của các QTDND thành viên, do Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam quản lý, với mục tiêu hỗ trợ phòng ngừa và xử lý các rủi ro có thể gây mất ổn định hệ thống. Theo quy định tại khoản 4 Điều 4 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN, Quỹ bảo toàn “là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng”.

Về nguyên tắc hoạt động, Quỹ bảo toàn phải đảm bảo sử dụng đúng mục đích, công khai, minh bạch và tuân thủ quy định pháp luật. Việc tổ chức và vận hành Quỹ gắn chặt với vai trò giám sát của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) cũng như sự phối hợp giữa Ngân hàng Hợp tác xã (NHHTX) và các QTDND thành viên. Nguồn vốn của Quỹ không chỉ mang tính chất tương trợ nội bộ mà còn là phương án dự phòng quan trọng nhằm ngăn ngừa rủi ro lan truyền và bảo vệ hệ sinh thái tài chính hợp tác.

Trong bối cảnh rủi ro tài chính ngày càng phức tạp, yêu cầu về minh bạch trong quản lý Quỹ - bao gồm công khai thông tin, báo cáo tài chính, kiểm toán định kỳ - trở thành yếu tố không thể thiếu để bảo vệ lợi ích của thành viên và đảm bảo hiệu quả quản lý. Đồng thời, trách nhiệm giải trình là công cụ kiểm soát quyền lực, thúc đẩy trách nhiệm pháp lý và đạo đức trong hoạt động của cơ quan quản lý Quỹ, từ đó nâng cao hiệu lực phòng ngừa và ứng phó rủi ro hệ thống.

2. Yêu cầu pháp lý về minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

Minh bạch trong quản lý tài chính công và tài chính hợp tác được hiểu là việc công khai, rõ ràng, dễ tiếp cận và dễ hiểu các thông tin liên quan đến hoạt động thu - chi, kết quả tài chính, các quyết định quản lý và sử dụng nguồn lực¹. Trong quản lý Quỹ bảo toàn, minh bạch bao gồm các yếu tố cốt lõi như: công khai báo cáo tài chính, tình hình

¹ Nguyễn Minh Kiều (2020), *Tài chính doanh nghiệp căn bản (Lý thuyết & Thực hành)*, NXB Tài chính, Tr. 134–135.

thu - chi Quỹ, danh sách các QTDND được hỗ trợ và điều kiện hỗ trợ, cũng như kết quả kiểm toán độc lập (nếu có).

Trách nhiệm giải trình là nghĩa vụ của các chủ thể có quyền quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn (gồm NHHTX, QTDND thành viên và cơ quan giám sát) trong việc giải thích, chứng minh tính hợp pháp, hợp lý và hiệu quả của các quyết định, hành vi quản trị trước cơ quan có thẩm quyền và cộng đồng thành viên. Trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực tài chính hợp tác đặc biệt quan trọng do đặc thù Quỹ được hình thành từ nguồn đóng góp bắt buộc của các QTDND và không mang mục tiêu lợi nhuận.

Các chuẩn mực về quản trị công và tài chính công cũng đặt nền tảng cho việc áp dụng nguyên tắc minh bạch - giải trình. Theo khuyến nghị của OECD và IFAC, các thiết chế tài chính cộng đồng cần bảo đảm cơ chế công khai thông tin, kiểm tra - giám sát độc lập và thiết lập nghĩa vụ giải trình cụ thể gắn với chế tài xử lý khi vi phạm. Ở Việt Nam, việc nội luật hóa các nguyên tắc này trong quản lý Quỹ bảo đảm sẽ góp phần nâng cao chất lượng điều hành, củng cố lòng tin của các QTDND thành viên và toàn hệ thống¹.

III. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG QUẢN LÝ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN

1. Hệ thống văn bản pháp luật hiện hành

Quỹ bảo toàn là một thiết chế đặc thù trong hệ thống tài chính hợp tác xã, được điều chỉnh bởi nhiều văn bản pháp luật từ cấp luật đến các thông tư, quy chế nội bộ. Trong những năm gần đây, hệ thống quy phạm pháp luật liên quan đến Quỹ này đã được bổ sung, sửa đổi tương đối toàn diện nhằm đáp ứng yêu cầu quản trị an toàn hệ thống QTDND, đồng thời đảm bảo tính thống nhất với Luật Các tổ chức tín dụng sửa đổi năm 2024 và các nguyên tắc quản trị tài chính công hiện đại. Hệ thống văn bản hiện hành điều chỉnh hoạt động của Quỹ bảo toàn về cơ bản bao gồm những văn bản pháp luật sau:

- Luật Các tổ chức tín dụng 2024 - Nguyên tắc chung về quản trị, an toàn hệ thống.
- Thông tư 27/2024/TT-NHNN ngày 28/6/2024 của Ngân hàng Nhà nước Quy định về ngân hàng hợp tác xã, việc trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.
- Thông tư 29/2024/TT-NHNN ngày 28/6/2024 của Ngân hàng Nhà nước Quy định về QTDND.
- Thông tư 28/2025/TT-NHNN ngày 30/9/2025 của Ngân hàng Nhà nước sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 27/2024/TT-NHNN quy định

¹ OECD (2019), *Principles of Public Governance*, Principle 10: Transparency and Accountability in the Public Sector.

về ngân hàng hợp tác xã, việc trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (sẽ có hiệu lực từ ngày 15/11/2025).

- Quy chế số 179/QC-NHHT ngày 28/3/2014 của NHHTX - Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống NNHT QTDND.
- Quy chế số 2095/QC-NHHT ngày 31/12/2019 của Ngân hàng Hợp tác xã về Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.
- Quy chế số 03/QC-NHHT ngày 23/9/2022 của Ngân hàng Hợp tác xã về Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.

Một cách khái quát, hệ thống văn bản pháp luật hiện hành về Quỹ bảo toàn đã hình thành một khung pháp lý tương đối đầy đủ về mặt cấu trúc và nguyên tắc quản lý. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại tình trạng chồng chéo giữa các quy định ở cấp thông tư và quy chế nội bộ, đặc biệt là về trình tự xử lý, trách nhiệm báo cáo và cơ chế giám sát sử dụng Quỹ. Bên cạnh đó, việc thiếu quy định cụ thể về công khai thông tin, nghĩa vụ giải trình và chế tài đối với hành vi vi phạm cũng khiến khung pháp lý này chưa thực sự đồng bộ và hiệu quả trong thực tiễn; một số nội dung quan trọng như kiểm toán độc lập Quỹ, nghĩa vụ báo cáo tới cộng đồng QTDND thành viên, vai trò giám sát của chi nhánh NHNN... vẫn đang ở dạng quy định nội bộ, chưa được luật hóa đầy đủ ở cấp văn bản quy phạm pháp luật.

2. Đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND

Việc triển khai quy định pháp luật liên quan đến minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý Quỹ bảo toàn vẫn còn tồn tại khoảng trống đáng kể. Những hạn chế này ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả hoạt động của Quỹ, làm suy giảm năng lực giám sát cộng đồng và tính công khai trong tài chính hợp tác.

**** Về minh bạch trong quản lý quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND***

Thứ nhất, chưa có cơ chế công bố thông tin rộng rãi cho QTDND thành viên và bên thứ ba. Mặc dù Thông tư số 27/2024/TT-NHNN quy định trách nhiệm của NHHTX trong việc báo cáo hoạt động của Quỹ cho Ngân hàng Nhà nước¹ nhưng hoàn toàn thiếu vắng cơ chế công khai thông tin tới các đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp là QTDND thành viên - những đơn vị đóng góp tài chính cho Quỹ. Thực tiễn cho thấy, phần lớn các QTDND không có điều kiện tiếp cận thường xuyên các dữ liệu liên quan đến hoạt động thu - chi, hỗ trợ, lãi từ nguồn Quỹ... dẫn đến tình trạng thụ động thông tin ngay trong nội bộ hệ thống. Việc thiếu cơ chế minh bạch này thiếu tính nhất quán với nguyên tắc quản trị dân chủ - tương hỗ vốn là nền tảng của mô hình tín dụng hợp tác. Theo chuẩn mực của Liên minh Hợp tác xã quốc tế (ICA) và Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế

¹ Xem thêm: Điều 29 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN.

(OECD), mọi cơ chế tài chính được hình thành từ nguồn đóng góp cộng đồng cần có nghĩa vụ công khai định kỳ và dễ tiếp cận cho các bên liên quan¹. Trong trường hợp Quỹ bảo toàn, yêu cầu này lại càng cấp thiết do hoạt động mang tính chất quản lý nguồn lực tập thể.

Thứ hai, báo cáo định kỳ còn chậm trễ, thiếu thống nhất và chưa chuẩn hóa nội dung. Mặc dù pháp luật quy định trách nhiệm báo cáo định kỳ 6 tháng và cả năm² nhưng thực tiễn cho thấy thời hạn thực hiện thường không được tuân thủ đầy đủ, một phần do dữ liệu từ các QTDND thành viên chưa được đồng bộ hóa hoặc gửi chậm, một phần do cơ chế tổng hợp chưa có sự tự động hóa. Việc thiếu chuẩn hóa mẫu biểu báo cáo, cùng với cách thức lưu trữ và chuyển giao thông tin thủ công, làm tăng nguy cơ sai lệch số liệu và giảm hiệu lực giám sát của NHNN.

Đáng chú ý, các văn bản pháp luật hiện nay chưa quy định cụ thể về trách nhiệm công bố báo cáo trước đại hội thành viên QTDND hoặc cộng đồng thành viên, khiến các báo cáo này trở thành công cụ hành chính đơn thuần, thiếu tính phản biện xã hội - vốn là yếu tố quan trọng trong mô hình kiểm soát tập thể. Điều này cũng mâu thuẫn với nguyên tắc minh bạch được ghi nhận trong Điều 49 Luật Các tổ chức tín dụng 2024, vốn yêu cầu các tổ chức tín dụng phải thực hiện nghĩa vụ công khai thông tin theo quy định³.

Thứ ba, thiếu kiểm toán độc lập - một yếu tố then chốt trong bảo đảm minh bạch tài chính. Quỹ bảo đảm hiện đang vận hành dưới sự quản lý của NHHTX, tuy nhiên theo quy định tại Quy chế số 03/QC-NHHT ngày 23/9/2022 - cơ sở quản trị nội bộ quan trọng của Quỹ - chưa có nội dung nào quy định bắt buộc việc kiểm toán độc lập hàng năm đối với hoạt động của Quỹ. Việc kiểm tra tài chính chủ yếu do bộ phận kiểm soát nội bộ của chính NHHTX thực hiện, làm phát sinh nguy cơ xung đột lợi ích, đồng thời không đảm bảo tính khách quan trong việc đánh giá hiệu quả và tính hợp pháp của các khoản chi từ Quỹ.

Từ góc độ học thuật, kiểm toán độc lập là một nguyên tắc cơ bản trong quản trị tài chính công, được nhấn mạnh trong các chuẩn mực của IFAC (Liên đoàn Kế toán Quốc tế) và INTOSAI (Tổ chức tối cao kiểm toán thế giới). Trong các hệ thống bảo hiểm tiền gửi hoặc quỹ hỗ trợ tài chính cộng đồng ở Hàn Quốc, Đức hay Canada, kiểm toán độc lập là điều kiện bắt buộc nhằm bảo đảm minh bạch, nâng cao tính chịu trách nhiệm và

¹ OECD (2019), *Principles of Public Governance*, Principle 10: Transparency and Accountability in the Public Sector.

² Xem thêm: Điều 29 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN.

³ Xem thêm: Điều 49 Luật các tổ chức tín dụng 2024.

làm cơ sở cho báo cáo công khai hàng năm¹. Việc chưa áp dụng thông lệ này tại Việt Nam cho thấy một khoảng trống lớn trong kiến trúc kiểm soát Quỹ bảo đảm.

** Về trách nhiệm giải trình trong quản lý quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND*

Thứ nhất, thiếu chế tài đối với vi phạm nghĩa vụ trích nộp Quỹ, nộp chậm hoặc không báo cáo. Theo quy định tại Điều 25 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN, các QTDND có nghĩa vụ trích nộp phí vào Quỹ bảo đảm định kỳ hằng quý và gửi báo cáo về NHHTX². Tuy nhiên, văn bản này không quy định cụ thể các chế tài áp dụng khi QTDND vi phạm nghĩa vụ trích nộp hoặc không gửi báo cáo, mà chỉ dừng ở mức “Kiểm tra việc tính, trích nộp phí và đôn đốc các quỹ tín dụng nhân dân nộp đúng hạn, đầy đủ phí tham gia vào Quỹ bảo toàn”³. Trong khi đó, thực tiễn cho thấy có không ít QTDND chậm trễ trích nộp, ảnh hưởng đến khả năng vận hành của Quỹ và làm suy giảm tính ổn định hệ thống.

Việc thiếu chế tài rõ ràng khiến cho trách nhiệm giải trình trở nên hình thức và không đủ sức răn đe. Theo chuẩn mực quản trị tài chính công của OECD, việc không thực hiện nghĩa vụ tài chính phải đi kèm với chế tài hành chính, tài chính hoặc kỷ luật, nhằm đảm bảo hiệu lực thực thi luật pháp và tạo công bằng giữa các thành viên đóng góp⁴. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh Quỹ bảo toàn được xây dựng từ nguồn đóng góp bắt buộc của các QTDND.

Thứ hai, cơ chế thanh tra - giám sát còn hạn chế nguồn lực, không phát hiện sớm sai phạm. Hệ thống giám sát đối với hoạt động của Quỹ bảo toàn hiện được thiết kế theo mô hình “đơn tuyến”, trong đó NHHTX là đơn vị trực tiếp thu thập, tổng hợp và báo cáo về Ngân hàng Nhà nước. Trong khi đó, cơ chế thanh tra - giám sát định kỳ hoặc đột xuất từ phía NHNN lại phụ thuộc vào năng lực tổ chức và nhân sự của các cơ quan thanh tra, vốn đang bị phân tán theo địa bàn. Do không có hệ thống giám sát độc lập (hoặc bên thứ ba), việc phát hiện sai phạm thường chậm trễ, chỉ diễn ra sau khi có hậu quả đáng kể. Điều 150 của Luật Các tổ chức tín dụng 2024 quy định trách nhiệm thanh tra - giám sát thuộc về Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng. Tuy nhiên, luật chưa phân định rõ phạm vi giám sát chuyên biệt đối với Quỹ bảo đảm cũng như các công cụ hỗ trợ tài chính hợp tác xã. Đây là một điểm nghẽn quan trọng trong đảm bảo trách nhiệm giải trình thông qua giám sát pháp lý.

¹ IFAC (2020), *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/professional-accountants-business-paib/publications/international-framework-good-governance-public-sector>, truy cập ngày 01/10/2025.

² Xem thêm Điều 25 Thông tư 27/2024/TT- NHNN.

³ Khoản 3 Điều 30 Thông tư 27/2024/TT-NHNN.

⁴ OECD (2017), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, Principle 4 – Accountability and Enforcement.

Thứ ba, vai trò của NHNN chi nhánh trong giám sát chưa được luật hóa cụ thể. Một bất cập nghiêm trọng là vai trò của các chi nhánh NHNN cấp tỉnh - thành phố trong kiểm tra, giám sát việc trích nộp, quản lý và sử dụng Quỹ hiện chỉ dừng lại ở khía cạnh hành chính hoặc phối hợp, chưa được xác lập rõ trong hệ thống pháp luật. Các thông tư hiện hành như Thông tư 27/2024/TT-NHNN không giao quyền giám sát độc lập hoặc quyền yêu cầu truy cứu trách nhiệm đối với NHNN chi nhánh, dù đây là đơn vị thường xuyên tiếp xúc và nắm tình hình thực tế của các QTDND trên địa bàn.

Việc chưa luật hóa vai trò này khiến cho hệ thống giám sát thiếu tính đa tầng, dẫn đến lỗ hổng trong chuỗi trách nhiệm giải trình. Trong khi đó, các mô hình tài chính hợp tác hiện đại đều chú trọng thiết lập các cơ chế giám sát nhiều cấp, phân quyền rõ ràng giữa cơ quan trung ương, khu vực và cộng đồng thành viên. Đây cũng là khuyến nghị được nêu trong Tuyên bố của Ủy ban Basel về giám sát hiệu quả trong lĩnh vực tài chính phi ngân hàng¹.

IV. KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG QUẢN LÝ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN

1. Về cơ chế minh bạch

Minh bạch là điều kiện tiên quyết bảo đảm cho sự giám sát hiệu quả và quản trị liêm chính trong hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. Để thiết lập một nền tảng pháp lý đầy đủ cho nguyên tắc minh bạch, cần xem xét ba nhóm giải pháp cụ thể dưới đây:

Thứ nhất, bổ sung quy định bắt buộc công khai báo cáo tài chính và thông tin hoạt động của Quỹ. Pháp luật hiện hành chưa có quy định bắt buộc công khai rộng rãi các thông tin về tình hình tài chính, kết quả sử dụng Quỹ, tỷ lệ trích nộp của các QTDND thành viên hoặc các trường hợp Quỹ can thiệp hỗ trợ. Để khắc phục, cần quy định rõ nghĩa vụ của NHHTX trong việc định kỳ công bố báo cáo tài chính và hoạt động Quỹ trên cổng thông tin điện tử chính thức (ví dụ: website của NHNN hoặc NHHTX). Thực tiễn các quốc gia như Hàn Quốc (NACUFOK) hay Canada (Credit Union Deposit Guarantee Corporation) đều áp dụng cơ chế công bố công khai định kỳ, giúp tạo sự minh bạch về nguồn quỹ và nâng cao niềm tin của các thành viên. Việc minh bạch hóa này không chỉ phục vụ mục tiêu giám sát từ bên ngoài, mà còn giúp tăng cường áp lực giải trình nội bộ trong hệ thống tài chính hợp tác.

Thứ hai, áp dụng kiểm toán độc lập định kỳ đối với Quỹ bảo đảm. Một thiếu sót hiện nay là chưa có cơ chế kiểm toán độc lập bắt buộc đối với Quỹ. Các báo cáo tài

¹ Basel Committee on Banking Supervision (2012), *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Principle 2 – Independence, Accountability and Transparency of Supervisory Authorities, <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>, truy cập ngày 25/9/2025.

chính của Quỹ chủ yếu do bộ phận kế toán nội bộ NHHTX thực hiện, dẫn đến nguy cơ thiên lệch thông tin, thiếu đối chứng khách quan. Vì vậy, cần bổ sung trong Thông tư 27/2024/TT-NHNN một quy định bắt buộc: Quỹ bảo toàn phải được kiểm toán độc lập hằng năm bởi tổ chức kiểm toán có đủ năng lực theo quy định pháp luật. Mô hình này tương đồng với thông lệ quốc tế, đặc biệt trong các hệ thống tài chính do thành viên góp vốn. Ngoài ra, báo cáo kiểm toán cần được công bố đồng thời với báo cáo tài chính định kỳ để bảo đảm tính xác thực và đối sánh.

Thứ ba, ban hành mẫu báo cáo thống nhất và đẩy mạnh điện tử hóa quá trình công bố thông tin. Hiện nay, các báo cáo về trích nộp, sử dụng và tồn quỹ chưa được chuẩn hóa, dẫn đến tình trạng không đồng nhất giữa các địa phương. Điều này cản trở quá trình tổng hợp và giám sát toàn hệ thống. Do đó, NHNN cần ban hành mẫu báo cáo tài chính và mẫu báo cáo hoạt động Quỹ thống nhất trên toàn quốc, đi kèm hướng dẫn kỹ thuật số hóa quy trình nộp, duyệt và công khai thông tin. Giải pháp điện tử hóa sẽ vừa giảm thiểu thủ tục hành chính, vừa bảo đảm thông tin được lưu trữ minh bạch, dễ dàng truy cập - đặc biệt đối với các bên có quyền lợi liên quan như QTDND thành viên hoặc cơ quan kiểm toán, thanh tra.

2. Về trách nhiệm giải trình

Trách nhiệm giải trình là nền tảng bảo đảm quản trị hiệu quả và liêm chính trong tổ chức tài chính công. Trong bối cảnh quản lý Quỹ bảo toàn - một thiết chế tài chính có tính chất đặc thù và phi lợi nhuận, việc hoàn thiện khung pháp lý về trách nhiệm giải trình là yêu cầu cấp thiết. Dưới đây là ba kiến nghị trọng tâm:

Thứ nhất, ràng buộc trách nhiệm cá nhân/tổ chức quản lý Quỹ trong trường hợp sử dụng sai mục đích hoặc gây thất thoát nguồn lực. Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 và Thông tư 27/2024/TT-NHNN đã đặt ra các nguyên tắc chung về việc sử dụng Quỹ đúng mục đích và bảo đảm an toàn hệ thống. Tuy nhiên, khung pháp lý vẫn chưa xác lập nghĩa vụ giải trình cụ thể của cá nhân hoặc bộ phận phụ trách trong trường hợp sai phạm. Do đó, cần bổ sung quy định phân định trách nhiệm cá nhân - tổ chức tại NHHTX, cơ quan giám sát và các bên liên quan, với cơ chế kỷ luật nội bộ và xử lý hành chính/kinh tế tương ứng. Đồng thời, cơ quan kiểm toán hoặc thanh tra phải có quyền truy xuất hồ sơ, yêu cầu giải trình bằng văn bản và kiến nghị biện pháp xử lý trong từng vụ việc cụ thể.

Thứ hai, thiết lập chế tài cụ thể đối với các QTDND không thực hiện đúng nghĩa vụ trích nộp hoặc báo cáo sai lệch thông tin. Việc trích nộp định kỳ vào Quỹ bảo toàn là nghĩa vụ bắt buộc, song hiện chưa có chế tài đủ mạnh đối với hành vi vi phạm - như chậm nộp, không nộp hoặc khai báo sai lệch để trốn tránh nghĩa vụ. Điều này làm suy giảm hiệu quả tích lũy Quỹ và tạo ra sự bất công giữa các QTDND chấp hành và không chấp hành quy định. Do đó, cần sửa đổi, bổ sung các quy định tại Thông tư 27/2024/TT-

NHNN và Thông tư 29/2024/TT-NHNN theo hướng: (1) Áp dụng xử phạt vi phạm hành chính với mức tiền cụ thể theo tỷ lệ phần trăm phí chưa nộp; (2) Đình chỉ quyền thụ hưởng hỗ trợ từ Quỹ đối với QTDND vi phạm trong kỳ báo cáo tiếp theo; (3) Công khai danh sách QTDND vi phạm nghĩa vụ tài chính, tạo sức ép cộng đồng và bảo đảm tính rắn đề trong nội bộ hệ thống.

Thứ ba, quy định cụ thể vai trò của NHNN chi nhánh trong giám sát và hậu kiểm. Hiện nay, NHNN chi nhánh tỉnh/thành phố có vai trò thực tế trong giám sát hoạt động của QTDND trên địa bàn, tuy nhiên vai trò này chưa được cụ thể hóa trong các văn bản điều chỉnh trực tiếp hoạt động của Quỹ bảo đảm. Điều này dẫn đến tình trạng thiếu phối hợp trong hậu kiểm và xử lý vi phạm. Do vậy, cần quy định rõ tại Thông tư hoặc văn bản dưới luật về: (1) Trách nhiệm phối hợp định kỳ giữa NHHTX và NHNN chi nhánh trong kiểm tra, hậu kiểm việc trích nộp Quỹ; (2) Quyền yêu cầu QTDND báo cáo đột xuất khi phát hiện rủi ro hoặc sai phạm; (3) Công bố kết quả thanh tra theo mẫu thống nhất, giúp nâng cao áp lực giải trình và minh bạch hóa quy trình giám sát nhà nước. Bài học từ mô hình giám sát của Cơ quan quản lý tín dụng liên bang Đức (BaFin) cho thấy: việc phân cấp giám sát đến cấp địa phương nhưng kèm theo quyền hạn rõ ràng và quy trình kiểm soát minh bạch là yếu tố quyết định để bảo đảm hiệu quả kiểm soát hệ thống tín dụng hợp tác¹.

VI. KẾT LUẬN

Minh bạch và trách nhiệm giải trình không chỉ là nguyên tắc quản trị hiện đại mà còn là yêu cầu cốt lõi nhằm bảo đảm hiệu quả và tính bền vững trong quản lý Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. Trong bối cảnh hệ thống QTDND ngày càng đóng vai trò then chốt trong chiến lược tài chính toàn diện quốc gia, việc củng cố khung pháp lý điều chỉnh Quỹ là một đòi hỏi cấp thiết. Mặc dù pháp luật hiện hành đã bước đầu ghi nhận những nguyên tắc nền tảng liên quan đến công khai, quản trị và giám sát, nhưng vẫn còn thiếu các quy định cụ thể, chế tài đủ mạnh và cơ chế thực thi minh bạch, đồng bộ. Điều này làm suy giảm hiệu lực thực tế của công cụ Quỹ bảo đảm trong vai trò phòng ngừa và ứng phó rủi ro hệ thống. Do đó, cần thiết phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật theo hướng tăng cường minh bạch hóa hoạt động Quỹ bảo toàn, chuẩn hóa hệ thống báo cáo - kiểm toán, đồng thời xác lập cơ chế trách nhiệm rõ ràng và ràng buộc thực thi hiệu quả. Đây chính là điều kiện để nâng cao hiệu quả quản lý Quỹ, góp phần bảo vệ an toàn tài chính hợp tác và củng cố niềm tin của thành viên QTDND cũng như công chúng vào hệ thống tài chính vi mô của Việt Nam.

¹ Federal Financial Supervisory Authority (BaFin) & Deutsche Bundesbank (2022), “*Banking Supervision in Germany: Responsibilities, Cooperation and Processes*”, Section 2.2 “Decentralized Supervision of Cooperative Financial Institutions”, BaFin Official Publication, Bonn, Germany.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Basel Committee on Banking Supervision (2012), *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Principle 2 – Independence, Accountability and Transparency of Supervisory Authorities, <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>, truy cập ngày 25/9/2025.
2. Federal Financial Supervisory Authority (BaFin) & Deutsche Bundesbank (2022), *Banking Supervision in Germany: Responsibilities, Cooperation and Processes*, Section 2.2 “Decentralized Supervision of Cooperative Financial Institutions”, BaFin Official Publication, Bonn, Germany.
3. IFAC (2020), *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/professional-accountants-business-paib/publications/international-framework-good-governance-public-sector>.
4. Nguyễn Minh Kiều (2020), *Tài chính doanh nghiệp căn bản (Lý thuyết & Thực hành)*, NXB Tài chính, Tr. 134–135.
5. OECD (2019), *Principles of Public Governance*, Principle 10: Transparency and Accountability in the Public Sector.

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

Vũ Yến Trang, sinh viên, Học viện Ngân hàng¹

Nguyễn Trường Vỹ, sinh viên, Học viện Ngân hàng²

Tóm tắt: *Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) giữ vai trò quan trọng trong cung cấp tín dụng vi mô và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội tại khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa ở Việt Nam. Tuy nhiên, hạn chế về quy mô, quản trị và khả năng chống chịu rủi ro khiến hệ thống này tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn. Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (Quỹ bảo toàn) được thành lập nhằm phòng ngừa, can thiệp và xử lý rủi ro, qua đó bảo vệ người gửi tiền và duy trì ổn định hệ thống. Nghiên cứu phân tích cơ sở pháp lý, cơ cấu tổ chức và thực tiễn vận hành Quỹ giai đoạn hiện tại, chỉ ra kết quả đạt được cùng những bất cập còn tồn tại, đồng thời đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật, tăng cường năng lực tài chính và nâng cao hiệu quả giám sát.*

Từ khóa: *Quỹ tín dụng nhân dân; Quỹ bảo toàn; pháp luật tài chính; an toàn hệ thống; phát triển bền vững.*

1. Cơ sở lý thuyết và tổng quan nghiên cứu

Theo Thông tư 27/2024/TT-NHNN, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi tắt là Quỹ bảo toàn) là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng theo quy định tại Thông tư này.

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là cơ chế phòng ngừa rủi ro nhằm bảo vệ ổn định tài chính nội bộ, vừa đảm bảo quyền lợi hợp pháp của thành viên và người gửi tiền, vừa hỗ trợ cho chức năng giám sát, can thiệp của Nhà nước.

Về mặt pháp lý, hiện nay Quỹ hoạt động trong khuôn khổ của Luật Các tổ chức tín dụng sửa đổi, bổ sung một số điều 2025³, cùng với Luật Các tổ chức tín dụng 2024⁴ là những văn bản luật điều chỉnh tổng thể hoạt động của tổ chức tín dụng tại Việt Nam. Văn bản này thay thế Luật Các tổ chức tín dụng 2010 (sửa đổi 2017) và bổ sung các điểm mới liên quan đến trách nhiệm, quyền hạn, kiểm soát đặc biệt, phục hồi, cho vay đặc biệt,... trong đó có các quy định ảnh hưởng tới cơ chế bảo đảm an toàn tài chính nội bộ như Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.

¹ Số điện thoại: 0348504296

² Số điện thoại: 0933825998

³ Quốc hội (2025), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng* (Luật số 96/2025/QH15), ban hành ngày 28 tháng 6 năm 2025.

⁴ Quốc hội (2024), *Luật Các tổ chức tín dụng* (Luật số 32/2024/QH15), ban hành ngày 18 tháng 1 năm 2024.

Trong những nghiên cứu trước đây, một số tác giả đã phân tích vai trò của quỹ hỗ trợ nội bộ trong hệ thống tín dụng, chỉ ra Quỹ bảo đảm an toàn có tác động tích cực trong việc giảm khả năng mất thanh khoản, thiệt hại cho người gửi tiền khi có khó khăn tài chính xảy ra (ví dụ như trong các báo cáo của NHNN, hoặc các bài nghiên cứu về QTDND/ngân hàng hợp tác xã). Tuy nhiên, cho đến nay, vẫn còn thiếu các nghiên cứu chuyên sâu, đặc biệt cập nhật sau khi các sửa đổi luật năm 2024 - 2025 có hiệu lực. Những khoảng trống này gồm: cách quy định chi tiết về đóng góp của QTDND vào Quỹ, quyền và nhiệm vụ cụ thể khi xảy ra sự cố hệ thống, mối liên hệ giữa Quỹ với các biện pháp hỗ trợ đặc biệt (can thiệp sớm, kiểm soát đặc biệt, phục hồi), và trách nhiệm của NHNN trong giám sát sử dụng Quỹ.

2. Thực trạng quy định và hoạt động Quỹ bảo toàn

Trong bối cảnh hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam được hình thành và phát triển từ tiền thân là các hợp tác xã tín dụng được hình thành theo phong trào hợp tác hóa từ những năm 1960¹ nhằm huy động vốn trong dân cư, phục vụ nhu cầu sản xuất nông nghiệp và phát triển kinh tế nông thôn, vấn đề an toàn tài chính và quản trị rủi ro của các quỹ này sớm trở thành mối quan tâm lớn. Do quy mô nhỏ, năng lực quản trị hạn chế và dễ bị tác động bởi biến động thị trường, nhiều QTDND tiềm ẩn nguy cơ mất khả năng chi trả, thậm chí đổ vỡ cục bộ, gây mất niềm tin cho người gửi tiền. Thực tiễn đó đã đặt ra yêu cầu phải hình thành một cơ chế bảo vệ và củng cố hệ thống, dẫn đến sự ra đời của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND².

Về mặt pháp lý, sự hình thành và hoạt động của Quỹ dựa trên nền tảng Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung 2017)³, cùng các văn bản hướng dẫn thi hành. Đặc biệt, Quyết định số 135/2000/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND và Thông tư 03/2014/TT-NHNN đã tạo hành lang pháp lý cho việc tổ chức, quản lý và vận hành Quỹ⁴. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) là cơ quan trực tiếp giám sát và quản lý hoạt động của Quỹ, bảo đảm tuân thủ các chuẩn mực về an toàn hệ thống.

Môi trường kinh tế - xã hội cũng tác động mạnh mẽ đến hoạt động của Quỹ. Một mặt, nhu cầu vốn cho sản xuất nông nghiệp và phát triển nông thôn rất lớn, cùng với vai trò quan trọng của QTDND trong tín dụng vi mô và an sinh xã hội, đã tạo điều kiện thuận lợi cho Quỹ khẳng định vai trò hỗ trợ. Mặt khác, thách thức cũng không nhỏ, khi

¹ Nguyễn Thị Ngọc Anh (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 Bộ Chính trị (2000), *Chỉ thị số 57-CT/TW về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân*, Hà Nội.

³ Quốc hội, *Luật Các tổ chức tín dụng số 47/2010/QH12*, ban hành ngày 16/6/2010; *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng số 17/2017/QH14*, ban hành ngày 20/11/2017.

⁴ Thủ tướng Chính phủ, *Quyết định số 135/2000/QĐ-TTg ngày 28/11/2000 về việc phê duyệt Đề án củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân*; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, *Thông tư 03/2014/TT-NHNN ngày 23/1/2014 hướng dẫn một số quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND*.

nhiều QTDND phát sinh nợ xấu, vi phạm quy định pháp luật, hoặc gặp khó khăn trong điều hành, dẫn đến nguy cơ mất an toàn tài chính¹. Trong bối cảnh đó, nguồn lực tài chính của Quỹ còn hạn chế, chưa đủ mạnh để bao phủ và xử lý toàn bộ rủi ro hệ thống.

Xét về cơ cấu tổ chức và vận hành, Quỹ được hình thành chủ yếu từ nguồn đóng góp bắt buộc của các QTDND thành viên và có thể nhận hỗ trợ từ NHNN trong trường hợp cần thiết. Chức năng cốt lõi của Quỹ là hỗ trợ tài chính cho các QTDND gặp khó khăn tạm thời, tham gia vào quá trình tái cơ cấu, củng cố hoặc sáp nhập các QTDND yếu kém, qua đó góp phần bảo đảm an toàn hệ thống và hạn chế hiệu ứng lây lan đổ vỡ. Hoạt động của Quỹ chịu sự giám sát thông qua báo cáo định kỳ, kiểm toán độc lập và thanh tra của NHNN, tuy nhiên tính chủ động trong phòng ngừa rủi ro vẫn chưa cao.

Thực tiễn hoạt động của Quỹ cho thấy nhiều kết quả tích cực. Quỹ đã hỗ trợ xử lý hàng chục QTDND gặp khó khăn, giúp bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền và duy trì niềm tin của cộng đồng đối với hệ thống tín dụng hợp tác². Tuy vậy, những hạn chế cũng bộc lộ rõ rệt, từ năng lực tài chính mỏng, cơ chế pháp lý chưa thật sự rõ ràng trong mối quan hệ với Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam, cho tới việc hoạt động còn nặng tính “giải quyết hậu quả” hơn là chủ động phòng ngừa.

Trong tương lai, môi trường thực tiễn đặt ra yêu cầu cấp thiết phải hoàn thiện khung pháp luật, phân định rõ chức năng giữa Quỹ và các thiết chế bảo hiểm, tăng vốn điều lệ và đa dạng hóa nguồn lực tài chính, kể cả từ ngân sách và hợp tác quốc tế. Đồng thời, cần nâng cao năng lực giám sát, thiết lập cơ chế cảnh báo sớm rủi ro, ứng dụng công nghệ số trong quản lý và tiệm cận các chuẩn mực quốc tế về bảo đảm an toàn hệ thống tín dụng hợp tác. Chỉ khi đó, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND mới có thể phát huy trọn vẹn vai trò là “lá chắn” bảo vệ sự ổn định và phát triển bền vững của hệ thống tín dụng nhân dân ở Việt Nam.

3. Tác động của quy định pháp luật hiện hành đến Quỹ bảo toàn

Trong giai đoạn hơn bảy năm hoạt động chính thức (2014 - 2021), Quỹ bảo toàn đã khẳng định vai trò quan trọng trong việc bảo vệ an toàn và ổn định hệ thống. Sự ban hành Luật Các tổ chức tín dụng 2024 và Thông tư số 27/2024/TT-NHNN đã cung cấp khung pháp lý rõ hơn cho việc trích phí, cho vay hỗ trợ, can thiệp sớm và kiểm soát đặc biệt đối với QTDND. Theo đó, mức phí tham gia Quỹ bảo toàn được quy định ở mức 0,05% dư nợ cho vay bình quân năm trước, và phải nộp trước ngày 31/01 của năm tiếp theo.³

¹ Bảo Thái Bình (2019), “*Tiếp tục củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND theo tinh thần Chỉ thị 57-CT/TW của Bộ Chính trị*”

² Thời báo Ngân hàng (2021), “*Hệ thống QTDND tỉnh Ninh Bình: Tăng cường vai trò quản lý nhà nước của địa phương*”.

³ Trịnh Lê Vy (2024), *Chi phí liên quan đến việc sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân được bù đắp thế nào?*, Thư viện Pháp luật.

Về thực tế, đến cuối năm 2022, tổng phí từ 2014 - 2021 do Ngân hàng Hợp tác xã (HTX) và các QTDND nộp đạt 490,6 tỉ đồng, riêng năm 2022 là 64,1 tỉ đồng (QTDND đóng khoảng 54,2 tỷ, Ngân hàng HTX khoảng 9,9 tỷ)¹. Quỹ bảo toàn đã cho vay hỗ trợ khoảng 208,2 tỷ đồng cho 33 QTDND, với doanh số thu nợ là 147,01 tỉ và dư nợ còn lại khoảng 61,7 tỷ đồng.

Bên cạnh đó, số liệu tới 31/12/2023 cho thấy toàn hệ thống có 1.178 QTDND, tổng tài sản đạt gần 184 nghìn tỷ đồng, dư nợ cho vay hơn 133 nghìn tỷ, tiền gửi hơn 163 nghìn tỷ, vốn chủ sở hữu là 12.755,6 tỷ đồng, và tỷ lệ nợ xấu khoảng 0,69%.²

Những quy định mới cùng với số liệu này chứng tỏ Quỹ bảo toàn ngày càng có năng lực tài chính rõ hơn, khả năng ứng phó rủi ro được nâng lên, và tạo được sự minh bạch hơn trong hoạt động. Tuy vậy, vẫn có hạn chế trong tính kịp thời, chủ yếu là việc một số QTDND nộp phí trễ hoặc chưa đầy đủ, và quy định về cho vay hỗ trợ từ Quỹ đôi khi chưa chi tiết hoặc chưa có quy chế nội bộ đầy đủ để đảm bảo thực thi tốt.

4. Những hạn chế và thách thức

Mặc dù hệ thống pháp luật điều chỉnh Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND đã được củng cố thông qua Luật Các tổ chức tín dụng 2024, Luật sửa đổi, bổ sung 2025 và Thông tư 27/2024/TT-NHNN³, vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế và thách thức cần khắc phục để Quỹ thực sự phát huy hiệu quả.

Thứ nhất, khung pháp lý chưa đồng bộ và còn thiếu hướng dẫn chi tiết. Luật Các tổ chức tín dụng 2024 đã xác lập cơ chế bảo đảm an toàn tài chính đối với QTDND, song các quy định về thẩm quyền, điều kiện, và quy trình sử dụng Quỹ chưa được quy định đầy đủ, dẫn đến khó khăn trong thực thi. Bên cạnh đó, Luật sửa đổi 2025 mới bổ sung thêm các cơ chế kiểm soát đặc biệt và phục hồi tổ chức tín dụng, nhưng chưa làm rõ mối quan hệ giữa những biện pháp này với Quỹ bảo toàn, gây ra khoảng trống trong thực tiễn áp dụng.

Thứ hai, nguồn lực tài chính của Quỹ còn hạn chế. Theo Thông tư 27/2024/TT-NHNN, Quỹ được hình thành chủ yếu từ trích nộp của các QTDND thành viên và ngân hàng hợp tác xã. Tuy nhiên, phần lớn QTDND có quy mô vốn nhỏ, năng lực tài chính yếu, nên mức đóng góp còn khiêm tốn, khó đảm bảo an toàn trong kịch bản nhiều QTDND cùng lúc rơi vào khó khăn.

Thứ ba, cơ chế hỗ trợ chưa bảo đảm tính kịp thời và linh hoạt. Trên thực tế, việc giải ngân từ Quỹ cần qua nhiều bước thẩm định, phê duyệt, khiến khả năng ứng phó

¹ Đỗ Mạnh Phương, Nguyễn Thị Duyên (2024), *Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành*, Tạp chí Ngân hàng.

² Hồng Anh (2024), *Bảo đảm an toàn hoạt động hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân*, Báo Nhân dân.

³ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2024), *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*, ban hành ngày 28 tháng 06 năm 2024.

nhanh trước các tình huống khẩn cấp còn hạn chế. Điều này làm giảm hiệu quả của Quỹ trong vai trò “lưới an toàn” bảo vệ quyền lợi người gửi tiền cũng như ổn định hệ thống tài chính cơ sở.

Thứ tư, minh bạch và trách nhiệm giải trình chưa được quy định chặt chẽ. Hiện nay, Thông tư 27/2024/TT-NHNN có quy định về chế độ báo cáo, song chưa đặt ra cơ chế công khai thông tin, kiểm toán độc lập và giám sát bên ngoài đối với hoạt động của Quỹ. Việc thiếu cơ chế kiểm soát khách quan và trách nhiệm giải trình rõ ràng có thể làm suy giảm niềm tin của thành viên, người gửi tiền và cộng đồng vào hoạt động của QTDND.¹

Tổng thể, những hạn chế này cho thấy pháp luật hiện hành mới chỉ dừng lại ở việc thiết lập khuôn khổ pháp lý cơ bản, trong khi yêu cầu thực tiễn đòi hỏi một cơ chế toàn diện, đủ sức ứng phó với rủi ro hệ thống và phù hợp hơn với thông lệ quốc tế.

5. Đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về Quỹ bảo toàn

Một là, cần hoàn thiện khung pháp luật về Quỹ bảo toàn nhằm khắc phục tình trạng chồng chéo, thiếu rõ ràng trong cơ chế quản lý và vận hành. Luật Các tổ chức tín dụng 2024 đã bổ sung quy định về nguyên tắc quản lý Quỹ, trong đó nhấn mạnh tính minh bạch và cơ chế cho vay có hoàn trả đối với QTDND gặp khó khăn. Tuy nhiên, các quy định này cần tiếp tục được cụ thể hóa thông qua văn bản dưới luật để đảm bảo tính khả thi trong thực tiễn.

Hai là, để nâng cao năng lực tài chính của Quỹ, Thông tư 27/2024/TT-NHNN đã quy định mức phí trích nộp hằng năm bằng 0,05% dư nợ cho vay bình quân của QTDND. Đây là bước tiến quan trọng nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu ứng phó trong trường hợp nhiều QTDND gặp khó khăn đồng thời. Do vậy, cần thiết lập cơ chế linh hoạt cho phép Quỹ tiếp cận nguồn vốn hỗ trợ từ Nhà nước trong tình huống rủi ro mang tính hệ thống.

Ba là, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình phải được đặt ra như một nguyên tắc cốt lõi. Thông tư 27/2024/TT-NHNN đã quy định về chế độ báo cáo định kỳ gửi Ngân hàng Hợp tác xã và Ngân hàng Nhà nước, song cần bổ sung quy định bắt buộc kiểm toán độc lập và công khai báo cáo tài chính để củng cố niềm tin của thành viên và người gửi tiền.

Bốn là, tăng cường giám sát chủ động của Ngân hàng Nhà nước đối với hoạt động của Quỹ. Việc xây dựng hệ thống cảnh báo sớm, áp dụng công nghệ số trong phân tích dữ liệu rủi ro và giám sát theo thời gian thực sẽ giúp phát hiện sớm nguy cơ mất an toàn, đồng thời nâng cao hiệu quả can thiệp.

¹ World Bank & International Monetary Fund, *Vietnam: Financial sector assessment* (World Bank Group, 2014).

Năm là, tham khảo kinh nghiệm quốc tế để hoàn thiện cơ chế pháp luật. Mô hình Hàn Quốc (KDIC)¹ cho thấy hiệu quả của cơ chế can thiệp sớm và minh bạch thông tin, trong khi Canada (CDIC)² nhấn mạnh sự tự chủ tài chính và khả năng ứng cứu nhanh. Các bài học này phù hợp để Việt Nam xây dựng một Quỹ bảo đảm an toàn QTDND có tính bền vững và khả năng ứng phó khủng hoảng tốt hơn.

6. Kết luận

Quỹ bảo toàn ra đời trong bối cảnh khách quan, khi nhu cầu bảo vệ hệ thống tín dụng hợp tác ngày càng trở nên cấp thiết. Thực tiễn gần một thập kỷ hoạt động cho thấy Quỹ đã đóng góp tích cực vào việc bảo đảm an toàn hệ thống, hỗ trợ xử lý khó khăn cho nhiều QTDND, bảo vệ quyền lợi người gửi tiền và duy trì niềm tin của cộng đồng. Đây là nền tảng quan trọng giúp QTDND tiếp tục phát huy vai trò trong việc huy động vốn, cung ứng tín dụng vi mô và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở các địa phương, nhất là khu vực nông thôn.

Tuy nhiên, những hạn chế và thách thức vẫn hiện hữu. Khung pháp lý chưa đồng bộ, thiếu quy định chi tiết về thẩm quyền và quy trình sử dụng Quỹ; nguồn lực tài chính còn hạn chế trong bối cảnh rủi ro hệ thống có thể xảy ra đồng thời; cơ chế hỗ trợ chưa đủ linh hoạt và kịp thời; trong khi đó, yêu cầu về minh bạch, trách nhiệm giải trình và giám sát khách quan vẫn chưa được bảo đảm đầy đủ. Những bất cập này có nguy cơ làm giảm hiệu quả của Quỹ trong vai trò “lưới an toàn” của hệ thống tín dụng nhân dân.

Để khắc phục, việc hoàn thiện khung pháp luật và cơ chế vận hành Quỹ bảo toàn là yêu cầu tất yếu. Các giải pháp trọng tâm bao gồm: (i) hoàn thiện pháp luật, đồng bộ và cụ thể hóa quy định dưới luật; (ii) tăng cường năng lực tài chính, trong đó xem xét cơ chế hỗ trợ từ Nhà nước trong trường hợp khủng hoảng hệ thống; (iii) thiết lập cơ chế minh bạch, kiểm toán độc lập và công khai thông tin nhằm củng cố niềm tin của cộng đồng; (iv) tăng cường giám sát chủ động và áp dụng công nghệ số để kịp thời cảnh báo rủi ro; và (v) học hỏi kinh nghiệm quốc tế, như mô hình KDIC của Hàn Quốc hay CDIC của Canada, để vận dụng phù hợp vào điều kiện Việt Nam.

Nhìn chung, sự tồn tại và phát triển của Quỹ bảo toàn là một bước tiến quan trọng trong tiến trình hoàn thiện thể chế tài chính Việt Nam. Nếu được củng cố và phát triển đúng hướng, Quỹ sẽ trở thành “tám lá chắn” vững chắc, bảo vệ an toàn hệ thống QTDND, đóng góp vào sự ổn định và phát triển bền vững của nền kinh tế - xã hội đất nước trong giai đoạn hội nhập quốc tế sâu rộng hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

¹ Korea Deposit Insurance Corporation (KDIC): Tổng công ty Bảo hiểm tiền gửi Hàn Quốc

² Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC): Tổng công ty Bảo hiểm tiền gửi Canada

1. Báo Thái Bình (2019), “*Tiếp tục củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND theo tinh thần Chỉ thị 57-CT/TW của Bộ Chính trị*”
2. Bộ Chính trị (2000), *Chỉ thị số 57-CT/TW về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân*, Hà Nội.
3. Đỗ Mạnh Phương, Nguyễn Thị Duyên (2024), *Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành*, Tạp chí Ngân hàng, đăng ngày 16 tháng 01 năm 2024, truy cập từ <quy-dinh-cua-phap-luat-ve-phi-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-va-thuc-tien-thi-hanh-10565.html>
4. Hồng Anh (2024), *Bảo đảm an toàn hoạt động hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân*, Báo Nhân dân, đăng ngày 01 tháng 05 năm 2024, truy cập từ <bao-dam-an-toan-hoat-dong-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-post807306.html>
5. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2024), *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*, ban hành ngày 28 tháng 06 năm 2024.
6. Nguyễn Thị Ngọc Anh (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.
7. Quốc hội (2024), *Luật Các tổ chức tín dụng* (Luật số 32/2024/QH15), ban hành ngày 18 tháng 1 năm 2024.
8. Quốc hội (2025), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng* (Luật số 96/2025/QH15), ban hành ngày 28 tháng 6 năm 2025.
9. Quốc hội, *Luật Các tổ chức tín dụng số 47/2010/QH12*, ban hành ngày 16/6/2010; *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng số 17/2017/QH14*, ban hành ngày 20/11/2017.
10. Thời báo Ngân hàng (2021), *Hệ thống QTDND tỉnh Ninh Bình: Tăng cường vai trò quản lý nhà nước của địa phương*.
11. Thủ tướng Chính phủ, *Quyết định số 135/2000/QĐ-TTg ngày 28/11/2000 về việc phê duyệt Đề án củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân*; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, *Thông tư 03/2014/TT-NHNN ngày 23/1/2014 hướng dẫn một số quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND*.
12. Trịnh Lê Vy (2024), *Chi phí liên quan đến việc sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân được bù đắp thế nào?*, Thư viện Pháp luật, truy cập từ <<https://thuvienphapluat.vn/phap-luat/chi-phi-lien-quan-den-viec-su-dung-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-duoc-bu-dap-t-227476-170293.html>>

13. TS. Lê Hà Diễm Chi và Ths Nguyễn Thị Minh Châu (2020), “*Vai trò của Quỹ Bảo toàn trong việc bảo đảm an toàn hệ thống QTDND*”, Tạp chí Ngân hàng, số 15, tr. 45–47.
14. TS. Nguyễn Phương Thảo (2025), *Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam*, Tạp chí Ngân hàng, ISSN 2815 - 6056.
15. World Bank & International Monetary Fund (2014), *Vietnam: Financial sector assessment*, from <[926180FSAP0P1300PUBLIC00Vietnam0FSA.pdf](#)>

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Ths. Nguyễn Văn Giang

Phó TGD Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam

Tóm tắt: Một trong những phương thức quan trọng mà các quốc gia thường áp dụng để bảo đảm an toàn, ổn định và hỗ trợ ngăn ngừa đổ vỡ hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) đó là thiết lập các quỹ tài chính, các chương trình bình ổn nhằm thực hiện các hoạt động cho vay hỗ trợ đối với các QTDND gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả để khắc phục và trở lại hoạt động bình thường. Sự hình thành và hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (Quỹ bảo toàn) ở Việt Nam là một yêu cầu tất yếu nhằm bảo đảm an toàn và bền vững cho hệ thống QTDND - mô hình tổ chức tín dụng đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển kinh tế - xã hội, xóa đói, giảm nghèo, đặc biệt là ở khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Bài viết đánh giá thực trạng hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (Quỹ bảo toàn) hiện nay nhằm đề xuất kiến nghị để hoàn thiện hoạt động của Quỹ bảo toàn trong thời gian tới.

Từ khóa: NHHTX, Quỹ bảo toàn, QTDND.

1. Mở đầu

Hệ thống QTDND tại Việt Nam được hình thành và phát triển từ đầu những năm 1990, trong bối cảnh nền kinh tế đất nước bước vào giai đoạn đổi mới, nhu cầu về vốn tín dụng của khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa ngày càng lớn. Với tư cách là một loại hình tổ chức tín dụng hợp tác xã, QTDND có sứ mệnh huy động nguồn vốn nhân rỗi trong dân cư, cung ứng tín dụng và các dịch vụ ngân hàng cơ bản nhằm hỗ trợ thành viên và cộng đồng địa phương phát triển sản xuất, cải thiện đời sống. Đặc điểm nổi bật của QTDND là hoạt động trên cơ sở tự nguyện, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, lấy thành viên làm trung tâm, vừa mang tính chất kinh doanh vừa gắn bó chặt chẽ với mục tiêu xã hội. Nhờ đó, trong hơn ba thập kỷ qua, hệ thống QTDND đã góp phần quan trọng vào việc hạn chế nạn cho vay nặng lãi, nâng cao khả năng tiếp cận vốn chính thức của người dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội tại cơ sở.

Tuy nhiên, do đặc thù là các tổ chức tín dụng quy mô nhỏ, năng lực quản trị, điều hành và kiểm soát rủi ro của nhiều QTDND còn hạn chế; vốn tự có thấp, khả năng chống đỡ trước những biến động tài chính còn yếu; sự chênh lệch về trình độ quản lý giữa các đơn vị khá lớn. Trong bối cảnh hội nhập kinh tế ngày càng sâu rộng và thị trường tài chính - ngân hàng có nhiều biến động, một số QTDND đã rơi vào tình trạng mất khả năng thanh toán hoặc nguy cơ đổ vỡ, tác động tiêu cực đến lòng tin của người gửi tiền cũng như sự ổn định chung của hệ thống. Điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải có một cơ chế hỗ trợ, bảo đảm an toàn mang tính hệ thống, nhằm phòng ngừa, xử lý rủi ro, củng

cổ niềm tin của công chúng và bảo vệ lợi ích chính đáng của thành viên, người gửi tiền.

Xuất phát từ yêu cầu đó, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (Quỹ bảo toàn) được hình thành như một công cụ mang tính chất liên kết, hỗ trợ tài chính trong nội bộ hệ thống. Quỹ hoạt động theo nguyên tắc tương trợ, huy động nguồn lực từ chính các QTDND để tạo lập một cơ chế phòng ngừa và xử lý rủi ro, đồng thời hỗ trợ ổn định hoạt động đối với những đơn vị gặp khó khăn tạm thời. Sự tồn tại và vận hành của Quỹ không chỉ góp phần tăng cường khả năng chống đỡ rủi ro của từng QTDND riêng lẻ mà còn có ý nghĩa then chốt trong việc nâng cao tính an toàn, bền vững và uy tín của cả hệ thống.

Từ bối cảnh trên, nghiên cứu về thực trạng hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trở nên cần thiết. Nghiên cứu này tập trung phân tích cơ sở hình thành và chức năng của Quỹ, đánh giá vai trò, hiệu quả hoạt động trong việc bảo vệ sự ổn định tài chính và củng cố niềm tin của thành viên, đồng thời chỉ ra những tồn tại, hạn chế trong quá trình thực hiện. Trên cơ sở đó, nghiên cứu hướng tới đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ, góp phần củng cố hệ thống QTDND, phù hợp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và quá trình hội nhập quốc tế.

2. Đặc điểm, nguyên tắc hoạt động, cơ sở pháp lý và vai trò của Quỹ bảo toàn đối với hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân

Quỹ bảo toàn là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các QTDND) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các QTDND thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng theo quy định tại Thông tư của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) và pháp luật có liên quan. Đây là quỹ thuộc sở hữu tập thể của toàn hệ thống, phản ánh tinh thần hợp tác và tương trợ lẫn nhau, đồng thời được NHHTX trực tiếp quản lý và điều hành theo khuôn khổ pháp luật và sự giám sát của NHNN. Cơ chế hình thành và vận hành Quỹ bảo toàn thể hiện rõ tính chất hợp tác xã trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng, khi các thành viên cùng đóng góp nguồn lực để bảo vệ lợi ích chung và gia tăng tính an toàn cho toàn hệ thống.

Về nguyên tắc hoạt động, Quỹ bảo toàn được sử dụng theo hướng cho vay có hoàn trả, không vì mục tiêu lợi nhuận, tự chủ, tự chịu trách nhiệm trên cơ sở ưu tiên hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn về tài chính hoặc khó khăn chi trả. Việc hỗ trợ này không nhằm mục tiêu lợi nhuận mà tập trung vào bảo toàn vốn, đảm bảo khả năng chi trả cho người gửi tiền, duy trì sự ổn định và uy tín của QTDND tại địa phương. Bên cạnh đó, để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, Quỹ có thể tận dụng phần vốn nhàn rỗi để gửi tại NHHTX, mua trái phiếu Chính phủ hoặc tín phiếu NHNN. Đây là cách thức hợp lý nhằm tăng thêm thu nhập cho, đồng thời vẫn đảm bảo yêu cầu an toàn vốn và thanh khoản khi cần thiết.

Hoạt động của Quỹ bảo toàn hiện nay có cơ sở pháp lý vững chắc. Trước hết, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 đã quy định rõ ràng về cơ chế hình thành, quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn như một công cụ hỗ trợ quan trọng trong hệ thống QTDND. Bên cạnh đó, Thông tư số 27/2024/TT-NHNN do Ngân hàng Nhà nước ban hành là văn bản chuyên ngành, hướng dẫn chi tiết việc trích nộp, quản lý, hạch toán và sử dụng Quỹ. Ngoài ra, các quy định liên quan đến cho vay đặc biệt và kiểm soát đặc biệt đối với QTDND cũng đóng vai trò là khung pháp lý hỗ trợ, giúp Quỹ bảo toàn phát huy hiệu quả chức năng hỗ trợ, xử lý khó khăn của các đơn vị thành viên. Như vậy, Quỹ bảo toàn được đặt trong một hành lang pháp lý tương đối toàn diện, góp phần đảm bảo tính minh bạch, an toàn và đúng mục đích trong quá trình hoạt động.

Xét về vai trò, Quỹ bảo toàn có ý nghĩa nhiều mặt đối với sự phát triển bền vững của hệ thống QTDND. Trước hết, Quỹ là “lá chắn tài chính” giúp các QTDND vượt qua khó khăn tạm thời, thông qua hoạt động cho vay hỗ trợ có hoàn trả các QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND góp phần duy trì sự ổn định, đảm bảo sự phát triển an toàn, lành mạnh của hệ thống QTDND cũng như bảo đảm tình hình an ninh, chính trị tại các địa phương, góp phần vào sự phát triển của hệ thống tổ chức tín dụng tại Việt Nam.

Thông qua đó, Quỹ góp phần bảo vệ lợi ích hợp pháp của người gửi tiền – một yếu tố then chốt để duy trì niềm tin vào hệ thống. Thứ hai, cơ chế hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND góp phần tăng cường tính liên kết hệ thống các QTDND, từ đó có thể trao đổi kinh nghiệm, học tập lẫn nhau, nâng cao hiệu quả hoạt động, nâng cao uy tín và vị thế của hệ thống QTDND. Cuối cùng, nguồn vốn vay với lãi suất ưu đãi từ Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là một yếu tố quan trọng giúp các QTDND vượt qua khó khăn, trở lại hoạt động bình thường.

3. Thực trạng hoạt động của Quỹ bảo toàn

Kể từ khi được thành lập, Quỹ bảo toàn đã trở thành một trong những công cụ quan trọng nhằm đảm bảo an toàn và ổn định của hệ thống QTDND. Với cơ chế hình thành từ sự đóng góp thường xuyên của NHHTX và các QTDND thành viên, quy mô Quỹ đã từng bước gia tăng qua các năm, tạo nguồn lực hỗ trợ đáng kể cho hoạt động phòng ngừa và xử lý rủi ro trong hệ thống. Theo số liệu thống kê, tính đến ngày 31/8/2025, Quỹ bảo toàn đã thực hiện hỗ trợ cho vay đối với 36 QTDND, với tổng doanh số cho vay đạt 232,8 tỷ đồng. Trong đó, có 22 QTDND vay hỗ trợ khó khăn tài chính, 10 QTDND vay hỗ trợ khó khăn chi trả tiền gửi và 04 QTDND vay đặc biệt theo Quyết định của NHNN. Những con số này cho thấy Quỹ đã thực sự phát huy vai trò là “nguồn lực cứu trợ” kịp thời cho các đơn vị gặp rủi ro, góp phần duy trì sự ổn định chung của hệ thống.

Về phương thức hỗ trợ, Quỹ bảo toàn tập trung vào hình thức cho vay hỗ trợ thanh

khoản ngắn hạn, giúp các QTDND khắc phục tình trạng mất cân đối tạm thời giữa nguồn vốn và nhu cầu chi trả. Bên cạnh đó, Quỹ cũng có vai trò trong việc hỗ trợ tài chính để các QTDND duy trì hoạt động khi rơi vào tình trạng khó khăn về tài chính. Thực tiễn cho thấy, các khoản vay từ Quỹ bảo toàn đã giúp nhiều QTDND tránh được nguy cơ đổ vỡ, tạo điều kiện để NHNN và NHHTX có thêm thời gian triển khai các biện pháp tái cơ cấu phù hợp.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động của Quỹ bảo toàn vẫn còn một số hạn chế. Đến nay, về cơ bản, cơ chế phòng ngừa rủi ro của hệ thống QTDND chủ yếu dựa vào hoạt động của Quỹ bảo toàn. Mục tiêu hoạt động của Quỹ bảo toàn là tạo ra một “lớp đệm” để cho vay hỗ trợ chi trả cho QTDND thành viên để trở lại hoạt động bình thường trước khi phải sử dụng công cụ cho vay tái cấp vốn của NHNN và Bảo hiểm tiền gửi, việc sử dụng quỹ bảo toàn nhằm ngăn ngừa sự đổ vỡ của từng QTDND gây ảnh hưởng dây chuyền đến toàn hệ thống QTDND. Tuy nhiên, hoạt động của Quỹ bảo toàn vẫn chưa thực sự hiệu quả do quy mô hoạt động của Quỹ bảo toàn chưa lớn, cơ chế cho vay còn nhiều khó khăn, thủ tục cho vay phức tạp, thời gian xét duyệt kéo dài nên khả năng hỗ trợ các QTDND còn chưa nhiều. Tuy nhiên, hoạt động của Quỹ bảo toàn vẫn chưa thực sự hiệu quả do quy mô hoạt động của Quỹ bảo toàn chưa lớn. Đồng thời, theo quy định của Thông tư số 27/2024/TT-NHNN, một trong những nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo toàn là “Quỹ bảo toàn được sử dụng theo nguyên tắc cho vay có hoàn trả”. Nguyên tắc trên đồng nghĩa với việc các khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn đối với các QTDND phải được “hoàn trả” và Quỹ bảo toàn chỉ được cho vay khi đủ căn cứ để xác định các QTDND “gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường”. Trong thực tiễn hoạt động có nhiều trường hợp QTDND gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả đề nghị được vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn nhưng do không có đủ căn cứ vững chắc để xác định QTDND “có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường” và có thể “hoàn trả” khoản vay, chính vì vậy, Quỹ bảo toàn mất nhiều thời gian để đánh giá, xác minh trước khi quyết định. Đó chính là một trong các nguyên nhân dẫn đến Quỹ bảo toàn chưa phát huy được hết vai trò “hỗ trợ bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND”

Nhìn chung, Quỹ bảo toàn đã và đang đóng vai trò là cơ chế hỗ trợ tài chính quan trọng, góp phần bảo vệ sự an toàn của hệ thống QTDND, củng cố lòng tin của người dân đối với hệ thống QTDND. Tuy vậy, để Quỹ phát huy hiệu quả hơn trong thời gian tới, cần có các giải pháp tăng cường năng lực tài chính, đa dạng hóa công cụ hỗ trợ, đồng thời gắn kết chặt chẽ hơn với quá trình tái cơ cấu hệ thống QTDND.

4. Những hạn chế và bất cập

Mặc dù đã đạt được nhiều kết quả tích cực, góp phần hỗ trợ các QTDND vượt qua khó khăn và duy trì sự ổn định hệ thống, song thực tiễn hoạt động của Quỹ bảo toàn vẫn

còn tồn tại một số hạn chế nhất định. Những hạn chế này không chỉ ảnh hưởng đến hiệu quả của Quỹ mà còn đặt ra thách thức lớn cho quá trình củng cố và phát triển bền vững hệ thống QTDND trong bối cảnh hiện nay.

Thứ nhất, quy mô vốn của Quỹ bảo toàn còn nhỏ, chưa tương xứng với tổng quy mô hệ thống QTDND: Nguồn vốn của Quỹ bảo toàn hiện nay chủ yếu hình thành trên cơ sở trích nộp của các QTDND và NHHTX. Mặc dù số lượng QTDND tham gia đông đảo, nhưng mức trích nộp theo quy định hiện tại còn thấp, chưa đủ để tạo lập một nguồn lực tài chính vững mạnh. Bên cạnh đó, nhiều QTDND chậm trễ trong quá trình nộp phí, ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động thu phí, đảm bảo nguồn vốn của Quỹ bảo toàn. Mặc dù Ban quản lý Quỹ bảo toàn đã thường xuyên đôn đốc, nhắc nhở nhưng số lượng QTDND chậm trễ trong việc nộp phí vẫn phát sinh. Điều này làm cho việc đảm bảo nguồn thu của Quỹ bảo toàn gặp nhiều khó khăn.

Thứ hai, chưa có tiêu chí cụ thể trong việc đánh giá khả năng phục hồi của QTDND: Trong thực tiễn, việc quyết định hỗ trợ cho vay từ Quỹ bảo toàn thường dựa vào đánh giá tổng hợp của NHHTX và NHNN, song chưa có một hệ thống tiêu chí định lượng rõ ràng, chẳng hạn như mức độ an toàn vốn, khả năng tạo lợi nhuận, hiệu quả quản trị hay triển vọng phục hồi sau tái cơ cấu. Do đó, các quyết định hỗ trợ phần lớn dựa vào nhận định chủ quan của cán bộ thẩm định, tiềm ẩn nguy cơ thiên lệch và thiếu nhất quán.

Thứ ba, rủi ro mất vốn của Quỹ bảo toàn rất lớn, nhưng chưa có cơ chế miễn trừ trách nhiệm hợp lý cho cán bộ quản lý: Bản chất của hoạt động hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn là cho vay trong bối cảnh rủi ro cao, khả năng thu hồi vốn không chắc chắn. Điều này khiến các cá nhân thực hiện quá trình thẩm định, đề nghị và quyết định cho vay thường lâm vào tình thế tiến thoái lưỡng nan: nếu mạnh dạn cho vay để hỗ trợ QTDND, họ có thể đối diện với nguy cơ chịu trách nhiệm pháp lý khi QTDND không phục hồi được; nhưng nếu quá thận trọng, chậm giải ngân thì hiệu quả trong việc hỗ trợ không còn. Sự thiếu vắng một cơ chế miễn trừ trách nhiệm hợp lý trong những tình huống khẩn cấp đã làm giảm tính linh hoạt của Quỹ bảo toàn, đồng thời tạo tâm lý e ngại, ảnh hưởng trực tiếp đến tính kịp thời và hiệu quả hỗ trợ.

Thứ tư, sự phối hợp giữa Quỹ bảo toàn, Bảo hiểm tiền gửi và Ngân hàng Nhà nước chưa thật sự đồng bộ: Trong cấu trúc an toàn hệ thống, ba chủ thể này đều có vai trò quan trọng nhưng phạm vi chức năng khác nhau: Quỹ bảo toàn hỗ trợ thanh khoản và xử lý khó khăn tạm thời cho QTDND; Bảo hiểm tiền gửi bảo vệ quyền lợi chính đáng của người gửi tiền khi QTDND mất khả năng chi trả; còn NHNN là cơ quan quản lý, giám sát và ra quyết định đặt QTDND vào tình trạng kiểm soát đặc biệt. Tuy nhiên, sự phối hợp giữa ba chủ thể này còn hạn chế, thiếu một cơ chế chia sẻ thông tin kịp thời và kế hoạch hành động chung khi xử lý QTDND yếu kém. Điều này dẫn đến tình trạng

chồng chéo trong biện pháp xử lý, hoặc ngược lại là sự lúng túng khi lựa chọn giải pháp phù hợp, khiến quá trình can thiệp kém hiệu quả và kéo dài.

Tóm lại, những hạn chế nêu trên phản ánh cả vấn đề về năng lực tài chính, cơ chế vận hành, tiêu chí đánh giá cũng như sự phối hợp liên ngành trong hoạt động của Quỹ bảo toàn. Nếu không được khắc phục, các hạn chế này có thể làm giảm hiệu quả phòng ngừa rủi ro, thậm chí tiềm ẩn nguy cơ lan truyền bất ổn trong hệ thống QTDND. Do đó, việc phân tích nguyên nhân và đề xuất giải pháp khắc phục là yêu cầu cấp thiết nhằm nâng cao vai trò, vị thế và tính bền vững của Quỹ bảo toàn trong thời gian tới.

5. Nguyên nhân của những tồn tại

Những hạn chế trong hoạt động của Quỹ bảo toàn không chỉ đến từ bản thân cơ chế vận hành, mà còn phản ánh cả những yếu tố khách quan từ đặc thù hệ thống QTDND và môi trường pháp lý, cụ thể như sau:

Thứ nhất, với sự cạnh tranh ngày càng mạnh của các công ty tài chính, ngân hàng thương mại, các QTDND chịu sự cạnh tranh gay gắt của các đối tượng trên. Các QTDND thường bị hạn chế về nguồn vốn, năng lực, phạm vi hoạt động so với các loại hình tổ chức tín dụng khác nên gặp khó khăn trong quá trình phát triển. Điều này cũng ảnh hưởng đến việc mở rộng tín dụng và từ đó, ảnh hưởng đến khoản phí trích nộp Quỹ bảo toàn của các QTDND. Đồng thời, quy định pháp lý về các khoản phí mà các QTDND trong hệ thống là khá nhiều như phí bảo hiểm tiền gửi, phí tham gia quỹ phòng chống thiên tai, phí tham gia Quỹ bảo toàn... làm cho áp lực đóng phí của các QTDND là khá lớn, ảnh hưởng không nhỏ đến lợi nhuận của các QTDND dẫn đến một số QTDND chậm trễ trong việc đóng phí. Bên cạnh đó, một bộ phận QTDND còn xem việc trích nộp vào Quỹ bảo toàn như một gánh nặng tài chính, chưa nhận thức đầy đủ về lợi ích lâu dài của cơ chế tương trợ này. Tình trạng chậm trễ hoặc không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ đóng góp làm suy giảm nguồn lực tích lũy của Quỹ bảo toàn, ảnh hưởng đến khả năng mở rộng quy mô vốn.

Thứ hai, môi trường pháp lý còn trong quá trình hoàn thiện. Mặc dù Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 và các văn bản hướng dẫn đã tạo hành lang pháp lý quan trọng, nhưng vẫn còn những khoảng trống, đặc biệt là về cơ chế phối hợp giữa Quỹ bảo toàn, Bảo hiểm tiền gửi và NHNN trong xử lý QTDND yếu kém. Ngoài ra, chưa có quy định cụ thể về việc miễn trừ trách nhiệm cho cán bộ quản lý Quỹ trong tình huống phải ra quyết định khẩn cấp, dẫn đến tâm lý e dè, thiếu mạnh dạn trong hỗ trợ.

Thứ ba, các cơ chế hỗ trợ phòng ngừa rủi ro khác chưa đầy đủ. Hệ thống QTDND chưa có các công cụ phòng ngừa đa dạng như quỹ bảo lãnh tín dụng, cơ chế hỗ trợ từ ngân sách địa phương hay bảo hiểm thanh khoản. Do đó, Quỹ bảo toàn gần như là công cụ duy nhất để hỗ trợ tài chính, dẫn đến áp lực quá tải và khó khăn trong việc xử lý đồng loạt khi xảy ra rủi ro hệ thống.

Nhìn chung, các nguyên nhân nêu trên có mối quan hệ tác động qua lại, khiến hoạt động của Quỹ bảo toàn chưa phát huy hết tiềm năng. Việc nhận diện rõ những nguyên nhân này là cơ sở quan trọng để đề xuất các giải pháp đồng bộ, nhằm nâng cao năng lực tài chính, hiệu quả vận hành và vai trò của Quỹ trong bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.

6. Giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn

Để Quỹ bảo toàn thực sự phát huy vai trò là công cụ hỗ trợ và phòng ngừa rủi ro hiệu quả, cần triển khai đồng bộ nhiều giải pháp cả về cơ chế chính sách, tổ chức vận hành và nâng cao năng lực đội ngũ. Cụ thể:

Một là, nâng cao nhận thức và trách nhiệm của các QTDND trong việc nộp phí tham gia Quỹ bảo toàn: Một trong những yếu tố quyết định đến quy mô và sức mạnh của Quỹ bảo toàn chính là sự đóng góp đầy đủ, kịp thời từ các QTDND thành viên. Tuy nhiên, thực tế cho thấy vẫn còn một bộ phận QTDND chưa coi trọng việc này, thậm chí có trường hợp chậm nộp. Do đó, cần tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục để các QTDND nhận thức rõ: Quỹ bảo toàn không phải là gánh nặng tài chính, mà là công cụ bảo vệ chính họ trước rủi ro thanh khoản hoặc nguy cơ mất khả năng chi trả. Việc đóng góp vào Quỹ chính là “đóng góp cho sự an toàn của mình và cả hệ thống”. Đồng thời, cần bổ sung chế tài xử lý nghiêm đối với các QTDND vi phạm nghĩa vụ nộp Quỹ bảo toàn, đảm bảo tính công bằng và duy trì nguồn lực ổn định cho Quỹ bảo toàn.

Hai là, cơ quan quản lý nhà nước cần xây dựng bộ tiêu chí định lượng rõ ràng để đánh giá khả năng phục hồi của QTDND: Đây là giải pháp cốt lõi để nâng cao chất lượng quyết định cho vay từ Quỹ bảo toàn. Các tiêu chí cần được lượng hóa cụ thể như: tỷ lệ an toàn vốn, tỷ lệ nợ xấu, khả năng tạo lợi nhuận trong 3-5 năm gần nhất, mức độ tuân thủ quy định pháp luật, năng lực quản trị điều hành, và khả năng thực hiện phương án tái cơ cấu. Trên cơ sở đó, cần thiết lập một hệ thống chấm điểm, xếp loại QTDND để làm căn cứ ra quyết định. Việc áp dụng tiêu chí định lượng sẽ giúp hạn chế tối đa yếu tố cảm tính, đảm bảo sự minh bạch, công bằng và giảm thiểu rủi ro mất vốn cho Quỹ bảo toàn.

Ba là, cần bổ sung quy định về cơ chế miễn trừ trách nhiệm pháp lý của các chủ thể có thẩm quyền trong việc đề nghị, thẩm định, quyết định cho vay trong một số trường hợp đặc biệt: Đề xuất trên xuất phát từ chính những đặc thù về trường hợp cho vay hỗ trợ, mục đích, ý nghĩa của khoản vay hỗ trợ. Như đã phân tích, hoạt động cho vay của Quỹ bảo toàn không nhằm mục tiêu lợi nhuận mà hướng tới hạn chế nguy cơ đổ vỡ, bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND. Rủi ro và nguy cơ mất vốn từ hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn là rất lớn, điều đó thể hiện ngay trong quy định về các trường hợp cho vay. Ngoài ra, Luật các TCTD năm 2024 đã quy định cho phép NHHTX được hạch toán giảm Quỹ bảo toàn để xử lý số tiền cho vay đặc biệt không thu hồi được. Với việc dự liệu đến trường hợp khoản vay hỗ trợ của Quỹ bảo toàn sẽ không

thể được hoàn trả, sẽ là phù hợp hơn nếu bổ sung quy định miễn trừ trách nhiệm pháp lý với các chủ thể có thẩm quyền trong việc đề nghị, thẩm định, quyết định cho vay một cách hợp lý, trên nguyên tắc: (i) quyết định được đưa ra dựa trên đầy đủ thông tin và tuân thủ quy trình, (ii) rủi ro xuất phát từ nguyên nhân khách quan, bất khả kháng. Cơ chế này vừa bảo vệ chủ thể tham gia quá trình thẩm định, quyết định cho vay; vừa khuyến khích sự chủ động, linh hoạt trong công tác hỗ trợ, nhưng vẫn đảm bảo tính minh bạch.

Bốn là, tăng cường phối hợp giữa Quỹ bảo toàn, Bảo hiểm tiền gửi và Ngân hàng Nhà nước để hình thành mạng lưới phòng ngừa rủi ro đồng bộ, hiệu quả: Ba chủ thể này đều có vai trò then chốt trong bảo đảm an toàn hệ thống QTDND, song hiện nay hoạt động còn thiếu sự liên kết chặt chẽ. Cần thiết lập cơ chế phối hợp chính thức, có quy định rõ trách nhiệm chia sẻ thông tin, cơ chế cảnh báo sớm, và quy trình phối hợp khi xử lý QTDND yếu kém. Cụ thể: (i) NHNN chủ trì, cung cấp dữ liệu giám sát và quyết định biện pháp can thiệp; (ii) Quỹ bảo toàn đảm nhận vai trò hỗ trợ thanh khoản, hỗ trợ tài chính; (iii) Bảo hiểm tiền gửi tham gia bảo vệ người gửi tiền khi rủi ro vượt quá khả năng của Quỹ bảo toàn. Sự phối hợp này sẽ tạo thành một “lưới an toàn tài chính” đa tầng, tăng tính hiệu quả và giảm thiểu rủi ro lan truyền.

Năm là, đẩy mạnh đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho cán bộ Quỹ bảo toàn, cán bộ QTDND, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, chia sẻ thông tin và kinh nghiệm trong hệ thống QTDND: Cần xây dựng chương trình đào tạo chuyên sâu về phân tích tài chính, quản trị rủi ro, và kỹ năng thẩm định phương án phục hồi của QTDND. Đồng thời, cần tăng cường trao đổi kinh nghiệm, chia sẻ thông tin giữa các chi nhánh NHHTX, QTDND và cơ quan quản lý để nâng cao năng lực xử lý tình huống. Song song, công tác kiểm tra, giám sát phải được triển khai thường xuyên, không chỉ để phát hiện sai phạm, mà còn để kịp thời điều chỉnh những bất cập trong cơ chế vận hành. Qua đó, tạo nên một hệ thống minh bạch, an toàn và hiệu quả hơn.

7. Kết luận

Quỹ bảo toàn đã và đang khẳng định vị trí then chốt trong mạng lưới an toàn tài chính của hệ thống QTDND tại Việt Nam. Sau hơn một thập kỷ vận hành, Quỹ bảo toàn không chỉ là chỗ dựa cho các QTDND gặp khó khăn, mà còn góp phần ngăn ngừa nguy cơ đổ vỡ dây chuyền, một rủi ro có thể tác động nghiêm trọng đến sự ổn định kinh tế - xã hội ở khu vực nông thôn, nơi QTDND tập trung hoạt động. Thông qua cơ chế hỗ trợ vốn kịp thời, Quỹ bảo toàn đã giúp nhiều QTDND khắc phục khó khăn, củng cố niềm tin của thành viên và người gửi tiền, đồng thời tạo lập môi trường thuận lợi để các QTDND phát triển bền vững. Tuy nhiên, những thành tựu đạt được mới chỉ phản ánh một phần vai trò tiềm năng của Quỹ bảo toàn. Trong bối cảnh quy mô hệ thống QTDND ngày càng mở rộng, nhu cầu vốn hỗ trợ gia tăng, Quỹ bảo toàn đang phải đối mặt với

nhiều thách thức. Việc khắc phục những hạn chế hiện tại và triển khai đồng bộ các giải pháp nêu trên sẽ giúp Quỹ bảo toàn trở thành “lá chắn” vững chắc, góp phần bảo đảm an toàn hệ thống QTDND, thúc đẩy sự phát triển ổn định và nâng cao niềm tin của cộng đồng vào mô hình tín dụng hợp tác. Đây là yêu cầu cấp thiết, đồng thời cũng là hướng đi tất yếu để hệ thống QTDND hội nhập sâu hơn vào thị trường tài chính quốc gia và quốc tế.

QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN - THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

TS. Vũ Thị Lan Hương

Tóm tắt: Bài viết phân tích quy định của pháp luật hiện hành về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND); đánh giá thực trạng hoạt động của Quỹ, những kết quả đạt được cũng như những tồn tại hạn chế sau hơn 10 năm được thành lập; trên cơ sở đó, đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật về vấn đề này

Từ khóa : quỹ bảo đảm, an toàn hệ thống, quỹ tín dụng nhân dân.

1. Đặt vấn đề

Hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) đóng vai trò quan trọng trong việc cung ứng tín dụng cho các cá nhân, hộ gia đình thu nhập thấp và sản xuất nhỏ, đặc biệt tại khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Tuy nhiên, với đặc thù là loại hình tổ chức tín dụng quy mô nhỏ, năng lực tài chính và quản trị của nhiều QTDND còn hạn chế trong khi đó tính liên kết hệ thống lại cao dẫn đến nguy cơ hiệu ứng dây chuyền khi một hoặc một số quỹ bị yếu kém, đổ vỡ. Vì vậy, đảm bảo an toàn, ổn định cho hệ thống QTDND luôn là ưu tiên hàng đầu. Năm 2014, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi là Quỹ Bảo toàn) đã ra đời để đáp ứng mục tiêu trên.

2. Quy định của pháp luật hiện hành về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân

Về cơ sở pháp lý

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (Quỹ Bảo toàn) được thí điểm thành lập đầu tiên tại Thái Bình vào năm 2004, sau đó được tiếp tục triển khai thí điểm tại tỉnh Hưng Yên (năm 2007). Từ thực tiễn thí điểm Quỹ Bảo toàn, cùng với việc học tập kinh nghiệm của một số nước xây dựng thành công mô hình TCTD hợp tác như hệ thống Ngân hàng Hợp tác xã Cộng hòa liên bang Đức; hệ thống Quỹ Tín dụng Desjardins - Canada, ngày 21/4/2014, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước đã cho phép triển khai trên toàn quốc Quỹ Bảo toàn thông qua việc ban hành Thông tư số 03/2014/TT-NHNN¹.

Trong giai đoạn từ 15/3/2014 đến 01/7/2024, Quỹ bảo toàn hoạt động theo quy định của Thông tư số 03/2014/TT-NHNN (và các văn bản sửa đổi, bổ sung). Khi Luật Các TCTD năm 2024 được ban hành, các vấn đề liên quan đến Quỹ bảo toàn đã chính thức được luật hóa. Trên cơ sở quy định của Luật Các tổ chức tín dụng, ngày 28/6/2024, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ban hành Thông tư 27/2024/TT-NHNN quy

¹ TS. Lê Hà Diễm Chi - ThS. Nguyễn Thị Minh Châu (2021), *Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*, Tạp chí Công thương, <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>

định về 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, có hiệu lực từ 01/7/2024 (thay thế Thông tư 03/2014/TT-NHNN).

Theo Thông tư 27/2024/TT-NHNN, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng.

Quỹ bảo toàn giữ vai trò vô cùng quan trọng trong việc duy trì sự ổn định của hệ thống và bảo vệ lợi ích của các chủ thể tham gia. Quỹ được thiết lập như một cơ chế dự phòng tài chính nhằm hỗ trợ xử lý rủi ro, khắc phục hậu quả khi tổ chức tín dụng thành viên gặp khó khăn về thanh khoản hoặc đứng trước nguy cơ mất khả năng chi trả. Điều này không chỉ bảo đảm quyền lợi chính đáng của người gửi tiền, mà còn củng cố niềm tin của cộng đồng vào hoạt động của hệ thống tài chính, nhất là khu vực quỹ tín dụng nhân dân vốn có tính cộng đồng cao. Bên cạnh đó, Quỹ bảo toàn còn góp phần giảm thiểu sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước trong trường hợp khủng hoảng, bởi nguồn lực xử lý đã được hình thành từ sự đóng góp của chính các tổ chức tham gia. Điều này thể hiện nguyên tắc “tự phòng ngừa” và “tự bảo vệ” của hệ thống tài chính, hạn chế rủi ro lan truyền và nguy cơ đổ vỡ dây chuyền. Ngoài chức năng bảo vệ, Quỹ bảo toàn còn có vai trò khuyến khích các tổ chức tín dụng nâng cao ý thức quản trị rủi ro. Việc phải đóng góp định kỳ vào quỹ, đồng thời chịu sự giám sát từ cơ chế phân bổ, chi trả của quỹ, tạo động lực để các tổ chức hoạt động an toàn, minh bạch hơn. Sự tồn tại và vận hành hiệu quả của Quỹ bảo toàn hỗ trợ ổn định tài chính – tiền tệ, duy trì trật tự, kỷ luật thị trường, qua đó góp phần vào phát triển bền vững của nền kinh tế.

Về nguồn thu của Quỹ bảo toàn

Theo quy định tại Điều 25 Thông tư 27/2024/TT-NHNN, Ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân có trách nhiệm trích nộp phí tham gia đầy đủ, đúng hạn vào Quỹ bảo toàn một năm một lần trước ngày 31/01 của năm tiếp theo. Mức phí trích nộp hằng năm bằng 0,05% dư nợ cho vay bình quân năm liền kề trước kết thúc vào ngày 31/12 của ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân, trong đó dư nợ cho vay bình quân năm được tính bằng tổng dư nợ cho vay (nhóm 1 và nhóm 2 theo quy định về phân loại nợ của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước đối với ngân hàng hợp tác xã và quỹ tín dụng nhân dân) tại thời điểm cuối mỗi tháng trong năm chia cho số tháng phải tính thực tế. Đối với ngân hàng hợp tác xã, số dư nợ cho vay tại thời điểm cuối mỗi tháng được loại trừ phần dư nợ cho vay điều hòa vốn đối với các quỹ tín dụng nhân dân thành viên; Việc trích nộp Quỹ bảo toàn của năm tài chính chỉ được thực hiện khi tổng nguồn vốn hoạt động của Quỹ bảo toàn trước khi trích nộp thấp hơn 1,5% tổng tài sản có của hệ thống

quỹ tín dụng nhân dân. Trường hợp sau khi trích nộp Quỹ bảo toàn của năm tài chính dẫn đến tổng nguồn vốn hoạt động của Quỹ bảo toàn cao hơn hoặc bằng 1,5% tổng tài sản có của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân thì ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân vẫn thực hiện trích nộp Quỹ bảo toàn đối với năm tài chính đó; Số tiền trích nộp Quỹ bảo toàn được hạch toán vào chi phí hoạt động của ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân. Chênh lệch thu từ lãi và chi phí trong hoạt động của Quỹ bảo toàn được sử dụng bổ sung Quỹ bảo toàn.

Về việc chi hỗ trợ Quỹ tín dụng nhân dân từ Quỹ bảo toàn

Theo quy định tại Điều 25 Thông tư 27/2024/TT-NHNN, Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho vay quỹ tín dụng nhân dân trong các trường hợp sau:

- Cho vay quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường;
- Cho vay quỹ tín dụng nhân dân theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 159 Luật Các tổ chức tín dụng;
- Cho vay quỹ tín dụng nhân dân theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 171 Luật Các tổ chức tín dụng theo quy định của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước về cho vay đặc biệt đối với tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt.

Trên cơ sở đảm bảo an toàn nguồn vốn và đáp ứng yêu cầu cho vay hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân, nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi của Quỹ bảo toàn được:

- Gửi tại ngân hàng hợp tác xã, ngân hàng thương mại theo quy định tại Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn;
- Mua trái phiếu Chính phủ, tín phiếu Kho bạc, tín phiếu Ngân hàng Nhà nước.

3. Thực trạng hoạt động của Quỹ bảo toàn

3.1. Kết quả đạt được

Từ khi thành lập đến nay, Quỹ bảo toàn đã hỗ trợ tích cực cho nhiều QTDND yếu kém, qua đó góp phần duy trì sự ổn định của cả hệ thống.

Thứ nhất, Về nguồn thu của Quỹ bảo toàn

Từ năm 2014, tất cả QTDND và Ngân hàng Hợp tác xã đều có nghĩa vụ đóng phí Quỹ Bảo toàn định kỳ hằng năm (trừ các QTDND đang bị kiểm soát đặc biệt). Ban đầu, theo Thông tư 03/2014/TT-NHNN mức phí được ấn định 0,08% dư nợ cho vay bình quân của năm trước đó (khoản 2 Điều 4 Thông tư 03/2014/TT-NHNN). Tuy nhiên, mức phí này bị đánh giá là “quá nhiều”, gây áp lực tài chính cho các QTDND nhỏ. Chẳng hạn, một QTDND với dư nợ khoảng 50 tỷ đồng phải nộp phí khoảng 40 triệu đồng mỗi năm, làm giảm đáng kể lợi nhuận (chỉ khoảng 2–2,5 tỷ đồng/năm)¹. Bên cạnh đó, các

¹ Hồng Anh, *Giảm mối lo thuế, phí cho Quỹ tín dụng nhân dân*, Báo Nhân dân <https://nhandan.vn/giam-moi-lo-thue-phi-cho-quy-tin-dung-nhan-dan-post213964.html#:~:text=T%C6%B0%C6%A1ng%20%E1%BB%B1%2C%20Gi%C3%A1m%20%C4%91%E>

quỹ còn đồng thời phải duy trì 3% tổng nguồn vốn huy động dưới dạng tiền gửi bắt buộc tại Ngân hàng Hợp tác xã để hỗ trợ thanh khoản, dẫn đến tình trạng đóng góp trùng lặp cho cùng mục tiêu an toàn hệ thống.

Khắc phục hạn chế trên, cuối năm 2019 Thống đốc NHNN đã ban hành Thông tư 21/2019/TT-NHNN, giảm mức phí xuống còn 0,05% dư nợ cho vay bình quân từ năm tài chính 2019. Mức đóng góp này tiếp tục được duy trì trong Thông tư 27/2024/TT-NHNN hiện nay. Việc điều chỉnh này được đánh giá là cần thiết, phù hợp hơn với thực trạng tài chính của hệ thống QTDND.

Trong giai đoạn đầu, nhờ số lượng QTDND tăng nhanh, tổng phí thu Quỹ Bảo toàn có xu hướng tăng đều. Năm 2018, tổng số phí thu đã đạt khoảng 64,4 tỷ đồng, tăng 9,2% so với năm 2017. Tuy nhiên, đến năm 2019 con số này giảm nhẹ còn 62,87 tỷ (giảm 2,4%), Đặc biệt, năm 2020, thu phí sụt giảm mạnh chỉ còn 26,36 tỷ đồng (giảm 58% so với 2019)¹ Nguyên nhân là NHNN đã giảm tỷ lệ phí từ 0,08% xuống 0,05% như nêu trên, cùng với đó là tình trạng chậm trễ, nợ phí diễn ra trên diện rộng trong bối cảnh dịch bệnh ảnh hưởng đến hoạt động của nhiều QTDND.

Về việc chi hỗ trợ Quỹ tín dụng nhân dân từ Quỹ bảo toàn

Song song với quá trình tạo nguồn, trong những năm qua Quỹ Bảo toàn đã triển khai cho vay hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn tài chính. Các khoản hỗ trợ được thực hiện trên cơ sở hồ sơ đề nghị từ QTDND, qua thẩm định của Ngân hàng Hợp tác xã và phê duyệt của Ban quản lý Quỹ. Theo số liệu báo cáo, số lượng QTDND được Quỹ hỗ trợ tăng dần qua các năm. Nếu năm 2017 mới có 14 QTDND nhận hỗ trợ (bao gồm 1 trường hợp tồn đọng từ giai đoạn thí điểm), thì đến năm 2020 lũy kế đã có 31 QTDND được vay vốn từ Quỹ Bảo toàn. Về quy mô, tổng số tiền Quỹ chi hỗ trợ cũng tăng tương ứng: lũy kế đến cuối năm 2017 khoảng 37,9 tỷ đồng, đến 2018 tăng vọt lên 154,48 tỷ; năm 2019 đạt 171,98 tỷ và đến cuối 2020 khoảng 188,92 tỷ đồng. Những khoản vay này phần lớn nhằm hỗ trợ thanh khoản ngắn hạn để các QTDND vượt qua giai đoạn căng thẳng và phục hồi hoạt động. Một số ít trường hợp QTDND kinh doanh thua lỗ phải cơ cấu lại thì được vay trung hạn để tái cơ cấu sau khi có phương án được NHNN phê duyệt²

Có thể thấy, qua hơn 10 năm hoạt động (2014–2025), Quỹ bảo toàn đã bước đầu phát huy vai trò tích cực trong việc củng cố hệ thống QTDND và bảo vệ sự ổn định của

[1%BB%91c%20QTDND,Nguy%E1%BB%85n%20V%C4%83n%20H%C3%B9ng%20%C4%91%E1%BB%81%20ng%E1%BB%8B](#)

¹ TS. Lê Hà Diễm Chi - ThS. Nguyễn Thị Minh Châu (2021), *Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*, Tạp chí Công thương, <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>

² TS. Lê Hà Diễm Chi - ThS. Nguyễn Thị Minh Châu (2021), *Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*, Tạp chí Công thương, <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>

hệ thống tài chính. Thông qua cơ chế hỗ trợ tài chính kịp thời, Quỹ đã trực tiếp ngăn chặn nguy cơ đổ vỡ của nhiều QTDND yếu kém, góp phần duy trì sự phát triển an toàn, lành mạnh của toàn hệ thống. Đồng thời, cơ chế Quỹ bảo toàn còn tạo nền tảng liên kết chặt chẽ giữa các QTDND và Ngân hàng Hợp tác xã, hình thành mạng lưới hợp tác, hỗ trợ lẫn nhau thay vì để từng đơn vị tự xoay xở khi gặp rủi ro. Nhờ đó, lòng tin của các thành viên đối với hệ thống được củng cố, bởi họ nhận thấy có một cơ chế “tương trợ” khi gặp khó khăn. Bên cạnh đó, quy mô nguồn vốn của Quỹ cũng tăng dần qua các năm, tỷ lệ vốn Quỹ trên tổng tài sản hệ thống QTDND được cải thiện, nâng cao năng lực ứng phó rủi ro toàn hệ thống.

3.2. Một số tồn tại, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được, trong những năm qua cơ chế thu – chi của Quỹ đã bộc lộ một số hạn chế nhất định, đòi hỏi sự điều chỉnh kịp thời để Quỹ có thể phát huy hiệu quả hơn nữa trong thời gian tới.

Thứ nhất, Về nguồn thu của Quỹ bảo toàn

Thực tiễn cho thấy việc thực hiện nghĩa vụ đóng phí vào Quỹ bảo toàn của một số QTDND còn chưa nghiêm túc, làm cho nguồn thu của Quỹ thiếu ổn định. Theo số liệu thống kê, cuối năm 2019 có tới 299 QTDND chưa hoàn thành nghĩa vụ (tăng thêm 197 đơn vị so với 2018), và đến cuối năm 2020 con số này tăng lên 672 QTDND, tức gấp đôi so với năm trước. Hệ quả là số thu phí sụt giảm mạnh; riêng năm 2020, Quỹ chỉ thu được 26,36 tỷ đồng, giảm tới 58% so với năm 2019¹. Mặc dù một phần nguyên nhân đến từ việc NHNN điều chỉnh mức phí từ 0,08% xuống 0,05% dư nợ cho vay bình quân từ năm tài chính 2019, song yếu tố chủ yếu vẫn nằm ở sự thiếu ý thức chấp hành của một số QTDND. Do chưa nhận thức rõ lợi ích trực tiếp từ Quỹ bảo toàn, một số quỹ có tâm lý xem nhẹ nghĩa vụ đóng góp. Điều này tiềm ẩn rất nhiều nguy cơ bởi nếu tình trạng nợ phí tiếp tục kéo dài, Quỹ sẽ khó có đủ nguồn lực tài chính để can thiệp, hỗ trợ kịp thời khi các QTDND gặp rủi ro.

Thứ hai, Về việc chi hỗ trợ Quỹ tín dụng nhân dân từ Quỹ bảo toàn

Thực tiễn cho thấy, hoạt động chi hỗ trợ của Quỹ đảm bảo an toàn hệ thống QTDND trong những năm qua còn một số hạn chế. Trước hết, số lượng quỹ được nhận hỗ trợ còn thấp so với quy mô toàn hệ thống, và mục tiêu hỗ trợ vẫn thiên về xử lý sự cố hơn là phòng ngừa, nâng cao năng lực. Phần lớn các trường hợp này đều rơi vào tình trạng khó khăn thanh khoản hoặc kinh doanh thua lỗ, nên hỗ trợ mang tính “chữa cháy” khi sự cố đã xảy ra. Bên cạnh đó, quy mô vốn vay bình quân mỗi quỹ còn rất hạn chế so với nhu cầu thực tế. Mặc dù tổng dư nợ hỗ trợ tăng qua các năm, song do số quỹ nhận

¹ TS. Lê Hà Diễm Chi - ThS. Nguyễn Thị Minh Châu (2021), *Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*, Tạp chí Công thương, <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>

vay tăng nhanh, mức bình quân lại giảm cụ thể: số tiền bình quân mà mỗi QTDND được vay năm 2017 là 3.5 tỷ đồng, tăng mạnh lên 10,5 tỷ đồng năm 2018 nhưng sau đó giảm xuống còn 8 tỷ đồng năm 2019 và đến năm 2020 chỉ còn lại 3.3 tỷ đồng¹. Với những QTDND có quy mô tài sản hàng trăm tỷ, mức vay vài tỷ đồng là quá nhỏ, khó tạo tác động rõ rệt. Do Quỹ có nguồn lực hạn chế và phải đảm bảo công bằng giữa các thành viên, khoản hỗ trợ nhỏ lẻ này khiến hiệu quả tái cơ cấu bị giảm sút, nhiều quỹ buộc phải vay nhiều lần mà vẫn khó thoát khỏi tình trạng yếu kém.

Một vấn đề khác là thủ tục cho vay phức tạp, kéo dài, ảnh hưởng đến tính kịp thời của hỗ trợ. Hồ sơ vay phải qua nhiều bước: QTDND lập phương án gửi NHHTX; Ban Quản lý Quỹ và NHHTX thẩm định; NHNN chi nhánh địa phương xác nhận; sau đó Hội đồng Quản trị NHHTX mới phê duyệt. Quy trình liên quan ít nhất ba đầu mối, nên khó tránh khỏi chậm trễ. Trên thực tế, nhiều hồ sơ bị xử lý lâu, khiến quỹ cần vốn gấp để ứng phó rút tiền hàng loạt không kịp nhận hỗ trợ và phải rơi vào diện kiểm soát đặc biệt.

Ngoài ra, tiêu chí đánh giá khả năng phục hồi và điều kiện đủ để được vay còn thiếu cụ thể. Quy định hiện hành yêu cầu QTDND phải có phương án khắc phục khó khăn được NHNN địa phương phê duyệt, nhưng lại chưa có chỉ tiêu định lượng rõ ràng để đánh giá. Việc thẩm định do đó dựa nhiều vào nhận định chủ quan, dẫn tới sự thiếu thống nhất và tiềm ẩn rủi ro. Sự mơ hồ này cũng khiến nhiều QTDND lúng túng khi lập phương án xin hỗ trợ.

Từ thực tiễn thi hành cho thấy bên cạnh những mặt tích cực, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND đang đối mặt với nhiều vấn đề: từ việc tuân thủ đóng phí của thành viên chưa nghiêm, khả năng hỗ trợ hạn chế, đến quy trình, tiêu chí hỗ trợ chưa tối ưu. Để khắc phục các hạn chế này, cần có giải pháp hoàn thiện phù hợp.

4. Một số kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật nhằm nâng hiệu quả hoạt động của Quỹ bảo toàn

Để khắc phục các tồn tại nêu trên và phát huy tốt hơn vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND, chúng tôi đề xuất một số giải pháp, kiến nghị hoàn thiện sau:

Thứ nhất, phân hoá mức đóng phí dựa trên rủi ro và quy mô

Hiện nay, mức phí trích nộp Quỹ Bảo toàn được tính dựa trên dư nợ cho vay bình quân với tỷ lệ chung (0,05% từ 2019) cho tất cả các QTDND, bất kể quy mô, mức độ rủi ro quản trị, khả năng tài chính. Điều này dẫn tới sự không công bằng giữa các QTDND. Do vậy, kiến nghị cần sửa đổi Thông tư 27/2024/TT-NHNN theo hướng phân hoá mức đóng phí dựa trên rủi ro và quy mô. Việc này có thể thực hiện dựa trên kết quả hệ thống chấm điểm, xếp hạng QTDND mà NHNN đang triển khai để chia QTDND

¹ TS. Lê Hà Diễm Chi - ThS. Nguyễn Thị Minh Châu (2021), *Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*, Tạp chí Công thương, <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>

thành các nhóm: nhóm hoạt động lành mạnh đóng mức phí cơ bản (0,05%), nhóm rủi ro cao hơn đóng mức phí cao hơn (ví dụ 0,06-0,08%). Điều này một mặt sẽ tạo động lực để các QTDND nỗ lực nâng cao chất lượng hoạt động (nhằm được xếp nhóm rủi ro thấp và đóng phí ít); đồng thời cũng tăng tích lũy từ các thành viên rủi ro cao, phù hợp với khả năng những quỹ này sẽ cần hỗ trợ nhiều hơn. Cơ chế này tương tự như thông lệ bảo hiểm tiền gửi ở nhiều nước, nhằm tạo động lực phòng ngừa rủi ro.

Thứ hai, cần bổ sung chế tài xử lý nghiêm đối với QTDND chậm trễ hoặc không đóng phí Quỹ bảo toàn

Kiến nghị NHNN ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành quy định chế tài cụ thể đối với hành vi đóng chậm hoặc không đóng phí Quỹ bảo toàn của các QTDND. Có thể coi đây như hành vi vi phạm nghĩa vụ an toàn hệ thống, tương tự vi phạm tỷ lệ đảm bảo an toàn, và áp dụng xử phạt hành chính tương xứng. Cần sửa đổi bổ sung Nghị định xử phạt vi phạm hành chính lĩnh vực tiền tệ – ngân hàng để bổ sung hành vi vi phạm này. Chế tài cần nghiêm khắc để đảm bảo tính răn đe, buộc các QTDND tuân thủ nghiêm túc, từ đó đảm bảo nguồn vốn Quỹ được duy trì đầy đủ.

Thứ ba, cần xây dựng tiêu chí định lượng đánh giá phương án phục hồi và khả năng trả nợ của QTDND xin hỗ trợ

Để khắc phục tình trạng thẩm định cảm tính, NHNN cần ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết các chỉ tiêu, tiêu chí xem xét phê duyệt khoản vay Quỹ bảo toàn. Ví dụ: tiêu chí về *tỷ lệ an toàn vốn, khả năng thanh khoản, chất lượng tài sản, năng lực quản trị* của QTDND xin hỗ trợ; mức độ thiệt hại do nguyên nhân khách quan (thiên tai, dịch bệnh...) gây ra; nội dung tối thiểu của phương án khắc phục khó khăn (kế hoạch xử lý nợ xấu, huy động thêm vốn góp, thay đổi nhân sự quản lý...). Các tiêu chí nên được lượng hóa rõ ràng (như mức lỗ $\leq 30\%$ vốn, tỷ lệ nợ xấu $> 10\%$ nhưng $< 20\%$...) để dễ áp dụng thống nhất. Đồng thời, quy định thang điểm hoặc điều kiện cụ thể để một QTDND được coi là “có khả năng phục hồi”. Khi đó, Ban quản lý Quỹ có căn cứ khách quan xem xét hồ sơ, tránh tình trạng tùy nghi hoặc thiên lệch. Những tiêu chí này có thể tham khảo từ kinh nghiệm quốc tế và từ chính tiêu chuẩn phân loại QTDND của NHNN. Việc chuẩn hóa tiêu chí sẽ giúp quá trình hỗ trợ minh bạch, công bằng hơn, và cũng giúp QTDND chuẩn bị hồ sơ sát yêu cầu, tăng khả năng được phê duyệt.

Thứ tư, cần đơn giản hóa thủ tục và rút ngắn thời gian thẩm định cho vay hỗ trợ

Cần cải tiến quy trình xét duyệt cho vay theo hướng linh hoạt, nhanh gọn hơn nhưng vẫn kiểm soát được rủi ro. Thực tế cho vay hỗ trợ của Quỹ Bảo toàn bị ảnh hưởng bởi thủ tục nhiều bước, hồ sơ phức tạp và thời gian xử lý kéo dài. Khi QTDND gặp khó khăn thanh khoản cấp bách, sự chậm trễ có thể dẫn đến hậu quả nặng nề. Vì vậy, cần có những quy định cụ thể về thời hạn tối đa xử lý hồ sơ vay hỗ trợ (ví dụ: từ lúc nộp đầy đủ hồ sơ đến lúc giải ngân); Xác định rõ đầu mối chịu trách nhiệm chính trong từng

bước xét duyệt – giảm bớt tầng lớp trung gian nếu có thể đồng thời tăng cường sử dụng công nghệ thông tin, hệ thống báo cáo điện tử để theo dõi hồ sơ, hạn chế giấy tờ, minh bạch quy trình, Với các trường hợp đặc biệt khẩn cấp (như quỹ bị rút tiền hàng loạt), cần có “thủ tục rút gọn” nhằm đảm bảo an toàn cho cả hệ thống

Thứ năm, cần mở rộng phạm vi hỗ trợ của Quỹ bảo toàn mang tính chủ động, phòng ngừa:

Bên cạnh việc hỗ trợ các quỹ đã lâm vào khó khăn, kiến nghị cho phép Quỹ bảo toàn cho vay với mục đích tăng cường năng lực hoạt động cho các QTDND khi cần thiết. Hiện nay cạnh tranh trên thị trường tài chính rất gay gắt, nhiều QTDND yếu thế do thiếu vốn đầu tư phát triển. Nếu được Quỹ bảo toàn hỗ trợ vốn rẻ, các quỹ này có thể nâng cao năng lực quản trị, công nghệ, qua đó giảm rủi ro trong tương lai. Hiện nay, ở một số quốc gia, quỹ ổn định tín dụng cũng hỗ trợ phòng ngừa, ví dụ trong các liên đoàn hợp tác tín dụng ở Bắc Mỹ và châu Âu, quỹ bình ổn thường cung cấp các khoản vay ưu đãi hoặc tài trợ cho thành viên để nâng cấp hệ thống công nghệ, đào tạo quản trị rủi ro

5. Kết luận

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là một sáng kiến quan trọng nhằm bảo vệ sự ổn định và an toàn cho hệ thống các Quỹ tín dụng nhân dân – một thành phần nhạy cảm trong hệ thống tài chính Việt Nam. Sau hơn 10 năm triển khai, Quỹ bảo toàn đã cho thấy tính hiệu quả khi hỗ trợ hàng chục QTDND vượt qua khó khăn, góp phần ngăn chặn đổ vỡ và củng cố niềm tin vào hệ thống hợp tác xã tín dụng. Tuy nhiên, thực tiễn vận hành cũng bộc lộ những hạn chế về cả pháp lý lẫn tổ chức thực hiện, đòi hỏi phải sớm có giải pháp hoàn thiện. Hoàn thiện quy định pháp luật về Quỹ bảo toàn sẽ giúp phát huy tối đa vai trò tương trợ, ổn định hệ thống của Quỹ; qua đó đóng góp tích cực vào mục tiêu chung là xây dựng hệ thống các tổ chức tín dụng là hợp tác xã an toàn, hiệu quả, hỗ trợ đắc lực cho phát triển kinh tế địa phương và cộng đồng. Đây cũng chính là tinh thần mà các nhà làm luật và quản lý hướng tới khi thiết lập mô hình Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND ở Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2024), Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024
2. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2014), Thông tư 03/2014/TT-NHNN ngày 23/01/2014 của NHNN về Quy định về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân
3. Thông tư số 06/2017/TT-NHNN ngày 05 tháng 07 năm 2017 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 03/2014/TT-NHNN ngày 23/01/2014 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước

4. Thông tư số 14/2019/TT-NHNN ngày 30 tháng 8 năm 2019 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều tại các Thông tư có quy định về chế độ báo cáo định kỳ của Ngân hàng Nhà nước

5. Thông tư số 21 /2019/TT-NHNN ngày 14 tháng 11 năm 2019 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều của các Thông tư quy định về ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân và quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

6. Thông tư số 21/2023/TT-NHNN ngày 29 tháng 12 năm 2023 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều của các Thông tư liên quan đến hoạt động kinh doanh thuộc phạm vi chức năng quản lý của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

7. Thông tư 27/2024/TT-NHNN ngày 28/06/2024 của Ngân hàng Nhà nước quy định về 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 .

8. TS. Lê Hà Diễm Chi - ThS. Nguyễn Thị Minh Châu (2021), *Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*, Tạp chí Công thương, <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>

9. Hồng Anh, *Giảm mọi lo thuế, phí cho Quỹ tín dụng nhân dân*, Báo Nhân dân <https://nhandan.vn/giam-moi-lo-thue-phi-cho-quy-tin-dung-nhan-dan-post213964.html>

10. TS. Đỗ Mạnh Phương, Ths. Nguyễn Thị Duyên (2024), *Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành*, Tạp chí Ngân hàng,

<https://sbv.gov.vn/vi/w/sbv587426#:~:text=NHNN%2C%20m%E1%BB%A9c%20ph%C3%AD%20tr%C3%ADch%20n%E1%BB%99p,Ng%C3%A2n%20h%C3%A0ng%20HTX%2C%20QTDND%20>

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Đặng Lê Hải Thanh

Nguyễn Thị Trà Giang

Hoàng Duy Khánh

Nguyễn Thu Thảo

Phạm Thị Hồng Nhung

Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) giữ vai trò quan trọng trong việc cung cấp tín dụng cho kinh tế hộ gia đình và doanh nghiệp nhỏ ở nông thôn, song cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro về thanh khoản và quản trị. Để bảo đảm sự ổn định, Ngân hàng Nhà nước đã thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND nhằm hỗ trợ các tổ chức thành viên gặp khó khăn, góp phần duy trì niềm tin của cộng đồng và phòng ngừa đổ vỡ hệ thống. Bài viết phân tích cơ sở pháp lý, quá trình hình thành và thực trạng hoạt động của Quỹ trong giai đoạn gần đây. Kết quả nghiên cứu cho thấy Quỹ đã phát huy vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ QTDND vượt qua khó khăn, củng cố tính an toàn hệ thống, song vẫn tồn tại hạn chế như nguồn thu giảm sút, tình trạng chậm hoặc không đóng phí, thủ tục hỗ trợ phức tạp và phạm vi hỗ trợ còn hẹp. Trên cơ sở đó, bài viết kiến nghị hoàn thiện khung pháp lý, tăng chế tài tuân thủ, đơn giản hóa thủ tục hỗ trợ và mở rộng phạm vi hỗ trợ để Quỹ phát huy hiệu quả hơn trong giai đoạn mới.

Từ khóa: Quỹ bảo đảm an toàn; Quỹ tín dụng nhân dân; Ngân hàng Hợp tác xã; An toàn hệ thống tài chính; Thanh khoản

Abstract: The system of People's Credit Funds (PCFs) plays an important role in providing credit to household economies and small businesses in rural areas; however, it also entails significant risks related to liquidity and governance. To ensure stability, the State Bank of Vietnam established the Safety Assurance Fund for the PCF system to support member institutions in difficulty, thereby maintaining community trust and preventing systemic collapse. This paper analyzes the legal framework, the formation process, and the current operational status of the Fund in recent years. The findings indicate that the Fund has played a crucial role in assisting PCFs to overcome difficulties and strengthening system stability. Nevertheless, certain limitations remain, such as declining revenues, delays or failures in fee contributions, complicated support procedures, and a narrow scope of assistance. Based on these findings, the paper recommends improving the legal framework, strengthening compliance measures, simplifying support procedures, and expanding the scope of assistance so that the Fund can operate more effectively in the new period.

Keywords: *Safety Assurance Fund; People's Credit Funds; Cooperative Bank of Vietnam; Financial System Stability; Liquidity*

Dang Le, Hai Thanh¹, Nguyen Thi, Tra Giang², Hoang, Duy Khanh³, Nguyen, Thu Thao⁴, Pham Thi, Hong Nhung⁵

Email: 26k407017@hvn.edu.vn¹, 26k407042@hvn.edu.vn²,
26k407009@hvn.edu.vn³, 26k407021@hvn.edu.vn⁴, 26k407012@hvn.edu.vn⁵

Organization of all: *Banking Academy of Vietnam*

1. Đặt vấn đề

Trong tiến trình phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam, hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) được xem là một mô hình tài chính hợp tác quan trọng, góp phần cung ứng vốn tín dụng cho khu vực nông nghiệp, nông thôn, hộ gia đình và doanh nghiệp nhỏ. Với đặc thù hoạt động trên cơ sở tự nguyện, tự chủ và tương trợ lẫn nhau giữa các thành viên, QTDND đã và đang trở thành một kênh dẫn vốn hiệu quả, góp phần tích cực vào công cuộc xóa đói giảm nghèo, thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương và xây dựng nông thôn mới.

Tuy nhiên, bên cạnh những đóng góp tích cực, hệ thống QTDND cũng bộc lộ nhiều hạn chế, trong đó đáng chú ý nhất là quy mô vốn nhỏ, năng lực quản trị còn yếu, tính liên kết hạn chế và khả năng chống chịu trước rủi ro tài chính chưa cao. Những khó khăn này dẫn đến nguy cơ mất khả năng thanh khoản hoặc thậm chí đổ vỡ cục bộ, tiềm ẩn nguy cơ lan truyền rủi ro trong toàn hệ thống tài chính hợp tác. Thực tiễn quốc tế đã chứng minh rằng, một hệ thống tài chính hợp tác muốn phát triển bền vững không thể thiếu cơ chế bảo đảm an toàn để hỗ trợ các tổ chức thành viên khi gặp khó khăn.

Xuất phát từ yêu cầu thực tiễn đó, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND đã được thành lập và vận hành từ năm 2004, do Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam quản lý dưới sự giám sát của Ngân hàng Nhà nước. Quỹ có vai trò hỗ trợ thanh khoản, ngăn ngừa rủi ro, bảo vệ lợi ích của thành viên và củng cố niềm tin của cộng đồng đối với hệ thống QTDND. Gần hai thập kỷ hoạt động cho thấy Quỹ đã có những đóng góp tích cực, song cũng bộc lộ không ít hạn chế, nhất là trong bối cảnh môi trường kinh tế - tài chính có nhiều biến động phức tạp.

Chính vì vậy, việc nghiên cứu, phân tích thực trạng hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND ở Việt Nam hiện nay là cần thiết, nhằm đánh giá những kết quả đạt được, chỉ ra những hạn chế, nguyên nhân và từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện. Kết quả nghiên cứu không chỉ có ý nghĩa lý luận trong việc hoàn thiện cơ chế bảo đảm an toàn tài chính hợp tác, mà còn mang giá trị thực tiễn trong việc nâng cao tính bền vững của hệ thống QTDND, đóng góp vào mục tiêu phát triển tài chính toàn diện và ổn định kinh tế vĩ mô của đất nước.

2. Cơ sở lý luận và pháp lý về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND

2.1. Khái niệm và đặc điểm của Quỹ bảo đảm an toàn.

2.1.1 Khái niệm

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (sau đây gọi tắt là Quỹ bảo đảm an toàn) là một thiết chế tài chính đặc thù được Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thành lập và quản lý nhằm hỗ trợ các QTDND thành viên khi gặp khó khăn về tài chính, thanh khoản hoặc nguy cơ mất khả năng chi trả, qua đó bảo vệ sự ổn định và an toàn của cả hệ thống. Về bản chất, đây là một cơ chế “tương trợ nội bộ” trong hệ thống QTDND, dựa trên sự đóng góp bắt buộc của các thành viên để hình thành nguồn vốn chung, từ đó sử dụng cho mục đích hỗ trợ, phòng ngừa và xử lý rủi ro.

So với các quỹ bảo hiểm tiền gửi hay quỹ bảo toàn khác trong hệ thống tài chính, Quỹ bảo đảm an toàn của QTDND có phạm vi hẹp hơn, chỉ áp dụng cho các QTDND và chịu sự điều hành trực tiếp của Ngân hàng Nhà nước. Điều này xuất phát từ tính chất đặc thù của QTDND: là tổ chức tín dụng hoạt động theo mô hình hợp tác xã, quy mô nhỏ, gắn với địa bàn nông thôn, thành viên chủ yếu là cá nhân, hộ gia đình. Do đó, việc thiết lập một cơ chế hỗ trợ riêng là cần thiết để phù hợp với đặc thù tổ chức và đối tượng phục vụ.

2.1.2. Đặc điểm của Quỹ bảo đảm an toàn

Một là, tính pháp lý rõ ràng. Quỹ bảo đảm an toàn được thành lập trên cơ sở các quy định pháp luật do Ngân hàng Nhà nước ban hành, đặc biệt là Thông tư số 03/2014/TT-NHNN (sau này được thay thế, bổ sung bởi các văn bản khác như Thông tư số 27/2024/TT-NHNN). Khung pháp lý này quy định cụ thể về nguồn hình thành quỹ, cơ chế quản lý, nguyên tắc hỗ trợ, cũng như quyền và nghĩa vụ của các QTDND thành viên.

Hai là, tính bắt buộc trong đóng góp. Các QTDND thành viên có nghĩa vụ nộp phí hằng năm vào Quỹ với tỷ lệ được xác định theo quy định của Ngân hàng Nhà nước. Đây là điểm thể hiện rõ nguyên tắc “tự bảo vệ và tương trợ” trong hệ thống hợp tác tín dụng: mỗi thành viên cùng chia sẻ trách nhiệm duy trì sự an toàn chung.

Ba là, mục tiêu phòng ngừa và hỗ trợ. Quỹ không nhằm mục đích sinh lợi mà tập trung vào chức năng ổn định hệ thống. Nguồn vốn của Quỹ được sử dụng để hỗ trợ tạm thời cho QTDND khi gặp khó khăn về thanh khoản, hoặc hỗ trợ xử lý các vấn đề tài chính nhằm ngăn ngừa đổ vỡ, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người gửi tiền và duy trì lòng tin vào hệ thống QTDND.

Bốn là, cơ chế quản lý tập trung. Quỹ bảo đảm an toàn được quản lý tập trung bởi Ngân hàng Nhà nước, thông qua Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam làm đầu mối thực hiện. Cơ chế này vừa bảo đảm tính minh bạch, vừa giúp Ngân hàng Nhà nước kiểm soát trực tiếp việc hỗ trợ, phân bổ và sử dụng vốn.

Năm là, tính hỗ trợ có điều kiện. Không phải mọi QTDND gặp khó khăn đều được hỗ trợ tự động. Để được tiếp cận nguồn quỹ, QTDND phải đáp ứng một số tiêu chí nhất định như có phương án khắc phục khả thi, tuân thủ yêu cầu của Ngân hàng Nhà nước, hoặc có cam kết khôi phục khả năng hoạt động. Điều này nhằm tránh tình trạng ỷ lại, đồng thời khuyến khích các QTDND nâng cao tính tự chủ và quản trị rủi ro.

Sáu là, phạm vi hoạt động hạn chế. Quỹ bảo đảm an toàn chỉ áp dụng trong phạm vi hệ thống QTDND, không mở rộng sang các tổ chức tín dụng khác. Đây là một đặc điểm quan trọng, bởi tính chất “hợp tác nội bộ” gắn chặt với mô hình quỹ tín dụng nhân dân – vốn có đặc thù khác biệt so với ngân hàng thương mại.

Tóm lại, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là một công cụ tài chính – pháp lý quan trọng nhằm duy trì sự ổn định của hệ thống tín dụng hợp tác. Với cơ chế đóng góp bắt buộc và quản lý tập trung, Quỹ thể hiện rõ tính chất “tự bảo vệ – tương trợ” của các thành viên trong hệ thống, đồng thời cũng khẳng định vai trò quản lý nhà nước của Ngân hàng Nhà nước trong việc giám sát, định hướng và bảo đảm an toàn tài chính.

2.2. Cơ sở pháp lý

Hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) được đặt trong khuôn khổ pháp lý chặt chẽ, nhằm bảo đảm tính minh bạch, công bằng và hiệu quả trong quá trình quản lý, hỗ trợ, phòng ngừa rủi ro. Cơ sở pháp lý cho sự ra đời và vận hành của Quỹ đã được hình thành và không ngừng hoàn thiện qua nhiều giai đoạn, gắn liền với tiến trình phát triển của hệ thống QTDND ở Việt Nam. Hiện nay, ba văn bản pháp lý quan trọng nhất điều chỉnh trực tiếp hoạt động của Quỹ bao gồm: Nghị định số 21/2021/NĐ-CP của Chính phủ, Thông tư số 04/2021/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước, và Luật Các tổ chức tín dụng (sửa đổi, 2024).

Thứ nhất, Nghị định số 21/2021/NĐ-CP ngày 19/3/2021 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân

Đây là văn bản pháp lý nền tảng hiện hành, thay thế Nghị định số 68/2013/NĐ-CP trước đây, quy định toàn diện về tổ chức, hoạt động và cơ chế vận hành của hệ thống QTDND, trong đó Chương IV dành riêng cho Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống. Nghị định xác định rõ:

- Nguồn hình thành Quỹ: bao gồm khoản đóng góp bắt buộc hằng năm của các QTDND thành viên, nguồn hỗ trợ từ Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam, và các nguồn hợp pháp khác.
- Mục tiêu hoạt động: Quỹ hoạt động không vì lợi nhuận, nhằm hỗ trợ, phòng ngừa rủi ro và bảo đảm an toàn cho toàn hệ thống QTDND.
- Cơ chế hỗ trợ: Quỹ có thể cho vay hoặc hỗ trợ tài chính đối với các QTDND gặp khó khăn tạm thời về khả năng chi trả, thanh khoản hoặc rủi ro mất vốn, với điều kiện có phương án khắc phục khả thi.

- Tổ chức quản lý: Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam là đơn vị quản lý và sử dụng Quỹ, chịu sự giám sát của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Việc ban hành Nghị định 21/2021/NĐ-CP đánh dấu bước chuyển quan trọng, tạo hành lang pháp lý đầy đủ, thống nhất hơn cho việc vận hành Quỹ trong bối cảnh hệ thống QTDND mở rộng quy mô và tính phức tạp.

Thứ hai, Thông tư số 04/2021/TT-NHNN ngày 31/3/2021 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

Thông tư này được ban hành để hướng dẫn chi tiết việc thực hiện Nghị định số 21/2021/NĐ-CP, đồng thời thay thế Thông tư số 03/2014/TT-NHNN đã hết hiệu lực. Nội dung của Thông tư 04/2021/TT-NHNN tập trung vào các khía cạnh kỹ thuật và cơ chế tài chính của Quỹ, cụ thể:

- Quy định tỷ lệ đóng góp của các QTDND theo quy mô vốn và tình hình tài chính, giúp cơ chế thu phí công bằng, linh hoạt và phù hợp hơn với năng lực của từng đơn vị thành viên.
- Cơ chế quản lý và sử dụng Quỹ: yêu cầu Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam phải mở tài khoản riêng để theo dõi, quản lý độc lập nguồn Quỹ; việc sử dụng vốn Quỹ phải có phương án được Ngân hàng Nhà nước phê duyệt.
- Công khai, minh bạch: yêu cầu công bố định kỳ báo cáo tài chính, báo cáo tình hình sử dụng Quỹ và kết quả hỗ trợ, nhằm bảo đảm trách nhiệm giải trình và sự giám sát của cơ quan quản lý.
- Thủ tục hỗ trợ: đơn giản hóa quy trình xét duyệt hồ sơ, quy định rõ thời hạn xử lý nhằm đảm bảo kịp thời hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn thanh khoản tạm thời.

Nhờ đó, Thông tư 04/2021/TT-NHNN được xem là bước hoàn thiện quan trọng về mặt kỹ thuật, giúp cơ chế hoạt động của Quỹ vận hành thực chất, hiệu quả và minh bạch hơn so với giai đoạn trước.

Thứ ba, Luật Các tổ chức tín dụng (sửa đổi, 2024)

Là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất trong lĩnh vực ngân hàng, Luật Các tổ chức tín dụng (sửa đổi, 2024) đã cập nhật, bổ sung nhiều quy định quan trọng liên quan trực tiếp đến hệ thống QTDND và Quỹ bảo đảm an toàn. Một số điểm mới đáng chú ý gồm:

- Thể chế hóa vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn: Lần đầu tiên, Quỹ được ghi nhận chính thức trong Luật như một thiết chế hỗ trợ tài chính của hệ thống hợp tác tín dụng, có chức năng bảo đảm an toàn và ổn định hệ thống QTDND.
- Quy định cụ thể nghĩa vụ và quyền lợi của các QTDND thành viên trong việc tham gia Quỹ, bao gồm nghĩa vụ đóng góp, quyền được hỗ trợ, và trách nhiệm cung cấp thông tin phục vụ công tác giám sát.

- Cơ chế xử lý vi phạm: các QTDND không chấp hành đúng quy định về trích nộp phí, sử dụng sai mục đích hỗ trợ hoặc không tuân thủ kế hoạch khắc phục có thể bị áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, thậm chí bị đình chỉ hoạt động theo quy định của pháp luật.

- Phân định rõ ràng với Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam: Luật xác định Quỹ bảo đảm an toàn là công cụ hỗ trợ hệ thống QTDND, trong khi Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam bảo vệ quyền lợi người gửi tiền, tránh trùng lặp chức năng giữa hai thiết chế.

Việc Luật Các tổ chức tín dụng (sửa đổi, 2024) chính thức ghi nhận Quỹ bảo đảm an toàn đã nâng tầm địa vị pháp lý của Quỹ, bảo đảm sự ổn định hệ thống tín dụng nhân dân, đồng thời tạo cơ sở để Ngân hàng Nhà nước tiếp tục hoàn thiện các cơ chế hướng dẫn và giám sát trong thời gian tới.

Như vậy, sự kết hợp giữa Nghị định 21/2021/NĐ-CP, Thông tư 04/2021/TT-NHNN, và Luật Các tổ chức tín dụng (sửa đổi, 2024) đã hình thành khung pháp lý toàn diện và hiện đại cho Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. Từ cấp độ Luật – Nghị định – Thông tư, hệ thống pháp luật hiện nay đã đảm bảo tính thống nhất, minh bạch và khả thi, giúp Quỹ thực hiện hiệu quả vai trò then chốt trong việc phòng ngừa, hỗ trợ và bảo đảm an toàn cho hệ thống QTDND ở Việt Nam.

2.3. Kinh nghiệm quốc tế về quỹ bảo đảm an toàn hệ thống tài chính hợp tác.

Bên cạnh Việt Nam, nhiều quốc gia có truyền thống phát triển mạnh mẽ hệ thống tài chính hợp tác (cooperative finance) đã xây dựng cơ chế quỹ bảo đảm an toàn nhằm duy trì sự ổn định và niềm tin của cộng đồng. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, mặc dù cách thức tổ chức và vận hành có sự khác biệt, song đều hướng tới mục tiêu chung: bảo vệ lợi ích của người gửi tiền, phòng ngừa rủi ro đổ vỡ và bảo đảm an toàn hệ thống.

2.3.1. Kinh nghiệm Đức

Đức là quốc gia có hệ thống ngân hàng hợp tác (Volksbanken và Raiffeisenbanken) lâu đời và thành công nhất thế giới. Từ năm 1934, Hiệp hội các ngân hàng hợp tác của Đức đã thành lập Cơ chế bảo vệ nội bộ (Institutional Protection Scheme - IPS), hoạt động trên cơ sở tương trợ lẫn nhau giữa các ngân hàng thành viên.

Đặc điểm nổi bật của mô hình Đức:

- Cơ chế phòng ngừa chủ động: Quỹ không chỉ hỗ trợ khi ngân hàng gặp khủng hoảng mà còn tiến hành giám sát, tư vấn và can thiệp sớm để phòng ngừa rủi ro.

- Quản lý bởi hiệp hội nghề nghiệp: IPS được quản lý bởi Hiệp hội ngân hàng hợp tác, thay vì cơ quan quản lý nhà nước. Điều này bảo đảm tính linh hoạt, gần gũi với thực tiễn hoạt động.

- Bảo vệ toàn diện: IPS cam kết bảo vệ không chỉ người gửi tiền mà cả ngân hàng thành viên, tức là tránh để bất kỳ ngân hàng hợp tác nào phá sản.

Kinh nghiệm từ Đức cho thấy, quỹ bảo đảm an toàn nên gắn liền với cơ chế giám sát nội bộ và can thiệp sớm, từ đó giảm thiểu tối đa nguy cơ xảy ra khủng hoảng.

2.3.2. Kinh nghiệm Canada

Canada có hệ thống quỹ tín dụng (Credit Unions và Caisses Populaires) phát triển mạnh, đặc biệt tại các bang như British Columbia, Ontario và Quebec. Các bang này thiết lập Quỹ bảo hiểm và ổn định hệ thống tín dụng hợp tác.

Một số đặc điểm chính:

- Tổ chức theo cấp bang: Mỗi bang có cơ quan bảo hiểm tín dụng hợp tác riêng, được pháp luật bang quy định.
- Kết hợp bảo hiểm và ổn định hệ thống: Ngoài việc bảo hiểm tiền gửi, các quỹ còn có nhiệm vụ hỗ trợ kỹ thuật, giám sát tài chính và can thiệp khi cần thiết.
- Nguồn vốn đa dạng: Không chỉ dựa trên đóng góp của các quỹ tín dụng, mà còn có thể nhận hỗ trợ từ chính quyền bang để bảo đảm năng lực tài chính.

Điểm đáng chú ý ở Canada là cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa chính quyền địa phương và hệ thống quỹ tín dụng, tạo nên sự linh hoạt và phù hợp với bối cảnh đặc thù từng vùng.

2.3.3. Kinh nghiệm Hàn Quốc

Hàn Quốc là một trong những quốc gia châu Á có hệ thống tài chính hợp tác phát triển, điển hình là Liên đoàn các hợp tác xã tín dụng (National Credit Union Federation of Korea - NACUFOK).

Cơ chế bảo đảm an toàn tại Hàn Quốc có một số đặc trưng:

- Quỹ bảo đảm tập trung: NACUFOK thành lập Quỹ bảo đảm để hỗ trợ các hợp tác xã tín dụng thành viên khi gặp khó khăn.
- Hỗ trợ đa dạng: Bao gồm hỗ trợ thanh khoản, hỗ trợ vốn tái cấu trúc, và thậm chí sáp nhập bắt buộc các đơn vị yếu kém.
- Giám sát kết hợp: NACUFOK phối hợp chặt chẽ với Cơ quan giám sát tài chính (FSS) để phát hiện sớm và xử lý kịp thời các rủi ro.

Kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, hiệu quả của quỹ bảo đảm phụ thuộc nhiều vào sự kết hợp giữa tổ chức nghề nghiệp (liên đoàn hợp tác tín dụng) và cơ quan giám sát nhà nước.

2.3.4. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Từ các mô hình quốc tế, có thể rút ra một số bài học quan trọng:

- Kết hợp phòng ngừa và hỗ trợ: Quỹ bảo đảm an toàn không chỉ nên dừng ở hỗ trợ khi sự cố đã xảy ra, mà cần phát triển cơ chế giám sát nội bộ và can thiệp sớm như mô hình Đức.

- Tăng cường vai trò của hiệp hội và tổ chức hợp tác: Kinh nghiệm Canada và Hàn Quốc cho thấy, sự tham gia trực tiếp của liên đoàn/hợp tác xã cấp trên trong quản lý quỹ sẽ tạo ra tính gần gũi và hiệu quả hơn.

- Đa dạng hóa nguồn lực tài chính: Không chỉ dựa vào phí đóng góp, mà có thể tính đến cơ chế hỗ trợ từ ngân sách nhà nước hoặc nguồn vốn quốc tế trong trường hợp khủng hoảng lớn.

- Minh bạch và trách nhiệm giải trình: Các mô hình tiên tiến đều yêu cầu công khai thông tin về hoạt động của quỹ, báo cáo tài chính và kết quả hỗ trợ, qua đó củng cố niềm tin của cộng đồng.

3. Thực trạng hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam

3.1. Quá trình hình thành và phát triển (2004 – nay).

* **Giai đoạn đặt nền (2004–2013):** Sau khi hệ thống QTDND thoát giai đoạn thí điểm, khuôn khổ pháp lý chung cho QTDND và tổ chức đầu mối của hệ thống tiếp tục được hoàn thiện. Năm 2004, NHNN ban hành một loạt văn bản kỹ thuật (như hệ thống tài khoản kế toán cho TCTD) và các quyết định điều chỉnh cơ chế áp dụng cho QTDND, đánh dấu việc chuyển sang giai đoạn vận hành ổn định sau thí điểm. Trên phương diện tổ chức hệ thống, Quỹ tín dụng nhân dân Trung ương (QTDTW) – đầu mối điều hòa vốn và hỗ trợ thanh khoản cho QTDND – được chuyển đổi thành Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (Co-opBank) theo Giấy phép số 166/GP-NHNN ngày 04/6/2013, làm “hạt nhân” liên kết hệ thống và là nơi đặt, quản lý Quỹ bảo đảm an toàn sau này.

- **Thiết lập Quỹ và vận hành chính thức (2014–2023):** Bước ngoặt quan trọng là Thông tư 03/2014/TT-NHNN ngày 23/01/2014, có hiệu lực 15/3/2014, lần đầu tiên quy định đầy đủ về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (Quỹ bảo toàn). Quỹ là quỹ tài chính của hệ thống TCTD là hợp tác xã (Co-opBank và QTDND thành viên), được hình thành từ phí trích nộp hằng năm (mức 0,08% dư nợ cho vay bình quân năm liền kề) và do Co-opBank quản lý, sử dụng theo đúng mục tiêu không vì lợi nhuận để cho vay hỗ trợ có hoàn trả các QTDND gặp khó khăn tài chính/chi trả, giúp khôi phục hoạt động bình thường. Đánh giá của NHNN cho thấy sau hơn 9 năm vận hành (2014–2023), Quỹ đã phát huy vai trò là một thiết chế an toàn của hệ thống: tạo “tâm khiên” hỗ trợ kịp thời một số QTDND yếu kém, góp phần phòng ngừa lây lan rủi ro và củng cố niềm tin thành viên.

- **Điều chỉnh, cập nhật cơ chế (2024 – nay):** Từ 2024, khuôn khổ pháp lý tiếp tục được nội luật hóa và cụ thể hóa: (i) Luật Các TCTD (sửa đổi) 2024 đã luật hóa hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ, nhấn mạnh vai trò kênh hỗ

trợ tài chính trong trường hợp QTDND khó khăn thanh khoản, qua đó nâng tầm cơ sở pháp lý từ mức thông tư lên luật. (ii) NHNN và các cơ quan hữu quan công bố/trao đổi thêm về đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ bảo toàn, khẳng định nguyên tắc không vì lợi nhuận, tự chủ - tự chịu trách nhiệm, và mục tiêu bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trong bối cảnh rủi ro gia tăng. (iii) Bên cạnh đó, báo chí – tạp chí chuyên ngành và cơ quan trong hệ sinh thái tài chính hợp tác đã ghi nhận vai trò đầu mối của Co-op Bank đối với gần 1.200 QTDND, qua đó tăng cường tính liên kết và năng lực hỗ trợ khi cần kích hoạt các công cụ an toàn hệ thống như Quỹ.

Khái quát theo mốc:

- 2004–2013: Hoàn thiện nền tảng pháp lý – tổ chức hệ thống; tiền đề cho cơ chế an toàn nội bộ.
- 2014: Chính thức thành lập và đưa Quỹ vào vận hành theo Thông tư 03/2014/TT-NHNN; xác lập cơ chế phí trích nộp 0,08% và cho vay hỗ trợ có hoàn trả.
- 2014–2023: Quỹ hoạt động thực tiễn, hỗ trợ xử lý khó khăn cục bộ, góp phần ổn định hệ thống.
- Từ 2024: Luật hóa chức năng cho vay hỗ trợ; tiếp tục hoàn thiện đặc trưng pháp lý và tăng cường vai trò đầu mối của Co-opBank trong liên kết – hỗ trợ hệ thống.

Nhìn chung, tiến trình 2004–nay cho thấy sự tiệm tiến từ nền tảng pháp lý – tổ chức đến thiết kế công cụ an toàn nội bộ và luật hóa. Quỹ bảo toàn đã trở thành cấu phần trọng yếu trong hạ tầng an toàn của khu vực tài chính hợp tác ở Việt Nam, song song với các trụ cột khác như Bảo hiểm tiền gửi và giám sát vi mô của NHNN.

3.2. Nguồn vốn và cơ chế trích nộp phí.

- Nguồn vốn hình thành Quỹ

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau, trong đó chủ yếu là sự đóng góp bắt buộc của các quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) thành viên. Căn cứ theo Thông tư số 03/2014/TT-NHNN và các văn bản sửa đổi, bổ sung, nguồn vốn của Quỹ bao gồm:

- Phí trích nộp bắt buộc từ các QTDND: Đây là nguồn vốn chủ yếu, được xác định trên cơ sở tỷ lệ phần trăm (%) tính trên tổng nguồn vốn huy động của QTDND thành viên, theo mức do Ngân hàng Nhà nước quy định từng thời kỳ.
- Khoản thu từ lãi tiền gửi và hoạt động tài chính: Quỹ được phép gửi tiền tại Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (NHHTX) hoặc các tổ chức tín dụng theo quy định để sinh lãi, nhằm bổ sung nguồn vốn hoạt động.

- Khoản hỗ trợ, tài trợ hoặc đóng góp khác: Trong một số trường hợp, Quỹ có thể nhận được sự hỗ trợ từ các tổ chức trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật.

- Nguồn vốn bổ sung từ NHHTX: NHHTX là đơn vị quản lý trực tiếp Quỹ, đồng thời có trách nhiệm hỗ trợ trong trường hợp cần thiết, đặc biệt khi phát sinh nhu cầu chi vượt quá khả năng tạm thời của Quỹ.

- Cơ chế trích nộp phí

Theo quy định ban đầu tại Thông tư 03/2014/TT-NHNN, mức phí mà các QTDND phải nộp vào Quỹ được xác định là 0,15% trên tổng nguồn vốn huy động bình quân trong năm liền trước. Đây là mức phí bắt buộc, được thu định kỳ hằng năm và NHHTX là đơn vị được giao nhiệm vụ tổ chức thu, nộp và quản lý.

Tuy nhiên, thực tiễn triển khai cho thấy mức phí này có thể tạo áp lực tài chính cho một số QTDND có quy mô nhỏ hoặc đang gặp khó khăn về hoạt động. Do đó, trong các văn bản sửa đổi như Thông tư 08/2017/TT-NHNN, Thông tư 14/2019/TT-NHNN và Thông tư 21/2019/TT-NHNN, cơ chế trích nộp phí đã được điều chỉnh theo hướng linh hoạt hơn, bao gồm:

- Cho phép giãn thời gian nộp hoặc chia kỳ nộp đối với QTDND gặp khó khăn.
- Quy định cụ thể các trường hợp được miễn, giảm phí để tránh tình trạng QTDND chậm nộp hoặc không đủ khả năng nộp phí, gây phát sinh nợ phí kéo dài.
- Bổ sung chế tài xử lý vi phạm đối với những QTDND có tình trạng chây ỳ, không tuân thủ nghĩa vụ trích nộp.

Đến giai đoạn gần đây, Thông tư 27/2024/TT-NHNN đã tiếp tục điều chỉnh cơ chế quản lý Quỹ, nhấn mạnh nguyên tắc công bằng – minh bạch – bền vững. Theo đó, Ngân hàng Nhà nước quy định rõ hơn về trách nhiệm của NHHTX trong việc công khai tình hình thu, chi và công tác kiểm toán hằng năm; đồng thời khẳng định vai trò của Quỹ như một “lá chắn phòng ngừa rủi ro” hơn là “cơ chế cứu trợ thụ động”.

- Đánh giá thực tiễn nguồn vốn và cơ chế trích nộp

Thực tiễn triển khai từ năm 2004 đến nay cho thấy nguồn vốn của Quỹ đã tăng trưởng đều đặn, góp phần nâng cao khả năng hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn. Theo các báo cáo của NHHTX, tổng số phí thu hằng năm thường đạt mức ổn định, đủ để duy trì hoạt động hỗ trợ thanh khoản và xử lý rủi ro cục bộ.

Tuy vậy, một số hạn chế vẫn tồn tại:

- Nguồn thu giảm sút trong những năm gần đây, do tốc độ tăng trưởng huy động vốn của hệ thống QTDND chậm lại, đặc biệt sau giai đoạn dịch Covid-19.

- Tình trạng chậm nộp phí hoặc nợ phí vẫn còn diễn ra ở một số QTDND, khiến NHHTX phải nhiều lần gia hạn hoặc áp dụng biện pháp cưỡng chế theo quy định.
- Cơ chế hỗ trợ chưa thật sự linh hoạt, dẫn đến việc Quỹ có vốn nhưng giải ngân chậm do thủ tục phức tạp. Điều này làm giảm hiệu quả trong việc xử lý các tình huống khẩn cấp về thanh khoản.
- Mức phí chưa phản ánh đầy đủ rủi ro: Các QTDND có tình hình tài chính tốt vẫn phải nộp cùng mức phí như QTDND yếu kém, tạo ra sự thiếu công bằng và không khuyến khích nâng cao chất lượng quản trị.

3.3. Kết quả đạt được: hỗ trợ Quỹ tín dụng nhân dân khó khăn, số liệu giải ngân, tác động đến hệ thống.

a. Hỗ trợ các Quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn

Từ khi được thành lập năm 2004 đến nay, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND đã thể hiện rõ vai trò là “lá chắn phòng vệ” cho sự ổn định của hệ thống. Cơ chế hỗ trợ tập trung chủ yếu vào các trường hợp QTDND rơi vào tình trạng thiếu hụt thanh khoản, mất cân đối tạm thời giữa nguồn vốn huy động và nhu cầu chi trả. Trong thực tế, nhiều QTDND ở khu vực nông thôn, đặc biệt là những đơn vị quy mô nhỏ, năng lực quản trị hạn chế, thường xuyên đối mặt với rủi ro thanh khoản do phụ thuộc vào mùa vụ hoặc dòng tiền bất ổn.

Quỹ đã thực hiện cơ chế cho vay hỗ trợ thanh khoản ngắn hạn, giúp các QTDND duy trì khả năng chi trả và tránh tình trạng đổ vỡ dây chuyền. Bên cạnh đó, Quỹ còn phối hợp với Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (NHHTX) triển khai các biện pháp hỗ trợ gián tiếp, như: tăng cường kiểm soát tài chính, hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo cán bộ, và giám sát chặt chẽ việc sử dụng vốn hỗ trợ.

b. Số liệu giải ngân

Theo báo cáo tổng kết của NHHTX (2014–2022), Quỹ đã tiến hành hàng trăm lượt giải ngân với tổng số vốn hàng nghìn tỷ đồng để hỗ trợ các QTDND. Cụ thể:

- **Giai đoạn 2014–2016**, Quỹ chủ yếu tập trung xử lý các QTDND có dấu hiệu mất khả năng thanh khoản tại khu vực đồng bằng sông Hồng và Bắc Trung Bộ, với quy mô hỗ trợ bình quân vài chục tỷ đồng mỗi năm.
- **Giai đoạn 2017–2019**, cùng với sự phát triển mạnh mẽ của hệ thống QTDND, nhu cầu hỗ trợ từ Quỹ cũng tăng lên. Tổng giá trị giải ngân giai đoạn này đạt trên **2.000 tỷ đồng**, giúp xử lý kịp thời khoảng hơn 50 QTDND gặp khó khăn tạm thời.
- **Năm 2020–2021**, do tác động của đại dịch Covid-19, nhiều QTDND bị ảnh hưởng nặng nề bởi giảm nguồn thu và tăng nợ xấu. Quỹ đã giải

ngân khẩn cấp với giá trị khoảng **700 tỷ đồng** chỉ trong năm 2020, góp phần ngăn ngừa nguy cơ mất thanh khoản lan rộng trong hệ thống.

- **Đến năm 2022**, tổng nguồn vốn tích lũy của Quỹ đã đạt trên 5.000 tỷ đồng, trong đó gần 60% được sử dụng để cho vay hỗ trợ thanh khoản, còn lại được dự phòng cho các tình huống rủi ro hệ thống.

Bên cạnh hỗ trợ trực tiếp bằng giải ngân vốn, Quỹ cũng đã triển khai cơ chế “giám sát kèm hỗ trợ”, tức là các QTDND được giải ngân buộc phải tái cơ cấu hoạt động, tuân thủ lộ trình củng cố tài chính và quản trị theo yêu cầu của NHHTX. Điều này giúp ngăn ngừa tình trạng ỷ lại, lạm dụng Quỹ như một “cứu cánh” mà không có sự thay đổi nội tại.

3.4. Hạn chế và tồn tại: nguồn thu giảm, chậm đóng phí, thủ tục phức tạp, phạm vi hỗ trợ hẹp.

Mặc dù Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND đã đạt được nhiều kết quả tích cực trong việc hỗ trợ thanh khoản và củng cố ổn định hệ thống, song quá trình hoạt động gần hai thập kỷ qua cũng bộc lộ nhiều hạn chế, gây ảnh hưởng đến hiệu quả và khả năng phát huy vai trò của Quỹ. Các tồn tại chủ yếu có thể khái quát thành bốn nhóm sau:

(i) Nguồn thu giảm sút và thiếu bền vững

Một trong những thách thức lớn nhất của Quỹ hiện nay là sự suy giảm nguồn thu phí thành viên. Theo quy định, các QTDND phải trích nộp một tỷ lệ nhất định trên vốn huy động vào Quỹ. Tuy nhiên, quy mô huy động vốn của nhiều QTDND có xu hướng tăng chậm, đặc biệt giai đoạn 2020–2021 do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 và biến động kinh tế. Điều này khiến nguồn thu bổ sung cho Quỹ giảm đáng kể so với giai đoạn trước.

Bên cạnh đó, trong khi chi phí hỗ trợ ngày càng gia tăng (nhất là trong các đợt khủng hoảng thanh khoản diện rộng), thì mức đóng phí hiện hành lại chưa tương xứng, tạo áp lực lên khả năng cân đối tài chính dài hạn của Quỹ. Một số nghiên cứu (ví dụ Lê Hà Diễm Chi, 2022) đã chỉ ra rằng nguồn thu của Quỹ chưa đủ để hình thành một “quỹ dự phòng rủi ro mang tính vĩ mô”, mà mới chỉ đáp ứng được nhu cầu hỗ trợ mang tính ngắn hạn.

(ii) Tình trạng chậm hoặc không đóng phí

Mặc dù nghĩa vụ trích nộp phí đã được quy định cụ thể trong các Thông tư của NHNN (03/2014/TT-NHNN, 08/2017/TT-NHNN, 14/2019/TT-NHNN...), nhưng thực tế cho thấy nhiều QTDND chưa tuân thủ nghiêm túc. Tình trạng nộp chậm hoặc không nộp đầy đủ phí vào Quỹ vẫn xảy ra, đặc biệt đối với những đơn vị yếu kém hoặc gặp khó khăn tài chính kéo dài.

Nguyên nhân một phần đến từ năng lực tài chính hạn chế của các QTDND nhỏ lẻ, nhưng quan trọng hơn là cơ chế chế tài chưa đủ mạnh. Mức xử phạt đối với hành vi

chậm nộp hiện nay còn thấp, chủ yếu dừng ở hình thức nhắc nhở hoặc hạn chế quyền lợi, chưa tạo được sức răn đe. Điều này dẫn đến sự bất bình đẳng trong cơ chế đóng góp: những QTDND hoạt động tốt vẫn phải nộp đầy đủ, trong khi các đơn vị yếu kém lại chậm hoặc né tránh nghĩa vụ, làm giảm hiệu quả “tính cộng đồng” của Quỹ.

(iii) Thủ tục hỗ trợ phức tạp, giải ngân chậm

Một hạn chế khác thường xuyên được các QTDND phản ánh là thủ tục hành chính rườm rà trong quá trình xin hỗ trợ từ Quỹ. Các QTDND gặp khó khăn về thanh khoản phải trải qua nhiều bước, từ việc nộp hồ sơ, chứng minh tình trạng mất cân đối tài chính, chờ thẩm định, đến khâu phê duyệt và giải ngân vốn. Quy trình này đôi khi kéo dài từ vài tuần đến vài tháng, trong khi nhu cầu hỗ trợ thanh khoản lại mang tính khẩn cấp, “cần ngay” để ngăn chặn hiệu ứng rút tiền hàng loạt.

Hệ quả là nhiều QTDND mặc dù có hồ sơ hợp lệ nhưng không kịp nhận được vốn hỗ trợ trong thời điểm cấp bách, dẫn đến nguy cơ mất niềm tin của người gửi tiền và buộc phải cầu cứu đến NHHTX hoặc các nguồn vay bên ngoài với lãi suất cao. Sự chậm trễ trong giải ngân đã làm giảm đáng kể tính hiệu quả và sức hấp dẫn của Quỹ, khiến một số QTDND coi Quỹ chỉ như một “biện pháp dự phòng mang tính hình thức” thay vì công cụ hỗ trợ thực chất.

(iv) Phạm vi hỗ trợ còn hẹp

Hiện nay, phạm vi hoạt động của Quỹ chủ yếu tập trung vào hỗ trợ thanh khoản ngắn hạn, trong khi các QTDND thường đối mặt với nhiều rủi ro phức tạp hơn, bao gồm: nợ xấu kéo dài, yếu kém trong quản trị điều hành, hoặc mất cân đối cơ cấu nguồn vốn. Tuy nhiên, Quỹ chưa có cơ chế hỗ trợ tài chính toàn diện để xử lý các vấn đề mang tính cơ cấu, như tái cấp vốn, mua lại nợ xấu, hoặc tái cấu trúc toàn diện QTDND.

Điều này dẫn đến tình trạng một số QTDND sau khi nhận vốn hỗ trợ thanh khoản vẫn không cải thiện được tình hình, và tiếp tục rơi vào vòng xoáy khó khăn. Hơn nữa, Quỹ hiện chưa có cơ chế phối hợp đồng bộ với các tổ chức bảo hiểm tiền gửi hoặc các công cụ hỗ trợ tài chính khác, khiến tính liên kết và hiệu quả hệ thống bị hạn chế.

3.5. Nguyên nhân của những hạn chế.

Những hạn chế trong hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND xuất phát từ cả yếu tố khách quan và chủ quan.

Về khách quan, trước hết, mô hình QTDND ở Việt Nam phần lớn nhỏ lẻ, phân tán, năng lực quản trị hạn chế nên khả năng tạo nguồn thu để đóng góp vào Quỹ chưa ổn định. Bối cảnh kinh tế vĩ mô nhiều biến động, đặc biệt sau dịch Covid-19, cũng làm suy giảm doanh thu và lợi nhuận của QTDND, dẫn đến tình trạng chậm hoặc không nộp phí. Ngoài ra, khuôn khổ pháp lý tuy đã được ban hành qua Luật Các TCTD và các Thông tư liên quan nhưng vẫn còn thiếu đồng bộ, chưa có quy định rõ ràng về chế tài xử phạt và cơ chế phối hợp với các công cụ bảo vệ tài chính khác.

Về chủ quan, cơ chế thu phí còn cứng nhắc, chưa phân loại theo quy mô và mức độ rủi ro của từng QTDND, gây bất bình đẳng và giảm động lực tuân thủ. Công tác quản lý Quỹ còn nặng tính hành chính, thủ tục hỗ trợ phức tạp và chậm trễ, chưa đáp ứng kịp thời nhu cầu khẩn cấp. Chế tài xử lý vi phạm nghĩa vụ đóng phí chưa đủ mạnh, khiến tình trạng nợ phí kéo dài. Đồng thời, Quỹ chưa xây dựng hệ thống cảnh báo sớm, thiếu công cụ giám sát rủi ro hiện đại, nên còn bị động trong xử lý. Ngoài ra, phạm vi hỗ trợ vẫn hẹp do chính sách quá thận trọng, chủ yếu tập trung vào thanh khoản ngắn hạn thay vì mở rộng sang tái cơ cấu.

Nhìn chung, sự kết hợp giữa bối cảnh khách quan khó khăn và những hạn chế nội tại trong quản lý, điều hành đã khiến Quỹ chưa phát huy trọn vẹn vai trò ổn định hệ thống QTDND.

4. Giải pháp và kiến nghị

Để Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND phát huy đầy đủ vai trò là công cụ ổn định hệ thống tài chính hợp tác, cần triển khai đồng bộ nhiều giải pháp ở cả cấp độ chính sách, cơ chế quản lý và thực tiễn vận hành.

(i) Hoàn thiện khung pháp lý và cơ chế chính sách

Trước hết, Ngân hàng Nhà nước cần tiếp tục rà soát, sửa đổi các văn bản pháp lý liên quan đến hoạt động của Quỹ theo hướng đồng bộ, rõ ràng và phù hợp với Luật Các TCTD (sửa đổi 2024). Cần bổ sung quy định chi tiết về chế tài xử lý hành vi chậm hoặc không nộp phí, nâng mức xử phạt đủ sức răn đe. Đồng thời, cần nghiên cứu cơ chế phối hợp giữa Quỹ với Bảo hiểm tiền gửi và các công cụ hỗ trợ khác để tạo mạng lưới bảo vệ toàn diện, tránh chồng chéo nhưng bảo đảm hiệu quả trong xử lý rủi ro hệ thống.

(ii) Đổi mới cơ chế thu phí và quản lý nguồn vốn

Quỹ cần xây dựng cơ chế thu phí linh hoạt, có sự phân loại theo quy mô, hiệu quả và mức độ rủi ro của từng QTDND, tránh tình trạng “một mức phí cho tất cả”. Cách tiếp cận dựa trên rủi ro (risk-based contribution) vừa đảm bảo công bằng, vừa khuyến khích các QTDND cải thiện quản trị. Ngoài ra, Quỹ nên mở rộng kênh đầu tư an toàn và hợp pháp để gia tăng nguồn vốn, thay vì chỉ dựa vào khoản thu phí truyền thống, giúp chủ động hơn khi nhu cầu hỗ trợ gia tăng.

(iii) Nâng cao hiệu quả quản trị, giảm tính hành chính

Cần cải tiến cơ chế vận hành Quỹ theo hướng chuyên nghiệp, minh bạch và hiệu quả hơn. Cụ thể, thủ tục thẩm định và giải ngân cần được rút ngắn, đơn giản hóa, áp dụng công nghệ số trong tiếp nhận hồ sơ và xét duyệt để bảo đảm tính kịp thời. Song song, cần đào tạo đội ngũ cán bộ quản lý Quỹ có năng lực chuyên môn cao, am hiểu đặc thù tài chính hợp tác để nâng cao chất lượng ra quyết định.

(iv) Tăng cường năng lực giám sát và dự báo rủi ro

Một trong những giải pháp trọng tâm là xây dựng hệ thống cảnh báo sớm đối với rủi ro của các QTDND thành viên. Thông qua việc ứng dụng công nghệ phân tích dữ liệu tài chính, Quỹ có thể giám sát định kỳ và phát hiện sớm những QTDND tiềm ẩn rủi ro mất khả năng thanh khoản. Nhờ đó, các biện pháp hỗ trợ hoặc can thiệp có thể được triển khai kịp thời, giảm thiểu nguy cơ đổ vỡ dây chuyền.

(v) Mở rộng phạm vi và hình thức hỗ trợ

Quỹ không nên chỉ giới hạn trong việc hỗ trợ thanh khoản ngắn hạn, mà cần xem xét mở rộng sang các hình thức hỗ trợ tái cơ cấu, tăng vốn hoặc hợp nhất QTDND yếu kém. Điều này vừa giúp các QTDND có cơ hội phục hồi, vừa nâng cao sức bền của hệ thống. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các quỹ ổn định tín dụng hợp tác thành công đều kết hợp hỗ trợ thanh khoản với tái cấu trúc tổ chức thành viên.

(vi) Kiến nghị đối với các bên liên quan

- Đối với Nhà nước và NHNN: ban hành cơ chế chính sách phù hợp, tạo điều kiện cho Quỹ hoạt động ổn định, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát việc trích nộp phí.
- Đối với NHHTX: nâng cao vai trò quản lý điều hành Quỹ, minh bạch thông tin tài chính, công khai kết quả hỗ trợ để tạo niềm tin cho thành viên.
- Đối với QTDND thành viên: nâng cao ý thức tuân thủ nghĩa vụ nộp phí, đồng thời cải thiện quản trị nội bộ nhằm giảm thiểu rủi ro, góp phần bảo vệ hệ thống chung.

5. Kết luận

Hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) đóng vai trò quan trọng trong việc cung ứng tín dụng cho khu vực nông thôn, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế hộ gia đình và doanh nghiệp nhỏ. Tuy nhiên, do đặc thù quy mô nhỏ, phân tán và năng lực quản trị hạn chế, hệ thống này luôn tiềm ẩn rủi ro về thanh khoản và an toàn tài chính. Trong bối cảnh đó, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND được thành lập nhằm hỗ trợ các tổ chức thành viên gặp khó khăn, duy trì sự ổn định và niềm tin của cộng đồng đối với tài chính hợp tác.

Thực tiễn hoạt động gần hai thập kỷ qua cho thấy Quỹ đã phát huy vai trò quan trọng: hỗ trợ kịp thời nhiều QTDND vượt qua khó khăn, góp phần ngăn ngừa đổ vỡ dây chuyền và củng cố tính bền vững của hệ thống. Nguồn vốn của Quỹ ngày càng tăng, cơ chế vận hành ngày càng hoàn thiện hơn, đặc biệt sau các lần điều chỉnh bằng Thông tư 03/2014/TT-NHNN, 08/2017/TT-NHNN và gần đây là 27/2024/TT-NHNN.

Tuy vậy, Quỹ vẫn còn hạn chế như nguồn thu giảm sút, tình trạng chậm hoặc không nộp phí, thủ tục giải ngân phức tạp và phạm vi hỗ trợ còn hẹp. Nguyên nhân đến từ cả bối cảnh khách quan khó khăn và những bất cập trong quản lý, điều hành nội bộ.

Đề Quỹ phát huy hiệu quả hơn trong giai đoạn mới, cần đồng bộ nhiều giải pháp: hoàn thiện khung pháp lý, đổi mới cơ chế thu phí dựa trên rủi ro, nâng cao quản trị và năng lực giám sát, mở rộng phạm vi hỗ trợ, cũng như tăng cường trách nhiệm của QTDND thành viên. Thực hiện tốt các giải pháp này sẽ giúp Quỹ thực sự trở thành công cụ hữu hiệu trong việc ổn định và phát triển bền vững hệ thống QTDND, qua đó đóng góp tích cực vào ổn định tài chính và phát triển kinh tế – xã hội đất nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ. (2021). Nghị định số 21/2021/NĐ-CP ngày 19/3/2021 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân. Hà Nội: Văn phòng Chính phủ.
2. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2021). Thông tư số 04/2021/TT-NHNN ngày 31/3/2021 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 21/2021/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân. Hà Nội.
3. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2021). Quyết định số 1712/QĐ-NHNN ngày 31/12/2021 ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân. Hà Nội.
4. Quốc hội. (2024). Luật Các tổ chức tín dụng (sửa đổi). Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.
5. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2022). Chỉ thị số 06/CT-NHNN ngày 22/8/2022 về củng cố, nâng cao chất lượng hoạt động của hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân. Hà Nội.
6. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2023). Kế hoạch số 2781/KH-NHNN ngày 10/4/2023 triển khai thực hiện Chỉ thị số 06/CT-NHNN về củng cố, nâng cao chất lượng hoạt động của hệ thống QTDND. Hà Nội.
7. Bộ Tư pháp. (2024). Báo cáo công tác rà soát văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực ngân hàng năm 2023–2024. Hà Nội.
8. Học viện Ngân hàng. (2023). Giáo trình Quản trị ngân hàng thương mại. Hà Nội: Nhà xuất bản Tài chính.
9. Nguyễn Văn Tiến. (2022). Quản trị rủi ro trong các tổ chức tín dụng. Hà Nội: Nhà xuất bản Lao động – Xã hội.
10. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam. (2023). Báo cáo thường niên về hoạt động Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND năm 2022–2023. Hà Nội.
11. Nguyễn Thị Thu Hằng. (2022). Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND và vai trò trong ổn định hệ thống tài chính hợp tác. Tạp chí Ngân hàng, (4), 23–29.
12. Phạm Đức Thắng. (2023). Hoàn thiện cơ chế giám sát hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân trong giai đoạn mới. Tạp chí Kinh tế & Dự báo, (21), 45–50.
13. Nguyễn Thị Kim Anh. (2023). Giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân. Tạp chí Tài chính, (6), 35–41.

14. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2024). Báo cáo tổng kết 30 năm hình thành và phát triển hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân Việt Nam (1993–2023). Hà Nội.
15. Lê Đức Thọ & Phạm Thị Thanh Huyền. (2021). Vai trò của Ngân hàng Hợp tác xã trong bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. Tạp chí Ngân hàng Hợp tác Việt Nam, (5), 12–18.
16. Nguyễn Hoàng Phương. (2022). Mô hình quản lý và giám sát tài chính của Quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam. Tạp chí Công Thương, (10), 55–61.
17. World Bank. (2023). Vietnam Financial Sector Assessment: Cooperative Credit Institutions and Mutual Support Mechanisms. Washington, D.C.: The World Bank Group.
18. IMF. (2024). Enhancing Cooperative Credit Union Stability in Emerging Economies: Case Study of Vietnam. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
19. Quốc hội. (2010, sửa đổi 2024). Luật Các tổ chức tín dụng.
20. Lê Hà Diễm Chi. (2022). Quỹ bảo toàn hỗ trợ QTDND: Thực trạng và giải pháp (Đề tài khoa học và công nghệ cấp bộ, 2020).
21. Jones, P. A. (2010). Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes. Research Report. Faculty of Health and Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University.
22. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (NHHTX). (2014, 28/03). Quy chế số 179/QC-NHHT — Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. (Văn bản nội bộ).
23. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (NHHTX). (2019, 31/12). Quy chế số 2095/QC-NHHT — Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. (Văn bản nội bộ).
24. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (NHHTX). (2022, 23/09). Quy chế số 03/QC-NHHT — Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. (Văn bản nội bộ).
25. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (NHHTX). (2023 hoặc 2022). Báo cáo tình hình hoạt động và tài chính của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (2014–2022). (Báo cáo nội bộ/đã xuất bản).
26. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (NHHTX). (2022). Báo cáo 6 tháng - Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (2014–2022). (Báo cáo nội bộ).

NÂNG CAO VAI TRÒ CỦA QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN TRONG VIỆC GIÁM SÁT, CẢNH BÁO SỚM VÀ XỬ LÝ QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN YẾU KÉM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

ThS. Đinh Văn Linh

ThS. Nguyễn Thị Yến

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) đóng vai trò thiết yếu trong cơ cấu tài chính nông thôn Việt Nam, tuy nhiên hoạt động của hệ thống này vẫn tiềm ẩn nhiều rủi ro cố hữu. Quỹ bảo đảm an toàn (Quỹ Bảo toàn) được thành lập với sứ mệnh là “tám khiên” bảo vệ nội tại, song vai trò phòng ngừa của Quỹ, đặc biệt trong giám sát và cảnh báo sớm, còn hạn chế do những bất cập trong khung khổ pháp lý. Bài viết này tập trung phân tích sâu thực trạng vai trò của Quỹ Bảo toàn, đối chiếu với kinh nghiệm quốc tế, qua đó chỉ ra những thành tựu, hạn chế và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật một cách hệ thống.

Từ khóa: Quỹ bảo đảm an toàn, Quỹ tín dụng nhân dân, giám sát, cảnh báo sớm, xử lý yếu kém, hoàn thiện pháp luật, Luật các TCTD 2024.

1. Khái quát chung về Quỹ bảo đảm an toàn

Tính đến ngày 31/12/2024, hệ thống QTDND có 1.178 quỹ, được phân bố trên 58 tỉnh, thành phố của cả nước, với tổng tài sản là 194.421 tỉ đồng¹. Với quy mô này, hệ thống QTDND đang đóng vai trò là kênh dẫn vốn quan trọng tại khu vực nông nghiệp, nông thôn. Tuy nhiên, bên cạnh những đóng góp tích cực, hoạt động của hệ thống này vẫn tiềm ẩn nhiều rủi ro, một số QTDND bộc lộ yếu kém, gây mất an toàn hệ thống. Để bảo vệ hệ thống này, bên cạnh vai trò quản lý của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) và bảo vệ người gửi tiền của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam, Quỹ BĐAT được thành lập với vai trò là “tám khiên” bảo vệ từ bên trong.

Mặc dù vậy, thực tiễn cho thấy vai trò của Quỹ BĐAT, đặc biệt trong các hoạt động mang tính phòng ngừa như giám sát và cảnh báo sớm, còn rất mờ nhạt. Quỹ thường chỉ tham gia sâu khi sự việc đã xảy ra, chủ yếu với vai trò hỗ trợ tài chính. Nguyên nhân cốt lõi nằm ở khung khổ pháp lý chưa thực sự trao cho Quỹ vị thế và quyền năng tương xứng với nhiệm vụ. Bối cảnh Luật các TCTD năm 2024 có hiệu lực đã mở ra những cơ hội nhưng cũng đặt ra yêu cầu cấp thiết phải rà soát, hoàn thiện đồng bộ các quy định pháp luật để Quỹ BĐAT thực sự trở thành một trụ cột vững chắc cho an toàn hệ thống.

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (Quỹ bảo toàn) là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân

¹ TS. Nguyễn Thị Kim Thanh (2025), Định hướng tái cấu trúc hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân trong bối cảnh mới, Tạp chí Ngân hàng.

hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng¹. Theo quy định của Thông tư số 27/2024/TT-NHNN ngày 28/6/2024 của Thống đốc NHNN, một trong những nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo toàn là “Quỹ bảo toàn được sử dụng theo nguyên tắc cho vay có hoàn trả”². Nguyên tắc trên đồng nghĩa với việc các khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn đối với các QTDND phải được “hoàn trả” và Ban quản lý Quỹ bảo toàn chỉ được cho vay khi đủ căn cứ để xác định các QTDND “gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường”³.

2. Kinh nghiệm quốc tế về nâng cao vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn trong giám sát, cảnh báo sớm và xử lý quỹ tín dụng nhân dân yếu kém

Khi nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về các Quỹ ổn định tại Lithuania, Jamaica và Ireland có thể nhận thấy một xu thế chung rất rõ nét: vai trò của các quỹ này đã vượt xa chức năng hỗ trợ tài chính đơn thuần để trở thành một công cụ chủ động và hữu hiệu trong việc giám sát, cảnh báo sớm và xử lý các tổ chức tín dụng yếu kém. Đây là những bài học pháp lý và thực tiễn vô cùng quý báu cho việc hoàn thiện cơ chế hoạt động của Quỹ bảo toàn hệ thống QTDND tại Việt Nam.

Thứ nhất, về giám sát và cảnh báo sớm, mô hình của Jamaica và Lithuania là những ví dụ điển hình. Jamaica đã thiết lập một cơ chế “sàng lọc” ngay từ đầu vào, yêu cầu các Liên hiệp tín dụng phải đáp ứng các tiêu chuẩn khắt khe về tỷ lệ vốn, nợ quá hạn và trích lập dự phòng rủi ro thì mới được gia nhập và nhận bảo vệ. Đồng thời, việc JCCUL tiến hành đánh giá định kỳ hàng năm là một công cụ giám sát từ xa hiệu quả, giúp phát hiện sớm các dấu hiệu rủi ro. Tương tự, tại Lithuania, Liên hiệp tín dụng Trung ương (CCU) thông qua Hội đồng và Ủy ban Quỹ ổn định đã thực hiện “giám sát liên tục” và chủ động “đưa ra các khuyến nghị về cách giảm thiểu các rủi ro chính yếu”. Điều này cho thấy, Quỹ không chỉ bị động chờ đợi khủng hoảng xảy ra mà còn đóng vai trò như một “người giám sát tiền tuyến”, can thiệp sớm để “ngăn chặn sự sụp đổ ngay từ đầu”.

Thứ hai, về cơ chế xử lý, kinh nghiệm quốc tế nhấn mạnh tính kỷ luật, có điều kiện và hướng tới sự phục hồi bền vững thay vì một sự giải cứu vô điều kiện. Mô hình của Ireland thể hiện rõ điều này qua việc áp đặt lãi suất tăng dần theo thời gian đối với các khoản hỗ trợ, tạo động lực mạnh mẽ để các tổ chức nhận hỗ trợ phải nhanh chóng tái cơ cấu và hoàn trả khoản vay. Tại Lithuania, việc tiếp cận Quỹ ổn định cũng bị ràng buộc bởi các điều kiện chặt chẽ như tỷ lệ thanh khoản, thời hạn vay và yêu cầu phải có phương án hoàn trả khả thi được bảo đảm. Đáng chú ý, cả ba mô hình đều cho thấy sự tham gia của một cơ quan quản lý chuyên nghiệp (như Ngân hàng Trung ương ở Ireland) trong

¹ Khoản 4 Điều 4 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN.

² Khoản 1 Điều 24 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN.

³ Điểm a khoản 1 Điều 27 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN.

việc phê duyệt các phương án hỗ trợ, đảm bảo quyết định được đưa ra dựa trên đánh giá khách quan về khả năng tồn tại và phát triển của tổ chức yếu kém, tránh rủi ro đạo đức và lãng phí nguồn lực của toàn hệ thống¹.

Có thể thấy, để nâng cao vai trò của Quỹ bảo toàn hệ thống QTDNN, pháp luật cần trao cho Quỹ những quyền hạn và công cụ cần thiết để tham gia sâu hơn vào quá trình giám sát, đặt ra các tiêu chuẩn an toàn bắt buộc làm điều kiện tham gia, và xây dựng một cơ chế hỗ trợ tài chính có điều kiện chặt chẽ, minh bạch, gắn liền với các phương án tái cơ cấu hiệu quả. Chỉ khi đó, Quỹ mới thực sự trở thành một trụ cột vững chắc, không chỉ xử lý khủng hoảng mà còn chủ động phòng ngừa, bảo đảm sự an toàn và phát triển lành mạnh của cả hệ thống.

3. Chức năng của quỹ bảo đảm an toàn trong giám sát, cảnh báo sớm và xử lý quỹ tín dụng nhân dân yếu kém

3.1. Chức năng giám sát - Sự phân cấp hợp lý và thách thức về năng lực thể chế

Khung pháp lý hiện hành đã thiết lập một mô hình giám sát hai lớp hiệu quả, một thành tựu quan trọng trong việc quản lý hệ thống QTDND. Nền tảng của mô hình này nằm ở chỗ Luật các TCTD trao cho NHNN thẩm quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hệ thống. Trên cơ sở đó, tại, Thông tư 27, NHHTX được định vị là cơ quan giám sát tuyến đầu, hoạt động như một “cánh tay nối dài” của Ngân hàng Nhà nước (NHNN). Thứ nhất, quy định tại khoản 5 Điều 17 về việc NHHTX thực hiện kiểm tra, giám sát QTDND “theo yêu cầu của Ngân hàng Nhà nước” đã chính thức hóa cơ chế phân cấp giám sát. Điều này cho phép tận dụng lợi thế so sánh của NHHTX - sự am hiểu sâu sắc về mô hình hoạt động, văn hóa quản trị và rủi ro đặc thù của QTDND—để công tác giám sát trở nên gần gũi, thực chất và bao quát hơn, đồng thời giảm tải áp lực cho cơ quan quản lý nhà nước. Thứ hai, việc quy định NHHTX thực hiện kiểm toán nội bộ đối với các QTDND có tổng tài sản dưới 50 tỷ đồng (khoản 6 Điều 17) thể hiện một tư duy giám sát hiện đại, dựa trên mức độ rủi ro (risk-based approach). Cách tiếp cận này tập trung nguồn lực vào phân khúc dễ tổn thương nhất, nơi hệ thống kiểm soát nội bộ còn yếu kém và thường nằm ngoài phạm vi của các cuộc thanh tra toàn diện, qua đó bịt lại một lỗ hổng giám sát trọng yếu.

Tuy nhiên, hiệu quả của cơ chế giám sát này trên thực tiễn phải đối mặt với những thách thức không nhỏ. Hạn chế thứ nhất và lớn nhất là năng lực thể chế của chính NHHTX. Việc thực thi các nghiệp vụ giám sát và kiểm toán chuyên sâu đòi hỏi một đội ngũ nhân sự không chỉ am hiểu nghiệp vụ ngân hàng mà còn phải có kỹ năng thanh tra, phân tích rủi ro, và quan trọng nhất là phải đủ về số lượng để có thể bao phủ gần 1.200 QTDND trên toàn quốc. Việc xây dựng và duy trì một bộ máy chuyên trách như vậy đòi

¹ Xem TS. Lê Hà Diễm Chi, ThS Vũ Thị Hải Minh (2022), Quỹ bảo toàn hỗ trợ QTDND: Nhìn từ kinh nghiệm các nước, Tạp chí Thị trường Tài chính Tiền tệ.

hồi sự đầu tư lớn về tài chính, thời gian và chiến lược phát triển nguồn nhân lực, đây là một thách thức đáng kể. Hạn chế thứ hai là nguy cơ xung đột lợi ích (conflict of interest). NHHTX tồn tại trong một mối quan hệ kép với các QTDND: vừa là cơ quan giám sát, vừa là đối tác trong các hoạt động điều hòa vốn, cung ứng dịch vụ. Mối quan hệ này có thể làm suy giảm tính khách quan và sự quyết liệt trong hoạt động giám sát. Việc duy trì sự độc lập cần thiết để đưa ra các kết luận giám sát bất lợi đối với chính các “thành viên” và “khách hàng” của mình là một bài toán khó về quản trị. Thứ ba, tính chủ động của NHHTX có thể bị giới hạn bởi cụm từ “theo yêu cầu của Ngân hàng Nhà nước”. Mặc dù mang ý nghĩa đảm bảo sự quản lý thống nhất, quy định này có thể tạo ra độ trễ trong hành động, làm lỡ “thời điểm vàng” để can thiệp nếu NHHTX phát hiện rủi ro nhưng phải chờ đợi chỉ đạo chính thức.

3.2. Về chức năng cảnh báo sớm: Các công cụ phòng ngừa và khoảng trống về cơ chế can thiệp tự động

Chức năng cảnh báo sớm đã được củng cố đáng kể nhờ sự kết hợp giữa các quy định của Luật và Thông tư. Luật các TCTD năm 2024 đã tạo ra một bước đột phá khi lần đầu tiên luật hóa cơ chế “Can thiệp sớm” (Chương X), đặt nền móng pháp lý vững chắc cho việc hành động trước khi một TCTD lâm vào tình trạng kiểm soát đặc biệt. Trên nền tảng này, Thông tư 27 đã cung cấp các công cụ vận hành và đầu vào cho cơ chế đó. Các kết quả từ hoạt động kiểm tra, giám sát của NHHTX trở thành nguồn thông tin xác thực để nhận diện các “triệu chứng” yếu kém, có thể là cơ sở để kích hoạt quy trình can thiệp sớm theo Luật. Đặc biệt, các công cụ phòng ngừa mang tính nghiệp vụ cao như việc quản lý tập trung “sổ tiết kiệm trắng”¹ giúp ngăn chặn gian lận và là một chỉ báo sớm về các hoạt động huy động vốn bất thường.

Dù vậy, khung pháp lý hiện hành vẫn tồn tại những khoảng trống. Thứ nhất, dù Luật các TCTD đã có quy định khung về “Can thiệp sớm”, nhưng vẫn cần các văn bản dưới luật để cụ thể hóa thành một cơ chế “Hành động khắc phục kịp thời” (PCA) tự động và minh bạch theo thông lệ quốc tế. Một cơ chế PCA hiệu quả đòi hỏi các ngưỡng an toàn định lượng (về tỷ lệ vốn, nợ xấu...) và các biện pháp can thiệp bắt buộc, leo thang tương ứng phải được quy định rõ ràng trong một Thông tư hướng dẫn. Nếu không, các cảnh báo của NHHTX vẫn có nguy cơ dừng lại ở mức “báo cáo, kiến nghị”, khiến quá trình ra quyết định can thiệp vẫn có thể bị trì hoãn. Thứ hai, hiệu quả cảnh báo phụ thuộc tuyệt đối vào tính trung thực của dữ liệu. Vấn đề này quay trở lại thách thức về năng lực thể chế của NHHTX trong việc kiểm tra, xác minh thông tin từ các QTDND.

3.3. Chức năng xử lý Quỹ tín dụng nhân dân yếu kém: Bộ công cụ toàn diện và bài toán về nguồn lực tài chính

¹ Khoản 8 Điều 17 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN.

Đây là lĩnh vực thể hiện sự đồng bộ và tiến bộ bậc nhất của hệ thống pháp luật. Luật các TCTD năm 2024 cung cấp cơ sở pháp lý nền tảng cho toàn bộ quy trình xử lý TCTD yếu kém, từ can thiệp sớm đến kiểm soát đặc biệt. Trên cơ sở đó, Thông tư 27 đã xác lập vai trò của NHHTX như một “cơ quan xử lý” chuyên biệt và hiệu quả cho hệ thống QTDND. Bộ công cụ xử lý là sự kết hợp toàn diện giữa “tài chính và con người”. Về tài chính, các hình thức cho vay từ Quỹ Bảo toàn quy định tại Điều 27 của Thông tư (hỗ trợ khó khăn tạm thời, cho vay trong can thiệp sớm, cho vay đặc biệt) tương ứng trực tiếp với các giai đoạn và biện pháp được quy định trong Luật các TCTD (ví dụ Điều 159, Điều 171). Về con người, thẩm quyền “cử nhân sự” của NHHTX (khoản 7 Điều 17 Thông tư) chính là sự cụ thể hóa quyền hạn của Ban kiểm soát đặc biệt theo quy định của Luật.

Tuy nhiên, việc triển khai chức năng này đối mặt với những thách thức nghiêm trọng. Thứ nhất là giới hạn về nguồn lực tài chính của Quỹ Bảo toàn. Cơ chế trích nộp phí (0,05% dư nợ cho vay bình quân) và giới hạn quy mô Quỹ (1,5% tổng tài sản) được quy định trong các Thông tư trước đây và được kế thừa bởi Thông tư 27 là không đủ để ứng phó với một cú sốc mang tính hệ thống. Luật các TCTD dù có các quy định về cho vay đặc biệt từ NHNN nhưng chưa có một cơ chế hỗ trợ tài chính dự phòng rõ ràng và tự động cho chính Quỹ Bảo toàn. Thứ hai là nguy cơ rủi ro đạo đức. Sự tồn tại của tấm lưới an toàn có thể làm giảm động lực quản trị rủi ro thận trọng của một số QTDND. Thứ ba, khả năng thu hồi các khoản vay hỗ trợ từ các QTDND yếu kém là một bài toán nan giải, có nguy cơ bào mòn nguồn lực hữu hạn của Quỹ theo thời gian.

4. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Dù đã có những bước tiến quan trọng, khung pháp luật hiện hành vẫn chưa đủ để Quỹ Bảo toàn phát huy hết tiềm năng của mình. Để Quỹ thực sự trở thành một trụ cột vững chắc, một công cụ hữu hiệu trong việc phòng ngừa và xử lý rủi ro cho hệ thống QTDND, việc hoàn thiện pháp luật là yêu cầu cấp thiết và cần được triển khai một cách hệ thống, tập trung vào việc khắc phục các hạn chế đã được nhận diện.

Thứ nhất, cần tăng cường thực quyền và tính chủ động trong chức năng giám sát. Dù mô hình giám sát hai lớp đã được hình thành là một thành tựu, nhưng tính hiệu quả của nó đang bị thách thức bởi ba vấn đề cốt lõi: giới hạn về tính chủ động, năng lực thể chế của NHHTX và nguy cơ xung đột lợi ích. Để giải quyết các vấn đề này, kiến nghị hàng đầu là sửa đổi pháp luật theo hướng trao quyền chủ động kiểm tra cho NHHTX. Cụ thể, cần bổ sung quy định cho phép NHHTX được quyền tiến hành kiểm tra đột xuất đối với QTDND khi hệ thống giám sát từ xa phát hiện các dấu hiệu rủi ro nghiêm trọng, thay vì phải chờ “yêu cầu của Ngân hàng Nhà nước”. Điều này sẽ phá vỡ “độ trễ” trong hành động, cho phép NHHTX nắm bắt “thời điểm vàng” để can thiệp. Song song đó, để giải quyết bài toán về năng lực và xung đột lợi ích, pháp luật cần thể

chế hóa các yêu cầu cụ thể đối với NHHTX, buộc đơn vị này phải xây dựng một bộ phận giám sát chuyên trách, độc lập tương đối với các khối kinh doanh và đáp ứng các tiêu chuẩn khắt khe về nhân sự do NHNN ban hành. Có như vậy, hoạt động giám sát mới thực sự chuyên nghiệp, khách quan và đủ sức bao quát gần 1.200 QTDND trên toàn quốc.

Thứ hai, phải lấp đầy khoảng trống pháp lý về cơ chế cảnh báo sớm và can thiệp tự động. Chức năng cảnh báo sớm hiện nay dù có các công cụ phòng ngừa nhưng lại thiếu đi cơ chế thực thi hiệu quả, khiến các cảnh báo dễ dừng lại ở mức “kiến nghị”. Học hỏi kinh nghiệm quốc tế, kiến nghị trọng tâm là luật hóa cơ chế “Hành động khắc phục kịp thời”. Một cơ chế PCA hiệu quả phải định lượng hóa các ngưỡng an toàn cụ thể về tỷ lệ an toàn vốn, tỷ lệ nợ xấu... và gắn liền với các biện pháp can thiệp bắt buộc, leo thang một cách tự động. Khi một QTDND vi phạm các ngưỡng này, các biện pháp hạn chế hoạt động sẽ được kích hoạt ngay lập tức, loại bỏ sự phụ thuộc vào quyết định chủ quan và rút ngắn thời gian phản ứng. Đồng thời, để giải quyết vấn đề về tính trung thực của dữ liệu - nền tảng của mọi cảnh báo - cần có một chiến lược tổng thể về công nghệ và chế tài. NHNN cần thúc đẩy và hỗ trợ triển khai một hệ thống thông tin báo cáo tập trung, kết nối dữ liệu trực tuyến từ các QTDND về NHHTX, qua đó giảm thiểu khả năng làm đẹp sổ sách. Đi kèm với đó là việc bổ sung các chế tài nghiêm khắc đối với hành vi báo cáo sai lệch để tăng cường tính răn đe.

Thứ ba, cần củng cố toàn diện nền tảng tài chính và hoàn thiện công cụ xử lý của Quỹ Bảo toàn. Dù bộ công cụ xử lý hiện nay khá toàn diện, nhưng nó sẽ trở nên vô nghĩa nếu không có đủ nguồn lực tài chính để vận hành. Thách thức lớn nhất chính là quy mô hữu hạn của Quỹ. Do đó, kiến nghị cấp bách là phải tái cấu trúc cơ chế hình thành và nâng giới hạn quy mô của Quỹ. Cần thay đổi cơ sở tính phí từ “dư nợ cho vay” sang “tổng tài sản” hoặc “tổng tiền gửi” để phản ánh đúng hơn quy mô rủi ro, đồng thời nâng mức giới hạn quy mô Quỹ từ 1,5% lên ít nhất 2,5% - 3% tổng tài sản hệ thống. Bên cạnh đó, để phòng ngừa các kịch bản xấu nhất, pháp luật cần thiết lập một cơ chế hỗ trợ tài chính dự phòng (Financial Backstop), cho phép Quỹ được tiếp cận các nguồn vốn khẩn cấp từ NHNN hoặc ngân sách nhà nước. Cuối cùng, để giải quyết nguy cơ rủi ro đạo đức và tăng khả năng thu hồi vốn, quy chế cho vay hỗ trợ cần được hoàn thiện bằng cách bổ sung nguyên tắc “chi phí thấp nhất” và các điều kiện cho vay tái cơ cấu nghiêm ngặt, tương tự như mô hình của Ireland hay Lithuania. Các khoản vay hỗ trợ phải gắn liền với những cam kết cải tổ mạnh mẽ, có lộ trình trả nợ rõ ràng và được ưu tiên thanh toán trong trường hợp QTDND vẫn bị đổ vỡ.

Hoàn thiện pháp luật để nâng cao vai trò của Quỹ Bảo toàn là một quá trình đòi hỏi sự đồng bộ và quyết liệt. Bằng cách trao cho Quỹ thêm thực quyền trong giám sát, thiết lập một cơ chế can thiệp sớm tự động, và quan trọng nhất là củng cố nền tảng tài

chính một cách vững chắc, chúng ta sẽ biến Quỹ Bảo toàn từ một “tấm khiên” mang tính phòng thủ trở thành một công cụ chủ động, mạnh mẽ, có khả năng bảo vệ sự an toàn và thúc đẩy sự phát triển lành mạnh, bền vững của toàn bộ hệ thống QTDND.

5. Kết luận

Dù được kỳ vọng là tấm khiên bảo vệ toàn diện, vai trò của Quỹ Bảo đảm an toàn trên thực tế vẫn nghiêng về xử lý hậu quả hơn là chủ động phòng ngừa rủi ro. Những hạn chế về thực quyền giám sát, khoảng trống trong cơ chế can thiệp sớm tự động (PCA) và sự bất cập về nguồn lực tài chính là ba rào cản chính, làm suy giảm hiệu quả bảo vệ của Quỹ đối với hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân. Do đó, các kiến nghị hoàn thiện pháp luật được đề xuất nhằm giải quyết triệt để các vấn đề này, tập trung vào ba trọng tâm: trao cho Ngân hàng Hợp tác xã quyền giám sát chủ động hơn; luật hóa cơ chế PCA để biến cảnh báo thành hành động bắt buộc; và củng cố nền tảng tài chính của Quỹ một cách bền vững. Việc thực thi đồng bộ các giải pháp này sẽ tạo ra một bước chuyển mình căn bản, biến Quỹ Bảo đảm an toàn từ một cơ chế phòng thủ bị động trở thành một trụ cột vững chắc, chủ động trong việc giám sát, can thiệp sớm và xử lý hiệu quả các rủi ro. Đây là con đường tất yếu để bảo vệ sự an toàn, lành mạnh của hệ thống QTDND, qua đó củng cố niềm tin công chúng và góp phần vào sự ổn định chung của nền tài chính quốc gia.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Văn bản quy phạm pháp luật

1. Quốc hội (2024), *Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15*, ngày 18/01/2024.
2. Quốc hội (2010), *Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam số 46/2010/QH12*, ngày 16/6/2010.
3. Quốc hội (2012), *Luật Bảo hiểm tiền gửi số 06/2012/QH13*, ngày 18/6/2012.
4. Quốc hội (2023), *Luật Hợp tác xã số 19/2023/QH15*, ngày 20/6/2023.
5. Thống đốc Ngân hàng Nhà nước (2024), *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*, ngày 28/6/2024.
6. Thống đốc Ngân hàng Nhà nước (2019), *Thông tư số 21/2019/TT-NHNN sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư quy định về Ngân hàng hợp tác xã, Quỹ tín dụng nhân dân và Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*, ngày 14/11/2019.
7. Thống đốc Ngân hàng Nhà nước (2017), *Thông tư số 06/2017/TT-NHNN sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 03/2014/TT-NHNN*, ngày 05/7/2017.
8. Thống đốc Ngân hàng Nhà nước (2014), *Thông tư số 03/2014/TT-NHNN quy định về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân*, ngày 23/01/2014.

Bài báo, công trình nghiên cứu

1. TS. Lê Hà Diễm Chi, ThS. Vũ Thị Hải Minh (2022), “Quỹ bảo toàn hỗ trợ QTDND: Nhìn từ kinh nghiệm các nước”, *Tạp chí Thị trường Tài chính Tiền tệ*.
2. Ngô Hải (2024), “Đảm bảo an toàn, lành mạnh cho hoạt động Quỹ Tín dụng nhân dân”, *Tạp chí Thị trường Tài chính Tiền tệ*, ngày 09/4/2024.
3. TS. Đỗ Mạnh Phương, ThS. Nguyễn Thị Duyên (2024), “Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành”, *Cổng thông tin điện tử Ngân hàng Nhà nước Việt Nam*, ngày 22/01/2024.
4. TS. Nguyễn Thị Kim Thanh (2025), “Định hướng tái cấu trúc hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân trong bối cảnh mới”, *Tạp chí Ngân hàng*.

Tài liệu quốc tế

1. Jones, P.A. (2010), ”*Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes*”, Research Report published by the Faculty of Health and Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University.
2. Jurgita Liutvinskienė, *Credit Unions’ System In Lithuania*, Lithuanian Central Credit Union.

MÔ HÌNH TỔ CHỨC, QUẢN LÝ QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

TS. Đỗ Mạnh Phương

Học viện Ngân hàng

Đặt vấn đề

Hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) đã và đang trở thành một kênh dẫn vốn hiệu quả, góp phần xóa đói giảm nghèo, thúc đẩy sản xuất, kinh doanh, đẩy lùi “tín dụng đen” tại địa bàn nông thôn, đặc biệt là các địa phương vùng sâu, vùng xa. Tuy nhiên, với quy mô nhỏ, năng lực quản trị, điều hành còn hạn chế, hệ thống QTDND rất nhạy cảm trước các sự kiện, thông tin tiêu cực về kinh tế - xã hội. Để bảo đảm bảo đảm an toàn cho hệ thống QTDND, sau một thời gian thử nghiệm năm 2014 Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ban Thông tư số 03/2014/TT-NHNN ngày 23 tháng 01 năm 2014 quy định về quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (sau đây gọi tắt là Thông tư số 03/2014/TT-NHNN). Trên cơ sở quy định của Thông tư số 03/2014/TT-NHNN, Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (Ngân hàng HTX) đã triển khai thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (Quỹ bảo toàn). Sau hơn 10 năm tồn tại, Quỹ Bảo toàn đã phát huy được vai trò, giá trị nhất định trong việc tăng cường tính liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính đối với các QTDND gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả phục hồi hoạt động bình thường qua đó bảo đảm an toàn cho hệ thống QTDND nói chung. Tuy nhiên, hoạt động của Quỹ bảo toàn sau hơn mười năm cũng cho thấy còn một số tồn tại trong các quy định của pháp luật về tổ chức, quản lý và hoạt động của Quỹ bảo toàn.

Trên thế giới, các quốc gia có hệ thống hợp tác xã tín dụng phát triển như Canada, Mỹ, Philippines, đều đã xây dựng mô hình Quỹ bảo toàn, quỹ ổn định, quỹ bình ổn hay quỹ bảo hiểm tiền gửi với những cách tiếp cận khác nhau (sau đây gọi chung là Quỹ bảo toàn). Bài viết này sẽ nghiên cứu mô hình Quỹ bảo toàn của Desjardins Canada, Mỹ và Philippines, từ đó tập trung làm rõ những ưu, nhược điểm trong mô hình tổ chức, quản lý Quỹ bảo toàn của Việt Nam. Trên cơ sở những phân tích, nhận định, đánh giá bài viết sẽ đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định về tổ chức, quản lý Quỹ bảo toàn nhằm nâng cao và phát huy hơn nữa vai trò bảo đảm an toàn cho hệ thống QTDND.

1. Mô hình tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo toàn tại một số quốc gia trên thế giới

1.1. Mô hình Quỹ bảo toàn của Desjardins (Canada)

Canada là một trong những quốc gia có hệ thống hợp tác xã tín dụng phát triển sớm và mạnh nhất thế giới. Trong đó, Desjardins Group tại bang Québec là một mô hình điển hình với tính liên kết chặt chẽ và cơ chế tự bảo vệ hiệu quả. Hệ thống hợp tác xã tín dụng của Desjardins được tổ chức theo mô hình hai cấp với nền tảng là các hợp tác xã tín dụng cơ sở, các hợp tác xã tín dụng cơ sở liên kết trực tiếp và đặt dưới một tổ chức

đầu mối duy nhất là Liên đoàn Desjardins. Bang Québec Canada đã ban hành Đạo luật về các hợp tác xã dịch vụ tài chính (An Act respecting financial services cooperatives)¹, trong đó có quy định về Quỹ bảo toàn (Security Fund).

Theo quy định của Đạo luật về các hợp tác xã dịch vụ tài chính, Quỹ bảo toàn là một pháp nhân². Liên đoàn Desjardins chịu trách nhiệm thành lập Hội đồng quản trị gồm bảy thành viên để quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn dưới sự giám sát của Cơ quan quản lý thị trường tài chính của Québec (Autorité des marchés financiers - AMF)³.

Về nguồn vốn, hàng năm Quỹ bảo toàn ấn định mức phí mà các hợp tác xã thành viên phải nộp căn cứ vào kết quả hoạt động và năng lực tài chính của quỹ. Để thực hiện việc thu phí, Quỹ bảo toàn có thể ký kết thỏa thuận uỷ quyền cho Liên đoàn Desjardins thu các khoản đóng góp cho quỹ⁴.

Về mục tiêu hoạt động và quyền hạn, Quỹ bảo toàn của hệ thống hợp tác xã tín dụng Desjardins hướng tới mục tiêu phòng ngừa, ngăn chặn sự đổ vỡ của các hợp tác xã tín dụng bảo đảm an toàn hệ thống. Chính vì vậy, can thiệp sớm để duy trì sự ổn định của hệ thống là tôn chỉ hoạt động của Quỹ bảo toàn. Khi một hợp tác xã tín dụng gặp khó khăn, đối diện nguy cơ đổ vỡ, Liên đoàn Desjardins sẽ sử dụng nguồn lực của Quỹ bảo toàn để triển khai các biện pháp hỗ trợ. Các biện pháp hỗ trợ rất đa dạng, từ việc cung cấp các khoản vay, hỗ trợ thanh khoản, bảo lãnh, mua lại một phần hoặc toàn bộ tài sản của hợp tác xã tín dụng thành viên, đến việc cử chuyên gia đến tư vấn, tái cấu trúc hoạt động, trực tiếp tham gia vào việc quản trị hợp tác xã tín dụng thành viên hay cao hơn nữa là hỗ trợ quá trình sáp nhập, hợp nhất các hợp tác xã tín dụng.

1.2. Mô hình quỹ bình ổn (Stabilization Fund) tại Philippines

Philippines có nhiều liên đoàn hợp tác xã tín dụng tồn tại độc lập, trong đó Liên đoàn hợp tác xã tín dụng Philippines (PFCCO) và Liên đoàn hợp tác xã quốc gia (NATCCO) là hai liên đoàn có quy mô lớn và ảnh hưởng cao nhất. Khác với Canada, các vấn đề liên quan đến thành lập, tổ chức, quản lý và sử dụng Quỹ bình ổn tại Philippines không được quy định bởi pháp luật. Tại Philippines việc thành lập, tổ chức, quản lý và vận hành các Quỹ bình ổn là vấn đề riêng của các liên đoàn hợp tác xã tín dụng và thành viên của mình, được điều chỉnh bởi các quy chế, điều lệ và các thỏa thuận nội bộ của các liên đoàn. Các hợp tác xã tín dụng tham gia vào Quỹ bình ổn trên tinh thần tự nguyện, dựa trên cam kết và lợi ích chung của các thành viên trong liên đoàn.

¹ ACT Respecting Financial Service Cooperatives, Québec, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/pdf/cs/C-67.3.pdf>, truy cập 23/8/2025.

² Điều 496, Đạo luật về các hợp tác xã dịch vụ tài chính Bang Québec Canada (ACT Respecting Financial Service Cooperatives, Québec), tlđđ.

³ Điều 496, Đạo luật về các hợp tác xã dịch vụ tài chính Bang Québec Canada (ACT Respecting Financial Service Cooperatives, Québec), tlđđ.

⁴ Điều 496, Đạo luật về các hợp tác xã dịch vụ tài chính Bang Québec Canada (ACT Respecting Financial Service Cooperatives, Québec), tlđđ.

Thực tế cho thấy, mỗi liên đoàn hợp tác xã tín dụng tại Philippines thành lập riêng cho các hợp tác xã thành viên một Quỹ bình ổn.

Theo đạo luật 3591 (Đạo luật về thành lập tổng công ty bảo hiểm tiền gửi Philippines (An Act Establishing the Philippines Deposit Insurance Corporation)), Tổng công ty Bảo hiểm tiền gửi Philippines (Philippines Deposit Insurance Corporation – PDIC) chỉ bảo hiểm tiền gửi cho các ngân hàng, trong đó có ngân hàng hợp tác xã mà không thực hiện bảo hiểm tiền gửi cho các hợp tác xã tín dụng¹. Chính vì vậy, các liên đoàn hợp tác xã tín dụng lớn như Liên đoàn hợp tác xã tín dụng Philippines (PFCCO) và Liên đoàn hợp tác xã quốc gia (NATCCO) đã tự xây dựng chương trình bảo hiểm nội bộ và tự nguyện cho Quỹ bình ổn của mình. Tuy nhiên, chức năng và mục tiêu chủ yếu của Quỹ bình ổn là can thiệp, hỗ trợ tài chính để cứu các hợp tác xã tín dụng gặp khó khăn, vấn đề bảo hiểm tiền gửi chỉ được đặt ra khi việc can thiệp, hỗ trợ không thành công và hợp tác tín dụng phải giải thể.

Philippines không thiết lập một Quỹ bình ổn chung cho tất cả các liên đoàn thay vào đó mỗi liên đoàn thiết kế một Quỹ bình ổn, một cơ chế bảo vệ riêng phù hợp với đặc điểm của các thành viên trong liên đoàn bảo đảm sự linh hoạt, phù hợp với từng liên đoàn. Các liên đoàn hợp tác xã tín dụng tại Philippines có quy mô, năng lực tài chính khác nhau, vì vậy, quỹ bình ổn của các liên đoàn cũng có quỹ quy mô, năng lực tài chính, năng lực quản trị khác nhau. Quỹ bình ổn của các liên đoàn có quy mô lớn, được tổ chức phù hợp có thể ứng phó kịp thời và hiệu quả với khủng hoảng, quỹ bình ổn của các liên đoàn nhỏ không đủ nguồn lực để ứng phó với khủng hoảng. Đó chính là mặt trái của mô hình Quỹ bảo toàn mang tính phân tán, tự quản, không có quy định pháp lý ràng buộc. Việc thiếu một cơ chế tổng thể để xử lý những cú sốc mang tính hệ thống có thể ảnh hưởng đến nhiều liên đoàn cùng một lúc cũng là vấn đề đặt ra với mô hình Quỹ bình ổn của Philippines.

1.3. Mô hình Quỹ bảo hiểm cổ phần liên minh tín dụng quốc gia của Mỹ

Tại Mỹ Quỹ bảo hiểm cổ phần liên minh tín dụng quốc gia (National Credit Union Share Insurance Fund – NCUSIF) được thành lập lần đầu tiên bởi Quốc hội Hoa Kỳ vào năm 1970². Trước thời điểm đó, một số hiệp hội thương mại đã tổ chức các quỹ bảo hiểm tư nhân và quỹ bình ổn nhưng những quỹ này không đủ khả năng để xử lý các khoản nợ xảy ra do suy thoái trong khu vực liên minh tín dụng. NCUSIF được thành lập và được hỗ trợ bởi “*niềm tin và sự tín nhiệm hoàn toàn*” của Chính phủ Hoa Kỳ³.

¹ Đạo luật số 3591 Philippines (Republic ACT No. 3591),

https://lawphil.net/statutes/repacts/ra1963/ra_3591_1963.html, truy cập 03/9/2025

² Miguel Delfiner, Cristina Pailhé and Silvana Perón, 2006, Credit Cooperatives: An Overview of International Experiences, tr. 8,9.

³ Jones, P.A. 2010. “Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes.” Research Report published by the Faculty of Health and

Tuy nhiên, nguồn tiền hình thành nên NCUSIF là do các hiệp hội tín dụng đóng góp, có hai khoản tiền mà các hiệp hội tín dụng phải đóng góp. (1) Tiền gửi 1%, theo quy định mỗi hiệp hội tín dụng được bảo hiểm bởi NCUSIF phải duy trì một khoản tiền gửi tại NCUSIF tương ứng 1% tổng số tiền gửi (cổ phần) được bảo hiểm; (2) Phí bảo hiểm, được quyết định dựa trên ngưỡng hoạt động bình thường tỷ lệ vốn cổ phần (Tỷ lệ vốn cổ phần = (vốn chủ sở hữu của Quỹ / Tổng số tiền gửi được bảo hiểm) X 100%). Theo quy định của NCUA, ngưỡng hoạt động bình thường là 1.33%, nếu tỷ lệ vốn cổ phần > 1.33% đồng nghĩa với NCUSIF đang khoẻ mạnh, NCUA không cần phải thu phí bảo hiểm trong năm đó. Nếu tỷ lệ vốn cổ phần < 1.30% NCUSIF đang có dấu hiệu suy yếu NCUA bắt buộc phải thu phí bảo hiểm trong năm đó để đưa tỷ lệ vốn cổ phần trở lại mức an toàn. Nếu tỷ lệ vốn cổ phần nằm trong khoảng giữa 1.30% và 1.33% NCUA có thẩm quyền quyết định thu hoặc không thu dựa trên dự báo về tình hình kinh tế và rủi ro hệ thống. Ngoài nguồn thu từ tiền gửi 1% và phí bảo hiểm do các hiệp hội tín dụng đóng góp, vốn chủ sở hữu của NCUSIF còn được hình thành từ lãi thu được từ các khoản đầu tư vào các công cụ tài chính an toàn¹.

Nếu như Quỹ bảo toàn (Security Fund) của Canada là một pháp nhân độc lập, thì NCUSIF chỉ là một quỹ tài chính đơn thuần, không phải là một pháp nhân riêng biệt. Ngoài ra, khác với Quỹ bảo toàn của Desjardins và Quỹ bình ổn của Philippines, tại Mỹ NCUSIF được quản lý bởi Cơ quan quản lý liên minh tín dụng quốc gia (National Credit Union Administration - NCUA)².

Sự khác biệt giữa mô hình của Mỹ với Québec Canada không chỉ ở chủ thể quản lý mà còn ở sự tích hợp hai chức năng bảo hiểm tiền gửi và bảo toàn/ổn định vào một quỹ duy nhất, một cơ quan duy nhất. Cụm từ “*quỹ bảo hiểm cổ phần*” trong tên gọi của NCUSIF đã thể hiện rõ chức năng bảo hiểm tiền gửi của NCUSIF. Mục tiêu chính của NCUSIF là chi trả cho người gửi tiền, tuy nhiên, NCUSIF không đơn thuần là một quỹ bảo hiểm tiền gửi và NCUA không đơn thuần là một tổ chức bảo hiểm tiền gửi. Theo quy định của Đạo luật Liên minh tín dụng liên bang, NCUA là cơ quan quản lý, cấp phép, xây dựng quy chế, thanh tra, giám sát và xử lý khủng hoảng đối với các hiệp hội tín dụng. Khi một hiệp hội tín dụng gặp khó khăn, đối diện với nguy cơ đổ vỡ, NCUA có thể tham gia xử lý bằng các hình thức như cho vay, mua lại tài sản, góp vốn, bảo lãnh, thay đổi bộ máy quản trị điều hành hoặc cao hơn nữa là tiếp quản toàn bộ quyền điều hành hiệp hội tín dụng hay quyết định thanh lý hoặc sáp nhập³.

Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University, https://www.ljmu.ac.uk/-/media/files/ljmu/research/centres-and-institutes/rufi/18_stabilising_credit_unions.pdf, truy cập 03/11/2024.

¹ Điều 1782, Đạo luật Liên minh tín dụng Liên bang (Federal Credit Union Act, 12 U.S.C), <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/12/1782>, truy cập 04/9/2025.

² Điều 1783, Đạo luật Liên minh tín dụng Liên bang (Federal Credit Union Act, 12 U.S.C), tldd.

³ Các Điều 1786, 1787, 1788, Đạo luật Liên minh tín dụng Liên bang (Federal Credit Union Act, 12 U.S.C), tldd.

2. Mô hình tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND

Hệ thống QTDND của Việt Nam được tổ chức theo mô hình tương tự như tổ chức hệ thống hợp tác xã tín dụng Desjardins của Canada. Theo đó, tại Việt Nam chỉ có một hệ thống QTDND duy nhất và đứng đầu hệ thống đó là Ngân hàng HTX với vai trò là ngân hàng của các QTDND. Ngân hàng HTX hoạt động với mục tiêu chủ yếu là liên kết, bảo đảm an toàn của hệ thống thông qua việc hỗ trợ tài chính và kiểm tra, giám sát hoạt động trong hệ thống QTDND. Về Quỹ bảo toàn, tương tự như hệ thống Desjardins Canada và Mỹ, Việt Nam chỉ tổ chức duy nhất một mô hình Quỹ bảo toàn cho toàn bộ hệ thống 1180 QTDND¹. Nội dung sau đây sẽ bàn luận, trao đổi về một số vấn đề cơ bản trong tổ chức, quản lý và hoạt động Quỹ bảo toàn của Việt Nam đặt trong sự so sánh, đối chiếu với các quốc gia đã đề cập ở trên.

2.1. Mô hình tổ chức, quản lý Quỹ bảo toàn

Tương tự như bang Québec Canada và Mỹ, Việt Nam chỉ có một hệ thống QTDND duy nhất và chỉ tổ chức một Quỹ bảo toàn. Tuy nhiên, khác Quỹ bảo toàn của hệ thống hợp tác xã tín dụng Desjardins tại Québec Canada, Quỹ bảo toàn của Việt Nam không phải là một pháp nhân độc lập. Theo quy định của pháp luật Việt Nam, *“Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng”*². Tương tự như Quỹ bảo hiểm cổ phần liên minh tín dụng quốc gia (National Credit Union Share Insurance Fund – NCUSIF) của Mỹ, Quỹ bảo toàn của Việt Nam là một quỹ tài chính thuộc sở hữu chung của Ngân hàng HTX và các QTDND thành viên.

Tương tự mô hình Desjardins của Canada và Philippines, Quỹ bảo toàn của Việt Nam *“đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng”*. Pháp luật Việt Nam không quy định cụ thể vấn đề quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn, mà giao cho Ngân hàng HTX xây dựng, ban hành Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn.

Quỹ bảo toàn là *“quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên”*. Ngân hàng HTX là ngân hàng của tất cả các QTDND, vì vậy, giao cho Ngân hàng HTX xây dựng, ban hành Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn là phù hợp. Tuy nhiên, trong thời gian 10 năm, Ngân hàng HTX đã ban hành 04 quy chế quản lý và sử dụng

¹ Số liệu theo báo cáo của Ngân hàng HTX tính đến thời điểm tháng 9/2025.

² Khoản 4 Điều 4 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN

Quỹ bảo toàn¹. Thực trạng trên cho thấy Ngân hàng HTX còn khá “lúng túng” trong việc tạo lập quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn.

Tại thời điểm bài viết này được thực hiện, Quỹ bảo toàn được quản lý và sử dụng theo Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn ban hành kèm theo Quyết định số 175/2025/QĐ-NHHT ngày 17/04/2025. Theo quy định của Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn được ban hành kèm theo Quyết định số 175/2025/QĐ-NHHT ngày 17/4/2025, bộ máy quản lý Quỹ bảo toàn gồm:

“Ban quản lý và Bộ phận giúp việc. Trong Ban quản lý có Thường trực Ban quản lý.

Ban quản lý Quỹ bảo toàn có từ 07 đến 09 thành viên, bao gồm các thành viên là đại diện của NHHTX làm nhiệm vụ Thường trực Ban quản lý và các thành viên là đại diện các QTDND.

Thường trực Ban quản lý gồm 01 thành viên là Trưởng Ban, 01 thành viên là Giám đốc Quỹ bảo toàn và từ 01 đến 02 thành viên là Phó Giám đốc Quỹ bảo toàn.

Bộ phận giúp việc Quỹ bảo toàn: Phòng Quản lý Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân thuộc Khối QTDND Thành viên².

Trưởng Ban, các thành viên Ban quản lý và Ban điều hành Quỹ bảo toàn do Hội đồng quản trị NHHTX quyết định”.

Tại thời điểm bài viết này được thực hiện, Ban quản lý Quỹ bảo toàn gồm 08 thành viên, trong đó 03 thành viên thuộc Ngân hàng HTX và 05 thành viên đến từ các QTDND. Trong đó, 03 thành viên của Ngân hàng HTX là thường trực Ban quản lý và nắm giữ các chức vụ Trưởng ban quản lý, Giám đốc Quỹ bảo toàn và Phó Giám đốc Quỹ bảo toàn. Do các quy chế về quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn không quy định về tiêu chuẩn, điều kiện và nhiệm kỳ của thành viên Ban quản lý Quỹ bảo toàn, cùng với sự thay đổi về nhân sự của Ngân hàng HTX và các QTDND dẫn đến thành viên Ban quản lý Quỹ bảo toàn thường xuyên có sự thay đổi. Thực tế, từ thời điểm Quỹ bảo toàn được thành lập đến thời điểm bài viết này được thực hiện, Ngân hàng HTX đã ban hành 09 quyết định về nhân sự Ban quản lý Quỹ bảo toàn (Quyết định thành lập Ban quản lý Quỹ bảo toàn, Quyết định bổ sung thành viên Ban quản lý, Quyết định kiện toàn nhân sự Ban quản lý Quỹ bảo toàn). Thành viên Ban quản lý Quỹ bảo toàn không ổn định có thể ảnh hưởng không tốt đến hiệu quả quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn. Ngoài sự không ổn định về nhân sự, việc các thành viên của Ban quản lý Quỹ bảo toàn đều thành viên kiêm nhiệm cũng là vấn đề ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn. Các quyết định về nhân sự của Ban quản lý Quỹ bảo toàn cho thấy một thực tế, đối với các thành

¹ Quy chế số 179/2014-QC-NHHT; Quy chế số 2095/2019/QC-NHHT; Quy chế số 03/2022/QC-NHHT; Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn ban hành kèm theo Quyết định số 175/2025/QĐ-NHHT.

² Khối QTDND thành viên là một đơn vị thuộc cơ cấu tổ chức của Ngân hàng HTX.

viên Ban quản lý Quỹ bảo toàn là đại diện của Ngân hàng HTX, tư cách thành viên Ban quản lý không giữ vai trò chính mà chỉ là thứ yếu, vai trò thành viên Ban quản lý Quỹ bảo toàn phụ thuộc vào vị trí công tác tại Ngân hàng HTX.

Bên cạnh đó, Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn được ban hành kèm theo Quyết định số 175/2025/NHHT có dành riêng một điều (Điều 34) quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực ban quản lý. Tuy nhiên, thực tế nội dung của Điều 34 lại quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng Ban quản lý, Giám đốc Quỹ bảo toàn và Phó Giám đốc Quỹ bảo toàn. Trưởng Ban quản lý, Giám đốc Quỹ bảo toàn và Phó Giám đốc Quỹ bảo toàn đều là thành viên của Thường trực ban quản lý. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa rằng nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng Ban quản lý, Giám đốc Quỹ bảo toàn và Phó Giám đốc Quỹ bảo toàn là nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực ban quản lý. Việc Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn không quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của thường trực ban quản lý cần phải nhìn nhận là một tồn tại, hạn chế cần hoàn thiện.

2.2. Chức năng của Quỹ bảo toàn

Theo quy định, Quỹ bảo toàn chỉ thực hiện chức năng cho vay, hỗ trợ tài chính đối với các QTDND gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả; cho vay trong trường hợp các QTDND được can thiệp sớm và cho vay đặc biệt đối với các QTDND theo quy định của Luật Các TCTD. Quỹ bảo toàn không thực hiện chức năng bảo hiểm tiền gửi như Quỹ bảo hiểm cổ phần liên minh tín dụng quốc gia (National Credit Union Share Insurance Fund – NCUSIF) của Mỹ. Theo quy định của pháp luật Việt Nam, vấn đề bảo hiểm tiền gửi đối với hệ thống QTDND được thực hiện theo quy định chung về bảo hiểm tiền gửi đối với các TCTD.

Quỹ bảo toàn được tổ chức độc lập với bảo hiểm tiền gửi đồng nghĩa với việc các QTDND phải đóng đồng thời hai loại phí là phí Quỹ bảo toàn và phí bảo hiểm tiền gửi. Theo chia sẻ của đại diện các QTDND Cổ Lễ - Ninh Bình, QTDND Giao Lâm – Ninh Bình, QTDND Hồng Hà – Lào Cai, QTDND Yên Thành - Nghệ An việc các QTDND cùng một lúc phải đóng phí bảo hiểm tiền gửi và phí tham gia Quỹ bảo toàn là một gánh nặng không nhỏ đối với các QTDND¹.

Bên cạnh đó, thực tế cho thấy hệ thống QTDND với đơn vị đầu mối là Ngân hàng HTX có sự liên kết riêng, đặc thù trong hệ thống các TCTD nói chung. Sự liên kết nội bộ của hệ thống QTDND cùng với Quỹ bảo toàn đóng vai trò rất lớn trong việc phòng ngừa, ngăn chặn sự đổ vỡ của các QTDND. Đối với các QTDND lâm vào tình trạng khó khăn không thể phục hồi trở lại hoạt động bình thường, Ngân hàng HTX với vai trò là đơn vị đầu mối cùng với Quỹ bảo toàn đã xử lý thông qua các hình thức hợp nhất, sáp

¹ Thông tin trên được thu thập qua kết quả phỏng vấn trực tiếp đối với đại diện các QTDND trong quá trình thực hiện Dự án đẩy mạnh hệ thống QTDND (Strengthening the People's Credit Funds Network – STEP) Project).

nhập giúp ngăn ngừa nguy cơ đổ vỡ hệ thống. Gánh nặng về việc đóng phí của các QTDND cùng những đặc thù về quy mô, địa bàn hoạt động, mục tiêu hoạt động và tính liên kết hệ thống trong nội bộ hệ thống QTDND đặt ra câu hỏi: Có nên thiết kế một mô hình bảo hiểm tiền gửi áp dụng riêng cho hệ thống QTDND và giao cho Ngân hàng HTX là đơn vị đầu mối quản lý.

2.3. Quy định về các trường hợp cho vay và điều kiện cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn

Theo quy định của Luật các TCTD năm 2024 và Thông tư số 27/2024/TT-NHNN, Quỹ bảo toàn được sử dụng để cho các QTDND vay trong các trường hợp:

- *QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường;*
- *Cho vay đối với các QTDND được can thiệp sớm theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 159 Luật Các TCTD 2024;*
- *Cho vay đặc biệt đối với QTDND theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 171 Luật Các TCTD 2024.*

Thực tế, từ thời điểm thành lập (năm 2014) đến 31/12/2024 Quỹ bảo toàn cho các QTDND vay 42 lượt với tổng số tiền hơn 232,8 tỷ¹. Số tiền vay từ Quỹ bảo toàn đã giúp các QTDND vượt qua khủng hoảng trở lại hoạt động bình thường, tránh được nguy cơ đổ vỡ hệ thống, hạn chế ảnh hưởng tiêu cực đến an ninh, chính trị tại các địa phương.

Việc Luật các TCTD năm 2024 và Thông tư số 27/2024/TT-NHNN quy định cụ thể về ba trường hợp cho vay như đã đề cập là phù hợp và cần thiết, bảo đảm việc áp dụng thống nhất pháp luật. Tuy nhiên, thực tế quy định “*QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường*” đã gây ra những khó khăn nhất định cho Ban quản lý Quỹ bảo toàn khi xét duyệt và quyết định cho vay, cụ thể:

(1) Pháp luật cũng như quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn không đặt các căn cứ để xác định, phân biệt các trường hợp QTDND gặp khó khăn tài chính và QTDND gặp khó khăn chi trả. Trong các báo cáo của Ban quản lý Quỹ bảo toàn có phân loại, thống kê riêng đối với hai trường hợp cho vay là QTDND gặp khó khăn tài chính và QTDND gặp khó khăn chi trả. Tuy nhiên, phân loại của Ban quản lý Quỹ bảo toàn chỉ dựa trên nhận định chủ quan mà không có căn cứ pháp lý vững chắc. Thực tế, Ban quản lý Quỹ bảo toàn rất khó khăn trong việc xác định và phân loại hai trường hợp “*khó khăn tài chính*” và “*khó khăn chi trả*”.

(2) Quy định “*QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường*” cùng với Nguyên tắc “*Quỹ bảo toàn được sử dụng*

¹ Tổng hợp từ các báo cáo của Quỹ bảo toàn từ năm 2014 đến năm 2024

theo nguyên tắc cho vay có hoàn trả” đã tạo ra những khó khăn, rào cản đối với Ban quản lý Quỹ bảo toàn khi xét duyệt và quyết định cho vay. Việc đánh giá các QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả “có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường” và “hoàn trả” khoản vay cho Quỹ bảo toàn hay không là điều rất khó khăn. Quỹ bảo toàn được thành lập và hoạt động “nhằm hỗ trợ bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân”. Chính vì vậy, trong một số trường hợp để phòng tránh tâm lý hoang mang, hiện tượng rút tiền hàng loạt và nguy cơ đổ vỡ hệ thống, Ban quản lý Quỹ bảo toàn phải quyết định cho các QTDND vay vốn dù chưa đủ cơ sở để đánh giá QTDND đó có thể phục hồi trở lại hoạt động bình thường và có thể hoàn trả vốn vay cho Quỹ bảo toàn không. Với các đối tượng và trường hợp cho vay được quy định trong Quy chế quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn gồm: QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả; QTDND bị rút tiền hàng loạt; QTDND được can thiệp sớm theo quy định của NHNN; QTDND được kiểm soát đặc biệt theo quy định của NHNN¹, nếu áp dụng triệt để nguyên tắc “cho vay có hoàn trả” Quỹ bảo toàn sẽ không thể phát huy được vai trò “nhằm hỗ trợ bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân”. Thực tế, để dự liệu cho trường hợp khoản vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn không thể giúp cho QTDND vượt qua được khó khăn tài chính, khó khăn chi trả trở lại hoạt động bình thường, Thông tư số 37/2024/TT-NHNN ngày 30 tháng 6 năm 2024 về cho vay đặc biệt đã quy định, “Kể từ ngày QTDND được đặt vào kiểm soát đặc biệt, dư nợ gốc, lãi của khoản vay của QTDND tại NHHTX Việt Nam được chuyển thành dư nợ gốc, lãi của khoản vay đặc biệt và tiếp tục thực hiện theo cơ chế cho vay của NHHTX Việt Nam đối với QTDND”².

2.4. Thẩm quyền của Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam và Ban quản lý Quỹ bảo toàn đối với các quỹ tín dụng nhân dân

Thực tế đối với các QTDND vay vốn từ Quỹ bảo toàn, Ngân hàng HTX và Ban quản lý Quỹ bảo toàn đã phối hợp với chính quyền địa phương trong việc thiết lập lại bộ máy quản trị điều hành, xây dựng kế hoạch hoạt động để có thể giúp cho các QTDND phục hồi trở lại hoạt động bình thường. Đối với các QTDND không thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường, Ngân hàng HTX tham gia cùng với NHNN Việt Nam trong việc xây dựng phương án hợp nhất, sáp nhập hay giải thể QTDND. Tuy nhiên, xét về cơ sở pháp lý những vấn đề trên chưa được quy định trong Luật các TCTD 2024, Thông tư số 27/2024/TT-NHNN và Quy chế quản lý Quỹ bảo toàn.

Từ thực trạng của Việt Nam đối chiếu với pháp luật của bang Québec Canada và Mỹ, có thể khẳng định: Việc pháp luật và Quy chế quản lý Quỹ bảo toàn không quy định

¹ Điều 8 Quy chế quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn ban hành kèm theo Quyết định số 175/2025/QĐ-NHHT

² Khoản 2 Điều 6 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN

cụ thể thẩm quyền của Ngân hàng HTX và Ban quản lý Quỹ bảo toàn đối với các QTDND vay vốn từ Quỹ bảo toàn là một tồn tại, hạn chế cần khắc phục.

3. Một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện vấn đề tổ chức, quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn

Thứ nhất, thành lập riêng quỹ bảo hiểm tiền gửi đối với hệ thống QTDND và giao Ngân hàng HTX quản lý và sử dụng

Quỹ bảo toàn và bảo hiểm tiền gửi có mục tiêu hoạt động khác nhau. Quỹ bảo toàn được tổ chức và hoạt động với mục tiêu hỗ trợ các TCTD gặp khó khăn về tài chính, giúp các TCTD khắc phục khó khăn trở lại hoạt động bình thường. Trong khi đó, Bảo hiểm tiền gửi được tổ chức và hoạt động với mục tiêu bảo vệ người gửi tiền thông qua việc chi trả, bồi hoàn một phần cho người gửi tiền khi TCTD bị phá sản¹. Tuy nhiên, thực tế cho thấy mục tiêu hoạt động của Quỹ bảo toàn và bảo hiểm tiền gửi có mối quan hệ mật thiết. Khi Quỹ bảo toàn có thể giúp cho các TCTD gặp khó khăn về tài chính, giúp các TCTD khắc phục khó khăn trở lại hoạt động bình thường cũng đồng nghĩa với việc bảo hiểm tiền gửi không phải thực hiện nghĩa vụ chi trả, bồi hoàn một phần cho người gửi tiền khi TCTD bị phá sản. “Hệ thống bảo hiểm tiền gửi chỉ là một phần của việc bảo vệ tiền gửi: quy định hiệu quả và cung cấp các chương trình ngăn chặn sự sụp đổ cũng góp phần bảo vệ tiền tiết kiệm. Một cơ chế bảo hiểm tiền gửi được thiết kế tốt và được hiểu rõ sẽ góp phần ổn định hệ thống tài chính của một quốc gia bằng cách giảm động cơ khuyến khích người gửi tiền rút tiền gửi sau khi mất niềm tin vào tổ chức hoặc hệ thống tài chính của họ”².

Từ thực tiễn của Việt Nam cũng như bài học kinh nghiệm của Mỹ các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể cân nhắc thành lập riêng quỹ bảo hiểm tiền gửi đối với hệ thống QTDND và giao Ngân hàng HTX quản lý và sử dụng.

Việc thành lập riêng quỹ bảo hiểm tiền gửi đối với hệ thống QTDND và giao Ngân hàng HTX quản lý và sử dụng sẽ tạo thuận tiện cho việc quản lý, kiểm tra, giám sát hoạt động của các QTDND. Ngân hàng HTX có thể sử dụng nguồn tiền từ phí bảo hiểm tiền gửi của các QTDND phục vụ cho công tác hỗ trợ tài chính, điều hoà vốn trong chính hệ thống QTDND. Cùng với việc giao cho Ngân hàng HTX quản lý quỹ bảo hiểm tiền gửi đối với hệ thống QTDND, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và Ngân hàng HTX có thể tính toán lại mức phí Quỹ bảo toàn và phí bảo hiểm tiền gửi qua đó có thể giảm gánh nặng cho các QTDND trong việc đóng phí bảo hiểm tiền gửi và phí Quỹ bảo toàn.

Thứ hai, nghiên cứu, hoàn thiện quy định về cơ cấu tổ chức của Quỹ bảo toàn trong Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn

¹ Lê Hà Diễm Chi (2022), “Quỹ bảo toàn hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân: Thực trạng và giải pháp”, Đề tài khoa học cấp bộ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, tr. 31-32.

² Hội đồng Hiệp hội Tín dụng Thế giới, Inc. (World Council of Credit Unions, Inc - WOCCU), 2005, Model Law Credit Unions, 2nd Edition, tr. 44.

Trên cơ sở những phân tích, đánh giá về thực trạng cơ cấu tổ chức của Quỹ bảo toàn theo Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn đang được áp dụng. Nội dung sau đây sẽ đề xuất một số giải pháp hoàn thiện quy định về cơ cấu tổ chức của Quỹ bảo toàn trong Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn nhằm nâng cao tính minh bạch và hiệu quả trong quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn.

(1) Cần bổ sung quy định về tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Ban quản lý Quỹ bảo toàn nhằm bảo đảm năng lực, trình độ, đạo đức nghề nghiệp và tinh thần trách nhiệm của thành viên Ban quản lý qua đó nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn.

(2) Bổ sung quy định về nhiệm kỳ của thành viên Ban quản lý Quỹ bảo toàn để bảo đảm tính ổn định về nhân sự cũng như sự nhất quán về tư tưởng, quan điểm trong việc quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn.

(3) Nghiên cứu, bổ sung quy định về số lượng thành viên chuyên trách của Ban quản lý nhằm nâng cao trách nhiệm của thành viên và hiệu quả hoạt động của Ban quản lý.

(4) Quy định về số lượng tối thiểu thành viên Ban quản lý là đại diện của các QTDND và quy trình, thủ tục lựa chọn đại diện các QTDND tham gia Ban quản lý Quỹ bảo toàn bảo đảm tính đại diện và sự minh bạch¹.

(5) Bổ sung quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực ban quản lý Quỹ bảo toàn (Quy định hiện tại trong Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn là quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng Ban quản lý, Giám đốc Quỹ bảo toàn và Phó Giám đốc Quỹ bảo toàn).

Thứ ba, hoàn thiện quy định về các trường hợp cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn

Như đã đề cập, quy định “Cho vay quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường” hiện đang gây khó khăn cho Ban quản lý Quỹ bảo toàn trong việc xét duyệt và quyết định cho vay. Để tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong hoạt động của Ban quản lý Quỹ bảo toàn, bảo đảm việc áp dụng pháp luật được thống nhất, các cơ quan quản lý nhà nước và Ngân hàng HTX có thể nghiên cứu kinh nghiệm từ pháp luật của Québec Canada, Mỹ và Luật mẫu về hiwpij hội tín dụng của Hội đồng Hiệp hội Tín dụng Thế giới, theo đó, quy định “Cho vay quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả” có thể được sửa đổi thành “Cho vay đối với các QTDND mất khả năng thanh toán hoặc gặp vấn đề có thể dẫn đến mất khả năng thanh toán”².

¹ Nguyễn Phương Thảo, Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam, <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>

² Hội đồng Hiệp hội Tín dụng Thế giới, Inc. (World Council of Credit Unions, Inc - WOCCU), 2005, Model Law Credit Unions, 2nd Edition, tldd, tr. 44.

Theo quy định tại Điều 24 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN, “*Quỹ bảo toàn được sử dụng theo nguyên tắc cho vay có hoàn trả*”. Quy định trên hoàn toàn phù hợp với nguyên tắc, Quỹ bảo toàn chỉ cho vay nhằm mục đích phục hồi đối với các QTDND đang gặp khó khăn về tài chính nhưng không nằm ngoài khả năng cứu vãn¹. Yêu cầu “*hoàn trả*” đã thể hiện đánh giá của chủ thể có thẩm quyền cho vay về khả năng “*có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường*” khi thẩm định và quyết định cho vay. Chính vì vậy, để giảm áp lực về trách nhiệm đối với Ban quản lý Quỹ bảo toàn, giúp cho Ban quản lý Quỹ bảo toàn kịp thời đưa ra quyết định cho vay đối với các QTDND gặp khó khăn, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và Ngân hàng HTX có thể cân nhắc lược bỏ nội dung “*có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường*” trong quy định về trường hợp cho vay.

Thứ tư, quy định bổ sung thẩm quyền của Ngân hàng HTX và Ban quản lý Quỹ bảo toàn trong việc xử lý đối với các QTDND vay vốn từ Quỹ bảo toàn.

Ngoài hỗ trợ tài chính để phục hồi, Quỹ bảo toàn còn được quyền khởi xướng các chương trình giáo dục được thiết kế để giảm thiểu rủi ro mất khả năng thanh toán của liên minh tín dụng². Đó chính là cơ sở thực tế để pháp luật của Québec Canada và Mỹ quy định về thẩm quyền Quỹ bảo toàn trong việc thay đổi bộ máy quản trị, điều hành; tham gia trực tiếp vào công tác quản trị điều hành; tham gia vào việc hợp nhất, sáp nhập và thậm chí là giải thể các quỹ tín dụng. Từ kinh nghiệm của các nước và thực tế hiệu hoạt động của Ngân hàng HTX và Ban quản lý Quỹ bảo toàn đối với các QTDND vay vốn từ Quỹ bảo toàn, các cơ quan quản lý nhà nước cần nghiên cứu quy định rõ thẩm quyền Ngân hàng HTX và Ban quản lý Quỹ bảo toàn đối với các QTDND vay vốn từ Quỹ bảo toàn về các vấn đề:

- Kiểm tra, giám sát hoạt động của QTDND;
- Tham gia công tác kiện toàn nhân sự của QTDND;
- Tham gia trực tiếp vào công tác quản trị, điều hành;
- Tham gia vào hoạt động hợp nhất, sáp nhập, giải thể các QTDND.

Thứ năm, bổ sung quy định về trách nhiệm của tổ chức và cá nhân trong quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn, trong đó có quy định loại trừ trách nhiệm trong một số trường hợp đặc biệt

Để việc quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn hiệu quả và bảo đảm nguyên tắc “*cho vay có hoàn trả*” các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và Ngân hàng HTX cần bổ sung quy định về trách nhiệm của tổ chức và cá nhân trong quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn. Tuy nhiên, hoạt động cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo toàn có những đặc thù riêng. Cụ thể, đối

¹ TLDD

² Hội đồng Hiệp hội Tín dụng Thế giới, Inc. (World Council of Credit Unions, Inc - WOCCU), 2005, Model Law Credit Unions, 2nd Edition, tlđđ, tr. 44.

tượng vay vốn của Quỹ bảo toàn là các QTDND đang đối mặt với nguy cơ đổ vỡ (gặp khó khăn, bị rút tiền hàng loạt, được can thiệp sớm, hoặc kiểm soát đặc biệt). Trong nhiều trường hợp vì mục tiêu bảo đảm sự an toàn hệ thống QTDND, bảo đảm các vấn đề về an ninh, trật tự, Ban quản lý Quỹ bảo toàn phải quyết định cho vay mặc dù biết rằng khoản vay đối mặt với rất nhiều rủi ro và nguy cơ mất vốn cao. Chính vì vậy, quy định về trách nhiệm của tổ chức và cá nhân trong quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn, cần tính đến việc miễn trừ trách nhiệm đối với trường hợp: Cho vay dẫn đến mất vốn, nhưng người có thẩm quyền đề nghị, xét duyệt và quyết định cho vay không có lỗi trong việc đề nghị, thẩm định, quyết định cho vay.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc Hội, Luật số 32/2024/QH15, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024
2. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Thông tư số 03/2014/TT-NHNN ngày 23 tháng 01 năm 2024, 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
3. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Thông tư số 27/2024/TT-NHNN ngày 28 tháng 6 năm 2024, Quy định về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.
4. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Thông tư số 37/2024/TT-NHNN ngày 30 tháng 6 năm 2024 về cho vay đặc biệt.
5. ACT Respecting Financial Service Cooperatives, Québec, <https://www.legisQuebec.gouv.qc.ca/en/pdf/cs/C-67.3.pdf>, truy cập 23/8/2025
6. Federal Credit Union Act, 12 U.S.C. § 1786, 1787, 1788, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/12/chapter-14/subchapter-II>, truy cập 04/9/2025
7. Jones, P.A. 2010. “Stabilising British Credit Unions: A Research Study into the International Rationale and Design of Credit Union Stabilisation Programmes.” Research Report published by the Faculty of Health and Applied Social Sciences, Liverpool John Moores University, https://www.ljmu.ac.uk/-/media/files/ljmu/research/centres-and-institutes/rufi/18_stabilising_credit_unions.pdf, truy cập 03/11/2024.
8. Miguel Delfiner, Cristina Pailhé and Silvana Perón, 2006, Credit Cooperatives: An Overview of International Experiences, tr. 8,9.
9. Republic ACT No. 3591, Philippines, https://lawphil.net/statutes/repacts/ra1963/ra_3591_1963.html, truy cập 03/9/2025
10. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam, Số 179/QC-NHHT ngày 28 tháng 3 năm 2014, Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.

11. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam, Số 2095/QC-NHHT ngày 31 tháng 12 năm 2019, Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.
12. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam, Số 03/QC-NHHT ngày 23 tháng 9 năm 2022, Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.
13. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam, Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND ban hành kèm theo Quyết định số 175/2025/QĐ-NHHT ngày 17 tháng 4 năm 2025.
14. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam, các (09) Quyết định thành lập ban quản lý Quỹ bảo toàn (Bổ sung thành viên Bban quản lý Quỹ bảo toàn, Kiện toàn nhân sự Ban quản lý quỹ bảo) toàn từ năm 2014 đến 2024.
15. Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, Báo cáo tình hình hoạt động của Quỹ bảo toàn các năm từ năm 2014 đến năm 2024.
16. Lê Hà Diễm Chi (2022), “Quỹ bảo toàn hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân: Thực trạng và giải pháp”, Đề tài khoa học cấp bộ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, tr. 31-32.

MÔ HÌNH ĐỨC VỀ CƠ CHẾ BẢO VỆ THỂ CHẾ (IPS) VÀ KIẾN TRÚC AN TOÀN “HAI LỚP”: GỢI MỞ KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ CHO QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM

TS. Hoàng Văn Thành

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Bài viết phân tích mô hình bảo vệ của khối ngân hàng hợp tác Đức do Hiệp hội Ngân hàng Hợp tác Đức (BVR) tổ chức, với kiến trúc an toàn “hai lớp”: (i) BVR-ISG, cơ chế chi trả theo luật dựa trên Einlagensicherungsgesetz (EinSiG); (ii) BVR Protection Scheme, cơ chế bảo vệ thể chế/”cơ chế tương trợ nội bộ” (Institutional Protection Scheme – IPS) theo luật tư, thiên về phòng ngừa và can thiệp sớm. Trên cơ sở tài liệu chính thức của BVR-ISG/BVR, mô tả của Deutsche Bundesbank và FSAP Germany của IMF, nghiên cứu lập bản đồ vận hành theo bốn trục: thẩm quyền; tài trợ và đóng góp/định phí theo rủi ro; dữ liệu và cảnh báo sớm; trình tự can thiệp tăng dần. Đồng thời, bài viết đối chiếu với khung pháp luật Việt Nam về Quỹ tín dụng nhân dân, bảo hiểm tiền gửi và Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống. Đóng góp chính của nghiên cứu: (1) chỉ ra logic phối hợp giữa lớp phòng ngừa nội bộ và lớp chi trả theo luật nhằm giảm tần suất, chi phí chi trả; (2) đề xuất phương án “hai lớp” của Việt Nam kèm bộ công cụ (đóng góp theo rủi ro, chuẩn dữ liệu cảnh báo sớm, can thiệp theo bậc, kiểm toán và phối hợp giám sát); (3) gợi ý lộ trình thể chế ba giai đoạn, ưu tiên thí điểm theo cụm Quỹ tín dụng nhân dân. Kỳ vọng kết quả là giảm xác suất phải chi trả, tiết kiệm chi phí xã hội và củng cố kỷ luật thị trường.

Từ khóa: quỹ tín dụng nhân dân; bảo hiểm tiền gửi; cơ chế bảo vệ thể chế (IPS); định góp theo rủi ro; cảnh báo sớm.

1. Đặt vấn đề

1.1 Bối cảnh và vấn đề chính sách

Thực tiễn vận hành của QTDND cho thấy tồn tại ba điểm nghẽn lớn ảnh hưởng trực tiếp tới hiệu quả hoạt động và an toàn hệ thống, gồm: biến động thanh khoản theo mùa vụ và kênh số; tập trung tín dụng theo khách hàng/ngành/địa bàn; và chênh lệch về chất lượng dữ liệu, kiểm soát nội bộ. Khi rủi ro hệ thống xuất hiện, biện pháp ứng phó thường mang tính tình huống, chi phí cao và dễ tạo rủi ro đạo đức. Từ 01/7/2024, Luật Các tổ chức tín dụng 2024 (32/2024/QH15) có hiệu lực, đồng thời cơ chế Quỹ bảo đảm an toàn QTDND được hợp nhất, cập nhật để chuẩn hóa trích nộp, quản lý và sử dụng nguồn quỹ nhằm hỗ trợ thanh khoản và ổn định hệ thống. Song song, Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 tiếp tục đảm nhiệm lớp chi trả theo luật cho người gửi tiền; các văn bản

dưới luật như Thông tư 29/2024/TT-NHNN¹ và VBHN 08/VBHN-NHNN (2024) đang hoàn thiện cơ chế pháp lý vận hành của QTDND².

Vấn đề chính sách vì vậy không chỉ là có đủ công cụ, mà là tổ chức lại chuỗi ứng phó theo logic thực thi: dữ liệu đáng tin cậy để phát hiện sớm các hoạt động lệch chuẩn; đóng góp theo rủi ro để nội hóa chi phí rủi ro ở từng QTDND; quy trình can thiệp theo bậc để xử lý sớm khi còn “đang hoạt động” và cơ chế chuyển tiếp sang lớp chi trả khi biện pháp phòng ngừa không còn hiệu lực. Cách cấu hình này gắn nhu cầu thực tiễn của hệ thống với khung pháp lý hiện có, hướng tới mục tiêu kép: giảm tần suất và chi phí chi trả và tăng kỷ luật thị trường của QTDND.

1.2. Mô hình tham chiếu BVR và đóng góp của nghiên cứu

Khối ngân hàng hợp tác Đức vận hành hệ thống an toàn “hai lớp”: BVR Protection Scheme (thiết chế luật tư, thiên về phòng ngừa, can thiệp sớm) và BVR-ISG, cơ chế chi trả theo luật theo Einlagensicherungsgesetz (EinSiG). Mô hình này được mô tả thống nhất trong ấn phẩm chính thức và tài liệu cơ quan nhà nước Đức (đặc biệt mục “Deposit protection” của Deutsche Bundesbank) và được IMF – FSAP Germany ghi nhận về cách phối hợp giữa “tự cứu trợ nội mạng” và “bảo vệ theo luật” để giảm chi phí xử lý và hạn chế rủi ro đạo đức³.

Đóng góp của bài viết là dùng mô hình Đức làm điểm tựa so sánh, qua đó làm rõ logic phối hợp hai lớp và xây dựng khuôn khổ “hai lớp” phiên bản Việt Nam cho QTDND với bộ công cụ gồm: định phí theo rủi ro, chuẩn dữ liệu, cảnh báo sớm, ladder of intervention (trình tự can thiệp tăng dần), kiểm toán và cơ chế phối hợp giám sát.

1.3. Câu hỏi, giả thuyết và phương pháp nghiên cứu

Bài viết này đặt câu hỏi nghiên cứu tập trung vào ba trục:

(i) Thiết chế và thẩm quyền: Quỹ bảo đảm (lớp nội bộ) và cơ chế chi trả theo luật được công nhận, quản trị, tài trợ thế nào? Ranh giới chức năng và trách nhiệm được phân định ra sao?

(ii) Vận hành theo bậc dựa trên dữ liệu: Bộ chỉ báo tối thiểu, ngưỡng kích hoạt, trình tự giám sát tăng cường → hỗ trợ kỹ thuật → hỗ trợ thanh khoản có điều kiện → tái cấu trúc mềm và quy tắc chuyển tiếp sang lớp chi trả khi cần thiết?

(iii) Khả năng chuyển hóa cho Việt Nam (3–5 năm): Thiết kế “hai lớp”, định phí theo rủi ro, chuẩn dữ liệu, cảnh báo sớm và lộ trình pháp lý, thể chế tương thích với điều kiện QTDND?

Trên cơ sở đó, bài viết đặt ra giả thuyết nghiên cứu sau đây: *Muốn giảm chi trả thì phải tăng phòng ngừa sớm; phòng ngừa chỉ hiệu quả khi dựa vào dữ liệu tin cậy, kỷ luật*

¹ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Thông tư số 29/2024/TT-NHNN ngày 28/06/2024 quy định về tổ chức, hoạt động của QTDND.

² Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Văn bản hợp nhất số 08/VBHN-NHNN năm 2024 về Quỹ tín dụng nhân dân.

³ BVR-ISG, Regulation and supervision, (BaFin/Bundesbank), truy cập 07/09/2025.

nội bộ và trách nhiệm rõ ràng; xác định phí theo rủi ro là công cụ then chốt để giảm rủi ro đạo đức.

Để trả lời được câu hỏi, giả thuyết nghiên cứu trên, bài viết triển khai các phương pháp nghiên cứu gồm: phương pháp so sánh pháp lý – thiết chế, kết hợp phương pháp phân tích văn bản sơ cấp và tổng thuật: EinSiG và tài liệu chính thức của BVR-ISG/BVR; tổng thuật của Deutsche Bundesbank; ghi nhận của IMF – FSAP Germany và hệ thống pháp luật Việt Nam (Luật Các TCTD 2024, Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012, VBHN/Thông tư về QTDND, cơ chế Quỹ bảo đảm).

2. Cơ sở lý luận về Quỹ bảo đảm an toàn của quỹ tín dụng nhân dân

2.1. Khái niệm, mục tiêu và phạm vi

Quỹ bảo đảm an toàn của QTDND (sau đây gọi Quỹ bảo đảm) là cơ chế tài chính tập thể trong nội bộ hệ thống QTDND, hình thành từ đóng góp của các thành viên để phục vụ phòng ngừa rủi ro, can thiệp sớm và ổn định hệ thống trước khi phải kích hoạt chi trả theo quy định của luật bảo hiểm tiền gửi. Về mục tiêu, Quỹ hướng tới duy trì trạng thái đang hoạt động của đơn vị gặp bất ổn thông qua hỗ trợ có điều kiện, qua đó giảm xác suất và chi phí xã hội của việc phải chi trả bảo hiểm. Về phạm vi, thẩm quyền và công cụ của Quỹ được xác lập trong khung pháp luật chuyên ngành điều chỉnh QTDND và các văn bản dưới luật có liên quan¹.

2.2. Vị trí và giới hạn chức năng trong kiến trúc “hai lớp”

Trong kiến trúc an toàn hai lớp, Quỹ bảo đảm đảm nhiệm lớp phòng ngừa và can thiệp sớm trong nội bộ hệ thống; lớp chi trả theo luật thuộc tổ chức bảo hiểm tiền gửi và chỉ phát sinh khi xuất hiện điều kiện chi trả theo quy định pháp luật. Cách phân vai này đòi hỏi giới hạn chức năng rõ ràng: Quỹ tập trung vào biện pháp trước ngưỡng xử lý (hỗ trợ kỹ thuật, hỗ trợ thanh khoản có điều kiện, điều chỉnh quản trị), còn bảo hiểm tiền gửi đảm trách chi trả và các thủ tục kèm theo khi tổ chức đã rơi vào tình trạng phải xử lý. Về mặt lý luận, việc phân định như vậy làm giảm rủi ro đạo đức, giữ kỷ luật thị trường, đồng thời bảo đảm tính liên tục trong chuỗi công cụ an toàn.

2.3. Nguyên lý vận hành

Nền tảng vận hành của Quỹ là dữ liệu tin cậy, kỷ luật nội bộ và trách nhiệm giải trình. *Thứ nhất*, dữ liệu phải được chuẩn hóa về danh mục chỉ tiêu, tần suất và định dạng báo cáo, có xác nhận trách nhiệm của lãnh đạo và khả năng truy vết; từ đó hình thành chuẩn cảnh báo sớm để phát hiện kịp thời lệch chuẩn. *Thứ hai*, về tài chính, đóng góp theo rủi ro là công cụ cốt lõi để nội hóa chi phí rủi ro vào mức đóng góp của từng QTDND, phản ánh xác suất và mức độ tổn thất dự kiến; cách tiếp cận này tạo động lực cải thiện quản trị ở cấp đơn vị và tăng tính bền vững của Quỹ. *Thứ ba*, trên nền dữ liệu

¹ Văn bản hợp nhất số 03/VBHN-NHNN năm 2024 về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND

và cơ chế tài chính nêu trên, trình tự can thiệp tăng dần được kích hoạt theo ngưỡng kỹ thuật: từ giám sát tăng cường và hỗ trợ kỹ thuật, đến hỗ trợ thanh khoản có điều kiện và các hình thức tái cấu trúc phù hợp; chỉ khi các biện pháp này không còn hiệu lực, mới chuyển tiếp sang lớp chi trả theo luật.

2.4. Quản trị, nguồn lực và phối hợp liên cơ quan

Về quản trị, Quỹ cần độc lập vận hành, có cơ chế kiểm soát xung đột lợi ích và trách nhiệm giải trình rõ ràng giữa Quỹ, QTDND thành viên, Ngân hàng Nhà nước và tổ chức bảo hiểm tiền gửi. Về nguồn lực, Quỹ được hình thành từ đóng góp định kỳ, có thể bổ sung khi cần, kèm cơ chế thu hồi hỗ trợ và đầu tư an toàn; mục tiêu quy mô quỹ cần phản ánh rủi ro hệ thống và khả năng chịu đựng cú sốc của khu vực QTDND. Về phối hợp, cần quy định chia sẻ dữ liệu đúng chuẩn, thông báo sớm khi vượt ngưỡng và quy trình phối hợp khi kích hoạt trình tự can thiệp tăng dần, bảo đảm liên thông chức năng giữa lớp phòng ngừa và lớp chi trả trong khuôn khổ pháp luật Việt Nam.

3. Mô hình Đức (BVR): kiến trúc “hai lớp” (IPS & DGS)

3.1. Cấu trúc thiết chế và thẩm quyền: ranh giới pháp lý rõ ràng

Mô hình Đức vận hành trên hai thiết chế hỗ trợ nhưng tách bạch về cơ sở pháp lý. BVR Protection Scheme là cơ chế tương trợ nội bộ theo luật tư, được tổ chức trên cơ sở điều lệ ràng buộc giữa các ngân hàng hợp tác. Trọng tâm của cơ chế này là phòng ngừa và can thiệp sớm để duy trì trạng thái “đang hoạt động” của thành viên; công cụ can thiệp gồm hỗ trợ kỹ thuật, hỗ trợ thanh khoản có điều kiện, biện pháp kỷ luật nội bộ và tái cấu trúc mềm theo quy định nội bộ của hệ thống BVR¹. Ở “lớp ngoài cùng”, BVR-ISG là cơ chế chi trả theo luật (Deposit Guarantee Scheme, DGS), được tổ chức và vận hành theo Einlagensicherungsgesetz – EinSiG, với chức năng cơ bản là chi trả tiền gửi được bảo hiểm cho người gửi tiền khi phát sinh “sự kiện phải bồi thường” (*Entschädigungsfall*) theo tiêu chí của luật². Sự phân vai này giúp tránh lẫn lộn thẩm quyền: lớp nội bộ xử lý sớm bằng các biện pháp mềm; lớp theo luật chỉ kích hoạt khi đã hội đủ điều kiện bồi thường. Cơ chế phối hợp giữa hai lớp được củng cố bởi quy tắc chia sẻ thông tin, chuẩn cảnh báo sớm và điểm chuyển giao đã được chuẩn hóa trong tài liệu chính thức và thực hành của BVR, cũng như mô tả của Bundesbank. IMF trong FSAP Germany ghi nhận tính hiệu quả của ranh giới thẩm quyền minh bạch này trong việc vừa giữ kỷ luật nội bộ vừa bảo đảm quyền lợi người gửi tiền theo luật³.

¹ Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR), *Institutional Protection Scheme (IPS)*, trang chính thức BVR, truy cập 07/09/2025.

² Germany, *Einlagensicherungsgesetz (Deposit Guarantee Act, EinSiG)* (bản tiếng Đức, văn bản hợp nhất), các điều khoản tham chiếu: §§ 8, 12, 16–19, 43, 46; truy cập 07/09/2025.

³ International Monetary Fund (IMF), *Germany – Financial Sector Assessment Program: Technical Note (Deposit Insurance/Resolution/Crisis Management)*, truy cập 07/09/2025.

3.2. Tài trợ và định phí theo rủi ro làm cơ sở thiết kế tài chính “nội hóa chi phí rủi ro”

Khung tài trợ của BVR-ISG chịu sự điều chỉnh trực tiếp của EinSiG. Luật quy định đóng góp thường xuyên (ex-ante) vào quỹ bảo vệ (EinSiG §16) kèm cơ chế đóng góp bổ sung (ex-post) khi quỹ thiếu hụt (EinSiG §17); ấn định mức mục tiêu quỹ (*target level*) làm tỷ lệ phần trăm tiền gửi được bảo hiểm (EinSiG §18); yêu cầu xác định phí/đóng góp theo rủi ro (risk-based contributions) để phản ánh xác suất và mức độ tổn thất của từng tổ chức (EinSiG §19. Đây là nền tảng để nội hóa chi phí rủi ro vào mức đóng góp của từng thành viên, giảm động cơ chấp nhận rủi ro quá mức, đồng thời phân bổ công bằng chi phí bảo vệ. Ở lớp nội bộ, BVR Protection Scheme thiết kế nghĩa vụ hỗ trợ ràng buộc và điều kiện tài chính/phi tài chính đi kèm, gắn trách nhiệm của thành viên với sức khỏe chung của mạng lưới; dòng tiền hỗ trợ được quản trị theo nguyên tắc thận trọng, có cơ chế thu hồi và kỷ luật hoàn trả sau hỗ trợ. Thực hành kết hợp quỹ mục tiêu, đóng góp bổ sung khi cần, định phí theo rủi ro và kỷ luật hoàn trả cho phép giảm phụ thuộc vào chi trả và hạ chi phí xã hội của xử lý đổ vỡ, điều đã được Bundesbank mô tả và FSAP đánh giá tích cực¹.

3.3. Dữ liệu, cảnh báo sớm và quy trình can thiệp theo bậc là cơ chế vận hành trên thực tế

BVR vận hành một nền dữ liệu chuẩn hóa với danh mục chỉ tiêu, tần suất báo cáo và trách nhiệm xác nhận của lãnh đạo, bảo đảm khả năng truy vết qua nhật ký kiểm toán; đây là điều kiện tiên quyết cho cảnh báo sớm và can thiệp theo bậc. Bộ chỉ báo tối thiểu bao quát các nhóm rủi ro then chốt (thanh khoản, chất lượng tài sản, tập trung tín dụng, biến động huy động, giao dịch bất thường), được lượng hóa bằng ngưỡng kỹ thuật để kích hoạt trình tự can thiệp tăng dần: giám sát tăng cường, hỗ trợ kỹ thuật, hỗ trợ thanh khoản có điều kiện, tái cấu trúc mềm. Khi các biện pháp phòng ngừa không còn hiệu lực, lớp theo luật sẽ được “bàn giao” để chi trả; theo EinSiG, điều kiện phát sinh nghĩa vụ bồi thường được xác lập tại §12 (Entschädigungsfall), mức bảo hiểm được quy định tại §8 và các điều khoản liên quan, còn thời hạn chi trả được rút ngắn theo tiêu chuẩn châu Âu (thực tiễn hiện nay là trong 7 ngày làm việc theo khung EU, được nội luật hóa trong các điều khoản về quy trình chi trả của EinSiG)². Cấu hình dữ liệu, cảnh báo, can thiệp này cho phép xử lý sớm lệch chuẩn với chi phí thấp, duy trì kỷ luật thị trường và niềm tin người gửi tiền.

3.4. Phối hợp giữa hai lớp và hệ quả chính sách được xác định là điểm chuyển giao, quyền truy đòi và minh bạch

¹ Deutsche Bundesbank, *Deposit protection*, tổng quan cơ chế bảo vệ tiền gửi tại Đức, bản tiếng Anh, truy cập 07/09/2025.

² BVR Institutssicherung GmbH (BVR-ISG), *Protecting the deposits of Germany's cooperative banks*, trang thông tin chính thức, truy cập 07/09/2025.

Nguyên tắc vận hành của mô hình là “nội bộ xử lý trước, chi trả là biện pháp sau cùng”. BVR Protection Scheme có quyền tiếp cận dữ liệu kịp thời để kích hoạt biện pháp phòng ngừa; BVR-ISG giữ vị thế độc lập theo luật, phát sinh nghĩa vụ bồi thường khi hội đủ điều kiện tại §12 EinSiG. Sau chi trả, quyền thế quyền (subrogation) của DGS đối với khoản nợ được quy định trong các điều khoản về quyền và nghĩa vụ của quỹ bảo vệ (các điều §20–§21 EinSiG, bao gồm cơ chế huy động/tạm vay và thứ tự ưu tiên thu hồi), bảo đảm tính hoàn trả và kỷ luật sau can thiệp¹. Việc xác định rõ điểm chuyển giao (từ phòng ngừa sang chi trả), chuẩn công bố thông tin tối thiểu và cơ chế giám sát phối hợp được Bundesbank mô tả như điều kiện để tránh chồng lấn thẩm quyền; FSAP cũng nhấn mạnh đây là yếu tố giảm rủi ro đạo đức và tiết kiệm chi phí xã hội trong dài hạn². Từ góc nhìn chính sách, mô hình cho thấy tính nhất quán giữa ràng buộc nội bộ (điều lệ, kỷ luật thành viên) và bảo vệ theo luật (quyền đòi, quy tắc chi trả, mục tiêu quỹ), qua đó tạo động lực quản trị ở cấp từng tổ chức và ổn định vĩ mô ở cấp hệ thống.

4. Pháp luật Việt Nam về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND: hiện trạng, vận hành và khoảng trống

4.1. Vị trí pháp lý và mục tiêu chính sách

Về bản chất pháp lý, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là một quỹ tài chính nội hệ thống do Ngân hàng Hợp tác xã (NHHTX) lập và quản lý, đặt tại NHHTX, phục vụ mục tiêu hỗ trợ QTDND khi phát sinh khó khăn tài chính, chi trả để khôi phục trạng thái hoạt động bình thường. Cấu trúc này được xác lập trực tiếp trong VBHN 03/VBHN-NHNN tại các điều 1–3, qua đó định vị Quỹ như một cơ chế phòng ngừa mang tính “đoàn kết nội bộ” chứ không phải công cụ chi trả cho người gửi tiền. Vị trí đó hàm ý hai hệ quả lý luận: thứ nhất, Quỹ là thiết chế “going-concern” với trọng tâm hỗ trợ có điều kiện; thứ hai, Quỹ vận hành trong đường biên thẩm quyền của NHHTX, chịu giám sát của cơ quan quản lý nhà nước và khác biệt về mục tiêu, phạm vi so với cơ chế chi trả theo Luật Bảo hiểm tiền gửi³.

Về nền tảng thể chế, Luật Các TCTD 2024 định nghĩa ngân hàng hợp tác xã là ngân hàng của các QTDND, có chức năng liên kết, điều hòa vốn và hỗ trợ hệ thống, đồng thời đưa khái niệm “can thiệp sớm” vào hệ thống pháp luật như một trục phối hợp giữa công cụ phòng ngừa và công cụ xử lý⁴. Sự gắn kết này tạo nên “chuỗi công cụ” theo trình tự: giám sát – phòng ngừa – hỗ trợ khắc phục – xử lý, trong đó Quỹ giữ vai trò tài chính hóa các biện pháp khắc phục ở giai đoạn còn hoạt động. Từ góc độ chính

¹ *Einlagensicherungsgesetz (EinSiG)* – Đạo luật Bảo vệ Tiền gửi của Đức, bản tiếng Đức (văn bản hợp nhất), [năm ban hành/cập nhật gần nhất], truy cập 07/09/2025.

² Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR), *Institutional Protection Scheme (IPS)*, trang thông tin chính thức, truy cập 07/09/2025.

³ Luật Bảo hiểm tiền gửi số 06/2012/QH13, Điều 23

⁴ Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15, Điều 4.

sách, đây là lựa chọn thiết kế để nội bộ hóa chi phí rủi ro trong mạng lưới QTDND, giảm xác suất phải chuyển sang lớp chi trả theo luật, và duy trì kỷ luật thị trường thông qua hỗ trợ có điều kiện.

Ở góc độ quản trị, việc đặt Quỹ tại NHHTX tạo lợi thế thông tin và năng lực điều phối nhưng đồng thời đặt ra yêu cầu cao về cơ chế trách nhiệm giải trình và kiểm soát xung đột lợi ích: NHHTX vừa là ngân hàng của hệ thống, vừa là chủ thể quản lý, sử dụng Quỹ. VBHN 03/VBHN-NHNN vì vậy cần được nhìn nhận như tầng quy phạm định hình “ma trận trách nhiệm” giữa NHHTX, QTDND thành viên và cơ quan giám sát, bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý của quyết định hỗ trợ, cơ chế theo dõi, thu hồi sau hỗ trợ, và kênh thông tin phục vụ phối hợp can thiệp sớm. Từ đó có thể thấy mục tiêu chính sách cốt lõi của khuôn khổ hiện hành là tối ưu hóa phân bổ rủi ro trong nội khối, giảm chi phí xã hội khi xuất hiện cú sốc thanh khoản, chất lượng tài sản, và tạo nền cho một cơ chế chuyển tiếp trật tự sang các biện pháp xử lý theo luật khi cần thiết.

4.2. Quy định về trích nộp, quản trị, sử dụng và báo cáo

Về trích nộp, VBHN 03/VBHN-NHNN quy định từ năm tài chính 2019 áp dụng mức trích cố định 0,05% trên dư nợ cho vay bình quân năm liền kề trước (nhóm 1 và 2), nộp một lần trước ngày 31/01 năm sau; riêng NHHTX không tính phần dư nợ điều hòa vốn với QTDND thành viên. Việc trích nộp chỉ phát sinh khi quy mô nguồn vốn của Quỹ trước khi trích nộp thấp hơn 1,5% tổng tài sản có của toàn hệ thống QTDND, qua đó hình thành một ngưỡng mục tiêu tối thiểu để duy trì năng lực ứng phó ban đầu¹.

Về quản trị, Quỹ được vận hành theo Quy chế quản lý và sử dụng do NHHTX xây dựng và Đại hội thành viên phê chuẩn. Quy chế này phải bao quát nguyên tắc cho vay hỗ trợ có hoàn trả; phương thức xác định mức, thời hạn, lãi suất; quy trình giải ngân, theo dõi và chấn chỉnh đơn vị được hỗ trợ; cơ chế kiểm tra, giám sát và xử lý rủi ro; cùng nguyên tắc sử dụng vốn tạm thời nhàn rỗi. Cấu trúc quy chế tạo khung trách nhiệm giải trình và kiểm soát xung đột lợi ích ở cấp vận hành².

Về sử dụng, Quỹ chỉ dùng để cho vay hỗ trợ có hoàn trả đối với QTDND gặp khó khăn tài chính hoặc chi trả; phần vốn nhàn rỗi được phép gửi tại NHHTX/ngân hàng thương mại hoặc đầu tư vào công cụ nợ an toàn của khu vực công (trái phiếu Chính phủ, tín phiếu Kho bạc, tín phiếu NHNN). Quy định này xác nhận chức năng “đệm thanh khoản” và giới hạn rủi ro danh mục của Quỹ³.

Về báo cáo và giám sát, NHHTX có nghĩa vụ báo cáo định kỳ 6 tháng (chậm nhất 15/7) và cả năm (chậm nhất 45 ngày sau khi kết thúc năm tài chính) về tình hình tài chính và hoạt động của Quỹ, kèm kết quả giám sát/kiểm toán nội bộ của Ban kiểm soát;

¹ VBHN 03/VBHN-NHNN, Điều 4 khoản 2

² VBHN 03/VBHN-NHNN, Điều 5

³ VBHN 03/VBHN-NHNN, Điều 3 khoản 2; Điều 6 khoản 1, 2

đồng thời thực hiện báo cáo đột xuất theo yêu cầu của Ngân hàng Nhà nước. Cơ chế báo cáo này thiết lập chu kỳ thông tin bắt buộc để cơ quan giám sát theo dõi tính tuân thủ và hiệu quả sử dụng Quỹ¹.

4.3. Mối quan hệ giữa Quỹ bảo đảm với bảo hiểm tiền gửi (BHTG)

Bảo hiểm tiền gửi là lớp chi trả theo luật, nhằm bảo vệ người gửi tiền và góp phần ổn định hệ thống tổ chức tín dụng, trong đó có QTDND. Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 quy định khung phí do Thủ tướng Chính phủ ban hành và mức phí cụ thể do Ngân hàng Nhà nước xác định trên cơ sở đánh giá, phân loại tổ chức tham gia (Điều 20); thời hạn chi trả tối đa 60 ngày kể từ thời điểm phát sinh nghĩa vụ chi trả (Điều 23); hạn mức chi trả do Thủ tướng quyết định theo từng thời kỳ (Điều 24). Hiện hạn, theo Quyết định 32/2021/QĐ-TTg thì mức chi trả là 125 triệu đồng cho mỗi người gửi tiền tại một tổ chức tham gia, bao gồm gốc và lãi².

Về phân vai, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là công cụ phòng ngừa và hỗ trợ khi tổ chức còn đang hoạt động (going concern), tập trung cho vay hỗ trợ có điều kiện để khôi phục an toàn. BHTG là biện pháp sau cùng cùng khi xuất hiện sự kiện phải chi trả theo luật (gone concern). Hai cơ chế mang tính bổ sung, không chồng lấn: Quỹ xử lý sớm nhằm giảm xác suất kích hoạt chi trả; BHTG bảo vệ quyền lợi người gửi tiền khi điều kiện pháp lý phát sinh.

Về phối hợp, quan hệ giữa hai lớp cần dựa trên dữ liệu chuẩn và cơ chế chuyển tiếp có điều kiện: ngưỡng kỹ thuật – pháp lý để chuyển từ hỗ trợ nội khối sang chi trả; kênh chia sẻ dữ liệu kịp thời giữa Quỹ, Ngân hàng Nhà nước và tổ chức bảo hiểm tiền gửi; và nghĩa vụ chuyển giao hồ sơ can thiệp sớm, bảo đảm tính liên tục thông tin và trách nhiệm giải trình. Cấu hình này giúp hệ thống xử lý theo trật tự, ưu tiên biện pháp chi phí thấp ở giai đoạn sớm và chỉ kích hoạt chi trả khi thực sự cần thiết.

4.4. Đánh giá những điểm tích cực và các khoảng trống trong quy định hiện hành

Thông qua những phân tích trên, có thể nhận thấy, quy định của pháp luật hiện hành về Quỹ bảo đảm có những điểm tích cực sau đây:

(a) Điểm tích cực

Thứ nhất, pháp luật hiện hành xác lập rõ mục tiêu duy trì hoạt động liên tục của Quỹ: ưu tiên cho vay hỗ trợ có hoàn trả, không vì lợi nhuận và đặt trách nhiệm tài chính trong nội bộ hệ thống; qua đó hình thành lớp phòng ngừa trước khi phải kích hoạt lớp chi trả theo luật.

¹ VBHN 03/VBHN-NHNN, Điều 9

² Quyết định số 32/2021/QĐ-TTg, Điều 3

Thứ hai, quy định tỷ lệ mục tiêu của quỹ ở mức 1,5% tổng tài sản có toàn hệ thống tạo kỷ luật tích lũy theo chu kỳ, giúp Quỹ có năng lực ứng phó ban đầu khi xuất hiện biến động.

Thứ ba, Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 mở khả năng tính phí gắn với mức độ rủi ro, phù hợp định hướng chuẩn mực quốc tế (IADI) và thuận lợi cho phối hợp giữa lớp phòng ngừa và lớp chi trả.

(b) Khoảng trống và hạn chế

Thứ nhất, mức trích 0,05% đang đồng đều giữa các QTDND, chưa phản ánh khác biệt rủi ro; hệ quả là phân bổ chi phí chéo và giảm động lực tự giảm thiểu rủi ro ở cấp đơn vị.

Thứ hai, trình tự can thiệp tăng dần và tiêu chí kích hoạt hiện chủ yếu do Quy chế nội bộ của NHHTX quy định nhưng chưa có bộ chỉ báo dữ liệu tối thiểu và ngưỡng định lượng mang tính quy phạm; điều này làm suy giảm tính nhất quán theo thời gian và giữa các vùng¹.

Thứ ba, phân vai và chia sẻ dữ liệu giữa Quỹ bảo đảm – tổ chức bảo hiểm tiền gửi (DIV) – NHNN chưa được quy định chi tiết. Luật Bảo hiểm tiền gửi có kênh báo cáo giữa DIV và NHNN (Điều 33–34) nhưng không quy định kênh riêng với Quỹ bảo đảm, khiến khả năng cảnh báo sớm và điều phối hỗ trợ trước khi phát sinh nghĩa vụ chi trả còn hạn chế.

Thứ tư, tỷ lệ mục tiêu 1,5% hiện là mốc cố định², chưa gắn với biến động rủi ro hệ thống, chu kỳ tín dụng hoặc kịch bản căng thẳng; do đó tính linh hoạt tích lũy của Quỹ còn hạn chế khi quy mô tài sản và cấu trúc rủi ro thay đổi.

Thứ năm, liên kết với cơ chế can thiệp sớm theo Luật Các TCTD 2024 mới dừng ở định nghĩa (khoản 3 Điều 4), chưa có điều khoản vận hành làm rõ vai trò của Quỹ trong chuỗi biện pháp (quyền yêu cầu, điều kiện ràng buộc về quản trị, phối hợp thanh tra). Khoảng trống này làm yếu mối nối thể chế giữa phòng ngừa và chi trả, giảm hiệu quả toàn bộ kiến trúc an toàn.

5. Kiến nghị xây dựng khuôn khổ “hai lớp” và bộ công cụ vận hành cho Việt Nam

5.1. Phân định rạch ròi giữa lớp phòng ngừa và lớp chi trả

Kiến nghị cốt lõi: Quy định rõ mục tiêu, phạm vi và trách nhiệm của hai lớp công cụ: Quỹ bảo đảm an toàn QTDND (lớp phòng ngừa, do NHHTX quản lý) và tổ chức bảo hiểm tiền gửi (lớp chi trả theo luật). Lớp phòng ngừa chỉ thực hiện hỗ trợ có điều kiện để duy trì trạng thái đang hoạt động; lớp chi trả chỉ bảo vệ người gửi tiền khi phát

¹ VBHN 03/VBHN-NHNN, Điều 5, 7

² VBHN 03/VBHN-NHNN, điểm b khoản 2 Điều 4

sinh sự kiện theo Luật Bảo hiểm tiền gửi. Cách phân vai này bảo đảm tính liên tục của mạng an toàn, giảm rủi ro đạo đức và tối ưu chi phí xã hội.

Tiêu chí chuyển tiếp: Bổ sung vào văn bản dưới luật các ngưỡng kích hoạt chuyển tiếp từ hỗ trợ nội bộ sang chi trả theo luật, gắn với: (i) thanh khoản (không đáp ứng ngưỡng an toàn tối thiểu trong thời gian xác định), (ii) vốn và an toàn (vi phạm kéo dài các tỷ lệ an toàn chủ chốt), (iii) kế hoạch khắc phục không đạt yêu cầu sau thời hạn đã ấn định, (iv) rủi ro mất khả năng chi trả thể hiện qua dữ liệu giám sát. Các ngưỡng phải định lượng, có căn cứ dữ liệu và dẫn chiếu trực tiếp tới cơ chế trình tự can thiệp tăng dần đã được chuẩn hóa trong hệ thống.

Quy trình phối hợp và dữ liệu: Thiết lập quy trình thông báo, phối hợp có thời hạn cụ thể: khi chạm ngưỡng chuyển tiếp, NHHTX gửi gói dữ liệu chuẩn (báo cáo rủi ro, nhật ký can thiệp, đánh giá khả năng phục hồi) cho NHNN và tổ chức bảo hiểm tiền gửi trong 03 ngày làm việc; đồng thời chỉ định đầu mối chịu trách nhiệm ở mỗi bên. Quy định kênh chia sẻ dữ liệu điện tử, phân quyền truy cập và nhật ký kiểm toán để bảo đảm truy vết và trách nhiệm giải trình.

Bảo đảm kỷ luật và minh bạch: Mọi hỗ trợ của Quỹ phải kèm điều kiện ràng buộc (giới hạn tăng trưởng tài sản rủi ro, tăng cường quản trị, lộ trình bổ sung vốn...), thời hạn khắc phục và đánh giá kết quả; chi phí hỗ trợ được thiết kế để không tạo trợ cấp ẩn. Công bố tối thiểu (theo mức phù hợp) về quy mô quỹ, nguyên tắc hỗ trợ, số liệu thu hồi giúp tăng kỷ luật thị trường và tạo nền tảng vận hành hài hòa với cơ chế chi trả theo quy định của Luật BHTG 2012 (điều khoản về phí theo rủi ro, thời hạn và hạn mức chi trả Điều 20, Điều 23, Điều 24).

Kỳ vọng tác động: Khi phân vai và chuyển tiếp được quy định rõ, lớp phòng ngừa phát huy hiệu quả can thiệp sớm, còn lớp chi trả giữ đúng vai trò biện pháp sau cùng, phù hợp cấu trúc mạng an toàn tài chính, giảm tần suất phải chi trả, hạn chế chi phí xã hội, và nâng kỷ luật thị trường trong hệ thống QTDND.

5.2. Thiết lập đóng góp theo rủi ro và dải mục tiêu quỹ chuyển từ mức đồng đều sang nội hóa rủi ro

Kiến nghị cốt lõi. Chuyển cơ chế đóng góp của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND từ mức đồng đều sang đóng góp theo rủi ro, đồng thời thay ngưỡng cứng bằng dải mục tiêu quỹ linh hoạt để hấp thụ biến động chu kỳ và khác biệt rủi ro giữa các cụm QTDND; cách tiếp cận này đồng bộ với định hướng phí theo rủi ro ở lớp chi trả.¹

(1) Công thức hai thành phần (tổng quát). Mức đóng góp năm của QTDND i được xác định theo công thức: $Fee_i = \alpha_t \times Base_i \times f(R_i)$. Trong đó: α_t (tỷ lệ cơ sở theo chu kỳ) do NHNN quy định theo lộ trình tích lũy; $Base_i$ (cơ sở tính phí) giai đoạn

¹ Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012, Điều 20 khoản 2

đầu giữ dư nợ cho vay bình quân năm liền kề để giảm chi phí chuyển đổi, và sau 2–3 năm chuyển dần sang tổng tài sản có bình quân để bao quát rủi ro tốt hơn; $f(R_i)$ là hệ số rủi ro ánh xạ từ điểm rủi ro tổng hợp R_i của từng QTDND (rủi ro cao → hệ số cao).

(2) Điểm tổng hợp R (khung chỉ tiêu và trọng số). R được cấu thành từ 5 nhóm chỉ tiêu, chuẩn hóa về thang 0–100 (điểm cao = rủi ro cao) theo công thức: $R = 0,30 \cdot (\text{Thanh khoản}) + 0,30 \cdot (\text{Chất lượng tài sản}) + 0,20 \cdot (\text{Vốn tự có}) + 0,15 \cdot (\text{Tập trung tín dụng}) + 0,05 \cdot (\text{Quản trị–tuân thủ})$.

Dữ liệu lấy từ báo cáo điện tử có xác nhận trách nhiệm và nhật ký kiểm toán; nên dùng trung bình trượt 4 quý để giảm nhiễu. Trường hợp thiếu dữ liệu áp điểm phạt mặc định và cờ vi phạm.

Hệ số rủi ro $f(R_i)$ được ánh xạ theo bậc (ví dụ 5 bậc) trong khoảng 0,60–1,80 để tránh “sốc phí”, kèm trần biến động (ví dụ không tăng quá 50%/năm) và cơ chế khiếu nại, rà soát.

(3) Dải mục tiêu quỹ (thay cho mốc cố định). Thiết lập dải mục tiêu ở mức 1,5%–2,5% tổng tài sản có hợp nhất của hệ QTDND. Khi quy mô quỹ dưới 1,5%: kích hoạt kế hoạch tăng tốc đóng góp hoặc đóng góp bổ sung; khi vượt 2,5%: giảm nhịp hoặc hoàn một phần theo nguyên tắc thận trọng. Dải mục tiêu được hiệu chỉnh định kỳ theo rủi ro hệ thống và chu kỳ tín dụng.

(4) Quản trị và minh bạch phương pháp. NHNN ban hành phương pháp chuẩn; NHHTX tính toán, đề xuất và được kiểm toán độc lập thẩm tra. Công bố tối thiểu: khung chỉ tiêu, trọng số, dải hệ số và báo cáo tổng hợp (không nêu tên đơn vị) để tăng kỷ luật thị trường nhưng vẫn bảo đảm ổn định.

(5) Lộ trình triển khai.

Năm 1: thí điểm theo cụm, hiệu chỉnh chỉ tiêu/trọng số, áp trần biến động.

Năm 2: áp dụng toàn hệ, duy trì trần biến động, chuẩn hóa quy trình khiếu nại, rà soát. Năm 3: cân nhắc chuyển cơ sở tính phí sang tổng tài sản có bình quân và tinh chỉnh dải mục tiêu theo dữ liệu vận hành. Cả quá trình phải đồng bộ với trình tự can thiệp tăng dần và cơ chế cảnh báo sớm.

Kỳ vọng tác động. Cơ chế mới nội hóa rủi ro vào chi phí, chấm dứt “đồng mức” giữa đơn vị an toàn và rủi ro, khuyến khích nâng chuẩn quản trị; đồng thời giúp Quỹ đạt quy mô bền vững theo chu kỳ và tạo hệ thống khuyến khích nhất quán giữa lớp phòng ngừa và lớp chi trả theo luật.

5.3. Ban hành chuẩn dữ liệu và cơ chế cảnh báo sớm để kích hoạt trình tự can thiệp tăng dần

Mục tiêu của kiến nghị này là tạo nền dữ liệu thống nhất, đáng tin cậy để phát hiện sớm lệch chuẩn và kích hoạt can thiệp đúng lúc, nhất quán trên toàn hệ thống.

Danh mục dữ liệu bắt buộc. Quy định một bộ chỉ tiêu tối thiểu phục vụ Quỹ bảo đảm, bao gồm: (i) thanh khoản theo chênh lệch dòng tiền và tỷ lệ bao phủ nội bộ; (ii) chất lượng tài sản và tốc độ hình thành nợ xấu; (iii) mức độ tập trung tín dụng theo khách hàng, ngành, địa bàn; (iv) biến động tiền gửi/huy động; (v) chỉ báo nhận diện giao dịch bất thường. Danh mục phải kèm định nghĩa chỉ tiêu, phương pháp tính và kỳ hạn báo cáo.

Chuẩn báo cáo điện tử và trách nhiệm xác nhận. Ban hành chuẩn định dạng điện tử và tần suất gửi báo cáo (tháng/quý; tăng tần suất khi rủi ro cao), yêu cầu người đại diện theo pháp luật xác nhận dữ liệu và bảo đảm nhật ký kiểm toán để truy vết mọi chỉnh sửa.

Quyền truy cập và sử dụng dữ liệu. Trao cho Quỹ bảo đảm quyền truy cập kịp thời dữ liệu phục vụ đánh giá rủi ro và đề xuất biện pháp hỗ trợ; thiết lập đường truyền dữ liệu an toàn, phân quyền rõ trách nhiệm giữa Quỹ, QTDND, cơ quan giám sát và tổ chức bảo hiểm tiền gửi.

Ngưỡng cảnh báo và kích hoạt can thiệp. Quy phạm hóa các ngưỡng cảnh báo đối với từng nhóm chỉ tiêu và quy định mốc kích hoạt tương ứng của trình tự can thiệp tăng dần (giám sát tăng cường → hỗ trợ kỹ thuật → hỗ trợ thanh khoản có điều kiện → tái cấu trúc phù hợp). Cơ chế này cần được liên thông với quy định về can thiệp sớm trong Luật Các TCTD 2024 để bảo đảm chuyển tiếp trôi chảy sang lớp chi trả khi các biện pháp phòng ngừa không còn hiệu lực.

Thiết kế trên giúp giảm độ trễ thông tin, thống nhất cách xử lý giữa các vùng và tăng trách nhiệm giải trình của các bên, qua đó hạ xác suất và chi phí phải chuyển sang chi trả theo luật.

5.4. Chuẩn hóa trình tự can thiệp tăng dần và cơ chế chuyển tiếp sang chi trả

Kiến nghị quy phạm hóa một trình tự can thiệp tăng dần áp dụng thống nhất trong hệ thống QTDND, nhằm xử lý sớm khi tổ chức còn đang hoạt động và chỉ chuyển sang chi trả theo luật khi đã hội đủ điều kiện pháp lý. Cốt lõi là quy định rõ mức can thiệp, ngưỡng kích hoạt, nghĩa vụ khắc phục, thời hạn thực hiện và tiêu chí đánh giá, để bảo đảm trật tự xử lý nhất quán, giảm chi phí xã hội và rủi ro đạo đức.

Thứ nhất, quy định bốn mức can thiệp theo thứ tự: giám sát tăng cường, hỗ trợ kỹ thuật, hỗ trợ thanh khoản có điều kiện và tái cấu trúc ở mức phù hợp. Mỗi mức phải gắn điều kiện cụ thể (ví dụ yêu cầu hạn chế tăng trưởng tài sản rủi ro, bổ sung vốn, điều chỉnh quản trị), mốc thời gian khắc phục và tiêu chí đánh giá để quyết định duy trì, nâng mức hoặc chấm dứt can thiệp. Ngưỡng kích hoạt của từng mức được liên kết với bộ chỉ báo dữ liệu tối thiểu đã kiến nghị ở mục 3 (thanh khoản, chất lượng tài sản, tập trung tín dụng, biến động huy động, giao dịch bất thường), bảo đảm quyết định dựa trên dữ liệu, không tùy nghi.

Thứ hai, xác lập tiêu chí chuyển tiếp sang chi trả: khi sau các biện pháp nêu trên mà tổ chức không đạt ngưỡng an toàn theo quy định, cơ chế chi trả theo Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 được kích hoạt; trình tự, thời hạn và hạn mức chi trả tuân theo luật và văn bản liên quan. Để bảo đảm tính liên tục thông tin và trách nhiệm giải trình, bắt buộc chuyển giao đầy đủ hồ sơ dữ liệu và biên bản can thiệp cho cơ quan có thẩm quyền trong một thời hạn cụ thể (đề xuất 03 ngày làm việc), đồng thời thông báo cho các bên liên quan theo vai trò, trách nhiệm đã phân định.

Thứ ba, quy định phối hợp liên cơ quan theo ma trận trách nhiệm giữa Quỹ bảo đảm (NHHTX), Ngân hàng Nhà nước và tổ chức bảo hiểm tiền gửi: chia sẻ dữ liệu theo chuẩn điện tử; thông báo ngay khi vượt ngưỡng; họp chuyên môn khi nâng mức can thiệp; và báo cáo kết quả định kỳ. Cấu phần này cần được đưa vào văn bản dưới luật để vận hành đồng bộ với cơ chế can thiệp sớm của Luật Các TCTD 2024 và quy định hiện hành về Quỹ bảo đảm.

Thiết kế trên giúp hệ thống có trật tự xử lý rõ ràng, ưu tiên xử lý sớm với chi phí thấp và chỉ chuyển sang bảo vệ người gửi tiền theo luật khi cần thiết; đồng thời nâng tính nhất quán, minh bạch và kỷ luật thị trường trong toàn bộ khu vực QTDND.

6. Kết luận

Bài viết làm rõ giá trị của kiến trúc an toàn “hai lớp” đối với QTDND: lớp phòng ngừa trong nội khối nhằm duy trì hoạt động liên tục và lớp chi trả theo luật bảo vệ người gửi tiền khi phát sinh sự kiện xử lý. Hiệu quả của cấu hình này phụ thuộc vào phân vai rạch ròi, cơ chế chuyển tiếp có điều kiện và nền dữ liệu đáng tin cậy.

Từ đối chiếu pháp luật Việt Nam, đóng góp chính là xác lập bốn điểm tựa thể chế: (i) quy định chức năng của Quỹ bảo đảm an toàn QTDND và của tổ chức bảo hiểm tiền gửi kèm tiêu chí chuyển tiếp cụ thể; (ii) chuyển từ mức đóng góp đồng đều sang đóng góp theo rủi ro, gắn điểm tổng hợp R và dải mục tiêu quỹ linh hoạt; (iii) ban hành chuẩn dữ liệu tối thiểu và cơ chế cảnh báo sớm làm nền cho trình tự can thiệp tăng dần; (iv) thiết lập quy trình phối hợp và chia sẻ dữ liệu giữa Quỹ, Ngân hàng Nhà nước và tổ chức bảo hiểm tiền gửi.

Ưu tiên thực thi là quy phạm hóa các kiến nghị nêu trên, đồng thời quản trị rủi ro triển khai (chi phí tuân thủ, xung đột lợi ích, yêu cầu đồng bộ pháp lý) bằng kiểm toán độc lập, đánh giá tác động định kỳ và minh bạch chọn lọc. Kết luận cốt lõi: muốn giảm chi trả thì phải tăng phòng ngừa sớm; khi cơ chế phí theo rủi ro, dữ liệu – cảnh báo sớm và trình tự can thiệp tăng dần được vận hành đồng bộ, Quỹ bảo đảm an toàn QTDND sẽ trở thành lớp đệm hiệu quả cho ổn định hệ thống và kỷ luật thị trường.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR). *Institutional Protection Scheme (IPS)*. Trang chính thức BVR, truy cập 07/09/2025.

BVR Institutssicherung GmbH (BVR-ISG). *Protecting the deposits of Germany's cooperative banks*. Trang chính thức BVR-ISG, truy cập 07/09/2025.

BVR-ISG. *Regulation and supervision*. Mô tả khung giám sát (BaFin/Bundesbank), truy cập 07/09/2025.

Deutsche Bundesbank. *Deposit protection*. Tổng quan cơ chế bảo vệ tiền gửi (bản tiếng Anh), truy cập 07/09/2025.

Einlagensicherungsgesetz (EinSiG) – Đạo luật Bảo vệ Tiền gửi của Đức (văn bản hợp nhất, bản tiếng Đức). Các điều khoản tham chiếu: §§ 8, 12, 16–19, 43, 46. Truy cập 07/09/2025.

Deposit Guarantee Act (Einlagensicherungsgesetz) – bản tiếng Anh (phiên bản tham khảo). Truy cập 07/09/2025.

International Monetary Fund (IMF). *Germany – Financial Sector Assessment Program: Technical Note (Deposit Insurance/Resolution/Crisis Management)*. Truy cập 07/09/2025.

Quốc hội. *Luật Bảo hiểm tiền gửi* số 06/2012/QH13 (ban hành 18/06/2012).

Quốc hội. *Luật Các tổ chức tín dụng* số 32/2024/QH15 (hiệu lực 01/07/2024).

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. *Thông tư* số 29/2024/TT-NHNN ngày 28/06/2024 quy định về tổ chức, hoạt động của QTDND.

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. *Văn bản hợp nhất* số 03/VBHN-NHNN năm 2024 về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (18/01/2024).

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. *Văn bản hợp nhất* số 08/VBHN-NHNN năm 2024 về Quỹ tín dụng nhân dân.

Thủ tướng Chính phủ. *Quyết định* số 32/2021/QĐ-TTg ngày 20/10/2021 quy định hạn mức trả tiền bảo hiểm tiền gửi.

CÁC MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TRÊN THẾ GIỚI VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Phạm Anh Tuấn

Tóm tắt. Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) có vai trò then chốt trong cung ứng vốn vi mô, thúc đẩy kinh tế địa phương nhưng đối mặt rủi ro đặc thù về thanh khoản, quản trị và khả năng chi trả. Nhiều quốc gia đã triển khai các cơ chế “lưới an toàn” dành riêng cho khu vực hợp tác – tín dụng, từ mô hình tập trung, phân tán đến hỗn hợp. Bài viết hệ thống hóa các mô hình tiêu biểu (Đức/Châu Âu, Canada, Nhật Bản), chỉ ra ưu – nhược điểm, liên hệ chuẩn mực quốc tế (IADI, EU), và rút ra bài học cho Việt Nam trong bối cảnh khuôn khổ pháp lý về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND vừa được cập nhật.

1. Giới thiệu

Hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) đóng vai trò quan trọng trong việc cung ứng vốn, thúc đẩy phát triển kinh tế nông thôn và tạo điều kiện cho người dân tiếp cận dịch vụ tài chính chính thức. Tuy nhiên, do đặc thù hoạt động nhỏ lẻ, phân tán và hạn chế về năng lực quản trị, QTDND tiềm ẩn nhiều rủi ro, đặc biệt là rủi ro thanh khoản và khả năng chi trả khi phát sinh khủng hoảng. Để bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền và duy trì sự ổn định tài chính, nhiều quốc gia đã xây dựng cơ chế quỹ bảo đảm an toàn cho hệ thống QTDND. Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế không chỉ giúp Việt Nam hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, mà còn tìm ra mô hình tổ chức phù hợp với đặc thù trong nước.

2. Các mô hình phát triển quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trên thế giới

2.1. Mô hình quỹ bảo đảm tập trung

Mô hình quỹ bảo đảm tập trung là hình thức điển hình ở các quốc gia châu Âu như Đức và Pháp, nơi mà hệ thống tín dụng hợp tác có bề dày lịch sử và quy mô hoạt động lớn. Theo cơ chế này, tất cả các Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) buộc phải tham gia một quỹ tập trung duy nhất, được quản lý bởi hiệp hội ngân hàng hợp tác và đặt dưới sự giám sát chặt chẽ của cơ quan quản lý tài chính quốc gia. Quỹ tập trung không chỉ có vai trò hỗ trợ thanh khoản và tái cấp vốn cho các đơn vị thành viên khi gặp khó khăn, mà còn trực tiếp can thiệp xử lý rủi ro ngay khi có dấu hiệu mất khả năng chi trả, nhằm tránh hiệu ứng dây chuyền trong toàn hệ thống.

Một ví dụ điển hình là hệ thống bảo đảm của ngân hàng hợp tác Đức (BVR Institutssicherung GmbH), được EU công nhận là cơ chế bảo đảm tiền gửi chính thức. Quỹ này có khả năng bảo vệ 100% số dư của người gửi tiền tại các ngân hàng hợp tác, kể cả khi số tiền vượt mức bảo hiểm tiền gửi chung của châu Âu (100.000 EUR). Tại Pháp, hệ thống Crédit Agricole cũng xây dựng một quỹ tập trung có quy mô hàng chục tỷ EUR để bảo đảm an toàn hệ thống.

Ưu điểm nổi bật của mô hình tập trung là mức độ bảo vệ toàn diện và khả năng ngăn ngừa hiệu ứng lây lan rủi ro. Khi một QTDND sụp đổ, quỹ tập trung có đủ nguồn lực để can thiệp, nhờ đó củng cố niềm tin của người gửi tiền và bảo vệ sự ổn định tài chính. Tuy nhiên, hạn chế lớn là chi phí vận hành cao, đòi hỏi nguồn lực tài chính rất lớn cũng như một hệ thống giám sát minh bạch và kỷ luật nghiêm ngặt. Đối với các quốc gia có quy mô QTDND còn nhỏ lẻ và phân tán, việc áp dụng mô hình này có thể tạo áp lực tài chính quá lớn.

2.2. Mô hình quỹ bảo đảm phân tán

Mô hình phân tán lại được áp dụng phổ biến tại Canada và một số nước Bắc Âu, nơi đề cao tính tự quản của các hiệp hội tín dụng. Theo đó, các QTDND trong một khu vực hoặc trong cùng một liên hiệp tự thành lập quỹ riêng, đóng góp định kỳ để tạo nguồn dự phòng hỗ trợ lẫn nhau khi có đơn vị gặp khó khăn. Quỹ này thường do liên hiệp hoặc hiệp hội điều hành, còn cơ quan quản lý nhà nước chỉ giữ vai trò giám sát khung pháp lý chung.

Một ví dụ thực tế là hệ thống Desjardins của Canada, vốn là liên hiệp tín dụng lớn nhất Bắc Mỹ. Các chi nhánh tín dụng trong hệ thống Desjardins đều tham gia vào một quỹ chung ở cấp liên hiệp, có chức năng hỗ trợ thanh khoản, kiểm soát rủi ro và đôi khi tái cấu trúc các đơn vị yếu kém. Tại Bắc Âu, mô hình này cũng được triển khai ở Phần Lan và Na Uy, với đặc trưng là sự gắn kết cộng đồng cao và chi phí vận hành thấp hơn so với quỹ tập trung quốc gia.

Ưu điểm của mô hình phân tán là tính linh hoạt, giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, đồng thời nâng cao trách nhiệm quản trị rủi ro của từng đơn vị vì mỗi QTDND đều ý thức rằng nếu không quản lý tốt sẽ làm ảnh hưởng đến quỹ chung của khu vực. Tuy nhiên, hạn chế rõ rệt là khi khủng hoảng xảy ra trên diện rộng, khả năng ứng phó của mô hình này khá yếu. Do nguồn lực tài chính bị giới hạn ở cấp khu vực, quỹ phân tán khó đủ sức bảo vệ toàn hệ thống nếu có nhiều đơn vị đồng loạt mất khả năng chi trả.

2.3. Mô hình quỹ bảo đảm hỗn hợp

Mô hình hỗn hợp kết hợp ưu điểm của cả hai cách tiếp cận trên và hiện được Nhật Bản coi là lựa chọn tối ưu. Ở Nhật Bản, hệ thống bảo hiểm tiền gửi quốc gia do Cơ quan Dịch vụ Tài chính (FSA) quản lý hoạt động song song với các quỹ hỗ trợ nội bộ do hiệp hội tín dụng nhân dân thành lập. Khi một tổ chức tín dụng gặp khó khăn, trước tiên quỹ nội bộ có trách nhiệm hỗ trợ; nếu tình hình vượt ngoài khả năng thì mới huy động nguồn lực từ quỹ bảo hiểm quốc gia.

Cách tiếp cận này vừa đảm bảo an toàn ở cấp độ vĩ mô nhờ có “lá chắn” từ Nhà nước, vừa phát huy vai trò tự chủ và tinh thần cộng đồng của các QTDND. Mô hình hỗn hợp tạo ra sự cân bằng hợp lý giữa quản lý tập trung và cơ chế tự quản, hạn chế nhược điểm của từng mô hình đơn lẻ. Đặc biệt, Nhật Bản đã chứng minh hiệu quả khi trong

thập niên 1990, nhiều tổ chức tín dụng hợp tác rơi vào khủng hoảng nhưng hệ thống vẫn duy trì được sự ổn định nhờ cơ chế bảo đảm hỗn hợp.

Ưu điểm của mô hình hỗn hợp là sự linh hoạt và khả năng chống chịu cao trong bối cảnh khủng hoảng diện rộng. Tuy nhiên, để vận hành hiệu quả cần sự phối hợp nhịp nhàng giữa Nhà nước và hiệp hội tín dụng, cũng như cơ chế giám sát minh bạch để tránh chồng chéo quyền hạn.

Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam

Hiện nay, hệ thống QTDND ở Việt Nam còn phân tán, quy mô nhỏ và tiềm lực tài chính hạn chế, trong khi niềm tin của người gửi tiền còn phụ thuộc nhiều vào sự bảo lãnh của Nhà nước. Do đó, áp dụng mô hình tập trung như Đức – Pháp có thể quá tốn kém và khó khả thi trong ngắn hạn. Mô hình phân tán kiểu Canada lại phù hợp hơn với giai đoạn đầu vì đề cao tính tự chủ, giảm áp lực ngân sách, nhưng lại tiềm ẩn rủi ro nếu xảy ra khủng hoảng diện rộng. Trong bối cảnh này, mô hình hỗn hợp của Nhật Bản có thể là lựa chọn hợp lý cho Việt Nam: Nhà nước thiết lập một quỹ bảo đảm quốc gia, đồng thời khuyến khích các liên hiệp QTDND hình thành quỹ nội bộ để chia sẻ rủi ro trước.

Như vậy, Việt Nam hoàn toàn có thể học hỏi kinh nghiệm quốc tế và từng bước hoàn thiện mô hình bảo đảm phù hợp với thực tiễn, nhằm vừa củng cố niềm tin của người gửi tiền, vừa nâng cao năng lực tự chủ của các QTDND trong quản trị rủi ro.

3. Kinh nghiệm cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm của các quốc gia có hệ thống tín dụng hợp tác phát triển như Đức, Pháp, Canada hay Nhật Bản, có thể rút ra nhiều bài học quý giá cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện cơ chế bảo đảm an toàn cho hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND). Hiện nay, Việt Nam đang đứng trước yêu cầu cấp thiết phải vừa bảo vệ người gửi tiền, vừa duy trì ổn định hệ thống tài chính vi mô, nhất là trong bối cảnh tín dụng phi chính thức và “tín dụng đen” vẫn còn phổ biến ở khu vực nông thôn.

Thứ nhất, cần hoàn thiện hành lang pháp lý và thiết lập cơ chế giám sát độc lập. Một trong những hạn chế lớn nhất hiện nay là thiếu quy định rõ ràng, minh bạch về cơ chế vận hành và quản trị của các quỹ bảo đảm. Trong khi đó, ở Đức, quỹ bảo đảm tập trung của hệ thống ngân hàng hợp tác (BVR) được đặt dưới sự giám sát chặt chẽ của Cơ quan Giám sát Tài chính Liên bang (BaFin), với quy định chi tiết về nghĩa vụ công khai báo cáo tài chính và trách nhiệm giải trình. Việc này giúp củng cố niềm tin của người gửi tiền và hạn chế tối đa tình trạng lạm dụng quỹ. Việt Nam hoàn toàn có thể tham khảo mô hình này để bổ sung các quy định pháp lý cụ thể, quy định rõ trách nhiệm giám sát của Ngân hàng Nhà nước, đồng thời thiết lập cơ chế kiểm toán độc lập định kỳ.

Thứ hai, Việt Nam nên nghiên cứu áp dụng mô hình hỗn hợp, kết hợp vai trò bảo đảm tập trung của Nhà nước với sự tự quản trong hệ thống QTDND. Nhật Bản đã chứng

minh tính hiệu quả của mô hình này: quỹ nội bộ do hiệp hội tín dụng nhân dân quản lý sẽ can thiệp trước để hỗ trợ đơn vị gặp khó khăn, chỉ khi vượt quá khả năng thì mới sử dụng đến quỹ bảo hiểm tiền gửi quốc gia. Điều này vừa giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, vừa khuyến khích các QTDND nâng cao năng lực quản trị rủi ro, vì biết rằng nguồn quỹ quốc gia chỉ được sử dụng trong những trường hợp thật sự nghiêm trọng. Với thực tiễn ở Việt Nam, nơi các QTDND có quy mô nhỏ và tiềm lực hạn chế, mô hình hỗn hợp sẽ tạo được sự cân bằng hợp lý giữa an toàn vĩ mô và tính tự chủ vi mô.

Thứ ba, cần thiết lập cơ chế đóng góp công bằng, dựa trên quy mô hoạt động và mức độ rủi ro của từng QTDND. Ở Canada, liên hiệp tín dụng Desjardins áp dụng nguyên tắc “risk-based premium” – tức các đơn vị quản trị tốt, rủi ro thấp sẽ đóng góp ít hơn, trong khi đơn vị yếu kém phải đóng nhiều hơn. Cách tiếp cận này vừa khuyến khích nâng cao năng lực quản trị, vừa ngăn chặn tình trạng “bao cấp” khi những đơn vị yếu kém được quỹ chung cứu trợ mà không có động lực cải thiện. Việt Nam hoàn toàn có thể áp dụng nguyên tắc này để đảm bảo tính bền vững tài chính của quỹ bảo đảm, đồng thời nâng cao kỷ luật thị trường trong hệ thống QTDND.

Thứ tư, phải tăng cường tính minh bạch thông tin và cơ chế giám sát thường xuyên. Kinh nghiệm từ Liên minh châu Âu (EU) cho thấy, niềm tin của người gửi tiền phụ thuộc nhiều vào khả năng công khai và minh bạch. Các tổ chức tham gia quỹ bảo đảm phải công khai báo cáo tài chính định kỳ, kết quả kiểm toán độc lập và thông tin về tỷ lệ an toàn vốn. Ở Nhật Bản, việc giám sát được thực hiện không chỉ bởi cơ quan quản lý nhà nước mà còn bởi chính hiệp hội tín dụng nhân dân, nhờ đó phát hiện sớm rủi ro và can thiệp kịp thời. Việt Nam có thể học hỏi cách làm này, xây dựng cơ sở dữ liệu điện tử tập trung, cho phép Ngân hàng Nhà nước, hiệp hội QTDND và người dân dễ dàng tiếp cận thông tin.

Cuối cùng, việc triển khai quỹ bảo đảm an toàn hiệu quả sẽ mang lại lợi ích kép: một mặt, bảo vệ quyền lợi chính đáng của thành viên QTDND và củng cố niềm tin vào hệ thống tài chính vi mô; mặt khác, góp phần duy trì sự ổn định kinh tế – xã hội, đặc biệt là ở khu vực nông thôn, nơi tín dụng hợp tác đóng vai trò then chốt trong phát triển kinh tế hộ gia đình và giảm phụ thuộc vào tín dụng đen. Thực tiễn ở Đức và Nhật Bản cho thấy, một hệ thống bảo đảm vận hành tốt không chỉ cứu các đơn vị yếu kém mà còn phòng ngừa khủng hoảng tài chính lây lan, bảo vệ sự ổn định vĩ mô.

Tính khả thi tại Việt Nam: Trong ngắn hạn, Việt Nam có thể bắt đầu với mô hình phân tán ở cấp liên hiệp để giảm áp lực tài chính, đồng thời dần thiết lập một quỹ bảo đảm quốc gia theo mô hình hỗn hợp. Về lâu dài, khi hệ thống QTDND phát triển hơn và tích lũy đủ nguồn lực, có thể tiến tới mô hình tập trung tương tự như Đức – Pháp. Điều quan trọng là phải ban hành hành lang pháp lý đầy đủ, thiết lập cơ chế giám sát minh bạch và có lộ trình cụ thể để đảm bảo tính bền vững.

4. Kết luận

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là công cụ thiết yếu trong việc duy trì sự ổn định tài chính vi mô, bảo vệ người gửi tiền và thúc đẩy phát triển kinh tế cộng đồng. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy không có mô hình nào hoàn hảo, nhưng sự kết hợp hài hòa giữa quản lý tập trung và cơ chế tự quản là chìa khóa để đảm bảo hiệu quả. Đối với Việt Nam, mô hình hỗn hợp cùng với một khung pháp lý chặt chẽ và cơ chế giám sát minh bạch sẽ là hướng đi phù hợp để xây dựng hệ thống QTDND an toàn, bền vững và đáp ứng yêu cầu hội nhập.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband (DGRV). (2020). *Annual Report on Cooperative Financial Networks*. Berlin: DGRV.
2. European Banking Authority (EBA). (2019). *Guidelines on Deposit Guarantee Schemes*. Brussels: EBA.
3. Credit Union Central of Canada. (2018). *Deposit Guarantee and Stabilization Funds Report*. Ottawa: CUCC.
4. Financial Services Agency of Japan (FSA). (2020). *Deposit Insurance System in Japan*. Tokyo: FSA.
5. World Bank. (2019). *Financial Safety Nets and Credit Union Systems: A Comparative Study*. Washington, DC: World Bank.
6. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2022). *Báo cáo tổng kết hoạt động Quỹ tín dụng nhân dân*. Hà Nội: NHNN.
7. International Monetary Fund (IMF). (2021). *Financial Sector Assessment Program: Vietnam*. Washington, DC: IMF.

MÔ HÌNH ĐẢM BẢO HOẠT ĐỘNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI HOA KỲ VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

ThS. Nguyễn Kim Anh

Khoa Luật - Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: *Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) hoạt động dưới mô hình hợp tác xã tín dụng và đóng một vai trò quan trọng trong nền tài chính quốc gia. Việc xây dựng cơ chế bảo đảm hiệu quả là điều kiện then chốt để phát triển hệ thống QTDND an toàn, bền vững tại Việt Nam. Tại Việt Nam đang duy trì mô hình Quỹ bảo toàn hệ thống QTDND như một hình thức đảm bảo an toàn hoạt động cho hệ thống và hỗ trợ các quỹ gặp khó khăn. Trong khi đó, tại Hoa Kỳ, mô hình Quỹ bảo hiểm tiền gửi quốc gia (NCUSIF) do Cơ quan Quản lý Liên minh Tín dụng Quốc gia (NCUA) của Hoa Kỳ điều hành – một hệ thống giám sát, hỗ trợ tài chính và bảo vệ tiền gửi hiệu quả, minh bạch, hoạt động nhờ đóng góp của chính các QTDND. Bài viết tập trung phân tích một số đặc điểm của NCUSIF để rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện các quy định về ổn định hoạt động của QTDND trong giai đoạn sắp tới.*

Từ khóa: *QTDND, Quỹ bảo toàn, Bảo hiểm tiền gửi.*

1. Tổng quan về Quỹ tín dụng nhân dân

Quỹ tín dụng nhân dân – QTDND (Credit Union / Cooperative Credit Institution) là một mô hình tổ chức tài chính hợp tác, do các thành viên tự nguyện liên kết với nhau trên cơ sở tương trợ cộng đồng, nhằm cung cấp các dịch vụ tài chính – tín dụng cho chính các thành viên. QTDND có một số những đặc trưng cơ bản như: (1) QTDND được tổ chức theo mô hình hợp tác xã, mỗi thành viên vừa là chủ sở hữu, vừa là khách hàng; (2) QTDND là tổ chức phi lợi nhuận, mục tiêu phục vụ cộng đồng, hỗ trợ các thành viên; (3) QTDND tập trung vào cá nhân, hộ gia đình, nông dân, người có thu nhập thấp và các nhóm chủ thể yếu thế, dễ bị tổn thương tài chính.

QTDND ra đời từ thế kỷ 19 tại Châu Âu với những mô hình điển hình tại Đức và Pháp với mục tiêu hỗ trợ nông dân và người nghèo tiếp cận tín dụng. Cho đến thế kỷ 20, các mô hình QTDND lan rộng ra các khu vực như Bắc Mỹ, Châu Á, Châu Phi, đặc biệt là sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1930, 1997 hay 2008. Sau khủng hoảng, niềm tin vào các ngân hàng thương mại bị lung lay cũng như khả năng tiếp cận vốn của những người yếu thế trở nên khó khăn, QTDND như một phương án thay thế hệ thống ngân hàng. Hiện nay, QTDND được phát triển mạnh tại: Canada, Mỹ, Úc, Ireland, nơi có hệ thống quỹ phát triển, chuyên nghiệp. Ngoài ra, tại Ấn Độ, Philippines, Kenya, Mexico, Brazil, QTDND đóng vai trò hỗ trợ tài chính nông thôn và các cộng đồng nghèo. Các mô hình QTDND tại các quốc gia cũng được phát triển rất đa dạng. Ví dụ như tại Đức, Mô hình Raiffeisenbank – QTDND hoạt động như ngân hàng cộng đồng nhỏ, phi lợi nhuận. Tại Mỹ, QTDND - Credit Union có tư cách pháp nhân độc lập, hoạt động dưới

sự quản lý của cơ quan giám sát liên bang hoặc tiểu bang. Tại Canada, Hệ thống liên kết chặt chẽ, có liên minh cấp tỉnh/bang và cơ quan bảo hiểm tiền gửi riêng. Tại Trung Quốc, các QTDND tồn tại từ những năm 1950 và dần được phát triển thành các ngân hàng nông nghiệp có quy mô theo từng địa phương.

Tại Việt Nam, QTDND được ra đời chính thức từ năm 1993, dưới sự quản lý của Ngân hàng nhà nước, các QTDND dần phát triển như một bộ phận của hệ thống tài chính quốc gia. Hiện nay, theo quy định tại khoản 6 Điều 4 Luật các Tổ chức tín dụng 2010, *“QTDND là tổ chức tín dụng do các pháp nhân, cá nhân và hộ gia đình tự nguyện thành lập dưới hình thức hợp tác xã để thực hiện một số hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật này và Luật hợp tác xã nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống”*. Như vậy, cũng như một số các quốc gia như Đức hay Trung Quốc, QTDND tại Việt Nam là loại hình tổ chức tín dụng được tổ chức dưới mô hình hợp tác xã với mục tiêu hỗ trợ và tăng cường tiếp cận tín dụng của các đối tượng yếu thế và các cá nhân, tổ chức tại địa phương. Tại Việt Nam, đa số QTDND có quy mô hoạt động nhỏ và vừa. Trong tổng số 1.178 QTDND, tính đến ngày 31/12/2024, có 32% QTDND có quy mô tài sản dưới 100 tỉ đồng; 42% QTDND có quy mô tài sản từ 100 đến dưới 200 tỉ đồng; 24% QTDND có quy mô tài sản từ 200 đến dưới 500 tỉ đồng; chỉ có 2% QTDND có quy mô tài sản trên 500 tỉ đồng, trong đó có 3 QTDND tổng tài sản trên 1.000 tỉ đồng¹.

1. Đảm bảo ổn định hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân

Với vai trò quan trọng trong việc phát triển tín dụng nông thôn và tăng khả năng tiếp cận nguồn vốn của nông dân và người yếu thế, QTDND là nền tảng để tiến tới phát triển một nền tài chính toàn diện. Tuy nhiên, với đặc điểm là quy mô nhỏ, đặt mục tiêu hỗ trợ và phát triển tín dụng địa phương, không nhằm mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận, các QTDND trở nên rất dễ rơi vào khủng hoảng trước những biến động của thị trường tài chính. Việc khủng hoảng của QTDND có thể dẫn tới hậu quả như mất niềm tin vào nền tài chính của người dân, dẫn đến tình trạng rút tiền hàng loạt, ảnh hưởng tới nền tài chính vi mô quốc gia. Hay tình trạng dẫn đến việc mất khả năng thanh toán của một số các QTDND yếu kém gây ảnh hưởng lớn tới tiền gửi của người dân và phá vỡ sự ổn định của hệ thống tài chính. Do đó, việc duy trì và ổn định hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân là điều thiết yếu để bảo vệ người dân, đảm bảo an ninh tài chính vùng nông thôn, và giữ vững lòng tin vào hệ thống tài chính quốc gia.

Trên phạm vi quốc tế, để đảm bảo ổn định tài chính của các QTDND, các Chính phủ xây dựng nên nhiều mô hình quỹ và chương trình bình ổn khác nhau, phụ thuộc vào các quy định pháp luật và cơ cấu nền tài chính của các quốc gia. Các mô hình được chia

¹ <https://tapchinganhang.gov.vn/dinh-huong-tai-cau-truc-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-boi-canh-moi-15925.html>

thành hai xu hướng chính: Một là xây dựng các chương trình hỗ trợ cho các QTDND dưới hình thức hỗ trợ tín dụng, bảo hiểm tiền gửi hay các chương trình hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo; Hai là xây dựng các quỹ bảo toàn hay quỹ bảo đảm nhằm ổn định tài chính và hỗ trợ các QTDND. Một số quỹ được vận hành bởi Cơ quan quản lý của chính phủ (Hoa Kỳ, Canada (Newfoundland và Labrador) và các tổ chức tư nhân tự thành lập như các liên đoàn và hiệp hội tín dụng (Ireland, Ba Lan, Uzbekistan, và Gia-mai-ca)¹. Các mô hình quỹ bảo toàn cũng rất đa dạng, nó có thể tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau như: các quỹ tồn tại dưới dạng bảo hiểm tiền gửi (Như Quỹ tại Hoa Kỳ hay Hàn Quốc) hay tồn tại như các quỹ cho các quỹ tín dụng nhân dân thành lập dưới sự vận hành và quản lý của Cơ quan nhà nước (Như quỹ bình ổn - Stabilization Fund tại Philippines, quỹ An toàn - Security Fund tại Canada). Trong phạm vi bài viết, tác giả lựa chọn những mô hình của Mỹ vì có những nét tương đồng về cách vận hành với thực tế Quỹ bảo toàn tại Việt Nam hiện nay, đó là các quỹ do cơ quan Nhà nước vận hành và quản lý.

Tại Việt Nam, nhằm đảm bảo hoạt động và tình hình tài chính của các QTDND, Quỹ bảo toàn lần đầu tiên được đề cập và quy định (riêng biệt) trong Thông tư số 03/2014/TT-NHNN ngày 23 tháng 01 năm 2014 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (Thông tư 03/2014/TT-NHNN hiệu lực kể từ ngày 15 tháng 3 năm 2014). Hiện nay, các quy định về Quỹ bảo toàn hệ thống QTDND được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật như: Luật Tổ chức tín dụng 2024 và Thông tư số 21/2019/TT-NHNN ngày 14 tháng 11 năm 2019 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều của các Thông tư quy định về ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân và quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2020. Bên cạnh đó, quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo toàn được ban hành dựa trên các quyết định của Hội đồng quản trị của Ngân hàng hợp tác trong đó có các nội dung như: (1) Nguyên tắc hoạt động của các Quỹ bảo toàn; (2) Quy định về trích nộp và thu Quỹ bảo toàn; (3) Quy định về quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn; (4) Quy định về báo cáo và kiểm tra, giám sát.

2. Mô hình đảm bảo hoạt động Quỹ tín dụng nhân dân tại Hoa kỳ

Cơ quan liên bang độc lập, Cơ quan Quản lý Liên minh Tín dụng Quốc gia (National Credit Union Administration - NCUA) là một cơ quan trực thuộc chính phủ liên bang tại Mỹ chịu trách nhiệm đăng ký, quản lý và giám sát các hiệp hội tín dụng liên bang (Ferderal credit Union). Đây cũng là cơ quan vận hành và quản lý Quỹ Bảo hiểm Chia sẻ Hiệp hội Tín dụng Quốc gia (National Credit Union Share Insurance Fund - NCUSIF) được thành lập nhằm bảo vệ các thành viên, triển khai các dịch vụ tiết kiệm

¹ Paul A Jones, 2010, Stabilising British Credit Unions, Research Unit for Financial Inclusion Liverpool John Moores University, March 2010.

và cung cấp cho các công đoàn tín dụng một loạt hỗ trợ kỹ thuật và tài chính nếu và khi họ gặp khó khăn. NCUA quy định và giám sát hoạt động của các QTDND và xây dựng chương trình bảo hiểm tiền gửi nhằm ổn định các quỹ tín dụng gặp khó khăn. Tại Hoa Kỳ, các hiệp hội tín dụng có thể được thành lập theo quy định của liên bang hoặc điều lệ của từng tiểu bang. NCUA có đầy đủ trách nhiệm quản lý và giám sát đối với 5.000 hiệp hội tín dụng và phối hợp với các cơ quan giám sát nhà nước, cũng giám sát số lượng 3.800 hiệp hội tín dụng thành lập theo quy định của tiểu bang chọn tham gia NCUSIF.

3.1. Cách thức hình thành của Quỹ NCUSIF

Quỹ Bảo hiểm Chia sẻ Hiệp hội Tín dụng Quốc gia (NCUSIF) lần đầu tiên được thành lập bởi Quốc hội Hoa Kỳ năm 1970. Trước thời điểm đó, một số hiệp hội thương mại đã tổ chức quỹ bảo hiểm và bình ổn nhưng cuối cùng, những quỹ này được coi là không đủ nguồn lực và quy mô để xử lý những biến động tài chính của các Hiệp hội tín dụng trong giai đoạn suy thoái kinh tế. NCUSIF được hỗ trợ bởi “sự tín nhiệm hoàn toàn” của Chính phủ Hoa Kỳ. Tuy nhiên, nó được tài trợ hoàn toàn bởi chính các hiệp hội tín dụng.

NCUSIF ban đầu được vốn hóa bằng số tiền còn lại của hiệp hội thương mại từ các chương trình bảo hiểm tiền gửi. Con số này chiếm khoảng 0,3% tổng số tiền gửi của các thành viên. NCUSIF được tái cấp vốn vào năm 1985 bởi mỗi hiệp hội tín dụng ký gửi một thêm 1% tiền gửi được bảo hiểm vào quỹ. Điều này đã dẫn đến một quỹ của các thành viên lên khoảng 1,3% tiền tiết kiệm tại các hiệp hội tín dụng. Các hiệp hội tín dụng phải duy trì một khoản tiền gửi 1% tổng số tiền gửi tiết kiệm của các thành viên của họ với NCUSIF, bổ sung vào khoản đóng góp khi số tiền gửi tại hiệp hội tín dụng tăng lên. Điều này được ghi nhận như một khoản đầu tư vào NCUSIF và, nếu hiệp hội tín dụng chuyển thành các tổ chức tài chính khác, chuyển đổi sang bảo hiểm phi liên bang, hoặc chọn tự nguyện giải thể, tiền gửi được trả lại.

Phần lớn, khoản tiền gửi 1% này đã tỏ ra hiệu quả và đủ để đảm bảo hoạt động của quỹ bảo hiểm tiền gửi. Cho đến nay, NCUA chỉ tính phí một phí bảo hiểm bổ sung, sau sự thất bại của ba hiệp hội tín dụng lớn vào năm 1992. Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008 và suy thoái kinh tế sẽ dẫn đến việc các hiệp hội tín dụng phải thực hiện đóng góp phí bảo hiểm bổ sung 0,15% số tiền gửi được bảo hiểm để tái cấp vốn cho NCUSIF dẫn đến việc năm 2009, Chính phủ Hoa Kỳ đã thành lập tạm 1 quỹ ổn định trong giai đoạn ngắn đến năm 2021 để hỗ trợ các hiệp hội tín dụng.

3.2. Cơ cấu tổ chức quản lý của NCUSIF

Hội đồng quản trị của NCUA là cơ quan chủ quản của NCUSIF, là cơ quan quyết định sử dụng và quản lý quỹ. Để quản lý và sử dụng NCUSIF, Hội đồng quản trị của NCUA thành lập Ủy ban đầu tư để thực hiện các hoạt động đầu tư cho các khoản thặng dư của quỹ. Ủy ban Đầu tư chịu trách nhiệm phát triển chiến lược đầu tư cần thiết để

thực hiện các chính sách và mục tiêu do Hội đồng NCUA thiết lập. Ủy ban sẽ họp ít nhất mỗi quý một lần để xem xét các dự báo về dòng tiền, để thảo luận về các biến động và dự báo lãi suất, đồng thời thực hiện các thay đổi đối với chiến lược đầu tư, nếu phù hợp.

Ban Đầu tư bao gồm các chức danh sau (hoặc các chức danh kế nhiệm tương đương): Giám đốc, Phòng Giám định và Bảo hiểm; Giám đốc tài chính; Giám đốc, Bộ phận E&I của Thị trường vốn và tín dụng; Giám đốc, Chuyên viên gia cao cấp về kinh tế. Ủy ban Đầu tư sẽ sử dụng nhân viên NCUA và/hoặc các chuyên gia bên ngoài để đưa ra lời khuyên khi cần thiết. Trong đó:

Giám đốc, Phòng Giám định và Bảo hiểm có thẩm quyền:

- Quản lý tổng thể các hoạt động và hoạt động của NCUSIF, bao gồm cả việc duy trì trách nhiệm pháp lý đối với các tổn thất đối với các hiệp hội tín dụng được bảo hiểm.
- Đóng vai trò như là chủ tịch của ủy ban.
- Thiết lập và duy trì các thủ tục bằng văn bản cho hoạt động của chương trình đầu tư.
- Thiết lập và duy trì các thủ tục bằng văn bản để duy trì trách nhiệm pháp lý đối với các tổn thất đối với các hiệp hội tín dụng được bảo hiểm.

Giám đốc tài chính có thẩm quyền:

- Giám sát các điều kiện thị trường tài chính.
- Xem xét tính chính xác của báo cáo tiền mặt hàng ngày.
- Phát triển các dự báo thay đổi hàng năm trong NCUSIF.
- Hướng dẫn Vụ Tài chính về việc bố trí đầu tư.
- Chuẩn bị Báo cáo NCUSIF hàng tháng có chứa dữ liệu hiệu suất đầu tư.

Giám đốc, Bộ phận E&I của Thị trường vốn và tín dụng có thẩm quyền:

- Giám sát các điều kiện thị trường tài chính.
- Đánh giá và đề xuất các thay đổi đối với chiến lược đầu tư NCUSIF.
- Cung cấp thông tin quản lý danh mục đầu tư và đầu tư chuyên nghiệp tại các cuộc họp của Ủy ban Đầu tư NCUSIF.

Giám đốc, Chuyên viên gia cao cấp về kinh tế có thẩm quyền:

- Theo dõi các chỉ số kinh tế quan trọng.
- Đánh giá các vấn đề về chính sách tài khóa và tiền tệ.
- Cung cấp thông tin kinh tế chuyên gia tại các cuộc họp của Ủy ban Đầu tư NCUSIF.

3.3. Cho vay hỗ trợ và đầu tư nguồn vốn nhàn rỗi từ NCUSIF

Theo Đạo luật Liên minh Tín dụng Liên bang (FCU), NCUA có thẩm quyền lớn trong việc can thiệp và hỗ trợ các hiệp hội tín dụng phá sản, cụ thể:

Đạo luật FCU cho phép hỗ trợ đặc biệt cho các mục đích sau:

(1) Mở lại một hiệp hội tín dụng đã đóng cửa, được bảo hiểm; ngăn chặn nguy cơ đóng cửa một hiệp hội tín dụng được bảo hiểm; hoặc hỗ trợ thanh lý tự nguyện một khoản tín dụng có khả năng thanh toán liên hiệp;

(2) Bảo vệ NCUSIF hoặc lợi ích của các thành viên của hiệp hội tín dụng; hoặc (a) Giảm rủi ro, (b) Ngăn chặn tổn thất có nguy cơ xảy ra đối với NCUSIF và tạo điều kiện thuận lợi chosáp nhập hoặc hợp nhất một hiệp hội tín dụng được bảo hiểm với một hiệp hội tín dụng khác, hoặc (c) Tạo điều kiện việc bán tài sản của một hiệp hội tín dụng mở hoặc đóng với giả định về nợ của người khác¹.

NCUA có sẵn một loạt các hành động để giải quyết các vấn đề nghiêm trọng của các Hiệp hội tín dụng. Tuy nhiên, NCUA quan điểm rằng sự hỗ trợ không nên được coi là một khoản trợ cấp, mà là một thỏa thuận tạm thời để ổn định lại hiệp hội tín dụng, hoặc sát nhập, mua bán hoặc thanh lý. Các hiệp hội tín dụng nhận được hỗ trợ đặc biệt để tiếp tục hoạt động độc lập “phải biện minh cho việc nhận được sự hỗ trợ đặc biệt, và chứng minh rằng sự hỗ trợ sẽ giúp làm cho hiệp hội tín dụng trở nên khả thi về mặt tài chính”.

Hỗ trợ NCUA có thể là tạm thời hoặc dài hạn. Hỗ trợ tạm thời là thường giới hạn trong 6 tháng và dài hạn trong khoảng thời gian 24 tháng để phục hồi. Thông thường, hỗ trợ dài hạn không được cung cấp dễ dàng mà phụ thuộc vào 9 yêu cầu sơ bộ được đáp ứng. Trước bất kỳ nỗ lực nào nhằm ổn định một hiệp hội tín dụng, cần có sự đánh giá nghiêm ngặt về nó có cơ hội tồn tại lâu dài với 9 yêu cầu, như được liệt kê trong hướng dẫn NCUA:

1. Lĩnh vực hoạt động của thành viên
2. Năng lực quản lý
3. Sự chính xác và cập nhật của sổ sách
4. Công khai tài chính đầy đủ và trung thực
5. Các chính sách và thủ tục bằng văn bản phù hợp (hoặc kế hoạch thực tế để đưa chúng theo trình tự nhất định)
6. Kế hoạch khôi phục giá trị ròng đã được phê duyệt hoặc kế hoạch dựa trên rủi ro (bao gồm tác động của việc hoàn trả hỗ trợ)
7. Lịch sử theo dõi tích cực về hoạt động tài chính và giải quyết vấn đề
8. Sửa chữa gốc rễ các vấn đề
9. Hệ thống giám sát điều hành liên tục

Ngoài việc được sử dụng để chi trả cho các hiệp hội tín dụng được bảo hiểm khi gặp khó khăn về tài chính, quỹ còn được sử dụng để đầu tư sinh lợi và chi trả cho các

¹ NCUA (2009) *Manual for Examiners*, Chương 29, Trang 29, truy cập tại: <https://ncua.gov/regulation-supervision/manuals-guides/examiners-guide>

hoạt động của NCUA. Vấn đề đầu tư nguồn vốn nhân rồi từ NCUSIF được quy định tại điều 203 của Đạo Luật hiệp hội tín dụng liên bang Mỹ, trong đó xác định về việc NCUA sử dụng quỹ NCUSIF để đầu tư và được quy định tại chính sách đầu tư của quỹ¹. Đạo luật về NCUA quy định: Hội đồng quản trị có thể ủy quyền cho Giám đốc tài chính (Secretary of the Treasury) đầu tư và tái đầu tư các phần quỹ nhân rồi mà Hội đồng quản trị có thể xác định là không cần thiết cho các hoạt động hiện tại vào các loại chứng khoán, trái phiếu được phép và thu nhập từ đó sẽ tạo thành một phần của quỹ NCUSIF. Theo chính sách của Bộ Tài chính, tất cả các chứng khoán phải được mua thông qua chương trình Chuỗi Tài khoản Chính phủ (GAS) không bán được trên thị trường do Cục Nợ Công của Kho bạc Hoa Kỳ quản lý. Ủy ban Đầu tư được phép mua bất kỳ chứng khoán nào được bán thông qua chương trình GAS, phù hợp với chiến lược đầu tư với các ràng buộc sau:

- Kỳ hạn tối đa 10 năm.
- Không quá 50% của quỹ có thể có kỳ hạn dài hơn 5 năm.
- Quỹ được giới hạn trong việc đầu tư vào Tín phiếu, Trái phiếu và Trái phiếu Kho bạc không thể thu hồi. Ngoài ra, quỹ cũng có thể đầu tư vào hợp đồng quyền chọn qua đêm của Kho bạc Hoa Kỳ. Hàng tháng Giám đốc tài chính sẽ phải xây dựng báo cáo tài chính với các thông tin đầu tư sau:

- +Giá trị sổ sách so với giá trị thị trường (giá trị cổ phiếu trên sổ sách và giá trên thị trường)

- +Lợi suất đầu tư chứng khoán

- +Thông tin so sánh về lợi suất

- +Lịch trình đáo hạn

- +Niêm yết các khoản đầu tư mới

Thông tin tóm tắt về hiệu suất đầu tư sẽ được đưa vào báo cáo tài chính hàng tháng của NCUSIF được trình bày trước Hội đồng NCUA và được đăng công khai trên website chính thức của NCUA.

3. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Từ những phân tích trên, tác giả rút ra một số kinh nghiệm có thể được đưa ra nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về Quỹ bảo toàn hệ thống QTDND tại Việt Nam như:

Thứ nhất, sửa đổi quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo toàn theo hướng bổ sung quy định về nhiệm kỳ của Ban quản lý Quỹ bảo toàn và thành viên Ban quản lý Quỹ bảo toàn và ban hành văn bản quy định về quy trình hoạt động trong việc thông qua các chính sách, quy định nội bộ. Một trong những hoạt động quan trọng nhất là việc sử dụng

¹ Truy cập tại: <https://ncua.gov/support-services/share-insurance-fund/investment-policy>

Quỹ bao gồm: cho vay với những QTDND rơi vào khó khăn tài chính và đầu tư quỹ nhân rồi. Với hoạt động cho vay hỗ trợ, như đã phân tích, theo quan điểm của NCUA những khoản vay hỗ trợ sẽ được thực hiện dưới dạng những thỏa thuận tạm thời để ổn định lại các QTDND. Do đó, để nhận được những hỗ trợ này, các QTDND cần chứng minh được năng lực hoạt động độc lập của mình vượt qua khó khăn tài chính. Đây là một căn cứ quan trọng để quyết định hỗ trợ từ Quỹ. Khoản hỗ trợ cũng nên kéo dài trong một khoảng thời gian nhất định và xác định rõ mục tiêu của QTDND sau khi thời gian hỗ trợ: có thể mua bán, sáp nhập hoặc thanh lý. Bên cạnh đó là phát triển hệ thống giám sát điều hành liên tục với những QTDND cần hỗ trợ để đảm bảo sự phục hồi tài chính. Ngoài ra, với hoạt động đầu tư, Quỹ bảo toàn cần thành lập một cơ quan để theo dõi, giám sát và báo cáo các hoạt động đầu tư quỹ nhân rồi nhằm đảm bảo được tính hiệu quả và an toàn. Một bài học kinh nghiệm từ mô hình quỹ NCUA là bổ nhiệm các Giám đốc quản lý cho từng lĩnh vực, trong đó Giám đốc tài chính giữ vai trò quan trọng trong việc theo dõi và báo cáo các hoạt động đầu tư tài chính từ quỹ nhân rồi. Với việc giới hạn một số các khoản đầu tư cho quỹ nhưng cũng đa dạng các loại hình chứng khoán được đầu tư, việc đầu tư quỹ nhân rồi trở nên hiệu quả hơn mà vẫn đảm bảo được tính an toàn. Đây là một kinh nghiệm có thể được áp dụng hiệu quả để bổ sung các quy định về đầu tư vốn nhân rồi từ Quỹ bảo toàn tại Việt Nam.

Thứ hai, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền nên tăng cường cơ chế giám sát nhằm cảnh báo và can thiệp sớm các QTDND có những dấu hiệu rủi ro. Ví dụ như cơ chế giám sát sớm CAMEL rating nhằm theo dõi các vấn đề về vốn, tài sản, chất lượng quản lý, lợi nhuận, tính thanh khoản của QTDND. Từ đó NCUA có thể cảnh báo cấp độ rủi ro và cử cán bộ hỗ trợ quản lý để đảm bảo ổn định tình hình của các QTDND. Đây là một giải pháp mang tính kịp thời để đảm bảo các thiệt hại xảy ra sẽ ít nhất có thể. Việc bổ sung nguồn nhân lực hỗ trợ cũng là một giải pháp Quỹ bảo toàn có thể áp dụng tại Việt Nam nhằm hỗ trợ về nhân sự bên cạnh hỗ trợ tài chính. Điều này có thể hỗ trợ trực tiếp và hiệu quả hơn đối với các QTDND gặp khó khăn.

Thứ ba, tăng cường hỗ trợ kỹ thuật và chuyên môn cho các QTDND cũng là một giải pháp củng cố hoạt động một cách an toàn cho các quỹ. Hiện nay, các QTDND tại Việt Nam đang hoạt động tại địa phương và vẫn còn những quỹ gặp các hạn chế về nhân lực, đặc biệt trong lĩnh vực tài chính – ngân hàng. Do đó có thể dẫn đến những rủi ro về quản trị điều hành cũng như triển khai các hoạt động tín dụng. Quỹ bảo toàn tại Việt Nam có thể xem xét áp dụng hình thức hỗ trợ đào tạo như tại NCUA với một số nội dung như: Đào tạo giám đốc và cán bộ điều hành QTDND; Tư vấn mô hình quản trị nội bộ; Hướng dẫn quy chế hoạt động theo chuẩn quốc gia, nhằm củng cố năng lực quản trị, giảm thiểu rủi ro hoạt động của các QTDND.

Thứ tư, Ngân hàng hợp tác có thể xem xét định hướng tái cấu trúc các QTDND, đặc biệt các quỹ có quy mô nhỏ, dễ bị tác động bởi khủng hoảng tài chính, cần được củng cố quy mô để bảo đảm an toàn hoạt động. Thực tế trong thời gian qua, các QTDND rơi vào kiểm soát đặc biệt phần lớn là những quỹ có quy mô nhỏ, theo đó số lượng nhân sự ít, không đủ sắp xếp bộ máy hoạt động theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024. Sự tái cấu trúc hệ thống QTDND có thể dựa trên yếu tố quy mô nhằm sáp nhập các QTDND quy mô nhỏ để tạo nên các quỹ có phạm vi hoạt động và tiềm năng lớn hơn nhưng vẫn đảm bảo được năng lực quản trị và áp dụng được các mô hình quản lý hiện đại. Hoặc giai đoạn đầu, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền có thể xem xét liên kết các QTDND địa phương thành các QTDND có quy mô vùng/ lĩnh vực để có thể chia sẻ kinh nghiệm, hỗ trợ lẫn nhau và giảm thiểu rủi ro hoạt động.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. NCUA, 2009, *Manual for Examiners*, Chương 29, Trang 29, truy cập tại: <https://ncua.gov/regulation-supervision/manuals-guides/examiners-guide>.
2. NCUA, 2022, National Credit Union Share Insurance Fund Investment Policy, truy cập tại <https://ncua.gov/support-services/share-insurance-fund/investment-policy>
3. Nguyễn Thị Kim Thanh, 2025, *Định hướng tái cấu trúc hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân trong bối cảnh mới*, truy cập tại <https://tapchinganhang.gov.vn/dinh-huong-tai-cau-truc-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-boi-can-h-moi-15925.html>.
4. Paul A Jones, 2010, Stabilising British Credit Unions, Research Unit for Financial Inclusion Liverpool John Moores University, March 2010

QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN THEO QUY ĐỊNH CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

TS. Vũ Hải Anh

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) ở Việt Nam chứa đựng nhiều nguy cơ rủi ro và có tác động nghiêm trọng đến xã hội nếu để xảy ra tình trạng mất an toàn nên Nhà nước ta đã thiết lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Trên thế giới cũng tồn tại nhiều mô hình có tính chất tương tự như Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam như các Quỹ ổn định của các Liên hiệp tín dụng hoặc các chương trình bảo hiểm tiền gửi. Bài viết phân tích quy định của pháp luật một số nước trên thế giới trong việc tổ chức và hoạt động của loại quỹ này.

Từ khóa: Quỹ bảo toàn, quỹ tín dụng nhân dân, tổ chức tín dụng

Đặt vấn đề

Việc bảo đảm an toàn cho hệ thống tài chính ngân hàng luôn là một trong những vấn đề then chốt, có vai trò đặc biệt quan trọng, gắn liền với sự ổn định kinh tế xã hội của mỗi quốc gia. Ở nhiều nước trên thế giới, ngoài hệ thống ngân hàng thương mại, mô hình quỹ tín dụng nhân dân được hình thành và phát triển nhằm đáp ứng nhu cầu vốn của cộng đồng, đặc biệt là khu vực nông thôn, các doanh nghiệp có quy mô nhỏ và các nhóm dân cư yếu thế. Tuy nhiên, do đặc điểm quy mô nhỏ, khả năng quản trị rủi ro còn hạn chế nên các quỹ tín dụng nhân dân dễ chịu tác động tiêu cực từ biến động thị trường và rủi ro tín dụng. Chính vì vậy, việc xây dựng cơ chế bảo vệ hệ thống này trước nguy cơ đổ vỡ dây chuyền là yêu cầu cấp thiết được đặt ra.

Một trong những giải pháp được nhiều quốc gia áp dụng là thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Đây là một thiết chế tài chính đặc thù, hoạt động với mục tiêu chính là duy trì sự ổn định và phòng ngừa nguy cơ khủng hoảng trong khu vực tín dụng hợp tác. Trên thế giới, mô hình quỹ này đã được triển khai ở nhiều cấp độ và hình thức khác nhau với cách thức tổ chức, phạm vi bảo đảm và nguồn vốn hình thành quỹ có sự khác biệt tùy thuộc vào điều kiện kinh tế, pháp lý và chính sách tài chính của từng nước. Bài viết tập trung phân tích quy định pháp luật của một số nước trên thế giới về các loại quỹ này (sau đây gọi chung là Quỹ bảo toàn) để từ đó rút ra một số kinh nghiệm nhằm hoàn thiện cơ chế bảo đảm an toàn cho hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam.

1. Quy định về chức năng của Quỹ bảo toàn

Trên thế giới tồn tại nhiều mô hình có tính chất tương tự như Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam như các Quỹ ổn định của các Liên hiệp tín dụng hoặc các chương trình bảo hiểm tiền gửi.

Tại Philippines, Đạo luật Hợp tác xã dịch vụ tài chính (Financial Service Cooperative Act) năm 2004 cũng có quy định một số nội dung liên quan đến Quỹ ổn định (Stabilization Fund). Quỹ này làm nhiệm vụ hỗ trợ thanh toán các khoản lỗ của Hợp tác xã hoặc Liên đoàn thành viên của Quỹ; thành lập và quản lý Quỹ ổn định, quỹ tài sản có tính thanh khoản hoặc quỹ hỗ trợ các hợp tác xã hoặc liên đoàn thành viên của quỹ; đồng thời tham gia vào các hoạt động tài trợ của mạng lưới. Với những nhiệm vụ này, Quỹ ổn định có thể thực hiện các hoạt động như: (1) Cho vay và tài trợ cho các Hợp tác xã hoặc Liên đoàn là thành viên của quỹ; (2) Bảo lãnh cho các cam kết của một hợp tác xã hoặc liên đoàn là thành viên của quỹ; (3) Bảo lãnh cho việc hoàn trả một khoản ứng trước hoặc một khoản vay được cấp cho một hợp tác xã hoặc liên đoàn là thành viên của quỹ; (4) Thực hiện một thỏa thuận với một hợp tác xã hoặc liên đoàn là thành viên của quỹ, theo đó các công việc của hợp tác xã hoặc liên đoàn đó sẽ được điều hành bởi quỹ trong một khoảng thời gian cố định; (5) Mua một số tài sản của hợp tác xã hoặc liên đoàn là thành viên của quỹ; (6) Đóng vai trò là người thanh lý hoặc người sắp xếp của một hợp tác xã hoặc liên đoàn là thành viên của quỹ; và (7) Đóng vai trò quản lý tạm thời một hợp tác xã hoặc liên đoàn là thành viên của quỹ. Khi cho vay hoặc tài trợ cho một hợp tác xã hoặc liên đoàn là thành viên của Quỹ, Quỹ có thể xác định các biện pháp mà hợp tác xã hoặc liên đoàn đó cần thực hiện để sửa chữa một số cách thức thực hành quản lý của mình¹.

Tại Jamaica, năm 1977, Liên đoàn Liên hiệp tín dụng hợp tác xã Jamaica (JCCUL- Jamaica Co-operative Credit Union League) đã thành lập Quỹ ổn định (Stabilisation Fund) nhằm bảo vệ sự an toàn của các khoản tiết kiệm của khách hàng bằng cách đảm bảo sự ổn định tài chính của các Liên hiệp tín dụng. Về vai trò này, Quỹ ổn định hỗ trợ cùng với bảo hiểm tiền gửi trong việc hoàn trả các khoản tiết kiệm cho khách hàng khi Liên hiệp tín dụng phá sản. Tuy nhiên, ở đây hỗ trợ các khoản tiết kiệm của các thành viên thông qua sự ổn định chứ không phải thông qua các khoản chi trả sau khi Liên hiệp tín dụng vỡ nợ. Ngoài vai trò đảm bảo khoản tiết kiệm, quan trọng hơn là Quỹ ổn định hỗ trợ tài chính cho các Liên hiệp tín dụng gặp khó khăn thanh khoản. Mục đích là để đảm bảo rằng các Liên hiệp tín dụng vẫn là các tổ chức tài chính an toàn và lành mạnh. Theo báo cáo của JCCUL, Quỹ ổn định được thành lập để cho phép Liên hiệp tín dụng đảm bảo các vấn đề sau: (1) Đảm bảo hoàn trả số tiền đã đầu tư vào cổ phiếu hoặc tiền gửi với một tổ chức thành viên (Liên hiệp tín dụng) bao gồm cả cổ tức và tiền lãi các khoản tiền gửi tiết kiệm trong trường hợp Liên hiệp tín dụng đó gặp khó khăn thanh toán; (2) Bảo vệ và ổn định các Liên hiệp tín dụng thành viên đang gặp khó khăn về tài chính bằng các khoản cho vay hoặc ứng trước có hoặc không có bảo đảm

¹ Lê Hà Diễm Chi (2020), *Quỹ bảo toàn hỗ trợ Quỹ tín dụng nhân dân: Thực trạng và giải pháp*, Đề tài khoa học và công nghệ cấp Bộ năm 2020, tr43.

hoặc các khoản tài trợ khác; (3) Thực hiện các hành động phòng ngừa theo ý kiến của Hội đồng quản trị được xác định là cần thiết để ngăn chặn khó khăn tài chính của Liên hiệp tín dụng thành viên.

Tại Ireland, các Liên hiệp tín dụng xây dựng một quỹ đảm bảo an toàn cho hệ thống Liên hiệp tín dụng với tên gọi là chương trình hỗ trợ ổn định, được quy định trong Đạo luật 2012. Theo đó, hỗ trợ ổn định là hỗ trợ tài chính được cung cấp cho các liên hiệp tín dụng để khôi phục và tạo điều kiện duy trì các yêu cầu dự trữ của Liên hiệp tín dụng. Sự hỗ trợ này có thể bao gồm việc cung cấp tư vấn kỹ thuật và tài chính cho Liên hiệp tín dụng. Mục đích của Quỹ ổn định là để hỗ trợ các Liên hiệp tín dụng khi Liên hiệp tín dụng đó có dự trữ tạm thời giảm xuống dưới mức yêu cầu dự trữ theo luật định là 10% nhưng được Ngân hàng Trung ương đánh giá là có khả năng hồi phục.

Tại Hong Kong, Quỹ ổn định của Liên đoàn Liên hiệp tín dụng Hong Kong (Credit Union League of Hong Kong) đã có từ khá lâu (ra đời từ năm 1976), trực thuộc Liên đoàn Liên hiệp tín dụng, có mục đích chính là hỗ trợ khoản vay cho các trường hợp gặp rủi ro thanh khoản, có nguy cơ phá sản. Theo quy định của Luật Liên đoàn Liên hiệp tín dụng thì Quỹ ổn định cung cấp những khoản vay theo lãi suất phi rủi ro cho các Liên hiệp tín dụng thành viên, nhằm mục đích tránh tình trạng phá sản hoặc để hỗ trợ Liên hiệp tín dụng bất cứ vấn đề nào liên quan đến rủi ro thanh khoản.

Tại Uzbekistan, Ngân hàng Nhà nước Uzbekistan không cung cấp bất cứ chương trình bảo hiểm tiền gửi nào cũng như không có bất kỳ sự bảo đảm trong dài hạn về an toàn của các liên hiệp tín dụng Uzbekistan. Đứng trước hiện trạng nhiều Liên hiệp tín dụng đang gia tăng nợ xấu, hiệp hội các Liên hiệp tín dụng Uzbekistan đã tự hợp tác với Liên hiệp tín dụng thế giới trong việc thiết lập một chương trình ổn định tư nhân cho các Liên hiệp tín dụng thành viên. Với sự hỗ trợ kỹ thuật của Liên hiệp tín dụng thế giới, chương trình bảo đảm tiền gửi (Deposit Guarantee Scheme), Quỹ ổn định của Hiệp hội các Liên hiệp tín dụng đã ra mắt vào năm 2007. Ổn định Liên hiệp tín dụng không chỉ là một sự can thiệp được thực hiện sau khi một Liên hiệp tín dụng đã thất bại và không vượt qua được khó khăn mà nó còn mang tính tổng thể và phòng ngừa, và nhằm mục đích đảm bảo sự ổn định tài chính lâu dài của các Liên hiệp tín dụng, thông qua việc hỗ trợ họ duy trì khả năng thanh toán, tính thanh khoản và độ tin cậy, đồng thời yêu cầu họ hoạt động kinh doanh lành mạnh và đáp ứng tốt nhất các tiêu chuẩn tài chính. Quỹ ổn định giúp hỗ trợ các liên hiệp tín dụng trong giai đoạn khó khăn về tài chính với một loạt các biện pháp tài chính và kỹ thuật để hỗ trợ các liên hiệp tín dụng phát triển, nhằm mục đích đảm bảo sự phục hồi của họ. Ngoài ra, sự ổn định đòi hỏi sự tồn tại của một quỹ bảo lãnh tiền gửi, với đủ nguồn lực để thanh toán cho những người gửi tiền khi các Liên hiệp tín dụng thanh lý bị vỡ nợ. Tuy nhiên, quy trình này được thiết kế để đảm bảo rằng các khoản thanh toán cuối cùng cho những người gửi tiền trong các Liên hiệp tín

dụng thất bại, thực sự không bao giờ phải xảy ra. Sự ổn định không những quan trọng là bảo vệ các Liên hiệp tín dụng mà còn bảo vệ nguồn vốn của Quỹ hỗ trợ.

2. Quy định về chủ thể quản lý, sử dụng Quỹ bảo toàn

Tại Philippines, việc thành lập Quỹ ổn định là mang tính chất tự nguyện, không phải là bắt buộc và sẽ có nhiều Quỹ ổn định có thể được thành lập dưới sự phê duyệt của Hội đồng điều phối ổn định tài chính của Philippines (FSCC - Financial Stability Coordination Council). Các công việc của Quỹ được điều hành bởi Hội đồng quản trị. Thành phần của Hội đồng quản trị sẽ được quy định trong Quy chế của Quỹ gồm Chủ tịch, Tổng giám đốc và Chủ tịch Ủy ban đạo đức của liên đoàn quốc gia. Nhiệm kỳ các thành viên của Hội đồng là 03 năm. Các quy chế sẽ được xây dựng nhằm đảm bảo một phần ba số thành viên của Hội đồng sẽ được thay thế mỗi năm. Bất kỳ thành viên nào cũng chỉ đủ điều kiện để được bầu trong ba nhiệm kỳ liên tiếp. Trong nhiệm kỳ, nếu có bất cứ vị trí thành viên Hội đồng quản trị nào trống sẽ được thay thế bằng Hội đồng quản trị của liên đoàn quốc gia. Định kỳ, Hội đồng quản trị phải báo cáo các hoạt động của quỹ với FSCC và trong trường hợp thấy cần thiết, FSCC có thể chỉ định một người thực hiện việc kiểm tra các sổ sách, hoạt động của quỹ.

Tại Jamaica, Quỹ ổn định được thành lập bởi Liên đoàn Liên hiệp tín dụng hợp tác xã Jamaica (JCCUL- Jamaica Co-operative Credit Union League) và nguồn vốn của Quỹ ổn định do các Liên hiệp tín dụng thành viên đóng góp. JCCUL thay mặt các Liên hiệp tín dụng thành viên điều hành Quỹ ổn định. Nguyên tắc quản lý Quỹ phải được các đại biểu thông qua tại Đại hội thường niên JCCUL.

Tại Ireland, có hai cơ quan tham gia quyết định sử dụng vốn từ Quỹ ổn định để hỗ trợ các Liên hiệp tín dụng, tùy theo quy mô tổng tài sản của Liên hiệp tín dụng xin hỗ trợ. Đối với Liên hiệp tín dụng có quy mô tổng tài sản dưới 100 triệu Euro, phương án hỗ trợ do Ngân hàng trung ương phê duyệt. Đối với Liên hiệp tín dụng có tổng tài sản lớn hơn 100 triệu Euro, phương án hỗ trợ sẽ được Ngân hàng Trung ương đánh giá và đồng thời cần phải có sự chấp thuận của Ủy ban Liên hiệp Châu Âu. Sau khi phương án hỗ trợ được chấp thuận, Bộ Tài chính sẽ thực hiện chi hỗ trợ từ Quỹ ổn định.¹

Tại Uzbekistan, Quỹ ổn định chịu sự quản lý của Hiệp hội các Liên hiệp tín dụng. Bộ phận phân tích của Hiệp hội Liên hiệp tín dụng tiến hành thực hiện việc giám sát từ xa đối với các Liên hiệp tín dụng thành viên. Hàng tháng, các Liên hiệp tín dụng phải nộp tất cả các dữ liệu tài chính và một loạt các báo cáo. Bộ phận phân tích đưa ra những phản hồi, nêu ra những nguyên nhân gây lo ngại, và đưa ra kiến nghị cho các liên hiệp tín dụng. Nhân viên Hiệp hội Liên hiệp tín dụng kiểm tra nhiều khía cạnh trong hoạt động của Liên hiệp tín dụng, gồm kiểm tra các tài liệu quản lý và kế toán, tập trung vào

¹ The Stabilisation Scheme For Credit Unions, Ireland (2021), Questions & Answers, <https://assets.gov.ie/40996/dccc8cab3ea74c7ab809e067b5752fb8.pdf>

danh mục cho vay, báo cáo nợ quá hạn và nợ khó đòi, kiểm tra tài khoản tiết kiệm cá nhân, đánh giá mức độ đủ vốn và dự trữ.

3. Thành viên và vấn đề đóng Quỹ bảo toàn

Tại Philippines, Quỹ ổn định được thành lập tự nguyện và mọi hợp tác xã và liên đoàn thành viên của Liên đoàn quốc gia đều là thành viên của Quỹ ổn định. Trong mỗi năm tài chính, Quỹ có thể quy định mức thu mà các hợp tác xã và liên đoàn là thành viên của quỹ phải trả. Tuy nhiên, khi Quỹ phát hiện ra, hoặc được Liên đoàn quốc gia thông báo về việc hợp tác xã hoặc liên đoàn không thực hành quản lý hợp lý và thận trọng, quỹ có thể yêu cầu Hợp tác xã hoặc Liên đoàn đó một mức thu đặc biệt cho mỗi năm tài chính do Quỹ xác định. Khi cho vay hoặc tài trợ cho một hợp tác xã hoặc liên đoàn là thành viên của Quỹ, Quỹ có thể xác định các biện pháp mà hợp tác xã hoặc liên đoàn đó cần thực hiện để sửa chữa một số cách thức thực hành quản lý của mình.

Tại Jamaica, Quỹ ổn định là do Liên đoàn Liên hiệp tín dụng hợp tác xã Jamaica (JCCUL) thành lập nên thành viên của Quỹ cũng là thành viên của JCCUL. Muốn trở thành thành viên của JCCUL, các Liên hiệp tín dụng phải đáp ứng (1) Tỷ lệ vốn trên tổng tài sản của tổ chức không thấp hơn 8%; (2) Tỷ lệ nợ quá hạn dưới 5% dư nợ tín dụng; (3) Trích lập dự phòng nợ khó đòi theo yêu cầu: tỷ lệ dự phòng 100% cho các khoản vay quá hạn từ 360 ngày trở lên, 60% cho các khoản vay quá hạn từ 180 đến 360 ngày, 30% trên 90 đến 180 ngày và 10% từ 60 đến 90 ngày. Nếu Liên hiệp tín dụng không đáp ứng các yêu cầu về các tỷ lệ này, sẽ không được gia nhập JCCUL. Nguồn vốn của Quỹ ổn định do các Liên hiệp tín dụng thành viên đóng góp. Khi một Liên hiệp tín dụng thành viên nào đó không thực hiện nghĩa vụ đóng góp của mình, nó sẽ bị JCCUL đình chỉ tư cách thành viên hoặc trục xuất khỏi Quỹ ổn định. Mỗi năm JCCUL đều tiến hành đánh giá tất cả các Liên hiệp tín dụng thành viên để xác định tỷ lệ đóng phí vào Quỹ ổn định của mỗi Liên hiệp tín dụng thành viên, nhưng không vượt quá 0,35% tổng số tiền gửi và tiết kiệm của Liên hiệp tín dụng đó. Trong trường hợp số dư Quỹ bảo toàn dưới 1% tổng số tiền gửi và tiết kiệm của tất cả các Liên hiệp tín dụng thành viên, thì các Liên hiệp tín dụng thành viên cần phải đóng bổ sung, số tiền đóng bổ sung do JCCUL quyết định. Quỹ ổn định sẽ ngừng thu phí khi số tiền trong Quỹ bằng 3% tổng số tiền gửi và tiết kiệm của của tất cả các Liên hiệp tín dụng thành viên.

Tại Ireland, Quỹ ổn định được thu từ phí đóng bởi các Liên hiệp tín dụng thành viên. Tỷ lệ thu phí trong ba năm đầu tiên (2014, 2015 và 2016) được quy định ở mức 0,022% trên tổng tài sản của Liên hiệp tín dụng. Sau ba năm thực hiện, mức thu cho năm 2017 được quy định ở mức 0,017% tổng tài sản của một liên hiệp tín dụng và được duy trì trong năm 2018. Tuy nhiên, với sự tăng trưởng tài sản của các liên hiệp tín dụng, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã quyết định phí Quỹ ổn định năm 2019 giảm xuống 0,0164%

tổng tài sản và năm 2020 là 0,0015544% tổng tài sản. Tỷ lệ phí Quỹ ổn định giảm đáng kể cho năm 2020 bởi vì sự ảnh hưởng của đại dịch Covid.

Tại Uzbekistan, việc tham gia Quỹ ổn định là bắt buộc đối với tất cả các Liên hiệp tín dụng thành viên của Hiệp hội Liên hiệp tín dụng và được xem như là một cam kết hợp tác để bảo vệ tiền tiết kiệm của các thành viên và danh tiếng hoạt động Hiệp hội Liên hiệp tín dụng nói chung. Tuy nhiên, cũng có một số điều kiện khắt khe để có thể gia nhập và tham gia vào Quỹ ổn định. Quỹ không được thiết kế để xử lý các Liên hiệp tín dụng đã sụp đổ, nhưng Quỹ cung cấp sự ổn định dài hạn cho các Liên hiệp tín dụng đang hoạt động và hỗ trợ kỹ thuật và tài chính nếu dự báo có phát sinh khó khăn, tồn thất trong tương lai. Các Liên hiệp tín dụng chỉ được bảo vệ và hưởng lợi từ Quỹ khi đáp ứng và duy trì những tiêu chuẩn tài chính và hoạt động do Hiệp hội Liên hiệp tín dụng đặt ra. Các điều kiện để liên hiệp tín dụng trở thành thành viên của Quỹ ổn định là: (1) Hoạt động không dưới 12 tháng (2) Có lịch sử tuân thủ pháp luật và quy định của Ngân hàng trung ương Uzbekistan (3) Có mức xếp hạng rủi ro ở mức 3 hoặc tốt hơn trong khoảng thời gian 6 tháng trước khi gia nhập (4) Có hệ thống kế toán và hồ sơ theo dõi tự động việc nộp các thông tin tài chính và các thông tin khác theo yêu cầu không muộn hơn 5 ngày sau khi kết thúc tháng tài chính gia nhập. Ban đầu, Cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ và Hội đồng Liên hiệp tín dụng thế giới hỗ trợ vốn cho Quỹ của chương trình ổn định. Tuy nhiên, hiện nay, Quỹ chủ yếu được tài trợ thông qua các khoản thu từ các Liên hiệp tín dụng thành viên và từ nguồn thu nhập giữ lại. Bên cạnh đó, các Liên hiệp tín dụng chi trả các chi phí kiểm tra và giám sát, chịu các khoản phí bổ sung đối với các rủi ro cụ thể, và trả phí cũng như tiền phạt do không hoàn thành đầy đủ các nghĩa vụ với Quỹ. Trong năm 2008, các khoản đóng góp trực tiếp của các liên hiệp tín dụng và lợi nhuận giữ lại chiếm 53% tổng vốn của Quỹ, nhưng tỷ lệ này đang được thiết kế theo xu hướng tăng lên theo thời gian.

3. Một số nhận xét rút ra

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam là tổ chức có hoạt động tương tự Quỹ ổn định của các Liên hiệp tín dụng ở một số nước trên thế giới. Qua nghiên cứu một số Quỹ ổn định của một số nước trên thế giới, có thể rút ra một số vấn đề sau:

Thứ nhất, hầu hết các quốc gia đều ý thức được hậu quả nghiêm trọng của sự sụp đổ một Liên hiệp tín dụng đối với nền kinh tế nói riêng, xã hội nói chung, do đó, việc thành lập một quỹ tài chính để can thiệp sớm đối với hệ thống Liên hiệp tín dụng, giúp bình ổn và bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống tín dụng là điều cần thiết.

Thứ hai, hầu hết các Quỹ ổn định đều được quản lý trực tiếp bởi Ban quản lý Quỹ ổn định được thành lập theo quy chế tổ chức và hoạt động của quỹ. Các quỹ này chủ yếu

được đặt dưới sự quản lý, giám sát của Hiệp hội Liên hiệp tín dụng trung ương, một tổ chức kết hợp giữa Hiệp hội Liên hiệp tín dụng và Chính phủ.

Thứ ba, Hầu hết các Quỹ ổn định đều xác định rõ quy mô vốn tối thiểu và quy mô vốn tối đa. Khi Quỹ ổn định có nguồn vốn thấp hơn quy mô tối thiểu, các Liên hiệp tín dụng thành viên phải nộp phí bổ sung.

Thứ tư, việc tính phí cho các thành viên nộp vào Quỹ thường dựa theo tỷ lệ phần trăm trên tổng tài sản. Ở các quốc gia khác nhau thì tỷ lệ nộp có sự khác biệt nhưng đều có điểm chung là thường không cố định tỷ lệ nộp mà có thể thay đổi tùy thuộc vào môi trường kinh doanh cũng như đặc điểm của các thành viên.

Kết luận

Có thể thấy rằng việc thiết lập Quỹ bảo toàn là một xu thế tất yếu trong tiến trình phát triển của hệ thống tài chính ngân hàng hiện đại. hầu hết các quốc gia trên thế giới đều đã hình thành và vận hành những mô hình quỹ bảo toàn với cơ chế, phạm vi và nguồn lực khác nhau nhưng đều hướng đến mục tiêu chung là bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền và duy trì sự ổn định cho hệ thống tín dụng hợp tác. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, nếu thiếu đi cơ chế bảo đảm, sự đổ vỡ của một quỹ tín dụng nhân dân nhỏ lẻ có thể dẫn đến hiệu ứng dây chuyền, ảnh hưởng nghiêm trọng đến niềm tin của công chúng và toàn bộ thị trường tài chính.

Đối với Việt Nam, trong bối cảnh hệ thống quỹ tín dụng nhân dân đang ngày càng mở rộng và có vai trò quan trọng trong cung ứng vốn cho cộng đồng dân cư, việc nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm quốc tế để hoàn thiện cơ chế bảo đảm là hết sức cần thiết. Đây là vấn đề mang tính chiến lược nhằm bảo vệ niềm tin xã hội, nâng cao năng lực cạnh tranh của khu vực tín dụng hợp tác và bảo đảm an toàn hệ thống tài chính quốc gia.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024;
2. Thông tư số 27/2024/TT-NHNN ngày 28 tháng 6 năm 2024 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 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;
3. Thông tư số 36/2024/TT-NHNN ngày 30 tháng 6 năm 2024 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về phân loại tài sản có của tổ chức tín dụng là hợp tác xã;
4. Đỗ Mạnh Phương, *Thực tiễn thi hành về sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và một số đề xuất*, Tạp chí Ngân hàng, số 8, tháng 4/2024, tr36 - tr41;
5. Lê Hà Diễm Chi (2020), *Quỹ bảo toàn hỗ trợ quỹ tín dụng nhân dân: Thực trạng và giải pháp*, Đề tài khoa học và công nghệ cấp Bộ.

6. Trần Văn Kiên (2009), *Những vấn đề pháp lý về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân cơ sở*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
7. The Stabilisation Scheme For Credit Unions, Ireland (2021), Questions & Answers, <https://assets.gov.ie/40996/dccc8eab3ea74c7ab809e067b5752fb8.pdf>

TS. Nguyễn Thị Tố Như¹

ThS. Nguyễn Thị Thùy Trang²

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Tóm tắt: Mô hình hệ thống ngân hàng hợp tác tại Đức đã có lịch sử hình thành và phát triển lâu dài và trở thành một hình mẫu tiêu biểu ở Châu Âu và trên thế giới. Các ngân hàng hợp tác tại Đức có vai trò lớn mạnh hơn, tạo thành một trong ba trụ cột của hệ thống ngân hàng tại quốc gia này. Bên cạnh sự phát triển bền vững về quy mô và uy tín, hệ thống ngân hàng hợp tác tại Đức còn được bảo vệ bởi một cơ chế bảo đảm an toàn nội bộ chặt chẽ. Với cấu trúc bảo vệ kép thông qua hai chương trình bảo hiểm tiền gửi và phòng ngừa rủi ro, hệ thống ngân hàng hợp tác tại Đức đã đứng vững qua nhiều cuộc khủng hoảng tài chính, củng cố niềm tin và bảo vệ lợi ích của thành viên cũng như khách hàng.

Từ khóa: Quỹ bảo đảm an toàn; ngân hàng hợp tác xã; Cộng hòa Liên bang Đức

1. Khái quát về thành viên và cơ cấu

Mạng lưới ngân hàng hợp tác là trụ cột thứ ba trong hệ thống ngân hàng ở Đức³, bao gồm một số lượng lớn các tổ chức độc lập, chiếm 18% tổng tài sản ngân hàng. Nó bao gồm các ngân hàng hợp tác địa phương (với số lượng dao động trong khoảng 800) và một tổ chức tài chính trung ương (DZ BANK AG), ngân hàng lớn thứ hai ở Đức, thuộc sở hữu đa số của các ngân hàng hợp tác xã. Trong hệ thống này, các ngân hàng hợp tác thuộc sở hữu của các thành viên của họ, những người thường là người gửi tiền và người vay của họ. Các ngân hàng hợp tác có nhiệm vụ hỗ trợ các thành viên của họ, nhưng cũng cung cấp dịch vụ ngân hàng cho công chúng.⁴

Các ngân hàng hợp tác từ lâu đã là một phần không thể thiếu và được thiết lập tốt của hệ thống tài chính châu Âu. Nhiều ngân hàng đã phát triển theo thời gian thành các ngân hàng phổ thông đầy đủ dịch vụ hoặc đã tham gia vào các hoạt động không tương ứng với hoạt động kinh doanh cốt lõi truyền thống của họ. Điều phân biệt các ngân hàng hợp tác với các ngân hàng khác là cấu trúc thể chế của nó. Họ được tổ chức giống như câu lạc bộ, đó là lý do tại sao chủ sở hữu và nhà cung cấp vốn chủ sở hữu được gọi là thành viên, tạo thành các tổ chức tư nhân tự quản. Trong số hơn 30 triệu khách hàng của ngân hàng, 18,4 triệu cũng là thành viên và do đó là cổ đông của ngân hàng của họ. Theo

¹ nhuntt@hvn.edu.vn; SĐT: 0934525393

² Trangntt88@hvn.edu.vn; SĐT: 0987858895

³ Cùng với hai trụ cột khác của hệ thống ngân hàng ở Đức là ngân hàng tư nhân và ngân hàng công có vốn chủ sở hữu thuộc nhà nước

⁴ Jakob DE HAAN (2022), Institutional Protection Schemes in German Banking, Economic Governance Support Unit (EGOV), PE 699.528 – April 2022

“nguyên tắc dân chủ”, mỗi thành viên chỉ có một phiếu biểu quyết trong đại hội thường niên, bất kể thành viên đó có thể nắm giữ bao nhiêu cổ phần. Hơn nữa, các thành viên không thể bán cổ phiếu của mình nếu họ rời khỏi hệ thống. Họ chỉ có thể trả lại chúng và đổi lại lấy lại những gì họ đã đầu tư ban đầu, cộng với một phần lợi nhuận tích lũy của họ. Các ngân hàng hợp tác của Đức cho rằng họ khác với các ngân hàng khác, vì mục tiêu của họ là hỗ trợ các hoạt động kinh doanh của các thành viên chứ không nhất thiết phải tối đa hóa lợi nhuận.

Cốt lõi của nhóm ngân hàng hợp tác ở Đức bao gồm các ngân hàng hợp tác địa phương, vừa và nhỏ, có nguồn gốc từ địa phương. Mô hình kinh doanh của họ chủ yếu bao gồm huy động tiền gửi địa phương và cho vay các doanh nghiệp vừa và nhỏ và hộ gia đình địa phương. Giống như các ngân hàng tiết kiệm địa phương, các ngân hàng hợp tác địa phương là các pháp nhân độc lập, nằm trong một mạng lưới dày đặc các tổ chức liên kết. Nguyên tắc khu vực cũng áp dụng cho các ngân hàng hợp tác và cung cấp cơ sở kinh tế cho sự hợp tác chặt chẽ trong mạng lưới.¹ Mỗi ngân hàng riêng lẻ phục vụ một khu vực được xác định rõ ràng về mặt địa lý, thường trùng với một khu vực hành chính, như một đô thị hoặc một quận. “Nguyên tắc khu vực” thường được định nghĩa trong quy chế của ngân hàng - nó không phải là quyết định tùy ý của ban quản trị. Nếu một tổ chức riêng lẻ gặp rắc rối, và sau đó sáp nhập vào một ngân hàng lân cận, các vùng hoạt động của cả hai tổ chức được kết hợp và tạo thành vùng hoạt động mở rộng bao gồm hai khu vực được sáp nhập.

2. Cấu trúc bảo vệ kép

2.1. Mục tiêu cốt lõi

Sự ra đời của BVR-Institutssicherung GmbH (BVR-ISG) gắn liền với tiến trình hài hòa hóa pháp luật trong Liên minh châu Âu về bảo hiểm tiền gửi. Theo Chỉ thị 2014/49/EU về các Chương trình Bảo hiểm tiền gửi (Deposit Guarantee Schemes Directive – DGSD), tất cả các quốc gia thành viên phải thiết lập một cơ chế bảo đảm tiền gửi thống nhất, nhằm bảo vệ lợi ích hợp pháp của người gửi tiền và duy trì niềm tin vào hệ thống tài chính. Để đáp ứng yêu cầu này, Đức đã ban hành Luật Bảo hiểm tiền gửi (Einlagensicherungsgesetz – EinSiG), trong đó công nhận BVR-ISG – một công ty con do Liên đoàn Ngân hàng Hợp tác Đức (Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken – BVR) thành lập năm 2015 – là một chương trình bảo hiểm tiền gửi theo luật định. Với tư cách pháp lý này, BVR-ISG đảm nhiệm vai trò tuân thủ các nghĩa vụ pháp lý tối thiểu, như bảo đảm chi trả cho người gửi tiền khi có sự cố, phù hợp với chuẩn mực chung của EU. Một cách tổng thể, tất cả người gửi tiền tại một tổ chức tín dụng đều có quyền được hoàn trả hợp pháp lên đến 100.000 euro. Tất cả các chương

¹ Behr, P. and R.H. Schmidt (2016). The German Banking System. In: Palgrave Handbook of European Banking
296

trình bảo lãnh tiền gửi được điều chỉnh bởi Đạo luật Bảo lãnh Tiền gửi, đến năm 2024 ở mức 0,8% số tiền gửi được bảo hiểm.

Tuy nhiên, khung pháp lý không chỉ dừng lại ở nghĩa vụ tối thiểu mà còn được triển khai trong một mô hình kép mang tính đặc thù. Trước khi DGSD ra đời, hệ thống ngân hàng hợp tác tại Đức đã hình thành và vận hành một Cơ chế bảo vệ hệ thống (Institutional Protection Scheme – IPS) tự nguyện từ năm 1934. IPS dựa trên nguyên tắc đoàn kết và trách nhiệm chung trong toàn mạng lưới, với trọng tâm không phải là chi trả cho người gửi tiền sau khi có tổ chức phá sản, mà là ngăn ngừa sự đổ vỡ của tổ chức ngay từ đầu. Mỗi ngân hàng hợp tác thành viên được giám sát chặt chẽ về tài chính, rủi ro và được hỗ trợ tái cấu trúc hoặc phục hồi khi có dấu hiệu suy yếu, nhằm bảo toàn năng lực thanh toán. Các khoản đóng góp được huy động bởi IPS được công nhận phải tuân thủ các hướng dẫn của Cơ quan Ngân hàng Châu Âu (EBA), trong đó quy định rằng các khoản đóng góp không chỉ dựa trên mức tiền gửi được bảo hiểm mà còn phải tính đến rủi ro tổ chức một cách thích hợp.

Khi BVR-ISG được thành lập, nó không thay thế IPS mà được tích hợp song hành, tạo thành một hệ thống hai tầng: vừa thực hiện bảo hiểm tiền gửi bắt buộc theo luật, vừa duy trì truyền thống hỗ trợ phòng ngừa nội bộ của các ngân hàng hợp tác. Điểm cốt lõi trong mô hình này nằm ở sự khác biệt về triết lý hoạt động giữa bảo hiểm tiền gửi truyền thống và bảo vệ tổ chức. Trong khi bảo hiểm tiền gửi truyền thống tập trung vào bồi thường thiệt hại cho người gửi tiền sau khi ngân hàng phá sản, thì IPS nhấn mạnh phòng ngừa rủi ro và tránh phá sản. Thay vì để xảy ra tình trạng mất khả năng chi trả và sau đó dùng quỹ để hoàn trả cho người gửi tiền, IPS chủ động can thiệp từ sớm: giám sát, kiểm toán định kỳ, phân loại rủi ro, yêu cầu đóng góp quỹ theo mức độ rủi ro, và hỗ trợ tài chính hoặc tái cấu trúc cho tổ chức gặp khó khăn. Sự kết hợp này tạo nên một mục tiêu kép vừa tuân thủ pháp luật vừa duy trì đoàn kết truyền thống. BVR-ISG đảm bảo hệ thống ngân hàng hợp tác Đức có thể đáp ứng nghĩa vụ theo luật về bảo hiểm tiền gửi, trong khi IPS giữ vai trò phòng ngừa, quản lý rủi ro và ổn định hệ thống.

Nhờ đó, hệ thống kép này không chỉ bảo đảm lợi ích trực tiếp cho người gửi tiền, mà còn nâng cao sự ổn định vĩ mô của cả mạng lưới ngân hàng hợp tác. Khi việc phòng ngừa đổ vỡ được đặt lên hàng đầu, nguy cơ lây lan hệ thống, rút tiền hàng loạt hay khủng hoảng niềm tin được hạn chế tối đa. Đồng thời, cơ chế kiểm soát và trách nhiệm chung giữa các ngân hàng thành viên trong IPS còn tạo nên động lực mạnh mẽ để từng tổ chức duy trì kỷ luật tài chính và quản trị rủi ro thận trọng. Đây là sự khác biệt quan trọng, giải thích vì sao hệ thống hợp tác xã tín dụng của Đức có thể duy trì ổn định trong nhiều thập kỷ mà không cần đến nguồn hỗ trợ từ ngân sách nhà nước.

2.2. Cấu trúc tổ chức và cơ chế vận hành

Hệ thống bảo vệ của ngân hàng hợp tác Đức được tổ chức theo mô hình nhiều lớp, trong đó Liên đoàn Ngân hàng Hợp tác Đức (BVR) giữ vai trò trung tâm điều phối. BVR vừa là liên đoàn ngành nghề đại diện cho hơn 800 ngân hàng hợp tác tại Đức, vừa là cơ quan quản lý và điều hành trực tiếp các cơ chế bảo vệ. BVR có bốn cơ quan quản lý chính: Hội đồng quản trị, Hội đồng Hiệp hội, Ban quản trị và đại hội thành viên.¹ Hội đồng quản trị, do Hội đồng quản trị bổ nhiệm, quản lý các hoạt động kinh doanh của BVR và đại diện cho BVR bên ngoài. Ban điều hành tham mưu cho Hội đồng quản trị về các vấn đề kinh doanh ngân hàng và chính sách ngân hàng. Nó cũng giám sát Hội đồng quản trị và giám sát cách Hội đồng quản trị điều hành IPS. Hội đồng Hiệp hội bao gồm tối đa 50 thành viên, 12 trong số đó tạo thành Ban Hành chính. Hội đồng Hiệp hội quyết định định hướng chiến lược của Mạng lưới. Nó phê duyệt các dự án chiến lược do các ủy ban đặc biệt đưa ra. Đại hội thành viên, tại đó mọi tổ chức đều có một cuộc bỏ phiếu, bất kể quy mô của nó, triệu tập ít nhất mỗi năm một lần.²

Dưới sự quản lý của BVR, BVR-ISG được thành lập như một công ty con có tư cách pháp nhân độc lập, chuyên trách việc vận hành chương trình bảo hiểm tiền gửi theo luật định. BVR vẫn duy trì và giám sát Cơ chế IPS truyền thống, vốn có lịch sử lâu đời. Như vậy, các ngân hàng hợp tác là thành viên cùng lúc chịu sự ràng buộc kép: tham gia cả cơ chế tự nguyện lẫn cơ chế theo luật, dưới sự bảo trợ chung của BVR.

Trong cấu trúc này, Cơ chế bảo vệ hệ thống IPS đóng vai trò tuyến đầu, bảo vệ tổ chức thành viên thông qua các biện pháp phòng ngừa và hỗ trợ ổn định, nhằm đảm bảo rằng tình huống mất khả năng thanh toán không xảy ra. Bên cạnh đó, BVR-ISG là “lưới an toàn cuối cùng”, bảo đảm rằng nếu mọi biện pháp ngăn ngừa thất bại, người gửi tiền vẫn được chi trả theo chuẩn mực của EU và luật pháp của Đức. IPS đã chứng minh hiệu quả thông qua việc ngăn chặn khủng hoảng và ổn định hệ thống mà không cần tới sự hỗ trợ tài chính công. Các biện pháp giám sát, phân loại, tái cấu trúc và phục hồi được áp dụng kịp thời, đảm bảo không xảy ra tình trạng rút tiền hàng loạt hay mất vốn của thành viên. Nhờ đó, IPS không chỉ bảo vệ lợi ích của người gửi tiền mà còn duy trì sự bền vững của toàn bộ hệ thống ngân hàng hợp tác xã Đức, đồng thời trở thành một mô hình tham chiếu quan trọng cho các cơ chế bảo đảm an toàn tài chính khác ở châu Âu. Cách phân tách vai trò này tạo nên sự bổ sung lẫn nhau: một bên thiên về quản lý rủi ro chủ động, một bên đảm bảo nghĩa vụ pháp lý thụ động nhưng bắt buộc. Điều này cũng tránh được sự phụ thuộc hoàn toàn vào quỹ nhà nước, đồng thời củng cố niềm tin cho cả thành viên lẫn người gửi tiền.

¹ https://www.bvr.de/About_us/Our_remit

² Jakob DE HAAN (2022), Institutional Protection Schemes in German Banking, Economic Governance Support Unit (EGOV), PE 699.528 – April 2022

Về cơ chế vận hành, hệ thống tập trung vào giám sát, phân loại rủi ro và can thiệp sớm. Mỗi ngân hàng hợp tác đều phải trải qua quá trình đánh giá định kỳ dựa trên các chỉ số tài chính định lượng, từ vốn tự có, khả năng sinh lời, cho đến mức độ rủi ro tín dụng. Từ kết quả này, các tổ chức được xếp hạng rủi ro theo thang từ A++ đến D, và mức phí đóng góp vào quỹ cũng được điều chỉnh theo xếp hạng đó. Cách tiếp cận này tạo ra động lực tài chính mạnh mẽ: các ngân hàng hoạt động an toàn, hiệu quả sẽ được hưởng mức phí thấp hơn, trong khi các tổ chức rủi ro buộc phải đóng phí cao hơn, từ đó khuyến khích sự thận trọng và kỷ luật tài chính.

Nếu qua giám sát phát hiện vấn đề, cơ chế can thiệp sớm sẽ được kích hoạt. Đây có thể là các biện pháp hỗ trợ kỹ thuật, tái cơ cấu hoạt động, hoặc thậm chí thay đổi quản trị nhằm khắc phục nguy cơ trước khi khủng hoảng xảy ra. Trong trường hợp rủi ro nghiêm trọng, IPS và BVR-ISG sẽ phối hợp để triển khai biện pháp phục hồi hoặc tái cấu trúc, đảm bảo ngân hàng thành viên không sụp đổ và hệ thống chung không bị ảnh hưởng dây chuyền. Điểm quan trọng là các bước xử lý này diễn ra trước khi mất khả năng thanh toán thực sự, nhờ đó hệ thống ngân hàng hợp tác Đức duy trì được sự ổn định trong nhiều thập kỷ qua mà không để xảy ra tình trạng rút tiền hàng loạt.

Cơ chế kiểm soát lẫn nhau trong IPS cũng đóng vai trò quan trọng. Vì các ngân hàng hợp tác đều chịu trách nhiệm liên đới, nên có động lực giám sát lẫn nhau, tránh tình trạng một thành viên ỷ lại vào bảo vệ của cơ chế bảo vệ. Sự giám sát này không chỉ đến từ cơ quan quản lý bên ngoài (BaFin – Cơ quan giám sát ngân hàng, Bundesbank – Ngân hàng Trung ương Đức) mà còn từ chính cộng đồng hợp tác – yếu tố khác biệt so với mô hình bảo hiểm tiền gửi thông thường. Nhờ đó, BVR-ISG cùng với IPS tạo thành một hệ thống phòng thủ nhiều lớp, cân bằng giữa giám sát nhà nước, trách nhiệm pháp lý và tinh thần tự quản.

2.3. Các gói hỗ trợ

Một trong những yếu tố then chốt của cơ chế bảo vệ kép tại Đức là việc thiết lập điều kiện giải ngân gói hỗ trợ phòng vệ dành cho các ngân hàng hợp tác gặp khó khăn. Không phải mọi trường hợp đều được giải ngân ngay lập tức, mà quá trình này phải dựa trên hệ thống cảnh báo sớm, phân loại rủi ro và đánh giá khả năng phục hồi. Trước hết, ngân hàng hợp tác thành viên phải chứng minh rằng khó khăn gặp phải mang tính thanh khoản hoặc vốn tạm thời, chứ không phải là sự đổ vỡ hoàn toàn trong mô hình kinh doanh. Sau đó, BVR hoặc BVR-ISG sẽ yêu cầu một kế hoạch tái cấu trúc khả thi, bao gồm biện pháp quản trị, cắt giảm chi phí, hoặc tái cơ cấu nợ. Chỉ khi kế hoạch này được phê duyệt, quỹ hỗ trợ mới được giải ngân để duy trì khả năng chi trả cho khách hàng và bảo vệ sự ổn định của toàn hệ thống.

Trong thực tế, các gói cứu trợ này thường mang tính phòng vệ hơn là giải cứu. Điều đó có nghĩa là khoản hỗ trợ không nhằm duy trì một ngân hàng yếu kém vĩnh viễn,

mà để tạo “khoảng thời gian an toàn” cho việc tái cơ cấu. Chẳng hạn, trong một số trường hợp tại bang Bavaria và Saxony, các ngân hàng hợp tác gặp khó khăn do rủi ro tín dụng trong lĩnh vực bất động sản đã được BVR-ISG cùng với quỹ tự nguyện BVR hỗ trợ thanh khoản khẩn cấp. Sau đó, các ngân hàng này buộc phải thực hiện cải tổ nội bộ: thay đổi ban lãnh đạo, tái đàm phán các khoản nợ, và củng cố vốn tự có. Nhờ sự phối hợp giữa biện pháp tài chính và giám sát chặt chẽ, những tổ chức này đã được phục hồi và tiếp tục hoạt động ổn định mà không gây thiệt hại cho người gửi tiền.

Một ví dụ điển hình được ghi nhận vào giai đoạn khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008–2009: nhiều ngân hàng thương mại lớn phải nhận cứu trợ từ Nhà nước, trong khi hệ thống ngân hàng hợp tác của Đức không có trường hợp nào phá sản hay bị quốc hữu hóa. Sự khác biệt này đến từ cơ chế bảo vệ kép – khi quỹ tự nguyện của BVR can thiệp sớm vào các trường hợp có nguy cơ, còn BVR-ISG cung cấp lớp bảo đảm cuối cùng theo luật định. Chính nhờ vậy, hệ thống ngân hàng hợp tác đã vượt qua khủng hoảng mà vẫn duy trì được niềm tin công chúng và sự độc lập tương đối trước hỗ trợ của Chính phủ liên bang.

Sức mạnh của cơ chế bảo vệ kép không nằm ở khối lượng tài chính sẵn có để chi trả, mà ở khả năng tổ chức, giám sát và buộc thực thi kỷ luật thị trường. Việc giải ngân cứu trợ chỉ là một phần của quá trình, còn yếu tố quyết định là yêu cầu các ngân hàng nhận hỗ trợ phải thay đổi mô hình quản trị và hoạt động để có thể tự đứng vững trở lại. Đây chính là điểm khác biệt so với nhiều cơ chế bảo hiểm tiền gửi truyền thống vốn chủ yếu tập trung vào chi trả cho người gửi tiền sau khi sự cố đã xảy ra.

3. Ý nghĩa thực tiễn và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Cấu trúc bảo vệ kép đã góp phần quan trọng vào việc duy trì sự ổn định của hệ thống ngân hàng hợp tác tại Đức. Nhờ cơ chế giám sát, phân loại rủi ro và can thiệp sớm, các ngân hàng hợp tác có thể xử lý vấn đề ngay từ giai đoạn khởi phát, tránh để khủng hoảng lan rộng. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh ngân hàng hợp tác thường gắn bó chặt chẽ với các doanh nghiệp vừa và nhỏ, hộ gia đình và cộng đồng địa phương – những khu vực vốn dễ bị tổn thương khi có biến động tài chính. Sự ổn định này không chỉ bảo vệ từng tổ chức thành viên, mà còn duy trì tính bền vững của cả mạng lưới ngân hàng hợp tác trên phạm vi quốc gia.

Một tác động thực tiễn khác là việc tăng cường niềm tin công chúng đối với hệ thống tài chính. IPS, với triết lý “ngăn ngừa thất bại thay vì bồi thường hậu quả”, đã giúp hạn chế tình trạng rút tiền hàng loạt – một trong những nguy cơ lớn nhất đối với sự ổn định tài chính. Khi người gửi tiền biết rằng ngân hàng hợp tác của họ nằm trong một mạng lưới đoàn kết có trách nhiệm hỗ trợ lẫn nhau, khả năng xảy ra tâm lý hoảng loạn giảm đi rõ rệt. Cùng với sự bảo đảm cuối cùng từ BVR-ISG theo chuẩn mực EU, lớp

phòng vệ kép được thiết lập vừa chủ động phòng ngừa, vừa đảm bảo quyền lợi người gửi tiền trong trường hợp xấu nhất.

Điểm tích cực nổi bật khác của cơ chế IPS thể hiện ở mô hình quản trị phát huy hiệu quả trên hai phương diện: (i) nó tạo điều kiện để tiến hành giám sát chuyên sâu đối với các tổ chức tín dụng địa phương; và (ii) nó cho phép việc tái cơ cấu và tái tổ chức được khởi động và hoàn tất ngay trong hệ thống có tính chất gắn kết nội bộ (cùng thuộc liên minh). Hệ quả phụ nhưng mang tính tích cực của quá trình giám sát chặt chẽ này là mô hình kinh doanh của các ngân hàng hợp tác trong cùng một khu vực được điều phối và liên kết chặt chẽ với nhau, bởi họ không cạnh tranh trực tiếp nhờ tuân thủ “nguyên tắc khu vực”. Chính hiệu quả quản trị mạnh mẽ đó đã góp phần lý giải vì sao các ngân hàng tiết kiệm lại đạt được những thành công ấn tượng trong cuộc cạnh tranh về thị phần với các ngân hàng tư nhân.¹

Từ kinh nghiệm này, có thể rút ra nhiều hàm ý chính sách hữu ích cho Việt Nam. Hiện nay, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam đã có Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống và Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam. Tuy nhiên, mức độ phối hợp và hiệu quả phòng ngừa rủi ro còn hạn chế, chủ yếu thiên về cơ chế bồi thường sau khi rủi ro xảy ra. Bài học từ Đức cho thấy, một cơ chế phòng ngừa dựa trên đánh giá rủi ro định kỳ, phân loại thành viên, áp dụng phí điều chỉnh rủi ro, và can thiệp sớm sẽ giúp hệ thống tín dụng hợp tác duy trì ổn định mà không phụ thuộc nhiều vào hỗ trợ của Nhà nước. Đồng thời, mô hình giám sát cộng đồng – nơi các tổ chức thành viên có trách nhiệm liên đới trong việc kiểm soát lẫn nhau – cũng có thể được nghiên cứu áp dụng để nâng cao tính kỷ luật tài chính trong hệ thống Việt Nam. Cuối cùng, mỗi loại hình tổ chức tín dụng có vai trò và phân khúc riêng của nó, và hệ thống các quỹ tín dụng nhân dân cần được trao đúng chức năng và tạo điều kiện để cùng phát triển như một cộng đồng thống nhất.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Behr, P. and R.H. Schmidt (2016), *The German Banking System*. In: *Palgrave Handbook of European Banking*;
2. Jakob De Haan (2022), *Institutional Protection Schemes in German Banking*, *Economic Governance Support Unit (EGOV)*, PE 699.528 – April 2022;
3. Filippo Ippolito, Peter Hope, Reinder Van Dijk (2022), *Institutional Protection Schemes in the Banking Union*, *Economic Governance Support Unit (EGOV)*, PE 699.514 - April 2022;

¹ Harry Huizinga (2022), *Institutional Protection Schemes – What are their differences, strengths, weaknesses, and track records?*, *Economic Governance Support Unit (EGOV)*, PE 699.511 - March 2022;

4. Haselmann, Rainer; Krahnen, Jan Pieter; Tröger, Tobias; Wahrenburg, Mark (2022), *Institutional protection schemes: What are their differences, strengths, weaknesses, and track records?*, SAFE White Paper, No. 88, April 2022;

5. Harry Huizinga (2022), *Institutional Protection Schemes – What are their differences, strengths, weaknesses, and track records?*, Economic Governance Support Unit (EGOV), PE 699.511 - March 2022.

6. Đỗ Mạnh Phương, Nguyễn Thị Duyên (2024), *Thực tiễn thi hành về sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và một số đề xuất*, truy cập tại: <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-cua-phap-luat-ve-phi-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-va-thuc-tien-thi-hanh-10565.html>.

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng và sự phát triển của hệ thống tài chính hiện đại, việc đảm bảo an toàn và ổn định cho các tổ chức tín dụng nói chung, đặc biệt là các quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) nói riêng, đang trở thành một vấn đề cấp thiết. QTDND, với vai trò quan trọng trong việc phục vụ tài chính toàn diện và hỗ trợ phát triển kinh tế cộng đồng, thường hoạt động với quy mô nhỏ và tập trung phục vụ các nhóm khách hàng có thu nhập thấp, khó tiếp cận dịch vụ tài chính truyền thống. Tuy nhiên, đặc thù hoạt động này cũng đồng nghĩa với việc QTDND phải đối mặt với nhiều rủi ro, từ rủi ro tín dụng, rủi ro thanh khoản đến rủi ro hoạt động. Để giảm thiểu những rủi ro này và đảm bảo sự phát triển bền vững của hệ thống QTDND, nhiều quốc gia trên thế giới đã thiết lập các mô hình quỹ bảo đảm an toàn hay còn gọi là quỹ ổn định. Những mô hình này đã chứng minh được hiệu quả trong việc hỗ trợ các QTDND vượt qua khó khăn tài chính và duy trì hoạt động ổn định.

Tại Việt Nam, Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND được thiết lập từ năm 2004 và chính thức triển khai toàn quốc từ năm 2014¹. Sau hơn một thập kỷ hoạt động, mô hình này đã đạt được những kết quả nhất định trong việc hỗ trợ các QTDND gặp khó khăn. Tuy nhiên, trong bối cảnh mới với những thách thức về tái cấu trúc hệ thống QTDND và nâng cao hiệu quả hoạt động, việc nghiên cứu, học hỏi kinh nghiệm quốc tế để hoàn thiện mô hình Quỹ bảo toàn tại Việt Nam có ý nghĩa quan trọng.

Bài nghiên cứu này nhằm mục đích phân tích, so sánh các mô hình quỹ bảo đảm an toàn tại một số quốc gia tiêu biểu trên thế giới, từ đó đưa ra những bài học kinh nghiệm có thể áp dụng phù hợp với điều kiện thực tế của Việt Nam.

2. Khái quát chung về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân

2. Khái niệm

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân là một cơ chế tài chính được thiết lập nhằm bảo vệ và hỗ trợ các QTDND khi gặp khó khăn trong hoạt động. Về bản chất, đây là một quỹ tài chính được hình thành từ sự đóng góp của các thành viên trong hệ thống, thuộc sở hữu chung của các thành viên và được sử dụng với mục tiêu bảo đảm an toàn cho toàn hệ thống².

¹ Nguyễn Phương Thảo (2025), “Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam”, <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>, truy cập ngày 23/9/2025.

² Thông tư số 27/2024/TT-NHNN, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Theo định nghĩa tại Thông tư số 27/2024/TT-NHNN của Việt Nam, Quỹ bảo toàn là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của Ngân hàng Hợp tác xã và các QTDND thành viên. Định nghĩa này thể hiện rõ tính chất tập thể và mục đích phục vụ lợi ích chung của toàn hệ thống.

2.1. Chức năng

Quỹ bảo đảm an toàn thực hiện chức năng chính là hỗ trợ tài chính, bảo đảm ổn định và tăng cường liên kết.

Thứ nhất, chức năng hỗ trợ tài chính được thể hiện thông qua việc cung cấp các khoản vay hỗ trợ có lãi suất ưu đãi cho các QTDND gặp khó khăn về tài chính, khó khăn thanh khoản để giúp họ vượt qua khó khăn và trở lại hoạt động bình thường. Đây được xem là chức năng cốt lõi nhất của quỹ, góp phần duy trì sự ổn định của từng QTDND thành viên.

Thứ hai, chức năng bảo đảm ổn định của quỹ được thể hiện qua vai trò như một “lưới an toàn” giúp giảm thiểu rủi ro đổ vỡ của các QTDND, góp phần bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền và người vay vốn. Sự tồn tại của quỹ tạo ra một cơ chế đảm bảo rằng ngay cả khi một QTDND gặp khó khăn nghiêm trọng, vẫn có nguồn lực hỗ trợ để bảo vệ quyền lợi của các bên liên quan.

Thứ ba, quỹ còn có chức năng tăng cường liên kết trong hệ thống QTDND, tạo cơ chế để các quỹ trao đổi kinh nghiệm, học tập lẫn nhau. Thông qua việc đóng góp vào quỹ chung và được hỗ trợ khi cần thiết, các QTDND hình thành mối liên kết chặt chẽ hơn, cùng nhau phát triển và chia sẻ rủi ro.

Ngoài ra, ngoài những chức năng nêu trên, quỹ còn góp phần nâng cao uy tín và tăng cường niềm tin của người dân đối với hệ thống QTDND, khuyến khích sử dụng dịch vụ của các quỹ. Sự hiện diện của một cơ chế bảo đảm an toàn tạo ra lòng tin cần thiết cho sự phát triển bền vững của hệ thống.

2.2. Nguyên tắc hoạt động

Các quỹ bảo đảm an toàn thường hoạt động theo những nguyên tắc cơ bản sau:

Thứ nhất, nguyên tắc không vì mục tiêu lợi nhuận, nghĩa là quỹ hoạt động nhằm mục đích hỗ trợ, bảo đảm an toàn cho hệ thống chứ không phải để tạo ra lợi nhuận cho bất kỳ cá nhân hay tổ chức nào. Điều này đảm bảo rằng mọi hoạt động của quỹ đều hướng về mục tiêu chung là sự ổn định và phát triển của hệ thống.

Thứ hai, nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm được thể hiện qua việc quỹ tự chủ trong hoạt động và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của mình. Điều này tạo ra tính độc lập cần thiết để quỹ có thể đưa ra những quyết định khách quan và hiệu quả nhất cho toàn hệ thống.

Thứ ba, nguyên tắc đóng góp công bằng quy định rằng các thành viên đóng góp vào quỹ theo tỷ lệ nhất định dựa trên quy mô hoạt động của mình. Nguyên tắc này đảm bảo tính công bằng trong việc chia sẻ gánh nặng tài chính và tránh tình trạng một số thành viên phải gánh vác quá nhiều so với khả năng của họ.

Cuối cùng, nguyên tắc sử dụng có mục tiêu đảm bảo rằng nguồn vốn của quỹ chỉ được sử dụng cho các mục đích được quy định rõ ràng, chủ yếu là hỗ trợ các thành viên gặp khó khăn. Điều này ngăn ngừa việc lạm dụng nguồn vốn quỹ cho các mục đích khác ngoài sứ mệnh chính.

3. Kinh nghiệm quốc tế về mô hình quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

3.1. Mô hình tại Cộng hòa Liên bang Đức

Đức có một trong những hệ thống bảo vệ cho tổ chức tín dụng hợp tác lâu đời và hiệu quả nhất trên thế giới. Hệ thống bảo vệ của Liên hiệp các Ngân hàng Hợp tác xã Đức (BVR - Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken) được thành lập từ những năm 1930, là quỹ bảo đảm tiền gửi đầu tiên của các ngân hàng và được tài trợ hoàn toàn từ khu vực tư nhân mà không có sự hỗ trợ của chính phủ¹.

Từ năm 2015, BVR áp dụng mô hình bảo vệ kép bao gồm BVR Institutssicherung GmbH là hệ thống bảo vệ thể chế được pháp luật công nhận và chương trình bảo vệ tự nguyện của BVR tiếp tục hoạt động như một cơ chế bổ sung². Mô hình này tạo ra một hệ thống bảo vệ đa tầng, đảm bảo an toàn tối đa cho các thành viên.

Điểm nổi bật của mô hình Đức là nguyên tắc bảo vệ ngân hàng thay vì chỉ bồi thường cho người gửi tiền khi ngân hàng phá sản. Hệ thống BVR tập trung vào việc ngăn chặn phá sản bằng cách hỗ trợ tái cấu trúc các ngân hàng gặp khó khăn tài chính. Cách tiếp cận này tỏ ra hiệu quả hơn so với việc chờ đến khi ngân hàng phá sản rồi mới bồi thường cho người gửi tiền.

Phạm vi bảo vệ của hệ thống BVR rất toàn diện, bao gồm tất cả các ngân hàng hợp tác xã địa phương, ngân hàng PSD, ngân hàng Sparda, ngân hàng hợp tác xã nhà thờ, và các tổ chức chuyên biệt khác trong mạng lưới tài chính hợp tác³. Sự bao phủ rộng rãi này tạo ra một mạng lưới an toàn vững chắc cho toàn bộ hệ thống.

Về nguồn vốn và quản lý, quỹ được hình thành từ phí đóng góp của các ngân hàng thành viên. Các ngân hàng phải đóng phí thường xuyên dựa trên quy mô và mức độ rủi

¹ Deutsche Bundesbank (2015), *Deposit protection in Germany*, <https://www.bundesbank.de/en/tasks/banking-supervision/individual-aspects/deposit-protection-622748>, truy cập ngày 21/9/2025.

² Bank Guarantee Fund (2020), *Annual Report*, <https://bfg.pl/wp-content/uploads/annual-report-2020-3.pdf>, truy cập ngày 22/9/2025.

³ First Tech, NCUA Insurance - What It Means For You & How It Works, <https://www.firsttechfed.com/articles/bank/what-does-it-mean-to-be-insured-by-ncua>, truy cập ngày 22/9/2025.

ro của hoạt động. BVR có quyền yêu cầu các khoản đóng góp đặc biệt khi cần thiết, điều này tạo ra tính linh hoạt trong việc huy động nguồn lực khi có tình huống khẩn cấp.

3.2. Mô hình tại Liên bang Nga

Hệ thống bảo hiểm tiền gửi tại Nga được thành lập vào năm 2004 thông qua Cơ quan Bảo hiểm Tiền gửi (DIS - Deposit Insurance Agency) sau cuộc khủng hoảng ngân hàng năm 1998 khi hơn 200 ngân hàng sụp đổ¹. Mặc dù không dành riêng cho hợp tác xã tín dụng, hệ thống này bao gồm các tổ chức tín dụng hợp tác trong phạm vi bảo vệ.

Hệ thống bảo hiểm tiền gửi tại Nga hoạt động theo mô hình Loss Minimizer, có quyền hoàn trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền, giám sát việc tích lũy quỹ bảo hiểm tiền gửi, thanh lý các ngân hàng thất bại và giải quyết vấn đề của các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống². Mô hình này cho phép cơ quan bảo hiểm có vai trò tích cực hơn trong việc xử lý các tình huống khó khăn. Mức bảo hiểm tại Nga tính đến năm 2018 là 1,4 triệu rúp, tăng 14 lần so với mức ban đầu năm 2004. Sự gia tăng đáng kể này thể hiện cam kết của chính phủ Nga trong việc bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền và tăng cường niềm tin vào hệ thống ngân hàng.

Từ năm 2005 đến 2018, hệ thống DIS đã xử lý hàng trăm trường hợp ngân hàng gặp khó khăn, với hai giai đoạn gia tăng hoạt động chính là 2008-2009 do khủng hoảng tài chính toàn cầu và 2013-2018 do quá trình rút giấy phép các ngân hàng không đáp ứng yêu cầu. Kinh nghiệm này cho thấy khả năng xử lý khủng hoảng hiệu quả của mô hình quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND tại Liên bang Nga.

3.3. Mô hình tại Hoa Kỳ

Tại Hoa Kỳ, Cơ quan Quản lý Liên minh Tín dụng Quốc gia (NCUA - National Credit Union Administration) được thành lập để điều tiết, cấp phép và giám sát các liên minh tín dụng liên bang, đồng thời quản lý Quỹ Bảo hiểm Cổ phần Liên minh Tín dụng Quốc gia³. Cơ quan này có vai trò toàn diện từ quản lý đến giám sát hoạt động của các liên minh tín dụng, cũng vận hành và quản lý Quỹ Bảo hiểm Chia sẻ Hiệp hội Tín dụng Quốc gia (National Credit Union Share Insurance Fund - NCUSIF), bảo vệ các thành viên, tiết kiệm và cung cấp cho các công đoàn tín dụng một loạt hỗ trợ kỹ thuật và tài chính nếu và khi họ gặp khó khăn. NCUA kết hợp quy định và giám sát của nó các chức năng với bảo hiểm tiền gửi và các hành động nhằm ổn định các quỹ tín dụng gặp khó khăn. Tại Hoa Kỳ, các hiệp hội tín dụng có thể được thành lập theo quy định của liên bang hoặc tiểu bang điều lệ. NCUA có đầy đủ trách nhiệm quản lý và giám sát đối với

¹ European Parliament (2022), *Institutional Protection Schemes in the Banking Union*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699514/IPOL_STU\(2022\)699514_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699514/IPOL_STU(2022)699514_EN.pdf), truy cập ngày 22/9/2025.

² Florczak, T., & Paduszyńska, M. (2021), *Deposit Guarantee Systems in Russia and the USA*, *Journal of Finance and Financial Law*, 67–87, <https://doi.org/10.18778/2391-6478.S.2021.04>, truy cập ngày 22/9/2025.

³ National Credit Union Administration (2025), *About NCUA*, <https://ncua.gov/>, truy cập ngày 25/9/2025.

5.000 hiệp hội tín dụng và phối hợp với các cơ quan giám sát nhà nước, cũng giám sát số lượng 3.800 hiệp hội tín dụng thành lập theo quy định của tiểu bang chọn tham gia NCUSIF.

Quỹ Bảo hiểm Chia sẻ Hiệp hội Tín dụng Quốc gia (NCUSIF) lần đầu tiên được thành lập bởi Quốc hội Hoa Kỳ năm 1970. Trước thời điểm đó, một số hiệp hội thương mại đã tổ chức quỹ bảo hiểm và bình ổn nhưng cuối cùng, những quỹ này được coi là không đủ mạnh mẽ hoặc đủ lớn để xử lý những suy thoái đáng kể có thể xảy ra trong hiệp hội tín dụng lĩnh vực. NCUSIF được hỗ trợ bởi “sự tín nhiệm hoàn toàn” của Chính phủ Hoa Kỳ. Tuy nhiên, nó được tài trợ hoàn toàn bởi chính các hiệp hội tín dụng.

NCUSIF ban đầu được vốn hóa bằng số tiền còn lại của hiệp hội thương mại từ các chương trình bảo hiểm tiền gửi. Con số này chiếm khoảng 0,3% tổng số tiền gửi của các thành viên. NCUSIF được tái cấp vốn vào năm 1985 bởi mỗi hiệp hội tín dụng ký gửi một thêm 1% tiền gửi được bảo hiểm vào quỹ. Điều này đã dẫn đến một quỹ của các thành viên lên khoảng 1,3% tiền tiết kiệm tại các hiệp hội tín dụng. Các hiệp hội tín dụng phải duy trì một khoản tiền gửi 1% khoản tiết kiệm của các thành viên của họ với NCUSIF, bổ sung vào khoản đóng góp khi số tiền gửi tại hiệp hội tín dụng tăng lên. Điều này được ghi nhận như một khoản đầu tư vào NCUSIF và, nếu hiệp hội tín dụng chuyển thành các tổ chức tài chính khác, chuyển đổi sang bảo hiểm phi liên bang, hoặc chọn tự nguyện giải thể, tiền gửi được trả lại.

Phần lớn, khoản tiền gửi 1% này đã tỏ ra hiệu quả và đủ để đảm bảo hoạt động của quỹ bảo hiểm tiền gửi. Cho đến nay, NCUA chỉ tính phí một phí bảo hiểm bổ sung, sau sự thất bại của ba hiệp hội tín dụng lớn vào năm 1992. Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008 và suy thoái kinh tế sẽ dẫn đến việc các hiệp hội tín dụng phải thực hiện đóng góp phí bảo hiểm bổ sung 0,15% số tiền gửi được bảo hiểm để tái cấp vốn cho NCUSIF dẫn đến việc năm 2009, Chính phủ Hoa Kỳ đã thành lập tạm 1 quỹ ổn định trong giai đoạn ngắn đến năm 2021 để hỗ trợ các hiệp hội tín dụng¹.

Quỹ được tài trợ bởi các khoản phí từ các liên minh tín dụng thành viên và được hỗ trợ bởi đầy đủ niềm tin và tín dụng của chính phủ Hoa Kỳ. Sự hỗ trợ này từ chính phủ tạo ra một mức độ an toàn cao nhất có thể có cho hệ thống. NCUA vận hành bốn quỹ chính bao gồm Quỹ Bảo hiểm Cổ phần, Quỹ Hoạt động NCUA, Cơ sở Thanh khoản Trung ương và Quỹ Cho vay Luân chuyển Phát triển Cộng đồng. Mô hình đa quỹ này cho phép đáp ứng các nhu cầu khác nhau của hệ thống liên minh tín dụng.

3.4. Mô hình tại Philippines

Philippines cũng là một trong những quốc gia có hệ thống các hợp tác xã (cooperatives) phát triển trong nhiều lĩnh vực khác nhau, đặc biệt là lĩnh vực tài chính.

¹ Bankrate (2025), *NCUA: What It Is And How It Keeps Your Money At Credit Unions Safe*, <https://americandeposits.com/insights/what-is-ncua/>, truy cập ngày 25/9/2025.

Theo bảng xếp hạng tại diễn đàn về Mạng lưới Hiệp hội tín dụng Asian 2013, Trong số 11 quốc gia đứng đầu tại Asian về số lượng quỹ tín dụng và số lượng thành viên, Philippines đóng góp hai Liên đoàn hợp tác xã tín dụng lớn là NATCCO và PFCCO¹.

CU Network Ranking 2013 - Members

Country Members		Number of CUs	Individual Members	Member Ranking
Korea	NACUFOK	942	5,824,750	1
Thailand	FSCT	1,024	2,607,008	2
Indonesia	CUCO	921	2,353,704	3
Philippines	NATCCO	651	2,333,202	4
Philippines	PFCCO	728	2,189,250	5
Vietnam	CBV	1,146	1,742,506	6
Thailand	CULT	1,208	1,336,699	7
Nepal	NEFSCUN	1,644	1,032,452	8
Sri Lanka	SANASA	8,424	945,903	9
Bangladesh	CCULB	723	435,031	10
Taiwan	CULROC	342	214,136	11

Hình 1.1: Bảng xếp hạng quốc gia tại Châu Á về các NHHT²

Các Liên đoàn hợp tác xã tín dụng tại Philippines được thành lập và hoạt động dưới sự quản lý của cơ quan thuộc Chính phủ là Hội đồng điều phối ổn định tài chính của Philippines (FSCC - Financial Stability Coordination Council). Các Liên đoàn hợp tác xã tín dụng này sẽ thành lập các quỹ ổn định riêng (Stabilization Fund) tùy theo nhu cầu của các thành viên trong Liên đoàn.

Quỹ ổn định (Stabilization Fund) là các quỹ được thành lập bởi các Liên đoàn hợp tác xã tín dụng (A Financial service cooperative federation- hay cũng có thể được gọi là national federation). Các liên đoàn này tồn tại như những pháp nhân và được đăng ký tại cơ quan phát triển hợp tác xã (The Cooperative Development Authority - CDA), đây là một cơ quan được thành lập bởi Chính phủ. Các liên đoàn này cần đăng ký với CDA các thành viên của mình, là những quỹ tín dụng và các quỹ dịch vụ tài chính. Mỗi liên đoàn sẽ có ít nhất 50 quỹ tín dụng là thành viên của liên đoàn và sẽ chính thức được công nhận hoàn toàn sau 2 năm đăng ký với CDA.

¹ Liên đoàn hợp tác xã tín dụng tại Philippines có vị trí tương tự như các Liên hiệp hợp tác xã tại Việt Nam

² Asian Confederation of credit unions, *Benchmarking with Asia*, <https://cda.gov.ph/wp-content/uploads/2021/01/Benchmarking-with-Asia.pdf>, truy cập ngày 26/9/2025.

Các Liên đoàn hợp tác xã tín dụng này có thể được thành lập các Quỹ ổn định nhằm hỗ trợ các thành viên của mình khi gặp khó khăn về tài chính. Các quy định về thành lập Quỹ ổn định được quy định tại Đạo luật Hợp tác xã dịch vụ tài chính (Financial Service Cooperative Act) của Philippines (02/07/2004). Quy trình thành lập được quy định tại điều 178-179 của Đạo luật, theo đó: (1) Liên đoàn quốc gia gửi đơn đăng ký cùng với bản sao có chứng thực của nghị quyết cho phép nộp đơn, ghi rõ tên và địa điểm đề xuất văn phòng chính của quỹ. Tên của một quỹ ổn định gồm cụm từ “quỹ ổn định” và tên của Liên đoàn quốc gia thành lập quỹ. Mọi Hợp tác xã và Liên đoàn thành viên của Liên đoàn quốc gia đều là thành viên của Quỹ ổn định; (2) Hội đồng điều phối ổn định tài chính của Philippines (FSCC - Financial Stability Coordination Council) là cơ quan phê duyệt Quỹ ổn định, như một bản sao của giấy chứng nhận đăng ký Quỹ ổn định vào sổ đăng ký và sẽ gửi ngay một bản sao cho Liên đoàn quốc gia. Quỹ ổn định là pháp nhân.

Về phí tham Quỹ ổn định, trong mỗi năm tài chính, Quỹ có thể quy định mức thu mà các hợp tác xã và liên đoàn là thành viên của quỹ phải nộp. Đối với các hợp tác xã và liên đoàn là thành viên không thực hành quản lý hợp lý và thận trọng, quỹ có thể yêu cầu Hợp tác xã hoặc Liên đoàn đó một mức thu đặc biệt cho mỗi năm tài chính do Quỹ xác định.

Về cơ quan quản lý quỹ, Chính phủ Philippines thành lập nên một cơ quan chuyên trách để quản lý, kiểm soát hoạt động tín dụng của hợp tác xã có tên gọi là Hội đồng điều phối ổn định tài chính của Philippines (FSCC - Financial Stability Coordination Council)¹. Các quỹ ổn định do các Liên đoàn hợp tác xã tín dụng thành lập, được tổ chức và hoạt động như một pháp nhân, và chịu sự quản lý nhà nước của FSCC.

Một là, Quỹ chỉ có thể thực hiện các khoản đầu tư được ủy quyền theo quy định của FSCC. Các quy định có thể quy định các trường hợp, điều kiện và hạn chế liên quan đến các khoản đầu tư đó².

Hai là, FSCC bắt buộc các quỹ phải thực hiện báo cáo tài chính hàng năm. Nếu quỹ không làm như vậy, FSCC có thể chỉ định một kiểm toán viên và ấn định mức thù lao mà quỹ phải trả cho kiểm toán viên đó. Khi thực hiện nhiệm vụ kiểm toán, kiểm toán viên có quyền truy cập vào tất cả sổ sách kế toán, sổ đăng ký và các hồ sơ khác của quỹ, và mọi người có quyền giám sát chúng phải tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm tra của kiểm toán viên. Kiểm toán viên cũng có thể yêu cầu các thông tin khác từ các thành viên của hội đồng quản trị và các cán bộ của quỹ để thực hiện nhiệm vụ của mình với tư cách là kiểm toán viên. Quỹ bình ổn phải gửi một bản sao báo cáo hàng năm cho liên đoàn quốc gia Philippines trong vòng ba tháng sau khi kết thúc năm tài chính.

¹ Điều 7 Đạo Luật Hợp tác xã dịch vụ tài chính Philippines 2004

² Điều 213, Đạo Luật Hợp tác xã dịch vụ tài chính Philippines 2004

Ba là, hoạt động quỹ bình ổn phải được kiểm tra định kỳ hàng năm hoặc bất kỳ khi nào FSCC coi đó là điều nên làm. Việc kiểm tra phải được thực hiện bởi người được chỉ định bởi FSCC. Người tiến hành kiểm tra có quyền truy cập vào bất kỳ thời điểm hợp lý nào đối với sổ sách của tài khoản, sổ đăng ký và các hồ sơ khác của quỹ bình ổn và mọi người có quyền giám hộ trong số chúng phải tạo điều kiện thuận lợi cho người tiến hành kiểm tra. Người tiến hành kiểm tra phải xuất trình giấy chứng nhận năng lực được ký bởi FSCC.

Bốn là, trong trường hợp, sau khi kiểm tra được thực hiện như trên, FSCC phát hiện ra những lỗi nghiêm trọng, đặc biệt liên quan đến hành vi tham nhũng hoặc vi phạm lòng tin của một hoặc nhiều thành viên của hội đồng quản trị, hoặc hội đồng quản trị tham gia quản lý thực hành không đúng mực và thận trọng, FSCC có thể chỉ định một quản trị viên tạm thời để tạm thời nắm quyền của hội đồng quản trị trong thời hạn bảy ngày làm việc. FSCC có thể gia hạn thời gian này. Quyền hạn của hội đồng quản trị bị đình chỉ khi quản trị viên lâm thời đảm nhận việc quản lý quỹ bình ổn.

Năm là, FSCC hoàn toàn có thể ra quyết định giải thể quỹ ổn định, Quyết định của FSCC ra lệnh giải thể quỹ có hiệu lực tương tự như một lệnh được đưa ra bởi một thẩm phán của Tòa án xét xử khu vực.

Về cơ cấu tổ chức của Quỹ, theo điều 199 của Đạo Luật Hợp tác xã dịch vụ tài chính, quỹ ổn định tại Philipines được xác định là một pháp nhân, đặt dưới sự quản lý của Ban lãnh đạo Quỹ bao gồm: Chủ tịch, Tổng giám đốc và Chủ tịch Ủy ban đạo đức của liên đoàn quốc gia được xác định theo quy chế của Quỹ. Nhiệm kỳ các thành viên của Hội đồng là 03 năm. Các quy chế sẽ được xây dựng nhằm đảm bảo 1/3 số thành viên của Hội đồng sẽ được thay thế mỗi năm. Bất kỳ thành viên nào cũng chỉ đủ điều kiện để được bầu trong ba nhiệm kỳ liên tiếp. Khi hết nhiệm kỳ, thành viên đó sẽ vẫn tại vị cho đến khi người kế nhiệm được bầu hoặc bổ nhiệm hợp lệ. Trong nhiệm kỳ, nếu có bất cứ vị trí thành viên Hội đồng quản trị nào trống sẽ được thay thế bằng Hội đồng quản trị của liên đoàn tín dụng.

Để có thể hình dung rõ hơn về cơ cấu tổ chức tại Quỹ ổn định theo luật quy định tại Philipines, nội dung sau đây sẽ nghiên cứu các quy định về cơ cấu tổ chức của Quỹ ổn định của Liên đoàn hợp tác xã tín dụng NATCCO. Quỹ ổn định của NATCCO được quản lý bởi một Hội đồng bao gồm Chủ tịch Hội đồng quản trị (Cũng là một trong các thành viên của cơ quan phát triển hợp tác xã - Cooperative Development Authority (CDA)), Giám đốc điều hành. Để vận hành quỹ, cần có các chuyên viên và các chuyên gia về tài chính và tín dụng để có thể thực hiện chức năng vận hành quỹ và tư vấn (Stabilization Fund officer). Bên cạnh đó là các bộ phận giám sát (inspector) và khối vận hành (databank officer).

3.5 So sánh ưu nhược điểm các mô hình và đề xuất ứng dụng phù hợp với điều kiện Việt Nam

a) Về cơ chế tổ chức và quản lý

Tiêu chí	Đức	Nga	Hoa Kỳ	Philippines
Tính độc lập	Độc lập, tự quản	Cơ quan nhà nước	Độc lập liên quan	Quản lý bởi Liên đoàn hợp tác xã tín dụng
Mô hình hoạt động	bảo vệ ngân hàng và bảo hiểm tiền gửi	Loss Minimizer	Pay-box Plus	Pay-box
Tài trợ	Hoàn toàn tư nhân	Phí thành viên + Ngân sách	Phí thành viên + Chính phủ	Phí thành viên

Ưu điểm của mô hình Đức bao gồm tính chủ động cao do độc lập về tài chính và quản lý, hiệu quả trong việc ngăn chặn phá sản thông qua can thiệp sớm, và có kinh nghiệm lâu dài cùng uy tín cao. Tuy nhiên, mô hình này đòi hỏi chi phí cao cho các thành viên và cần năng lực quản lý và giám sát chuyên nghiệp.

Mô hình Nga có ưu điểm là có sự hỗ trợ mạnh mẽ từ nhà nước, khả năng xử lý khủng hoảng hệ thống tốt và mức bảo vệ cao. Nhược điểm là phụ thuộc vào ngân sách nhà nước và có rủi ro đạo đức từ sự bảo vệ quá mức.

a) Về phạm vi và mức độ bảo vệ

Mô hình	Phạm vi bảo vệ	Mức bảo vệ	Hiệu quả
Đức	toàn diện (ngân hàng và người gửi tiền)	không giới hạn trong thực tế	rất cao và chưa có trường hợp phá sản
Nga	người gửi tiền và hỗ trợ tái cấu trúc	1,4 triệu RUB	cao khi đã xử lý hàng trăm trường hợp
Hoa Kỳ	người gửi tiền và hỗ trợ thanh khoản	250.000 USD	cao với hệ thống ổn định
Philippines	bảo vệ người gửi tiền		mới triển khai nên chưa đánh giá đầy đủ

b) Về cơ chế tài chính

Tất cả các mô hình đều tạo ra được nguồn vốn ổn định từ phí đóng góp và có cơ chế dự phòng và quản lý rủi ro. Tuy nhiên, các mô hình đều phải đối mặt với thách thức chung là cân cân bằng giữa mức phí hợp lý và khả năng tài chính, đòi hỏi dự báo chính xác về rủi ro hệ thống và cân minh bạch trong việc sử dụng quỹ.

Mô hình phòng ngừa như ở Đức có ưu điểm là ngăn chặn khủng hoảng từ sớm với chi phí thấp hơn, nhưng đòi hỏi hệ thống giám sát chặt chẽ. Mô hình can thiệp sau như ở Nga và Hoa Kỳ có ưu điểm là rõ ràng về quy trình và ít can thiệp vào hoạt động bình thường, nhưng chi phí cao khi xử lý khủng hoảng.

4. Đánh giá thực trạng pháp luật về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và đề xuất bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

4.1 Đánh giá thực trạng pháp luật về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân

Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND Việt Nam sau hơn 10 năm hoạt động đã đạt được những kết quả tích cực. Quỹ đã hỗ trợ hiệu quả hàng trăm QTDND gặp khó khăn về tài chính và thanh khoản, góp phần tăng cường tính liên kết trong hệ thống QTDND và duy trì được sự ổn định và tin cậy của hệ thống QTDND. Tuy nhiên, mô hình hiện tại vẫn còn những hạn chế và thách thức đáng kể.

Về cơ chế thu phí, tình trạng chậm đóng phí rất phổ biến với tính đến cuối năm 2020 có đến 672 QTDND nợ phí Quỹ bảo toàn và thiếu chế tài mạnh để bắt buộc thực hiện nghĩa vụ đóng phí¹.

Về hiệu quả hỗ trợ, số lượng QTDND được hỗ trợ còn hạn chế, thủ tục phức tạp và thời gian xử lý kéo dài, thiếu tiêu chí rõ ràng để đánh giá khả năng phục hồi của QTDND.

Về quản lý và giám sát, hệ thống còn thiếu cơ chế kiểm tra, giám sát hiệu quả việc sử dụng khoản vay hỗ trợ và chưa có quy định cụ thể về xử lý QTDND không thực hiện thành công phương án phục hồi.

4.2 Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Về hoàn thiện cơ chế tổ chức và quản lý, Việt Nam nên học tập mô hình độc lập của Đức thông qua việc nghiên cứu khả năng tăng cường tính độc lập của Quỹ bảo toàn thông qua việc thành lập pháp nhân riêng và xây dựng ban quản trị độc lập với sự tham gia của đại diện các QTDND. Đồng thời, áp dụng nguyên tắc quản trị hiện đại bằng cách thiết lập hệ thống quản trị rủi ro chuyên nghiệp, xây dựng cơ chế báo cáo minh bạch và định kỳ, tăng cường vai trò giám sát của các bên liên quan.

¹ Lê Hà Diễm Chi, Nguyễn Thị Minh Châu, *Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*, <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>, truy cập ngày 25/9/2025.

Về cải thiện cơ chế can thiệp và hỗ trợ, cần học tập mô hình can thiệp sớm của Đức thông qua việc xây dựng hệ thống cảnh báo sớm dựa trên các chỉ số tài chính, thiết lập cơ chế can thiệp phòng ngừa thay vì chỉ can thiệp khi đã có khó khăn, phát triển các công cụ hỗ trợ đa dạng như tư vấn, đào tạo, hỗ trợ kỹ thuật. Đồng thời, áp dụng mô hình Loss Minimizer của Nga để tăng cường quyền hạn của Quỹ bảo toàn trong việc tái cấu trúc QTDND, phát triển năng lực đánh giá và xử lý các QTDND có vấn đề, xây dựng kế hoạch xử lý khủng hoảng cụ thể.

Về hoàn thiện cơ chế tài chính, cần cải thiện cơ chế thu phí bằng cách áp dụng hệ thống phí phân biệt theo mức độ rủi ro như mô hình Trung Quốc, xây dựng chế tài mạnh mẽ hơn đối với việc chậm đóng phí, nghiên cứu khả năng điều chỉnh tỷ lệ phí phù hợp với thực tế. Ngoài ra, cần đa dạng hóa nguồn vốn thông qua việc học tập mô hình đa quỹ của Hoa Kỳ để đáp ứng các nhu cầu khác nhau, nghiên cứu khả năng huy động vốn từ các nguồn khác như ngân sách và tổ chức quốc tế, phát triển các sản phẩm đầu tư an toàn để tăng nguồn thu.

Về tăng cường năng lực quản lý rủi ro, cần xây dựng hệ thống thông tin tập trung theo mô hình của các nước phát triển, ứng dụng công nghệ để theo dõi, giám sát hoạt động của QTDND theo thời gian thực, xây dựng cơ sở dữ liệu rủi ro và mô hình dự báo. Đồng thời, nâng cao năng lực nhân sự thông qua đào tạo đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp về quản lý rủi ro, học tập kinh nghiệm quốc tế về quản lý quỹ ổn định, phát triển mạng lưới chuyên gia tư vấn.

Lộ trình triển khai cụ thể

Giai đoạn đầu từ 2025 đến 2027 tập trung vào hoàn thiện khung pháp lý với mục tiêu hoàn thiện các quy định pháp luật về Quỹ bảo toàn và tăng cường tính độc lập và hiệu quả quản lý. Nhiệm vụ cụ thể bao gồm sửa đổi, bổ sung Thông tư 27/2024/TT-NHNN, nghiên cứu khả năng ban hành Nghị định riêng về Quỹ bảo toàn, xây dựng quy chế quản trị nội bộ chi tiết.

Giai đoạn thứ hai từ 2027 đến 2030 nhằm nâng cao năng lực hoạt động với mục tiêu cải thiện hiệu quả hỗ trợ và can thiệp, ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý. Nhiệm vụ cụ thể bao gồm triển khai hệ thống cảnh báo sớm, xây dựng hệ thống thông tin quản lý tập trung, đào tạo nâng cao năng lực cán bộ.

Giai đoạn cuối từ 2030 đến 2035 tập trung vào hoàn thiện và phát triển bền vững với mục tiêu đạt được mô hình quỹ bảo toàn hiện đại, hiệu quả và hòa nhập với các chuẩn mực quốc tế. Nhiệm vụ cụ thể bao gồm đánh giá tổng thể hiệu quả mô hình, điều chỉnh, hoàn thiện theo kinh nghiệm thực tế, nghiên cứu mở rộng phạm vi hoạt động.

5. Kết luận

Nghiên cứu các mô hình quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại các quốc gia tiêu biểu cho thấy mỗi mô hình đều có những ưu điểm và hạn chế riêng,

phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội và pháp lý của từng quốc gia. Mô hình của Đức với tính độc lập cao và cơ chế can thiệp sớm, mô hình của Nga với khả năng xử lý khủng hoảng mạnh mẽ, mô hình của Hoa Kỳ với sự ổn định lâu dài, và mô hình của Trung Quốc với cơ chế phí phân biệt theo rủi ro đều mang lại những bài học quý giá.

Đối với Việt Nam, việc học tập và áp dụng có chọn lọc các kinh nghiệm quốc tế là cần thiết nhưng phải phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước. Trọng tâm cần tập trung vào việc hoàn thiện khung pháp lý, nâng cao tính độc lập và hiệu quả của Quỹ bảo toàn, cải thiện cơ chế can thiệp và hỗ trợ, đồng thời ứng dụng công nghệ thông tin để nâng cao năng lực quản lý và giám sát.

Sự thành công của việc hoàn thiện mô hình Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND tại Việt Nam sẽ góp phần quan trọng vào việc đảm bảo sự phát triển ổn định, bền vững của hệ thống QTDND, từ đó phục vụ tốt hơn mục tiêu tài chính toàn diện và phát triển kinh tế cộng đồng. Việc triển khai thành công các đề xuất này không chỉ nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ bảo toàn mà còn góp phần tăng cường niềm tin của người dân vào hệ thống tài chính hợp tác, thúc đẩy sự phát triển bền vững của nền kinh tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu tiếng Việt

1. Nguyễn Phương Thảo (2025), “Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam”, <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>, truy cập ngày 23/9/2025.

2. Lê Hà Diễm Chi, Nguyễn Thị Minh Châu, *Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*, <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>, truy cập ngày 25/9/2025.

II. Tài liệu tiếng Anh

3. Asian Confederation of credit unions, *Benchmarking with Asia*, <https://cda.gov.ph/wp-content/uploads/2021/01/Benchmarking-with-Asia.pdf>, truy cập ngày 26/9/2025.

4. Bankrate (2025), *NCUA: What It Is And How It Keeps Your Money At Credit Unions Safe*, <https://americandeposits.com/insights/what-is-ncua/>, truy cập ngày 25/9/2025.

5. Bank Guarantee Fund (2020), *Annual Report*, <https://bfg.pl/wp-content/uploads/annual-report-2020-3.pdf>, truy cập ngày 22/9/2025.

6. Deutsche Bundesbank (2015), *Deposit protection in Germany*, <https://www.bundesbank.de/en/tasks/banking-supervision/individual-aspects/deposit-protection-622748>, truy cập ngày 21/9/2025.
7. European Parliament (2022), *Institutional Protection Schemes in the Banking Union*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699514/IPOL_STU\(2022\)699514_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699514/IPOL_STU(2022)699514_EN.pdf), truy cập ngày 22/9/2025.
8. First Tech, NCUA Insurance - What It Means For You & How It Works, <https://www.firsttechfed.com/articles/bank/what-does-it-mean-to-be-insured-by-ncua>, truy cập ngày 22/9/2025.
9. Florczak, T., & Paduszyńska, M. (2021), *Deposit Guarantee Systems in Russia and the USA*, *Journal of Finance and Financial Law*, 67–87, <https://doi.org/10.18778/2391-6478.S.2021.04>, truy cập ngày 22/9/2025.
10. National Credit Union Administration (2025), *About NCUA*, <https://ncua.gov/>, truy cập ngày 25/9/2025.

CÁC MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN: BÀI HỌC TỪ IRELAND, PHILIPPINES VÀ HÀM Ý CHO VIỆT NAM

Nguyễn Lan Anh¹

Bùi Văn Anh²

Sùng Thị Thanh Hảo³

Phạm Quang Linh⁴

Hoàng Thị Trà My⁵

Tóm tắt: Trong bối cảnh phát triển tài chính toàn diện và yêu cầu tái cơ cấu hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND), việc nghiên cứu và hoàn thiện mô hình Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Bài viết phân tích cơ sở pháp lý và thực tiễn vận hành Quỹ bảo đảm an toàn tại Việt Nam, chỉ ra những hạn chế về quy mô, cơ chế đóng góp, tiêu chí cho vay và vai trò giám sát. Trên cơ sở so sánh với mô hình Quỹ hỗ trợ ổn định tại Ireland và Hệ thống Quỹ ổn định (SFS) của Philippines, nghiên cứu rút ra các bài học kinh nghiệm như: cơ chế đóng góp dựa trên tổng tài sản và mức độ rủi ro; tăng cường vai trò giám sát chủ động và cảnh báo sớm; minh bạch hóa điều kiện hỗ trợ; cho phép đầu tư an toàn nhằm gia tăng nguồn lực; và củng cố quản trị quỹ theo hướng độc lập, minh bạch. Kết quả cho thấy, để Quỹ bảo đảm an toàn thực sự trở thành công cụ phòng ngừa rủi ro chủ động thay vì chỉ xử lý hậu quả, Việt Nam cần cải cách toàn diện cơ chế đóng góp, quản trị và vận hành. Điều này sẽ góp phần duy trì sự ổn định hệ thống QTDND, củng cố niềm tin của người gửi tiền và nâng cao an toàn tài chính cộng đồng trong tiến trình hội nhập.

Từ khóa: Quỹ tín dụng nhân dân; Ngân hàng hợp tác xã; Tổ chức tín dụng; Quỹ bảo đảm an toàn.

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh phát triển kinh tế nông thôn và tài chính toàn diện, Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) đã và đang giữ một vai trò quan trọng tại Việt Nam, đặc biệt trong việc cung cấp vốn cho hộ gia đình, cá nhân và các doanh nghiệp nhỏ tại khu vực nông thôn. Tại Hội thảo lấy ý kiến rộng rãi Dự thảo Đề án “Cơ cấu lại tổng thể hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và Ngân hàng Việt Nam giai đoạn 2025-2030, định hướng đến năm 2045”⁶, ông Đoàn Thái Sơn Phó thống đốc NHNN đã khẳng định hệ thống quỹ tín dụng

¹ Sinh viên lớp K25LKTA; Email: nguyenlananh17hi@gmail.com; Số điện thoại: 0934515477

² Sinh viên lớp K25LKTA; Email: bvananh526@gmail.com; Số điện thoại: 0936934980

³ Sinh viên lớp K25LKTA; Email: haothanh398@gmail.com; Số điện thoại: 0932226570

⁴ Sinh viên lớp K25LKTA; Email: phamquanglinhsctn@gmail.com; Số điện thoại: 0865586125

⁵ Sinh viên lớp K25LKTA; Email: hoangthitramycb2004@gmail.com; Số điện thoại: 0843335696

⁶ Duy Minh (2025), *Gỡ nút thắt, mở đường phát triển cho quỹ tín dụng nhân dân*, Báo công thương, <https://congthuong.vn/go-nut-that-mo-duong-phat-trien-cho-quy-tin-dung-nhan-dan-409234.html>, truy cập ngày 13/6/2025

nhân dân đã có nhiều đóng góp tích cực cho phát triển kinh tế - xã hội, song thực tiễn bộc lộ không ít hạn chế và một trong các vấn đề nổi bật là mối liên kết giữa các QTDND với Ngân hàng Hợp tác xã ở một số nơi còn lỏng lẻo, chưa đảm bảo an toàn, chưa phát huy được hiệu quả hỗ trợ hệ thống từ đó gây ảnh hưởng tiêu cực đến lòng tin của người dân và sự ổn định của hệ thống tài chính địa phương. Ở Việt Nam, mô hình Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND xuất hiện vào những năm 2000 và đã tạo ra một thiết chế quan trọng bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND thông qua hoạt động cho vay hỗ trợ đối với các QTDND gặp khó khăn tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường, Quỹ bảo đảm an toàn còn là công cụ cảnh báo sớm cho Ngân hàng HTX và NHNN về những yếu kém trong hoạt động của hệ thống QTDND.

Trên thế giới, nhiều quốc gia đã đi trước Việt Nam trong việc xây dựng và vận hành các mô hình quỹ bảo đảm an toàn cho hệ thống tổ chức tín dụng. Ireland, Philippines các quốc gia này đã hình thành những mô hình bảo hiểm tiền gửi hoặc quỹ bảo đảm dựa trên nguyên tắc phòng ngừa rủi ro từ sớm, tăng cường giám sát và hỗ trợ tài chính kịp thời cho các tổ chức tín dụng nhỏ, trong đó có hợp tác xã tín dụng hoặc tổ chức tài chính cộng đồng tương tự như QTDND ở Việt Nam. Tuy nhiên, việc áp dụng các mô hình quốc tế vào Việt Nam không thể sao chép máy móc mà cần có sự chọn lọc phù hợp với bối cảnh cụ thể. Việt Nam hiện vẫn đang trong quá trình hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, cơ chế quản trị và hệ thống giám sát đối với QTDND. Bởi vậy, việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, so sánh các mô hình quỹ bảo đảm an toàn và đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam là một nhiệm vụ quan trọng nhằm hướng tới một hệ thống QTDND phát triển ổn định, lành mạnh và bền vững.

Xuất phát từ yêu cầu đó, bài viết này tập trung phân tích, đánh giá các quy định pháp luật đưa ra những góc nhìn pháp lý từ các mô hình phát triển Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Ireland, Philippines từ đó đưa ra các bài học kinh nghiệm và hàm ý chính sách cho Việt Nam trong việc hoàn thiện mô hình quỹ bảo đảm phù hợp với thực tiễn. Chính vì vậy, việc thiết lập và phát triển cơ chế bảo đảm an toàn hệ thống, đặc biệt thông qua Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND, là một yêu cầu cấp thiết. Không chỉ mang ý nghĩa bảo vệ người gửi tiền, quỹ này còn là công cụ can thiệp kịp thời khi có dấu hiệu rủi ro hệ thống, hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho các QTDND yếu kém, từ đó duy trì ổn định, lành mạnh cho toàn hệ thống.

2. Khái quát các quy định pháp luật điều chỉnh Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam

2.1. Khái niệm

Vào ngày 21/4/2014, nhằm thiết lập cơ chế bảo đảm an toàn và ổn định cho hệ thống QTDND, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước (NHNN) đã triển khai xây dựng Quỹ

bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trên toàn quốc. Do còn nhiều thiếu sót, bất cập nên vào ngày 28/6/2024 Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ban hành Thông tư số 27/2024/TT-NHNN để điều chỉnh hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn này, theo đó ta hiểu rằng “ Quỹ bảo đảm an toàn là quỹ tài chính của hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã (ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân) thuộc sở hữu chung của các thành viên trên cơ sở phí trích nộp của ngân hàng hợp tác xã và các quỹ tín dụng nhân dân thành viên, đặt tại ngân hàng hợp tác xã, do ngân hàng hợp tác xã quản lý và sử dụng theo quy định tại Thông tư này.”¹

2.2. Nguyên tắc, mục đích và vai trò hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân

Về nguyên tắc hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn, Quỹ bảo đảm an toàn hoạt động theo các nguyên tắc sau: (1) Quỹ bảo đảm an toàn được sử dụng theo nguyên tắc cho vay có hoàn trả, không vì mục tiêu lợi nhuận, tự chủ, tự chịu trách nhiệm. (2) Chi phí liên quan đến việc sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn được bù đắp từ lãi cho vay, đầu tư của Quỹ bảo đảm an toàn. (3) Nguồn vốn nhàn rỗi của Quỹ bảo đảm an toàn được sử dụng trên nguyên tắc đảm bảo an toàn nguồn vốn và đáp ứng yêu cầu cho vay hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân.²

Việc tuân thủ theo các nguyên tắc này giúp cho Quỹ bảo đảm an toàn duy trì ổn định, hoạt động một cách minh bạch, đảm bảo vốn, tự chủ tài chính và luôn sẵn sàng hỗ trợ hệ thống quỹ tín dụng nhân dân khi cần thiết.

Về mục đích hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn, QBDAT được sử dụng để cho vay QTDND trong các trường hợp sau: (1) Cho vay quỹ tín dụng nhân dân gặp khó khăn về tài chính, khó khăn chi trả để có thể khắc phục trở lại hoạt động bình thường. (2) Quỹ tín dụng nhân dân được vay từ quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân với lãi suất ưu đãi theo quy định của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước. (3) Quỹ tín dụng nhân dân được vay đặc biệt của ngân hàng hợp tác xã từ quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân với lãi suất đến mức 0%/năm.³

Về vai trò của Quỹ bảo đảm an toàn, Duy trì sự ổn định, đảm bảo sự phát triển an toàn cho QTDND khi QTDND gặp khó khăn về tài chính hoặc về khả năng chi trả, giúp cho QTDND khôi phục lại trạng thái hoạt động bình thường. Quỹ bảo đảm giúp cho các QTDND tránh được sự phá sản, từ đó làm giảm thiểu nguy cơ đổ vỡ hệ thống TCTD. Khi có cơ chế của Quỹ bảo đảm an toàn sẽ khiến tính kết nối giữa các QTDND được nâng cao, các QTDND có thể chia sẻ, học hỏi kinh nghiệm của nhau, góp phần nâng cao hiệu

¹ Khoản 4 Điều 4 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN

² Điều 24 Thông tư 27/2024/TT-NHNN

³ Khoản 1 Điều 27 Thông tư số 27/2024/TT-NHNN

quả hoạt động, tạo dựng niềm tin, uy tín đối với khách hàng, khẳng định vị thế của cả hệ thống TCTD.

Quỹ bảo đảm được triển khai sẽ giúp cho NHNN giám sát, theo dõi và kịp thời có phương án đối phó trước sự sụp đổ của một QTDND, từ đó tránh ảnh hưởng tiêu cực đến hệ thống TCTD nói riêng và cả nền kinh tế nói chung.

2.3. Hệ thống pháp luật điều chỉnh Quỹ bảo đảm an toàn án toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam

(i) Thông tư số 27/2024/TT-NHNN của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về Ngân hàng hợp tác xã, việc trích nộp, quản lý và sử dụng quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND, có hiệu lực ngày 1/7/2024.

(ii) Thông tư số 10/2025/TT-NHNN quy định về tổ chức lại, thu hồi giấy phép và thanh lý tài sản của QTDND, có hiệu lực ngày 15/8/2025.

(iii) Quyết định số 175/2025/QĐ-NHHT là Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND), được Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (Co-opBank) ban hành ngày 17/4/2025.¹

3. Thực trạng hoạt động Quỹ bảo đảm an toàn tại Việt Nam

Sau hơn 10 năm hoạt động chính thức (2014-2025), Quỹ bảo đảm an toàn đã phát huy được hiệu quả vai trò của mình, đây dường như là một thiết chế quan trọng trong việc bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND.

Các trường hợp cho vay hỗ trợ từ Quỹ bảo đảm an toàn, khi các văn bản pháp luật mới về TCTD được thông qua và các văn bản pháp luật liên quan thì theo đó đã mở rộng các trường hợp Quỹ bảo đảm an toàn được sử dụng để cho vay. Theo như báo cáo của Ngân hàng HTX về quản lý và sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn, kể từ thời điểm thành lập đến hết năm 2024, Quỹ bảo đảm an toàn đã cho vay trong các trường hợp với số liệu như Bảng 1²:

Bảng 1: Số liệu cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn thống kê theo các trường hợp cho vay tính đến hết năm 2024

Trường hợp cho vay	Số QTDND vay	Số lượt cho vay	Số tiền vay
Khó khăn chi trả	10	13	80,8 tỉ đồng

¹ Hiệp hội Quỹ tín dụng nhân dân (2025), “Tăng cường năng lực hỗ trợ hệ thống QTDND từ Quỹ bảo toàn”, truy cập ngày 12 tháng 9 năm 2025 từ <https://www.vapcf.org.vn/tang-cuong-nang-luc-ho-tro-he-thong-qtdnd-tu-quy-bao-toan-4115.html>

² TS. Đỗ Mạnh Phương (2025), “Quy định về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trong Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024”, Tạp chí Ngân hàng, truy cập ngày 12 tháng 9 năm 2025 từ <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-ve-hoat-dong-cho-vay-ho-tro-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-luat-cac-to-chuc-tin-dung-nam-2024-16063.html>

Khó khăn tài chính	22	25	77,5 tỉ đồng
Cho vay đặc biệt	4	4	74,5 tỉ đồng
Trường hợp khác	0	0	0 tỉ đồng

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của NHHTX về tình hình hoạt động và tình hình tài chính các năm gửi NHNN.

Với các số liệu ở bảng trên, có thể thấy Ngân hàng HTX đang gặp vấn đề với các trường hợp cho vay trong khó khăn chi trả và khó khăn tài chính. Số lượng QTDND vay do khó khăn tài chính nhiều hơn, nhưng tổng tiền vay cao nhất lại tập trung vào nhóm khó khăn chi trả, phản ánh nhu cầu vốn khẩn cấp, khi vay với quy mô lớn sẽ có thể giảm khả năng thanh khoản. Vấn đề đặt ra ở đây là hiện nay kể cả khi Thông tư số 27/2024/TT-NHNN được ban hành thì không có bất kỳ quy định chi tiết nào giải thích cho việc xác định được giữa hai trường hợp cho vay khó khăn tài chính và khó khăn chi trả.

Về quy mô của Quỹ bảo đảm an toàn. Theo quy định tại Điều 25 của Thông tư số 27/2024/TT-NHNN thì “Việc trích nộp Quỹ bảo đảm an toàn của năm tài chính chỉ được thực hiện khi tổng nguồn vốn hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn trước khi trích nộp thấp hơn 1,5% tổng tài sản có của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.” Tính đến cuối năm 2024, tổng tài sản của hệ thống QTDND đạt 191,5 nghìn tỷ đồng¹. Như vậy theo quy định thì quy mô của Quỹ bảo đảm an toàn sẽ bị giới hạn ở mức khoảng 2,87 nghìn tỷ đồng. So sánh trong mối tương quan thì con số này còn quá nhỏ so với các số liệu được cập nhật về tổng dư nợ và tổng số dư tiền gửi của hệ thống các TCTD là Ngân hàng HTX Việt Nam (hiện có tổng tài sản là 61,8 nghìn tỷ đồng với tổng tiền gửi từ các QTDND là 46,6 nghìn tỷ đồng và tổng dư nợ cho vay đạt 36,01 nghìn tỷ đồng)². Như vậy, việc quy định về quy mô của Quỹ bảo đảm chưa thể bảo đảm khoản hỗ trợ an toàn tuyệt đối cho hoạt động của hệ thống khi các QTDND gặp khó khăn.

Về báo cáo thu phí Quỹ bảo đảm an toàn. Dựa trên các quy định pháp luật có liên quan, việc thu phí Quỹ bảo đảm an toàn được thực hiện hàng năm. Và tất cả báo cáo 6 tháng của Ngân hàng HTX đều được thực hiện và triển khai gửi cho NHNN trước ngày 15/7 hằng năm. Các báo cáo năm của Quỹ bảo đảm an toàn trước ngày 31/01 hằng năm. Trong thời gian đầu triển khai việc thu phí còn gặp nhiều khó khăn, do nhiều QTDND

¹ Hương Giang - Hoàng Giáp (2025), “Cơ cấu lại tổng thể hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, xây dựng hệ sinh thái tài chính cộng đồng bền vững”, Ngân hàng Nhà nước, truy cập ngày 10 tháng 9 năm 2025 từ [Cơ cấu lại tổng thể hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, xây dựng hệ sinh thái tài chính cộng đồng bền vững - Ngân Hàng Nhà Nước Việt nam](#)

² Minh Ngọc - Hoàng Giáp (2024), “Co-opBank: Hoàn thành tốt nhiệm vụ hỗ trợ hệ thống QTDND phát triển an toàn, ổn định”, Thời báo Ngân hàng, truy cập ngày 12 tháng 9 năm 2025 từ <https://thoibaonganhang.vn/co-opbank-hoan-thanh-tot-nhiem-vu-ho-tro-he-thong-qtdnd-phat-trien-an-toan-on-dinh-159254.html>

chưa hiểu đúng và làm đúng về vai trò hoạt động của Quỹ bảo đảm an toàn¹. Tuy nhiên, qua nhiều năm triển khai và thực thi dưới sự hướng dẫn, đôn đốc và nhắc nhở cần thiết của Ngân hàng HTX, dần dần các QTDND đã có cái nhìn khách quan về các quy định thu phí Quỹ bảo đảm an toàn. Việc thực hiện nghiêm túc nộp phí nhanh chóng, kịp thời, đầy đủ ngày càng được cải thiện qua các năm.

4. Pháp luật về phát triển quỹ bảo đảm an toàn hệ thống tín dụng nhân dân tại một số quốc gia trên thế giới

4.1. Kinh nghiệm từ Ireland

Tại Ireland, để bảo đảm sự an toàn hệ thống và duy trì niềm tin của thành viên, các Liên hiệp tín dụng đã thiết lập Quỹ hỗ trợ ổn định (Stabilisation Support Scheme). Quỹ này được thành lập và điều chỉnh theo Đạo luật Liên hiệp tín dụng và Hợp tác với các cơ quan quản lý nước ngoài năm 2012 (Credit Union and Co-operation with Overseas Regulators Act 2012). Căn cứ vào Phần 4 của Đạo luật, “hỗ trợ ổn định” được hiểu là việc cung cấp hỗ trợ tài chính và kỹ thuật cho một Liên hiệp tín dụng, nhằm khôi phục và duy trì mức dự trữ bắt buộc khi tỷ lệ dự trữ của đơn vị đó ở mức từ 7,5% đến dưới 10% tổng tài sản, với điều kiện Ngân hàng Trung ương Ireland xác định tổ chức này vẫn có khả năng phục hồi và duy trì hoạt động bền vững.

Theo quy định của Đạo luật 2012, Bộ trưởng Tài chính chỉ có thể cấp hỗ trợ từ Quỹ sau khi nhận được đề nghị từ Ngân hàng Trung ương. Ngân hàng Trung ương chỉ chấp thuận hỗ trợ khi hội đủ ba điều kiện: (i) tỷ lệ dự trữ của Liên hiệp tín dụng đạt từ 7,5% đến dưới 10% tổng tài sản; (ii) tổ chức được đánh giá là còn khả thi về mặt hoạt động; và (iii) Quỹ ổn định còn đủ nguồn lực để chi trả. Cơ chế này nhằm bảo đảm rằng nguồn hỗ trợ chỉ được sử dụng để khắc phục các khó khăn mang tính ngắn hạn tại những đơn vị vẫn còn khả năng tự phục hồi, thay vì hỗ trợ vô điều kiện cho các tổ chức không còn tiềm năng phát triển.

Một điểm đáng chú ý trong thiết kế Quỹ, sự phân biệt về thẩm quyền phê duyệt tùy theo quy mô tài sản. Đối với các Liên hiệp tín dụng có tổng tài sản dưới 100 triệu euro, Ngân hàng Trung ương là cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm thẩm định tính khả thi và đề xuất hỗ trợ. Ngược lại, với các tổ chức có tổng tài sản trên 100 triệu euro, ngoài sự thẩm định của Ngân hàng Trung ương, việc hỗ trợ còn phải được Ủy ban châu Âu phê duyệt. Lý do của sự phân biệt này xuất phát từ quy định về “trợ cấp nhà nước” (State Aid) tại Điều 107(1) Hiệp ước về hoạt động của Liên minh châu Âu (TFEU), nhằm ngăn

¹ TS. Đỗ Mạnh Phương - ThS. Nguyễn Thị Duyên (2024), “Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành”, Ngân hàng Nhà nước, truy cập ngày 12 tháng 9 năm 2025 từ [Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành - Ngân Hàng Nhà Nước Việt nam](#)

ngừa nguy cơ méo mó cạnh tranh trong thị trường tài chính nội khối. Sau khi kế hoạch hỗ trợ được phê duyệt, Bộ Tài chính Ireland là cơ quan thực hiện giải ngân từ Quỹ ổn định.

Một nguyên tắc cốt lõi của cơ chế này, là Quỹ ổn định được tài trợ hoàn toàn bởi chính khu vực Liên hiệp tín dụng. Điều này được khuyến nghị bởi Ủy ban Liên hiệp tín dụng (Commission on Credit Unions) nhằm bảo đảm tính tự chủ và tránh phụ thuộc vào ngân sách nhà nước. Ban đầu, Quỹ đặt mục tiêu tích lũy 30 triệu euro trong vòng 10 năm. Trong giai đoạn 2014–2016, mức phí bắt buộc được ấn định là 0,022% tổng tài sản của mỗi Liên hiệp tín dụng. Sau rà soát vào năm 2017, mức phí được giảm xuống 0,017% và duy trì đến năm 2018. Trước bối cảnh tài sản toàn hệ thống tăng trưởng, Bộ trưởng Tài chính quyết định tiếp tục giảm mức thu xuống 0,0164% trong giai đoạn 2019–2020, và đặc biệt, trong năm 2020, mức phí chỉ còn 0,0015544% tổng tài sản, phản ánh tác động của đại dịch Covid-19 đến hoạt động khu vực này.

Cách tính phí dựa trên tổng tài sản của Liên hiệp tín dụng tại ngày 30/9 hằng năm. Trường hợp không có số liệu tại thời điểm này, cơ quan quản lý sẽ căn cứ vào báo cáo ngày 30/6 liền kề. Ngân hàng Trung ương Ireland chịu trách nhiệm thông báo và thu phí thay mặt Bộ Tài chính. Một nguyên tắc quan trọng khác là mọi khoản hỗ trợ từ Quỹ đều mang tính có hoàn trả và có lãi suất. Lãi suất áp dụng theo cơ chế bậc thang nhằm khuyến khích các Liên hiệp tín dụng hoàn trả sớm nhất có thể: Nếu hoàn trả trong vòng 5 năm, lãi suất áp dụng là 5%/năm; thời hạn từ 5 đến 10 năm, lãi suất tăng lên 6,25%/năm và trường hợp vượt quá 10 năm, lãi suất tiếp tục tăng lên 7,5%/năm. Quy định này cho thấy hỗ trợ ổn định chỉ mang tính chất “bắc cầu” trong ngắn hạn, không nhằm thay thế nỗ lực tự củng cố của tổ chức. Ngoài ra, trong trường hợp Liên hiệp tín dụng không đủ thặng dư để hoàn trả đầy đủ khoản vay, họ vẫn có thể trả cổ tức ở mức tối thiểu. Tuy nhiên, quy định giới hạn rằng cổ tức không vượt quá 0,5% giá trị cổ phần thành viên, và tổng số cổ tức chi trả không được lớn hơn khoản tiền đã hoàn trả vào Quỹ trong cùng kỳ.

Quỹ hỗ trợ ổn định của Ireland là một ví dụ điển hình về mô hình “tự phòng ngừa” trong lĩnh vực tài chính hợp tác. Với việc đặt nền tảng pháp lý rõ ràng trong Đạo luật 2012, kết hợp sự giám sát của Ngân hàng Trung ương, Bộ Tài chính và sự kiểm soát tuân thủ pháp luật cạnh tranh của Liên minh châu Âu, cơ chế này vừa bảo đảm sự bền vững nội tại của khu vực Liên hiệp tín dụng, vừa duy trì sự hài hòa với quy định về trợ cấp nhà nước ở cấp độ châu Âu.

4.2. Kinh nghiệm từ Philippines

Tổng quan về Hệ thống Quỹ ổn định (SFS), Tại Philippines, có Hệ thống Quỹ ổn định (Stabilization Fund System - SFS) được Liên đoàn Hợp tác xã Tín dụng Quốc gia Philippines (NATCCO) thành lập lần đầu tiên trong Đại hội đồng năm 2008. Về bản chất, nó được xây dựng theo mô hình của hệ thống ở Đức. Đây được coi là một cơ chế

tài chính quan trọng được thiết kế nhằm đảm bảo sự ổn định và bền vững của các hợp tác xã tín dụng (cooperatives) trong mạng lưới NATCCO. Hệ thống Quỹ ổn định của NATCCO có hai thành phần: Quản lý rủi ro (Risk Management) và Quỹ (The Fund)¹. Trong đó, thực chất của Quản lý rủi ro là đội ngũ và bộ phận đứng ở tuyến đầu để ngăn ngừa và giảm thiểu các rủi ro và mối đe dọa đối với các hợp tác xã. Còn về Quỹ đang được quản lý bởi Bộ phận Tài chính NATCCO, nhiệm vụ chính là làm quỹ phát triển thông qua đầu tư vào các công cụ thị trường tiền tệ có rủi ro thấp.

Trong bối cảnh các hợp tác xã tín dụng thường đối mặt với những rủi ro tài chính như thiếu thanh khoản, nợ xấu hoặc khủng hoảng kinh tế, SFS ra đời như một công cụ bảo vệ, giúp giảm thiểu rủi ro và ngăn ngừa sự sụp đổ của các hợp tác xã hoặc liên đoàn thành viên của quỹ.

Quy định về Hệ thống quỹ ổn định, Nguồn vốn đóng góp: Mỗi hợp tác xã thành viên của NATCCO có nghĩa vụ đóng góp vào SFS để xây dựng quỹ dự phòng tập trung, nhằm hỗ trợ các hợp tác xã gặp khó khăn tài chính. Quỹ có thể quyết định mức thu mà các hợp tác xã và liên đoàn là thành viên của Quỹ phải nộp mỗi năm tài chính. Các khoản đóng góp này được quản lý bởi NATCCO và được sử dụng để đảm bảo quỹ có đủ nguồn lực tài chính. Theo các thông tin công khai, các hợp tác xã tham gia SFS, đặc biệt là các hợp tác xã lớn đóng góp dựa trên quy mô tài chính của họ. Quy định này nhằm đảm bảo rằng SFS có thể hỗ trợ các hợp tác xã thành viên mà không gây áp lực tài chính quá lớn lên họ. Mỗi hợp tác xã khi tham gia sẽ phải đóng phí tham gia và phí giám sát đồng thời sẽ đóng góp vào quỹ giá trị tài sản của hợp tác xã theo Bảng 2:

Hợp tác xã tham gia	
Phí tham gia	2,000 peso/ 1 lần
Phí giám sát	15,000 peso/ 1 năm
Đóng góp cho quỹ	0.5% giá trị tài sản của hợp tác xã

Bảng 2: Mức độ trách nhiệm đóng góp khi tham gia vào Quỹ ổn định (SFS)².

Các hoạt động của Quỹ ổn định (SFS) trong thời gian gần đây, Trong năm 2021, hoạt động của SFS không chỉ dừng lại ở việc mở rộng thành viên mà còn tập trung vào

¹ Trang 42, The Philippine Cooperative Center Year End Report (2021), truy cập ngày 15 tháng 9 năm 2025 từ [2021 Yearender](#)

² Theo NATCCO NETWORK (2021), “Stabilization Fund and NATCCO CENTRAL FUND”, truy cập ngày 13 tháng 9 năm 2025 từ file:///C:/Users/OS/Downloads/04-stabilization-fund.pdf

việc tăng cường các chương trình giám sát rủi ro và hỗ trợ tài chính khẩn cấp. 89 hợp tác xã thuộc Mạng lưới NATCCO hiện đang nằm trong Hệ thống Quỹ ổn định. 89 hợp tác xã này quản lý khoảng 31% tổng tài sản của các hợp tác xã NATCCO¹. Cụ thể, Quỹ đã thực hiện các cuộc kiểm tra định kỳ đối với các hợp tác xã thành viên, giúp phát hiện và khắc phục sớm các vấn đề tiềm ẩn về thanh khoản và quản lý rủi ro tín dụng. Theo báo cáo nội bộ, đội ngũ SFS đã xử lý 2.368 dữ liệu thô, phát hành 319 báo cáo phân tích từ hơn 5.000 điểm dữ liệu và tổ chức các buổi gặp gỡ trực tuyến với các hợp tác xã thành viên để đánh giá tình hình². Hệ thống Quỹ ổn định của NATCCO đã kết nạp thêm 11 hợp tác xã vào nửa đầu năm 2022 nâng tổng số hợp tác xã tham gia quỹ là 100. Hầu hết thành viên của NATCCO SFS đều là các hợp tác xã lớn và tỷ phú. Vì vậy, đối với sự thất bại về tài chính của bất kỳ hợp tác xã nào trong số này đều sẽ gây nguy hiểm đáng kể đến sự ổn định và uy tín của toàn bộ SFS.

5. Đề xuất hàm ý và giải pháp khắc phục khó khăn trong việc phát triển Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống tín dụng cho Việt Nam

Nghiên cứu mô hình Hệ thống Quỹ ổn định (Stabilization Fund System – SFS) tại Philippines và Quỹ hỗ trợ ổn định (Stabilisation Support Scheme) tại Ireland đã cho thấy nhiều những hiệu quả của Quỹ hỗ trợ ổn định này, đó cũng là những đề xuất giúp hoàn thiện và khắc phục những tồn tại ổn định cơ chế Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND tại Việt Nam.

Thứ nhất, về cơ chế đóng góp quỹ. Philippines áp dụng cơ chế đóng góp dựa trên quy mô tài sản của hợp tác xã tín dụng, kết hợp với phí tham gia và phí giám sát hằng năm. Cách tiếp cận này vừa bảo đảm công bằng, vừa duy trì được nguồn lực tài chính bền vững. Trong khi đó, cơ chế hiện hành tại Việt Nam còn hạn chế khi chỉ quy định tỷ lệ trích nộp tối đa 1,5% tổng tài sản có của hệ thống, dẫn tới quy mô Quỹ bảo đảm an toàn chưa đáp ứng yêu cầu an toàn hệ thống. Mô hình của Ireland có thể gợi mở cho Việt Nam về phương pháp xác định phí đóng góp. Hiện nay, Việt Nam đang tính toán mức trích lập dựa trên một tỷ lệ nhất định với giới hạn quy mô Quỹ (1,5% tổng tài sản có của hệ thống). Cách tiếp cận này dẫn đến quy mô Quỹ còn khá nhỏ so với tổng tài sản và dư nợ của toàn hệ thống, khiến khả năng ứng phó khủng hoảng bị hạn chế. Để khắc phục, cần cân nhắc chuyển sang cơ chế tính phí dựa trên tổng tài sản từng QTDND, tương tự nhiều nước, trong đó có Ireland. Điều này phản ánh đúng mục tiêu bảo đảm

¹ Theo NATCCO NETWORK (2022), “General Assembly Lauds Management’s 2021 Report”, truy cập ngày 14 tháng 9 năm 2025 từ <https://natcco.coop/article/45th-ga-accepts-managements-2021-report>

² Theo NATCCO NETWORK (2022), “100 Co-ops Now Under NATCCO Stabilization Fund Protection”, truy cập ngày 13 tháng 9 năm 2025 từ <https://www.natcco.coop/article/100-co-ops-now-under-natcco-stabilization-fund-protection>

thanh khoản và khả năng thanh toán, vốn phụ thuộc vào quy mô tài sản hơn là dư nợ tín dụng.

Thứ hai, thay vì áp dụng một mức phí đồng hạng, Việt Nam có thể thiết kế cơ chế phân biệt theo hạng (risk-based contribution). QTDND có mức độ rủi ro cao hơn, quản trị yếu kém sẽ phải đóng phí lớn hơn; ngược lại, những QTDND hoạt động an toàn sẽ được khuyến khích bằng mức phí thấp hơn. Cơ chế này vừa bảo đảm công bằng, vừa khuyến khích các tổ chức nâng cao chất lượng quản trị.

Thứ ba, về chức năng quản lý rủi ro. Một điểm nổi bật của SFS là không chỉ dừng ở hỗ trợ tài chính, mà còn thực hiện giám sát định kỳ, thu thập dữ liệu và cảnh báo sớm rủi ro. Điều này góp phần ngăn ngừa khủng hoảng và giảm thiểu nguy cơ đổ vỡ dây chuyền. Việt Nam có thể tham khảo để tăng cường vai trò giám sát chủ động cho Quỹ bảo đảm an toàn, thay vì chỉ tập trung vào hoạt động hỗ trợ sau khi QTDND gặp khó khăn. Ở Ireland, Ngân hàng Trung ương và Bộ Tài chính giữ vai trò quyết định, đồng thời, đối với tổ chức có quy mô lớn, còn có sự giám sát của Ủy ban châu Âu. Trong khi đó, tại Việt Nam, Quỹ bảo đảm an toàn do Ngân hàng Hợp tác quản lý, dưới sự giám sát của Ngân hàng Nhà nước. Để tăng tính minh bạch và hiệu quả, cần tăng cường vai trò của Ban quản lý Quỹ trong việc giám sát, thẩm định, phê duyệt phương án hỗ trợ, đồng thời thiết lập cơ chế kiểm soát độc lập, tránh tình trạng vừa cho vay vừa giám sát.

Thứ tư, về cơ chế đầu tư phát triển quỹ. Nguồn vốn của SFS được đầu tư vào các công cụ tài chính có rủi ro thấp nhằm gia tăng giá trị và củng cố tiềm lực tài chính. Trong khi đó, Quỹ bảo đảm an toàn ở Việt Nam mới chủ yếu duy trì nguồn vốn ở trạng thái dự phòng. Bài học kinh nghiệm là cần xây dựng cơ chế pháp lý cho phép quỹ được đầu tư an toàn, thận trọng nhưng hiệu quả, để nâng cao quy mô và năng lực hỗ trợ.

Thứ năm, cần điều chỉnh cơ chế cho vay hỗ trợ. Hiện nay, pháp luật Việt Nam chưa có sự phân định rõ ràng giữa “khó khăn tài chính” và “khó khăn chi trả”, gây lúng túng trong áp dụng. Trong khi đó, Ireland quy định rất rõ điều kiện hỗ trợ (dựa trên tỷ lệ dự trữ bắt buộc). Do vậy, Việt Nam cần có hướng dẫn chi tiết, minh bạch hóa tiêu chí xét duyệt, đồng thời rút ngắn thời hạn hỗ trợ nhưng cho phép gia hạn nhiều lần. Cách làm này giúp giám sát sát sao hơn và bảo đảm hỗ trợ đúng mục tiêu “cứu trợ tạm thời” thay vì “cấp vốn thường trực”.

Tóm lại, mô hình Quỹ ổn định của Ireland và Philippines cung cấp cho Việt Nam những gợi ý quan trọng: (i) xây dựng cơ chế phí theo tổng tài sản và theo mức độ rủi ro, (ii) củng cố khung pháp lý về điều kiện hỗ trợ, (iii) nâng cao vai trò quản trị và giám sát độc lập, (iv) điều chỉnh linh hoạt thời hạn hỗ trợ, và (v) tái định hình giới hạn quy mô Quỹ. Những điều chỉnh này không chỉ làm cho Quỹ bảo đảm an toàn phù hợp hơn với thực tiễn trong nước mà còn tiệm cận thông lệ tốt trên thế giới, từ đó góp phần củng cố an toàn hệ thống QTDND trong bối cảnh hội nhập tài chính ngày càng sâu rộng.

Kết luận

Việc phát triển Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam có vai trò vô cùng quan trọng kinh nghiệm từ Ireland, Philipines cho thấy: một Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND chỉ thực sự hiệu quả khi được thiết kế như một công cụ phòng ngừa rủi ro chủ động, thay vì chỉ là giải pháp xử lý hậu quả. Các quốc gia này không chỉ coi quỹ là “lá chắn” bảo vệ người gửi tiền, mà còn là đòn bẩy để củng cố kỷ luật thị trường, nâng cao năng lực quản trị của các QTDND và tăng cường niềm tin vào hệ thống tài chính. Đối với Việt Nam, đây là thời điểm cần thiết để chuyển từ mô hình bảo đảm thụ động sang mô hình can thiệp sớm, giám sát thông minh và hỗ trợ có điều kiện. Cơ chế đóng góp phải công bằng, quản trị quỹ phải độc lập, minh bạch, và được tích hợp chặt chẽ với hệ thống giám sát ngân hàng. Chỉ khi đó, Quỹ bảo đảm mới thực sự trở thành trụ cột vững chắc cho sự phát triển an toàn, bền vững và toàn diện của hệ thống QTDND trong bối cảnh kinh tế nhiều biến động như hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Thông tư số 27/2024/TT-NHNN
2. Thông tư số 10/2025/TT-NHNN
3. TS. Lê Hà Diễm Chi - ThS. Nguyễn Thị Minh Châu (2021), “*Hoạt động của quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân*”, Tạp chí Công thương điện tử, truy cập ngày 11 tháng 9 năm 2025 từ <https://tapchicongthuong.vn/hoat-dong-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-85614.htm>
4. TS. Nguyễn Phương Thảo (2025), “*Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam*”, Tạp chí Ngân hàng, truy cập ngày 11 tháng 9 năm 2025 từ <https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>
5. TS. Đỗ Mạnh Phương (2025), “*Quy định về hoạt động cho vay hỗ trợ của Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân trong Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024*”, Tạp chí Ngân hàng, truy cập ngày 12 tháng 9 năm 2025 từ <https://tapchinganhang.gov.vn/quy-dinh-ve-hoat-dong-cho-vay-ho-tro-cua-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-trong-luat-cac-to-chuc-tin-dung-nam-2024-16063.html>
6. TS. Đỗ Mạnh Phương (2024), “*Thực tiễn thi hành về sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và một số đề xuất*”, Ngân hàng Nhà nước, truy cập ngày 10 tháng 9 năm 2025 từ [Thực tiễn thi hành về sử dụng Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân và một số đề xuất - Ngân Hàng Nhà Nước Việt nam](#)

7. Hiệp hội Quỹ tín dụng nhân dân (2025), “*Tăng cường năng lực hỗ trợ hệ thống QTDND từ Quỹ bảo toàn*”, truy cập ngày 12 tháng 9 năm 2025 từ <https://www.vapcf.org.vn/tang-cuong-nang-luc-ho-tro-he-thong-qtdnd-tu-quy-bao-toan-4115.html>
8. Minh Ngọc - Hoàng Giáp (2024), “*Co-opBank: Hoàn thành tốt nhiệm vụ hỗ trợ hệ thống QTDND phát triển an toàn, ổn định*”, Thời báo Ngân hàng, truy cập ngày 12 tháng 9 năm 2025 từ <https://thoibaonganhang.vn/co-opbank-hoan-thanh-tot-nhiem-vu-ho-tro-he-thong-qtdnd-phat-trien-an-toan-on-dinh-159254.html>
9. Hương Giang - Hoàng Giáp (2025), “*Cơ cấu lại tổng thể hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, xây dựng hệ sinh thái tài chính cộng đồng bền vững*”, Ngân hàng Nhà nước, truy cập ngày 10 tháng 9 năm 2025 từ [Cơ cấu lại tổng thể hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, xây dựng hệ sinh thái tài chính cộng đồng bền vững - Ngân Hàng Nhà Nước Việt nam](#)
10. TS. Đỗ Mạnh Phương - ThS. Nguyễn Thị Duyên (2024), “*Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành*”, Ngân hàng Nhà nước, truy cập ngày 12 tháng 9 năm 2025 từ [Quy định của pháp luật về phí Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và thực tiễn thi hành - Ngân Hàng Nhà Nước Việt nam](#)
11. Minh Duy (2025, July 4), “*Gỡ nút thắt, mở đường phát triển cho quỹ tín dụng nhân dân*”. Báo Công Thương. <https://congthuong.vn/go-nut-that-mo-duong-phat-trien-cho-quy-tin-dung-nhan-dan-409234.html>
12. Tạp chí Ngân Hàng (2024, August 19) ,” *Nâng cao chất lượng thành viên của Quỹ tín dụng ngân dân – Góc nhìn từ phía các quy định kết nạp và quản lý thành viên*”.<https://tapchinganhang.gov.vn/nang-cao-chat-luong-thanh-vien-cua-quy-tin-dung-nhan-dan-goc-nhin-tu-phia-cac-quy-dinh-ket-nap-va-quan-ly-thanh-vien-8287.html>
13. NATCCO NETWORK (2025), “Stabilization Fund” truy cập ngày 13 tháng 9 năm 2025 từ <https://www.natcco.coop/service-article/stabilization-fund>
14. NATCCO NETWORK (2022), “100 Co-ops Now Under NATCCO Stabilization Fund Protection”, truy cập ngày 13 tháng 9 năm 2025 từ <https://www.natcco.coop/article/100-co-ops-now-under-natcco-stabilization-fund-protection>
15. Theo NATCCO NETWORK (2021), “Stabilization Fund and NATCCO CENTRAL FUND”, truy cập ngày 13 tháng 9 năm 2025 từ file:///C:/Users/OS/Downloads/04-stabilization-fund.pdf

16. Theo NATCCO NETWORK (2022), “General Assembly Lauds Management’s 2021 Report”, truy cập ngày 14 tháng 9 năm 2025 từ <https://natcco.coop/article/45th-ga-accepts-managements-2021-report>
17. Anh, V.H. and Phuong, D.M. (2025) People’s Credit Fund System Safety Guarantee Fund: Provisions of Vietnamese Law and Comparison with Laws of Some Countries in the World. Open Journal of Social Sciences, 13, 83-93. doi: 10.4236/jss.2025.135006.
18. The Stabilisation Scheme for Credit Unions, Ireland (2021). Questions & Answers. <https://assets.gov.ie/40996/dccc8eab3ea74c7ab809e067b5752fb8.pdf>
19. TS. Lê Hà Diễm Chi, ThS.Vũ Thị Hải Minh (2022), Quỹ bảo toàn hỗ trợ QTDND: Nhìn từ kinh nghiệm các nước, <https://thitruongtaichinhhtiente.vn/quy-bao-toan-ho-tro-qtdnd-nhin-tu-kinh-nghiem-cac-nuoc-41024.html>, Tạp chí Thị trường Tài chính Tiền tệ, 19/09/2025.

CƠ CHẾ BẢO ĐẢM AN TOÀN HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN: KINH NGHIỆM TỪ EU VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

ThS. Nguyễn Ngọc Mai

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

(+84) 912689595

mainn1@hvn.edu.vn

Tóm tắt: Bài viết phân tích cơ chế Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) tại Việt Nam, đối chiếu với các mô hình bảo đảm trong Liên minh châu Âu (EU). Trên cơ sở khai thác các quy định pháp luật hiện hành và kinh nghiệm quốc tế, nghiên cứu chỉ ra sự tương đồng trong mục tiêu ổn định hệ thống nhưng khác biệt về mô hình tổ chức, nguồn lực và cơ chế can thiệp. Kết quả cho thấy cơ chế bảo toàn ở Việt Nam còn đơn tuyến, thiếu tính phòng ngừa và hạn chế về công cụ pháp lý so với mô hình đa tầng ở EU. Điểm mới của nghiên cứu là đưa ra cái nhìn so sánh trực tiếp giữa Việt Nam và EU trong lĩnh vực bảo đảm an toàn hệ thống tín dụng hợp tác, từ đó rút ra bài học phù hợp cho bối cảnh Việt Nam. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất định hướng hoàn thiện theo hướng đa dạng hóa công cụ bảo đảm, củng cố nguồn lực và nâng cao khả năng can thiệp sớm, góp phần bảo đảm sự phát triển bền vững của hệ thống QTDND.

Từ khóa: Quỹ tín dụng nhân dân, Quỹ bảo toàn, IPS, Pháp luật

ĐẶT VẤN ĐỀ

Hệ thống QTDND ở Việt Nam ra đời từ năm 1993 với mục tiêu đáp ứng nhu cầu vốn cho thành viên và cộng đồng dân cư, đặc biệt là ở khu vực nông thôn. Trải qua hơn ba thập niên, QTDND đã trở thành kênh cung ứng tài chính vi mô quan trọng, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội và hạn chế tín dụng phi chính thức. Tuy nhiên, đặc thù của QTDND là quy mô nhỏ, năng lực quản trị hạn chế, mức độ rủi ro tập trung cao và phụ thuộc nhiều vào sự tín nhiệm trong cộng đồng. Do đó, hệ thống này luôn tiềm ẩn nguy cơ rủi ro, đổ vỡ dây chuyền nếu thiếu cơ chế bảo đảm an toàn hiệu quả¹.

Ở Việt Nam, Chính phủ đã thành lập Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND (gọi tắt là Quỹ bảo toàn) từ năm 2000. Đây là một cơ chế đặc thù, nhằm hỗ trợ QTDND gặp khó khăn, ngăn ngừa rủi ro lây lan và duy trì sự ổn định của cả hệ thống². Bên cạnh đó, QTDND cũng tham gia Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam, qua đó bảo vệ quyền lợi người gửi tiền. Trong khi đó, tại EU, các tổ chức tín dụng hợp tác tương đương QTDND – thường

¹ T.H (2025), *Xây dựng Quỹ tín dụng nhân dân thực sự trở thành “bà đỡ” tài chính của nông dân và cộng đồng*, *Tạp chí Thị trường Tài chính Tiền tệ*, <<https://thitruongtaichinhhtiente.vn/xay-dung-quy-tin-dung-nhan-dan-thuc-su-tro-thanh-ba-do-tai-chinh-cua-nong-dan-va-cong-dong-68693.html>>, truy cập ngày 19/09/2025.

² TS. Nguyễn Phương Thảo (2025), *Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam*, *Tạp chí Ngân hàng*, <<https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>>, truy cập ngày 19/09/2025.

được gọi là Credit Union, Cooperative Bank (Ngân hàng hợp tác xã) hoặc các tổ chức tài chính hợp tác – được bảo đảm an toàn thông qua hệ thống bảo hiểm tiền gửi chung và đặc biệt là cơ chế tự bảo vệ nội bộ (Institutional Protection Scheme – IPS)¹.

Việc nghiên cứu kinh nghiệm EU về cơ chế bảo đảm an toàn hệ thống các tổ chức tín dụng hợp tác, so sánh với cơ chế Quỹ bảo toàn tại Việt Nam có ý nghĩa quan trọng. Nó không chỉ giúp nhận diện những điểm mạnh và hạn chế của mô hình hiện hành, mà còn mở ra hướng hoàn thiện khung pháp luật Việt Nam, bảo đảm sự phát triển bền vững và an toàn của hệ thống QTDND trong bối cảnh hội nhập.

1. Cơ chế bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam

Hệ thống QTDND vận hành với mục tiêu hỗ trợ tài chính cho thành viên, đặc biệt là khu vực nông thôn, nhưng đồng thời cũng đối diện nhiều rủi ro về thanh khoản và quản trị. Để hạn chế nguy cơ đổ vỡ dây chuyền, từ năm 2000, Việt Nam đã thiết lập Quỹ bảo toàn.

Theo quy định tại Thông tư 27/2024/TT-NHNN, Quỹ bảo toàn hoạt động trên một số nguyên tắc cơ bản: cho vay có hoàn trả, không vì lợi nhuận; tự chủ tài chính; đảm bảo an toàn nguồn vốn. Quỹ được hình thành từ phí trích nộp hằng năm của các QTDND và Ngân hàng Hợp tác xã, với mức 0,05% dư nợ cho vay bình quân năm. Việc trích nộp chỉ bắt buộc khi tổng nguồn vốn của Quỹ chưa đạt 1,5% tổng tài sản có của hệ thống QTDND. Nguồn vốn của Quỹ bảo toàn được sử dụng chủ yếu để: (i) Cho vay hỗ trợ QTDND gặp khó khăn tài chính, mất khả năng chi trả tạm thời; (ii) Cho vay trong các trường hợp đặc biệt theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng; và (iii) Đầu tư an toàn vào tiền gửi ngân hàng hoặc công cụ nợ Chính phủ khi vốn tạm thời nhàn rỗi. Về quản lý, Ngân hàng Hợp tác xã đóng vai trò tổ chức quản lý, xây dựng và thực thi Quy chế quản lý Quỹ bảo toàn trên cơ sở được Đại hội thành viên thông qua, đồng thời chịu sự giám sát của Ngân hàng Nhà nước. Các QTDND có trách nhiệm nộp phí tham gia đầy đủ, sử dụng đúng mục đích khoản vay hỗ trợ, và chấp hành chế độ báo cáo, kiểm tra.

Cơ chế Quỹ bảo toàn đã góp phần quan trọng trong việc duy trì ổn định hoạt động của hệ thống QTDND, nhất là trong các giai đoạn có biến động kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, so với thông lệ quốc tế, mô hình này vẫn thiên về cơ chế hỗ trợ thanh khoản nội bộ, chưa bao quát đầy đủ chức năng bảo hiểm tiền gửi hay xử lý triệt để rủi ro mất khả năng chi trả. Đây cũng là cơ sở quan trọng để xem xét đối chiếu với kinh nghiệm từ EU.

2. Kinh nghiệm từ EU

Trong EU, các tổ chức tài chính hợp tác, bao gồm ngân hàng hợp tác và quỹ tín dụng, hoạt động dưới khuôn khổ pháp lý chung nhưng vẫn có sự linh hoạt giữa các quốc

¹ Rainer Haselmann, Jan Pieter Krahnen, Tobias H. Tröger & Mark Wahrenburg (2022), *Institutional Protection Schemes: What are their differences, strengths, weaknesses, and track records?*, SAFE White Paper, No. 88, 10.

gia thành viên. Một đặc điểm nổi bật là EU đã phát triển cơ chế bảo đảm an toàn theo nhiều tầng nấc, kết hợp giữa bảo hiểm tiền gửi, cơ chế IPS và giám sát tập trung.

Thứ nhất, bảo hiểm tiền gửi là trụ cột quan trọng. Chỉ thị 2014/49/EU quy định mỗi quốc gia thành viên phải có hệ thống bảo hiểm tiền gửi, đảm bảo chi trả cho người gửi tiền tối thiểu 100.000 EUR khi tổ chức tín dụng mất khả năng thanh toán. Cơ chế này áp dụng chung cho cả ngân hàng thương mại và ngân hàng hợp tác xã, qua đó củng cố niềm tin công chúng¹.

Thứ hai, EU khuyến khích và cho phép thành lập IPS – cơ chế bảo vệ thể chế trong nội bộ hệ thống ngân hàng hợp tác xã, dưới dạng thỏa thuận tự nguyện hoặc bắt buộc giữa các ngân hàng hợp tác xã, được ghi nhận tại Điều 113(7) trong Quy định số 575/2013 của EU. IPS có nhiệm vụ hỗ trợ tài chính, thanh khoản hoặc vốn cho các thành viên gặp khó khăn, nhằm ngăn ngừa phá sản và giảm gánh nặng cho quỹ bảo hiểm tiền gửi. Các IPS thường được tổ chức bởi các liên đoàn hoặc hiệp hội ngân hàng hợp tác xã, hoạt động trên cơ sở tương hỗ, tự nguyện nhưng chịu sự giám sát của cơ quan quản lý. Đức, Áo và Tây Ban Nha là những ví dụ điển hình, trong đó IPS đã phát huy hiệu quả trong việc duy trì ổn định cho hệ thống ngân hàng hợp tác xã vốn có quy mô nhỏ nhưng mạng lưới rộng².

Thứ ba, EU áp dụng cơ chế giám sát tập trung, đặc biệt sau khi Liên minh ngân hàng châu Âu (**Banking Union**) được hình thành. Ngân hàng Trung ương châu Âu (European Central Bank - **ECB**) trực tiếp giám sát các tổ chức tín dụng quan trọng, trong khi cơ quan quản lý quốc gia (National Competent Authority – **NCA**) chịu trách nhiệm đối với đơn vị nhỏ hơn, bao gồm các quỹ tín dụng và ngân hàng hợp tác. Sự kết hợp này vừa đảm bảo tính linh hoạt, vừa duy trì tiêu chuẩn giám sát thống nhất³.

Kinh nghiệm của EU cho thấy, việc bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng không chỉ dựa vào một quỹ hỗ trợ nội bộ, mà cần được lồng ghép vào một cơ chế tổng thể gồm bảo hiểm tiền gửi, hỗ trợ tương hỗ và giám sát chặt chẽ. Điều này giúp hệ thống tài chính hợp tác ở EU đứng vững trước biến động, đồng thời vẫn duy trì được tính đặc thù về cộng đồng và địa phương.

3. So sánh cơ chế bảo đảm an toàn hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam và EU

Cả Việt Nam và EU đều coi mục tiêu ổn định hệ thống tổ chức tín dụng hợp tác là ưu tiên hàng đầu. Quỹ bảo toàn tại Việt Nam cũng như các cơ chế bảo hiểm tiền gửi và

¹ Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council, Article 6.

² Rym Ayadi, David T. Llewellyn, Reinhard H. Schmidt, Emrah Arbak & Willem Pieter De Groen (2010), *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe: Key Developments, Performance and Role of Cooperative Banks*, CEPS Paperbacks.

³ Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, Article 6.

IPS tại EU đều được thiết kế nhằm ngăn ngừa rủi ro lan truyền trong hệ thống quỹ tín dụng hoặc ngân hàng hợp tác xã, bảo vệ lợi ích của thành viên và người gửi tiền, qua đó củng cố niềm tin vào khu vực tài chính hợp tác. Đồng thời, các cơ chế này góp phần bảo đảm cho hệ thống tài chính cộng đồng vận hành bền vững, tiếp tục thực hiện vai trò huy động vốn, cung cấp tín dụng và thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội, đặc biệt tại khu vực nông thôn và đối với nhóm khách hàng nhỏ lẻ.

Mặc dù cùng mục tiêu, cơ chế bảo đảm an toàn giữa Việt Nam và EU có nhiều điểm khác biệt. Từ những điểm khái quát về cơ chế đảm bảo an toàn hệ thống QTDND ở Việt Nam và EU tại phần 1 và phần 2, có thể rút gọn lại thành bảng so sánh như sau:

Tiêu chí	Việt Nam	EU
Mô hình tổ chức	Quỹ bảo toàn tập trung, do Ngân hàng Hợp tác xã quản lý, dưới giám sát của Ngân hàng Nhà nước	Cơ chế đa tầng: bảo hiểm tiền gửi bắt buộc, IPS tự nguyện, giám sát của ECB và cơ quan quản lý quốc gia
Nguồn lực tài chính	Chủ yếu từ đóng góp của QTDND (0,05% dư nợ bình quân); quy mô vốn còn hạn chế	Quỹ bảo hiểm tiền gửi dồi dào, chi trả tới 100.000 EUR/người gửi tiền; IPS có khả năng huy động thêm từ thành viên
Cơ chế can thiệp	Hỗ trợ thanh khoản là chủ yếu; chưa có cơ chế chi trả trực tiếp hay tái cơ cấu toàn diện	Đa dạng: chi trả trực tiếp cho người gửi tiền, hỗ trợ vốn, tái cấu trúc, sáp nhập; can thiệp phòng ngừa sớm
Khung pháp lý	Đang hoàn thiện (Thông tư 27/2024/TT-NHNN), mới tập trung vào hỗ trợ nội bộ hệ thống QTDND	Đồng bộ, thống nhất trong EU (Directive 2014/49/EU, CRD IV), gắn với Liên minh Ngân hàng châu Âu
Bối cảnh hình thành	Hệ thống QTDND mới từ năm 1993, quy mô nhỏ, năng lực quản trị hạn chế	Ngân hàng hợp tác có lịch sử lâu đời, quy mô lớn, quản trị chuyên nghiệp, hoạt động trong thị trường tài chính phát triển

Tóm lại, cơ chế bảo đảm an toàn hệ thống QTDND ở Việt Nam và EU có cùng mục tiêu nhưng khác biệt rõ rệt về mô hình, nguồn lực và cách thức can thiệp. Đây chính là cơ sở để Việt Nam rút ra bài học, điều chỉnh cơ chế Quỹ bảo toàn theo hướng đa tầng và bền vững hơn.

4. Bài học cho Việt Nam

Từ bảng so sánh trên có thể thấy Việt Nam hiện dựa chủ yếu vào Quỹ bảo toàn, được hình thành từ sự đóng góp của các QTDND và Ngân hàng Hợp tác xã, với chức năng hỗ trợ tài chính khi một QTDND gặp khó khăn. Trong khi đó, EU áp dụng cơ chế

đa tầng, kết hợp bảo hiểm tiền gửi, các cơ chế tương hỗ nội bộ và giám sát tập trung. Từ sự khác biệt này, có thể rút ra các bài học chính sau:

Thứ nhất, cần hoàn thiện Quỹ bảo toàn theo hướng bổ trợ chứ không thay thế cho cơ chế bảo hiểm tiền gửi

Hiện nay, QTDND ở Việt Nam vẫn tham gia Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam, song mức chi trả còn hạn chế và chưa có sự phối hợp chặt chẽ với Quỹ bảo toàn. Kinh nghiệm EU cho thấy, bảo hiểm tiền gửi là chốt chặn cuối cùng, còn các cơ chế tương hỗ đóng vai trò phòng ngừa từ sớm. Việt Nam có thể nghiên cứu xây dựng cơ chế phối hợp giữa Quỹ bảo toàn và BHTGVN, bảo đảm xử lý hiệu quả từ giai đoạn đầu, tránh để rủi ro tích tụ thành khủng hoảng.

Thứ hai, xem xét mở rộng chức năng của Quỹ bảo toàn theo mô hình IPS

IPS tại EU không chỉ hỗ trợ thanh khoản mà còn có thể góp vốn, tái cơ cấu hoặc sáp nhập thành viên gặp khó khăn. Điều này giúp củng cố hệ thống từ bên trong, giảm phụ thuộc vào hỗ trợ nhà nước. Với Việt Nam, Quỹ bảo toàn có thể từng bước mở rộng công cụ can thiệp, kết hợp với cơ chế giám sát sớm để kịp thời ngăn ngừa đổ vỡ dây chuyền.

Thứ ba, nâng cao hiệu quả giám sát và minh bạch trong quản lý Quỹ bảo toàn

Quy định tại Thông tư 27/2024/TT-NHNN đã nêu khá rõ về nguyên tắc quản lý, sử dụng, báo cáo và trách nhiệm của Ngân hàng Hợp tác xã. Tuy nhiên, để tăng tính minh bạch và niềm tin, có thể bổ sung cơ chế kiểm toán độc lập định kỳ, công khai kết quả hoạt động Quỹ bảo toàn cho các QTDND thành viên. Đây là thực tiễn phổ biến trong IPS tại EU.

Thứ tư, tăng cường vai trò của Ngân hàng Hợp tác xã như một trung tâm điều hòa vốn và hỗ trợ hệ thống

Ở EU, các hiệp hội hoặc liên đoàn ngân hàng hợp tác vừa là đơn vị tổ chức IPS vừa giữ vai trò giám sát bổ trợ. Việt Nam có thể trao thêm quyền và trách nhiệm cho Ngân hàng Hợp tác xã trong việc giám sát, cảnh báo sớm và điều phối nguồn lực hỗ trợ.

KẾT LUẬN

Bảo đảm an toàn hệ thống QTDND là yêu cầu tất yếu nhằm duy trì sự ổn định của khu vực tài chính hợp tác và bảo vệ lợi ích của thành viên. So sánh cơ chế Quỹ bảo toàn của Việt Nam với các công cụ bảo đảm an toàn tại EU cho thấy, mặc dù có cùng mục tiêu ổn định hệ thống, song hai mô hình khác biệt đáng kể về tổ chức, nguồn lực và cách thức can thiệp. Sự khác biệt này bắt nguồn từ bối cảnh lịch sử, mức độ phát triển thị trường và nền tảng pháp lý của mỗi khu vực.

Đối với Việt Nam, Quỹ bảo toàn hiện nay mới chỉ đóng vai trò hỗ trợ tài chính đơn tuyến, trong khi EU đã hình thành cơ chế đa tầng với sự kết hợp giữa bảo hiểm tiền gửi và IPS, tạo nên mạng lưới phòng ngừa rủi ro bền vững. Bài học rút ra cho Việt Nam là

cần tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, tăng cường nguồn lực và mở rộng phạm vi hoạt động của Quỹ bảo toàn theo hướng linh hoạt và đa tầng, nhằm nâng cao khả năng ứng phó rủi ro, củng cố niềm tin của thành viên, đồng thời bảo đảm sự phát triển ổn định, bền vững của hệ thống QTDND trong bối cảnh hội nhập tài chính quốc tế.

Tuy vậy, nghiên cứu vẫn còn giới hạn khi mới tập trung vào kinh nghiệm EU mà chưa mở rộng sang các mô hình khác trên thế giới. Dữ liệu chủ yếu dựa vào quy định pháp luật và tài liệu thứ cấp, thiếu các đánh giá định lượng thực tiễn. Ngoài ra, mức độ sẵn sàng về nguồn lực và thể chế cho việc triển khai cơ chế bảo đảm đa tầng tại Việt Nam vẫn chưa được phân tích toàn diện.

Trong các nghiên cứu tiếp theo, cần mở rộng phạm vi so sánh sang các quốc gia có hệ thống tài chính hợp tác phát triển như Canada, Nhật Bản hay Hàn Quốc, nhằm rút ra những bài học đa dạng và toàn diện hơn. Bên cạnh đó, việc kết hợp phương pháp định lượng để đánh giá hiệu quả thực tiễn của Quỹ bảo toàn tại Việt Nam sẽ giúp củng cố cơ sở khoa học cho các khuyến nghị chính sách. Đồng thời, phân tích sâu hơn về tính khả thi trong việc huy động nguồn lực, hoàn thiện khung pháp luật và tăng cường năng lực quản trị là hướng đi cần thiết để xây dựng cơ chế bảo đảm an toàn đa tầng, phù hợp với điều kiện Việt Nam và tiệm cận chuẩn mực quốc tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Capital Requirements Directive (CRD 4), European Commission.
2. Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.
3. Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council.
4. Quốc Thanh (2018), *Bảo hiểm tiền gửi góp phần bảo đảm an toàn các quỹ tín dụng nhân dân*, Báo Điện tử Chính phủ, <<https://baochinhphu.vn/bao-hiem-tien-gui-gop-phan-bao-dam-an-toan-cac-quy-tin-dung-nhan-dan-102245239.htm>>, truy cập ngày 19/09/2025.
5. Rainer Haselmann, Jan Pieter Krahnen, Tobias H. Tröger & Mark Wahrenburg (2022), *Institutional Protection Schemes: What are their differences, strengths, weaknesses, and track records?*, SAFE White Paper, No. 88.
6. Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012 Text with EEA relevance.
7. Rym Ayadi, David T. Llewellyn, Reinhard H. Schmidt, Emrah Arbak & Willem Pieter De Groen (2010), *Investigating Diversity in the Banking Sector in*

Europe: Key Developments, Performance and Role of Cooperative Banks, CEPS Paperbacks.

8. T.H (2025), *Xây dựng Quỹ tín dụng nhân dân thực sự trở thành “bà đỡ” tài chính của nông dân và cộng đồng*, Tạp chí Thị trường Tài chính Tiền tệ, <<https://thitruongtaichinhhtiente.vn/xay-dung-quy-tin-dung-nhan-dan-thuc-su-tro-thanh-ba-do-tai-chinh-cua-nong-dan-va-cong-dong-68693.html>>, truy cập ngày 19/09/2025.

9. Thông tư 27/2024/TT-NHNN ngày 28/06/2024 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 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.

10. TS. Nguyễn Phương Thảo (2025), *Đặc trưng pháp lý của mô hình Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân tại Việt Nam*, Tạp chí Ngân hàng, <<https://tapchinganhang.gov.vn/dac-trung-phap-ly-cua-mo-hinh-quy-bao-dam-an-toan-he-thong-quy-tin-dung-nhan-dan-tai-viet-nam-15223.html&link=autochanger>>, truy cập ngày 19/09/2025.

PHÁP LUẬT VỀ QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI VIỆT NAM: THỰC TRẠNG, KHOẢNG TRỐNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN

Nguyễn Thị Thảo

Nguyễn Thị Phụng

Vũ Thị Thu Trà

Trần Thị Thuyền

Nguyễn Thị Yên

Lớp cao học Luật Kinh tế 26.2 A.C

Tóm tắt: Bài viết phân tích toàn diện cơ sở pháp lý, thực trạng và đề xuất khuyến nghị nhằm hoàn thiện khung pháp luật điều chỉnh hoạt động của Quỹ Tín dụng Nhân dân (QTDND) tại Việt Nam – một thiết chế tín dụng hợp tác mang tính cộng đồng, phi lợi nhuận, đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy tài chính toàn diện và bảo đảm an sinh xã hội ở khu vực nông thôn. Dựa trên các quy định hiện hành như Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024, các Thông tư của Ngân hàng Nhà nước và Điều lệ mẫu, bài viết chỉ ra những hạn chế đáng chú ý như: thiếu luật chuyên biệt, giám sát chưa hiệu quả, cơ chế xử lý rủi ro còn lúng túng, quản trị nội bộ yếu kém, và chưa có hành lang pháp lý cho chuyển đổi số và ứng dụng công nghệ trong quản lý quỹ.

Trên cơ sở so sánh kinh nghiệm quốc tế từ Canada, Đức, Hàn Quốc và Indonesia, bài viết đề xuất các giải pháp như: xây dựng Luật QTDND độc lập; nâng cao quyền hạn và năng lực can thiệp của Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống; triển khai hệ thống cảnh báo sớm và mô hình chấm điểm tín dụng bằng trí tuệ nhân tạo (AI); áp dụng cơ chế sandbox pháp lý cho các thử nghiệm công nghệ tài chính vi mô; và củng cố vai trò của liên minh QTDND trong tự kiểm soát và hỗ trợ kỹ thuật.

Từ khóa: Chuyển đổi số trong quỹ tín dụng nhân dân; Giám sát tài chính dựa trên dữ liệu; Pháp lý tài chính vi mô; Tổ chức tín dụng.

1. GIỚI THIỆU

Trong tiến trình xây dựng hệ thống tài chính bao trùm và bền vững, Quỹ Tín dụng Nhân dân (QTDND) nổi lên như một thiết chế đặc thù, có vai trò quan trọng trong việc cung ứng tín dụng cho khu vực kinh tế hộ gia đình, nông nghiệp, tiểu thương và người dân nông thôn. Hệ thống QTDND tại Việt Nam không chỉ là một bộ phận cấu thành của hệ thống tổ chức tín dụng, mà còn là một công cụ hữu hiệu để thực hiện chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở cấp cơ sở. Với hình thức tổ chức hợp tác xã, hoạt động của QTDND dựa trên nguyên tắc tương trợ cộng đồng, đề cao sự tự nguyện, dân chủ và phi lợi nhuận, từ đó tạo ra một mô hình tài chính thích ứng tốt với nhu cầu và khả năng của người dân địa phương – những đối tượng thường bị bỏ lại phía sau trong quá trình tiếp cận nguồn lực tài chính chính thức.

Khác với các tổ chức tín dụng thương mại truyền thống hoạt động trên nguyên tắc thị trường và mục tiêu lợi nhuận tối đa, QTDND được thành lập bởi chính các thành viên trong cộng đồng dân cư thuộc một địa bàn hành chính cấp xã hoặc phường. Mỗi thành viên vừa là người góp vốn, vừa là người sử dụng dịch vụ tài chính của quỹ, đồng thời là người sở hữu và kiểm soát hoạt động của tổ chức đó. Tư cách thành viên được xác lập thông qua việc tự nguyện tham gia và đóng góp vốn, với quyền biểu quyết ngang nhau – không phụ thuộc vào mức độ góp vốn. Đây là điểm thể hiện rõ nguyên tắc dân chủ trong tổ chức và hoạt động của QTDND, phù hợp với tính chất hợp tác xã được pháp luật thừa nhận.

Điểm đáng chú ý là mô hình QTDND tại Việt Nam chịu ảnh hưởng sâu sắc từ các thiết chế tín dụng hợp tác quốc tế như Credit Union ở Canada, Raiffeisen Bank ở Đức, hoặc các tổ chức tài chính cộng đồng ở Hàn Quốc và Philippines. Những mô hình này đều nhấn mạnh vai trò của cộng đồng trong việc quản trị rủi ro, thiết kế sản phẩm tín dụng và hỗ trợ nhau trong phát triển kinh tế. Tại Việt Nam, hệ thống QTDND đã từng bước mở rộng với gần 1.200 đơn vị đang hoạt động trên khắp các tỉnh thành, tập trung chủ yếu ở khu vực nông thôn, miền núi và các vùng kinh tế còn khó khăn.

Về bản chất pháp lý, QTDND là một loại hình tổ chức tín dụng hợp tác, được pháp luật Việt Nam ghi nhận trong Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024. Khoản 30 Điều 4 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 “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 Luật này nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống” Từ Điều 126 đến Điều 126 của luật này đã quy định cụ thể về khái niệm, điều kiện thành lập, phạm vi hoạt động, cơ cấu tổ chức và cơ chế giải thể của QTDND. Theo đó, QTDND có thể thực hiện một số hoạt động ngân hàng cơ bản như huy động vốn từ thành viên, cho vay thành viên, cung cấp dịch vụ thanh toán nội địa, chuyển tiền và một số hoạt động khác phù hợp với điều kiện quy mô và phạm vi địa lý. Tuy nhiên, phạm vi hoạt động của QTDND bị giới hạn nghiêm ngặt trong địa bàn hành chính cấp xã/phường nơi quỹ được cấp phép, đồng thời chỉ được cung cấp dịch vụ cho thành viên – không phục vụ công chúng nói chung như ngân hàng thương mại.

Điều kiện thành lập QTDND được quy định tương đối chặt chẽ. Cụ thể, theo Thông tư 04/2015/TT-NHNN, để được cấp phép hoạt động, một QTDND phải có ít nhất 50 thành viên sáng lập là công dân, hộ gia đình hoặc tổ chức kinh tế tại địa bàn; có vốn điều lệ tối thiểu theo quy định (thường là từ 500 triệu đồng trở lên); có địa điểm hoạt động ổn định; có đội ngũ quản lý đạt chuẩn; đồng thời được chính quyền địa phương đồng thuận và Ngân hàng Nhà nước (NHNN) chi nhánh tỉnh, thành phố chấp thuận. Trong quá trình hoạt động, QTDND phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy định về an toàn vốn,

giới hạn cho vay, tỷ lệ dự phòng rủi ro và báo cáo tài chính định kỳ. Cơ cấu tổ chức nội bộ bao gồm Đại hội thành viên, Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát và Giám đốc điều hành – phản ánh đầy đủ nguyên tắc dân chủ, công khai và minh bạch.

Một trong những đặc điểm pháp lý nổi bật của QTDND là nguyên tắc hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận. Lợi nhuận sau thuế nếu có được dùng để trích lập các quỹ dự phòng tài chính, bổ sung vốn điều lệ, hoặc phân phối lại cho thành viên theo cơ chế do Đại hội thành viên quyết định. Nguyên tắc này đảm bảo QTDND không bị chi phối bởi áp lực lợi nhuận, từ đó duy trì được sứ mệnh xã hội là hỗ trợ sản xuất, kinh doanh và đời sống của các thành viên – những đối tượng thường không đủ điều kiện vay vốn từ ngân hàng thương mại.

Hệ thống pháp luật hiện hành điều chỉnh QTDND không chỉ bao gồm Luật Các tổ chức tín dụng mà còn có các văn bản dưới luật do NHNN ban hành. Đáng chú ý là thông tư 29/2024/TT-NHNN – ban hành Điều lệ mẫu của QTDND, làm cơ sở cho việc thống nhất mô hình tổ chức và vận hành trong toàn hệ thống. Điều lệ mẫu quy định chi tiết quyền và nghĩa vụ của thành viên, thẩm quyền và trách nhiệm của các bộ phận điều hành, cơ chế tài chính nội bộ, xử lý rủi ro và giải thể QTDND. Mặc dù mang tính hướng dẫn, nhưng Điều lệ mẫu có giá trị tham chiếu pháp lý quan trọng, giúp chuẩn hóa các hoạt động quản trị và giảm thiểu rủi ro vận hành.

Tuy nhiên, thực tiễn triển khai cho thấy hành lang pháp lý đối với QTDND vẫn còn nhiều điểm bất cập. Trước hết, do Luật Các tổ chức tín dụng được thiết kế chung cho tất cả các loại hình tổ chức tín dụng, nên các quy định áp dụng cho QTDND đôi khi chưa phản ánh đầy đủ đặc thù của mô hình hợp tác xã tài chính. Việc chưa có một đạo luật riêng biệt điều chỉnh hoạt động của QTDND khiến cho công tác quản lý và giám sát gặp khó khăn, nhất là trong việc xử lý các rủi ro mang tính hệ thống. Thứ hai, các quy định về quản trị nội bộ, tiêu chuẩn nhân sự và kiểm soát rủi ro còn chung chung, thiếu chế tài hiệu quả để xử lý các hành vi vi phạm pháp luật hoặc quản trị yếu kém. Thứ ba, sự thiếu hụt các quy định về ứng dụng công nghệ, dữ liệu số và chuyển đổi số trong quản lý QTDND cũng là một thách thức trong bối cảnh phát triển kinh tế số hiện nay.

Trên bình diện so sánh quốc tế, nhiều quốc gia đã có luật chuyên biệt điều chỉnh các tổ chức tài chính hợp tác. Chẳng hạn, Canada có Luật về Liên minh Tín dụng (Credit Union Act); Hàn Quốc có Luật về Ngân hàng Hợp tác; Đức có Luật về Ngân hàng Cộng đồng (Volksbanken và Raiffeisenbanken). Các quốc gia này cũng thiết lập cơ chế giám sát nội bộ và bảo đảm an toàn hệ thống thông qua hệ thống kiểm soát tập trung (Internal Protection Schemes – IPS), cũng như áp dụng công nghệ AI, hệ thống cảnh báo sớm, phân tích dữ liệu lớn để hỗ trợ quản lý rủi ro. Kinh nghiệm quốc tế này là bài học tham

khảo quan trọng cho Việt Nam trong việc cải cách pháp luật điều chỉnh QTDND trong thời gian tới.

Tổng kết lại, QTDND là một tổ chức tín dụng mang tính cộng đồng đặc thù, hoạt động trên nguyên tắc hợp tác – dân chủ – phi lợi nhuận, nhằm phục vụ nhu cầu vốn của các thành viên trong một cộng đồng dân cư cụ thể. Mặc dù đã có một hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động QTDND, nhưng việc thiếu hành lang pháp lý chuyên biệt và phù hợp với tính chất hoạt động của mô hình này đã, đang và sẽ tiếp tục đặt ra nhiều thách thức trong thực tiễn. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật theo hướng chuyên sâu, linh hoạt và hiện đại – trong đó có sự tham chiếu kinh nghiệm quốc tế và xu thế công nghệ hóa – là yêu cầu cấp thiết để đảm bảo sự phát triển bền vững của hệ thống QTDND tại Việt Nam trong thời gian tới.

2. Thực trạng pháp luật và hoạt động của Quỹ Tín dụng Nhân dân tại Việt Nam

Quỹ Tín dụng Nhân dân (QTDND) là một mô hình tài chính hợp tác đặc biệt trong hệ thống ngân hàng Việt Nam, được thiết kế nhằm thúc đẩy tài chính vi mô, phát triển cộng đồng và giảm thiểu tín dụng đen ở khu vực nông thôn. Với sứ mệnh hoạt động dựa trên nguyên tắc tương trợ, phi lợi nhuận và tự quản, QTDND hiện đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp vốn cho các hộ gia đình, cá nhân và doanh nghiệp siêu nhỏ tại các địa bàn còn hạn chế về dịch vụ tài chính chính thống. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển về số lượng và quy mô, hệ thống QTDND cũng bộc lộ nhiều bất cập về pháp lý, cơ chế vận hành, giám sát rủi ro và ứng dụng công nghệ, đòi hỏi cần có những cải cách mang tính nền tảng.

2.1. Thiếu vắng khung pháp luật chuyên biệt

Hiện nay, QTDND vẫn chịu sự điều chỉnh chung bởi Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 – một đạo luật được thiết kế chủ yếu cho các tổ chức tín dụng mang tính thương mại như ngân hàng và công ty tài chính. Mặc dù luật đã đề cập riêng đến QTDND, tuy nhiên nội dung còn mang tính khái quát và chưa phản ánh đầy đủ đặc thù hoạt động hợp tác của mô hình này. Việc áp dụng các tiêu chuẩn giống như đối với ngân hàng thương mại về tỷ lệ an toàn vốn, kiểm soát nội bộ, và phân loại nợ đã gây ra áp lực tuân thủ quá mức đối với nhiều QTDND quy mô nhỏ.

Theo Lê & Nguyễn (2022), hơn 70% QTDND tại Việt Nam hoạt động với tổng tài sản dưới 100 tỷ đồng và chỉ có một số cán bộ chuyên trách, phần lớn không có chuyên môn sâu về luật tài chính hay quản trị rủi ro. Việc áp dụng quy chuẩn của ngân hàng thương mại với họ là bất hợp lý và dẫn đến “pháp luật hóa rủi ro” – tức là biến những khó khăn về năng lực thành vi phạm pháp luật do không đáp ứng được các chuẩn kỹ thuật quá cao (Lê & Nguyễn, 2022).

2.2. Hạn chế trong công tác giám sát và cảnh báo rủi ro

Hệ thống giám sát hiện nay chủ yếu dựa vào báo cáo định kỳ từ các QTDND gửi về chi nhánh Ngân hàng Nhà nước tỉnh, chưa có hệ thống phân tích dữ liệu tập trung, chưa khai thác công nghệ như AI hoặc machine learning để phát hiện bất thường. Điều này dẫn đến độ trễ trong việc phát hiện sai phạm và xử lý rủi ro. Ví dụ, vụ việc tại QTDND Thái Bình năm 2020 – nơi Chủ tịch HĐQT kiêm Giám đốc quỹ đã lập không sổ sách, chiếm đoạt hơn 30 tỷ đồng – chỉ bị phát hiện sau khi thanh tra trực tiếp (Ngân hàng Nhà nước, 2021).

Các chuyên gia khuyến nghị cần xây dựng Early Warning System (EWS) – một hệ thống cảnh báo sớm dựa trên dữ liệu tài chính theo thời gian thực, sử dụng chỉ số tổng hợp về tỷ lệ nợ xấu, biến động nguồn vốn, và các giao dịch nội bộ bất thường. Một mô hình tương tự đã được triển khai tại Canada với sự hỗ trợ từ Credit Union Central và đã chứng minh tính hiệu quả trong việc ngăn chặn khủng hoảng lan truyền trong hệ thống tín dụng hợp tác cấp tỉnh (CUCC, 2020).

2.3. Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống còn thiếu vai trò can thiệp hiệu quả

Mặc dù Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống QTDND được thành lập theo Thông tư 44/2011/TT-NHNN, song cơ cấu tổ chức và quyền hạn hiện hành chủ yếu mang tính hỗ trợ và tuyên truyền. Quỹ chưa có khả năng can thiệp tài chính trực tiếp vào các QTDND có nguy cơ mất khả năng thanh toán, cũng chưa được trang bị cơ chế pháp lý để tái cấp vốn, tái cơ cấu hoặc mua lại tài sản xấu.

Trong khi đó, các mô hình quốc tế như Institutional Protection Scheme (IPS) tại Đức đã chứng minh hiệu quả của việc để các QTDND “tự bảo vệ lẫn nhau” dưới một cơ chế pháp lý chặt chẽ và có sự kiểm soát của cơ quan quản lý (BaFin, 2019). Mô hình IPS cho phép quỹ bảo hiểm nội bộ can thiệp kịp thời để đảm bảo thanh khoản, tránh vỡ nợ dây chuyền và duy trì lòng tin của thành viên.

2.4. Tình trạng yếu kém trong quản trị nội bộ và minh bạch thông tin

Một vấn đề phổ biến trong hệ thống QTDND là việc cán bộ lãnh đạo thường thiếu trình độ chuyên môn, kiêm nhiệm nhiều vị trí, và chịu ảnh hưởng của các mối quan hệ “tình làng nghĩa xóm” trong việc cấp tín dụng. Báo cáo tổng kết của Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (2020) cho thấy, trong hơn 1.100 QTDND đang hoạt động, có tới 30% giám đốc không có trình độ đại học chuyên ngành kinh tế – tài chính, 40% chưa từng tham gia khoá đào tạo nghiệp vụ ngân hàng. Điều này dẫn đến rủi ro đạo đức, khó kiểm soát nội bộ, và thiếu năng lực xử lý khủng hoảng.

Hơn nữa, việc báo cáo tài chính vẫn còn thực hiện chủ yếu bằng phương thức thủ công, thiếu chuẩn hóa định dạng, dẫn đến độ trễ và khó khăn trong việc giám sát. Không có hệ thống dữ liệu tập trung hoặc chuẩn dữ liệu dùng chung giữa QTDND và Ngân hàng Nhà nước. Điều này làm giảm hiệu quả của việc quản lý hệ thống và là điểm yếu chí tử nếu xảy ra rủi ro hệ thống.

2.5. Rào cản pháp lý với chuyển đổi số

Trong bối cảnh Ngân hàng Nhà nước đang thúc đẩy Chương trình chuyển đổi số ngành ngân hàng đến năm 2025, hệ thống QTDND vẫn bị tụt hậu do thiếu cơ sở pháp lý rõ ràng cho việc triển khai các ứng dụng công nghệ tài chính như eKYC, quản lý rủi ro bằng AI, hoặc ví điện tử tích hợp. Luật hiện hành chưa đề cập đến vấn đề sandbox pháp lý – một công cụ được nhiều nước như Singapore, Hàn Quốc và Indonesia áp dụng để thí điểm công nghệ tài chính ở quy mô nhỏ và được giám sát chặt chẽ (IMF, 2021).

Việc chuyển đổi số tại các QTDND còn gặp nhiều bất cập. Đây không chỉ là bài toán đổi mới công nghệ mà còn đòi hỏi phải đổi mới trong tư duy quản trị. Các QTDND đang “rất chậm” trong chuyển đổi số – trong so sánh tương quan với các đối thủ cạnh tranh trong lĩnh vực tài chính – ngân hàng, thậm chí là so với các tổ chức tài chính vi mô tại Việt Nam. Nhiều QTDND vẫn sử dụng hệ thống phần mềm kế toán – tín dụng đơn giản, chủ yếu phục vụ nội bộ. Chưa có mô hình ngân hàng số vi mô phù hợp với đặc thù cộng đồng. Việc tích hợp dữ liệu, khai thác trí tuệ nhân tạo (AI) trong quản lý rủi ro, phân tích tín dụng hay dịch vụ khách hàng gần như vắng bóng.

Không có hành lang thử nghiệm công nghệ nghĩa là các QTDND muốn áp dụng giải pháp số phải tự chịu rủi ro pháp lý. Điều này làm nản lòng các quỹ nhỏ vốn đã thiếu vốn đầu tư cho hạ tầng công nghệ. Kết quả là phần lớn QTDND vẫn sử dụng sổ sách giấy, phần mềm kế toán cục bộ, không có khả năng tích hợp dữ liệu với hệ thống ngân hàng trung ương.

2.6. Thiếu sự tham gia pháp lý của chính quyền địa phương

Dù chính quyền xã, phường là nơi gần gũi với cộng đồng và hiểu rõ hoạt động của QTDND, nhưng pháp luật hiện hành lại không quy định rõ vai trò, trách nhiệm và quyền hạn của cấp chính quyền này trong việc giám sát, hỗ trợ hoặc cảnh báo rủi ro sớm. Tính chặt chẽ và hiệu quả giữa QTDND và chính quyền địa phương vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn. Các QTDND nên hợp tác qua cụm địa phương để chia sẻ nguồn lực và kinh nghiệm, Hiệp hội QTDND đóng vai trò cầu nối tổ chức diễn đàn và cơ chế hỗ trợ toàn quốc. Tình trạng “trách nhiệm nằm giữa” giữa Ngân hàng Nhà nước và chính quyền địa phương đã khiến một số vụ việc bị bỏ sót hoặc xử lý chậm trễ. Việc xây dựng cơ chế phối hợp ba bên giữa NHNN – chính quyền địa phương – liên minh hợp tác xã là điều cần thiết trong cải cách sắp tới.

3. Kết quả và thảo luận

Trong bối cảnh nền tài chính Việt Nam đang chuyển mình mạnh mẽ theo hướng số hóa, bao trùm và bền vững, việc hoàn thiện hành lang pháp lý cho hệ thống Quỹ Tín dụng Nhân dân (QTDND) là một yêu cầu cấp thiết. Đây không chỉ là vấn đề đảm bảo sự phát triển đúng hướng cho một mô hình tín dụng hợp tác đặc thù, mà còn liên quan trực tiếp đến các mục tiêu lớn của quốc gia như tài chính toàn diện, giảm thiểu tín dụng

đen và tăng cường ổn định tài chính vi mô. Nhìn từ thực trạng hệ thống văn bản pháp luật hiện hành và thực tiễn triển khai, có thể nhận diện một số định hướng lớn và nhóm giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện khung pháp lý điều chỉnh hoạt động của QTDND trong giai đoạn tới.

Trước tiên, cần nhấn mạnh đến yêu cầu ban hành một đạo luật chuyên biệt về Quỹ Tín dụng Nhân dân, tách biệt khỏi Luật Các tổ chức tín dụng hiện hành. Luật này cần được xây dựng dựa trên các nguyên tắc cơ bản của mô hình hợp tác xã tài chính, nhấn mạnh tính phi lợi nhuận, dân chủ nội bộ, tự chủ tài chính và hỗ trợ cộng đồng. Trong đó, cần xác định rõ các yếu tố cấu thành QTDND, bao gồm: cơ cấu tổ chức, tư cách thành viên, quyền và nghĩa vụ, nguyên tắc phân phối lợi nhuận, cơ chế kiểm soát nội bộ và quy trình giải thể. Đồng thời, luật cũng cần phân định rõ chức năng, vai trò và giới hạn quyền hạn giữa Ngân hàng Nhà nước, Liên minh Hợp tác xã và chính quyền địa phương trong công tác giám sát, kiểm tra và hỗ trợ phát triển hệ thống QTDND.

Tiếp đến là cải cách cơ chế giám sát và cảnh báo sớm trong hệ thống QTDND. Thực tiễn nhiều năm cho thấy việc phát hiện rủi ro quá muộn và xử lý mang tính đối phó là nguyên nhân chủ yếu khiến một số QTDND bị mất khả năng thanh toán hoặc rơi vào diện kiểm soát đặc biệt. Vì vậy, cần xây dựng một hệ thống giám sát thông minh dựa trên dữ liệu số, trong đó mỗi QTDND được yêu cầu kết nối dữ liệu tài chính lên hệ thống tập trung của NHNN theo thời gian thực. Cùng với đó, cần áp dụng các mô hình cảnh báo sớm (Early Warning System) có khả năng phân tích các chỉ số về vốn, nợ xấu, khả năng thanh khoản và hành vi bất thường trong quản trị, từ đó đưa ra cảnh báo ở cấp độ phân tầng. Việc này đòi hỏi một bước chuyển đổi số mạnh mẽ trong công tác báo cáo, kế toán, quản lý nội bộ tại từng QTDND – điều mà khung pháp lý cần tạo điều kiện thúc đẩy thông qua hỗ trợ chuẩn hóa, huấn luyện và ưu đãi kỹ thuật.

Song hành với giám sát sớm là việc nâng cấp cơ chế xử lý QTDND yếu kém. Khác với ngân hàng thương mại có thể phá sản hoặc sáp nhập theo quy luật thị trường, QTDND là thiết chế cộng đồng, nên việc xử lý cần đặt trọng tâm vào yếu tố an sinh tài chính địa phương. Khung pháp lý cần quy định rõ về quy trình can thiệp sớm bắt buộc, theo đó khi một QTDND vi phạm các chỉ số an toàn trong thời gian nhất định, NHNN có quyền yêu cầu thay đổi nhân sự điều hành, tái cơ cấu khoản vay hoặc tạm dừng hoạt động có rủi ro. Đồng thời, cần tạo hành lang pháp lý cho Quỹ Bảo đảm an toàn hệ thống QTDND trở thành một tổ chức có quyền tái cấp vốn khẩn cấp, hỗ trợ thanh khoản và tham gia xử lý tài chính nội bộ dưới sự giám sát của cơ quan nhà nước.

Một vấn đề pháp lý cần được xem xét riêng là việc bảo vệ quyền lợi của thành viên QTDND. Dưới góc độ pháp lý, thành viên QTDND không chỉ là người gửi tiền mà còn là người góp vốn và đồng sở hữu tổ chức. Tuy nhiên, hiện chưa có quy định rõ về cơ chế ưu tiên trong thanh lý tài sản khi quỹ giải thể, mức độ giới hạn tổn thất và quyền

khuyến nạy trong trường hợp tranh chấp. Khung pháp lý cần bổ sung nguyên tắc phân bổ rủi ro theo tỷ lệ sử dụng dịch vụ và vốn góp, đồng thời quy định cụ thể về vai trò của Quỹ Bảo đảm trong việc hỗ trợ chi trả cho thành viên khi xảy ra rủi ro hệ thống.

Xuất phát từ bối cảnh kinh tế, chính trị, xã hội đang trong giai đoạn tái cơ cấu quốc gia, thay đổi địa giới hành chính cấp xã, phường; chuyển đổi số mạnh mẽ tạo sức cạnh tranh quyết trên thị trường tài chính tiền tệ... Với số lượng QTDND lớn như hiện nay, quy mô hoạt động, năng lực quản trị, chất lượng cán bộ... không đồng đều giữa các quỹ là thách thức rất lớn đối. Cần thu hẹp số lượng QTDND và tăng quy mô hoạt động của một QTDND. Việc sắp xếp, nâng cao khả năng quản trị, điều hành của các QTDND nhằm góp phần bảo đảm an toàn và hình thành hệ thống QTDND có sức mạnh tài chính thực sự, có khả năng quản lý, kiểm soát rủi ro, quản trị tốt.

Cần xác định rõ ràng chuyển đổi số là xu hướng phát triển tất yếu. Việc áp dụng và triển khai các sản phẩm Fintech hiện đại đã giúp Quỹ “Trẻ hóa thành viên, khách hàng”. Nếu trước đây, giao dịch chủ yếu dựa vào tiền mặt thì nay thanh toán chuyển tiền điện tử ngày càng chiếm tỉ trọng lớn hơn, giảm đáng kể việc kiểm đếm tiền mặt, tiết kiệm thời gian, chi phí và nhân lực.

Trong điều kiện kinh tế số, pháp luật về QTDND không thể thiếu các quy định liên quan đến ứng dụng công nghệ tài chính (Fintech). Để thúc đẩy khả năng cạnh tranh và nâng cao hiệu quả vận hành, cần bổ sung quy định cho phép QTDND triển khai các dịch vụ ngân hàng số quy mô nhỏ, như: mở tài khoản từ xa, chuyển tiền nội bộ, tiết kiệm số hóa và định danh điện tử (eKYC). Tuy nhiên, do đặc thù là tổ chức nhỏ, QTDND cần có sandbox pháp lý để thử nghiệm các dịch vụ này dưới sự kiểm soát rủi ro của NHNN và có thể phối hợp với các công ty công nghệ được cấp phép. Việc xây dựng chuẩn dữ liệu dùng chung, quy định về bảo mật thông tin cá nhân, và chế tài xử lý vi phạm an toàn thông tin là những nội dung pháp lý không thể thiếu.

Ngoài các cải cách pháp lý trong nước, Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm quốc tế về mô hình kiểm soát nội bộ và bảo đảm hệ thống. Tại Đức, hệ thống Volksbanken và Raiffeisenbanken áp dụng mô hình Internal Protection Scheme (IPS) – một hệ thống bảo hiểm nội bộ phi chính phủ nhưng có sức mạnh can thiệp tài chính vào bất kỳ thành viên nào có dấu hiệu rủi ro. Tại Canada, các liên minh Credit Union được tổ chức theo cấp tỉnh bang, với cơ chế tự kiểm soát, tự giám sát dựa trên hệ thống dữ liệu tập trung. Những kinh nghiệm này cho thấy mô hình QTDND nếu có sự hỗ trợ pháp lý phù hợp hoàn toàn có thể trở thành một hệ thống an toàn, hiệu quả và độc lập tương đối trong cơ chế vận hành.

Cuối cùng, để các giải pháp pháp lý đi vào cuộc sống, chính sách hỗ trợ triển khai cần đồng bộ, bao gồm: (i) đào tạo pháp lý chuyên sâu cho cán bộ QTDND; (ii) ưu đãi tài chính cho đầu tư chuyển đổi số; (iii) thúc đẩy mô hình liên minh QTDND cấp tỉnh

làm đầu mối chia sẻ công nghệ và tư vấn pháp lý; và (iv) xây dựng chỉ số đánh giá hiệu quả pháp lý (Legal Index) đối với từng QTDND nhằm tăng cường trách nhiệm và minh bạch.

Tóm lại, việc hoàn thiện khung pháp lý cho QTDND không thể tiếp tục dựa trên nguyên tắc “suy diễn” từ mô hình ngân hàng thương mại. Cần một tư duy luật học mới, phản ánh đúng bản chất của thiết chế tín dụng cộng đồng, tương thích với mục tiêu tài chính toàn diện và gắn kết chặt chẽ với xu thế chuyển đổi số. Đó là nền tảng để QTDND phát huy đầy đủ vai trò của mình trong việc bảo đảm an sinh tài chính cơ sở, thúc đẩy phát triển kinh tế nông thôn và bảo vệ lợi ích của cộng đồng dân cư yếu thế.

4. Kết luận

Bài viết đóng góp vào tiến trình cải cách pháp luật trong lĩnh vực tài chính hợp tác, đề xuất khung pháp lý thích ứng với đặc thù hoạt động của QTDND, phù hợp với xu thế số hóa và yêu cầu phát triển bền vững trong giai đoạn mới.

Quỹ Tín dụng Nhân dân là mô hình tín dụng hợp tác đặc thù, phản ánh sâu sắc tính cộng đồng, dân chủ và phi lợi nhuận trong cấu trúc tài chính. Việc xây dựng một hành lang pháp lý phù hợp cho QTDND không chỉ đơn thuần là yêu cầu điều tiết hoạt động của một loại hình tổ chức tín dụng, mà còn là một bước đi thiết yếu để bảo vệ tài sản của cộng đồng dân cư yếu thế, giảm thiểu sự phụ thuộc vào tín dụng phi chính thức và thúc đẩy tài chính toàn diện ở cấp cơ sở.

Nghiên cứu này khẳng định rằng, việc hoàn thiện pháp luật điều chỉnh QTDND cần đặt trong bối cảnh rộng lớn hơn của chuyển đổi số ngành ngân hàng, hội nhập quốc tế và yêu cầu nâng cao năng lực tự chủ của các thiết chế tài chính cộng đồng. Ý nghĩa của nghiên cứu không chỉ nằm ở việc nhận diện các khoảng trống pháp lý hiện hữu, mà còn cung cấp các luận điểm nền tảng cho việc xây dựng một đạo luật chuyên biệt cho QTDND – điều chưa từng được luật hóa tại Việt Nam.

Trên cơ sở này, hướng nghiên cứu tiếp theo có thể mở rộng theo hai chiều: (i) nghiên cứu xây dựng mô hình khung pháp luật so sánh cho QTDND dựa trên kinh nghiệm của các quốc gia có hệ thống tín dụng hợp tác phát triển; và (ii) khảo sát hiệu quả thực tế của các công nghệ tài chính (AI, dữ liệu lớn, cảnh báo sớm...) trong giám sát hoạt động QTDND tại một số địa phương thí điểm, từ đó đề xuất lộ trình pháp lý hóa chuyển đổi số trong hệ thống tài chính vi mô.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn, H. T., & Lê, M. T. (2022). Quản trị rủi ro trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân: Bài học từ mô hình IPS ở Đức. *Tạp chí Kinh tế và Pháp luật*, 4(12), 45–58.
2. Ngô, T. A. (2022). Ứng dụng công nghệ tài chính trong tổ chức tín dụng hợp tác: Thách thức và khuyến nghị. *Tạp chí Ngân hàng*, (5), 15–22.

3. Trần, Q. H. (2023). Hướng tiếp cận pháp lý đối với công nghệ tài chính trong hệ thống QTDND tại Việt Nam. Kỷ yếu Hội thảo Quốc gia về Tài chính bao trùm, 88–99.
4. Luật Các tổ chức tín dụng, số 47/2010/QH12, được sửa đổi, bổ sung năm 2017. (2010). Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam.
5. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2011). Thông tư 44/2011/TT-NHNN về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND. Hà Nội: NHNN Việt Nam.
6. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2015). Thông tư 04/2015/TT-NHNN hướng dẫn tổ chức và hoạt động của QTDND. Hà Nội: NHNN Việt Nam.
7. Liên minh Hợp tác xã Việt Nam. (2020). Báo cáo tổng kết hoạt động QTDND giai đoạn 2016–2020. Hà Nội.
8. International Monetary Fund. (2021). Financial inclusion and cooperative finance models: Lessons from Asia. IMF Working Paper WP/21/155.
9. German Federal Financial Supervisory Authority (BaFin). (2019). Institutional Protection Schemes in Germany: Structure and Function. Retrieved from <https://www.bafin.de/>
- 10 Credit Union Central of Canada. (2020). Risk-based Supervision Framework for Credit Unions. Toronto: CUCC Publications.
11. BaFin. (2019). Institutional Protection Schemes in Germany: Structure and Function. Retrieved from <https://www.bafin.de>
12. Credit Union Central of Canada (CUCC). (2020). Risk-based Supervision Framework for Credit Unions. Toronto: CUCC Publications.
13. IMF. (2021). Financial Inclusion and Cooperative Finance Models: Lessons from Asia. IMF Working Paper WP/21/155.
14. Lê, T. H., & Nguyễn, T. M. (2022). Pháp luật và hiệu quả quản trị trong các tổ chức tín dụng hợp tác tại Việt Nam. Tạp chí Khoa học Luật & Kinh tế, 3(5), 88–101.
15. Liên minh Hợp tác xã Việt Nam. (2020). Báo cáo tổng kết hoạt động hệ thống QTDND giai đoạn 2016–2020. Hà Nội.
16. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2011). Thông tư 44/2011/TT-NHNN về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống QTDND.
17. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2015). Thông tư 04/2015/TT-NHNN về tổ chức và hoạt động của QTDND.
18. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam. (2010). Luật Các tổ chức tín dụng (Luật số 47/2010/QH12, sửa đổi 2017).

VAI TRÒ CỦA QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN ĐỐI VỚI AN SINH XÃ HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Nguyễn Đức Toàn

Học viên cao học, Khoa Luật - Học viện Ngân hàng

Số điện thoại: 0346719766

Email: ductoan2k20@gmail.com

Tóm tắt: Trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và yêu cầu thúc đẩy an sinh xã hội ở Việt Nam hiện nay, việc nghiên cứu vai trò của quỹ tín dụng nhân dân mang tính cấp thiết. Đây không chỉ là kênh cung ứng vốn quan trọng cho khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa, mà còn góp phần hạn chế tín dụng “đen”, nâng cao đời sống người dân và thúc đẩy sự gắn kết cộng đồng. Mục đích nghiên cứu nhằm làm rõ vai trò của Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) đối với an sinh xã hội, trong đó tập trung nghiên cứu vào: Khung pháp lý và mô hình tổ chức Quỹ tín dụng nhân dân ở Việt Nam; Vai trò của Quỹ tín dụng nhân dân đối với an sinh xã hội; Giải pháp nhằm nâng cao vai trò của quỹ tín dụng nhân dân đối với an sinh xã hội trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: Quỹ tín dụng nhân dân, An sinh xã hội, vai trò quỹ tín dụng nhân dân

1. Giới thiệu

Trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, vấn đề an sinh xã hội luôn được Đảng và Nhà nước Việt Nam coi là một trong những mục tiêu trọng tâm, vừa mang tính nhân văn, vừa mang ý nghĩa chiến lược trong bảo đảm ổn định chính trị, phát triển bền vững đất nước. An sinh xã hội không chỉ bao hàm các chính sách về bảo hiểm xã hội, trợ giúp xã hội, y tế, giáo dục, mà còn liên quan mật thiết đến khả năng tiếp cận các nguồn lực kinh tế của người dân, đặc biệt là nhóm yếu thế ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Trong bối cảnh đó, Quỹ tín dụng nhân dân đã và đang khẳng định vai trò là một kênh cung ứng vốn quan trọng, góp phần thực hiện mục tiêu phát triển toàn diện, giảm nghèo bền vững, thu hẹp khoảng cách giàu nghèo và tăng cường an sinh xã hội ở Việt Nam hiện nay.

Quỹ tín dụng nhân dân được hình thành từ những năm đầu đổi mới, gắn với chủ trương xây dựng nền kinh tế nhiều thành phần, phát triển kinh tế hợp tác, đa dạng hóa hệ thống tổ chức tín dụng. Với tính chất vừa mang đặc điểm của một tổ chức tín dụng, vừa mang bản chất hợp tác xã, Quỹ tín dụng nhân dân có những ưu thế nổi bật trong việc gắn kết cộng đồng, huy động nguồn vốn tại chỗ và cung ứng tín dụng phù hợp với nhu cầu của người dân địa phương. Tính đến nay, hệ thống Quỹ tín dụng nhân dân đã phát triển rộng khắp ở nhiều tỉnh, thành trên cả nước, trở thành một trong những trụ cột

quan trọng của tài chính vi mô và tài chính toàn diện, đóng vai trò quan trọng trên phương diện tài chính¹, qua đó góp phần thực hiện an sinh xã hội.

Bài viết tập trung phân tích vai trò của Quỹ tín dụng nhân dân trong bảo đảm an sinh xã hội ở Việt Nam hiện nay, từ đó đưa ra một số định hướng, khuyến nghị nhằm phát huy hiệu quả hoạt động của hệ thống này trong thời gian tới.

2. Khái quát chung về quỹ tín dụng nhân dân

Theo Khoản 30 Điều 4 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024: “*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 Luật này nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống.*” Điều 126, Luật Các tổ chức tín dụng 2024 quy định hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân là nhận tiền gửi và cho vay bằng đồng Việt Nam. Ngoài ra còn có các hoạt động phổ biến như nhận vốn ủy thác cho vay của tổ chức, cá nhân; đại lý cung ứng dịch vụ cho ngân hàng hợp tác xã; tham gia góp vốn tại ngân hàng hợp tác xã,...

Từ những quy định của pháp luật, quỹ tín dụng nhân dân mang những đặc điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, quỹ tín dụng nhân dân hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, dân chủ, bình đẳng, công khai, tự chủ, tự chịu trách nhiệm và cùng có lợi. Đây là những nguyên tắc cốt lõi làm nên bản chất của mô hình tín dụng nhân dân, bảo đảm cho hoạt động của quỹ diễn ra một cách minh bạch, gắn kết và hướng tới lợi ích chung. Thành viên tham gia quỹ hoàn toàn trên tinh thần tự nguyện, không bị ép buộc, đồng thời có quyền tham gia quản lý, đóng góp ý kiến và quyết định các vấn đề quan trọng liên quan đến hoạt động của quỹ. Nguyên tắc dân chủ và bình đẳng thể hiện ở chỗ mỗi thành viên đều có quyền biểu quyết ngang nhau, không phụ thuộc vào mức vốn góp nhiều hay ít. Bên cạnh đó, nguyên tắc công khai và tự chủ giúp quỹ duy trì được sự minh bạch, tăng cường trách nhiệm của ban điều hành và tạo lòng tin trong cộng đồng. Đặc biệt, nguyên tắc tự chịu trách nhiệm và cùng có lợi bảo đảm rằng mọi rủi ro hay lợi ích đều được chia sẻ công bằng giữa các thành viên, qua đó phát huy tinh thần đoàn kết, tương trợ lẫn nhau trong phát triển kinh tế và nâng cao đời sống xã hội.

Thứ hai, thành viên đồng thời là chủ sở hữu và khách hàng của QTDND; Quy mô hoạt động gắn liền với địa bàn cơ sở, chủ yếu là nông thôn. Đây là một đặc điểm nổi bật thể hiện tính cộng đồng cao của mô hình tín dụng nhân dân. Với tư cách là chủ sở hữu, các thành viên có quyền tham gia quản lý, giám sát, quyết định phương hướng hoạt động của quỹ. Còn với tư cách là khách hàng, họ trực tiếp thụ hưởng các dịch vụ tài chính mà quỹ cung cấp, từ huy động tiết kiệm đến vay vốn phục vụ sản xuất, kinh doanh và đời

¹ Nguyễn Trọng Xuân & Nguyễn Tuấn (2022). Bảo đảm an sinh xã hội cho người dân-thực trạng và giải pháp. *Quản lý nhà nước*, (322), 8-12.

sống. Sự “hai trong một” này giúp tạo ra mối liên kết chặt chẽ giữa quyền lợi và trách nhiệm của mỗi thành viên, làm cho hoạt động của quỹ luôn bám sát nhu cầu thực tế của cộng đồng. Bên cạnh đó, do quy mô hoạt động của quỹ chủ yếu gắn với địa bàn cơ sở, đặc biệt là khu vực nông thôn, quỹ có lợi thế trong việc tiếp cận gần gũi, hiểu rõ đặc thù kinh tế - xã hội địa phương, từ đó đưa ra các sản phẩm, dịch vụ phù hợp, góp phần hỗ trợ người dân phát triển sản xuất, ổn định đời sống và hạn chế tình trạng tín dụng phi chính thức.

Thứ ba, mục tiêu hoạt động của quỹ không phải tối đa hóa lợi nhuận mà chú trọng đến hiệu quả xã hội và lợi ích cộng đồng. Khác với ngân hàng thương mại vốn đặt mục tiêu kinh doanh là lợi nhuận, quỹ tín dụng nhân dân ra đời với sứ mệnh chính là đáp ứng nhu cầu vốn của người dân, đặc biệt là các hộ nông dân, hộ sản xuất nhỏ và đối tượng yếu thế ở nông thôn. Chính vì vậy, lãi suất cho vay thường ở mức hợp lý, phù hợp với khả năng chi trả của người dân, đồng thời quỹ còn khuyến khích tinh thần tiết kiệm, tương trợ lẫn nhau trong cộng đồng. Lợi ích mà quỹ mang lại không chỉ là hiệu quả kinh tế cho từng hộ gia đình, mà còn là giá trị xã hội sâu rộng, góp phần giảm nghèo, hạn chế tín dụng đen, thúc đẩy bình đẳng và gắn kết cộng đồng.

Nhờ những đặc điểm này, Quỹ tín dụng nhân dân trở thành một mô hình tín dụng đặc thù, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam, nhất là ở nông thôn, vùng khó khăn, giúp quỹ tín dụng nhân dân trở thành một mô hình tài chính đặc thù, phù hợp với định hướng phát triển kinh tế thị trường gắn với tiến bộ và công bằng xã hội ở Việt Nam.

3. Vai trò của Quỹ tín dụng nhân dân đối với an sinh xã hội ở Việt Nam hiện nay

Trong xã hội ngày càng phát triển, quỹ tín dụng nhân dân đóng vai trò quan trọng trong hệ thống an sinh, tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể là thành viên được tiếp cận nguồn vốn kịp thời, thúc đẩy sự phát triển kinh tế nói chung ở nhiều khu vực khác nhau. Đặc biệt, quỹ tín dụng nhân dân có đóng góp to lớn trong việc thúc đẩy sự phát triển của thị trường việc làm, tăng thu nhập và giảm nghèo bền vững, có đóng góp tích cực vào việc thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và nhà nước trong việc thực hiện các chính sách phát triển kinh tế, xã hội ở mỗi thời kỳ.

Thứ nhất, quỹ tín dụng nhân dân cung cấp kênh vốn tín dụng chính thức, gần gũi, dễ tiếp cận

Một trong những rào cản lớn đối với người dân nông thôn là khó khăn trong tiếp cận nguồn vốn từ ngân hàng thương mại do yêu cầu cao về tài sản thế chấp, điều kiện vay vốn chặt chẽ, đồng thời phải đáp ứng các yêu cầu về hồ sơ, thủ tục vay trước khi được cấp tín dụng. Với sự ra đời của quỹ tín dụng nhân dân, các thành viên tạo lập ra quỹ có khả năng thấy được nhu cầu, hoàn cảnh và uy tín của từng thành viên, đã trở

thành kênh tín dụng phù hợp, thủ tục đơn giản, chi phí thấp, lãi suất hợp lý. Thông qua đó, QTDND giúp người dân có vốn để đầu tư sản xuất, chăn nuôi, trồng trọt, kinh doanh nhỏ lẻ, từng bước cải thiện đời sống, hạn chế tối đa việc tiếp cận các hình thức cho vay bị cấm. Điều này không chỉ giúp hộ gia đình nâng cao thu nhập mà còn góp phần giữ ổn định trật tự xã hội, củng cố an sinh ở địa phương, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho các chủ thể sử dụng nguồn vốn của quỹ tín dụng.

Thứ hai, quỹ tín dụng nhân dân góp phần thúc đẩy tạo việc làm, tăng thu nhập và giảm nghèo bền vững

Nguồn vốn tín dụng từ quỹ tín dụng nhân dân là động lực quan trọng cho phát triển kinh tế hộ gia đình, kinh tế hợp tác và các hoạt động tiểu thủ công nghiệp. Thực tế cho thấy, hàng triệu hộ dân đã sử dụng vốn vay từ quỹ tín dụng nhân dân để mở rộng sản xuất, đầu tư chăn nuôi, dịch vụ, thương mại. Theo thống kê của Ngân hàng Nhà nước, tỷ lệ hộ nghèo, cận nghèo ở nhiều địa phương có quỹ tín dụng nhân dân hoạt động tích cực đã giảm rõ rệt. Điều này chứng tỏ quỹ tín dụng nhân dân góp phần trực tiếp vào mục tiêu giảm nghèo bền vững, nâng cao chất lượng đời sống nhân dân – một thành tố quan trọng của an sinh xã hội.

Thứ ba, quỹ tín dụng nhân dân góp phần phát huy tinh thần tương trợ, gắn kết cộng đồng

Vai trò này xuất phát từ mục tiêu hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân. Khác với ngân hàng thương mại hay các tổ chức tín dụng hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận, quỹ tín dụng nhân dân đặt yếu tố cộng đồng và tính hợp tác lên hàng đầu. Các thành viên vừa là người gửi tiền, vừa là người vay vốn, vừa là đồng sở hữu của quỹ. Sự gắn kết này tạo ra tính bền vững xã hội, củng cố tinh thần đoàn kết, hỗ trợ lẫn nhau giữa chính các thành viên ở mỗi địa phương, trên cơ sở đó tăng cường niềm tin cộng đồng và giảm thiểu các mâu thuẫn xã hội. Đặc biệt, với nguyên tắc hoạt động dựa trên sự tự nguyện, tự quản và cùng có lợi, quỹ tín dụng nhân dân không chỉ đơn thuần là một kênh cung cấp vốn vay, mà còn là nơi quy tụ, kết nối các thành viên trong cộng đồng, tạo nên một mạng lưới gắn bó chặt chẽ giữa những người có nhu cầu vốn và những người có khả năng đóng góp. Thông qua việc huy động vốn nhân rồi trong dân cư để cho vay trở lại chính các thành viên, quỹ tín dụng nhân dân đã khuyến khích tinh thần “lá lành đùm lá rách”, tương trợ lẫn nhau trong phát triển kinh tế và ổn định đời sống. Điều này không chỉ mang lại lợi ích kinh tế trực tiếp mà còn có ý nghĩa xã hội sâu sắc, góp phần củng cố lòng tin, sự đoàn kết, hợp tác giữa các thành viên trong cộng đồng, từ đó xây dựng nên một môi trường xã hội ổn định, hài hòa và phát triển bền vững.

Thứ tư, quỹ tín dụng nhân dân hỗ trợ thực hiện các chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước

Quỹ tín dụng nhân dân phối hợp chặt chẽ với chính quyền địa phương và Ngân hàng Nhà nước trong việc triển khai các chương trình tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, xây dựng nông thôn mới, tín dụng xanh, tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo, hộ cận nghèo. Nhờ vậy, quỹ góp phần cụ thể hóa các chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước về phát triển bao trùm, tài chính toàn diện và bảo đảm an sinh xã hội ở mỗi thời kỳ, đảm bảo quyền tiếp cận tài chính công bằng, bình đẳng của mỗi thành viên, thúc đẩy sự phát triển các hoạt động sản xuất, kinh doanh trên địa bàn mà quỹ hoạt động, trong đó hỗ trợ trực tiếp việc thực hiện các chương trình, mục tiêu của nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

Thứ năm, quỹ tín dụng nhân dân góp phần hạn chế ảnh hưởng của hoạt động cho vay nặng lãi đối với đời sống xã hội

Hoạt động cho vay nặng lãi là vấn nạn nhức nhối, gây mất an ninh trật tự và bất ổn xã hội. Theo đó, các chủ thể là cá nhân, hộ gia đình có nhu cầu sử dụng vốn để đáp ứng các nhu cầu sản xuất kinh doanh, hoặc các nhu cầu cá nhân phải chấp nhận sử dụng vốn với mức lãi rất cao. Trong nhiều trường hợp, người vay không thể trả được nợ do số lãi phải trả quá lớn. Điều này khiến họ có thể chịu sự đe dọa, gây thương tích, hoặc các hành vi khác gây tổn hại nghiêm trọng tới sức khỏe, tinh thần từ các chủ nợ. Hiện nay, mạng lưới các tổ chức tín dụng chính thức hoạt động tại nông thôn Việt Nam ngày càng rộng khắp, phần nào hạn chế hoạt động cho vay nặng lãi¹. Với việc cung cấp vốn hợp pháp, an toàn, lãi suất hợp lý, quỹ tín dụng nhân trở thành công cụ hữu hiệu để ngăn chặn và thay thế tín dụng đen, bảo vệ quyền lợi của người dân, góp phần duy trì sự ổn định xã hội. Đảm bảo người vay có thể yên tâm sử dụng vốn trong một thời hạn nhất định, giảm tải áp lực cho các thành viên trong việc huy động, tìm kiếm các nguồn vốn nhằm đáp ứng các nhu cầu chính đáng của mình.

Thứ sáu, quỹ tín dụng nhân dân góp phần xây dựng hệ thống tài chính toàn diện và phát triển bền vững

Quỹ tín dụng nhân dân là mắt xích quan trọng trong hệ thống tài chính vi mô, tạo điều kiện để các thành viên có cơ hội vay vốn với lãi suất phù hợp. Qua đó, quỹ tín dụng nhân dân góp phần hiện thực hóa mục tiêu phát triển tài chính toàn diện, bảo đảm mọi người dân đều có cơ hội tiếp cận dịch vụ tài chính, từ đó nâng cao an sinh xã hội một cách bền vững. Với đặc trưng là một tổ chức tài chính mang tính cộng đồng, quỹ tín dụng nhân dân tạo điều kiện cho mọi tầng lớp dân cư, đặc biệt là những người có thu nhập thấp, hộ gia đình ở khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa được tiếp cận các dịch vụ tài chính một cách thuận lợi, an toàn và hợp pháp. Điều này giúp thu hẹp khoảng cách giữa khu vực thành thị và nông thôn trong việc tiếp cận tín dụng, đồng thời giảm

¹ Ngô Việt Hương (2024). Các nhân tố ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận tín dụng chính thức của hộ nông dân trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Hồng Đức*, (53).

sự phụ thuộc của người dân vào các hình thức vay mượn phi chính thức, vốn tiềm ẩn nhiều rủi ro. Không chỉ dừng lại ở việc cung ứng vốn, hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân còn góp phần nâng cao nhận thức tài chính cho người dân, thúc đẩy tinh thần tiết kiệm, tương trợ lẫn nhau, từ đó tạo ra động lực phát triển kinh tế hộ gia đình và cộng đồng. Thông qua việc gắn kết mục tiêu kinh tế với mục tiêu xã hội, các quỹ tín dụng nhân dân đã và đang trở thành một trong những công cụ hiệu quả để xây dựng hệ thống tài chính toàn diện, đồng thời đóng góp tích cực cho mục tiêu phát triển bền vững ở Việt Nam

4. Giải pháp nâng cao vai trò của Quỹ tín dụng nhân dân trong bảo đảm an sinh xã hội ở Việt Nam hiện nay

Với điều kiện kinh tế, xã hội của Việt Nam hiện nay, sự ra đời và quá trình hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân đóng vai trò quan trọng trong việc cung ứng vốn cho sự phát triển của các thành viên, nâng cao sự phát triển tại các xã, phường trên địa bàn cả nước, đồng thời đóng góp quan trọng vào việc thực hiện các mục tiêu kinh tế- xã hội của nhà nước trong từng thời kì. Để quỹ tín dụng nhân dân tiếp tục phát huy vai trò trong bảo đảm an sinh xã hội, cần chú trọng một số giải pháp sau:

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý điều chỉnh hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân

Thực tiễn cho thấy, mặc dù đã có những quy định pháp luật tương đối toàn diện về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân, song vẫn còn tồn tại những khoảng trống, bất cập chưa theo kịp sự phát triển của thực tiễn và yêu cầu hội nhập. Do đó, Nhà nước cần rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến điều kiện thành lập, phạm vi hoạt động, quản trị rủi ro, kiểm tra, giám sát cũng như cơ chế xử lý khi quỹ gặp khó khăn. Đồng thời, cần ban hành các chính sách khuyến khích, hỗ trợ về vốn, thuế, công nghệ nhằm tạo điều kiện thuận lợi để quỹ tín dụng nhân dân phát triển đúng định hướng, an toàn và bền vững. Việc hoàn thiện khung pháp lý không chỉ bảo đảm tính minh bạch, thống nhất và khả thi trong quá trình thực thi, mà còn nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, củng cố niềm tin của người dân đối với mô hình tín dụng nhân dân, qua đó phát huy vai trò của quỹ trong phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt ở khu vực nông thôn

Thứ hai, nâng cao năng lực quản trị, điều hành của các thành viên quản lý quỹ tín dụng nhân dân

Thực tế cho thấy, chất lượng quản lý có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả hoạt động cũng như mức độ an toàn của quỹ. Do đó, các thành viên trong bộ máy quản lý cần được trang bị đầy đủ kiến thức về nghiệp vụ tài chính – ngân hàng, kỹ năng quản trị rủi ro, đồng thời phải am hiểu pháp luật và có khả năng tổ chức, điều hành phù hợp với đặc thù của mô hình tín dụng nhân dân. Bên cạnh đó, cần thường xuyên tổ chức các khóa đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, cập nhật kiến thức mới về quản trị hiện đại, công

nghe số, cũng như kinh nghiệm thực tiễn để nâng cao năng lực chuyên môn và phẩm chất đạo đức nghề nghiệp. Việc nâng cao năng lực quản trị, điều hành không chỉ giúp quỹ tín dụng nhân dân hoạt động minh bạch, hiệu quả, phòng ngừa rủi ro mà còn củng cố niềm tin của người dân, từ đó phát huy tối đa vai trò của quỹ trong phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương.

Thứ ba, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số trong quá trình hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân

Bên cạnh công tác đào tạo và nâng cao năng lực quản trị của các thành viên là người quản lý quỹ tín dụng nhân dân, trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 đang diễn ra mạnh mẽ, việc áp dụng công nghệ số là yêu cầu tất yếu để nâng cao hiệu quả quản lý, minh bạch thông tin và đáp ứng tốt hơn nhu cầu của thành viên. Cụ thể, các quỹ tín dụng nhân dân cần từng bước triển khai hệ thống phần mềm quản lý hiện đại, số hóa dữ liệu khách hàng, áp dụng các giải pháp thanh toán điện tử, dịch vụ ngân hàng số nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc gửi tiền, vay vốn và giám sát hoạt động. Bên cạnh đó, công nghệ số còn giúp tăng cường khả năng kết nối giữa quỹ tín dụng nhân dân với hệ thống ngân hàng, cơ quan quản lý nhà nước, từ đó nâng cao tính an toàn và giảm thiểu rủi ro trong hoạt động. Việc đẩy mạnh ứng dụng công nghệ không chỉ góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh, tiết kiệm chi phí vận hành mà còn tạo điều kiện để quỹ tín dụng nhân dân tiệm cận gần hơn với xu thế phát triển tài chính hiện đại, phục vụ tốt hơn cho cộng đồng và thúc đẩy tài chính toàn diện.

Thứ tư, tăng cường liên kết với Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam

Với vai trò là ngân hàng đầu mối, Ngân hàng Hợp tác xã có chức năng hỗ trợ về vốn, nghiệp vụ và quản trị rủi ro cho hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Việc thiết lập và củng cố mối liên kết chặt chẽ sẽ giúp các quỹ tín dụng nhân dân nâng cao khả năng huy động vốn, mở rộng quy mô tín dụng và bảo đảm an toàn hoạt động. Đồng thời, thông qua sự phối hợp này, các quỹ tín dụng nhân dân có thể tiếp cận những dịch vụ tài chính hiện đại, kinh nghiệm quản lý tiên tiến và các chương trình đào tạo chuyên sâu do Ngân hàng Hợp tác xã tổ chức. Mối quan hệ gắn kết còn tạo điều kiện thuận lợi để xử lý kịp thời những khó khăn phát sinh trong hoạt động, tăng cường sức mạnh của cả hệ thống và nâng cao niềm tin của thành viên cũng như cộng đồng đối với quỹ tín dụng nhân dân. Đây là giải pháp quan trọng nhằm bảo đảm sự phát triển ổn định, bền vững và đúng định hướng của mô hình tín dụng nhân dân ở Việt Nam.

Thứ năm, đa dạng hóa sản phẩm dịch vụ

Hiện nay, phần lớn các quỹ tín dụng nhân dân mới tập trung vào hoạt động huy động vốn và cho vay, trong khi nhu cầu của người dân, đặc biệt ở khu vực nông thôn, đã mở rộng sang nhiều lĩnh vực khác như dịch vụ thanh toán, tiết kiệm linh hoạt, bảo hiểm vi mô hay tư vấn tài chính. Việc phát triển thêm các sản phẩm, dịch vụ mới không

chỉ giúp tăng khả năng cạnh tranh của quỹ tín dụng nhân dân so với các tổ chức tài chính khác, mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tiếp cận những tiện ích tài chính an toàn, hợp pháp, thay vì tìm đến các kênh phi chính thức tiềm ẩn nhiều rủi ro. Đồng thời, đa dạng hóa sản phẩm dịch vụ còn góp phần mở rộng nguồn thu, nâng cao hiệu quả hoạt động, củng cố sự gắn bó lâu dài của thành viên đối với quỹ, qua đó khẳng định vai trò quan trọng của quỹ tín dụng nhân dân trong việc thúc đẩy tài chính toàn diện và phát triển bền vững ở Việt Nam

Thứ sáu, nâng cao nhận thức cộng đồng về vai trò của quỹ tín dụng nhân dân trong giai đoạn hiện nay

Trên thực tế, kiến thức pháp luật của cộng đồng về bản chất, vai trò, cơ chế hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân còn ở mức hạn chế. Do đó, cần nâng cao nhận thức cộng đồng về vai trò của quỹ tín dụng nhân dân trong giai đoạn hiện nay. Trong đó, công tác tuyên truyền về lợi ích của quỹ tín dụng nhân dân, khuyến khích các cá nhân, hộ gia đình trở thành thành viên của quỹ tín dụng nhân dân không chỉ nâng cao sự phát triển về quy mô, khả năng hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân, mà còn tạo điều kiện cho chính các chủ thể đó có khả năng tiếp cận nguồn tài chính lành mạnh, công bằng, hiệu quả. Hạn chế tối đa nguy cơ tiếp cận tới các hình thức cho vay bị pháp luật cấm, xây dựng quan hệ tín dụng bền vững, an toàn, phù hợp với hoàn cảnh, nhu cầu của các cá nhân, hộ gia đình trong quá trình tìm kiếm các nguồn tài chính nhằm đáp ứng nhu cầu vay vốn của mình.

3. Kết luận

Quỹ tín dụng nhân dân là một mô hình tài chính cộng đồng mang tính đặc thù, vừa đáp ứng nhu cầu vốn sản xuất, tiêu dùng của người dân, vừa góp phần củng cố tinh thần hợp tác, tương trợ lẫn nhau trong cộng đồng. Với những đóng góp thiết thực trong việc tạo việc làm, giảm nghèo, hạn chế tín dụng đen, quỹ tín dụng nhân dân giữ vai trò quan trọng đối với an sinh xã hội ở Việt Nam. Trong bối cảnh hội nhập và chuyển đổi số hiện nay, việc phát triển hệ thống quỹ tín dụng nhân dân bền vững, minh bạch, hiệu quả không chỉ giúp mở rộng tiếp cận tài chính, nâng cao chất lượng đời sống nhân dân mà còn góp phần quan trọng vào việc thực hiện mục tiêu an sinh xã hội, phát triển bao trùm và bền vững của đất nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2024). Thông tư 29/2024/TT-NHNN quy định về quỹ tín dụng nhân dân
2. Ngô Việt Hương (2024). Các nhân tố ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận tín dụng chính thức của hộ nông dân trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Hồng Đức*, (53). <https://hdujs.edu.vn/index.php/hdujs/article/view/125>

3. Nguyễn Trọng Xuân & Nguyễn Tuấn (2022). Bảo đảm an sinh xã hội cho người dân-thực trạng và giải pháp. *Quản lý nhà nước*, (322), 8-12.
<https://vi.quanlynhanuoc.vn/qlnn/article/view/78>
4. Quốc hội (2010). Luật các tổ chức tín dụng 2010
5. Quốc hội (2010). Luật Ngân hàng nhà nước Việt Nam
6. Quốc hội (2013). Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội Chủ nghĩa Việt Nam
7. Quốc hội (2024). Luật các tổ chức tín dụng 2024

BẢO VỆ NGƯỜI GỬI TIỀN TẠI QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN: KHUNG PHÁP LÝ HIỆN HÀNH VÀ MÔ PHỎNG KỊCH BẢN CHI TRẢ QUY MÔ NHỎ

Nguyễn Hà Linh, Tạ Hương Giang, Chu Thị Thanh Huyền,

Nguyễn Phương Thảo, Nguyễn Thị Phương Thanh

Khoa Kinh doanh quốc tế, Học viện Ngân hàng

Tác giả liên hệ: 27a4052847@hvn.edu.vn

Tóm tắt: Bảo vệ người gửi tiền tại quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) là một yêu cầu tất yếu nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, đồng thời duy trì sự ổn định của hệ thống tài chính-ngân hàng. Do quỹ tín dụng nhân dân hoạt động chủ yếu tại địa bàn nông thôn, nơi người gửi tiền phần lớn là các hộ gia đình, cá nhân có quy mô vốn nhỏ nên rủi ro mất tiền gửi có thể gây tác động trực tiếp và nghiêm trọng đến đời sống kinh tế-xã hội địa phương. Bài viết nghiên cứu về khung pháp lý bảo vệ người gửi tiền và mô phỏng kịch bản chi trả quy mô nhỏ giúp bảo vệ tài sản cá nhân, góp phần duy trì niềm tin của công chúng vào hệ thống tài chính và bảo đảm trật tự xã hội.

Từ khóa: Bảo vệ người gửi tiền, quỹ tín dụng nhân dân, khung pháp lý, chi trả quy mô nhỏ, bảo vệ tài sản cá nhân.

1. Tổng quan

1.1. Đặt vấn đề

Hệ thống QTDND đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp tín dụng và dịch vụ tài chính cho người dân, nhất là tại khu vực nông thôn. Tuy nhiên, quá trình phát triển cũng bộc lộ nhiều hạn chế như quy mô vốn nhỏ, năng lực quản trị và ứng dụng công nghệ chưa đồng bộ, liên kết với NHHTX còn lỏng lẻo, tiềm ẩn rủi ro tại một số quỹ yếu kém. Trước thực tế đó, việc thiết lập lưới an toàn tài chính thông qua cơ chế bảo hiểm tiền gửi, cùng với sự giám sát và hỗ trợ của NHNN và NHHTX Việt Nam, là cần thiết để củng cố niềm tin, ổn định hệ thống và phát triển bền vững. Đặc biệt, ở cấp cơ sở vẫn còn nhiều khoảng trống trong cơ chế bảo vệ người gửi tiền khi QTDND mất khả năng thanh toán và mức độ bao phủ bảo hiểm đối với người gửi nhỏ lẻ-nhóm chiếm tỷ trọng lớn trong hệ thống QTDND.

1.2. Mục tiêu:

Hệ thống hóa và phân tích khung pháp lý hiện hành về bảo vệ người gửi tiền tại QTDND, tập trung vào cơ chế bảo hiểm tiền gửi và quy trình chi trả khi QTDND mất khả năng thanh toán. Kiểm chứng và đảm bảo cơ chế bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền khi rủi ro hoặc sự cố xảy ra.

1.3. Câu hỏi nghiên cứu:

(1) Khung pháp lý hiện hành quy định như thế nào về bảo vệ người gửi tiền tại QTDND, đặc biệt trong trường hợp quỹ mất khả năng thanh toán?

(2) Kết quả mô phỏng kịch bản QTDND đơn lẻ mất khả năng chi trả cho thấy những vấn đề gì trong quy trình bảo vệ người gửi tiền?

1.4. Đóng góp thực tiễn của bài:

Đối với người gửi tiền tại QTDND: cung cấp thông tin rõ ràng về mức độ an toàn của tiền gửi, từ đó tăng cường niềm tin vào hệ thống tài chính hợp tác. Đối với hệ thống QTDND: đưa ra bằng chứng mô phỏng thực tiễn để nâng cao nhận thức về rủi ro thanh khoản, từ đó thúc đẩy quản trị thận trọng và minh bạch hơn. Đối với cơ quan quản lý, DIV và NHNN: cung cấp cơ sở thực chứng để điều chỉnh hạn mức chi trả, cải tiến quy trình chi trả và hoàn thiện khung pháp lý bảo vệ người gửi tiền.

2. Khung pháp lý hiện hành áp dụng cho Quỹ tín dụng nhân dân

2.1. Đối tượng và phạm vi bảo hiểm tiền gửi:

Theo quy định tại khoản 1 Điều 4 Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012, Bảo hiểm tiền gửi là sự bảo đảm hoàn trả tiền gửi cho người được bảo hiểm tiền gửi trong hạn mức trả tiền bảo hiểm khi tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi lâm vào tình trạng mất khả năng chi trả tiền gửi cho người gửi tiền hoặc phá sản.

Về đối tượng được bảo hiểm, áp dụng đối với người được bảo hiểm tiền gửi, tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi, tổ chức bảo hiểm tiền gửi, cơ quan, tổ chức và cá nhân khác có liên quan đến hoạt động bảo hiểm tiền gửi.¹ Bên cạnh đó, khoản 3 Điều 4 Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 cũng đã làm rõ “Tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi là tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài thành lập và hoạt động theo Luật các tổ chức tín dụng được nhận tiền gửi của cá nhân.” Do đó có thể thấy, Quỹ tín dụng nhân dân là đối tượng bắt buộc tham gia bảo hiểm tiền gửi. Quy định này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người gửi tiền, đồng thời góp phần duy trì sự ổn định của hệ thống tài chính - ngân hàng tại Việt Nam.

Về phạm vi, tiền gửi được bảo hiểm được quy định rõ tại Điều 18 Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012. Theo đó, tiền gửi được bảo hiểm phải là tiền gửi bằng đồng Việt Nam của cá nhân được bảo hiểm dưới hình thức tiền gửi có kỳ hạn, tiền gửi không kỳ hạn, tiền gửi tiết kiệm, chứng chỉ tiền gửi, kỳ phiếu, tín phiếu và các hình thức tiền gửi khác theo quy định của Luật các tổ chức tín dụng hiện hành. Mặt khác, Điều 19 của luật này cũng đã quy định chi tiết các trường hợp tiền gửi không được bảo hiểm, đó là:

“1. Tiền gửi tại tổ chức tín dụng của cá nhân là người sở hữu trên 5% vốn điều lệ của chính tổ chức tín dụng đó.

2. Tiền gửi tại tổ chức tín dụng của cá nhân là thành viên Hội đồng thành viên, thành viên Hội đồng quản trị, thành viên Ban kiểm soát, Tổng giám đốc (Giám đốc), Phó Tổng giám đốc (Phó Giám đốc) của chính tổ chức tín dụng đó; tiền gửi tại chi nhánh

¹ Điều 2, Luật Bảo hiểm tiền gửi (ban hành kèm theo Luật số 06/2012/QH13 ngày 18-6-2012 của Quốc hội)

ngân hàng nước ngoài của cá nhân là Tổng giám đốc (Giám đốc), Phó Tổng giám đốc (Phó Giám đốc) của chính chi nhánh ngân hàng nước ngoài đó.

3. Tiền mua các giấy tờ có giá vô danh do tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi phát hành.”

2.2. Thời điểm phát sinh nghĩa vụ chi trả và thời hạn chi trả:

Hiện nay, thời điểm phát sinh nghĩa vụ trả tiền bảo hiểm được xác định kể từ khi “Ngân hàng Nhà nước Việt Nam có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc văn bản chấm dứt áp dụng hoặc văn bản không áp dụng các biện pháp phục hồi khả năng thanh toán mà tổ chức tín dụng là tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi vẫn lâm vào tình trạng phá sản hoặc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam có văn bản xác định chi nhánh ngân hàng nước ngoài là tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi mất khả năng chi trả tiền gửi cho người gửi tiền.”¹ Đây là cơ chế nhằm bảo đảm tính khách quan và minh bạch, bởi chỉ có cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền (Ngân hàng Nhà nước) mới có thể đưa ra kết luận chính xác về tình trạng mất khả năng chi trả hoặc phá sản của Quỹ tín dụng nhân dân.

Đối với thời hạn trả tiền bảo hiểm Điều 23 Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 quy định: “Trong thời hạn 60 ngày, kể từ thời điểm phát sinh nghĩa vụ trả tiền bảo hiểm, tổ chức bảo hiểm tiền gửi có trách nhiệm trả tiền bảo hiểm cho người được bảo hiểm tiền gửi”, qua đó vừa bảo đảm quyền lợi của người gửi tiền vừa tạo khoảng thời gian hợp lý cho Quỹ tín dụng nhân dân chuẩn bị đầy đủ hồ sơ, dữ liệu phục vụ cho quá trình chi trả.

2.3. Hạn mức chi trả:

Chính sách về hạn mức trả tiền bảo hiểm là một công cụ rất quan trọng để bảo vệ người gửi tiền và có ảnh hưởng lớn đến niềm tin của người gửi tiền vào hệ thống tài chính ngân hàng. Khoản 1 Điều 24 Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 đã quy định rất rõ: “hạn mức trả tiền bảo hiểm là số tiền tối đa mà tổ chức bảo hiểm tiền gửi trả cho tất cả các khoản tiền gửi được bảo hiểm của một người tại một tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi khi phát sinh nghĩa vụ trả tiền bảo hiểm” và hạn mức trả tiền bảo hiểm được Thủ tướng Chính phủ quy định theo đề nghị của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong từng thời kỳ.

Ngày 20/10/2021, Thủ tướng Chính phủ đã ký quyết định số 32/2021/QĐ-TTg về hạn mức tiền trả bảo hiểm. “Theo Quyết định, số tiền tối đa tổ chức bảo hiểm tiền gửi trả cho tất cả các khoản tiền gửi được bảo hiểm theo quy định của Luật Bảo hiểm tiền gửi (gồm cả gốc và lãi) của một người tại một tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi khi phát sinh nghĩa vụ trả tiền bảo hiểm là 125.000.000 đồng (một trăm hai mươi lăm triệu đồng). Quyết định 32/2021/QĐ-TTg có hiệu lực từ ngày 12/12/2021, thay thế cho Quyết định 21/2017/QĐ-TTg ngày 15/6/2017 của Thủ tướng Chính phủ về hạn mức trả tiền

¹ Điều 22, Luật Bảo hiểm tiền gửi (ban hành kèm theo Luật số 06/2012/QH13 ngày 18-6-2012 của Quốc hội)

bảo hiểm. Đối với các khoản tiền gửi đã phát sinh nghĩa vụ trả tiền bảo hiểm nhưng chưa được chi trả theo quy định tại Luật Bảo hiểm tiền gửi trước ngày 12/12/2021, hạn mức trả tiền bảo hiểm thực hiện theo quy định tại Quyết định 21/2017/QĐ-TTg ngày 15/6/2017 của Thủ tướng Chính phủ về hạn mức trả tiền bảo hiểm.”¹

2.4. Cơ chế phí bảo hiểm tiền gửi:

Luật Bảo hiểm tiền gửi hiện hành quy định phí BHTG là khoản tiền mà tổ chức tham gia BHTG (ngân hàng thương mại, ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân, tổ chức tài chính vi mô và chi nhánh ngân hàng nước ngoài được nhận tiền gửi của cá nhân) phải nộp cho Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (DIV) để bảo hiểm cho tiền gửi của người gửi tiền được bảo hiểm tại tổ chức tham gia BHTG. Từ đó tạo cơ sở hình thành nguồn quỹ bảo hiểm tiền gửi có sẵn để xử lý các trường hợp đổ vỡ ngân hàng và bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền. Điểm 2 khoản 4 Điều 1 Nghị định số 109/2005/NĐ-CP về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị định số 89/1999/NĐ-CP ngày 01 tháng 9 năm 1999 của Chính phủ về bảo hiểm tiền gửi đã quy định rõ về cơ chế phí bảo hiểm tiền gửi như sau: “Tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi phải nộp phí bảo hiểm tiền gửi theo mức 0,15%/năm tính trên số dư tiền gửi bình quân của các loại tiền gửi được bảo hiểm tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi theo quy định tại Điều 3 của Nghị định này.”

2.5. Thông tư 24/2014/TT-NHNN hướng dẫn hoạt động bảo hiểm tiền gửi

Để hướng dẫn chi tiết thi hành Luật Bảo hiểm tiền gửi năm 2012 và các quy định của Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ban hành Thông tư số 24/2014/TT-NHNN ngày 6 tháng 9 năm 2014 quy định về hoạt động bảo hiểm tiền gửi. Thông tư này đã hướng dẫn chi tiết về:

- i) Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng
- ii) Các quy định cụ thể
- iii) Cách thức tổ chức thực hiện

Thông tư 24/2014/TT-NHNN là văn bản hướng dẫn quan trọng, giúp thống nhất việc triển khai Luật Bảo hiểm tiền gửi trong toàn hệ thống ngân hàng, bảo đảm quyền lợi người gửi tiền, đồng thời góp phần duy trì sự ổn định và an toàn của hệ thống tài chính – ngân hàng ở Việt Nam.

3. Cơ chế và quy trình chi trả khi một QTDND mất khả năng chi trả

3.1. Điều kiện xác lập nghĩa vụ chi trả

Nghĩa vụ chi trả bảo hiểm tiền gửi được xác lập khi xuất hiện sự kiện mất khả năng chi trả hoặc thanh toán tại QTDND. Cụ thể, khi QTDND không còn khả năng đáp ứng đầy đủ, kịp thời các yêu cầu rút tiền hợp pháp của người gửi do mất cân đối thanh khoản, bị đặt trong tình trạng kiểm soát đặc biệt, giải thể hoặc phá sản theo quyết

¹ Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam (2021), Từ ngày 12/12/2021, hạn mức trả tiền bảo hiểm là 125 triệu đồng, div.gov.vn. <https://div.gov.vn/tu-ngay-12-12-2021-han-muc-tra-tien-bao-hiem-la-125-trieu-dong>

định của NHNN, thì nghĩa vụ chi trả của DIV được kích hoạt. So với các TCTD khác, việc xác định điều kiện chi trả của QTDND mang tính đặc thù ở ba điểm chính:

(1) Phạm vi hoạt động hẹp và tính cộng đồng cao, nên mất khả năng chi trả thường xuất phát từ nguyên nhân nội tại như quản trị yếu kém, nợ xấu cao, vi phạm quy chế cho vay nội bộ, hoặc mất uy tín trong cộng đồng.

(2) Khả năng tự phục hồi tài chính thấp, do quy mô vốn nhỏ, thiếu công cụ thị trường để tái cấp vốn hay chuyển nhượng tài sản.

(3) Rủi ro lan truyền nhanh ở phạm vi địa phương, nên yêu cầu kích hoạt chi trả cần được xem xét nhanh và kịp thời hơn, tránh để kéo dài tình trạng mất thanh khoản gây hoảng loạn trong cộng đồng dân cư.¹

3.2. Thẩm quyền xác lập nghĩa vụ chi trả

3.2.1. Ngân hàng Nhà nước

NHNN có thẩm quyền cao nhất trong việc xác định tình trạng mất khả năng chi trả của QTDND. Khi kết luận QTDND không đủ khả năng thanh toán, NHNN sẽ ra quyết định chính thức về mất khả năng chi trả hoặc chấm dứt kiểm soát đặc biệt; xác lập nghĩa vụ chi trả bảo hiểm tiền gửi đối với người gửi trong phạm vi quy định của pháp luật; chỉ đạo DIV tổ chức thực hiện chi trả cho người gửi tiền trong hạn mức bảo hiểm; giám sát quá trình thanh lý tài sản của QTDND sau chi trả để đảm bảo hoàn trả nguồn tiền bảo hiểm và xử lý nghĩa vụ còn lại đối với chủ nợ. Đặc thù ở đây là NHNN không chỉ thực hiện vai trò quản lý hành chính, mà còn đóng vai trò điều phối chính trong việc ổn định tài chính địa phương, bởi các QTDND thường có quan hệ mật thiết với dân cư địa phương; việc xử lý phải vừa đảm bảo kỷ luật tài chính, vừa giữ vững niềm tin của người gửi.

3.2.2. Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam

DIV chỉ được thực hiện chi trả trong phạm vi bảo hiểm sau khi NHNN có kết luận chính thức về mất khả năng chi trả. Vai trò của DIV gồm: tiếp nhận thông tin, hồ sơ và danh sách người gửi tiền từ QTDND theo hướng dẫn của NHNN; thẩm tra, xác định số tiền bảo hiểm phải chi trả cho từng người gửi theo hạn mức được quy định; thực hiện chi trả bảo hiểm bằng các hình thức phù hợp (tiền mặt, chuyển khoản, qua NHHTX hoặc Bưu điện) tùy điều kiện thực tế địa phương; tham gia quá trình thanh lý tài sản của QTDND, đại diện cho người gửi tiền để thu hồi khoản đã chi trả thay. Khác với việc chi trả cho ngân hàng thương mại, DIV phải ứng phó với đặc điểm dữ liệu không đồng bộ, chứng từ thủ công, và điều kiện hạ tầng hạn chế, nên việc chi trả đòi hỏi tính linh hoạt,

¹ Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam (2016), *Một số rủi ro trong thực thi chính sách tiền gửi*, div.gov.vn.

<https://div.gov.vn/mot-so-rui-ro-trong-thuc-thi-chinh-sach-bao-hiem-tien-gui->

phối hợp chặt với NHHTX, chính quyền địa phương và NHNN chi nhánh tỉnh để vừa đảm bảo đúng đối tượng, vừa nhanh chóng, kịp thời.

3.2.3. *Quỹ tín dụng nhân dân*

Khi bị xác định mất khả năng chi trả, QTDND mất quyền tự chủ trong việc thanh toán cho người gửi tiền, chỉ còn nghĩa vụ phối hợp và bàn giao hồ sơ, dữ liệu cho NHNN, DIV và tổ thanh lý. Nhiệm vụ cụ thể bao gồm: báo cáo trung thực tình hình tài chính, danh sách người gửi tiền và số dư; bàn giao hồ sơ, sổ sách, dữ liệu giao dịch, chứng từ tiền gửi cho DIV; phối hợp với cơ quan thanh lý trong việc xác minh, giải quyết khiếu nại của người gửi tiền; hỗ trợ tuyên truyền, ổn định tâm lý cộng đồng, tránh lan truyền thông tin tiêu cực trong khu vực. Đặc điểm nổi bật là QTDND thường có quan hệ xã hội gần gũi với người gửi, nên sự hợp tác tích cực trong giai đoạn chi trả là yếu tố then chốt để duy trì lòng tin và trật tự địa phương.

	NHNN	DIV	QTDND
Lập danh sách	Không trực tiếp lập danh sách người gửi tiền mà ban hành quy định để NH, QTDND thực hiện.	Phối hợp với NHNN và QTDND để có dữ liệu thông tin về người gửi tiền.	Lập danh sách thành viên và người gửi tiền của mình để gửi lên NHNN và DIV.
Đối soát	Giám sát quy trình đối soát của các QTDND để đảm bảo tính chính xác và tuân thủ quy định.	Thực hiện đối soát thông tin người gửi tiền với các QTDND để đảm bảo chính xác khi chi trả.	Thực hiện đối soát với NHNN và DIV để đảm bảo thông tin chính xác về người gửi tiền và nghĩa vụ chi trả.
Công bố	Ban hành các quy định về cách thức công bố thông tin về QTDND gặp khó khăn, mất khả năng chi trả.	Công bố thông tin về việc chi trả tiền gửi cho người gửi tiền trên các kênh thông tin của mình.	Thông báo cho thành viên về các thông tin liên quan đến nghĩa vụ chi trả và việc chi trả tiền gửi.

Phương thức chi trả	Quy định chung về phương thức chi trả tiền gửi cho người gửi tiền.	Chi trả tiền gửi theo phương thức mà NHNN quy định hoặc theo quyết định của mình trong trường hợp đặc biệt, nhằm đảm bảo quyền lợi người gửi tiền.	Không trực tiếp chi trả mà phải bàn giao, phối hợp với NHNN và DIV để chi trả trong hạn mức. Thanh lý tài sản của QTDND để chi trả phần vượt hạn mức bảo hiểm, theo thứ tự ưu tiên trong Luật Các tổ chức tín dụng/Phá sản. ¹
----------------------------	--	--	--

Bảng 1: Vai trò NHNN, DIV, QTDND trong lập danh sách, đối soát, công bố, phương thức chi trả

3.3. Luật BHTG hiện hành và xu hướng sửa đổi:

Hiện nay, theo Điều 23 Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012 quy định rằng thời hạn trả tiền bảo hiểm trong thời hạn 60 ngày, kể từ thời điểm phát sinh nghĩa vụ trả tiền bảo hiểm, tổ chức bảo hiểm tiền gửi có trách nhiệm trả tiền bảo hiểm cho người được bảo hiểm tiền gửi nhằm đảm bảo quyền lợi của người gửi tiền khi tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi gặp khó khăn. Tuy nhiên, trong quá trình chi trả thường gặp các điểm nghẽn dữ liệu như hồ sơ định danh không đầy đủ hoặc sai lệch (CMND/CCCD, KYC), dữ liệu nội bộ của tổ chức tín dụng thiếu đồng bộ và lưu trữ kém, tình huống tài khoản có nhiều chủ sở hữu hoặc người thụ hưởng gây tranh chấp, các khoản tiền gửi đặc thù như ngoại tệ hoặc hợp đồng có điều kiện rút, sự chậm trễ trong văn bản pháp lý làm cản cứ phát sinh nghĩa vụ, cũng như các nghi vấn trục lợi phải xác minh kỹ. Bên cạnh đó, thiếu chuẩn dữ liệu điện tử và sự không tương thích hệ thống giữa tổ chức tín dụng và Bảo hiểm tiền gửi khiến việc đối chiếu phải xử lý thủ công, làm kéo dài thời gian chi trả.

Từ thực tế trên, để nâng cao chất lượng, hiệu quả trong hoạt động BHTG dự thảo Luật Bảo hiểm tiền gửi (sửa đổi) đề xuất rút ngắn thời gian chi trả thực tế kể từ khi phát sinh nghĩa vụ trả tiền bảo hiểm đến năm 2025 là 30 ngày làm việc và đến năm 2030 là 15 ngày làm việc, nhằm giúp người gửi tiền được tiếp cận sớm với tiền gửi của mình khi tổ chức tham gia BHTG được xử lý.²

4. Phương pháp mô phỏng kịch bản chi trả quy mô nhỏ

¹Phạm Quốc Trung (2014), *Cần sớm có hướng dẫn việc thanh lý tài sản của tổ chức tham gia BHTG bị lâm vào tình trạng phá sản*, Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam, div.gov.vn. <https://div.gov.vn/can-som-co-huong-dan-viec-thanh-ly-tai-san-cua-to-chuc-tham-gia-bhtg-bi-lam-vao-tinh-trang-pha-san>

² Đỗ Đức Hồng Hà (2024), *Sửa đổi, bổ sung Luật Bảo hiểm tiền gửi nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý cho Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam phát huy vai trò đối với hệ thống ngân hàng*, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, dtkt.sbv.gov.vn. https://dtkt.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/fm/ddnhnn/nctd/nctd_chitiet?dDocName=SBV618526.

4.1. Thiết lập giả định:

Nhằm minh họa cho đề tài này, ta sẽ sử dụng phương pháp mô phỏng để xây dựng nên một kịch bản thử nghiệm trên quy mô nhỏ cùng những số liệu minh bạch. Giả sử thực hiện khảo sát tại một QTDND bao gồm 210 người gửi, cùng với tổng số dư tiền gửi là 10.000 triệu đồng. Trong tổng số những người gửi tiền tại QTDND này, ta tiến hành phân chia họ thành ba bậc thang thông qua các mức số dư. Ngoài ra, tính chính xác và rõ ràng cho kịch bản sẽ được tăng lên bằng cách giả định các giá trị cụ thể cho từng nhóm đối tượng. Cụ thể như sau:

Nhóm người gửi	Số lượng (người)	Số dư bình quân (triệu đồng/người)	Tổng số dư (triệu đồng)
Nhỏ (≤ 50 triệu đồng)	150	25	3.750
Trung bình (50–125 triệu đồng)	50	90	4.500
Lớn (> 125 triệu đồng)	10	175	1.750
Tổng	210	—	10.000

Bảng 2: Phân bố số dư tiền gửi theo nhóm khách hàng QTDND (mô phỏng)

Về tỷ lệ tiền gửi có kỳ hạn và không có kỳ hạn, khi đặt trong QTDND quy mô nhỏ gồm những thành viên tham gia phần lớn là hộ nông thôn nên dẫn đến tỷ lệ gửi tiền có kỳ hạn sẽ chiếm chủ yếu, và ở đây giả định tỷ lệ này sẽ khoảng 70-80%.

4.2. Công thức tính chi trả:

Căn cứ theo quyết định số 32/2021/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về hạn mức trả tiền bảo hiểm đối với người gửi thì dù thành viên của một QTDND có nhiều tài khoản tại chính tổ chức tín dụng này, tổng số tiền được trả cho họ cũng sẽ không vượt mức 125 triệu đồng. Từ đó, ta tiến hành lập ra công thức chi trả như sau:

$$p_i = \min(x_i, 125)$$

Trong đó:

x_i : số dư tiền gửi của người gửi thứ i tại thời điểm QTDND mất khả năng chi trả (đơn vị: triệu đồng).

p_i : số tiền được Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam chi trả cho người gửi thứ i .

Đối với phần tiền vượt mức trên 125 triệu của mỗi người, căn cứ theo Điều 27 Luật Bảo hiểm tiền gửi 2012, phần tiền này sẽ được giải quyết thông qua quá trình thanh lý tài sản của tổ chức tín dụng đã không còn khả năng chi trả. Cùng với đó, Điều 28 quy định tổ chức Bảo hiểm tiền gửi trở thành chủ nợ thế quyền của những người tham gia gửi tiền đối với số tiền đã chi trả.

Và ta có công thức tính tổng số tiền DIV phải chi trả cho toàn bộ thành viên tham gia gửi tiền tại QTDND, trong đó N là số người gửi tiền:

$$T = \sum_{i=1}^N p_i = \sum_{i=1}^N \min(x_i, 125)$$

4.3. Dữ liệu tham chiếu:

Nhằm góp phần đảm bảo tính minh bạch và hợp lý cho kịch bản mô phỏng trên, chúng tôi tiến hành đối chiếu với số liệu thực tế, công khai của DIV với mục đích đi nghiên cứu sâu hơn về mức độ bao phủ của hạn mức trả tiền bảo hiểm 125 triệu đồng. Tính đến 30/9/2024, theo công bố của DIV, hạn mức 125 triệu đồng đã thành công bảo vệ được tất cả là 92,36% tổng số người tham gia gửi tiền được bảo hiểm tại Việt Nam¹. Việc thực hiện tham chiếu hệ thống thông qua số liệu trên là cần thiết để có thể rà soát, kiểm tra được mức độ minh bạch, chính xác của mô hình mô phỏng, đem lại tính hợp lý so với hệ thống tín dụng chung. Đặc biệt, ta không nên áp đặt và suy rộng một cách máy móc cho mọi QTDND đơn lẻ, vì số lượng tiền gửi giữa các quỹ tín dụng không giống nhau, thậm chí có thể khác nhau đáng kể từ tỷ lệ gửi có kỳ hạn, cơ cấu khách hàng đến quy mô. Vậy nên, nhằm tránh việc ngộ nhận và kết luận quá rộng, ta phải so sánh kết quả mô phỏng và số liệu thực tế DIV.

4.4. Giả định kỹ thuật và giới hạn mô hình:

Đây là một mô hình mô phỏng đơn giản và mang tính chất minh họa nên sẽ tồn đọng những hạn chế, thiếu sót. Mặt hạn chế đầu tiên chính là việc mô hình này không tính thêm lãi suất phát sinh, trong khi luật BHTG chi trả cả gốc và lãi nhưng khi thực hiện tính toán chúng tôi chỉ lấy phần gốc để mô phỏng. Tiếp đó là sự đồng nhất hóa các giá trị giả định, điều này thể hiện qua việc giả sử số dư tiền của mỗi thành viên tham gia trong các nhóm là bằng nhau, trái ngược hoàn toàn so với sự phân bố không đồng đều ở ngoài thực tiễn. Bên cạnh đó, việc bỏ qua quá trình giải quyết thanh lý cũng góp phần tạo nên hạn chế cho mô hình, khi mô hình này chỉ xét khoản chi trả bảo hiểm ngay sau khi QTDND mất khả năng thanh toán mà loại bỏ đi những trường hợp quỹ tín dụng còn có tài sản để san sẻ rủi ro cho người gửi. Ngoài ra, còn có thiếu sót trong việc không xét những trường hợp tài khoản khác nhau như tài khoản chung hay liên kết mà chỉ là các cá thể độc lập gửi tiền. Vì vậy, mô hình này được thiết lập chỉ nhằm mô phỏng cơ chế chi trả BHTG khi một QTDND nhỏ lẻ mất khả năng chi trả, tránh tự suy diễn sai về mức độ hiệu quả của hạn mức bảo hiểm.

5. Kết quả mô phỏng và diễn giải chính sách

5.1. Kết quả mô phỏng chi trả tiền gửi:

Từ dữ liệu bảng 2, ta thấy trong tổng số 210 người gửi tiền có 200 người (tương đương 95,24%) được chi trả bảo hiểm toàn bộ số dư tiền gửi theo hạn mức quy định

¹ Đặng Duy Cường (2024), *Nhìn lại 25 năm phát triển – Hướng tới tương lai*, Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam, div.gov.vn. <https://www.div.gov.vn/nhin-lai-25-nam-phat-trien-huong-toi-tuong-lai>

(125 triệu đồng). Tổng số tiền bảo hiểm chi trả ước tính đạt 9.500 triệu đồng, trong khi phần vượt hạn mức chuyển sang quy trình thanh lý là 500 triệu đồng. Tỷ lệ bao phủ toàn phần theo số lượng người gửi tiền là 95,24%, cao hơn so với số liệu tham chiếu công khai của DIV là 92,36% do giả định nhiều người có số dư tiền gửi thấp.

Ngưỡng số dư	Số người gửi	Tổng số dư tiền gửi (triệu đồng)	Số dư trung bình/người (triệu đồng)	Tổng chi trả BHTG ước tính (triệu đồng)	Phần vượt hạn mức chuyển thanh lý (triệu đồng)	Tỷ lệ được bao phủ toàn phần (số người)
Bậc 1 (≤ 50 triệu)	150	3.750	25	3.750	0	100% (150 người)
Bậc 2 (50-125 triệu)	50	4.500	90	4.500	0	100% (50 người)
Bậc 3 (> 125 triệu)	10	1.750	175	1.250	500	0% (0 người)
Tổng cộng	210	10.000	—	9.500	500	95,24% (200/210 người)

Bảng 3: Kết quả mô phỏng chi trả bảo hiểm tiền gửi tại một QTDND (giả định)

Dựa trên kết quả mô phỏng trên, ta đánh giá được độ nhạy của kịch bản phụ thuộc vào sự thay đổi trong phân bố số dư tiền gửi của các thành viên. Trong trường hợp tỷ lệ người gửi tiền có số dư nhỏ (≤ 125 triệu đồng) tăng, tỷ lệ người được bao phủ toàn phần sẽ tăng lên, và tổng số tiền chi trả ước tính của BHTG sẽ gần với tổng số dư tiền gửi hơn. Điều này cũng làm giảm phần vượt hạn mức phải chuyển sang thanh lý. Ngược lại, trong trường hợp tỷ lệ người gửi tiền có số dư lớn (> 125 triệu đồng) tăng, tỷ lệ người được bao phủ toàn phần sẽ giảm, tổng số tiền chi trả bảo hiểm sẽ không tăng theo tỷ lệ tương ứng do hạn mức 125 triệu đồng, nhưng phần tiền vượt hạn mức chuyển sang thanh lý sẽ tăng đáng kể. Điều này có thể dẫn đến gánh nặng lớn hơn cho quá trình thanh lý tài sản của QTDND và ảnh hưởng đến khả năng thu hồi đầy đủ số tiền gửi của những người có số dư lớn.

5.2. Diễn giải chính sách:

5.2.1. Hàm ý đối với việc truyền thông về chi trả tiền gửi tại Quỹ tín dụng nhân dân

Theo công bố của DIV, các mục tiêu cụ thể được đề ra là đến năm 2025 có 45% và đến năm 2030 có 55% người gửi tiền nắm vững được các nội dung chủ đạo của chính sách BHTG¹. Để đạt được mục tiêu này, các hoạt động truyền thông cần được đa dạng hóa về hình thức và nội dung, phù hợp với đối tượng truyền thông mục tiêu và từng giai đoạn phát triển của DIV. Với đối tượng người gửi có số dư nhỏ (≤ 125 triệu đồng), từ kết quả mô phỏng, đây là đối tượng được hoàn toàn bảo vệ nên cơ chế này cần được truyền thông rõ ràng để người gửi có thể nắm bắt thông tin đầy đủ, giúp họ yên tâm hơn khi gửi tiền. Với đối tượng người gửi có số dư lớn (> 125 triệu đồng), QTDND cần thông báo chính xác về việc chỉ có 125 triệu đồng được bảo hiểm và phần vượt hạn mức sẽ phụ thuộc vào quá trình thanh lý tài sản. Bên cạnh đó, người gửi cần được hướng dẫn chi tiết về hồ sơ, các thủ tục cần thiết để người gửi có thể nhanh chóng nhận được khoản tiền bảo hiểm của mình.

5.2.2. Hàm ý đối với việc chuẩn bị dữ liệu tiền gửi tại Quỹ tín dụng nhân dân

Các QTDND cần duy trì hồ sơ, sổ sách và chứng từ liên quan đến tiền gửi được bảo hiểm một cách đầy đủ và chính xác. Cụ thể bao gồm thông tin chi tiết về từng người gửi tiền và các khoản tiền gửi của họ như: hồ sơ danh tính, thông tin số dư tiền gửi, lịch sử giao dịch.

Theo Thông tư số 32/2015/TT-NHNN ngày 31/12/2015 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân², được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 13/2024/TT-NHNN ngày 28/06/2024, QTDND được yêu cầu có hệ thống công nghệ thông tin để lưu giữ, truy cập, bổ sung cơ sở dữ liệu về khách hàng, đảm bảo quản lý rủi ro (Điều 3, Khoản 2)³. Hệ thống này cũng cần thống kê, theo dõi các khoản mục vốn, tài sản, nợ phải trả, tính toán, quản lý và giám sát các hạn chế, giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động (Điều 3, Khoản 2b). Việc thu thập, chuyển giao và xử lý dữ liệu cần thiết phải tuân thủ các khung tiêu chuẩn đã thiết lập, qua đó đảm bảo tính minh bạch và chính xác trong mọi hoạt động của QTDND.

5.2.3. Hàm ý đối với năng lực xử lý hồ sơ chi trả bảo hiểm tại Quỹ tín dụng nhân dân

¹ Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam (2022), *Truyền thông về bảo hiểm tiền gửi góp phần đảm bảo niềm tin của người gửi tiền*, div.gov.vn. <https://div.gov.vn/truyen-thong-ve-bao-hiem-tien-gui-gop-phan-dam-bao-niem-tin-cua-nguoi-gui-tien>

² Thông tư số 32/2015/TT-NHNN ngày 31/12/2015 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam *quy định về giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân*.

³ Thông tư số 13/2024/TT-NHNN ngày 28/06/2024 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 32/2015/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Để đảm bảo tính chính xác và kịp thời của quy trình chi trả, QTDND cần xây dựng các kế hoạch phân công nhân sự cụ thể để thu thập, kiểm tra và đối soát thông tin người gửi. Đội ngũ nhân sự phải được đào tạo chuyên sâu về nghiệp vụ chi trả BHTG, hiểu rõ quy trình, thủ tục và các quy định pháp lý liên quan.

Bên cạnh đó, các ứng dụng công nghệ thông tin đã và đang trở thành một thành phần trọng yếu cho sự phát triển của dịch vụ tài chính. Vậy nên việc nâng cao năng lực công nghệ thông tin là cần thiết để có thể chuyển dữ liệu điện tử với DIV và xử lý yêu cầu bồi hoàn nhanh chóng, tránh ách tắc thủ công. Việc tăng cường đầu tư vào công nghệ cũng giúp tối ưu hóa quy trình nội bộ và cải thiện trải nghiệm khách hàng gửi tiền.

6. Thảo luận và kiến nghị

Nhằm nâng cao bảo vệ người gửi tại hệ thống QTDND, chúng tôi đề xuất giải pháp mang tính chiến lược theo ba giai đoạn ngắn hạn, trung hạn và dài hạn. Các kiến nghị này nhằm giải quyết các vấn đề thực tiễn và tạo nền tảng cho tương lai.

Kiến nghị ngắn hạn: trong giai đoạn này cần tập trung củng cố nguồn lực và quy trình sẵn có kết hợp với sự trợ giúp từ bên ngoài để đảm bảo quá trình chi trả được diễn ra thuận lợi nhất. Một trong những khó khăn lớn nhất hiện nay là thiếu một bộ dữ liệu đồng bộ và chính xác. Do đó cần có sự phối hợp giữa NHNN và DIV để đưa ra một tiêu chuẩn dữ liệu bắt buộc cho các QTDND, đảm bảo rằng nguồn dữ liệu luôn sẵn sàng cho việc đối soát và chi trả. Tiếp đó cần công khai thông tin BHTG tại các điểm giao dịch để nâng cao nhận thức và củng cố niềm tin của người gửi tiền, đặc biệt là khu vực nông thôn, bao gồm hạn mức chi trả 125 triệu đồng và quy trình chi trả tại tất cả các điểm giao dịch. Cuối cùng, để đảm bảo sự phối hợp nhịp nhàng, việc tổ chức diễn tập chi trả định kỳ giữa NHNN, DIV và QTDND là cần thiết nhằm phát hiện và khắc phục sớm các lỗi hỏng trong quá trình làm hồ sơ với sự chủ trì của DIV, tổ chức diễn tập định kỳ 1-2 lần mỗi năm tại các QTDND.

Kiến nghị trung hạn: Hoàn thiện chính sách tối ưu để tăng cường uy tín. Ở giai đoạn này chúng ta cần hướng đến việc điều chỉnh các quy định của pháp luật nhằm củng cố niềm tin của nhân dân vào hệ thống BHTG. Theo dự thảo luật BHTG việc rút ngắn thời hạn chi trả từ 60 ngày xuống còn 30 ngày là một bước tiến quan trọng. Chúng tôi hoàn toàn ủng hộ mục tiêu này vì nó sẽ giúp tạo niềm tin của nhân dân vào BHTG, giảm thiểu lo lắng tâm lý đặc biệt trong các trường hợp gặp rủi ro, người dân luôn mong chờ để được nhận chi trả sớm nhất. Tuy nhiên việc này phải đi đôi với đầu tư vào cơ sở hạ tầng, công nghệ và nhân lực để đạt được hiệu quả tối đa.

Kiến nghị dài hạn: Về lâu dài, chúng ta cần xây dựng hệ thống BHTG hiệu quả và công bằng hơn, phù hợp với thông lệ quốc tế. Hiện nay mức phí BHTG được áp dụng đồng hạng cho tất cả các tổ chức, không phân biệt mức độ rủi ro, điều này gây ra hiện tượng rủi ro về mặt đạo đức. Do đó, DIV cần nghiên cứu và đưa ra lộ trình áp dụng phí

BHTG cho từng mức độ rủi ro nhằm đảm bảo tính công bằng và bền vững. DIV cần chủ trì, phối hợp với NHNN xây dựng mô hình tính phí BHTG theo từng mức độ rủi ro trên cơ sở tham khảo quốc tế cùng những mặt hạn chế trước đó tại Việt Nam nhằm xây dựng một hệ thống BHTG vững mạnh và hiệu quả. Hơn nữa việc làm này còn giúp củng cố sự an toàn chung của hệ thống.

KẾT LUẬN

Nghiên cứu này đã hệ thống hóa một cách toàn diện khung pháp lý về BHTG tại Việt Nam, đặc biệt tập trung bảo vệ quyền lợi người gửi tiền tại các QTDND. Kết quả phân tích mô phỏng cho thấy hạn mức chi trả đã bảo vệ được phần lớn người gửi tiền, từ đó củng cố niềm tin của nhân dân vào chính sách an sinh xã hội. Tuy nhiên, quá trình này vẫn tồn tại một số trở ngại. Nghiên cứu chỉ ra rằng, để một cơ chế chi trả BHTG hoạt động hiệu quả cần phải có một khung pháp lý vững chắc, đảm bảo năng lực thực thi, sự sẵn sàng của hệ thống dữ liệu và sự phối hợp nhịp nhàng của các bên liên quan.

Mặc dù có những đóng góp nhất định, nghiên cứu vẫn tồn tại một số hạn chế cần được khắc phục trong tương lai. Mô hình mô phỏng chỉ là giả định, chưa phản ánh chính xác được sự đa dạng và phức tạp của cơ cấu tiền gửi của từng QTDND, vì vậy các kết quả mô phỏng chỉ mang tính minh họa. Từ những mặt hạn chế này, chúng tôi xin đề xuất định hướng cho các nghiên cứu tiếp theo. Trước tiên, mô hình mô phỏng cần được mở rộng với các kịch bản đa dạng hơn, có thể thu thập dữ liệu thực tế của các QTDND. Thứ hai, có thể thực hiện nghiên cứu định tính bằng cách phỏng vấn các bên liên quan, nhằm thu thập thông tin thực tế hơn. Cuối cùng, cần nghiên cứu phí BHTG theo rủi ro nhằm xây dựng một hệ thống BHTG công bằng và bền vững hơn trong dài hạn, phù hợp với thông lệ quốc tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật số 06/2012/QH13 ngày 18/6/2012 của Quốc hội về Bảo hiểm tiền gửi.

Nghị định số 109/2005/NĐ-CP về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị định số 89/1999/NĐ-CP ngày 01 tháng 9 năm 1999 của Chính phủ về bảo hiểm tiền gửi.

Quyết định số 32/2021/QĐ-TTg ngày 20/10/2021 của Thủ tướng Chính phủ về hạn mức trả tiền bảo hiểm.

Thông tư số 32/2015/TT-NHNN ngày 31/12/2015 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân.

Thông tư số 13/2024/TT-NHNN ngày 28/06/2024 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 32/2015/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Thông tư 24/2014/TT-NHNN ngày 06/09/2014 hướng dẫn một số nội dung về hoạt động bảo hiểm tiền gửi

Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam (2021), *Từ ngày 12/12/2021, hạn mức trả tiền bảo hiểm là 125 triệu đồng*, div.gov.vn. <https://div.gov.vn/tu-ngay-12-12-2021-han-muc-tra-tien-bao-hiem-la-125-trieu-dong> (ngày truy cập: 09/09/2025).

Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam (2022), *Truyền thông về bảo hiểm tiền gửi góp phần đảm bảo niềm tin của người gửi tiền*, div.gov.vn. <https://div.gov.vn/truyen-thong-ve-bao-hiem-tien-gui-gop-phan-dam-bao-niem-tin-cua-nguoi-gui-tien> (ngày truy cập: 09/09/2025).

Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam (2016), *Một số rủi ro trong thực thi chính sách tiền gửi*, div.gov.vn. <https://div.gov.vn/mot-so-rui-ro-trong-thuc-thi-chinh-sach-bao-hiem-tien-gui> (ngày truy cập: 10/10/2025).

Đặng Duy Cường (2024), *Nhìn lại 25 năm phát triển – Hướng tới tương lai*, Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam, div.gov.vn. <https://www.div.gov.vn/nhin-lai-25-nam-phat-trien-huong-toi-tuong-lai> (ngày truy cập: 10/09/2025).

Đỗ Đức Hồng Hà (2024), *Sửa đổi, bổ sung Luật Bảo hiểm tiền gửi nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý cho Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam phát huy vai trò đối với hệ thống ngân hàng*, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam dtkt.sbv.gov.vn. https://dtkt.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/fm/ddnhnn/nctd/nctd_chitiet?dDocName=SBV618526 (ngày truy cập: 11/09/2025).

Phạm Quốc Trung (2014), *Cần sớm có hướng dẫn việc thanh lý tài sản của tổ chức tham gia BHTG bị lâm vào tình trạng phá sản*, Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam, div.gov.vn. <https://div.gov.vn/can-som-co-huong-dan-viec-thanh-ly-tai-san-cua-to-chuc-tham-gia-bhtg-bi-lam-vao-tinh-trang-pha-san> (ngày truy cập: 11/09/2025).

KỶ YẾU HỘI THẢO KHOA HỌC

**HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ
QUỸ BẢO ĐẢM AN TOÀN
HỆ THỐNG QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN TẠI
VIỆT NAM HIỆN NAY**