

Một số vấn đề đặt ra từ thực tiễn hoạt động của Ngân hàng Chính sách xã hội Việt Nam

NGUYỄN TRỌNG TÀI

Dường lối phát triển kinh tế của nước ta là đi theo định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó việc phát triển kinh tế phải đi đôi với thực hiện công bằng xã hội, vì vậy việc đưa ra các biện pháp để hỗ trợ tích cực cho các đối tượng chính sách trở thành mục tiêu ưu tiên nhất quán trong suốt quá trình thực hiện chiến lược CNH, HĐH những năm qua. Chính nhờ có chủ trương và định hướng đúng đắn như vậy nên cùng với việc thực hiện chiến lược CNH-HĐH đất nước, vấn đề xóa đói giảm nghèo ở nước ta những năm qua đã đạt được những kết quả khá tốt: số hộ nghèo đói giảm rất nhanh, sự công bằng trong thụ hưởng những thành quả của sự phát triển kinh tế đã và đang tiếp tục được thực hiện.

1. Khái quát về sự ra đời và hoạt động của Ngân hàng Chính sách xã hội Việt Nam

Trong những năm qua, bên cạnh những hỗ trợ tích cực cho các đối tượng chính sách thông qua các hoạt động như: xây nhà tình nghĩa, quyên góp cứu trợ, các hoạt động tình nguyện... thì một loại hình hỗ trợ tích cực nhất để trợ giúp các đối tượng chính sách ở nước ta phải kể đến đó là hỗ trợ vốn. Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 5, Khóa 7 (tháng 6-1993) đã đưa ra chủ trương: *"Phải hỗ trợ giúp người nghèo bằng cách cho vay vốn, hướng dẫn cách làm ăn, tranh thủ nguồn vốn tài trợ nhân đạo trong và ngoài nước, phấn đấu tăng hộ giàu đi đôi với xóa đói giảm nghèo..."*. Từ chủ trương này, tháng 3-1995, Quỹ cho vay ưu đãi hộ nghèo đã được thiết lập với phương châm cho các hộ nghèo vay vốn ưu đãi về lãi suất thấp hơn lãi suất cho vay của các ngân hàng thương mại (NHTM)

và đến tháng 8-1995, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định thành lập Ngân hàng Phục vụ người nghèo với phương châm hoạt động là phục vụ người nghèo và các đối tượng thuộc diện chính sách, không vì mục tiêu lợi nhuận. Việc thành lập Ngân hàng Phục vụ người nghèo đã tạo ra kênh tín dụng (TD) quan trọng dành cho các hộ nghèo và thuộc diện chính sách được vay vốn với lãi suất thấp và các điều kiện TD ưu đãi, góp phần quan trọng nâng cao hiệu quả xóa đói giảm nghèo, một số đã từng bước vươn lên làm giàu. Theo các tư liệu thống kê chính thức cho thấy, trải qua 7 năm tồn tại mô hình Ngân hàng Phục vụ người nghèo, hơn 7.000 tỷ đồng vốn TD đã đến với gần 3 triệu hộ nghèo, giúp cho khoảng 1/3 số hộ này thoát nghèo; các hộ nghèo này đã từng bước tiếp cận được với kinh tế thị trường. Tuy nhiên, do nguồn lực tài chính bị hạn chế, lại bị phân tán trong nhiều tổ chức quản lý, việc phân định thiếu rõ ràng minh bạch giữa TD chính sách với TD thương mại ngay trong hệ thống ngân hàng đã tác động tiêu cực tới hoạt động TD, đồng thời hiệu quả của công tác xóa đói giảm nghèo cũng không cao. Chính từ những bất cập lớn trên đây, ngày 4-10-2002, Chính phủ ban hành Nghị định Số 78/2002/NĐ - CP về TD đối với hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác; đồng thời, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 131/2002/QĐ-TTg về việc thành lập Ngân hàng Chính sách xã hội (NHCSXH) trên cơ sở tổ chức lại Ngân hàng Phục vụ người nghèo để thực hiện chính sách TD ưu đãi đối với hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác. Phương châm hoạt động cơ bản

Nguyễn Trọng Tài, TS, Học viện Ngân hàng.

của NHCSXH vẫn là phục vụ người nghèo và các đối tượng chính sách, không vì lợi nhuận. Theo qui định thì ngân hàng này có vốn điều lệ ban đầu là 5 nghìn tỷ đồng, với thời hạn hoạt động là 99 năm. Các đối tượng thuộc diện được vay vốn TD ưu đãi từ NHCSXH bao gồm: (1). Hộ nghèo; (2). Học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn đang học đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp và học nghề; (3). Các đối tượng cần vay vốn để giải quyết việc làm theo Nghị quyết 120/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ); (4). Các đối tượng chính sách đi lao động có thời hạn ở nước ngoài; (5). Các tổ chức kinh tế và hội sản xuất kinh doanh thuộc hải đảo, thuộc khu vực II, III miền núi và thuộc Chương trình Phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa (Chương trình 135); (6). Các đối tượng khác khi có quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Để được nhận vốn TD từ NHCSXH thì ngoài các qui định hiện hành của Nhà nước và các qui định của Chính phủ về TD đối với hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác, khách hàng phải có địa chỉ cư trú hợp pháp và phải có trong danh sách hộ nghèo được Ủy ban Nhân dân cấp xã quyết định theo chuẩn mực người nghèo do Bộ Lao động - Thương binh và xã hội công bố, được tổ tiết kiệm và vay vốn bình xét, lập danh sách có xác nhận của Ủy ban Nhân dân cấp xã.

Kể từ khi được thành lập và đi vào hoạt động đến nay, hoạt động của NHCSXH đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng. Trong báo cáo tổng kết 3 năm hoạt động của mình, NHCSXH đã tổng kết 7 kết quả quan trọng đạt được, bao gồm:

(1). Tổ chức khai thác tốt nguồn vốn theo Nghị định 78/2002/NĐ-CP, đồng thời thực hiện tốt chính sách cho vay các đối tượng chính sách; vốn TD đã đến với tất cả các xã, phường trong cả nước;

(2). Xây dựng, kiện toàn tổ chức bộ máy quản trị và điều hành từ trung ương đến xã phường, thậm chí từng thôn, bản;

(3). Cơ chế quản lý tài chính của Chính phủ đối với NHCSXH đang được thực hiện theo hướng tự chủ;

(4). Thực hiện tốt phương châm phát huy sức mạnh tổng hợp của các cấp, các ngành và các tổ chức chính trị xã hội, dẫn tạo thế và lực cho NHCSXH phát triển, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của các đối tượng chính sách;

(5). Từng bước chấn chỉnh, đổi mới phương thức giao dịch, giảm cấp trung gian, đem lại kết quả toàn diện trên 3 phương diện: kinh tế - chính trị - xã hội;

(6). Công tác quản lý tài chính, hoạt động thanh toán, công tác kiểm tra, kiểm toán ... được triển khai đồng bộ, hiệu quả;

(7). Công tác thông tin tuyên truyền, giáo dục chính trị tư tưởng... được chú ý triển khai sâu rộng, phát huy tốt tinh thần, nhiệt huyết của cán bộ viên chức toàn hệ thống.

Theo quan điểm của chúng tôi, thì kết quả đạt được lớn nhất của NHCSXH Việt Nam trên cả 2 phương diện:

Một là, giúp tách biệt 2 loại hình cho vay trong hệ thống ngân hàng là cho vay thương mại và cho vay chính sách, từ đó tạo thuận lợi cho các hoạt động thanh tra, giám sát trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng.

Hai là, tạo thuận lợi cho việc triển khai hoạt động của hệ thống ngân hàng ở Việt Nam ngày càng hiệu quả, do định hướng đúng đối tượng khách hàng cụ thể và mục tiêu hoạt động phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế xã hội chung của nền kinh tế quốc dân.

2. Những tồn tại trong thực tiễn hoạt động của NHCSXH

Trong báo cáo tổng kết 3 năm hoạt động của NHCSXH cũng đã chỉ ra tương đối cụ thể những việc chưa làm được trên 6 điểm sau đây:

(1). Chưa thực hiện tốt các dịch vụ tiền gửi, thanh toán đến hộ gia đình nông thôn, chưa tranh thủ tốt các nguồn vốn tài trợ trong và ngoài nước. Cơ cấu nguồn vốn hiện

nay khiến NHCSXH phải đối mặt với thách thức là càng mở rộng cho vay sẽ càng khó khăn trong việc cấp bù của ngân sách nhà nước, tạo thêm căng thẳng trong cung cầu vốn TD chính sách;

(2). Việc triển khai TD ưu đãi đối với Vùng II, Vùng III... còn nhiều trở ngại do còn nhiều ý kiến trái chiều nhau về chính sách và đối tượng thụ hưởng;

(3). Cơ chế tài chính chưa phù hợp với thực tiễn hoạt động của NHCSXH, đặt ngân hàng ở thế luôn bị động, hoạt động chấp vá, đe dọa tính bền vững trong hoạt động của ngân hàng;

(4). Cơ sở vật chất còn nhiều khó khăn, biên chế viên chức chưa đáp ứng được yêu cầu và qui mô hoạt động ngày càng tăng;

(5). Môi trường pháp lý cho sự hoạt động của mô hình NHCSXH chưa hoàn thiện;

(6). Công tác tuyên truyền, tiếp thị, các chính sách TD chưa thực sự hiệu quả đối với cả các đối tượng thụ hưởng cũng như ngay trong đội ngũ những người triển khai thực hiện chính sách.

Tuy nhiên, theo chúng tôi thì hoạt động của NHCSXH Việt Nam hiện nay tồn tại một số bất cập cần được nghiên cứu và tìm giải pháp khắc phục, cụ thể:

Thứ nhất, về mô hình tổ chức. Do hoạt động của NHCSXH là cho vay các đối tượng nghèo, thuộc diện chính sách xã hội, mà vốn dĩ các đối tượng này lại phân tán trong các vùng nông thôn rộng lớn, đặc biệt là ở các vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn-do ở vị trí xa các trung tâm kinh tế lớn, điều này cũng có nghĩa là để phục vụ tốt các khách hàng của mình, thì NHCSXH phải thiết kế một mạng lưới trải rộng. Việc bố trí mạng lưới hoạt động trải rộng như vậy sẽ đặt NHCSXH trước những thách thức lớn, đó là:

(1). Chi phí hoạt động cao trong khi nguồn vốn có tính phụ thuộc cao mà lãi suất cho vay lại thấp. Điều này gây nguy hại cho tính bền vững trong hoạt động của ngân hàng này;

(2). Với việc tổ chức mạng lưới hoạt động trải rộng khắp các vùng miền trong cả nước sẽ khó khăn trong việc kiểm soát sự hoạt động của toàn hệ thống. Nếu hoạt động của toàn hệ thống không được quản trị hiệu quả sẽ tác động rất bất lợi đối với sự phát triển ổn định của ngân hàng. Hơn nữa, như ta biết thì việc quản trị hệ thống hoạt động của NHCSXH có liên quan đến nhiều bộ, ban ngành khác nhau, một sự phối hợp thiếu nhất quán giữa các cơ quan này sẽ gây khó khăn lớn, thậm chí là cản trở đối với hoạt động, ảnh hưởng bất lợi đến hiệu quả hoạt động của ngân hàng này;

Thứ hai, về lãi suất cho vay. Lãi suất cho vay hiện nay của NHCSXH là một mức lãi suất ưu đãi thấp hơn khá nhiều so với lãi suất cho vay của các NHTM và lại càng thấp hơn so với lãi suất của các NHTM cổ phần hay các Quỹ TD nhân dân. Lãi suất thấp tất yếu tạo ra các hiệu ứng:

(1). Cầu về TD từ NHCSXH luôn lớn hơn cung. Sự bất cập trong cung cầu về vốn TD như vậy luôn tiềm ẩn nảy sinh những tiêu cực nếu hoạt động của ngân hàng này không được giám sát hiệu quả;

(2). Tạo ra cách nghĩ lệch lạc của nhiều người nghèo về vốn TD, coi nguồn vốn này như là "của chùa", chỉ bằng mọi cách vay được nó mà không quan tâm làm thế nào để có thể trả được nợ vay. Điều này tất yếu dẫn tới một nghịch lý trong cho vay đó là: càng có nhiều các đối tượng thuộc diện chính sách thì qui mô cho vay chính sách càng phải mở rộng và càng mở rộng cho vay thì có nguy cơ càng tạo nên nhiều khoản nợ khó đòi;

(3). Do nguồn vốn hoạt động của ngân hàng này có tính phụ thuộc rất cao. Cụ thể: trong cơ cấu nguồn vốn của ngân hàng, thì vốn từ ngân sách nhà nước chiếm tỷ trọng trên 31%; vốn đi vay chiếm tỷ trọng trên 10%; vốn huy động chiếm khoảng trên 52% (trong đó trên 50% là vốn huy động trên thị trường, phần còn lại là nhận tiền gửi 2% từ các tổ chức TD nhà nước); vốn nhận tài trợ, uỷ thác đầu tư từ chính quyền địa phương chiếm tỷ

trọng khoảng gần 5%; còn lại là nguồn vốn khác. Cơ cấu vốn này cho thấy, nếu qui mô cấp TD càng mở rộng thì càng phải tăng vốn huy động trên thị trường, do vậy đòi hỏi ngân sách nhà nước cấp bù lãi suất chênh lệch càng tăng cao. Nhưng việc cấp bù chênh lệch lãi suất từ ngân sách nhà nước không phải lúc nào cũng kịp thời, điều này sẽ đặt NHCSXH trong thế bị động về vốn;

(4) Gây khó khăn cho các tổ chức TD khác trong hoạt động kinh doanh, đặc biệt là ở địa bàn các vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, nơi người nghèo và các đối tượng chính sách thường chiếm tỷ lệ khá cao;

(5) Vẫn phải khẳng định rằng NHCSXH phụ thuộc vào yếu tố chính trị trong mô hình hoạt động, nhưng một thực tế hiển nhiên là nếu vốn của NHCSXH không tạo ra được lãi thì sự hoạt động của nó không thể bền vững được. Mà muốn vốn sinh lãi thì lãi suất cho vay phải lớn hơn lãi suất huy động. Điều này đặt ra một vấn đề trong cơ cấu nguồn vốn của NHCSXH cần phải được quản trị rõ ràng hơn, mà vấn đề quản trị vốn TD của ngân hàng này phụ thuộc chặt chẽ vào phân loại đối tượng khách hàng của ngân hàng.

Thứ ba, về đối tượng khách hàng. Việc phân chia đối tượng khách hàng của NHCSXH 6 nhóm là tương đối chi tiết, nhưng cách thức phân chia các nhóm khách hàng như vậy có vẻ mang nặng tính chất "cấp phát" TD hơn là "đầu tư" TD. Bởi vì dù TD cho các đối tượng chính sách thì vẫn là TD ngân hàng với đặc trưng là có tính hoàn trả cả gốc lẫn lãi; trả lãi phải dựa trên hiệu quả sản xuất kinh doanh, mà điều này lại phụ thuộc vào năng lực kinh doanh. Trong khi đó, một số nhóm đối tượng không được phân định rõ ràng, dẫn đến cấp vốn TD theo kiểu "cào bằng" như nhau cho tất cả các đối tượng với cùng một khung lãi suất nếu cùng nằm trong một nhóm. Hơn nữa, việc đưa vào danh sách các đối tượng thuộc diện chính sách ít nhiều còn mang tính chủ quan, do tiêu chí đưa ra chưa rõ ràng. Kết quả có thể

dẫn đến là cấp TD ưu đãi trong nhiều trường hợp không đúng đối tượng, gây lãng phí vốn của Nhà nước. Hơn nữa, chưa có sự gắn kết, ràng buộc giữa cho vay chính sách và huy động vốn chính sách, dẫn đến nguồn vốn của NHCSXH chưa có tính bền vững. Có nhiều ý kiến cho rằng, sự hoạt động của NHCSXH nước ta hiện nay thì biện pháp cứu trợ đang bị lạm dụng, làm lu mờ tính thị trường của vốn TD. Rõ ràng là để hoạt động của NHCSXH được bền vững thì phải từng bước chuyển biến các khách hàng của mình từ chỗ là những người thụ hưởng TD ưu đãi phải trở thành những khách hàng chiến lược trong tương lai của NHCSXH.

Từ những phân tích trên đây cho thấy, hoạt động của NHCSXH bên cạnh những kết quả lớn đã đạt được, thì vẫn còn khá nhiều bất cập cần tiếp tục được nghiên cứu và đưa ra giải pháp hiệu quả để khắc phục, nhằm bảo đảm sự bền vững trong hoạt động của NHCSXH.

3. Những vấn đề đặt ra trong chiến lược phát triển bền vững của NHCSXH

Có nhiều ý kiến khác nhau, thậm chí trái chiều nhau khi bàn đến sự phát triển bền vững của NHCSXH.

- Một số ý kiến cho rằng: khách hàng của NHCSXH là các đối tượng thuộc diện chính sách xã hội, có khó khăn về kinh tế cần được hỗ trợ vốn, cho nên khi kinh tế phát triển, các đối tượng này sẽ dần giảm đi, tương ứng là số hộ giàu có sẽ tăng lên. Điều này cũng có nghĩa là đối tượng khách hàng của NHCSXH sẽ ngày càng giảm đi và do vậy, việc bàn về một sự phát triển bền vững của mô hình NHCSXH là không thực tế. Quan điểm này xét về logic hình thức có vẻ hợp lý xuất phát từ tầm nhìn của phát triển. Bởi vì cùng với sự phát triển của nền kinh tế, thì các đối tượng nghèo trong xã hội tất yếu sẽ giảm theo. Tuy nhiên, thực tiễn đã chỉ ra rằng, ngay cả trong các nước có nền kinh tế phát triển đến đỉnh cao như Hoa Kỳ thì vẫn tồn tại tầng lớp những người nghèo trong xã

hội cần được sự hỗ trợ. Thực tế thì nước Mỹ vẫn nghiên cứu và tìm cách vận dụng mô hình Grameen Bank để hỗ trợ có hiệu quả cho những người thuộc diện chính sách. Điều này cho thấy rằng, *trong bất cứ xã hội nào thì vẫn tồn tại một tầng lớp những người có khó khăn lớn về kinh tế cần được hỗ trợ hiệu quả.*

- Một số ý kiến khác cho rằng: việc thành lập NHCSXH ở nước ta hiện nay chưa thực sự cần thiết mà vẫn nên duy trì mô hình Ngân hàng Phục vụ người nghèo, bởi vì việc thành lập NHCSXH sẽ làm giảm hiệu quả hoạt động của ngân hàng này.

Như ta đã biết, những người thuộc diện nghèo đói và thuộc diện chính sách xã hội khác đa số phân bố khắp cả nước, nhất là ở những vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, nên để phục vụ tốt các đối tượng này buộc NHCSXH phải có mạng lưới chi nhánh rộng khắp cả nước, rõ ràng điều này đòi hỏi bộ máy nhân sự phải lớn; hơn nữa, do đây là những người thuộc diện chính sách, nên phần lớn thiếu kinh nghiệm trong sản xuất kinh doanh, do vậy để thực hiện tốt chủ trương của Đảng và Nhà nước là đưa vốn đến các đối tượng này giúp họ từng bước thoát nghèo, thì cần phải có sự tư vấn cách sản xuất kinh doanh cho họ. Nếu không thực hiện được yêu cầu này thì khả năng thoát nghèo của các đối tượng chính sách sẽ rất khó trở thành hiện thực. Xuất phát từ đó, chưa cần thiết phải hình thành một NHCSXH độc lập, mà chỉ cần đưa ra dự án cấp vốn cho người nghèo là đủ. Vấn đề là việc giải ngân nguồn vốn từ loại quỹ như vậy nên được kiểm soát chặt chẽ và dự án xóa đói giảm nghèo cho các đối tượng thuộc diện chính sách nên được thiết lập theo qui trình hoàn thiện về tổng thể; chẳng hạn, trước hết các địa phương cần đưa ra các dự án xóa đói giảm nghèo, sau đó nếu dự án là khả thi sẽ được tạm ứng vốn để thực hiện dự án, sau khi dự án hoàn thành sẽ được thanh tra và quyết toán vốn. Cách giải ngân vốn quỹ như vậy sẽ bảo đảm tính khách quan hơn và vốn cũng sẽ được sử dụng hiệu quả hơn.

- Quan điểm chung vẫn là, việc hình thành NCHSXH hiện nay là cần thiết và thực tiễn cũng cho thấy tính hiệu quả của nó trong việc thực hiện chính sách của Đảng và Nhà nước đối với các đối tượng thuộc diện chính sách ở nước ta. Chúng tôi cho rằng, hoạt động của NHCSXH là bền vững nếu nó tiếp tục tỏ rõ tính hiệu quả trong chuyển tải vốn tín dụng ngân hàng (một loại hình TD đặc biệt trong kinh tế thị trường) đến các đối tượng thuộc diện chính sách xã hội, bởi trong bất cứ xã hội nào thì cũng có các đối tượng thuộc diện chính sách, có chăng là tiêu chuẩn để đưa các đối tượng vào diện chính sách có sự thay đổi theo mức độ phát triển của nền kinh tế - xã hội mà thôi. Nếu xét trên khía cạnh sự phát triển của bất cứ một chủ thể kinh tế nào, thì nó chỉ tồn tại và phát triển bền vững khi hoạt động có hiệu quả, còn nếu ngược lại thì lập tức sẽ bị thị trường đào thải.

Tính bền vững của NHCSXH thiết nghĩ phải được thể hiện cụ thể trên các giác độ sau:

(1). *Hiệu quả hoạt động bền vững*: phải được thể hiện ở tính chủ động trong bố trí nguồn vốn và vốn hoạt động của ngân hàng phải được tái tạo liên tục; hơn nữa, nguồn vốn đầu tư của NHCSXH phải tạo tác động tích cực để các đối tượng chính sách thoát nghèo và từng bước trở thành chủ thể kinh doanh thực sự trong kinh tế thị trường.

Để vốn hoạt động của NHCSXH đem lại hiệu quả, thì trước hết cách thức giải ngân của ngân hàng phải tạo tín hiệu cho khách hàng rằng đây là nguồn vốn TD, không phải là nguồn vốn trợ cấp nhân đạo. Để thực hiện được yêu cầu này thì rõ ràng là phải có sự phối hợp hiệu quả hơn nữa giữa NHCSXH với các cấp chính quyền địa phương, các bộ, ban, ngành, bảo đảm vốn cấp ra đúng địa chỉ, theo những dự án khả thi, tránh tình trạng cấp vốn theo cảm tính. Sở dĩ như vậy là vì, nếu NHCSXH hoàn toàn chỉ dựa vào danh sách hộ nghèo cần vay vốn do các ban, ngành, hội đoàn thể đưa ra mà không tiến

hành sàng lọc khách hàng thì dẫn đến cách thức giải ngân vốn ưu đãi thụ động và rất khó có thể phân biệt được trong tổng số vốn ưu đãi được cấp ra từ ngân hàng này, thực sự có bao nhiêu phần trăm cấp đúng đối tượng. Do đó, một sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa NHCSXH và các bộ, ban, ngành là cần thiết để *một mặt*, tất cả các nguồn vốn tài trợ theo các chương trình tập trung về một đầu mối là NHCSXH tập trung quản lý, *mặt khác* sẽ phối hợp đưa ra các tiêu chí cụ thể cấp vốn, tiêu chí đánh giá hiệu quả vốn cấp; đồng thời vốn cấp ra phải thường xuyên được giám sát theo đúng nguyên tắc TD, tránh tình trạng “*khoán trắng*” cho các hội đoàn thể trong cho vay hộ nghèo và các đối tượng chính sách. Chỉ có cách cấp vốn TD chặt chẽ, được kiểm tra giám sát thường xuyên mới bảo đảm nâng cao hiệu quả kinh doanh của những người vay vốn. Điều này là rất cần thiết khi cấp TD cho các đối tượng thuộc diện chính sách - những người nhìn chung còn thiếu kinh nghiệm trong sản xuất kinh doanh. Một khi hiệu quả kinh doanh của các đối tượng vay vốn tăng lên thì vốn cho vay của NHCSXH sẽ được nâng cao.

Một yếu tố rất quan trọng quyết định sự bền vững trong hoạt động của NHCSXH là chính sách lãi suất. Hiện nay lãi suất của NHCSXH đang có tính cào bằng cho các đối tượng, cho dù các đối tượng chính sách sinh sống ở các địa phương có điều kiện rất khác nhau. Theo chúng tôi, hiện nay NHCSXH nên sàng lọc và phân loại đối tượng khách hàng hợp lý hơn theo hướng:

- Đối với những đối tượng khách hàng có khó khăn về kinh tế do thiếu vốn sản xuất nhưng có khả năng trong sản xuất kinh doanh thì nên hướng sự hỗ trợ tạo vốn cho các đối tượng này kinh doanh, còn lãi suất thì không nên có sự ưu đãi.

- Đối với những đối tượng khách hàng khó khăn về kinh tế thực sự là do thiếu kinh nghiệm trong sản xuất kinh doanh thì nên có sự hỗ trợ vốn kèm theo lãi suất ưu đãi và sự hướng dẫn cụ thể trong bố trí vốn vay sao cho cho phù hợp.

- Đối với các đối tượng còn lại, bao gồm các đối tượng không có khả năng lao động, thì nên hỗ trợ thông qua các loại quỹ khác; nhất thiết không thể thông qua nguồn vốn TD từ NHCSXH. Bởi suy cho cùng thì dù cho đây là nguồn vốn ưu đãi, nhưng xét về bản chất thì vẫn là vốn TD với những nguyên tắc cần phải được tôn trọng

(2). *Khách hàng bền vững*: phải được thể hiện trong chiến lược khách hàng của ngân hàng. NHCSXH không thể phát triển bền vững một khi khách hàng chỉ tìm đến ngân hàng để nhận được nguồn vốn TD ưu đãi, một khi nguồn vốn ưu đãi chấm dứt thì họ tìm đến ngân hàng khác. Để phương châm “*khách hàng bền vững*” trở thành hiện thực, NHCSXH ngay từ bây giờ phải có chính sách để biến các khách hàng nhận TD ưu đãi một chiều trở thành khách hàng thực sự, tức là phải ràng buộc giữa TD ưu đãi và huy động vốn của ngân hàng. Như trên đã chỉ ra, thì hiện nay nguồn vốn hoạt động của NHCSXH có tính phụ thuộc khá cao. Một khi tính phụ thuộc cao vào vốn bên ngoài, kể cả việc cấp bù chênh lệch lãi suất được duy trì với mức độ cao, thì khách hàng chưa tin tưởng vào sự bền vững trong hoạt động của ngân hàng và việc huy động tiền gửi từ các khách hàng là rất khó khăn.

Bất cứ một tổ chức kinh tế nào muốn nâng cao hiệu quả trong hoạt động của mình thì phải biết phát huy cao độ những ưu thế mà mình có được. Theo chúng tôi thì hiện nay, ưu thế lớn nhất của NHCSXH chính là có đối tượng khách hàng khá đông đảo và với việc cho vay theo lãi suất ưu đãi, nếu biết cách ràng buộc khách hàng thì sẽ có nhiều lợi thế so với sự hoạt động của các tổ chức TD khác, đặc biệt là ở các vùng nông thôn.

(3). *Thiết kế mạng lưới chi nhánh hợp lý, gọn nhẹ theo đối tượng khách hàng cần phục vụ của Ngân hàng*. Xét cho cùng thì hoạt động của NHCSXH nhằm mục tiêu phục vụ nhóm đối tượng khách hàng thuộc diện chính sách xã hội và để làm tốt yêu cầu này thì đòi hỏi phải thiết lập mạng lưới chi nhánh của ngân hàng đến tận các thôn, bản

mới có thể sâu sát các khách hàng của mình. Tuy nhiên, nếu làm như vậy thì chi phí hoạt động sẽ rất cao, thậm chí vượt quá nguồn vốn hoạt động của ngân hàng; nhưng nếu không thiết lập mạng lưới rộng khắp có thể bao quát đến từng thôn bản, thì nguồn vốn TD ưu đãi do ngân hàng cấp ra sẽ không đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Theo chúng tôi thì việc thiết lập mạng lưới chi nhánh của NHCSXH nên dừng lại ở cấp tỉnh, trên cơ sở đó thiết lập các văn phòng đại diện ở các huyện với chức năng chủ yếu tham gia xét duyệt các dự án cấp vốn, ràng buộc chặt chẽ các chủ dự án với nguồn vốn của dự án được cấp. Chủ dự án được cấp vốn từ NHCSXH có thể là Chủ tịch các xã, thị trấn. Việc giải ngân vốn TD cho các đối tượng chính sách phải tùy thuộc tình hình thực tiễn theo địa bàn mà có cách thức phù hợp, song cơ bản nên thông qua hệ thống các Quỹ tín dụng nhân dân trên địa bàn. Điều này có một số lợi thế:

Quỹ tín dụng nhân dân là các tổ chức gần gũi nhất với các cộng đồng dân cư, cho nên lợi thế của họ là rất hiểu biết tình hình tại địa bàn. Các nhu cầu vốn chính đáng của từng hộ nghèo họ có thể nắm bắt chính xác. Cho nên, thông qua các Quỹ tín dụng nhân dân sẽ là biện pháp sàng lọc khách hàng hiệu quả nhất. Vấn đề đặt ra chỉ là công bố "Cẩm nang TD chính sách" để các Quỹ tín dụng nhân dân nắm bắt và vận dụng chính xác mà thôi. Nếu thông qua hình thức giải ngân này thì có thể bỏ qua các khâu trung gian là các hội đoàn thể, vốn dĩ rất tốn kém chi phí.

Cán bộ, nhân viên trong các Quỹ tín dụng nhân dân là những người có nghiệp vụ về TD và hàng năm họ đều được thường xuyên trau dồi nghiệp vụ, cho nên có thể kết hợp qua các lớp bồi dưỡng kiến thức nghiệp vụ của Quỹ để bồi dưỡng thêm kiến thức về kinh tế tổng hợp. Điều này sẽ giúp tiết giảm chi phí và đem lại độ an toàn cao hơn trong cho vay hộ nghèo, bởi vì họ sẽ thường xuyên

sâu sát các hộ nghèo vay vốn và kịp thời đưa ra những quyết định phù hợp trong cho vay và kiểm soát vốn vay. Điều này sẽ giúp tránh được tình trạng "khoán trắng" trong cho vay – một hệ quả tất yếu do tình trạng biên chế quá mỏng của NHCSXH.

Vấn đề bất cập lớn hiện nay là nhiều vùng nông thôn chưa có các Quỹ tín dụng nhân dân, giải pháp đối với các vùng này vẫn là phải giải ngân thông qua các chi nhánh của NHNo&PTNT (chi nhánh cấp 3).

Theo chúng tôi hiện nay rất nhiều đối tượng chính sách hiểu chưa đúng về nguồn vốn tín dụng ưu đãi, cho nên công tác tuyên truyền cần được chú ý đẩy mạnh. NHCSXH cần nhanh chóng đưa ra cẩm nang về vốn TD chính sách để cho mọi người dân nắm bắt về hoạt động TD của ngân hàng và tuân thủ nó nếu có quan hệ TD với ngân hàng này./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Phát biểu của Thủ tướng Phan Văn Khải tại lễ khai trương hoạt động của NHCSXH, ngày 11-3-2003: *NHCSXH – Bước cải cách quan trọng nhằm tách TD chính sách ra khỏi tín dụng thương mại và nâng cao hơn quá trình thực hiện mục tiêu xóa đói giảm nghèo của Việt Nam.*
2. Aidan, Holis & Arthur Sweetman (1998): Tài chính vi mô: Bài học từ quá khứ. Đại học Victoria, Canada - TD vi mô ở các nước (Phòng hợp tác quốc tế, NHCSXH (2005)).
3. Jonathan Morduch, Đại học Princeton: Vai trò của cấp bù trong TD vi mô: Thực trạng được đúc rút từ Ngân hàng Grameen. Tín dụng vi mô ở các nước (Phòng hợp tác quốc tế – NHCSXH).
4. Manfred Nitsch: Con đường phát triển thành các tổ chức tín dụng vi mô thương mại thay đổi công cụ phát triển. Tín dụng vi mô ở các nước (Phòng hợp tác quốc tế – NHCSXH).
5. Rajesh Chakrabarti: Kinh nghiệm của Ấn Độ về tài chính vi mô - Thành tựu và thách thức. Tín dụng vi mô ở các nước (Phòng hợp tác quốc tế – NHCSXH).
6. Tài liệu tổng kết 3 năm hoạt động của NHCSXH, Hà Nội, tháng 4-2005.