

# NGÂN HÀNG VÀ NGƯỜI NGHÈO: CHÍNH SÁCH NÀO CHO SỰ PHÁT TRIỂN?

**TS. Nguyễn Trọng Hoài**

**Đ** phát triển sẽ tất yếu dẫn đến tăng trưởng và bất bình đẳng về thu nhập do thất bại của chính thị trường và đôi khi là những thất bại từ phía Chính phủ. Bất bình đẳng thu nhập tất yếu sẽ tồn tại những người có thu nhập thấp. Nhóm thu nhập quá thấp thường được các quốc gia hoặc các tổ chức quốc tế qui thành người nghèo theo một chuẩn mực nhất định. Không thể kể thành tích tăng trưởng nếu không giải quyết vấn đề nghèo, nhất là nhìn ở phía chất lượng. Người nghèo luôn túng thiếu nên có nhu cầu về vốn để giải quyết các tình trạng khẩn cấp và từ các khoản vốn vay này họ kỳ vọng làm đủ mọi thứ để thoát nghèo. Trái lại ngân hàng luôn dư vốn và sẵn sàng cung cấp tín dụng theo một điều kiện nhất định. Trong bối cảnh toàn cầu hóa và quá trình tự do hóa tài chính, ngân hàng thương mại các nước đang phát triển ngoài việc buộc phải hội nhập với các thông lệ quốc tế, họ còn phải phát triển mở rộng về mạng lưới và qui mô. Cho dù với nhiều loại hình sở hữu khác nhau, đa số và có thể nói là hầu hết các ngân hàng thương mại cho vay dựa vào thế chấp, nếu cho vay không thế chấp thì sẽ có khả năng rủi ro không thu hồi được nợ. Thế nhưng, thế giới hiện nay với hơn 1,2 tỷ người sống dưới mức nghèo theo chuẩn quốc tế thì họ lại rất hạn chế trong việc thực hiện thế chấp với các ngân hàng để có được các khoản vay. Vấn

đề mâu thuẫn cần giải quyết là: **làm sao các ngân hàng thương mại có thể mở rộng tín dụng đến người nghèo nhưng lại hạn chế được rủi ro?**

*Có cần phải tài trợ cho người nghèo?*

Sự cần thiết phải tài trợ cho người nghèo cần phải nhìn dưới hai khía cạnh. Khía cạnh vi mô quan tâm đến người nghèo xuất phát từ tính nhân đạo và xã hội. Một quốc gia không thể lấy chỉ tiêu tăng trưởng và GDP bình quân đầu người là thước đo cho sự thành công khi bên cạnh đó tỷ lệ nghèo đói ở ngưỡng cao. Tuyên ngôn thế giới của Liên hiệp quốc về quyền con người ở điều 25 có nêu: “Tất cả con người đều có quyền có mức sống đủ để đảm bảo sức khỏe, sự sung túc của mình và của gia đình, nhất là đủ về ăn, mặc, chỗ ở, chăm sóc y tế cũng như các dịch vụ cần thiết; mọi người đều có quyền được an toàn khi thất nghiệp, bị bệnh tật, mất khả năng lao động, goá bụa tuổi già hay trong trường hợp khác mất khả năng duy trì sự tồn tại do hoàn cảnh và ngoài ý muốn”. Như vậy, người nghèo cần phải được bảo vệ và tài trợ để thoát nghèo theo tinh thần của quyền con người. Công việc này càng quan trọng khi chúng ta biết được rằng trong 6 tỷ người trong hành tinh thì đại đa số người nghèo lại tập trung vào các nước đang phát triển (khoảng 2 tỷ người sống dưới mức 2 đô - la /

ngày và khoảng 1,2 tỷ người sống dưới mức 1 đô la / ngày), trong số những người nghèo tại các nước đang phát triển chỉ có khoảng 1/4 trong số họ nhận được sự tài trợ của cộng đồng và chỉ khoảng 5% trong số này có thể tự chống đỡ vượt qua nghèo đói (Diễn đàn Kinh tế Tài chính Việt Pháp, 2004).

Khía cạnh vĩ mô của việc tất yếu tài trợ cho người nghèo lại càng đặc biệt quan trọng. Tỷ lệ nghèo quá cao có thể sẽ là nguyên nhân dẫn đến các xung đột xã hội, chính trị tại các quốc gia. Hơn thế nữa, các quốc gia đang phát triển, người nghèo lại tập trung ở khu vực nông thôn, do vậy tài trợ cho người nghèo lại càng đặc biệt quan trọng trong quá trình công nghiệp hóa. Tài trợ cho người nghèo nông thôn sẽ giúp cho họ có điều kiện từ bỏ công nghệ lạc hậu, từ bỏ thói quen ỷ lại vào tự nhiên thông qua nâng cao giáo dục và đầu tư vào sản xuất.... Với những thay đổi này thì người nghèo nông thôn có thể tăng năng suất lao động, tích lũy vốn tạo điều kiện tiền đề cho quá trình chuyển đổi cơ cấu. Tài trợ cho người nghèo vừa mang tính nhân đạo và vừa mang tính phát triển, do vậy cho dù người nghèo đa số thiếu khả năng tiếp cận với các nguồn tín dụng thế chấp truyền thống từ các ngân hàng thương mại, vẫn rất cần thiết một tiếp cận tài trợ khác để người nghèo có cơ hội tồn tại và phát triển trong bối cảnh tăng trưởng của các quốc gia.

*Tài chính vi mô (microfinance) cho người nghèo.*

Tài chính vi mô đã hình thành và phát triển nhằm mang lại lợi ích cao nhất cho người nghèo và từ đó góp phần làm tăng chất lượng tăng trưởng. Thuật ngữ tài chính vi mô chủ yếu đề cập tới các hoạt động cung cấp dịch vụ tài chính cho khách hàng có thu nhập thấp, bao gồm những người có thu nhập thấp ở cả thành thị và nông thôn. Các dịch vụ tài chính này thường bao gồm tín dụng và tiết kiệm. Bên cạnh vai trò trung gian tài chính, nhiều tổ chức thực hiện tài chính vi mô còn cung cấp dịch vụ trung gian xã hội như thành lập nhóm, củng cố lòng tin và đào tạo về kiến thức tài chính cũng như năng lực quản lý của các thành viên nhóm được đánh giá là nghèo và cần tài trợ.

Tài chính vi mô bao gồm tín dụng vi mô và tiết kiệm vi mô. Các hoạt động tín dụng vi mô thường liên quan đến: các khoản vay nhỏ, thường cho mục đích bổ sung vốn lưu động nên kỳ hạn khoản vay thường là ngắn hạn (dưới một năm) và trung hạn (đến 3 năm); trả góp (vốn và lãi) theo tuần hoặc theo tháng theo một lịch trình được qui định khá nghiêm ngặt và được giám sát theo nhóm. Hoạt động cho vay liên quan đến thẩm định không chính thức người vay vốn và các cơ hội đầu tư, các hình thức thay thế tài sản thế chấp như tín chấp, bảo lãnh qua nhóm, hoặc tiết kiệm bắt buộc là những đặc điểm ưu việt mà các ngân hàng thương mại kiểu truyền thống rất ít sử dụng. Việc đánh giá và cho vay món mới với giá trị cao hơn dựa trên cơ sở khả năng hoàn trả vốn vay theo lịch của người vay. Thủ tục giải ngân và giám sát món vay đơn giản. Các tổ chức tín

dụng chính thức và bán chính thức thường thực hiện cho vay vi mô với mục đích tăng cường khả năng tiếp cận đến nhiều khách hàng hơn. Việc giảm quy mô món vay (cho vay nhỏ) với lãi suất thấp hơn lãi suất cho vay trên thị trường phi chính thức nhưng cao hơn lãi suất cho vay món lớn từ các tổ chức tín dụng chính thức sẽ giúp cho các tổ chức tín dụng theo kiểu tài chính vi mô tiếp cận được nhiều người nghèo hơn nhưng vẫn đảm bảo được lợi nhuận do số lượng khách hàng đông.

Nguồn vốn tài trợ cho hoạt động tín dụng vi mô của các ngân hàng thương mại thường được huy động từ khu vực thành thị, hoặc do Chính phủ tài trợ hoặc/và một số các nhà tài trợ như các tổ chức phi Chính phủ và các công ty đa quốc gia. Các tổ chức tài chính vi mô có thể là các tổ chức phi Chính phủ, hợp tác xã tín dụng và tiết kiệm, các ngân hàng chính sách, ngân hàng thương mại. Khách hàng của thực hiện tài trợ cho người nghèo theo tiếp cận tài chính vi mô chủ yếu là những người lao động, các hộ sản xuất có qui mô nhỏ tại các vùng nông thôn và thành thị. Bên cạnh đó, họ còn là những người buôn bán nhỏ, bán hàng rong, nông dân, những người cung cấp dịch vụ (cắt tóc, đạp xích lô,...), thợ thủ công và các tổ sản xuất nhỏ như thợ rèn, thợ may,... Thông thường, công việc của họ mang lại cho họ nguồn thu nhập ổn định với qui mô nhỏ song từ nhiều nguồn khác nhau.

*Người nghèo đi vay ở đâu?*

Người nghèo có thể đi vay tại các thị trường chính thức, bán chính thức và phi chính thức. Thị trường tài chính chính thức bao gồm các ngân hàng thương mại,

quỹ tín dụng và tiết kiệm, hiệp hội (hợp tác xã) tín dụng và tiết kiệm... Thị trường tài chính bán chính thức bao gồm các tổ chức đoàn thể xã hội tại địa phương, tổ chức phi chính phủ (NGOs) trong nước và quốc tế và các tổ chức tài trợ đa quốc gia. Thị trường tài chính phi chính thức bao gồm những người cho vay nặng lãi, các phường, hội, họ, nhóm đồng niên hoặc cho vay người thân, bạn bè. Để hiểu rõ lợi ích của tiếp cận tài chính vi mô chúng ta cần phân tích đặc điểm của các loại thị trường tín dụng mà người nghèo có thể đến vay tiền.

*Tín dụng phi chính thức.*

Thị trường tín dụng phi chính thức (TDPCT) áp dụng lãi suất cao hơn các thị trường tín dụng khác mà người nghèo vẫn phải đi vay. Đây là một đặc điểm đúng cho các nước và cho cả Việt Nam. Các câu hỏi đặt ra là: phải chăng TDPCT là một thị trường độc quyền và phải chăng người nghèo không có khả năng tiếp cận với các ngân hàng thương mại? Câu trả lời có lẽ ở cả hai vế: ngân hàng thương mại trong thị trường tín dụng chính thức đa số áp dụng kiểu cho vay thế chấp còn người cho vay nặng lãi trong TDPCT lại có một lợi thế cạnh tranh độc quyền. Lãi suất tín dụng (thực) thường cao trong TDPCT, có khi vượt quá 75%/năm và một vài nơi, hoặc có thể nói là không hiếm có trường hợp lãi suất còn cao hơn mức này (Hoài 2004). Tuy nhiên, nguyên nhân không phải do tính chất độc quyền của người cho vay nặng lãi mà là người cho vay nặng lãi trong TDPCT làm chủ được vấn đề thông tin bất cân xứng mà ngân hàng thương mại thì không thể hoặc nếu làm

chủ được thì chi phí giao dịch trong thị trường tín dụng rất cao khi áp dụng cho các người nghèo. Chính lợi thế này mà người cho vay nặng lãi nắm được thông tin về người nghèo rõ hơn và chấp nhận cho vay không thế chấp. Cụ thể là TDPCT nắm được khả năng trả nợ là khác nhau của từng người nghèo do đó xác định mức độ rủi ro đối với mỗi khoản vay, từ đó sàng lọc được những người nghèo nào có thể cho vay. Lợi thế làm chủ được vấn đề thông tin bất cân xứng trong TDPCT được thể hiện ở chỗ: người cho vay nặng lãi nắm thông tin rất chắc về người nghèo thông qua mối quan hệ bạn bè, huyết thống, làng xã, phường hội, cùng ngành nghề, mối liên kết đa thị trường.... Người nghèo khi đã đi vay TDPCT mặc dù lãi suất cao nhưng vẫn phải nỗ lực trả nợ vì nếu không họ sẽ phải rời bỏ làng xã, phường hội, ngành nghề đang hoạt động....

*Tín dụng chính thức.*

Cho dù sự tồn tại của TDPCT là tất yếu trong bối cảnh bất cân xứng thông tin. Chúng ta đều thừa nhận rằng, lãi suất cao tại thị trường này đến người nghèo lại trở thành một vấn đề xã hội và ngăn cản quá trình xóa đói giảm nghèo của các người nghèo nông thôn và thành thị. Tiếp cận tài chính vi mô dưới dạng tín chấp và các kỹ thuật tài trợ đặc biệt của nó đã được các thị trường tài chính chính thức và bán chính thức áp dụng nhằm nâng cao khả năng tiếp cận tín dụng có lãi suất thấp hơn nhiều so với TDPCT ở Việt Nam. Mặc dầu đã có những bước đi đáng kể do chính sách đổi mới hệ thống ngân hàng và sự tham gia ngày càng nhiều các ngân hàng thương mại quốc doanh và ngoài

quốc doanh vào lĩnh vực cho vay cá thể, hộ gia đình dưới nhiều hình thức. Tuy nhiên, thực tế vẫn còn tồn tại một số vấn đề làm chậm lại sự phát triển của hệ thống này và đó cũng là lý do mà hệ thống tài chính phi chính thức vẫn còn tồn tại và chiếm vị trí khá quan trọng:

- Hầu hết các khoản cho vay đều đòi hỏi tài sản thế chấp như là điều kiện bắt buộc (chủ yếu là thế chấp quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản...). Tuy nhiên ở nước ta hiện nay, việc giải quyết các vấn đề về quyền sử dụng đất và sở hữu tài sản vẫn còn nhiều khó khăn, bất cập.
- Thủ tục yêu cầu còn rườm rà và mất nhiều thời gian nếu so sánh với TDPCT.

*Tín dụng bán chính thức.*

Các tổ chức xã hội có tính chất gần như những cơ quan của Chính phủ, có mối quan hệ chặt chẽ với Chính phủ và hoạt động ở 4 cấp hành chính: Trung ương, tỉnh thành phố, huyện và xã. Cơ cấu tổ chức này giúp các tổ chức xã hội mở rộng hoạt động của mình từ Trung ương đến địa phương. Nhiều tổ chức xã hội như Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam (VWU), Hội Nông Dân Việt Nam (VFU), Hội Cựu Chiến Binh trợ giúp ngân hàng trong việc giải ngân theo các chương trình cụ thể của Chính phủ. Sự mệnh cơ bản của các tổ chức xã hội không phải là cung cấp dịch vụ tín dụng tiết kiệm mà là vận động quần chúng tham gia trong quá trình nỗ lực xóa đói giảm nghèo. Từ khi chính sách Đổi mới bắt đầu năm 1988, việc cung cấp dịch vụ tín dụng được coi là một hoạt động hỗ trợ cho các tổ chức này thực hiện các chức năng của mình. Mối

quan tâm chủ đạo của tổ chức xã hội này là sự cải thiện đời sống kinh tế của hội viên, đặc biệt là tầng lớp nhân dân nghèo nông thôn và thành thị. Hoạt động tín dụng không những phù hợp với mối quan tâm nâng cao thu nhập cho người nghèo mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện chức năng vận động xã hội và hỗ trợ các hoạt động khác của chính quyền các cấp, ví dụ hội phụ nữ cung cấp tín dụng vi mô cho phụ nữ nghèo trong mối quan hệ giải quyết kế hoạch hóa gia đình. Mặc dù có những điểm mạnh về phương diện cơ cấu tổ chức, các tổ chức xã hội này khi thực hiện tín dụng vi mô vẫn còn nhiều hạn chế về kỹ năng quản lý tài chính khi phải đồng thời vừa cung cấp tín dụng vi mô vừa kết hợp hoạt động phát triển cộng đồng.

Các chương trình tín dụng tiết kiệm của các Tổ chức phi Chính phủ (NGO) Quốc tế cho đến nay bao gồm khoảng 60 dự án. Tổng số vốn cho vay khoảng 2,1 triệu USD cho số người thụ hưởng khoảng trên 67.000 hộ. Các chương trình tín dụng tiết kiệm của các tổ chức NGO có nhiều mục tiêu khác nhau. Một vài dự án tập trung vào hoạt động tín dụng tiết kiệm. Một số khác coi tín dụng tiết kiệm là một cấu phần quan trọng để tiếp cận cộng đồng người nghèo nhằm thúc đẩy các hoạt động khác như bảo vệ sức khỏe, giáo dục và đào tạo, huấn luyện kỹ năng nghề nghiệp, kế hoạch hóa gia đình. Tuy nhiên, tín dụng tiết kiệm thường được coi là một công cụ thúc đẩy hoạt động tăng thu nhập.... Kinh nghiệm về tín dụng tiết kiệm của các tổ chức NGO tại Việt Nam chỉ ra rằng các tổ chức này là những công cụ hữu hiệu trong việc cung cấp dịch vụ

tài chính vi mô cho người nghèo. Kết quả cho thấy tỷ lệ hoàn vốn trong các chương trình này rất cao và quá trình huy động vốn cũng rất có hiệu quả. Tuy nhiên, các chương trình này được coi là rất nhỏ về phạm vi hoạt động và không bền vững về dài hạn vì sự phụ thuộc của chúng vào vốn từ các nguồn tài trợ.

*Gợi ý chính sách nào về tài chính vi mô cho người nghèo?*

Không còn nghi ngờ gì về sự cần thiết nâng cao khả năng tiếp cận tín dụng cho người nghèo, nhưng người nghèo lại thiếu rõ rệt khả năng thế chấp. Điều đó có nghĩa là nâng cao khả năng cung cấp tín dụng cho người nghèo cũng có nghĩa là nâng cao tính rủi ro trong việc thu hồi nợ. Cách tiếp cận truyền thống của các ngân hàng thương mại yêu cầu thế chấp các khoản tín dụng là không khả thi với người nghèo. Ngân hàng thương mại đã và đang nỗ lực áp dụng kỹ thuật tài chính vi mô với kỳ vọng nâng cao khả năng cung cấp tín dụng đến các người nghèo. Cho dù với nhiều cố gắng nhưng các ngân hàng thương mại hiện nay cũng khó lòng bao quát tất cả các khách hàng là người nghèo, đặc biệt là các người nghèo nông thôn và các vùng sâu vùng xa. Các tổ chức tín dụng bán chính thức tham gia thực hiện tài chính vi mô cho các hộ nghèo như Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ, Hội cựu chiến binh, và các tổ chức phi Chính phủ mặc dù đã có những thành công nhất định nhưng lại thiếu bền vững về nguồn cung tín dụng và phải lệ thuộc vào Chính phủ hoặc các nguồn tài trợ từ bên ngoài.

Như vậy, các ngân hàng thương mại cho dù đã áp dụng kỹ thuật tài chính vi mô vẫn còn một

khoảng trống để những người cho vay nặng lãi hoạt động trong phân khúc khách hàng nghèo. Điều này khó có thể chấp nhận trong bối cảnh dài hạn. Trục trặc của bài toán này nằm ở chỗ vấn đề thông tin bất cân xứng đã bàn luận ở trên, có nghĩa là những người cho vay nặng lãi vẫn đã và đang nắm thông tin về người nghèo nhiều hơn là các ngân hàng thương mại. Bài toán có thể được giải với tiêu chí trung tâm là làm sao bất cân xứng thông tin trong thị trường tín dụng về người nghèo ngày càng ít đi, từ đó chi phí giao dịch và rủi ro các khoản tín dụng đến người nghèo từ ngân hàng thương mại ít đi, hệ quả là nâng cao được khả năng tiếp cận tín dụng của người nghèo với các ngân hàng thương mại theo cách tiếp cận tài chính vi mô sử dụng tín chấp.

Muốn cho mất cân xứng thông tin trong thị trường tín dụng ít đi thì ngoài sự nỗ lực của các ngân hàng thương mại khi thay đổi các công nghệ tài chính vi mô thì vai trò của Chính phủ vẫn đặt lên hàng đầu. Dĩ nhiên là Chính phủ không thể can thiệp bằng luật hạn chế cho vay nặng lãi, và dù có luật lệ rõ ràng đi chăng nữa thì trong thực tế thị phần của TDPCT vẫn đang tồn tại hiển nhiên. Chính phủ có thể tác động bằng cách cải thiện hệ thống cơ sở hạ tầng, hệ thống thông tin, và xác lập mối quan hệ giữa các ngân hàng thương mại với người nghèo bằng luật thông qua các trung gian tổ chức đoàn thể hiệu quả tại các địa phương. Cải thiện cơ sở hạ tầng các địa phương sẽ giúp giảm chi phí giao dịch của cả hai bên ngân hàng và người nghèo. Điều này càng trở nên quan trọng vì một trong những trở ngại của ngân hàng thương mại là giao dịch với

người nghèo chủ yếu là những khoản tín dụng nhỏ, do vậy chi phí giao dịch cho một đơn vị tín dụng khá cao; ngoài ra cơ sở hạ tầng thuận tiện cũng dễ dàng tạo điều kiện cho các ngân hàng thương mại xâm nhập đến các hộ nghèo ở vùng sâu vùng xa qua hệ thống mạng lưới hoặc phương thức ngân hàng lưu động. Cải thiện hệ thống thông tin ở địa phương cũng sẽ dẫn đến hạn chế vấn đề thông tin bất cân xứng. Ngân hàng thương mại sẽ dễ dàng chuyển tải các dịch vụ tín dụng phục vụ người nghèo hiệu quả hơn, và đặc biệt quan trọng là người nghèo bước đầu biết được ngoài các khoản tín dụng của người cho vay nặng lãi tại địa phương họ còn có thể có một lựa chọn khác từ phía các ngân hàng thương mại với lãi suất hấp dẫn hơn. Việc xác lập mối quan hệ giữa các ngân hàng thương mại với người nghèo qua kênh bảo lãnh là các tổ chức đoàn thể địa phương sẽ hạn chế đi rất nhiều ưu thế truyền thống của những người cho vay nặng lãi chuyên dựa vào mối quan hệ huyết thống, bạn bè, làng xã, phường hội.... Qua các tổ chức đoàn thể, các ngân hàng thương mại có thể nắm rất chắc thông tin về người nghèo đến tận gốc rễ, và từ đó có khả năng áp dụng các kỹ thuật liên quan đến tài chính vi mô hướng về người nghèo ■

**TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. Diễn đàn Kinh tế - Tài chính Việt-Pháp (2004), **Vì một sự tăng trưởng và một xã hội công bằng**, hai tập, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Hoài, Nguyễn Trọng (2005), **Thị trường tín dụng phi chính thức**, bài giảng môn tài chính phát triển, chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.
3. <http://www.worldbank.org/html/cgap/capacity/profeng.ht>
4. <http://zdfree.free.fr/diendan/articles/u138dtkhanh.html>