

# Nguyên nhân hạn chế năng lực tiếp cận và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn tín dụng chính thức của người nghèo nông thôn Việt Nam

NGUYỄN TỔ QUYÊN

**N**ghèo là hiện tượng phổ biến ở nông thôn Việt Nam, mặc dù trong nhiều năm qua, tốc độ giảm nghèo đã được cải thiện đáng kể, nhưng gần đây tốc độ này đã chững lại và tỷ lệ nghèo ở nông thôn vẫn còn ở mức khá cao-34% năm 2005<sup>(1)</sup>. Trong tiến trình phát triển kinh tế thị trường, đặc biệt trong môi trường hội nhập hiện nay như ở Việt Nam, tín dụng luôn được coi là một trong những công cụ quan trọng để phát triển kinh tế cũng như giúp đỡ người nghèo thoát khỏi đói nghèo. Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng, nhu cầu về vốn của người nghèo nông thôn luôn được đặt ra ở vị trí đầu tiên, coi như một nguồn lực để thoát nghèo. Nhưng, nhiều năm qua, năng lực tiếp cận và sử dụng vốn tín dụng của người nghèo nông thôn từ khu vực chính thức rất hạn hẹp. Tính đến nay mới có khoảng gần 2/3 số người nghèo nông thôn tiếp cận được nguồn vốn tín dụng chính thức. Còn đối với người nghèo được vay vốn, thì đa phần là sử dụng vốn tín dụng kém hiệu quả.

Vậy nguyên nhân người nghèo thiếu khả năng tiếp cận và sử dụng không hiệu quả nguồn vốn tín dụng chính thức nằm ở đâu? chúng ta hãy xem xét vấn đề này từ nhiều phía.

## 1. Trở ngại về thể chế, chính sách tín dụng và hệ thống tín dụng nông thôn

Môi trường pháp lý liên quan đến hoạt động tín dụng của người nghèo đã được cải thiện, một hệ thống các luật, pháp lệnh về hoạt động tín dụng ngân hàng đã ra đời như: Luật về các tổ chức tín dụng, Luật Ngân hàng, Luật Hợp tác xã..., một loạt các

văn bản hướng dẫn thực hiện đã từng bước tạo điều kiện thuận lợi hơn cho sự tiếp cận cũng như sử dụng vốn của người nghèo. Tuy nhiên, môi trường pháp lý này và một số chính sách vẫn chưa theo kịp tiến trình đầy mạnh phát triển tín dụng nông nghiệp và phát triển nông thôn trong điều kiện hội nhập hiện nay (*chính sách tài chính, chính sách lãi suất, chính sách đất nông nghiệp*). Cơ sở pháp lý cho các hoạt động cung cấp tài chính vẫn còn nghèo nàn, đặc biệt đối với các tổ chức tài chính vi mô như tổ chức quần chúng (mặc dù mới đây Nhà nước đã ban hành luật nhằm tạo điều kiện cấp giấy phép cho các tổ chức tín dụng vi mô cấp cơ sở hoạt động). Điều này dẫn đến quyền lợi và trách nhiệm không rõ ràng, không cụ thể đã gây cản trở cho việc mở rộng và phát triển các tổ chức tín dụng trong quá trình hoạt động. Từ đó hạn chế hoạt động cung cấp tín dụng cho bộ phận người nghèo nông thôn.

Bên cạnh đó, các văn bản pháp luật về huy động, cho vay vốn phát triển nông nghiệp, nông thôn chất lượng chưa cao và còn chồng chéo, thiếu tập trung, bao quát và thống nhất. Chẳng hạn, khi các văn bản pháp lý cho phép nới lỏng điều kiện vay vốn tín dụng của hộ nông dân, thuận lợi hơn cho nông dân tiếp cận tới vốn tín dụng để hạn chế mức độ rủi ro của các tổ chức tín dụng, thì bên cạnh đó vẫn chưa có văn bản tháo gỡ thoả đáng. Do đó, thực tế vẫn nảy sinh mâu thuẫn mở rộng tín dụng với đảm bảo an toàn trong hoạt động tín dụng...

Nguyễn Tổ Quyên, TS, Viện Kinh tế Việt Nam.

(1) Tổng cục Thống kê (2005). Số liệu điều tra mức sống hộ gia đình năm 2004. Nxb Thống kê, Hà Nội.

• *Sự ảnh hưởng của hệ thống tín dụng phi chính thức như: tư nhân cho vay nặng lãi, tư thương bán chịu hàng hóa, chủ cửa hàng cầm đồ hoặc nhóm hội, họ, phường, bạn bè, anh em cho vay tương trợ và hệ thống tín dụng bán chính thức mà cụ thể là các chương trình cho vay của các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức từ thiện quốc tế nhằm phục vụ Chương trình xoá đói giảm nghèo (XDGN), đến khả năng tiếp cận tín dụng chính thức của người nghèo.* Hiện nay, trên thị trường nông thôn ngày càng có nhiều tổ chức cho vay phi chính thức và bán chính thức hoạt động mà đối tượng họ phục vụ lại nhằm chủ yếu vào người nghèo, cho nên trên thực tế nhiều người nghèo thích vay từ các tổ chức tín dụng này hơn là vay từ tổ chức tín dụng chính thức. Thực tế nhiều năm qua đã chỉ ra, những người cho vay thuộc khu vực không chính thức hoạt động có hiệu quả trong cho vay ở vùng nông thôn. Điều này, một phần là do họ có phương pháp tiếp cận và thu thập thông tin trong việc sàng lọc, gây áp lực người mượn phải trả nợ rất phù hợp và hiệu quả trong điều kiện thị trường tín dụng nông thôn Việt Nam bị phân đoạn, chia cắt. Phần lớn những người cho vay và người đi vay là những người có quan hệ xã hội gần gũi và cùng địa phương cư trú, do đó người cho vay nắm rất rõ thông tin về người đi vay của họ với chi phí hoạt động khá thấp, thủ tục đơn giản, linh hoạt. Điều này cũng là lợi thế của họ so với các tổ chức tín dụng chính thức. Theo K.Hoff, A. Braverman và J.E.Stiglitz (1992)<sup>(2)</sup>, một trong những nguyên nhân làm cho “cung” không gặp “cầu” về vốn tín dụng mà từ đó hạn chế khả năng tiếp cận vốn tín dụng của người nghèo tới các tổ chức tín dụng chính thức đó là sự “bất cân xứng” về thông tin giữa người cho vay và người đi vay (người cho vay không nắm rõ thông tin về người đi vay), trong khi đó tín dụng thuộc khu vực không chính thức lại giải quyết được vấn đề này. Vì thế mà nhiều nông dân nghèo thích vay vốn từ các tổ chức này hơn.

Hiện nay, trên thực tế có quá nhiều tổ chức cho người nghèo vay được thành lập và họ cho vay với các mức lãi suất ưu đãi khác nhau nhằm phục vụ chương trình XDGN của Chính phủ và mức lãi suất này nhìn chung rất thấp, nhiều khi cho vay không lãi. Mặc dù mức lãi suất cho vay người nghèo của Ngân hàng Chính sách xã hội (NHCSXH) là khá thấp (thấp hơn lãi suất cho vay hiện hành của ngân hàng thương mại và Quỹ tín dụng nhân dân) nhưng vẫn cao hơn lãi suất cho vay của các nguồn này. Chính vì thế mà ngân hàng đã phải liên tục điều chỉnh mức lãi suất mà cụ thể hiện nay là 0,5% một tháng, vùng III là 0,45% một tháng. Nhiều địa phương đã có kiến nghị giảm lãi suất cho người nghèo vay xuống ngang mức lãi suất cho vay của các nguồn khác. Đặc biệt trên thực tế, một số nơi đã phải dùng ngân sách địa phương để bù lãi suất cho người nghèo khi vay vốn, tạo ra lãi suất cho vay hộ nghèo thấp hơn lãi suất qui định hoặc cho vay không lãi, đã gây ra một số hạn chế là làm cho người vay ỷ lại, và dẫn đến lơ là, thiếu trách nhiệm trong việc trả nợ gốc; hoặc là nếu đến thời điểm ngân sách gặp khó khăn ngừng việc chi cấp bù sẽ dễ dàng gặp phải trường hợp người vay không có thói quen trả nợ. Đồng thời bên cạnh đó cũng từ việc bù lãi suất nêu trên mà một số nơi chính quyền địa phương đã chỉ đạo dùng vốn của ngân hàng để cho vay theo đối tượng chỉ định, cho vay đồng loạt, thậm chí cho vay ở những nơi những đối tượng quá nghèo chưa có khả năng sử dụng vốn tín dụng dẫn đến chất lượng tín dụng yếu kém.

• *Chính sách tài chính cho cán bộ tín dụng cho hộ nghèo vay chưa thoả đáng, cụ thể là thiếu cơ chế đãi ngộ thích hợp bằng lợi ích vật chất đối với cán bộ làm công tác tín dụng, đặc biệt ở những nơi mà cơ sở hạ tầng còn thấp kém, điều kiện và phương tiện đi lại rất khó khăn, do đó hạn chế đến*

(2) Tilakartna, S.,(1996), “Credit schem for the rural poor: some conclusions and lessons from practice”, Issues in Development - Discussion paper 9, International Labor Organization.

việc cung cấp tín dụng cho người nghèo ở những vùng này. Tại các tỉnh miền núi như Sơn La và Lai Châu, các cán bộ ngân hàng không thể thường xuyên xuống các xã xa xôi. Thực tế đã cho thấy, đôi khi phải mất 3-4 ngày để tới nơi cần thiết mà chi phí cho các cán bộ không có gì hơn ngoài phụ cấp đi lại khoảng 300.000 đồng/năm<sup>3</sup>.

*Chính sách về khuyến nông, khuyến lâm, hướng dẫn cách làm ăn cho người nghèo chưa được phối hợp đồng bộ và chặt chẽ với chính sách tín dụng.* Chúng ta biết rằng, công tác khuyến nông có thể giúp người nghèo khi sử dụng đồng vốn biết đầu tư vào cây gì, con gì, cơ sở khoa học nào cho hiệu quả kinh tế cao,... Từ đó, đồng vốn mới được sử dụng có hiệu quả và người nghèo nhờ đó có thể thoát nghèo một cách bền vững. Tuy nhiên, thời gian cho vay và thời gian các cán bộ khuyến nông xuống giúp đỡ bà con nông dân lại chưa khớp; mỗi công việc thường tách bạch nhau làm cho hiệu quả của khuyến nông lẫn hiệu quả sử dụng vốn không cao và cụ thể là đồng vốn vay có thể không được bảo toàn.

**\* Những hạn chế từ phía NHCSXH:**

• *Nguồn vốn và cách thức phân bổ nguồn vốn.*

Vốn của NHCSXH bao gồm nhiều nguồn, trong đó chủ yếu là vốn từ ngân sách nhà nước. Hoạt động của NHCSXH phụ thuộc chặt chẽ vào vốn của các tổ chức tài chính nhà nước, đặc biệt việc thực hiện chính sách tín dụng thường xuất phát từ nguồn vốn phụ thuộc ngân sách nhà nước, nên đôi khi xảy ra hiện tượng vốn tín dụng chưa đáp ứng thường xuyên kịp thời vụ và nhu cầu của người vay, làm cho đồng vốn vay đem vào sử dụng kém hiệu quả.

Điều đáng chú ý ở đây là cách thức phân bổ nguồn vốn của NHCSXH. Theo NHCSXH cho biết: "Kế hoạch cung cấp tín dụng dựa vào số hộ nghèo của từng tỉnh và đặc điểm hoạt động kinh tế của tỉnh đó", nhưng trên thực tế, việc phân bổ nguồn vốn chủ yếu là theo tỷ lệ hộ nghèo, ít dựa trên đặc điểm kinh tế của địa

phương và đặc biệt là không chú ý đến nhu cầu vốn thực sự của người nghèo.

Ở những vùng có tỷ lệ nghèo đói cao như vùng sâu, vùng xa, vùng căn cứ cách mạng,... với môi trường sản xuất hàng hóa chưa phát triển, NHCSXH thường ưu tiên dành nhiều vốn hơn, nhưng đa phần người nghèo ở đó chưa thể sử dụng được nguồn vốn này. Do đó, có hiện tượng vốn bị đọng ở những nơi này do không có nhu cầu vay vì không biết vay để làm gì, mặc dù trên thực tế ở những nơi này người dân hầu hết là thiếu vốn. Mặt khác, nguồn vốn ngân hàng cho người nghèo vay còn mang tính chất phân bổ theo từng đợt (khi có nguồn vốn cấp trên xuống) và nhiều khi không xuất phát từ nhu cầu đòi hỏi của sản xuất nông nghiệp. Hơn nữa, việc cấp vốn lại không thường xuyên. Theo Hoàng Thanh Hương (2003) trình bày trong "Báo cáo tổng hợp tài liệu về đánh giá tác động của Chương trình XĐGN" cho biết: NHCSXH cho các hộ nghèo vay vốn tại một xã một lần trong năm nhưng xuống đến thôn thì 2 đến 3 năm mới được vay vốn một lần. Sau đó hộ nghèo không được vay vốn nữa mà phải chờ 2 đến 3 năm mới đến chu trình vay vốn sau để được vay<sup>4</sup>. Ngoài ra, nguồn vốn này lại do nhiều tổ chức quản lý và xét duyệt, điều hành cho vay, nên người dân cảm thấy bị phân biệt, khó hiểu về điều kiện, thủ tục hồ sơ để được vay tiền với lãi suất ưu đãi. Vì vậy cũng chưa chú trọng đến việc sử dụng vốn sao cho có hiệu quả cao.

Mức vốn mà NHCSXH cho người nghèo vay thời kỳ đầu quá nhỏ, thường ít phù hợp với năng suất đầu tư cho cây trồng, vật nuôi, đặc biệt ở những nơi có nền sản xuất hàng hóa phát triển như Đồng bằng Sông Hồng, Tây Nguyên,... cũng là một trong những nguyên nhân làm cho đồng vốn tín dụng kém hiệu quả (khung 1).

(3), (4) Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, tr 45.  
- Chương trình phát triển của Liên hợp quốc (2004).  
Đánh giá và lập kế hoạch cho tương lai: Đánh giá Chương trình mục tiêu quốc gia về XĐGN và Chương trình 135. Nxb, Hà Nội

### Khung 1

“NHCSXH chọn một danh sách các hộ nghèo nhưng lại cấp vốn cho những hộ giàu hơn và các hộ nghèo chỉ được nhận ít vốn vay hay thậm chí không được gì”. (một phụ nữ 30 tuổi tại buổi thảo luận nhóm ở xã Tam Định tỉnh Nghệ An, 2003).

“Chính sách đã được thực hiện, tuy nhiên người nghèo chỉ có thể vay ít tiền trong khi tiền nhiều lại tới tay người giàu”. (một phụ nữ 68 tuổi tại xã Tam Định tỉnh Nghệ An, 2003).

Nguồn: Sdd

#### • *Quy trình thủ tục hay điều kiện cho vay.*

Chúng ta nên biết rằng, đa số nông dân, đặc biệt nông dân nghèo sống trong điều kiện kinh tế thiếu thốn và bấp bênh. Vì vậy mỗi khi có thiên tai hoặc mất mùa xảy ra, họ buộc phải chi tiêu số tiền dành dụm trong suốt cuộc đời thường là rất ít ỏi mà không trông cậy vào bất cứ nguồn nào để có thể vay mượn. Thời hạn và các điều kiện cho vay từ phía ngân hàng (lãi suất thường là cao nếu tính cả chi phí giao dịch) và cả cách thức cũng như mục đích của các khoản vay (dùng trong cứu trợ khẩn cấp) ảnh hưởng không nhỏ đến nhu cầu cấp thiết trong vay mượn của người nông dân. Thậm chí trong trường hợp không khẩn cấp, có thể người nông dân cũng muốn vay để tiêu dùng. Trong khi đó các tổ chức tín dụng chính thức lại thường không đáp ứng được nhu cầu này của phía người đi vay. Hiện nay, mặc dù NHCSXH đã có hình thức cho vay để đáp ứng nhu cầu tiêu dùng của người nông dân nghèo, nhưng trên thực tế rất ít đối người nghèo được vay với mục đích này.

Ngoài ra, chúng ta cũng thấy, sự thay đổi của cầu tín dụng theo vụ mùa có liên quan đến những yêu cầu về vốn cho hoạt động sản xuất theo từng vụ. Trong trường hợp hoạt động nông nghiệp có dòng thu nhập suốt một năm (chẳng hạn như trồng cao su) thì tài sản lưu động ròng sẽ tương đối ổn định trong cả năm. Tuy nhiên đối với đa số các loại cây trồng khác (chẳng hạn ngũ cốc) thì tài sản lưu động thường tăng nhanh vào thời kỳ sau thu hoạch. Sau đó, tài sản lưu động ròng giảm dần trong thời gian còn lại,

phản ánh việc sử dụng tài sản để phục vụ tiêu dùng và sản xuất. Như vậy, cầu tín dụng của nông dân (với giả định là trong điều kiện bình thường) sẽ chỉ xuất hiện trong một giai đoạn của năm. Nhưng trong khi đó, phía cung (các ngân hàng) thông thường lại giải ngân vào những thời điểm thuận lợi cho phía họ mà nhiều khi không đúng với vụ mùa sản xuất của người nông dân. Điều này cũng xảy ra đối với tổ chức tín dụng chính thức cho vay người nghèo ở Việt nam. Vì thế, thời gian cho vay của NHCSXH hiện nay có ảnh hưởng không nhỏ đến việc tiếp cận và sử dụng vốn vay của người nghèo.

Hiện nay, mặc dù ngân hàng có nhiều đổi mới về thủ tục cho vay nhất là sau Quyết định 67/TTg, những hình thức, thủ tục, hồ sơ xét duyệt cho vay vốn rất đơn giản và thuận tiện. Tuy nhiên, trên thực tế việc thực thi điều này vẫn còn cứng nhắc và chưa linh hoạt, làm cho nông dân nghèo vẫn còn bần khoản và thường gặp nhiều khó khăn khi phải tiếp xúc với thủ tục vay vốn ngân hàng. Bởi vì theo người nghèo, thủ tục cho vay vẫn còn khá phức tạp và phiền hà đối với họ ở một số nơi, dù khi đi vay họ không phải thế chấp tài sản. Các tổ chức tín dụng ở cấp cơ sở thường yêu cầu người đi vay phải có tài sản thế chấp, phổ biến nhất vẫn là đất hoặc nhà cùng với một bộ hồ sơ xin vay thường cần tới khoảng 10 con dấu và chữ ký của các cấp khác nhau. Điều này phản ánh, việc thực thi các chính sách trên thực tế được các địa phương triển khai và thực hiện không tốt và không nhất quán, khác xa so với các chính sách qui định từ phía Nhà nước. Trên

thực tế, cơ chế, thể chế, chính sách của Nhà nước luôn đổi mới cho phù hợp với tình hình hiện tại, nhưng khi đi vào thực tiễn, lại nảy sinh nhiều bất cập và nó thường bị thực tiễn làm cho “méo mó”.

• *Tổ chức bộ máy, năng lực và trình độ của cán bộ.*

Do phần lớn các thành viên Hội đồng quản trị của NHCSXH làm việc theo chế độ kiêm nhiệm cho nên năng lực chưa được phát huy. Hơn nữa Hội đồng quản trị và Ban đại diện Hội đồng quản trị có quá nhiều thành viên từ các cơ quan quản lý nhà nước thuộc các bộ ngành. Chủ tịch Hội đồng quản trị là thuộc cấp Bộ trưởng chuyên trách nên rất khó có đủ điều kiện và thời gian để làm tốt nhiệm vụ quản trị của Hội đồng quản trị.

NHCSXH là một Ngân hàng mới được thành lập và đang trong quá trình phát triển, cho nên *đội ngũ cán bộ tín dụng của NHCSXH vừa thiếu về số lượng vừa yếu về năng lực*. Cán bộ tín dụng cấp cơ sở còn thiếu nhiều sẽ hạn chế tới việc thực thi nhiệm vụ. Hiện nay tính trung bình, một cán bộ tín dụng phải phục vụ khoảng 300 hộ dân<sup>5</sup>. Cán bộ tín dụng của NHCSXH cũng như của QTDND cơ sở đều là những cán bộ mới tuyển dụng, tuổi đời còn khá trẻ và kinh nghiệm chưa nhiều. Hơn nữa, các cán bộ thuộc các nhóm tổ chức xã hội mà làm môi giới giữa ngân hàng và người vay thường ít hiểu biết về tài chính, ngân hàng, không có khả năng tài chính để thực hiện bảo lãnh khi có rủi ro xảy ra. Thêm vào đó, chúng ta biết rằng, thông tin về tín dụng chủ yếu được truyền tải thông qua cán bộ tín dụng, cho nên trình độ cũng như kinh nghiệm của cán bộ tín dụng cũng phần nào đã làm cho việc truyền đạt thông tin về các dịch vụ tài chính ở nông thôn không đầy đủ và trên thực tế các thông tin về tín dụng đến với người nghèo thường không thống nhất.

• *Hệ thống công nghệ thông tin.*

Trình độ công nghệ ngân hàng của NHCSXH đặc biệt là của quỹ tín dụng cơ sở còn thấp, trong đó phải kể đến là công nghệ

thông tin về khách hàng. Hoạt động ngân hàng ở các quỹ tín dụng cơ sở trên thực tế còn rất đơn điệu, chủ yếu vẫn là các nghiệp vụ truyền thống như huy động và cho vay, còn dịch vụ ngân hàng hầu như không có. Trình độ công nghệ của hệ thống QTDND phổ biến vẫn là sự lạc hậu, thủ công, điều này ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động thanh toán và điều chuyển vốn trong hệ thống QTDND, mặc dù đây chưa phải là tổ chức tín dụng có quan hệ nhiều tới việc vay vốn của người nghèo ở nông thôn.

• *Tiêu cực phát sinh trong hoạt động cho vay.*

Trên thực tế, nhiều người nghèo có nhu cầu không được vay vốn trong khi vốn lại được cấp cho những người giàu hơn. Huỳnh Thu Ba và các cộng sự (2002) nhận thấy, tại hầu hết các dự án tín dụng cho người nghèo, 60-70% đối tượng vay là những người không nằm trong nhóm thực sự cần đến vốn vay với lãi suất ưu đãi<sup>(6)</sup>. Ngoài ra, đôi khi vốn còn bị Ngân hàng sử dụng sai mục đích như: cho vay với lãi suất cao hơn, vốn dùng vào các công trình công cộng và thậm chí đôi khi còn bị chiếm dụng. Chẳng hạn, việc chiếm dụng vốn XĐGN xảy ra gần đây tại hội phụ nữ phường Vạn Thắng thuộc thành phố Nha Trang, tỉnh Khánh Hoà, và việc lợi dụng tiền XĐGN cho người quen vay ở tổ<sup>7</sup>.

Về nguyên tắc, các món vay không bị trói buộc vào các đối tượng vay cụ thể. Nó có thể đầu tư vào bất cứ đối tượng nào nhằm phát huy các hoạt động kinh tế đa dạng và tạo sự chủ động trong việc sử dụng vốn vay đối với người nghèo. Tuy nhiên trong thực tế, do Ngân hàng ít phổ biến và hướng dẫn cụ thể tại các địa phương nên nhiều hộ nghèo thường vay để đầu tư vào những đối tượng đặc thù nào đó, thường là chăn nuôi đại gia súc như trâu, bò với mức tiền vay như nhau. Cho nên, nếu vận dụng việc thu lãi tháng cho

(5), (7) Báo cáo tổng kết hoạt động năm 2004, 2005 của NHCSXH.

(6) Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Sdd.

các đối tượng có chu kỳ sản xuất dài ngày này như hiện nay, sẽ dẫn họ đến một tình cảnh khó khăn hơn, trong khi mục tiêu cấp tín dụng phải đảm bảo cho người nghèo sản xuất tạo ra thu nhập nhanh và an toàn.

Sau gần 3 năm hoạt động, mặc dù NHCSXH có những điểm hạn chế và bất cập nêu trên, nhưng theo đánh giá của chúng tôi đây là một tổ chức hoạt động có nhiều ưu điểm hơn so với Ngân hàng Người nghèo thuộc NHNo&PTNT trước đây. Cụ thể là kể từ khi các hoạt động cho vay người nghèo được chuyển toàn bộ sang cho NHCSXH mà không phải thông qua tổ chức dịch vụ uỷ thác trực tiếp đó là NHNoG&PTNT nữa.

## **2. Trở ngại từ chính quyền địa phương**

• *Việc bình xét các hộ nghèo thiếu chính xác và không công bằng*, một mặt vì nó vẫn còn bị chi phối bởi quan hệ tình cảm, họ hàng của cán bộ xã khi xét duyệt hộ nghèo thuộc đối tượng vay vốn. Mặt khác, do trình độ yếu kém về phương pháp đánh giá hộ nghèo mặc dù chuẩn đánh giá hộ nghèo đã rất rõ ràng theo tiêu chí của Bộ LĐTĐ&XH.

*Trên thực tế, chính quyền xã nhiều khi không đưa hộ nghèo vào danh sách được vay vốn ưu đãi và nhiều khi những hộ không nghèo lại được xét duyệt để đưa vào danh sách vay vốn vì:*

*Thứ nhất*, chính quyền xã còn có tâm lý e ngại các hộ nghèo vay không biết làm gì, nếu bí sẽ dùng sang nhu cầu tiêu dùng hàng ngày nên nhiều khi không dám cung cấp danh sách những hộ nghèo để ngân hàng thẩm định cho vay vốn. Mặt khác, do bản chất của vốn tín dụng là cho vay có hoàn trả cả gốc lẫn lãi theo một thời hạn nhất định, khác với những nguồn vốn được tài trợ từ ngân sách chính phủ cho nên chính quyền xã và các đoàn thể xã hội ở địa phương chưa thật tin vào khả năng trả nợ của người nghèo, nên nhiều khi không muốn cung cấp danh sách các hộ nghèo để nhận vốn.

*Thứ hai*, sự tham nhũng của chính quyền địa phương xuất phát từ những lợi ích đạt được từ việc xét cho những đối tượng không

phải là người nghèo mà thường là những người khá giả vay vốn.

*Thứ ba*, một mặt, do bệnh thành tích trong việc báo cáo tỷ lệ nghèo đói ở các địa phương thường thấp hơn so với thực tế. Mặt khác, về phía Ngân hàng, cũng do bệnh thành tích mà báo cáo tổng số dư nợ của hộ nghèo lại cao hơn so với thực tế. Chính điều này đã dẫn đến kết cục tỷ lệ hộ nghèo của Ngân hàng thường cao hơn tỷ lệ hộ nghèo do Bộ LĐTĐ&XH đưa ra, dẫn đến khó khăn cho việc phân bổ nguồn vốn từ cấp trung ương.

*Một số địa phương có nhiều hộ nghèo đã thoát nghèo nhưng vẫn còn nằm trong danh sách những hộ nghèo được xét duyệt vay vốn ưu đãi từ ngân hàng.* Bên cạnh đó, một số nơi không nắm được kế hoạch sản xuất và nhu cầu vay của từng hộ - như ở một số huyện thuộc tỉnh Quảng Bình, đã vội phân vốn theo tính chất bình quân hộ, dàn đều về vốn và thời hạn, không đáp ứng đúng nhu cầu vay của hộ. Nghĩa là một số hộ nghèo nhận vốn vay không xuất phát từ nhu cầu sử dụng vốn mà chỉ do hộ đó trong diện nghèo nhất nên được nhận vốn. Điều này ảnh hưởng lớn đến hiệu quả nuôi, trồng của các hộ nghèo.

• *Sự bất cập trong cơ chế hành chính, vai trò quản lý của cán bộ xã và cán bộ các tổ chức đoàn thể xã hội trong việc giải ngân của ngân hàng.* Trong quản lý điều hành, chính quyền xã ở một số nơi - mà cụ thể là UBND xã đã tự ý thu lại tiền vay của hộ nghèo để sử dụng cho mục đích của xã như: xây dựng trụ sở, làm đường, xây dựng đường điện, trả thủy lợi phí,... Một số nơi còn tự ý thu thêm lệ phí của hộ nghèo (sau khi phát tiền vay) để lập quỹ của xã, quỹ của tổ chức đoàn thể xã hội, phát sinh hiện tượng các tổ trưởng tổ vay vốn tự ý thu nợ, thu lãi của dân không nộp ngân hàng - là những nguyên nhân phát sinh nợ quá hạn, giảm hiệu quả vốn vay của ngân hàng. Theo báo cáo của NHCSXH, một số địa phương còn dùng vốn cho vay người nghèo để nộp thuế, thủy lợi phí,....

• *Trình độ học vấn cũng như sự hiểu biết của cán bộ xã yếu kém* là một cản trở đối với việc giải ngân của các tổ chức tín dụng và còn làm cho thông tin về tín dụng đến với người nghèo thiếu chính xác, thậm chí còn bị sai lệch. Hầu hết các cán bộ xã đều chưa được đào tạo qua trường lớp, trình độ văn hóa mới chỉ hết cấp hai, rất ít cán bộ có trình độ đại học và cao đẳng.

### **3. Hạn chế, trở ngại từ bản thân người nghèo**

Đặc điểm kinh tế-xã hội của người nghèo (làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp thuần túy, các hoạt động phi nông nghiệp bị hạn chế; đông con, dư thừa sức lao động, thiếu việc làm; thu nhập thấp, không có tài sản đáng giá và do đó quá trình tích lũy vốn của người nghèo rất thấp hoặc có cũng không đáng kể; trình độ học vấn thấp và khả năng tiếp cận đến các thông tin và kỹ năng chuyên môn bị hạn chế; thiếu kỹ năng làm việc và khó có khả năng tự tổ chức sản xuất, do đó thường bị phụ thuộc vào các tầng lớp khác trong xã hội; không đủ khả năng và quyền lực sử dụng các nguồn tài nguyên và hội nhập vào thị trường; thường xuyên ở trong tình trạng thiếu tiếng nói và ở quá xa các tổ chức, cũng như quá trình hoạt động của chính quyền địa phương,...) đã cho thấy rõ năng lực yếu kém của họ trong mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế-xã hội. Bản thân năng lực này ảnh hưởng lớn đến khả năng tiếp cận cũng như sử dụng vốn tín dụng của người nghèo. Ở đây chúng tôi chỉ tập trung phân tích một số điểm tiêu biểu của người nghèo mà có ảnh hưởng trực tiếp tới khả năng tiếp cận và sử dụng vốn của họ, đó là:

• *Phương thức sản xuất của người nghèo nông thôn, đặc biệt là phương thức canh tác lạc hậu*, theo lối cổ truyền, không thích hợp với nền sản xuất hàng hóa hiện đại. Ở nhiều nơi thuộc vùng núi, vùng sâu, vùng xa với điều kiện địa lý, khí hậu khắc nghiệt, người nghèo sản xuất thường dựa nhiều vào kinh nghiệm vốn có do đời trước truyền lại hoặc kinh nghiệm của bản thân, ít áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật (do trình độ tiếp thu

khoa học kỹ thuật kém và còn bảo thủ). Nhiều nơi, người nghèo chỉ sản xuất theo phương thức độc canh, mặc dù nền kinh tế hàng hóa ở những nơi đó cũng đã phát triển, tạo điều kiện cho việc đa dạng hóa phương thức sản xuất. Do vậy, hàng hóa làm ra thường kém về chất lượng, dẫn đến khó khăn trong việc lưu thông hàng hóa và tiêu thụ sản phẩm. Vì vậy vốn khó có thể sử dụng có hiệu quả, dẫn đến việc hoàn trả vốn vay từ ngân hàng trở nên khó khăn hơn.

• *Người nghèo thường thiếu hoặc không có tài sản đáng giá*. Vì không có tài sản để thế chấp khi vay vốn, người nghèo thường phải dựa vào tín chấp với các khoản vay nhỏ, hiệu quả thấp cho nên đã làm giảm khả năng hoàn trả vốn. Điều này phần nào khiến cho các tổ chức tín dụng chính thức e ngại không muốn cho người nghèo vay.

*Với trình độ văn hóa thấp, ít giao lưu tiếp xúc nên phổ biến tình trạng táy mù chữ*, do đó người nghèo rất khó khăn trong việc tiếp cận thông tin thị trường. Nhiều khi ngay cả những thủ tục thông thường về vay vốn cũng chưa thể tự làm được. Giám đốc ngân hàng huyện Con Cuông-Nghệ An cho biết: nhiều khi cán bộ tín dụng phải làm thay cả những thủ tục về vay vốn sinh ra tình trạng vừa đá bóng vừa thổi còi, thiếu cơ sở pháp lý, biết vậy nhưng vẫn phải làm vì nếu không thì người nghèo không thể tiếp cận với nguồn vốn.

• *Điều kiện sản xuất, kinh doanh và năng lực hạch toán kinh doanh của đa phần người nghèo còn yếu kém*. Hơn nữa, đa số người nghèo không có khả năng tự tổ chức sản xuất cũng như không có kế hoạch sản xuất cụ thể, hoặc sử dụng nguồn vốn vay không đúng mục đích. Do đó họ khó có điều kiện sử dụng vốn vay có hiệu quả, dẫn đến sản xuất, kinh doanh thua lỗ và cuối cùng sẽ làm cho họ càng nghèo hơn.

• *Thiếu hiểu biết đầy đủ về cơ chế và chính sách tín dụng*. Thiếu hiểu biết về mạng lưới tín dụng cũng như hệ thống tổ chức, dịch vụ tín dụng, cụ thể là thiếu hiểu biết về ngân hàng và các dịch vụ của nó,

chưa phân biệt hoặc chưa hiểu rõ về các quỹ tín dụng ưu đãi. Tất cả đều do khả năng nhận thức của người nghèo về các tổ chức tín dụng còn nhiều hạn chế. Điều này một phần là do bắt nguồn từ việc thiếu thông tin về hoạt động của các tổ chức tín dụng và mặt khác là do trình độ văn hóa yếu kém của bản thân người nghèo.

• *Những trở ngại về tâm lý, thói quen, lòng tin,.. tâm lý bảo thủ, trì trệ và e ngại của người nghèo-những người sản xuất nhỏ... đã cản trở khả năng tiếp cận thị trường tín dụng và sử dụng vốn tín dụng có hiệu quả.* Hơn nữa, nhiều khi hộ nghèo không đủ tự tin để vay vốn bởi họ không biết vay vốn để làm gì.

### **Kết luận**

Trong thời gian tới, khi Việt Nam đã gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới, tín dụng vẫn luôn là một trong những giải pháp quan trọng hàng đầu để giảm nghèo và giúp người nghèo nông thôn thoát khỏi đói nghèo. Việc dành vốn cho người nghèo và các đối tượng chính sách vay ưu đãi để phát triển kinh tế, cải thiện đời sống là yêu cầu cấp bách trong giai đoạn hiện nay-giai đoạn hội nhập. Do đó, quan điểm của Chính phủ là các ngành, các cấp cần tập trung sức nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động của NHCSXH, tạo điều kiện nâng cao năng lực của người nghèo trong việc tiếp cận và sử dụng vốn tín dụng. Bởi vì, tín dụng của NHCSXH chính sách xã hội là chiếc cầu giúp người nghèo

chuyển từ sản xuất nhỏ, tự cung tự cấp sang sản xuất hàng hóa theo cơ chế thị trường, vượt qua đói nghèo, hướng tới làm giàu và hội nhập vào nền kinh tế chung.

Như vậy, từ việc phân tích những nguyên nhân hạn chế khả năng tiếp cận và sử dụng có hiệu quả vốn tín dụng của người nghèo nông thôn Việt Nam ở trên, chúng ta thấy việc đưa ra các giải pháp khắc phục những hạn chế này phải mang tính toàn diện, hiệu quả và bền vững. Đó là các giải pháp được phối kết hợp thực hiện từ nhiều phía: từ cấp Nhà nước cho đến cấp ngành là ngân hàng và bản thân người nghèo. Mặc dù chúng ta biết rằng, với năng lực yếu kém của mình thì bản thân người nghèo sẽ không làm gì được nhiều nếu không có sự hỗ trợ từ phía Chính phủ và cộng đồng, nhưng họ lại đóng vai trò rất quan trọng và là điều kiện tiên đề giúp cho việc hiện các chính sách hỗ trợ của Chính phủ đối với sự thành công của họ./.

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. Shakuntala Devi (1996), Rural Credit and Agricultural Development, New Delhi- Sarup & Sons.
2. Ngân hàng Thế giới,(2003b), Báo cáo tình hình phát triển thế giới 2004: Cải thiện các dịch vụ để phục vụ người-nghèo, Oa-sinh-ton,DC: Ngân hàng Thế giới và Nhà xuất bản trường Đại học Oxford.
3. Bùi Thiện Nhiên (2003). Đề tài nghiên cứu khoa học mã số: 2001- 09, Giải pháp nâng cao hiệu quả tín dụng ngân hàng đối với hộ nghèo, Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn huyện Thanh Trì, Hà Nội.