

**NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC VIỆT NAM    BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**HỌC VIỆN NGÂN HÀNG**

-----oOo-----

**TRẦN LAN PHƯƠNG**

**HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH  
CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI**

**LUẬN ÁN TIẾN SỸ KINH TẾ**

**HÀ NỘI, 2016**

**NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC VIỆT NAM**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**HỌC VIỆN NGÂN HÀNG**

-----oOo-----

**TRẦN LAN PHƯƠNG**

**HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH  
CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI**

**CHUYÊN NGÀNH: TÀI CHÍNH - NGÂN HÀNG**

**MÃ SỐ: 62.34.02.01**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: 1. PGS.TS. TÔ NGỌC HÙNG**

**2. TS. HÀ THỊ HẠNH**

**HÀ NỘI, 2016**

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu đã nêu trong luận án có nguồn gốc rõ ràng và kết quả của luận án là trung thực.

Tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm về lời cam đoan trên.

**Người cam đoan**

**NCS. Trần Lan Phương**

## MỤC LỤC

MỤC LỤC .....	i
DANH MỤC CHỮ CÁI VIẾT TẮT.....	iii
DANH MỤC BẢNG .....	iv
DANH MỤC HÌNH VẼ.....	v
LỜI MỞ ĐẦU .....	1
<b>CHƯƠNG 1 : CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH VÀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG .....</b>	<b>12</b>
1.1. TỔNG QUAN VỀ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH .....	12
1.1.1. Khái niệm tín dụng chính sách .....	12
1.1.2. Đặc điểm tín dụng chính sách.....	13
1.1.3. Vai trò của tín dụng chính sách .....	17
1.2. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG.....	19
1.2.1. Khái niệm về quản lý tín dụng chính sách.....	19
1.2.2. Mục tiêu quản lý tín dụng chính sách .....	20
1.2.3. Nội dung và công cụ quản lý tín dụng chính sách.....	24
1.2.4. Nhân tố tác động đến công tác quản lý tín dụng chính sách.....	33
1.2.5. Các chỉ tiêu đánh giá công tác quản lý tín dụng chính sách .....	38
1.3. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM .....	40
1.3.1. Kinh nghiệm quốc tế về quản lý tín dụng chính sách .....	40
1.3.2. Bài học cho Việt Nam.....	54
<b>CHƯƠNG 2 : THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI TẠI VIỆT NAM .....</b>	<b>63</b>
2.1. TÌNH HÌNH NGHÈO ĐÓI VÀ CHÍNH SÁCH TÍN DỤNG CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH KHÁC TẠI VIỆT NAM.....	63
2.1.1. Tình hình người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Việt Nam.....	63
2.1.2. Sự ra đời của Ngân hàng Chính sách xã hội.....	66
2.1.3. Chính sách tín dụng đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Việt Nam .....	69
2.2. THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI .....	71
2.2.1. Khái quát một số chương trình tín dụng chính sách của Ngân hàng Chính sách xã hội .....	71

2.2.2. Nội dung và công cụ quản lý tín dụng chính sách của Ngân hàng Chính sách xã hội .....	75
<b>2.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI .....</b>	<b>94</b>
2.3.1. Những thành công .....	94
2.3.2. Những tồn tại và nguyên nhân.....	107
<b>CHƯƠNG 3 : GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI.....</b>	<b>118</b>
<b>3.1. ĐỊNH HƯỚNG TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH KHÁC TẠI VIỆT NAM.....</b>	<b>118</b>
3.1.1. Những thách thức đối với tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Việt Nam trong thời gian tới .....	118
3.1.2. Định hướng chung về tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Việt Nam trong thời gian tới .....	121
3.1.3. Định hướng về công tác quản lý tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Ngân hàng Chính sách xã hội .....	124
<b>3.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI .....</b>	<b>126</b>
3.2.1. Nhóm giải pháp về mô hình tổ chức và quản trị điều hành của Ngân hàng Chính sách xã hội.....	126
3.2.2. Nhóm giải pháp về chính sách nguồn vốn tín dụng chính sách của Ngân hàng Chính sách xã hội.....	129
3.2.3. Nhóm giải pháp về các công cụ quản lý vốn vay của Ngân hàng Chính sách xã hội .....	133
<b>3.3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ .....</b>	<b>136</b>
3.3.1. Kiến nghị về nâng cao vai trò, trách nhiệm của hệ thống chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội trong công tác tín dụng chính sách.....	136
3.3.2. Bảo đảm duy trì được nguồn vốn từ phía Ngân sách Nhà nước .....	142
3.3.3. Về ban hành chính sách tín dụng của Chính phủ .....	142
3.3.4. Kiến nghị về tăng cường sự phối hợp trong công tác cấp tín dụng chính sách.....	143
3.3.5. Một số kiến nghị khác .....	146
<b>KẾT LUẬN .....</b>	<b>154</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>155</b>
<b>PHỤ LỤC.....</b>	<b>159</b>

## DANH MỤC CHỮ CÁI VIẾT TẮT

<b>Chữ cái viết tắt</b>	<b>Tên đầy đủ bằng tiếng Việt</b>	<b>Tên đầy đủ bằng tiếng Anh</b>
<b>BỘ LĐTBXH</b>	Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội	
<b>NHCSXH</b>	Ngân hàng Chính sách xã hội	Vietnam Bank for Social Policies
<b>NHNN</b>	Ngân hàng Nhà nước	State Bank of Vietnam
<b>NHTM</b>	Ngân hàng thương mại	Commercial bank
<b>TCTD</b>	Tổ chức tín dụng	Credit institutions
<b>TỔ TK&amp;VV</b>	Tổ Tiết kiệm và vay vốn	
<b>CT-XH</b>	Chính trị-xã hội	
<b>UBND</b>	Ủy ban nhân dân	
<b>GDP</b>	Tổng sản phẩm quốc nội	Gross Domestic Product

## DANH MỤC BẢNG

Bảng 1.1: Một số đề xuất giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả tín dụng (%).....	47
Bảng 1.2. Sự phát triển của nhóm tự giúp đỡ liên kết ngân hàng .....	53
Bảng 2.1: Tỷ lệ hộ nghèo phân chia theo khu vực thành thị - nông thôn .....	64
Bảng 2.2: Tỷ lệ người nghèo phân chia theo dân tộc giai đoạn 2008 - 2015.....	65
Bảng 2.3: Tỷ lệ người nghèo phân chia theo trình độ giáo dục của chủ hộ giai đoạn 2008 - 2015.....	66
Bảng 2.4: Một số chương trình tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác của Chính phủ .....	69
Bảng 2.5: Quy mô Tổ tiết kiệm và vay vốn, số hộ đang còn dư nợ, dư nợ và tỷ lệ nợ quá hạn tại các tổ chức CT-XH năm 2015 .....	82
Bảng 2.6: Quy mô nguồn vốn huy động của Ngân hàng chính sách xã hội .....	83
Bảng 2.7: Mức cho vay tối đa một số chương trình tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác năm 2015 .....	89
Bảng 2.9: Lãi suất cho vay một số chương trình tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác năm 2015 .....	90

## DANH MỤC HÌNH VẼ

Hình 1.1: Số nhân viên, chi nhánh và nhân viên/chi nhánh bình quân của ngân hàng Grameen.....	43
Hình 1.2: Số khách hàng và giá trị giải ngân tích lũy của ngân hàng Grameen .....	46
Hình 1.3: Tỷ lệ người nghèo ở nông thôn và thành thị Bangladesh.....	48
Hình 1.4: Tỷ lệ người nghèo ở nông thôn và thành thị Ấn Độ .....	54
Hình 2.1: Quy mô dư nợ ủy thác qua các tổ chức chính trị - xã hội .....	79
Hình 2.2: Số phòng giao dịch và cán bộ tín dụng NHCSXH.....	87
Hình 2.3: Sơ đồ tổ chức hệ thống Ngân hàng Chính sách xã hội.....	88
Hình 2.4: Quy mô nợ trong hạn, quá hạn và nợ khoanh của NHCSXH .....	93
Hình 2.4: Dư nợ, doanh số cho vay và thu nợ các chương trình tín dụng hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác của NHCSXH.....	97
Hình 2.5: Tỷ trọng hộ thoát nghèo nhờ vay vốn của NHCSXH .....	98
Hình 2.7: Tỷ trọng hộ thoát nghèo nhờ vay vốn của NHCSXH .....	98
Hình 2.8. Tỷ trọng số hộ nghèo đã có sự cải thiện về cuộc sống, chuyển biến về nhận thức, cách thức làm ăn.....	99
Hình 2.9. Số học sinh, sinh viên được vay vốn đi học thông qua chương trình tín dụng học sinh, sinh viên .....	100
Hình 2.10. Số lượng khách hàng chương trình cho vay giải quyết việc làm .....	100
Hình 2.11. Số lượng khách hàng và dư nợ bình quân/khách hàng chương trình cho vay giải quyết việc làm.....	100
Hình 2.12. Số lượng công trình nước sạch được xây dựng phân theo địa lý .....	101
Hình 2.13. Số lượng công trình nhà tiêu hợp vệ sinh được xây dựng phân theo địa lý.....	102
Hình 2.14: Tỷ trọng nợ trong hạn, quá hạn và nợ khoanh trong tổng dư nợ của NHCSXH.....	106



## LỜI MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết

Bên cạnh mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, việc bảo đảm các mục tiêu an sinh xã hội, đặc biệt là xóa đói giảm nghèo, là một vấn đề được Chính phủ Việt Nam nhận thức và triển khai thực hiện ngay từ đầu giai đoạn đổi mới nền kinh tế. Trong các chính sách hướng tới hỗ trợ người nghèo và các đối tượng chính sách khác vượt qua những khó khăn, trở ngại của cuộc sống, từ đó vươn lên thoát nghèo một cách bền vững, tín dụng ưu đãi là một chính sách luôn được lựa chọn và ưu tiên thực hiện. Các chính sách tín dụng ưu đãi không ngừng được hoàn thiện theo hướng bám sát sự thay đổi trong kinh tế xã hội và những nhu cầu thiết thực của người nghèo. Để đưa những ưu đãi của Đảng, Nhà nước tới người nghèo và các đối tượng chính sách khác một cách kịp thời, đúng đối tượng và có hiệu quả, Chính phủ đã quyết định thành lập NHCSXH vào năm 2002 trên cơ sở tổ chức lại Ngân hàng phục vụ người nghèo trước đây. Trải qua 13 năm hoạt động, với mục tiêu đưa những chính sách tín dụng ưu đãi của Đảng, Nhà nước tới người nghèo và các đối tượng chính sách khác, có thể khẳng định sự đúng đắn, phù hợp và kịp thời của những chính sách tín dụng ưu đãi. Để có được những thành công đó, ngoài sự chỉ đạo đúng đắn, quan tâm sát sao của Đảng, Nhà nước, sự phối hợp chặt chẽ của các tổ chức chính trị-xã hội nhận ủy thác, còn có sự nỗ lực không ngừng của tập thể cán bộ người lao động NHCSXH trong công tác quản lý tín dụng chính sách.

Từ khi được thành lập tới nay, NHCSXH đã không ngừng nghiên cứu và đưa vào thực tiễn một mô hình quản lý mới, áp dụng phương thức cấp tín dụng phù hợp với điều kiện của khách hàng, phối hợp chặt chẽ giữa ngân hàng và các tổ chức chính trị - xã hội, đổi mới hệ thống văn bản, chính sách, quy trình hoạt động trên phạm vi toàn hệ thống cho phù hợp với yêu cầu mới từ thực tiễn, hướng tới giải quyết nhu cầu về vốn tín dụng cho hàng chục triệu khách hàng. Nói về thành công của NHCSXH, có thể cô đọng lại qua việc thực hiện những mục tiêu mà Chính phủ đã đặt ra ban đầu là tập trung nguồn lực, tạo bước đột phá trong công tác giảm nghèo, nâng cao chất lượng và hiệu quả vốn tín dụng chính sách, huy động lực lượng toàn xã hội tham gia vào sự nghiệp xóa đói giảm nghèo và góp phần hạn chế tình trạng cho vay nặng lãi ở khu vực nông thôn.

Dù vậy, quá trình hoạt động, đặc biệt là công tác quản lý tín dụng chính sách của NHCSXH vẫn phát sinh một số tồn tại, hạn chế như nguồn vốn thực hiện các chương trình tín dụng chính sách chưa đáp ứng được hết nhu cầu thực tế của người vay; công tác điều tra, xác nhận hộ nghèo và các đối tượng chính sách có nơi, có lúc chưa chính xác, kịp thời; tín dụng chưa thật sự gắn với việc hỗ trợ kỹ thuật, chuyển giao công nghệ, hiệu

quả sử dụng vốn vay ở một số nhóm đối tượng khách hàng còn thấp; nợ xấu của cả hệ thống tuy thấp nhưng lại tăng cao ở một số địa phương... Để phù hợp với giai đoạn phát triển mới, phù hợp với Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2011-2020 được Đại hội Đảng lần thứ XI thông qua, Nghị quyết số 80/NQ-CP ngày 19/5/2011 của Chính phủ về định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020, NHCSXH cần phải tiếp tục được nâng cao năng lực hoạt động trên tất cả các phương diện, trong đó cần đặc biệt quan tâm tới việc hoàn thiện và phát triển công tác quản lý tín dụng chính sách mang tính đặc thù đối với hoạt động tín dụng chính sách do Ngân hàng đảm nhiệm. Ngoài ra, hướng tới việc thực hiện chiến lược phát triển NHCSXH tới năm 2020, cần có những đánh giá sâu sắc thực trạng công tác quản lý tín dụng chính sách tại ngân hàng và có những khuyến nghị chính sách phù hợp để nâng cao hiệu quả của công tác này. Xuất phát từ lý do trên, tác giả lựa chọn chủ đề ***“Hoàn thiện công tác quản lý tín dụng chính sách của Ngân hàng Chính sách xã hội”*** làm chủ đề nghiên cứu cho luận án của mình.

## **2. Tình hình nghiên cứu**

### **2.1. Nghiên cứu ngoài nước**

Tín dụng cho người nghèo, tín dụng nông thôn là những hoạt động tài chính phổ biến nhằm tạo ra những chuyển biến về mặt kinh tế – xã hội – con người của nhiều quốc gia trên thế giới, mà chủ yếu là các nước đang phát triển hay trong giai đoạn chuyển đổi [22]. Thực tế, những nghiên cứu về cả lý thuyết và thực nghiệm đã chỉ ra người nghèo, nhất là người nghèo ở khu vực nông thôn rất cần các dịch vụ tài chính, cụ thể là cho vay và tiết kiệm để đảm bảo và cải thiện cuộc sống [23,31,40]. Về khía cạnh xã hội, các dịch vụ tài chính cho người nghèo còn giúp các quốc gia đạt được mục tiêu xóa đói giảm nghèo [31].

Tín dụng cho người nghèo đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy xã hội phát triển. UNCDF (2004) cũng chỉ ra tín dụng cho người nghèo tạo ra ba vai trò quan trọng bao gồm: (i) giúp các hộ nghèo có được các dịch vụ cơ bản và chống lại những rủi ro; (ii) giúp cải thiện cuộc sống kinh tế của người nghèo; và (iii) tăng cường trao quyền cho người phụ nữ thông qua việc cho phép họ tham gia vào các hoạt động kinh tế-xã hội và từ đó thúc đẩy bình đẳng giới [46]. Otero (1999) nhận định tín dụng cho phép người nghèo tiếp cận với nguồn lực tài chính để cùng với sức lao động, thông qua đào tạo và giáo dục, và các nỗ lực xã hội khác, giúp cho họ thoát khỏi nghèo đói [34]. Thông qua đó, người nghèo có khả năng tham gia vào cộng đồng kinh tế và xã hội một cách dễ dàng hơn. Littefield và Rosenberg (2004) nhận định rằng người nghèo là nhóm đối tượng khó tiếp cận các dịch vụ tài chính nên các tổ chức tài chính vi mô cung cấp tín dụng cho đối tượng này đã giải quyết khoảng trống về nguồn vốn. Nhờ vậy, các tổ chức

tài chính vi mô trở thành một tổ chức của hệ thống tài chính chính thức và huy động được nguồn vốn phục vụ cho công tác tín dụng, tăng dần phạm vi và chất lượng phục vụ của mình [30].

Dù vậy, cũng có những quan điểm trái ngược về vai trò của tài chính vi mô trong việc xóa đói giảm nghèo. Hulme và Mosley (1996), dù có thừa nhận tài chính vi mô giúp làm giảm đói nghèo, đã chỉ ra tài chính vi mô không thực sự hiệu quả như nó có thể [23]. Theo hai tác giả, tài chính vi mô không phải là giải pháp hiệu quả cho xóa đói giảm nghèo, đặc biệt là trường hợp của những người nghèo cơ cực. Rogaly (1996) chỉ ra năm vấn đề của tài chính vi mô gồm: (i) khuyến khích tình trạng áp dụng một phương pháp duy nhất để phân bổ nguồn lực trong giảm nghèo; (ii) những người nghèo nhất khó tiếp cận và tài chính vi mô không hiệu quả đối với nhóm người này; (iii) quá tập trung vào vấn đề quy mô tín dụng; (iv) mới chỉ tiếp cận được một khía cạnh, một khái niệm đơn giản của tài chính vi mô; (v) chưa đáp ứng đủ yêu cầu về đào tạo và những nội dung cần thay đổi để thoát nghèo [39]. Wright (2000) nhận định những lý do khiến tài chính vi mô nhận những chỉ trích là không tiếp cận đến được những người nghèo nhất, mang lại ít tác động đến thu nhập, khiến người phụ nữ ngày một phải phụ thuộc vào người đàn ông trong gia đình cũng như chưa cung cấp được những dịch vụ cần thiết cho người nghèo [50]. Sinha (1998) cho rằng không dễ để đo lường ảnh hưởng của tài chính vi mô tới nghèo đói do rất khó để phân tách tác động của tín dụng cũng như khái niệm và cách đo lường chuẩn mực về nghèo [44].

Hơn nữa, nghèo không chỉ đơn giản là một vấn đề về thu nhập. Wright (2000) nhấn mạnh sự bất cập của việc cho rằng nâng cao thu nhập là cách đo lường tác động của tài chính vi mô đến nghèo [50]. Tác giả đã chỉ ra có sự khác biệt rất lớn giữa việc tăng thu nhập và giảm nghèo. Theo đó, việc tăng thu nhập cho người nghèo, các tổ chức tài chính vi mô chưa chắc đã làm giảm nghèo mà điều này còn phụ thuộc nhiều vào cách thức người nghèo sử dụng tín dụng. Điểm mấu chốt là phải giúp cho người nghèo duy trì được một mức sống tốt nhất định một cách bền vững thông qua việc cung cấp cho họ những dịch vụ tài chính đã được thiết kế phù hợp với nhu cầu và khả năng. Hulme và Mosley (1996) nghiên cứu về khả năng sử dụng tín dụng vi mô để xóa nghèo đói đã nhận định rằng những chương trình tín dụng vi mô được thiết kế tốt có thể làm tăng thu nhập của người nghèo và giúp họ thoát nghèo thành công [23].

Xét trên khía cạnh kinh tế, thu nhập của hộ nghèo được tiếp cận vốn tín dụng ở Indonesia, Sri-Lanka, Ấn Độ được ghi nhận tăng đáng kể so với những hộ không được tiếp cận vốn. Tuy nhiên, một số kết quả nghiên cứu về tác động của tín dụng đến thu nhập của người nghèo khác lại rất đối lập, ví dụ nghiên cứu của Karlan và Zinman

(2009) đã không tìm ra được sự cải thiện trong thu nhập và tiêu dùng của người nghèo ở thành thị Hyderabad (Ấn Độ) từ việc xuất hiện nhiều hơn các chi nhánh của tổ chức TCVM [26]. Trong khi trong nhiều nghiên cứu khác, hiệu quả của các chương trình tín dụng cho người nghèo lại không thực sự rõ rệt, đơn cử như nghiên cứu của Pitt và Khandker (2001) về các chương trình tín dụng cho người nghèo ở nông thôn Bangladesh đã kiểm chứng tác động của hình thức cho vay theo nhóm cho những người nghèo không có đất ở Bangladesh tới tiêu dùng của hộ gia đình và nguồn cung lao động theo mùa vụ [46]. Bởi lẽ như nhiều quốc gia Nam Á, hoạt động nông nghiệp ở Bangladesh phụ thuộc nhiều vào thời tiết, mang tính chất mùa vụ rõ rệt, gây ra chênh lệch trong thu nhập, tiêu dùng và cung – cầu lao động vào các thời điểm khác nhau trong năm. Chính vì vậy, người nghèo mong muốn có vốn để tham gia vào các hoạt động sản xuất phi nông nghiệp, ít gắn với các đặc trưng thời tiết. Kết quả nghiên cứu dựa trên số liệu khảo sát năm 1991-1992 từ 1798 hộ gia đình của 87 xã trong 29 huyện nông thôn Bangladesh chỉ ra rằng những hoạt động kinh tế tự phát được tài trợ bởi vốn tín dụng không tạo ra được thu nhập đáng kể hơn so với các hoạt động nông nghiệp. Tuy nhiên, bằng việc tiết kiệm và cho vay lại những người không tiếp cận được chương trình tín dụng theo nhóm, tiêu dùng của các hộ gia đình được duy trì tốt hơn. Như vậy, các khoản tín dụng được cho là đã giúp người nghèo có những khoản thu nhập đều đặn hơn, giúp họ tiêu dùng một cách thoải mái hơn ngay cả khi không vào chính vụ sản xuất nông nghiệp. Tương tự, nhờ vào các chương trình tín dụng, nguồn cung lao động cũng được duy trì vào các thời điểm trong năm, phân bố đồng đều vào cả hoạt động nông nghiệp và phi nông nghiệp. Một số nghiên cứu khác cũng đưa ra những tác động không rõ rệt của tín dụng vì mô đến thu nhập của hộ nghèo như Sebstad và Chen (1996).

## **2.2. Nghiên cứu trong nước**

Có nhiều công trình nghiên cứu trong nước về các chính sách ưu đãi của Nhà nước đối với người nghèo, bao gồm cả tín dụng chính sách nhưng chủ yếu tập trung vào các chính sách của Nhà nước và kết quả triển khai chứ chưa có nhiều nghiên cứu tập trung vào công tác quản lý tín dụng chính sách.

Tại Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam năm 2008, Ngân hàng Thế giới đã có báo cáo “Huy động và sử dụng vốn” bàn về phương thức để Việt Nam huy động và sử dụng vốn hiệu quả. Báo cáo chỉ ra NHCSXH là tổ chức cung cấp các khoản vay theo mục tiêu cho người nghèo và các nhóm bị thiệt thòi. Cũng giống như nhiều tổ chức tài chính vi mô trên thế giới, hoạt động cho vay chủ yếu dựa vào các Tổ TK&VV, NHCSXH có điểm riêng là có sự hợp tác chặt chẽ với các tổ chức quần chúng (hội, đoàn thể) và chính quyền địa phương để các tổ chức này giúp lựa chọn đối tượng

cần vay vốn, đồng thời thẩm tra xem họ có đủ điều kiện vay vốn ưu đãi hay không. Báo cáo nhận định trong điều kiện hoạt động đang được mở rộng nhanh chóng, NHCSXH đã sẵn sàng chiếm lĩnh vị trí thống lĩnh thị trường tài chính vi mô và sự độc quyền này làm nản lòng các ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính vi mô hoạt động trên thị trường. Điều này sẽ làm giảm hiệu suất nói chung của hoạt động cho vay tài chính hướng tới các nhóm dân cư đang cần giúp đỡ nhất. Tuy nhiên, nghiên cứu này chỉ đề cập một cách khái quát tới hoạt động cho vay và huy động của NHCSXH mà chưa phân tích sâu về công tác quản lý tín dụng tại ngân hàng.

Ngân hàng Thế giới (2013) cũng công bố “Báo cáo đánh giá nghèo Việt Nam 2012” với chủ đề “Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới”. Trong báo cáo này, Ngân hàng Thế giới nhận định Việt Nam đã đạt được thành tích lớn về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo trong hai thập kỷ qua, trên cả khía cạnh thu nhập lẫn các khía cạnh đời sống khác. Báo cáo tập trung vào việc cập nhật hệ thống theo dõi nghèo đói của Việt Nam so với Ngân hàng Thế giới để xây dựng bức tranh nghèo cập nhật. Thách thức mới nổi trong giảm nghèo là tình trạng bất bình đẳng ngày càng tăng [22]. Ngoài các báo cáo về tình hình nghèo trên cả nước, còn có một số nghiên cứu về tình hình nghèo tại từng địa phương như “Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại Thành phố Hồ Chí Minh”, “Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại Quảng Trị”, “Đánh giá nghèo theo vùng – Vùng đồng bằng sông Hồng”. Trịnh Hồ Hạ Nghị và cộng sự (2003) đã thực hiện Nghiên cứu “Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại Thành phố Hồ Chí Minh” như là một nghiên cứu về vấn đề nghèo đô thị của thành phố Hồ Chí Minh, cũng là một phần của nghiên cứu đánh giá tình trạng nghèo trên cả nước, với khung nghiên cứu được Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Thế giới và Nhóm Hành động chống đói nghèo, các viện nghiên cứu và các tổ chức phi chính phủ thực hiện. Trước hết, nghiên cứu này nhằm nâng cao khái niệm và sự hiểu biết về vấn đề nghèo bằng cách tham vấn ý kiến người nghèo về nguyên nhân nghèo, dựa trên đó các chính sách giảm nghèo có thể được thực hiện hiệu quả hơn nhờ xác định những hành động ưu tiên giải quyết các vấn đề mà người nghèo nhận thấy quan trọng. Nghiên cứu cũng chỉ ra các hệ quả của tình trạng thiếu hụt khẩu thường trú có bao gồm việc tiếp cận các chương trình tín dụng bên cạnh vấn đề không bình đẳng quyền lợi trong tiếp cận giáo dục, chăm sóc sức khỏe, thụ hưởng chương trình ưu đãi của Nhà nước [27]. Nghiên cứu “Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại Quảng Trị” năm 2003 chỉ ra nghèo đói có xu hướng tập trung tại các vùng núi cao, ven biển, bãi ngang và vùng đồng bằng hạ tầng cơ sở kém phát triển. Các tổ chức như Hội phụ nữ có vai trò quan trọng trong triển khai các mô

hình xóa đói giảm nghèo như thành lập các tổ nhóm tín dụng tiết kiệm tín chấp vay vốn giảm nghèo. Nhìn chung, các nghiên cứu kể trên không đề cập cụ thể tới NHCSXH mà chỉ khái quát về hoạt động cấp tín dụng cho người nghèo.

Luận án “Hoàn thiện các chính sách xóa đói giảm nghèo chủ yếu của Việt Nam đến năm 2015” của Tiến sĩ Nguyễn Thị Hoa hoàn thành vào năm 2009. Dựa vào khung lý thuyết về tấn công đói nghèo của Ngân hàng thế giới và phương pháp đánh giá chính sách đói nghèo, luận án đã tiến hành đánh giá chính sách xóa đói giảm nghèo của Việt Nam. Từ đó, tác giả đã chỉ ra những tác động tích cực và tiêu cực của mỗi chính sách và đề xuất những định hướng và giải pháp hoàn thiện chính sách xóa đói giảm nghèo của Việt Nam đến năm 2015. Cụ thể, luận án đã hệ thống hóa lý luận về đói nghèo và các phương pháp đánh giá chính sách xóa đói giảm nghèo và chỉ ra chính sách xóa đói giảm nghèo cần bao phủ một cách toàn diện đến các khía cạnh của đói nghèo. Chính phủ đóng một vai trò đặc biệt trọng trong việc đưa ra các chính sách giải quyết tính đa chiều của đói nghèo. Bên cạnh việc đưa ra các giải pháp chung cho hoàn thiện khâu hoạch định, thực hiện và giám sát đánh giá chính sách, luận án đã đề xuất giải pháp cụ thể cho bốn chính sách xóa đói giảm nghèo chủ yếu và xây dựng một ma trận khung hoàn thiện chính sách xóa đói giảm nghèo với mong muốn đảm bảo tính đồng bộ cũng như thống nhất trong công cuộc tấn công đói nghèo ở Việt Nam. Luận án của Tiến sĩ Nguyễn Thị Hoa có phân tích về hoạt động tín dụng cho người nghèo nhưng lại chưa bàn sâu về công tác quản lý tín dụng, từ việc xây dựng mạng lưới cho tới việc sử dụng lãi suất, quy định về bảo đảm tiền vay, cách thức cung cấp tín dụng thông qua Tổ TK&VV và ủy thác qua các tổ chức CT-XH [24].

Luận án tiến sĩ “Sử dụng một số công cụ tài chính nhằm thực hiện mục tiêu giảm nghèo ở các tỉnh Tây Nguyên” của TS. Tôn Thu Hiền đã hệ thống hóa và phân tích các vấn đề lý luận về nghèo và sự can thiệp của Chính phủ trong lĩnh vực giảm nghèo. Theo luận án, trong khu vực chính thức, NHCSXH đóng vai trò quan trọng nhất trong việc làm cầu nối tín dụng cho các hộ nghèo được nhận tín dụng để đầu tư phát triển sản xuất. Bên cạnh hoạt động của NHCSXH, người nghèo ở nông thôn còn được tiếp cận với nguồn vốn vay của các tổ chức TCVM trong khu vực bán chính thức. Đây là các tổ chức TCVM được thành lập bởi các tổ chức chính trị-xã hội và thực hiện các hoạt động tín dụng bằng nguồn vốn tài trợ của các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế. Mạng lưới TCVM thường được tổ chức dưới hình thức Hội/Nhóm tiết kiệm phụ nữ hoặc Quỹ tín dụng phụ nữ, hoạt động trên nguyên tắc tự nguyện tham gia, góp vốn tiết kiệm của các thành viên nhằm tạo ra quỹ vốn quay vòng tự quản lý tại cấp cộng đồng. Dù đã có những đóng góp đáng ghi nhận vào kết quả giảm nghèo, vẫn còn tình trạng rò rỉ về đối

tương tiếp cận nguồn vốn vay ưu đãi; một số chương trình cho vay chưa phù hợp với nhu cầu của người nghèo và sử dụng vốn vay chưa hiệu quả. Luận án đã đề xuất một số giải pháp bao gồm điều chỉnh các quy định nhằm tạo hành lang pháp lý phù hợp phát triển hoạt động tài chính vi mô, nâng cao chất lượng hoạt động tín dụng của NHCSXH (xác định đúng đối tượng, lãi suất, hạn mức tín dụng), tăng cường các hoạt động phi tài chính nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay... [26] Gần như tương tự, luận án tiến sĩ “Tài chính vi mô hỗ trợ xóa đói giảm nghèo tại tỉnh Đồng Nai đến năm 2020” của TS. Lê Kiên Cường tập trung vào phân tích thực trạng các tổ chức tài chính vi mô đã rút ra một số kết luận đáng chú ý. NHCSXH trong nhiều khía cạnh được xem là tổ chức TCVM hơn các tổ chức tài chính khác, sự hiện diện của NHCSXH có độ bao phủ tương đối rộng đến người nghèo trên cả nước [6]. Luận án tiến sĩ “Cơ sở khoa học của việc giảm nghèo bền vững cho các hộ nông dân trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn” của TS. Hà Quang Trung năm 2014 đã chỉ ra cần tiếp tục thực hiện tốt chính sách về tín dụng cho người nghèo, nâng mức vay cao hơn, thời hạn cho vay dài hơn để phù hợp với yêu cầu sản xuất của người dân. Ngoài ra, cần có sự đổi mới phương pháp tiếp cận và hướng dẫn sử dụng vốn cho hộ nghèo nhất là hộ có chủ hộ là nữ, hộ có người tàn tật, hộ đồng bào dân tộc thiểu số. Những luận án tiến sĩ kể trên không tập trung vào phân tích hoạt động của NHCSXH [5].

Về nghiên cứu các hoạt động của NHCSXH, đề tài nghiên cứu khoa học “Đánh giá ảnh hưởng của chương trình cho vay hộ nghèo đến sản xuất và đời sống của người dân nông thôn” do NHCSXH thực hiện. Đề tài hướng tới các mục tiêu về tìm hiểu mục tiêu, nội dung và tiến trình thực thi của chương trình cho vay hộ nghèo, đánh giá ảnh hưởng của chương trình đến việc cải thiện sản xuất và đời sống của người nghèo ở khu vực nông thôn, tìm ra những nhân tố làm hạn chế hiệu quả và tính bền vững của chương trình và từ đó đề xuất các giải pháp cải thiện hiệu quả và duy trì tính bền vững của chương trình. Để có đánh giá toàn diện về Chương trình trên phạm vi toàn quốc, nhóm nghiên cứu chọn điểm nghiên cứu tại 4 khu vực, tại mỗi khu vực chọn NHCSXH cấp tỉnh, sau đó chọn Phòng giao dịch NHCSXH cấp huyện từ đó tiến hành phỏng vấn các hộ nghèo vay vốn về các vấn đề tiếp cận và sử dụng vốn vay. Kết quả cho thấy, đa số hộ nghèo đã được tiếp cận vốn vay thuận lợi trừ một số trường hợp như hộ nghèo thuộc diện già cả, neo đơn không có khả năng lao động, hộ nghèo không biết cách làm ăn hoặc không có ý thức lao động. Hầu hết các hộ vay vốn đều đánh giá thủ tục và quy trình vay vốn đơn giản và tiện lợi, lãi suất và thời hạn vay vốn tương đối phù hợp nhưng mức vay thực tế còn thấp hơn so với nhu cầu của một số hộ có khả năng và kinh nghiệm quản lý

vốn vay tốt. Hiệu quả sử dụng vốn vay và thu hồi vốn ảnh hưởng bởi năng lực và nhận thức của người sử dụng vốn, cũng như năng lực và tinh thần trách nhiệm của cán bộ Hội, Tổ và cán bộ Ngân hàng [14]. Đề tài này chỉ chủ yếu phân tích chương trình cho vay hộ nghèo của NHCSXH mà chưa phân tích sâu vào công tác quản lý tín dụng. Đề tài nghiên cứu khoa học "Giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động của Tổ giao dịch lưu động" do NHCSXH thực hiện đã khẳng định mặc dù trong thời gian qua, Tổ giao dịch lưu động NHCSXH đã có những thay đổi phù hợp với hoạt động của NHCSXH, nhưng vẫn cần phải có những giải pháp để nâng cao chất lượng hoạt động cho phù hợp với yêu cầu của NHCSXH trong giai đoạn mới. Với định hướng và mục tiêu phát triển cụ thể đối với hoạt động của NHCSXH nói chung, Tổ giao dịch lưu động nói riêng, đề tài đã đưa ra tám giải pháp dựa trên cơ sở giải quyết các tồn tại, hạn chế hiện tại, phát huy những kết quả đạt được, kết hợp với định hướng phát triển hoạt động của NHCSXH trong 10 năm tới [15].

Nghiên cứu về tín dụng nông thôn ở 4 tỉnh Hà Tây, Phú Thọ, Quảng Nam và Long An, Barslund và Tarp (2008) kết luận rằng hầu hết các món vay của các tổ chức cung cấp dịch vụ chính thức đều tập trung vào mục tiêu hỗ trợ sản xuất và tích lũy tài sản trong khi các hộ gia đình thực tế cần vay để chi trả cho nhu cầu tiêu thụ và chăm sóc sức khỏe hoặc xoay sở với rủi ro. Thị trường tín dụng ở các khu vực có sự khác nhau ở tất cả các khía cạnh. Vì vậy, tiếp cận chính sách một mức vay cho tất cả các vùng là không hiệu quả. Điều này đòi hỏi chính sách công cần được thiết kế một cách cẩn thận mới mang lại hiệu quả và sự bền vững. Hầu hết nghiên cứu này mới chỉ xoay quanh vấn đề tín dụng cho người nghèo, các vấn đề của thị trường tín dụng chứ chưa gắn với hoạt động quản lý tín dụng của NHCSXH [29].

Như vậy, trong các nghiên cứu về quản lý tín dụng chính sách của NHCSXH lẫn tín dụng cho mục tiêu giảm nghèo tại Việt Nam vẫn thiếu những nghiên cứu chuyên sâu, đi từ lý thuyết đến thực tiễn công tác quản lý tín dụng chính sách. Cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, chưa làm rõ được khái niệm, đặc điểm của tín dụng chính sách.

*Thứ hai*, chưa đưa ra được khái niệm, mục tiêu, nội dung và công cụ của tín dụng chính sách cũng như các nhân tố ảnh hưởng tới công tác quản lý tín dụng chính sách.

*Thứ ba*, chưa phân tích được thực trạng công tác quản lý tín dụng chính sách tại NHCSXH trên các phương diện mô hình tổ chức, quản trị điều hành, nội dung và công cụ quản lý tín dụng chính sách. Cũng vì vậy, các nghiên cứu chưa chỉ ra được những thành công, tồn tại và đặc biệt là nguyên nhân của những tồn tại đó để có những giải pháp xử lý cụ thể.



*Thứ tư*, chưa đưa ra được các giải pháp và kiến nghị nhằm hoàn thiện cũng như hỗ trợ công tác quản lý tín dụng chính sách tại NHCSXH phù hợp với định hướng về giảm nghèo và các chính sách tín dụng của Đảng, Nhà nước.

Thực trạng trên đặt ra một số vấn đề cần được giải quyết và trở thành câu hỏi nghiên cứu của luận án như sau:

*Thứ nhất*, quản lý tín dụng chính sách là gì? Đây là nội dung, công cụ, các nhân tố tác động tới tín dụng chính sách và đánh giá hiệu quả quản lý tín dụng chính sách bằng cách nào?

*Thứ hai*, NHCSXH quản lý tín dụng chính sách thông qua các nội dung, công cụ nào? Kết quả đạt được và những tồn tại ra sao? Đây là những nguyên nhân của tồn tại?

*Thứ ba*, NHCSXH và các cơ quan quản lý Nhà nước cần triển khai những giải pháp nào để hoàn thiện công tác quản lý tín dụng chính sách tại ngân hàng, hướng đến phục vụ tốt nhất các nhu cầu tài chính của người nghèo và đối tượng chính sách khác trong thời gian tới, phù hợp với chiến lược phát triển của ngân hàng?

Do vậy, việc nghiên cứu luận án tiến sĩ này là cần thiết nhằm bổ sung cơ sở lý luận, thực tiễn lần đề xuất các giải pháp, kiến nghị có giá trị tham khảo cho công tác tín dụng tại NHCSXH.

### **3. Mục tiêu nghiên cứu**

- Làm rõ cơ sở lý luận về tín dụng chính sách, công tác quản lý tín dụng chính sách và các nhân tố ảnh hưởng tới công tác quản lý tín dụng chính sách.

- Phân tích bối cảnh người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Việt Nam, các chính sách tín dụng của Đảng, Nhà nước đối với các đối tượng này. Phân tích và đánh giá thực trạng công tác quản lý tín dụng chính sách tại NHCSXH trên các phương diện mô hình tổ chức, quản trị điều hành, nội dung và các công cụ quản lý tín dụng chính sách.

- Đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện công tác quản lý tín dụng chính sách tại NHCSXH phù hợp với định hướng về giảm nghèo và các chính sách tín dụng của Đảng, Nhà nước.

### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

- Đối tượng nghiên cứu: Hoạt động tín dụng chính sách và công tác quản lý hoạt động tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác của NHCSXH Việt Nam.

- Phạm vi nghiên cứu: Thực tiễn hoạt động quản lý tín dụng chính sách tại Việt Nam từ năm 2002 đến 2015 và kinh nghiệm tại một số quốc gia trên thế giới như Ấn Độ và Bangladesh.

## 5. Phương pháp nghiên cứu

Trên cơ sở phương pháp triết học biện chứng và duy vật lịch sử, luận án vận dụng các phương pháp khảo sát, thống kê, so sánh, phân tích - tổng hợp, diễn dịch, quy nạp. Bên cạnh đó, luận án sử dụng các sơ đồ, bảng biểu, hình vẽ để phân tích thực trạng tín dụng chính sách tại nước ngoài và thực trạng tín dụng chính sách tại NHCSXH Việt Nam làm tăng thêm tính trực quan và sự thuyết phục.

## 6. Những đóng góp mới của đề tài

Về mặt lý thuyết, luận án đã trình bày được những vấn đề cơ bản về tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách. Khác với những nghiên cứu trước đây, tác giả đã đưa ra và phân tích khái niệm, nội dung quản lý tín dụng chính sách tại ngân hàng và các nhân tố khách quan, chủ quan có ảnh hưởng tới công tác này. Bên cạnh đó, kinh nghiệm về tín dụng chính sách tại Ấn Độ và Indonesia đã được phân tích từ các chính sách cho tới quá trình triển khai và kết quả thu được để rút ra bài học cho Việt Nam.

Về mặt thực tiễn, luận án đã khái quát thực trạng các chính sách ưu đãi, chương trình tín dụng của Chính phủ cho người nghèo cũng như công tác quản lý tín dụng chính sách tại NHCSXH trên các khía cạnh gồm mô hình tổ chức quản lý từ cấp Trung ương tới địa phương, tình hình huy động vốn, phương thức cấp tín dụng, các chương trình tín dụng lớn và chất lượng tín dụng chính sách. Với sự chỉ đạo sát sao của Chính phủ, nỗ lực của tập thể cán bộ ngân hàng và sự giúp sức của toàn thể xã hội với mục tiêu giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội, các chương trình tín dụng chính sách của NHCSXH mang lại nhiều kết quả tích cực khi có nhiều hộ được tiếp cận với vốn vay, sử dụng vốn vay hiệu quả, từng bước vươn lên thoát nghèo. Các chương trình tín dụng không chỉ giúp giải quyết những bất cập về tài chính mà còn góp phần giải quyết vấn đề nghèo đa chiều khi giảm thiểu được tình trạng ít biết chữ, mù chữ, tăng trình độ học vấn, cải thiện sức khỏe của người dân và môi trường. Luận án cũng đã chỉ ra nhiều tồn tại và nguyên nhân xác đáng như việc bố trí nhân lực, chức năng nhiệm vụ và phân công công việc của các thành viên HĐQT và Ban đại diện HĐQT các cấp chưa rõ ràng, công nghệ tin học của NHCSXH chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý, phương thức cấp tín dụng chưa toàn diện, công tác bố trí nguồn vốn chưa phù hợp...

Trên cơ sở phân tích những tồn tại và nguyên nhân trong chương 2, luận án đã đưa ra ba nhóm giải pháp chính nhằm đổi mới mô hình tổ chức của NHCSXH, tăng cường khả năng huy động vốn cho các chương trình tín dụng chính sách, thúc đẩy tín dụng chính sách có hiệu quả tới người nghèo, tăng cường trách nhiệm, năng lực của các chủ thể có liên quan, từ người nghèo, tới Ban giám nghèo, cán bộ Hội đoàn thể... Trong

số các giải pháp này có nhiều giải pháp mới về phương thức tín dụng, lãi suất, thẩm định tín dụng cũng như một số kiến nghị quan trọng nhằm hỗ trợ thực hiện tốt các giải pháp kể trên.

## **7. Kết cấu luận án**

Ngoài phần mở đầu và kết luận, Luận án gồm 3 chương:

Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH VÀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG

Chương 2: THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

Chương 3: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

## CHƯƠNG 1:

### CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH VÀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG

#### 1.1. TỔNG QUAN VỀ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH

##### 1.1.1. Khái niệm tín dụng chính sách

Đối tượng chính sách là những người nghèo, rất nghèo, những người không có việc làm, thu nhập thấp hoặc những hộ gia đình có công với cách mạng nhưng gặp hoàn cảnh khó khăn, hộ đồng bào dân tộc thiểu số sống ở vùng sâu, vùng xa...

Các đối tượng chính sách bao gồm:

- Hộ nghèo
- Hộ gia đình có công với cách mạng.
- Hộ gia đình thương binh, liệt sỹ.
- Hộ gia đình là đồng bào dân tộc thiểu số có thu nhập thấp.
- Hộ gia đình đang sinh sống trong vùng thường xuyên xảy ra thiên tai.
- Hộ gia đình có hoàn cảnh khó khăn (già cả, neo đơn, tàn tật...).
- Hộ gia đình đang sinh sống trong vùng đặc biệt khó khăn.

Trong cuộc sống hàng ngày của các đối tượng chính sách (bao gồm người nghèo và các đối tượng chính sách khác – *thuật ngữ này sẽ được sử dụng trong luận án*), việc rơi vào tình trạng thiếu hụt các khoản tài chính cho các nhu cầu thiết yếu như ăn, ở, đi lại, học hành, việc làm... cho tới các nhu cầu khẩn cấp như bị ốm đau, trộm cắp, thiên tai thậm chí là các nhu cầu dài hạn như xây dựng nhà ở, mua nguyên vật liệu, sản xuất kinh doanh diễn ra thường xuyên. Việc thiếu hụt nguồn tài chính tài trợ cho các nhu cầu này là lực cản lớn đối với khả năng xóa đói, giảm nghèo của chính bản thân người nghèo và các đối tượng chính sách khác cũng như mục tiêu bảo đảm an sinh xã hội của một quốc gia. Có điều này là vì dù họ có sức lao động, có mong muốn vươn lên nhưng do khó tiếp cận với các nguồn lực khiến cho họ rơi vào vòng luẩn quẩn là bẫy nghèo và những bất bình đẳng khác. Những hạn chế về khả năng đáp ứng các quy định về vay vốn của TCTD khiến cho các đối tượng chính sách gần như không thể tìm ra nguồn vốn tài chính đáp ứng các nhu cầu sinh hoạt và sản xuất kinh doanh. Gắn kết đặc điểm này cùng với vai trò quan trọng của Nhà nước đối với công tác giảm nghèo dẫn tới sự cần thiết của Nhà nước trong việc cung cấp, hỗ trợ cung cấp nguồn tín dụng chính sách cho nhóm đối tượng này. Để thực hiện công cuộc giảm nghèo và bảo đảm an sinh xã hội, Nhà

nước thường sử dụng các công cụ tài chính như thu, chi ngân sách để hướng nguồn lực tài chính của Nhà nước và xã hội một cách có hiệu quả nhất tới người nghèo và các đối tượng chính sách khác, giúp cho họ có thể có vốn để sinh hoạt, sản xuất kinh doanh, từ đó thoát nghèo. Trên cơ sở đó, khái niệm tín dụng chính sách cho các đối tượng chính sách có thể được hiểu như sau:

*Tín dụng chính sách cho các đối tượng chính sách là việc sử dụng các nguồn lực tài chính do Nhà nước huy động, cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác vay vốn với các ưu đãi so với tín dụng thông thường, để phục vụ mục đích sản xuất kinh doanh và tiêu dùng, tạo việc làm, cải thiện đời sống, góp phần thực hiện mục tiêu giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội.*

Từ định nghĩa tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác, có thể rút ra các điểm cần chú ý như sau [25]:

*Thứ nhất*, mục tiêu của tín dụng cho các đối tượng chính sách là nhằm giúp cho họ có vốn để sản xuất, kinh doanh tạo việc làm nâng cao thu nhập. Tín dụng chính sách cho các đối tượng chính sách không vì mục tiêu lợi nhuận, mà vì mục tiêu giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội.

*Thứ hai*, nguyên tắc tín dụng chính sách phải sử dụng vốn đúng mục đích bảo đảm hoàn trả được vốn vay (gồm cả gốc lẫn lãi) cho TCTD đúng thời hạn như đã thỏa thuận.

*Thứ ba*, tín dụng chính sách được ưu đãi bao gồm: ưu đãi về điều kiện vay vốn như tài sản bảo đảm tiền vay, thủ tục và các quy trình giải ngân, ưu đãi về lãi suất vay vốn và thời hạn vay vốn. Điều kiện cấp tín dụng cho các đối tượng chính sách phải bảo đảm được tính linh hoạt và phù hợp với hoàn cảnh của họ. Các thủ tục vay vốn, các yêu cầu về điều kiện tài chính, và tài sản bảo đảm cần được điều chỉnh linh hoạt trong từng thời điểm, từng mục đích vay vốn, gắn với thực tiễn địa phương và hoàn cảnh của người nghèo và các đối tượng chính sách khác để bảo đảm họ có thể tiếp cận được vốn vay.

*Thứ tư*, tín dụng chính sách cần hỗ trợ người nghèo và các đối tượng chính sách về năng lực sản xuất kinh doanh như khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, đào tạo nghề, chỉ dẫn các thị trường đầu vào cho sản xuất lẫn đầu ra cho sản xuất.

### **1.1.2. Đặc điểm tín dụng chính sách**

Một số đặc điểm nổi bật của tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác xuất phát từ đặc điểm của chính họ là cuộc sống sinh hoạt và lao động phần lớn gắn với hoạt động nông nghiệp có tính mùa vụ cao, đa dạng về đối tượng tài trợ, chi phí giao dịch cao và rủi ro tín dụng cao.

*Thứ nhất*, tín dụng đối với các đối tượng chính sách có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với hoạt động nông nghiệp do đại bộ phận nhóm đối tượng này tập trung tại nông thôn với nghề nông là chính. Thu nhập từ sản xuất, buôn bán nông sản, gia cầm, gia súc... và tiền lương lao động làm thuê là hai bộ phận cấu thành quan trọng trong nguồn thu nhập của người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại nông thôn. Do sản phẩm từ nông nghiệp có tính chất mùa vụ cao và các khoản thu từ lao động làm thuê không ổn định, nguồn thu nhập, nhu cầu chi tiêu và tất yếu là nhu cầu vay mượn của họ có mức độ biến động cao, khó dự báo. Đặc điểm này còn bị làm trầm trọng thêm do tình trạng mất mùa từ thiên tai, dịch bệnh hoặc những diễn biến bất lợi của giá cả hàng nông sản, gia cầm, gia súc thường xuyên xuất hiện trong khi mức độ sẵn có và khả năng tiếp cận các sản phẩm phòng ngừa rủi ro của nhóm đối tượng này tại nông thôn là rất hạn chế.

*Thứ hai*, tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác có đặc điểm là khá đa dạng về đối tượng được tài trợ vốn do họ cần được hỗ trợ về nhiều mặt để có thể vươn lên thoát nghèo. Nhu cầu vay vốn của người nghèo và các đối tượng chính sách khác phụ thuộc nhiều vào đời sống sinh hoạt và hoạt động sản xuất kinh doanh nông nghiệp (và các nghề thủ công khác). Các khách hàng khác nhau có các nhu cầu tài trợ khác nhau như cải tạo công trình vệ sinh môi trường, chữa bệnh, đi học nghề, đi xuất khẩu lao động cho tới nhu cầu mua vật nuôi, mua cây giống, mua vật tư sản xuất... Ngoài chi cho hoạt động sản xuất, nhu cầu chi tiêu của người nghèo và các đối tượng chính sách khác còn bao gồm các khoản đột xuất như ốm đau và đối phó với thiên tai dịch bệnh. Đây không phải là các khoản cho vay truyền thống của ngân hàng nhưng lại rất cần thiết đối với các đối tượng chính sách do nhóm đối tượng này thường dễ bị tổn thương bởi các tác nhân bên ngoài và khả năng tự chống chọi của họ với các tổn thương kể trên là rất thấp.

*Thứ ba*, chi phí của việc cấp tín dụng chính sách cho các đối tượng chính sách ở mức cao so với cho vay các đối tượng khác. Điều này là do giá trị các khoản tín dụng thường nhỏ, quay vòng nhiều cộng thêm với đặc điểm nhóm đối tượng này nằm phân tán trên một địa bàn rộng, tập trung nhiều ở các vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa nên việc quản lý khoản tín dụng trở nên rất tốn kém, đòi hỏi TCTD phải có một số lượng nhân viên đủ lớn và dành nhiều nguồn lực tài chính, thời gian để tìm kiếm khách hàng, làm việc với khách hàng để thẩm định phương án vay vốn cho tới công tác giám sát sử dụng vốn vay. Số lượng khoản tín dụng lớn, sự đa dạng của nhu cầu tín dụng, địa bàn rộng buộc TCTD phải đánh đổi giữa việc giảm thiểu chi phí quản lý tín dụng và bảo đảm chất lượng tín dụng.

*Thứ tư*, cơ sở dữ liệu về người nghèo và các khoản tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác thường thiếu hụt và yếu kém cả về số lượng lẫn chất lượng. Khả năng tiếp cận với các dịch vụ tài chính như tiền gửi, thanh toán của nhóm đối tượng này là rất hạn chế xuất phát từ bản thân nhu cầu và trình độ học vấn của họ cũng như mức độ đáp ứng các dịch vụ tài chính của TCTD tại khu vực nông thôn thường thấp. Tương tự, các thông tin về năng lực pháp lý và tài chính của họ cũng rất khó để thu thập và xác minh do cơ sở dữ liệu tại các địa phương (đặc biệt là tại các vùng hẻo lánh) thường không được lưu trữ đầy đủ và chính xác như các đối tượng khách hàng doanh nghiệp được đăng ký với cơ quan quản lý của nhà nước. Do vậy, tình trạng thông tin bất cân xứng cao hơn so với các đối tượng khách hàng khác của ngân hàng.

*Thứ năm*, trình độ quản lý tài chính của người nghèo và các đối tượng chính sách khác không cao nên việc sử dụng vốn vay sao cho hiệu quả không phải lúc nào cũng đạt được. Sự thiếu hiểu biết và không được đào tạo về quản lý tài chính với số tiền vay được từ TCTD là nguyên nhân dẫn tới việc nhóm đối tượng có thể không sử dụng số vốn vay được vào đúng mục đích sử dụng vốn ban đầu, hoặc không sử dụng kịp thời khiến cho số vốn vay không được phân bổ phù hợp giữa các đối tượng cần chi tiêu khác nhau (ví dụ, thay vì giữ một phần vốn vay cho mục đích tài trợ cho nguyên vật liệu đầu vào là thức ăn, người nghèo có thể dùng toàn bộ số tiền vay được để mua con giống...). Ngoài ra, việc chưa làm quen với việc tiết kiệm tiền để trả nợ theo định kỳ khiến cho họ không ngay lập tức có ý thức và khả năng tiết kiệm số tiền theo định kỳ để trả nợ cho ngân hàng. Đây chính là nguyên nhân khiến cho rủi ro đối với tín dụng cho họ thường cao hơn so với các khách hàng khác. Xuất phát từ lý do này, các TCTD khi cho các đối tượng chính sách vay tiền thường yêu cầu họ thực hiện tiết kiệm bắt buộc hoặc tự nguyện để giúp họ làm quen dần với việc quản lý tài chính cũng như tích lũy tiền để có thể trả nợ khi đến hạn.

*Thứ sáu*, các đối tượng chính sách không sở hữu nhiều tài sản đáp ứng được tiêu chuẩn thông thường của TCTD về tài sản bảo đảm. Hầu hết họ không có tài sản cố định có giá trị và tính thị trường cao như quyền sử dụng đất, hoặc họ có sở hữu không nhiều nhưng lại gặp những vướng mắc khó giải quyết về thủ tục xác nhận quyền sở hữu diễn ra khá phổ biến tại nông thôn. Trong khi đó, các tài sản khác có thể sử dụng để bảo đảm cho khoản vay mà các TCTD áp dụng cho các đối tượng khách hàng khác như sổ tiết kiệm, máy móc, thiết bị... thì các đối tượng chính sách gần như không có. Như vậy, nguồn thu nợ thứ hai của các TCTD trong trường hợp nhóm đối tượng này không trả được nợ đã bị hạn chế đi nhiều.

*Thứ bảy*, tín dụng chính sách cho các đối tượng chính sách không chỉ dừng lại ở việc cung cấp vốn tín dụng chính sách với ưu đãi cho họ mà còn phải phối hợp với các nguồn lực của xã hội nói chung và nguồn lực của nhà nước nói riêng để giúp họ phát triển toàn diện, qua đó thoát nghèo một cách bền vững. Người nghèo rất cần vốn tín dụng ưu đãi để có thể đáp ứng thiếu hụt nguồn tài chính cho các nhu cầu sinh hoạt và sản xuất kinh doanh nhưng họ cũng rất cần những hỗ trợ khác về y tế, văn hóa, giáo dục từ phía chính quyền và cộng đồng người dân xung quanh. Bên cạnh đó, những hỗ trợ về thị trường, kỹ thuật lao động như trồng trọt, chăn nuôi, buôn bán... đóng vai trò cực kỳ quan trọng đối với các đối tượng chính sách vay vốn để sản xuất kinh doanh, tạo điều kiện cho họ giảm được những thiệt thòi so với các đối tượng khác trong xã hội. Nếu không có những biện pháp hỗ trợ kịp thời và hợp lý, tín dụng chính sách dù có được đưa tới các đối tượng chính sách cũng khó có thể được họ sử dụng hiệu quả.

*Thứ tám*, tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác thường được triển khai qua hình thức cho vay theo nhóm (group lending) hay cho vay gắn kết trách nhiệm (joint - liability) nhằm nâng cao hiệu quả của hợp đồng tín dụng trong trường hợp rủi ro do thông tin bất cân xứng gây ra gia tăng. Việc tăng cường giám sát giữa các thành viên trong nhóm vay vốn sẽ làm giảm thiểu rủi ro đạo đức (đặc biệt là trong trường hợp cho vay không có tài sản bảo đảm). Do nhóm vay vốn muốn duy trì xác suất không trả được nợ của cả nhóm ở mức thấp nên họ không chỉ có ý thức giảm thiểu xác suất không trả được nợ của bản thân họ mà còn cả xác suất của các thành viên khác trong nhóm. Do vậy, họ có xu hướng giám sát việc sử dụng vốn vay của các thành viên khác sao cho hiệu quả nhất, đúng theo các mục đích được cam kết với ngân hàng. Ngoài ra, các thành viên trong nhóm còn hỗ trợ nhau về tài chính (cũng như các hỗ trợ xã hội khác) khi một hay một vài thành viên gặp phải khó khăn về tài chính, ảnh hưởng tới năng lực trả nợ ngân hàng. Nói cách khác, cho vay theo nhóm sẽ chuyển rủi ro đạo đức mà ngân hàng phải chấp nhận sang cho các thành viên trong nhóm, qua đó giảm thiểu rủi ro tín dụng cho ngân hàng (trong trường hợp ngân hàng khó giám sát sau giải ngân) và làm giảm phí tổn cho ngân hàng do tiết kiệm được nguồn lực cho công tác giám sát sau giải ngân. Cho vay theo nhóm kết hợp với yêu cầu các thành viên thực hiện tiết kiệm (tự nguyện hay bắt buộc) có tác dụng khuyến khích các thành viên hỗ trợ lẫn nhau khi các thành viên trong nhóm có trách nhiệm với bản thân và nhóm [25].



### 1.1.3. Vai trò của tín dụng chính sách

Thông qua tín dụng chính sách, người nghèo và các đối tượng chính sách khác sẽ giải quyết được khó khăn về nguồn lực tài chính, vốn dĩ luôn cản trở họ trong đời sống sinh hoạt cũng như lao động. Cũng nhờ tín dụng mà các đối tượng chính sách sẽ được tiếp cận với các dịch vụ xã hội cơ bản khác như y tế, văn hóa, giáo dục... để cùng với các chính sách khác của Nhà nước và chính sự nỗ lực của bản thân để nhanh chóng thoát nghèo bền vững, bảo đảm an sinh xã hội. Cụ thể:

*Thứ nhất*, tín dụng giúp các đối tượng chính sách vượt qua những yếu tố đã cản trở họ với công cuộc thoát nghèo, thoát khỏi những khó khăn thường nhật trong cuộc sống sinh hoạt và lao động. Một trong những nguyên nhân căn bản dẫn tới nghèo đói là người nghèo và các đối tượng chính sách khác không có năng lực lao động hoặc có năng lực lao động nhưng không có đủ nguồn lực cần thiết để lao động. Ở khía cạnh thứ nhất, tín dụng chính sách giúp họ chữa trị bệnh tật hoặc được tham gia các chương trình giáo dục, đào tạo để có năng lực lao động, qua đó có được việc làm, tránh được tình trạng thất nghiệp, cải thiện thu nhập và xa hơn là thoát nghèo. Ở khía cạnh thứ hai, nhờ có tín dụng chính sách mà họ có thể đầu tư cơ sở sản xuất, trang thiết bị lao động, mua các nguyên vật liệu đầu vào cho sản xuất, được trang bị các công cụ lao động cần thiết, họ sẽ tập trung vào làm việc, nâng cao năng suất lao động, từ đó cải thiện đời sống.

*Thứ hai*, tín dụng chính sách giúp các đối tượng chính sách không phải vay từ các tổ chức, cá nhân cho vay nặng lãi với mức lãi suất quá cao so với khả năng tài chính của mình. Không tiếp cận được với nguồn tín dụng thương mại đòi hỏi các yêu cầu khắt khe về hồ sơ pháp lý, năng lực tài chính, tài sản bảo đảm... khiến người nghèo và các đối tượng chính sách khác phải vay với lãi suất cao từ các tổ chức, cá nhân trên địa bàn địa phương, góp phần tạo điều kiện cho thị trường tín dụng phi chính thức này phát triển. Vay nợ với lãi suất cao hơn nhiều so với mức sinh lời tạo ra từ lao động đặt ra áp lực trả nợ lớn cho nhóm đối tượng này và xa hơn là khiến cho họ ngày càng gặp khó khăn hơn về tài chính, chứ không thực sự giúp họ vượt qua khó khăn. Tín dụng chính sách với những ưu đãi về mặt lãi suất (thấp hơn lãi suất thị trường) và đi kèm là các ưu đãi khác về thời hạn trả nợ, phương thức trả nợ... giúp cho các đối tượng chính sách cân bằng được mức sinh lời trong các hoạt động sản xuất kinh doanh, giúp họ không phải tìm đến với các khoản tín dụng nặng lãi.

*Thứ ba*, tín dụng chính sách giúp các đối tượng chính sách nâng cao được khả năng tiếp cận thị trường. Thông qua việc tiếp cận được vốn tín dụng, họ sẽ thay đổi

được những nhận thức về và thực tiễn hành động của họ với thị trường. Người nghèo và các đối tượng chính sách biết cách xây dựng và triển khai một kế hoạch kinh doanh (dù ở mức độ đơn giản nhất), biết sử dụng đồng vốn vay được để mua các trang thiết bị hay nguyên vật liệu trên thị trường, biết quản lý tài chính qua việc tiết kiệm định kỳ để tích lũy cho cuộc sống của bản thân họ và trả nợ ngân hàng... Xa hơn, họ có thể tiếp cận với các kỹ thuật sản xuất, tích lũy được kinh nghiệm trong quản lý kinh tế, bảo đảm cho họ không chỉ thoát nghèo mà còn thoát nghèo một cách bền vững.

*Thứ tư*, tín dụng chính sách giúp các đối tượng chính sách nâng cao được đời sống văn hóa, góp phần giải quyết những bất ổn trong đời sống của họ. Nhờ có tín dụng, họ có thể tập trung lao động với năng suất lao động cao hơn và dành được thời gian để tham gia vào các sự kiện, chương trình văn hóa xã hội tại địa bàn địa phương. Nhờ đó, đời sống tinh thần của họ sẽ được cải thiện, là một trong những yếu tố để bảo đảm người nghèo thực sự thoát nghèo, những đối tượng chính sách khác như người không người nương tựa, người cô đơn, người già, người bị bệnh hiểm nghèo... sẽ cảm thấy cuộc sống có ý nghĩa hơn chứ không chỉ dựa trên xem xét khía cạnh tài chính. Tín dụng chính sách cho phép các đối tượng chính sách cho con cái đi học, được đi đào tạo nghề và đi làm thay vì không được tiếp cận với kiến thức, hay bị thất nghiệp sẽ giúp giảm thiểu các tệ nạn xã hội luôn đeo bám họ.

*Thứ năm*, tín dụng chính sách giúp chuyển đổi cơ cấu kinh tế nông nghiệp nông thôn, góp phần thực hiện phân công lại lao động xã hội. Đại bộ phận người nghèo và các đối tượng chính sách khác sống ở nông thôn với nền sản xuất nông nghiệp là chủ yếu nhưng họ là đối tượng ít được tiếp cận các biện pháp khoa học kỹ thuật mới vào sản xuất, khiến cho năng suất lao động trong lĩnh vực nông nghiệp không ở mức cao. Để có thể áp dụng được việc chuyển đổi phương thức sản xuất theo hướng hiện đại, chuyển đổi cây trồng, vật nuôi, đưa các loại giống mới có năng suất cao vào sản xuất trên phạm vi rộng đòi hỏi phải có một nguồn lực tài chính lớn thực hiện song song với các chương trình khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư. Nói một cách khác, cần nhiều giải pháp được thực hiện đồng bộ để các chương trình cải cách kinh tế tại lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn được diễn ra hiệu quả. Nhờ vậy, những người nghèo có được việc làm phù hợp với khả năng của mình, đưa kinh tế nông nghiệp nông thôn phát triển, và thông qua đó, quay lại giúp cho cuộc sống của người nghèo được cải thiện hơn. Ngoài ra, tín dụng còn có tác dụng giúp cho người nghèo và các đối tượng chính sách đa dạng hóa được các nguồn thu nhập khi ngoài công việc chính là trồng trọt, chăn nuôi, họ còn có thể làm các công việc khác để gia tăng thu nhập sau khi được đào tạo nghề.

*Thứ sáu*, tín dụng chính sách đóng vai trò quan trọng trong công tác bảo đảm an sinh xã hội của bất kỳ Nhà nước nào. Dù ở giai đoạn phát triển nào, các đối tượng chính sách luôn tồn tại, là một bộ phận với một tỷ lệ nhất định trong xã hội luôn gặp phải những khó khăn trong cuộc sống hàng ngày. Hướng tới một xã hội phát triển, công bằng, các quốc gia luôn phải có những chính sách ưu đãi đối với các đối tượng này, trong đó có việc phân bổ các nguồn lực tài chính trong xã hội để mang lại những ưu đãi trong việc tiếp cận và sử dụng nguồn vốn này. Một chính sách tín dụng hợp lý, được triển khai kịp thời và đồng bộ với các chính sách hỗ trợ khác sẽ giúp người nghèo và các đối tượng chính sách khác vượt qua những khó khăn trong cuộc sống.

## 1.2. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG

### 1.2.1. Khái niệm về quản lý tín dụng chính sách

Để đảm bảo phát triển, hoạt động an toàn và hiệu quả trong quá trình hoạt động ngân hàng, bất kỳ một TCTD nào cũng cần phải xây dựng và triển khai một chính sách quản trị điều hành chung, trong đó có các chính sách quản trị riêng cho từng hoạt động như huy động vốn, sử dụng vốn, quản trị rủi ro, quản trị nguồn nhân lực... Các mục tiêu trên đòi hỏi nhà quản trị ngân hàng phải hoạch định được một chiến lược kinh doanh phù hợp đồng thời đưa ra các giải pháp quản trị hợp lý và kịp thời cho phù hợp với sự thay đổi của môi trường kinh doanh. Ngoài ra, các nhà quản trị ngân hàng cũng phải tiến hành kiểm tra, giám sát hoạt động của tổ chức một cách thường xuyên với tinh thần trách nhiệm và tính thận trọng cao... để luôn duy trì hoạt động ngân hàng theo một mục tiêu đã được định sẵn. Như vậy, quản trị trong TCTD là những hoạt động có tính thống nhất, phối hợp giữa các bộ phận, cá nhân người lao động với các yếu tố vật chất trong quá trình lao động, sản xuất và cung cấp các dịch vụ ngân hàng nhằm đạt được các mục tiêu trong từng thời kỳ, trong khuôn khổ nguồn lực và mức độ rủi ro cho phép.

Áp dụng vào quản lý tín dụng chính sách, tác giả có thể đưa ra khái niệm về công tác quản lý tín dụng chính sách như sau:

*“Công tác quản lý tín dụng chính sách là một tập hợp các quy trình và phương thức quản lý từ việc ban hành các chính sách tín dụng đến mô hình quản trị và điều hành; phương thức điều hành và quản lý vốn vay nhằm tạo nguồn lực cao nhất (bao gồm cả nguồn nhân lực và nguồn lực tài chính); tổ chức cung cấp các dịch vụ tín dụng ngân hàng đến với những đối tượng thụ hưởng chính sách với chi phí quản lý thấp nhất, kịp thời, thủ tục đơn giản thuận tiện để giúp họ vươn lên thoát nghèo, cải thiện và nâng cao hiệu quả hoạt động kinh tế khu vực nông nghiệp nông thôn, đồng thời bảo đảm hoạt động tín dụng có tính an toàn và hiệu quả”.*

Từ khái niệm kể trên có thể rút ra một số điểm chính sau, người thực hiện quản lý tín dụng chính sách (trên cơ sở tiếp cận ở ngân hàng chứ không ở cấp quản lý Nhà nước) bao gồm ban quản trị cấp cao của ngân hàng cho tới các đơn vị nhỏ hơn về quản lý hoạt động tín dụng, quản lý rủi ro tín dụng và thấp hơn nữa là các đơn vị kinh doanh như chi nhánh, phòng giao dịch của ngân hàng (từ cấp lãnh đạo cho tới nhân viên tín dụng tại các đơn vị này).

Đối tượng chịu sự quản lý tín dụng chính là các công tác trong quy trình cấp tín dụng, từ tìm kiếm, đề xuất khoản tín dụng cho tới thẩm định, quyết định, giải ngân, theo dõi, giám sát và thu hồi, thanh lý khoản tín dụng. Không chỉ dừng lại ở phạm vi của một quy trình tín dụng mà đối tượng này được mở rộng ra từ quy trình cho tới bộ máy cơ cấu thực hiện quy trình, văn bản chính sách hướng dẫn quy trình, con người tham gia vào quy trình này từ cán bộ quản lý cho tới cán bộ tác nghiệp.

### **1.2.2. Mục tiêu quản lý tín dụng chính sách**

Dựa trên đối tượng thụ hưởng, công tác quản lý tín dụng chính sách hướng tới hoàn thành hai nhóm mục tiêu căn bản. Mục tiêu căn bản thứ nhất là hỗ trợ người nghèo, các đối tượng chính sách và rộng hơn kinh tế nông nghiệp, nông thôn. Mục tiêu căn bản thứ hai là bảo đảm sự an toàn, phát triển của TCTD làm nhiệm vụ cấp tín dụng cho các đối tượng chính sách.

*Thứ nhất*, quản lý tín dụng chính sách giúp người nghèo và các đối tượng chính sách khác vượt qua khó khăn.

Quản lý tín dụng góp phần đưa các nguồn vốn huy động từ Nhà nước và xã hội đến tay người nghèo với phương pháp phù hợp, chi phí thấp, thời gian nhanh chóng và bảo đảm đúng đối tượng thụ hưởng. Các đối tượng chính sách thường xuyên gặp phải những bất lợi trong cuộc sống, trong đó có việc tiếp cận các nguồn vốn phục vụ nhu cầu tiêu dùng và sản xuất kinh doanh, khiến cho họ khó có thể cải thiện được cuộc sống và vươn lên thoát nghèo. Nếu như nguồn vốn tín dụng đến tay người nghèo với mức chi phí (lãi suất và các khoản phí khác) cao như các khoản vay thương mại thì người nghèo sẽ ngần ngại không vay vốn hoặc dù có vay được vốn thì họ cũng khó lòng tạo ra được thu nhập để chi trả cho ngân hàng, xa hơn là họ sẽ lâm vào tình cảnh mắc nợ trầm trọng. Do vậy, mục tiêu của công tác quản lý tín dụng là làm sao xác định và chuyển tải đồng vốn tín dụng tới người nghèo với mức lãi suất và chi phí phù hợp với khả năng trả nợ của họ. Tương tự, nếu nguồn vốn tín dụng chính sách không được ngân hàng đưa đến tay người nghèo và các đối tượng chính sách khác một cách kịp thời, các đối tượng này sẽ phải bỏ

qua cơ hội cải thiện cuộc sống hoặc họ sẽ phải tiếp cận những nguồn tín dụng với các điều khoản chặt chẽ hơn, thậm chí là các khoản vay nặng lãi, làm giảm đi tính hiệu quả của đồng vốn. Điều này đòi hỏi công tác quản lý tín dụng phải bảo đảm việc cung ứng vốn kịp thời và thuận tiện cho người vay thông qua các thủ tục đơn giản, dễ đáp ứng. Xác định đối tượng thụ hưởng đúng cũng là một vấn đề quan trọng khi cấp tín dụng chính sách do nguồn vốn tín dụng chính sách không phải lúc nào cũng đủ để cung cấp cho tất cả người nghèo và việc cấp sai đối tượng sẽ làm mất đi cơ hội cải thiện cuộc sống của những người nghèo. Nguồn lực dành cho cấp tín dụng ưu đãi là có hạn, việc xác định đúng đối tượng và đúng đối tượng cần được ưu tiên trước có vai trò quan trọng trong việc cải thiện đời sống của các hộ nghèo nói riêng và tình trạng nghèo ở một địa phương nói chung. Công tác quản lý tín dụng của TCTD cần phải được triển khai chặt chẽ để tránh những trường hợp không đúng đối tượng tiếp cận được nguồn vốn ưu đãi.

Nhờ tiếp cận được đồng vốn tín dụng một cách thuận tiện, đúng mức, kịp thời, mà người nghèo và các đối tượng chính sách có thể mua sắm nguyên vật liệu, máy móc cho hoạt động sản xuất, hàng hóa cho hoạt động kinh doanh hay được đi học, được đi đào tạo và đi lao động, đi chữa bệnh hay xây dựng, sửa chữa nhà cửa... Đem sức lao động, kiến thức và kinh nghiệm được học tập, trau dồi vào sản xuất, kinh doanh giúp người nghèo gia tăng thu nhập, cải thiện dần cuộc sống khó khăn của bản thân và của những người thân trong gia đình. Một thành viên trong gia đình, một gia đình và rộng hơn là một làng, xã... cải thiện được thu nhập, nâng cao trình độ văn hóa, xa rời những tệ nạn xã hội... là tiền đề để người nghèo và các đối tượng chính sách vươn lên thoát nghèo bền vững. Với những đặc điểm kể trên, cấp tín dụng chính sách là một công tác phức tạp cần được triển khai một cách bài bản nhằm bảo đảm việc thực hiện mục tiêu của tín dụng chính sách nói riêng và chính sách xóa đói, giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội nói chung.

*Thứ hai*, quản lý tín dụng chính sách giúp cải thiện kinh tế nông nghiệp, nông thôn.

Đại bộ phận người nghèo sống tập trung tại các vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa với nghề nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản là chủ yếu. Cuộc sống của họ gắn liền với mức độ phát triển của các lĩnh vực này nên hoạt động tín dụng chính sách cũng phải hướng theo nhằm bảo đảm tính phù hợp của đồng vốn tín dụng. Tín dụng chính sách cho các đối tượng chính sách không thể phát huy được hết tác dụng hiệu quả nếu như không có cách tiếp cận rộng ra khu vực nông nghiệp, nông thôn. Cuộc sống của người nghèo và các đối tượng chính sách khác gắn chặt với sự phát triển của khu vực này. Tín dụng

chính sách giúp phát triển khu vực này đồng nghĩa với việc tạo ra một môi trường thuận lợi để chính sách tín dụng ưu đãi cho chính TCTD thực hiện phát huy tác dụng.

Quản lý tín dụng sẽ phân bổ nguồn vốn huy động được cho từng địa bàn nông thôn, từng lĩnh vực sản xuất kinh doanh nhằm bảo đảm một cơ cấu tín dụng hợp lý, tránh tập trung tín dụng quá lớn vào một địa bàn, một lĩnh vực và gây ra rủi ro tiềm ẩn cho ngân hàng. Trong quá trình cấp tín dụng chính sách, TCTD không chỉ dừng lại ở việc cấp vốn mà song song với công tác đó là những hỗ trợ về mặt kỹ thuật, tư vấn kinh nghiệm sản xuất kinh doanh cho các hộ gia đình vay vốn. Được sử dụng vốn vay ưu đãi về lãi suất, thời hạn, về bảo đảm tiền vay lại được hỗ trợ về kinh nghiệm, kỹ thuật, nguyên liệu đầu vào, thị trường đầu ra thông qua tín dụng ưu đãi và các hỗ trợ khác của chính quyền, doanh nghiệp sẽ giúp các hộ nghèo vượt qua khó khăn, cải thiện thu nhập. Khi các hộ nghèo vươn lên trong cuộc sống, họ sẽ góp phần vào công cuộc phát triển làng, xã thông qua các khoản đóng góp hay đóng góp vào việc phát triển những sản phẩm đặc trưng của từng vùng, miền. Nhờ vậy, kinh tế của một làng, xã và rộng hơn là một huyện, tỉnh sẽ được cải thiện đáng kể. Các nguồn lực trước đây phải dành cho mục đích cấp phát cho người nghèo sẽ được tích lũy để đầu tư vào cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội trên địa bàn, giúp cho những ngành nghề, lĩnh vực và các đối tượng cần vốn khác trong địa bàn tận dụng được cơ hội sản xuất, kinh doanh mới.

*Thứ ba*, quản lý tín dụng chính sách giúp ngân hàng thúc đẩy tăng trưởng tín dụng lẫn đáp ứng các yêu cầu về chất lượng tín dụng và an toàn hoạt động ngân hàng

*Một là*: tương tự như tín dụng thương mại, công tác tín dụng chính sách cũng đòi hỏi nhà quản lý phải thúc đẩy được tín dụng tăng trưởng bám sát với mục tiêu. Do vậy, việc xây dựng chỉ tiêu kế hoạch, triển khai thực hiện kế hoạch và tổng kết kinh nghiệm, rút ra bài học cho giai đoạn sau là hết sức cần thiết để hướng tới thực hiện mục tiêu tăng trưởng. Các khâu từ xác định căn cứ xây dựng kế hoạch, xây dựng kế hoạch, giao chỉ tiêu kế hoạch, quản lý và tổ chức thực hiện kế hoạch (trong đó có thể có khâu điều chỉnh kế hoạch) và tổng kết quá trình thực kế hoạch cần được từng bộ phận trong TCTD thực hiện tron tru, đồng bộ, kịp thời.

*Hai là*: cấp tín dụng cho các đối tượng chính sách là một hoạt động tín dụng đặc thù, khác nhiều so với cấp tín dụng thương mại. Một phần là do đặc điểm của đối tượng khách hàng mà TCTD phục vụ, phần khác là do nhiệm vụ xã hội mà TCTD đảm nhận. Nếu không bảo đảm được chất lượng tín dụng ở mức độ hợp lý (phù hợp với khả năng chịu đựng được tổn thất do rủi ro tín dụng xảy ra) thì khi tổn thất xảy ra, việc phá sản

ngân hàng sẽ khiến mục tiêu đưa tín dụng ưu đãi của ngân hàng đến tay người nghèo và các đối tượng chính sách khác khó được tiếp tục thực hiện.

Thông thường, các TCTD thường phải ban hành các chính sách tín dụng theo hướng giảm thiểu tối đa trong mức cho phép các điều kiện về tài chính, bảo đảm tiền vay cho người nghèo thì người nghèo mới có mong muốn lẫn khả năng tiếp cận được với nguồn vốn ưu đãi. Tuy nhiên, tồn tại một thực trạng là không phải lúc nào người nghèo cũng có đủ nguồn lực tài chính của bản thân để cùng với nguồn vốn tín dụng ưu đãi mang vào đầu tư, sản xuất kinh doanh. Các khách hàng vay vốn cũng ít có kinh nghiệm về quản lý tài chính (đơn cử như cách phân bổ nguồn vốn vay cho các loại hình sản xuất, kinh doanh hay cách thức tiết kiệm để trả nợ) và một số trường hợp đặc biệt, họ không có khả năng làm chủ sản xuất kinh doanh mà phải đi làm thuê, phụ thuộc nhiều vào tình hình thị trường lao động. Hơn nữa, khả năng chống đỡ của người nghèo và các đối tượng chính sách trước những rủi ro trong cuộc sống là rất thấp; đơn cử, chỉ cần một đợt thiên tai như dịch bệnh, lũ lụt hay có người trong nhà bị ốm đau, gia đình bị mất trộm đồ đạc, vật dụng thì họ sẽ mất khả năng lao động, kiếm thu nhập... Do vậy, rủi ro đối với TCTD luôn ở mức cao hơn so với tín dụng thông thường.

Như vậy, thiết lập được một quy trình và phương thức cấp tín dụng vừa bảo đảm được mục tiêu duy trì chất lượng tín dụng, vừa bảo đảm được mục tiêu đưa đồng vốn ưu đãi tới các đối tượng thụ hưởng là nhiệm vụ hết sức cần thiết, quan trọng, có ý nghĩa đối với TCTD. Một chính sách tín dụng phù hợp sẽ là kim chỉ nam, định hướng cho toàn bộ hoạt động của ngân hàng. Từ đó, TCTD sẽ đưa ra các chính sách quy định về các điều kiện cần thiết để người nghèo có thể vay vốn, các bước và yêu cầu của từng bước đối với quy trình cấp tín dụng sao cho có thể thẩm định, quyết định, giải ngân, giám sát và thu hồi nợ một cách hợp lý, chính xác và bảo đảm an toàn được đồng vốn cho vay.

Trái lại, nếu công tác quản lý tín dụng lại theo hướng thắt chặt các quy định về tín dụng thì người nghèo sẽ khó tiếp cận với tín dụng do bản thân họ rất khó đáp ứng được các điều kiện cấp tín dụng như các khách hàng thông thường. Hơn nữa, huy động được vốn nhưng lại không đẩy mạnh tín dụng ra cho các đối tượng thụ hưởng cũng sẽ khiến TCTD bị ứ đọng vốn, không thu được lợi nhuận và không hoàn thành được mục tiêu của mình. Người nghèo lại thường nằm ở các địa bàn khó tiếp cận do hạ tầng giao thông kém phát triển và hoạt động sản xuất, kinh doanh cũng kém phát triển nên việc thiết lập mạng lưới chuyển vốn tới địa bàn là việc làm hết sức khó khăn, đòi hỏi cần có nguồn lực lớn và sự phối hợp giữa các tổ chức, chính quyền. Những vấn đề kể trên đòi hỏi

những quy định vốn dĩ rất chặt chẽ trong cấp tín dụng cần phải được điều chỉnh theo hướng linh hoạt hơn và bản thân TCTD phải nghiên cứu, áp dụng những phương thức cấp tín dụng phù hợp thì mới tiếp cận được với khách hàng.

*Ba là:* quản lý tín dụng theo quy định của cơ quan chức năng cũng là một nhiệm vụ bắt buộc đối với tổ chức cấp tín dụng chính sách. Đây là yêu cầu với tất cả TCTD chứ không riêng gì đối với các tổ chức cấp tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác, hướng tới một hệ thống TCTD hoạt động an toàn, ổn định. Những người gửi tiền, các tổ chức, cá nhân cho vay hoặc đầu tư vào TCTD cũng có những yêu cầu nhất định về việc phải triển khai tốt công tác cấp tín dụng nhằm bảo đảm dòng vốn của họ. Ngược trở lại, một TCTD với chất lượng tín dụng tốt sẽ dễ dàng huy động vốn từ thị trường với lãi suất phù hợp do mức độ rủi ro mà người gửi tiền đánh giá ở mức thấp và tương ứng, lãi suất cho vay sẽ phù hợp hơn với năng lực sử dụng vốn vay của người nghèo. Điểm này cho thấy mối quan hệ qua lại hết sức mật thiết giữa các mục tiêu của quản lý tín dụng chính sách.

### **1.2.3. Nội dung và công cụ quản lý tín dụng chính sách**

#### **1.2.3.1. Nội dung quản lý tín dụng chính sách**

Công tác quản lý tín dụng chính sách có những điểm giống như công tác quản lý tín dụng thông thường nhưng cần có sự điều chỉnh cho phù hợp với đặc thù của công tác tín dụng sách. Một số nội dung cơ bản của công tác quản lý tín dụng chính sách gồm:

*Thứ nhất,* xây dựng hệ thống các quy định về các chương trình tín dụng chính sách để làm cơ sở triển khai công tác quản lý tín dụng chính sách. Tín dụng chính sách thường được triển khai theo các chương trình nhằm hướng tới mục tiêu đáp ứng nhu cầu tín dụng riêng biệt của các chủ thể là người nghèo và các đối tượng chính sách. Ngoài ra, các chương trình tín dụng cũng phụ thuộc vào nguồn vốn hỗ trợ từ Chính phủ, các tổ chức phi chính phủ... hoặc được thực hiện trong từng giai đoạn nhất định. Do vậy, với đặc thù của mỗi đối tượng vay vốn và tương ứng là mục tiêu của chương trình tín dụng, công tác quản lý tín dụng phải xây dựng hệ thống các văn bản quy định, hướng dẫn các đơn vị, các cán bộ thực hiện công tác cấp và quản lý tín dụng. Việc xây dựng các quy định đòi hỏi tính kịp thời và tính phù hợp, linh hoạt để người nghèo và các đối tượng chính sách có thể nắm được và đáp ứng được và ở phía ngược lại, các cán bộ tín dụng có thể dễ dàng triển khai.

*Thứ hai,* xây dựng chỉ tiêu kế hoạch tín dụng. Việc xây dựng chỉ tiêu kế hoạch tín dụng là khởi điểm cho toàn bộ nội dung quản lý tín dụng chính sách của ngân hàng. Để



có thể xây dựng được chỉ tiêu kế hoạch phù hợp, ngân hàng cần bám sát vào những chủ trương về mặt chính sách ưu đãi đối với người nghèo và các đối tượng chính sách của quốc gia, nhu cầu lẫn khả năng hấp thụ vốn tín dụng của các khách hàng và khả năng đáp ứng nguồn vốn của ngân hàng. Dữ liệu trong quá khứ của ngân hàng và các thông tin cập nhật về đường lối, chính sách của Nhà nước là rất cần thiết để đánh giá, dự báo các chỉ tiêu tín dụng kỳ kế hoạch. Ngân hàng có thể tổ chức công tác xây dựng kế hoạch tín dụng có thể xuất phát từ hai hướng.

Hướng thứ nhất là từ các đơn vị tín dụng nhỏ nhất của ngân hàng như các phòng giao dịch hay cán bộ tín dụng cho tới từng chi nhánh và sau đó là toàn hệ thống ngân hàng. Phương thức này có đặc điểm là phản ánh chính xác nhu cầu vốn của từng địa bàn, thuận lợi cho quá trình triển khai nguồn vốn tín dụng tới từng chi nhánh, phòng giao dịch. Tuy nhiên, nhược điểm của nó là khó bao quát được toàn bộ nhu cầu vốn của người nghèo và các đối tượng chính sách, dễ xảy ra hiện tượng tính trùng hoặc tính sót cũng như tổn kém nguồn lực để triển khai.

Hướng thứ hai là kế hoạch tín dụng được xây dựng trên các nền tảng số liệu, thông tin vĩ mô giữa ngân hàng, đặc biệt là các ban như ban quản lý tín dụng, ban quản lý rủi ro tín dụng (và/hoặc các ban tương đương) và các cơ quan quản lý của Chính phủ có hoạt động liên quan tới xóa đói giảm nghèo. Đây là phương thức dễ triển khai do tiết kiệm được thời gian và chi phí, tránh được tình trạng tính trùng hoặc bỏ sót nhưng trong một số trường hợp, phương thức này có thể thiếu tính chính xác nếu không kịp thời cập nhật diễn biến đói nghèo tại địa phương.

Điểm khác biệt lớn giữa tín dụng chính sách và tín dụng thương mại là tín dụng chính sách phụ thuộc khá nhiều vào nguồn vốn cấp bù lãi suất, phải thực hiện theo các quyết định của Nhà nước và dựa khá nhiều vào thực trạng các đối tượng chính sách trên từng địa bàn. Do vậy, việc kết hợp giữa hai hướng xây dựng kế hoạch tín dụng sao cho hài hòa được cả từ hai phía là điều hết sức quan trọng. Quản lý tín dụng tại khâu xây dựng chỉ tiêu tín dụng không chỉ gói gọn trong phạm vi quy mô tín dụng mà còn về cơ cấu tín dụng theo các chương trình tín dụng, cơ cấu theo kỳ hạn, loại tiền, ngành nghề và chất lượng tín dụng.

*Thứ ba*, giao chỉ tiêu kế hoạch tín dụng. Trên cơ sở chỉ tiêu kế hoạch tín dụng được xây dựng, Hội sở chính ngân hàng tiến hành phân bổ chỉ tiêu cho các đơn vị là các chi nhánh rồi từ các chi nhánh phân về cho phòng giao dịch, cán bộ tín dụng để các đơn vị, cá nhân nắm bắt được nhiệm vụ được giao. Việc giao chỉ tiêu kế hoạch tín dụng phải

được tính toán trên cơ sở nguồn lực tại đơn vị nhận chỉ tiêu sao cho phù hợp với nguồn lực tại đơn vị. Nguồn lực này có thể bao gồm nguồn vốn huy động tại chỗ và nguồn vốn điều chuyển nội bộ của ngân hàng, số lượng và năng suất lao động của cán bộ, cơ sở vật chất, và đặc biệt là khả năng quản trị rủi ro của đơn vị. Có thể đơn vị có nguồn vốn huy động tại chỗ lớn, có nhu cầu tín dụng từ các hộ nghèo và đối tượng chính sách cao nhưng lại thiếu kinh nghiệm lẫn khả năng quản trị rủi ro thì không thể giao chỉ tiêu tín dụng quá lớn cho đơn vị này. Nếu như chỉ tiêu tín dụng giao về các đơn vị lớn hơn quá nhiều so với năng lực, sẽ xảy ra tình trạng hoặc là không đạt chỉ tiêu hoặc là tín dụng đạt mức chỉ tiêu nhưng chất lượng tín dụng lại không được bảo đảm. Các chỉ tiêu về tín dụng được giao tại các đơn vị sẽ có mối quan hệ ràng buộc lẫn nhau và phải được đánh giá tính đồng bộ và hợp lý trước khi phân về đơn vị. Dựa vào chỉ tiêu kế hoạch tín dụng được giao, từng đơn vị như chi nhánh, phòng giao dịch, cho tới cán bộ tín dụng xây dựng kế hoạch hoạt động cho phù hợp để bảo đảm thực hiện được chỉ tiêu được giao.

*Thứ tư*, quản lý và tổ chức thực hiện kế hoạch tín dụng. Trên cơ sở kế hoạch tín dụng được giao và kế hoạch hành động mà mỗi đơn vị xây dựng, từng bộ phận, cán bộ tại đơn vị chi nhánh, phòng giao dịch sẽ tiến hành triển khai các hoạt động tương ứng với nhiệm vụ của mình. Các cán bộ sẽ tiến hành tìm kiếm khách hàng, giới thiệu về các sản phẩm tín dụng của ngân hàng với những đặc điểm riêng có của tín dụng chính sách, lập danh sách các khách hàng có nhu cầu vay vốn, thu hồ sơ, tiến hành thẩm định các điều kiện vay vốn của khách hàng... cho tới khâu giám sát và thu nợ theo đúng như một quy trình tín dụng thương mại.

*Thứ năm*, điểm cuối cùng trong nội dung quản lý tín dụng chính sách là việc tiến hành đánh giá, tổng kết công tác triển khai tín dụng chính sách tại từng đơn vị và tổng thể toàn ngân hàng. Đây là cơ sở để phân tích những kết quả đã được theo như mục tiêu đề ra cũng như chỉ ra những tồn tại, hạn chế và đặc biệt là những nguyên nhân của tồn tại, hạn chế. Từ đó, các nhà quản lý cấp cao đưa ra những định hướng và giải pháp cho giai đoạn tới để thực hiện mục tiêu mới và giải quyết những bất cập từ thời kỳ trước.

Điểm khác biệt ở đây là việc cho vay người nghèo thường đòi hỏi phải có sự xác minh đối tượng vay vốn đúng là người nghèo và các đối tượng chính sách khác, phù hợp với mục tiêu, đối tượng của chương trình tín dụng ưu đãi. Ngoài ra, quá trình thực hiện các thủ tục vay vốn đòi hỏi ngân hàng phải triển khai được một hệ thống các thủ tục đơn giản, ngắn gọn, dễ hiểu, linh hoạt để các khách hàng dễ dàng đáp ứng được và hiểu được

cách thức quản lý tài chính đối với nguồn vốn vay. Quá trình giám sát vốn vay không chỉ dừng lại ở việc giám sát việc sử dụng tiền vay, đánh giá khả năng trả nợ của khách hàng mà bản thân ngân hàng, cán bộ tín dụng phải hỗ trợ được khách hàng sử dụng vốn vay hiệu quả. Quá trình này đòi hỏi sự vào cuộc của các bên như chính quyền địa phương, doanh nghiệp, ngân hàng, dân cư trên địa bàn... chứ không chỉ giới hạn từ phía ngân hàng.

Trong quá trình triển khai chính sách tín dụng ưu đãi tới người nghèo, ngân hàng có thể thực hiện hai phương thức cho vay. Phương thức cho vay thứ nhất, tương tự cho vay thương mại, là ngân hàng thực hiện toàn bộ quy trình cấp tín dụng tới người nghèo và các đối tượng chính sách. Phương thức cho vay thứ hai là ngân hàng thông qua một số tổ chức được ngân hàng ủy quyền, thực hiện các công đoạn (bước) trong quy trình cấp tín dụng, để đưa tín dụng tới khách hàng. Các tổ chức được ủy thác sẽ thay mặt ngân hàng để thực hiện một số công đoạn từ trước, trong và sau khi giải ngân thay cho ngân hàng, phối hợp cùng với ngân hàng thực hiện một số công đoạn và đổi lại, được hưởng phí từ ngân hàng. Đây là phương thức cho vay khá ưu việt so với phương thức cho vay mà ngân hàng thực hiện toàn bộ các công đoạn của quy trình cho vay như giảm thiểu được chi phí tìm kiếm, thẩm định, giám sát khách hàng là các hộ nghèo, tăng cường được quá trình tự giám sát, giúp đỡ lẫn nhau giữa các khách hàng vay vốn.

Định kỳ, các đơn vị sẽ tổng hợp số liệu và báo cáo kết quả triển khai kế hoạch tín dụng cũng như những thuận lợi và khó khăn, đề xuất trong quá trình triển khai để đơn vị cấp trên có biện pháp điều chỉnh kế hoạch và hỗ trợ nếu cần thiết. Sự phối hợp chặt chẽ và đồng bộ giữa các đơn vị trong cùng một ngân hàng là hết sức cần thiết để bảo đảm tính hiệu quả của tín dụng chính sách nên thiết lập một cơ chế phối hợp giữa các đơn vị ở địa phương và với các ban, trung tâm, phòng ở hội sở chính là một đòi hỏi tất yếu.

Trong thực tiễn hoạt động sản xuất kinh doanh lẫn đời sống của người nghèo, yếu tố rủi ro luôn thường trực xảy ra và bản thân người nghèo cũng rất ít có khả năng chống đỡ các rủi ro này. Khi rủi ro xảy ra, hiệu quả sử dụng vốn vay và khả năng trả nợ của người nghèo sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực. Do vậy, ngân hàng luôn phải theo dõi sát những rủi ro tiềm ẩn và rủi ro đã xảy ra để triển khai các biện pháp quản trị rủi ro tín dụng cho phù hợp và kịp thời. Đối với đơn vị và cán bộ tín dụng, cần phải tiến hành theo dõi thường xuyên (có thể là trực tiếp hoặc thông qua các đơn vị ủy thác, đơn vị có trách nhiệm phối hợp) để kịp thời phát hiện rủi ro, đánh giá mức độ thiệt hại, đề xuất giải pháp và báo cáo lại với đơn vị cấp cao hơn. Đối với trụ sở chính, ban quản lý tín dụng

và ban quản lý rủi ro tín dụng có trách nhiệm tổng hợp thực trạng rủi ro tín dụng của toàn hệ thống và đề xuất các phương án giải quyết cho hệ thống, hỗ trợ các đơn vị trong việc xử lý rủi ro tại địa phương.

### ***1.2.3.2. Công cụ quản lý tín dụng chính sách***

Để thực hiện được các nội dung quản lý tín dụng chính sách kể trên, các ngân hàng cần có các công cụ quản lý tín dụng chính sách riêng biệt, phù hợp với đặc điểm của tín dụng chính sách. Các công cụ quản lý tín dụng chính sách bao gồm: mạng lưới và cơ cấu bộ máy quản lý tín dụng, tiêu chuẩn cấp tín dụng, hạn mức cấp tín dụng, lãi suất cho vay, thời hạn cho vay, phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro.

#### ***Thứ nhất, mạng lưới và cơ cấu bộ máy quản lý tín dụng***

Mạng lưới hoạt động của các tổ chức tín dụng bao gồm nhiều cấp từ Trung ương đến chi nhánh, đặt tại các thành phố, địa bàn đông đúc dân cư để có thể thu hút được khách hàng. Tuy nhiên, đối với công tác tín dụng chính sách, đặc điểm trên chưa phải hoàn toàn đúng do đối tượng khách hàng mà tổ chức tín dụng phục vụ lại là người nghèo, thường tập trung tại các vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa, vùng có hoàn cảnh khó khăn. Mạng lưới và cơ cấu bộ máy quản lý tín dụng vừa là công cụ vừa là chủ thể thực hiện công tác quản trị tín dụng. Đặc biệt đối với các đối tượng chính sách, mạng lưới giao dịch đóng vai trò quyết định khả năng tiếp cận của khách hàng và chất lượng phục vụ của tổ chức tín dụng. Người nghèo và các đối tượng chính sách thường ngần ngại tiếp cận vốn tín dụng do họ ở những vùng xa xôi, ít được làm quen với các cán bộ ngân hàng, cũng như quen với cơ sở vật chất như tại các phòng giao dịch tại các thành phố lớn. Tâm lý ngần ngại cộng với phí tổn phải bỏ ra về thời gian, tiền bạc để di chuyển tới địa điểm ngân hàng sẽ khiến họ từ chối giao dịch với ngân hàng, thậm chí có thể hình thành nên tâm lý đăm đông. Kết quả là không chỉ một vài khách hàng mà nhiều khách hàng sẽ không tiếp cận với ngân hàng để vay vốn. Muốn giải quyết được khó khăn này, tổ chức tín dụng cần xây dựng một mạng lưới rộng khắp và phải có đặc điểm là “gần dân” thông qua việc phối hợp chặt chẽ với chính quyền địa phương, các tổ chức hội, đoàn thể nhằm tạo ra được một phong trào vay vốn để sản xuất kinh doanh.

Trương ứng với chiến lược phát triển của mình mà các tổ chức tín dụng thực hiện mở rộng hay thu hẹp, phân bổ vị trí mạng lưới các chi nhánh, phòng giao dịch. Trên cơ sở đó, tổ chức tín dụng huy động nguồn nhân lực để bảo đảm công tác quản lý tín dụng tại từng khu vực, từng nhóm ngành và từng mảng công việc liên quan tới tín dụng như phát triển sản phẩm, quản lý rủi ro, quyết định tín dụng... Một cơ cấu bộ máy quản lý tín dụng phù hợp cũng rất quan trọng trong việc giải quyết nhanh chóng những vấn đề

phát sinh trong thực tiễn cũng như là đơn vị phản ánh lại những bất cập hay cơ hội mà tổ chức tín dụng cần tận dụng trong quá trình hoạt động. Công tác kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện đúng định hướng và quy trình cấp tín dụng, chất lượng tín dụng tại các đơn vị trong toàn tổ chức tín dụng đòi hỏi trong cơ cấu tổ chức phải có một bộ phận kiểm tra, kiểm soát tại Hội sở chính và các đơn vị thực hiện chức năng này tại địa phương.

*Thứ hai, tiêu chuẩn cấp tín dụng*

Để có thể vay được vốn, các đối tượng chính sách buộc phải đáp ứng các tiêu chuẩn, hay các điều kiện cấp tín dụng mà tổ chức tín dụng đưa ra. Các điều kiện tín dụng đưa ra nhằm bảo đảm sàng lọc được các đối tượng vay vốn phù hợp với từng chương trình tín dụng và khả năng chấp nhận rủi ro tín dụng của tổ chức tín dụng.

Quản lý khách hàng vay vốn là một nội dung quan trọng trong cấp tín dụng chính sách của tổ chức tín dụng. Xác định được đúng đối tượng chính sách hưởng ưu đãi tín dụng thì mới có thể xác định được chính xác các nội dung còn lại của quản lý tín dụng chính sách. Ở đây, TCTD phải làm rõ đối tượng khách hàng chính sách là những ai, khả năng tiếp cận và sử dụng vốn vay của khách hàng như thế nào và liệu khách hàng có thể hoàn trả tín dụng theo đúng các cam kết trong hợp đồng tín dụng hay không. Khách hàng nhận vốn ưu đãi rất đa dạng từ các hộ nghèo tới hộ cận nghèo, hộ có hoàn cảnh khó khăn do thiên tai, dịch bệnh chứ không phải lúc nào cũng cố định tiêu chí xác định. Khi xác định được đối tượng khách hàng, tổ chức tín dụng sẽ xác định tỷ trọng các chương trình tín dụng và từ đó giúp tổ chức quản trị rủi ro tín dụng một cách tổng thể trên phạm vi toàn hệ thống.

Một trong số các tiêu chuẩn cấp tín dụng chính sách khác là người nghèo và người thân của họ phải có khả năng và mong muốn lao động. Nếu người nghèo không có đủ sức khỏe để lao động thì nguồn vốn vay sẽ không được đưa vào thực tiễn để mang lại cơ hội gia tăng thu nhập, ổn định đời sống cho người nghèo. Trái lại, người nghèo có thể sử dụng tiền đó cho các mục tiêu tiêu dùng, gây ra tình trạng sử dụng vốn sai mục đích và khi không có khả năng hoàn trả vốn vay, sẽ xảy ra tình trạng nợ quá hạn, nợ xấu. Đôi khi, việc đánh giá mong muốn lao động của người nghèo không phải lúc nào cũng chính xác do tồn tại một số bộ phận người nghèo tuy có sức lao động nhưng lại có tâm lý ỷ lại, dựa vào nguồn vốn vay để tiêu dùng mà không đem vào sản xuất kinh doanh. Do vậy, các tiêu chuẩn tín dụng tuy tạo điều kiện cho người nghèo tiếp cận vay vốn vẫn phải bảo đảm đúng nguyên tắc phân loại được những khách hàng không có mong muốn sử dụng vốn vào sản xuất kinh doanh.

Tiêu chuẩn cấp tín dụng cũng đòi hỏi tính linh hoạt rất cao do tình trạng cuộc sống và khả năng tài chính của người nghèo luôn biến động rất mạnh theo mùa vụ, theo thiên tai và theo cả các chính sách của Chính phủ, của địa phương. Không thể áp dụng các quy định về thời hạn vay vốn, lãi suất vay vốn, số tiền vay vốn tại một địa phương qua thời gian cũng như giữa các địa bàn khác nhau, giữa các lĩnh vực khác nhau. Đơn cử, tại các vùng chuyên trồng các cây công nghiệp ngắn ngày, thời hạn vay vốn sẽ phải ngắn hơn thời hạn cho vay tại vùng trồng các cây công nghiệp dài ngày. Nếu như áp dụng quá cứng nhắc các tiêu chuẩn kể trên, người nghèo sẽ rơi vào tình trạng hoặc không vay được đủ vốn, hoặc phải trả nợ quá sớm so với khả năng thu hồi vốn của họ.

*Thứ ba, lãi suất cho vay và phí phải trả*

Lãi suất cho vay không chỉ là công cụ các tổ chức tín dụng sử dụng để bảo đảm lợi nhuận mà còn duy trì khả năng cạnh tranh cũng như điều tiết quy mô tín dụng. Quy mô tín dụng không chỉ ở mức tổng thể toàn tổ chức mà còn đối với từng ngành nghề, trong từng thời điểm để có thể khuyến khích hoặc hạn chế cho vay một hoặc một vài lĩnh vực. Thông thường, lãi suất cho vay được hình thành trên cơ sở quan hệ cung cầu về vốn và theo nguyên tắc bảo đảm trang trải chi phí huy động, chi phí hoạt động, bù đắp rủi ro và duy trì lợi nhuận phù hợp.

Đối với tổ chức tín dụng cấp tín dụng chính sách, lãi suất cho vay thường theo quy định của Nhà nước để bảo đảm khách hàng là các đối tượng chính sách nhận được ưu đãi và có thể tận dụng tốt các ưu đãi này. Ngoài ra, Nhà nước thường quy định các tổ chức tín dụng không được thu phí với nhóm đối tượng chính sách, khiến cho nguồn thu nhập của tổ chức bị hạn chế rất nhiều. Để bảo đảm tính bền vững cho hoạt động tín dụng chính sách và sự phát triển bền vững của tổ chức tín dụng, Nhà nước phải sử dụng nguồn lực tài chính để cấp bù chênh lệch lãi suất và chi trả một phần hoặc toàn bộ các loại phí tổn cho hoạt động của tổ chức tín dụng. Mức lãi suất cho vay cũng thường được duy trì ổn định trong một thời gian dài chứ ít khi được điều chỉnh theo diễn biến cung cầu vốn trên thị trường nhằm bảo đảm người nghèo và các đối tượng chính sách chỉ phải chi trả một mức lãi suất ổn định.

Với một khoản cho vay thương mại, ngoài lãi suất, khách hàng còn phải chi trả những khoản phí khác nhau như phí duy trì hạn mức, phí định giá tài sản bảo đảm..., nhưng đối với người nghèo, ngoài lãi suất, họ không phải chi trả các khoản phí khác, kể cả giấy tờ in phục vụ cho việc vay vốn đều được miễn phí.

*Thứ tư, mức cho vay*

Để thực hiện tăng trưởng tín dụng an toàn trong phạm vi năng lực, ngân hàng ấn

định quy mô tín dụng của toàn bộ tổ chức, của từng chi nhánh và kể đến là từng phòng giao dịch cung cấp cho khách hàng trong một giai đoạn nhất định, thường là một năm. Mức cho vay tối đa được tính toán trên cơ sở nhu cầu vốn của khách hàng là các đối tượng chính sách, khả năng huy động vốn của ngân hàng, khả năng kiểm soát chất lượng tín dụng của tổ chức và chi nhánh. Ngoài quy định hạn mức theo khía cạnh địa lý, các ngân hàng còn tính toán mức tăng trưởng tín dụng cho các ngành nghề, hoặc các chương trình tín dụng đối với các đối tượng chính sách.

Các mức giới hạn cho vay không chỉ dừng lại ở tầm vĩ mô mà còn ở tầm vi mô đối với khách hàng như mức cho vay tối đa đối với một khách hàng vay vốn, mức cho vay tối đa so với giá trị tài sản bảo đảm, mức cho vay tối đa đối với một nhóm khách hàng có liên quan, mức cho vay tối đa đối với một số lĩnh vực, mức cho vay tối đa sử dụng nguồn vốn ngắn hạn cho vay trung dài hạn... Cấp tín dụng cho đối tượng chính sách tuy không phải quan tâm tới hết các mức giới hạn trên như các ngân hàng cấp tín dụng cho khách hàng thông thường nhưng cũng phải xét đến mức cho vay tối đa đối với một khách hàng theo một chương trình, với tổng thể tất cả các chương trình khách hàng được vay, hay mức cho vay đối với một địa phương, một lĩnh vực.

Quy mô vốn vay tối đa trên một khách hàng cũng không thể quá lớn mặc dù nó đáp ứng được nhu cầu của khách hàng vì nếu như vậy, nhiều khách hàng khác sẽ không có điều kiện tiếp cận tín dụng và phạm vi ảnh hưởng của chính sách tín dụng bị hạn chế đi nhiều. Ngoài ra, người nghèo và các đối tượng chính sách có ít kinh nghiệm quản lý tài chính, nếu phải quản lý một số tiền lớn sẽ có thể dẫn tới tình trạng vượt quá khả năng của họ và gây ra những rủi ro cho ngân hàng.

#### *Thứ năm, thời hạn cho vay và trả nợ*

Thời hạn cho vay được tính từ khi khách hàng bắt đầu nhận vốn vay và đến khi khách hàng trả hết nợ gốc lẫn lãi đã được thỏa thuận trong hợp đồng tín dụng. Đối với cho vay đối tượng chính sách, thời hạn cho vay cũng được quy định trên cơ sở khả năng hoàn trả của khách hàng. Người nghèo có nguồn thu nhập không ổn định nên thời hạn cho vay quá chặt chẽ sẽ khiến cho khả năng tích lũy và trả nợ tổ chức tín dụng bị suy giảm mạnh. Vì vậy, việc quy định thời hạn trả nợ của khách hàng cần được tính toán sao cho phù hợp với dòng tiền thu nhập mà người nghèo có được, nó không chỉ tính đến dòng tiền sản xuất kinh doanh mà còn tính đến các nguồn thu nhập khác và các khoản chi cho tiêu dùng, sinh hoạt đời thường. Kỳ hạn trả lãi có thể được quy định ngắn nhằm khuyến khích người nghèo và các đối tượng chính sách có ý thức tiết kiệm định kỳ, từ

đó duy trì một khoản tiền nhỏ hàng tháng (hoặc hàng tuần) để trả nợ tổ chức tín dụng, không gây ra tình trạng sử dụng cho mục đích khác và không kiểm soát được số tiền phải trả nợ tổ chức khi đến hạn.

Tuy nhiên, việc điều chỉnh kỳ hạn nợ có thể diễn ra khá thường xuyên đối với các tổ chức tín dụng cấp tín dụng chính sách. Nếu không có biện pháp quản trị nguồn vốn và tín dụng một cách khôn ngoan, tổ chức tín dụng sẽ bị rơi vào tình trạng nợ quá hạn gia tăng và mất thanh khoản. Đơn cử, khi xảy ra thiên tai, việc thu hoạch của người nghèo tại các vùng nông thôn có thể bị dòi lại một khoảng thời gian, hoặc trong khi giá bán sản phẩm đang thấp, người nghèo có thể chủ động tích trữ chờ thời điểm được giá để bán, hay do họ phát sinh nhu cầu chi tiêu đột xuất sẽ khiến do dòng tiền của người nghèo không đủ để trả cho tổ chức tín dụng. Với đặc điểm này, việc điều chỉnh kỳ hạn nợ, trong vòng một khoảng thời gian ngắn (dựa trên kỳ hạn vay ban đầu) có thể giúp người nghèo và các đối tượng chính sách tận dụng được những cơ hội trên thị trường, hoặc giải quyết những khó khăn tạm thời về dòng tiền để chi trả vốn vay cho tổ chức tín dụng. Tổ chức tín dụng có thể áp dụng phương thức trả nợ theo trả góp hàng tháng nhằm giúp người vay biết tiết kiệm để trả nợ dần, hạn chế việc trả nợ vào một thời điểm gây khó khăn cho họ và bản thân ngân hàng cũng có nguồn vốn để quay vòng cho vay tiếp.

#### *Thứ sáu, phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro và xử lý nợ*

Chính sách phân loại nợ và trích lập dự phòng rủi ro là một bộ phận quan trọng, cấu thành nên công tác quản lý tín dụng của một tổ chức tín dụng. Phân loại nợ giúp cho tổ chức tín dụng nắm được tình hình chất lượng các khoản nợ để có những điều chỉnh phù hợp cho phù hợp với năng lực quản trị và chấp nhận rủi ro của mình. Một chính sách phân loại nợ và trích lập dự phòng rủi ro chặt chẽ, thận trọng sẽ bảo đảm tổ chức tín dụng hoạt động tín dụng một cách bền vững, chống chọi được những cú sốc tín dụng như nợ xấu tăng cao. Đối với tín dụng chính sách, việc phân loại nợ và trích lập dự phòng rủi ro vẫn giữ một vai trò quan trọng khi góp phần điều chỉnh tín dụng phân bổ cho các khu vực, các chương trình và tín dụng tới các hộ gia đình. Phân loại nợ giúp tổ chức tín dụng xác định được những đối tượng khách hàng có mức độ rủi ro cao để có điều chỉnh lại chính sách tín dụng đối với nhóm đối tượng này như hạn chế tín dụng, tăng cường công tác giám sát, thu nợ và có thể tiến tới dừng cấp tín dụng. Phân loại nợ cũng giúp tổ chức tín dụng theo dõi những khách hàng có năng lực sử dụng vốn vay tốt, có trách nhiệm trả nợ theo như cam kết để tiếp tục cấp tín dụng cho các đối tượng này khi họ cần vốn. Ngoài ra, với việc cho vay theo nhóm, việc nhận diện được những cá



nhân, hộ gia đình gương mẫu, tiên phong trong việc sử dụng vốn đúng mục đích và hiệu quả, trả nợ đúng hạn sẽ là nơi để tổ chức tín dụng thu hút thêm các hộ nghèo cũng như kiểm soát các hộ gia đình khác trong nhóm.

Quy trình quản lý bao gồm nhận biết các dấu hiệu, tìm hiểu nguyên nhân, kiểm tra hồ sơ, tiếp xúc với khách hàng, đo lường mức độ tổn thất, xây dựng kế hoạch hành động, triển khai và giám sát khoản nợ... Muốn quy trình này được vận hành tốt, tổ chức tín dụng cần phải xây dựng được một kênh thông tin phản hồi tốt từ các hộ gia đình vay vốn cho tới chính quyền địa phương, tổ chức đoàn thể. Điều này đòi hỏi phí tổn lớn do địa bàn rộng, hộ nghèo nằm phân tán tại nhiều khu vực khác nhau, các kênh thông tin thiếu tính chính thức nên tổ chức tín dụng cần phải có những cá nhân, tổ chức tại chính địa bàn, là người nắm thông tin và cung cấp lại sớm cho tổ chức. Dựa trên thông tin thu thập được, tổ chức tín dụng sẽ xác định mức độ rủi ro và tiến hành trích lập dự phòng rủi ro theo quy định của cơ quan quản lý Nhà nước. Thông thường, các tổ chức tín dụng cấp tín dụng chính sách sẽ có cơ chế phân loại nợ và trích lập dự phòng rủi ro với những ưu tiên nhất định so với các tổ chức tín dụng cấp tín dụng thương mại. Dù vậy, chi phí cho việc trích lập dự phòng rủi ro có thể tăng cao trong trường hợp xảy ra thiên tai, khiến cho các hộ nghèo tại vùng đó mất mùa và mất khả năng chi trả nợ ngân hàng.

Trên cơ sở phân loại nợ, ngân hàng sẽ tiến hành các biện pháp xử lý nợ có rủi ro như tái cơ cấu khoản nợ theo hướng hỗ trợ khách hàng về lãi suất, thời hạn vay vốn... cho tới việc xóa nợ đối với những khoản nợ hoàn toàn không có khả năng thu hồi, đặc biệt là các trường hợp hộ nghèo gặp phải những rủi ro bất khả kháng.

#### **1.2.4. Nhân tố tác động đến công tác quản lý tín dụng chính sách**

##### **1.2.4.1. Nhân tố khách quan**

*Thứ nhất*, tình hình phát triển kinh tế-xã hội của đất nước.

Một đất nước giàu mạnh, có trình độ phát triển cao và khả năng tích lũy lớn sẽ có điều kiện tốt để thực hiện công cuộc xóa đói giảm nghèo, giảm thiểu bất bình đẳng xã hội. Với nguồn lực dồi dào từ thuế và các nguồn thu khác, Chính phủ có thể ban hành nhiều chính sách với quy mô nguồn lực lớn (bao gồm cả nguồn lực tài chính) nhằm giúp cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác giải quyết được những khó khăn mà họ gặp phải trong cuộc sống sinh hoạt và lao động. Không chỉ có vậy, các chủ thể khác trong xã hội như các doanh nghiệp và cá nhân cũng sẽ có xu hướng thể hiện trách nhiệm của họ nhiều hơn đối với toàn xã hội nói chung và với một bộ phận bị thiệt thòi là người nghèo và các đối tượng chính sách khác nói riêng. Do đó, nguồn vốn hỗ trợ cho người

nghèo và các đối tượng chính sách, trong đó có nguồn vốn hỗ trợ tín dụng chính sách như cấp bù lãi suất, quy mô nguồn vốn các chương trình tín dụng chính sách, sẽ được bảo đảm ở mức độ đầy đủ và kịp thời, khuyến khích các TCTD tích cực triển khai tín dụng chính sách. Tuy các quốc gia này ít nhận được những nguồn lực trợ giúp từ các quốc gia trong khu vực và cộng đồng quốc tế, nhưng tự bản thân có đủ nguồn lực cho các giải pháp giảm nghèo đói và bất bình đẳng xã hội.

Trong trường hợp này, công tác quản lý tín dụng sẽ thuận lợi hơn do TCTD sẽ dành được nhiều nguồn lực vào cho công tác quản lý tín dụng thay vì phải cố gắng huy động các nguồn lực của xã hội. Một xã hội với sự tham gia của nhiều chủ thể vào công tác xóa đói giảm nghèo cũng khiến cho công tác quản lý tín dụng thuận lợi hơn như cùng tham gia đào tạo, tài trợ cho các chương trình đào tạo người nghèo cách sử dụng vốn vay vào sản xuất kinh doanh do các doanh nghiệp cùng tổ chức với TCTD. Việc nhiều chủ thể tham gia vào quá trình đưa tín dụng ưu đãi đến người nghèo sẽ giúp giảm thiểu các chi phí trong cho vay người nghèo; đơn cử như có các doanh nghiệp đồng ý tiêu thụ các sản phẩm do người nghèo sản xuất ra sẽ giảm thiểu rủi ro tìm kiếm thị trường đầu ra, giảm mức độ rủi ro của khoản cho vay. Hệ thống cơ sở hạ tầng đất nước phát triển cũng tạo điều kiện cho việc phân bổ một cách hợp lý và hiệu quả mạng lưới các phòng giao dịch, chi nhánh ngân hàng để đưa nguồn vốn ưu đãi tới người nghèo.

*Thứ hai, tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng của đất nước.*

Để có thể có một chính sách tín dụng phù hợp và bền vững cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác, Chính phủ của một quốc gia phải đánh giá được thực trạng nghèo đói và bất bình đẳng trong đất nước. Một quốc gia có tỷ lệ nghèo đói cao và trầm trọng sẽ gặp nhiều khó khăn hơn trong việc triển khai tín dụng cũng như nhiều biện pháp khác do nguồn lực không phải lúc nào cũng đủ để chi cho các hoạt động này. Những đặc điểm nghèo đói như mức độ chênh lệch giàu nghèo, giữa các nhóm người nghèo, tình trạng nghèo đa chiều, mức độ khác biệt về nghèo đói giữa các địa phương, vùng miền sẽ khiến cho tín dụng chính sách phải bảo đảm được sự linh hoạt cần thiết nhưng cũng phải duy trì được mức độ bao phủ và tính bền vững. Tín dụng chính sách cho mục tiêu xóa đói giảm nghèo không phải là một chính sách mang tính nhất thời mà nó cần có thời gian để nghiên cứu và đặc biệt là phải triển khai trong một thời gian dài ở một phạm vi rộng nên tính bền vững là một yếu tố quan trọng phải được xem xét. Đơn cử, phân bổ nghèo tập trung vào các vùng sâu, vùng xa với điều kiện cơ sở hạ tầng hạn chế sẽ buộc ngân hàng có những giải pháp tiếp cận các khách hàng khác so với vùng thành thị, nông thôn tại đồng bằng.

Nếu mức độ ưu đãi về tài chính là quá lớn thì mức độ bao phủ sẽ thấp và tính bền vững của tín dụng chính sách sẽ bị đe dọa nhanh chóng. TCTD khi cung cấp tín dụng chính sách sẽ buộc phải chấp nhận mức lãi suất thấp hơn so với mức lãi suất thị trường để hỗ trợ cho các nhóm đối tượng chính sách khó khăn, làm cho tính ổn định và bền vững trong hoạt động bị ảnh hưởng phần nào. Ngược lại, nếu mức độ ưu đãi tài chính quá thấp, người nghèo sẽ không tiếp cận được với nguồn vốn ưu đãi do chi phí vẫn quá cao so với năng lực của họ. Đặc điểm này tác động tới quá trình quản lý tín dụng chính sách khi việc tính toán lãi vay và các điều kiện ưu đãi tín dụng khác như thời hạn vay vốn, bảo đảm tiền vay áp dụng cho các khoản cho vay đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác phải phù hợp với khả năng của nhóm đối tượng này nhưng cũng phải bảo đảm sự bền vững về mặt tài chính.

Ngoài ra, mức độ nghèo đói còn thể hiện qua giá trị các tài sản mà người nghèo sở hữu, trình độ học vấn cho tới kỹ năng lao động... khi các yếu tố này đều trực tiếp hoặc gián tiếp ảnh hưởng tới hiệu quả của dòng vốn tín dụng chính sách. Các TCTD khi nghiên cứu, phát triển và triển khai sản phẩm tín dụng tới khách hàng phải quan tâm tới các nhân tố này nhằm bảo đảm tín dụng cấp ra không chỉ đáp ứng nhu cầu của các đối tượng chính sách mà còn hài hòa lợi ích của Nhà nước và tổ chức. Như vậy, công tác quản lý tín dụng không đơn thuần dừng lại ở khía cạnh tài chính mà còn liên quan đến các công tác hỗ trợ người nghèo (trực tiếp hoặc gián tiếp) tiếp cận với các dịch vụ xã hội khác để cùng với tín dụng giúp người nghèo vượt qua khó khăn và cũng góp phần làm tăng hiệu quả sử dụng vốn vay.

*Thứ ba, các chính sách xóa đói giảm nghèo của Chính phủ.*

Nói tới các chính sách xóa đói giảm nghèo của Chính phủ là không thể không nhắc tới các vấn đề tính hợp lý, tính kịp thời, tính hiệu quả và tính đồng bộ. Một chính sách xóa đói giảm nghèo hợp lý sẽ hướng tới khắc phục những khó khăn mà người nghèo và các đối tượng chính sách khác đang phải đối mặt cũng như giải quyết những tồn tại ở trong các chính sách xóa đói giảm nghèo trước đó khiến cho công tác này chưa phát huy được hiệu quả như mong đợi. Để có thể bảo đảm được tính hợp lý thì những chính sách xóa đói giảm nghèo cần phải được xây dựng, ban hành và triển khai một cách kịp thời nếu không những thay đổi trong thực tiễn sẽ khiến cho mức độ hợp lý của chính sách bị mất đi. Tính hiệu quả của hệ thống chính sách được gây dựng một phần bởi chính sách tín dụng nhưng bản thân nó cũng góp phần vào mức độ thành công của tín dụng chính sách. Nếu các chính sách khác như giáo dục, y tế, đầu tư... cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác không có hiệu quả thì dĩ nhiên khó có thể mong

đội tín dụng chính sách sẽ phát huy được tác dụng. Cuối cùng, để bảo đảm các chính sách phối hợp hiệu quả và mang đến tính cộng hưởng cao, các chính sách xóa đói giảm nghèo, trong đó có tín dụng chính sách, phải có tính đồng bộ cao.

Các chính sách xóa đói giảm nghèo được ban hành phù hợp, kịp thời và đồng bộ sẽ giúp công tác quản lý tín dụng chính sách được thuận lợi. Trong trường hợp các chính sách ban hành không đúng đối tượng cần được hỗ trợ, các hộ nghèo và đối tượng chính sách cần vốn sẽ không được tiếp cận với các ưu đãi tín dụng và làm lãng phí nguồn lực của xã hội. Đối với TCTD, việc cấp tín dụng không đúng đối tượng không chỉ làm sai lệch định hướng hoạt động mà còn có thể gây ra những rủi ro tín dụng cho tổ chức. Tương tự, các chính sách giảm nghèo nếu không được triển khai một cách đồng bộ, công tác quản lý tín dụng sẽ gặp phải khó khăn khi không phối hợp được với các chính sách về giáo dục, đào tạo..., khiến cho TCTD khi triển khai công tác quản lý tín dụng phải nỗ lực nhiều hơn trong việc tìm kiếm các tổ chức cung cấp các dịch vụ kể trên cho người nghèo hoặc phải tự dành nguồn lực để thực hiện công tác này.

#### **1.2.4.2. Nhân tố chủ quan**

*Thứ nhất*, hệ thống chính sách tín dụng của tổ chức tín dụng

Tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác có sự khác biệt rõ rệt với tín dụng thương mại. Trong khi tín dụng thương mại hướng đến mục tiêu lợi nhuận cho TCTD thì chính sách tín dụng hướng tới ích lợi cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác trong khuôn khổ sự bền vững về tài chính của TCTD. Một hệ thống chính sách tín dụng xử lý hài hòa được cả hai mục tiêu về lợi ích cho các đối tượng chính sách và sự bền vững cho tổ chức của mình được coi là một chính sách thành công. Trái lại, việc nói lỏng hoặc thận trọng quá mức chính sách tín dụng nhằm cố gắng đạt được một trong hai mục tiêu kể trên sẽ ảnh hưởng tới sứ mệnh của một TCTD hoạt động chuyên biệt trong lĩnh vực tín dụng chính sách.

*Thứ hai*, trình độ công nghệ và hệ thống thông tin của tổ chức tín dụng

Việc trang bị đầy đủ các thiết bị theo trình tự công nghệ tiên tiến, phù hợp với khả năng tài chính, phạm vi và quy mô hoạt động sẽ giúp cho TCTD phục vụ kịp thời và thỏa mãn được các yêu cầu của khách hàng. Không chỉ có vậy, điều này có giúp đơn giản hóa các thủ tục cho vay, xử lý các công việc trong nội bộ ngân hàng, từ đó tiết kiệm được chi phí cho cả TCTD lẫn khách hàng vay vốn là các đối tượng chính sách. Một hệ thống công nghệ tốt kết hợp với thông tin kịp thời, chính xác có thể giảm thiểu được những rủi ro trong hoạt động ngân hàng liên quan tới vấn đề thông tin bất cân xứng khi mà nhóm đối tượng chính sách là nhóm bị hạn chế về thông tin cung cấp cho TCTD.

Thông tin còn giúp cho nhà quản lý phân tích và theo dõi được thực tiễn các chính sách tín dụng có được triển khai hiệu quả, có bảo đảm đúng với chủ trương, chính sách của Nhà nước hay không, từ đó có những điều chỉnh phù hợp hoặc có kiến nghị kịp thời tới các đơn vị chức năng có liên quan. Công nghệ tin học cho phép TCTD xử lý kịp thời và chính xác các thông tin về tài chính, quan hệ tín dụng, bảo đảm tiền vay, tình hình hoạt động, thông tin pháp lý của khách hàng. Thông tin càng đầy đủ, kịp thời, chính xác thì khả năng phòng ngừa rủi ro cũng như việc nâng cao chất lượng tín dụng phục vụ khách hàng càng tốt hơn.

#### *Thứ ba, chất lượng nguồn nhân lực của tổ chức tín dụng*

Con người là một trong những yếu tố quyết định sự thành công trong hoạt động quản lý lẫn tác nghiệp tín dụng chính sách. Nguồn nhân lực có chất lượng thể hiện ở nhiều khía cạnh về kinh nghiệm, trình độ chuyên môn, sức khỏe, tính nhiệt huyết và đạo đức của cán bộ. Riêng đối với tín dụng chính sách, cán bộ của TCTD còn phải là những người thấu hiểu được những vất vả, khó khăn của người nghèo và các đối tượng chính sách, từ đó họ sẽ có những động lực nhất định trong quá trình mang đồng vốn ưu đãi của Chính phủ và các tổ chức, cá nhân khác tới tay những người cần được trợ giúp. Nói cách khác, đạo đức của cán bộ tín dụng nói riêng và các cán bộ trong TCTD cấp tín dụng chính sách là một nhân tố mấu chốt tạo nên sự thành công của công tác quản lý tín dụng. Nếu không tạo ra được sự gần gũi với người nghèo và các đối tượng chính sách khác, không biết cách lắng nghe và chia sẻ khó khăn với các đối tượng này thì việc thuyết phục được người nghèo mạnh dạn vay vốn sẽ trở nên rất khó khăn.

Đội ngũ cán bộ cần phải kể đến cả đội ngũ ban quản lý nhóm vay vốn, cán bộ thuộc hệ thống dịch vụ ủy thác của ngân hàng. Họ phải được đào tạo bài bản về các quy trình, quy chế quản lý và đạo đức nghề nghiệp. Đội ngũ cán bộ có chuyên môn sâu, giàu kinh nghiệm sẽ là nền tảng quan trọng cho việc xử lý những công việc từ ban hành chính sách, triển khai chính sách, đánh giá và điều chỉnh chính sách tín dụng. Các quyết định đưa ra ở tầm vĩ mô, ảnh hưởng tới hoạt động của toàn bộ hệ thống có hợp lý, kịp thời và đồng bộ để tạo nên hiệu quả hay không phụ thuộc nhiều vào những cán bộ này.

#### *Thứ tư, chất lượng hệ thống kiểm soát nội bộ của tổ chức tín dụng*

Một hệ thống kiểm soát nội bộ hiệu lực và hiệu quả sẽ giúp cho ban lãnh đạo TCTD kiểm soát được một cách toàn diện và sâu sát tình hình hoạt động nhằm có những can thiệp kịp thời và hợp lý tới các mảng hoạt động. Cuộc sống của người nghèo và các

đối tượng chính sách khác rất bấp bênh và dễ thay đổi bởi các yếu tố từ bên ngoài nên chất lượng tín dụng cũng vì thế mà thay đổi thường xuyên. Các chính sách tín dụng ban hành và đi vào thực tiễn không phải lúc nào cũng phù hợp với tình trạng và nhu cầu của các đối tượng thụ hưởng và quá trình thực hiện quy trình tín dụng sẽ phát sinh những khúc mắc, sai sót và cả những rủi ro có thể ảnh hưởng tới hiệu quả chương trình, sự bền vững của TCTD. Nhiệm vụ của hệ thống kiểm soát nội bộ là phát hiện kịp thời và tham mưu cho ban lãnh đạo những điều chỉnh cần thiết. Chất lượng của công tác này lại phụ thuộc vào cơ cấu tổ chức, vị trí của kiểm soát nội bộ, cơ chế cho bộ phận này cũng như chất lượng của nguồn nhân lực tham gia nhiệm vụ này của TCTD.

### 1.2.5. Các chỉ tiêu đánh giá công tác quản lý tín dụng chính sách

Do hoạt động của ngân hàng cấp tín dụng chính sách là hướng tới phục vụ các đối tượng gặp khó khăn, thiệt thòi, dễ bị tổn thương trong xã hội, khác với các ngân hàng thương mại hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận nên ngoài tiêu chí đánh giá về hiệu quả kinh tế thì tiêu chí đánh giá về hiệu quả xã hội thường được xem xét kỹ lưỡng.

#### 1.2.5.1. Về hiệu quả kinh tế

##### a/ Khả năng kiểm soát và xử lý rủi ro tín dụng

Cấp tín dụng cho đối tượng chính sách là các hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác khiến cho ngân hàng phải đối mặt với nhiều rủi ro xuất phát từ vấn đề năng lực tài chính và sử dụng vốn của người vay thấp, mức độ thông tin kém, tài sản bảo đảm không có hoặc có giá trị thấp, thiếu thanh khoản... Do vậy, rủi ro tín dụng cho các ngân hàng hoạt động trong lĩnh vực này tiềm ẩn ở mức cao, buộc ngân hàng phải thường xuyên kiểm soát và xử lý rủi ro phù hợp với các ràng buộc về tôn chỉ hoạt động, chỉ đạo của Chính phủ (nếu có), nguồn vốn, lợi nhuận hoạt động.

$$\text{Tỷ lệ nợ được gia hạn kỳ } t = \frac{\text{Dư nợ được gia hạn kỳ } t}{\text{Tổng dư nợ kỳ } t} \times 100$$

và

$$\text{Tỷ lệ nợ quá hạn} = \frac{\text{Nợ quá hạn}}{\text{Tổng dư nợ}} \times 100$$

Khi rủi ro tín dụng xảy ra, khả năng thu hồi các khoản nợ cũng là một nhân tố cần được xem xét vì ngoài việc hạn chế được tổn thất, bảo toàn được nguồn vốn thì nó còn giúp cho khách hàng vay vốn nâng cao được ý thức trong việc hoàn trả vốn vay.

$$\text{Tỷ lệ nợ khoanh thu hồi được} = \frac{\text{Doanh số nợ khoanh thu hồi kỳ } t}{\text{Doanh số nợ khoanh phát sinh kỳ } t} \times 100$$

*b/ Khả năng huy động vốn đáp ứng nhu cầu tín dụng*

Để có thể đáp ứng được nhu cầu tín dụng của đối tượng chính sách, NHCSXH phải huy động được nguồn vốn từ nhiều chủ thể kinh tế, từ các cá nhân, doanh nghiệp cho tới ngân hàng, các tổ chức tín dụng phi ngân hàng... trong phạm vi trong nước lẫn ngoài nước. Chỉ tiêu nguồn vốn huy động trên tín dụng đo lường khả năng huy động vốn của ngân hàng trước khi cần đến sự hỗ trợ của Chính phủ, phản ánh khả năng độc lập của ngân hàng trong việc tìm kiếm nguồn vốn.

$$\text{Tỷ lệ nguồn vốn huy động so với nhu cầu} = \frac{\text{Nguồn vốn huy động}}{\text{Tổng dư nợ}} \times 100$$

*c/ Lợi nhuận (thua lỗ) từ hoạt động tín dụng chính sách*

Mặc dù hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận mà hướng tới phục vụ người nghèo và các đối tượng chính sách khác với mức chi phí lãi vay thấp nhất, lợi nhuận vẫn là một tiêu chí cần được xem xét một cách thận trọng. Điều này là vì nếu ngân hàng liên tục để thua lỗ, Chính phủ không thể tiếp tục bù lỗ cho hoạt động của ngân hàng và trong dài hạn, ngân hàng sẽ không còn thực hiện được mục đích của mình là cấp vốn cho khách hàng là người nghèo và các đối tượng chính sách khác nữa. Tính bền vững của hoạt động tín dụng chính sách phụ thuộc khá nhiều vào khả năng đạt được mức lợi nhuận vừa phải trong dài hạn của ngân hàng.

**1.2.5.2. Về hiệu quả xã hội**

Hiệu quả xã hội của hoạt động tín dụng chính sách được thể hiện qua tôn chỉ hoạt động của ngân hàng về xóa đói giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội. Cụ thể, hiệu quả xã hội được đo lường bằng các tiêu chí về sự cải thiện đời sống vật chất lẫn tinh thần của người nghèo và các đối tượng chính sách khác.

*a/ Số lượng/tỷ lệ hộ nghèo và các đối tượng chính sách tiếp cận được vốn vay*

Tiêu chí này đo lường tỷ lệ hộ nghèo giải quyết được sự thiếu hụt về vốn thông qua việc tiếp cận được với tín dụng ngân hàng. Đây là một yếu tố quan trọng vì nó có thể là khởi điểm cho công cuộc vươn lên trong cuộc sống, tiến đến thoát nghèo nhờ giải quyết được một yếu tố của nghèo là nghèo về vốn tài chính. Ở một khía cạnh nhìn nhận khác từ góc độ ngân hàng, nó phản ánh phạm vi hoạt động và ảnh hưởng của ngân hàng cấp tín dụng chính sách.

*b/ Số lượng/tỷ lệ hộ thoát nghèo*

Tiêu chí này phản ánh số hộ thoát nghèo nhờ vào vay vốn ngân hàng trong tổng số hộ là khách hàng của ngân hàng. Nó phản ánh kết quả cuối cùng của hoạt động tín

dụng chính sách là giúp cho các hộ vay vốn vượt qua được những khó khăn bước đầu để tiến tới nâng cao, ổn định thu nhập. Thực vậy, nhờ có vốn vay mà các hộ nghèo có thể nâng cao được điều kiện lao động, năng suất lao động để tạo ra mức thu nhập cao hơn, ổn định hơn và rộng hơn là giải quyết được những khó khăn khác bủa vây họ như thiếu y tế, giáo dục, văn hóa tinh thần...

*c/ Số lượng/tỷ lệ hộ có được việc làm*

Trong các sản phẩm tín dụng cấp cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác, ngân hàng có hướng tới cho vay để khách hàng có vốn sản xuất kinh doanh hoặc đáp ứng các nhu cầu cần thiết để được tham gia lao động tại các tổ chức trong và ngoài nước. Giải quyết được vấn đề thất nghiệp không chỉ giúp người nghèo có thu nhập cao hơn, ổn định hơn mà còn giải quyết được những vấn nạn xã hội khác do thất nghiệp tạo ra. Trên bình diện toàn xã hội, của cải được tạo ra sẽ nhiều hơn do lực lượng lao động đông đảo hơn.

*d/ Số lượng/tỷ lệ hộ có thành viên được đi học*

Tiêu chí này cho biết có bao nhiêu học sinh sinh viên là con em của những hộ nghèo và đối tượng chính sách khác được vay vốn để đi học hoặc nhờ có tín dụng chính sách mà gia đình có thu nhập để chi trả cho học phí của con em mình. Trong dài hạn, việc nâng cao hiểu biết của con em các hộ gia đình này sẽ giúp cho những thế hệ sau có cơ hội tìm được việc làm và có thu nhập để giúp bản thân và gia đình thoát khỏi tình trạng khó khăn, trả được nợ vay ngân hàng.

*e/ Số lượng/tỷ lệ hộ tiếp cận được các nhu cầu sinh hoạt cơ bản như nhà ở, y tế, nước sạch và vệ sinh môi trường*

Tiếp cận được các nhu cầu và dịch vụ cơ bản có vai trò thiết yếu trong việc tránh bệnh tật, duy trì và nâng cao sức khỏe cho người nghèo, từ đó giúp họ có nền tảng vươn lên thoát nghèo. Rõ ràng, việc có nhà ở ổn định, được khám chữa bệnh, được sử dụng nước sạch, nhà tiêu hợp vệ sinh là một trong các tiêu chí để đánh giá hộ gia đình có phải là hộ nghèo chưa cũng như quay trở lại tác động tới công cuộc thoát nghèo của họ.

### 1.3. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

#### 1.3.1. Kinh nghiệm quốc tế về quản lý tín dụng chính sách

##### 1.3.1.1. Kinh nghiệm của Bangladesh

Bangladesh là một nước đang phát triển với gần 40% dân số sống dưới mức



nghèo đói. Các đối tượng chính sách của Bangladesh bao gồm những người thất nghiệp, người nghèo và những người gặp khó khăn trong cuộc sống. Xóa đói giảm nghèo ở một quốc gia như Bangladesh là một nhiệm vụ vô cùng khó khăn và thử thách. Trong suốt thời kỳ trước và sau khi giành được độc lập, Chính phủ đã dành toàn bộ thời gian vào mục tiêu ưu tiên hàng đầu là xóa đói giảm nghèo thông qua chương trình tín dụng vi mô.

*a/ Tình hình các đối tượng chính sách*

Với gần 150 triệu dân trên vùng đất rộng 147.570 km vuông, Bangladesh là một trong những quốc gia đông dân nhất trên thế giới. GDP của Bangladesh đạt 140,2 tỷ USD (số liệu năm 2013). Tỷ trọng lao động làm việc trong khu vực nông nghiệp lên tới 47% nhưng chỉ đóng góp 17,2% vào GDP, con số này là 13% ở khu vực công nghiệp.

Từ khi giành lại độc lập vào năm 1971, thu nhập đầu người ở Bangladesh đã tăng được 130% và tỷ lệ đói nghèo giảm hơn một nửa, đi cùng với sự gia tăng về tuổi thọ, tỷ lệ người biết đọc biết viết và lượng thức ăn bình quân đầu người. Ít nhất 45 triệu người dân Bangladesh, tương đương với 1/3 dân số sống dưới ngưỡng nghèo đói, và một tỷ lệ đáng kể trong số đó sống trong trạng thái nghèo đói cùng cực. Tỷ lệ nghèo đói cao nhất ở các vùng nông thôn, nơi hơn 70% dân số sinh sống. Nguyên nhân gốc rễ của nghèo đói ở khu vực nông thôn Bangladesh là sự gia tăng dân số quá cao, dù tốc độ có giảm trong vài năm trở lại đây. Trong khi đó ngành công nghiệp ở nông thôn và thành thị không thể đáp ứng hết nhu cầu việc làm, khiến nhiều lao động Bangladesh phải ra nước ngoài tìm việc.

*b/ Chính sách tín dụng cho các đối tượng chính sách*

Chính sách tín dụng đặc trưng và nổi tiếng của Bangladesh dành cho người nghèo là tín dụng vi mô. Tín dụng vi mô được coi là một công cụ để xóa đói giảm nghèo tại đất nước này. Tín dụng vi mô được khởi xướng vào năm 1976, khi Muhammad Yunus - một giáo sư về kinh tế học của Bangladesh đưa ra ý tưởng về kiểm tra mức độ tin cậy của người nghèo để cấp tín dụng mà không cần tài sản đảm bảo. Mục tiêu cấp tín dụng là giúp người nghèo có tài sản để cải thiện năng lực sản xuất. Với sự giúp sức của một số ngân hàng Bangladesh, Yunus áp dụng thử nghiệm chương trình cho vay theo nhóm và đã tìm ra được kích thước nhóm vay đảm bảo hiệu quả quản lý. Ngân hàng trung ương Bangladesh sau đó đã tạo điều kiện làm việc cho Yunus bằng cách lập quỹ tín dụng từ Quỹ quốc tế dành cho phát triển nông nghiệp [32]. Trong quá trình ứng dụng thử nghiệm của Yunus, phương thức bảo lãnh thông qua cam kết và trách nhiệm của nhóm vay được sử dụng thay cho tài sản đảm bảo, thứ tài sản vốn dĩ rất khó đáp ứng

được từ phía người nghèo. Dùng nhóm bảo lãnh trả nợ thay cho quy định về tài sản bảo đảm từ đây đã trở thành một tiêu chuẩn của tín dụng vi mô. Nhờ có cơ chế này, người nghèo không có tài sản đảm bảo vẫn có thể hình thành các nhóm vay để tiếp cận tín dụng của ngân hàng. Cơ chế đã mang cơ hội tiếp cận tín dụng đến với người nghèo một cách dễ dàng hơn, đặc biệt là phụ nữ nghèo tại Bangladesh.

Với 90% cổ phần của chính phủ, ngân hàng Grameen được thành lập vào năm 1983 để phục vụ riêng người nghèo (những người sở hữu ít hơn một nửa sào đất). Sau này, chương trình tiếp tục được nhân rộng bởi các tổ chức phát triển phi chính phủ gồm Ủy ban phát triển nông thôn BRAC, ngân hàng Grameen (Grameen Bank – GB), Trung tâm phát triển con người Proshika và Hiệp hội vì sự phát triển xã hội ASA. Trong khi ASA chỉ tập trung vào các chương trình tín dụng vi mô thì GB và BRAC cung cấp cả các dịch vụ khác về sức khỏe, giáo dục và các chương trình đào tạo nhằm nâng cao nhận thức trên nhiều phương diện bên cạnh cung cấp tín dụng (xem phụ lục Một số đặc điểm của 3 chương trình tín dụng vi mô ở Bangladesh).

Trước tiên, ngân hàng Grameen đã thu hút sự chú ý của cả thế giới nhờ khả năng cho vay những người nghèo nhất (phần lớn là phụ nữ không có tài sản ở khu vực nông thôn) với dịch vụ tiết kiệm – tín dụng và đạt tỷ lệ thu hồi nợ gần 100% cũng như cải thiện vị thế kinh tế - xã hội của các khách hàng. Để đạt được thành công này, hoạt động của GB có một số quy tắc quan trọng như sau:

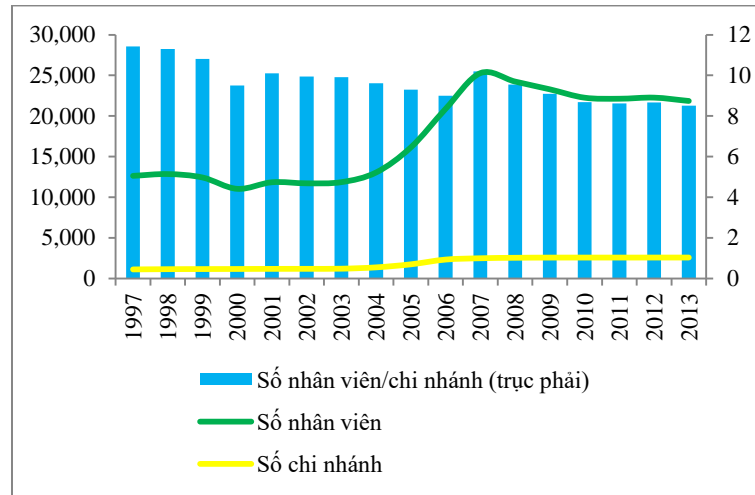
*Thứ nhất*, GB có mạng lưới chi nhánh cấp làng, xã với một người quản lý và 3 nhân viên ngân hàng (thường 2 trong 3 người là phụ nữ). Mỗi chi nhánh quản lý 15-22 làng, xã. Các văn phòng vùng tương tác với trụ sở chính nhưng vẫn có những quyền tự chủ nhất định.

*Thứ hai*, khách hàng mục tiêu của ngân hàng là các hộ gia đình sở hữu ít hơn 0,2 ha đất. Để được cấp tín dụng, cá nhân từ các hộ gia đình phải thành lập một nhóm vay 5 người có những điểm tương đồng về tình trạng kinh tế - xã hội. Thường mỗi hộ gia đình có một người tham gia vào nhóm. Như vậy, các thành viên trong một gia đình, thậm chí họ hàng gần cũng không được phép cùng là thành viên của một nhóm vay. Phụ nữ và nam giới thành lập các nhóm vay riêng biệt. Mỗi nhóm chọn một nhóm trưởng và một thư ký, người tổ chức các cuộc họp hàng tuần của nhóm. Khi mỗi nhóm vay được hình thành, một nhân viên ngân hàng sẽ kiểm tra điều kiện thành viên bằng cách đến thăm các hộ gia đình nhằm thu nhập thông tin về tài sản, thu nhập...

*Thứ ba*, các nhóm vay (thông thường là 5 hoặc 6 nhóm) ở cùng một địa phương sẽ hình thành nên một Tổ và Tổ trưởng được lựa chọn từ các nhóm trưởng của các nhóm

vay. Tổ trưởng sẽ chịu trách nhiệm giúp đỡ các thành viên trong nhóm trong việc nắm bắt các quy định của ngân hàng và tổ chức các cuộc họp hàng tuần của tổ.

**Hình 1.1: Số nhân viên, chi nhánh và nhân viên/chi nhánh bình quân của ngân hàng Grameen**



*Nguồn: website ngân hàng Grameen*

*Thứ tư*, tất cả các thành viên của các nhóm vay sẽ được tham dự một tuần học với 2 giờ mỗi ngày. Nhân viên ngân hàng sẽ giải thích các quy tắc, quy định của ngân hàng cũng như quyền và nghĩa vụ của các thành viên nhóm vay. Trước khi đủ điều kiện vay tiền, tất cả các thành viên phải chứng minh sự chân thành và đoàn kết bằng việc tham dự tất cả các cuộc họp nhóm trong 3 tuần kế tiếp. Trong thời gian này, nhân viên ngân hàng sẽ tiếp tục thảo luận về các quy định của GB và trả lời bất kỳ câu hỏi nào nhằm đảm bảo mọi người vay đều hiểu quyền lợi và nghĩa vụ của mình.

*Thứ năm*, tại các buổi họp hàng tuần, mỗi thành viên nhóm vay sẽ đóng góp 1 Taka vào quỹ của nhóm. Đầu tiên, 2 thành viên sẽ được xét đủ điều kiện vay trước. 2 thành viên tiếp theo sẽ đăng ký vay nếu 2 thành viên đầu tiên trả nợ đúng hạn trong 2 tháng. Thành viên cuối cùng (thường là nhóm trưởng) phải đợi tiếp 2 tháng hoặc cho đến khi 2 thành viên trước đó vượt qua bài kiểm tra về độ tin cậy của nhóm và ngân hàng trước khi được vay.

*Thứ sáu*, mỗi thành viên vay được tiền phải có trách nhiệm trả góp hàng tuần trong vòng 1 năm. Nếu 1 thành viên không trả nợ thì những thành viên khác sẽ không được tiếp tục vay tiền từ ngân hàng. Do đó, áp lực từ các thành viên trong nhóm đối với việc trả nợ của bất kỳ thành viên nào đã kết thành một yếu tố quan trọng đảm bảo tình hình trả nợ của mỗi người vay. Thêm vào đó, nếu người vay muốn vay lại thì phải chứng minh được các khoản vay trước đó có sinh lời.

*Thứ bảy*, ngoài việc đóng 1 Taka hàng tuần, mỗi thành viên khi vay vốn phải đóng 5% giá trị khoản vay vào quỹ của nhóm. Các thành viên có thể vay tiền từ quỹ này cho bất kỳ mục đích nào bao gồm trả nợ ngân hàng hoặc tiêu dùng. Như vậy, trong trường hợp khó khăn, các thành viên vay vốn được giúp đỡ trả nợ và tránh sử dụng khoản vay gốc vào các mục đích tiêu dùng. Một quỹ khác có tên Quỹ khẩn cấp được lập ra bởi các thành viên với mức đóng góp 4% giá trị khoản vay. Quỹ này chỉ được sử dụng trong các trường hợp khẩn cấp không thể đoán trước như chết người, mất trộm hoặc thiên tai. Do vậy, nó đóng vai trò như một khoản bảo hiểm.

*Thứ tám*, các thành viên của nhóm vay không phải đi đến ngân hàng để thực hiện giao dịch. Họ nhận được dịch vụ ngân hàng thông qua các nhân viên ngân hàng tại các buổi họp của nhóm. Nhân viên ngân hàng thực hiện giải ngân, thu nợ và giải đáp tất cả thắc mắc của người vay thông qua hệ thống sổ sách. Những nhân viên ngân hàng nữ sẽ làm việc với người vay là phụ nữ.

*Thứ chín*, lãi suất của các khoản tín dụng tại GB tương đương với lãi suất cho vay nông nghiệp tại các ngân hàng thương mại. Tuy nhiên, lãi suất thực tế của khoản vay cao hơn do có 9% đóng vào quỹ của nhóm và quỹ khẩn cấp. Với mức lãi suất này, GB vẫn không đủ trang trải chi phí (do đội ngũ nhân viên đông) nếu không có nguồn tài trợ hoặc khoản đi vay lãi suất thấp từ các tổ chức tài trợ quốc tế [47].

Cùng hướng đến các đối tượng chính sách, Ủy ban phát triển nông thôn Bangladesh (BRAC) được thành lập vào năm 1972 như một tổ chức từ thiện để giúp tái định cư các hộ gia đình di dời trong cuộc chiến tranh năm 1971. BRAC tin rằng người nghèo cần phát triển kỹ năng và cách thức tổ chức sản xuất trong khi ngân hàng Grameen hướng tới mục tiêu cấp tín dụng là để tạo ra và mở rộng cơ hội tự tạo việc làm. Xuất phát từ đó, BRAC và ngân hàng Grameen đã quyết định phối hợp với nhau theo cơ chế BRAC cung cấp các chương trình đào tạo kỹ năng và cách thức tổ chức sản xuất cho người nghèo trước khi ngân hàng Grameen giải ngân tín dụng.

Về sau, có rất nhiều chương trình tín dụng cho các đối tượng chính sách dựa trên sáng kiến về tín dụng vi mô. Đơn cử như ngân hàng Islami Bank Bangladesh Limited (IBBL) với đề án phát triển nông thôn (RDS) nhằm mục đích tạo cơ hội việc làm và giảm đói nghèo thông qua các việc làm tạo ra thu nhập. RDS của IBBL là một trong những sáng kiến dành cho khu vực tư nhân. Đề án tập trung mở rộng đầu tư nhằm phát triển khu vực nông thôn; từ đó góp phần giảm đói nghèo. Khoản tài trợ tài chính được

dùng cho các mục đích sản xuất các loại cây trồng, các hoạt động phi nông nghiệp có thu nhập như dịch vụ, kinh doanh, chế biến và sản xuất, kho vận, bán hàng rong và giao thông nông thôn như xe kéo..., thiết bị tưới tiêu, vật liệu xây dựng, tổng khoảng 343 loại hoạt động kinh tế.

Tài trợ tài chính theo đề án thường không yêu cầu tài sản thế chấp. Tuy nhiên, với những dự án cần vốn lớn như đào ao thả cá, mua thiết bị sản xuất nông nghiệp vẫn phải có một khoản thế chấp hợp lý. Mỗi thành viên của nhóm vay được yêu cầu cung cấp một tài sản đảm bảo cho khoản vay của cả nhóm đó. Khoản vay được chấp thuận sau một cuộc thẩm định kéo dài 3 tháng với nội dung là quan sát việc đi họp nhóm đều đặn hàng tuần của các thành viên và các khoản tiết kiệm cá nhân của họ. Mỗi nhóm chọn ra 2 thành viên để được xét cho vay trước. Các thành viên còn lại sẽ được vay sau khi 2 thành viên kia trả nợ được 2-3 đợt. Khoản vay này phải được sự chấp thuận của Ban Đầu tư của ngân hàng với người đứng đầu tương đương Giám đốc chi nhánh. Ban Đầu tư họp mỗi tháng một lần để triển khai công việc của mình.

Tóm lại, chương trình tín dụng vi mô ở Bangladesh có vai trò cung cấp các khoản vay nhỏ cho người dân nông thôn cũng như các đối tượng chính sách của đất nước. Đây là sự cải tiến vượt bậc trong việc cấp tín dụng nhằm thúc đẩy các hoạt động tạo ra thu nhập. Sự thành công của tín dụng vi mô đã chiếm được sự quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu trong nhiều lĩnh vực như trao quyền cho phụ nữ, tính bền vững và tiếp cận cộng đồng [28], [51], cho vay theo nhóm, [45], [49] và xóa đói giảm nghèo.

#### *c/ Kết quả tín dụng chính sách*

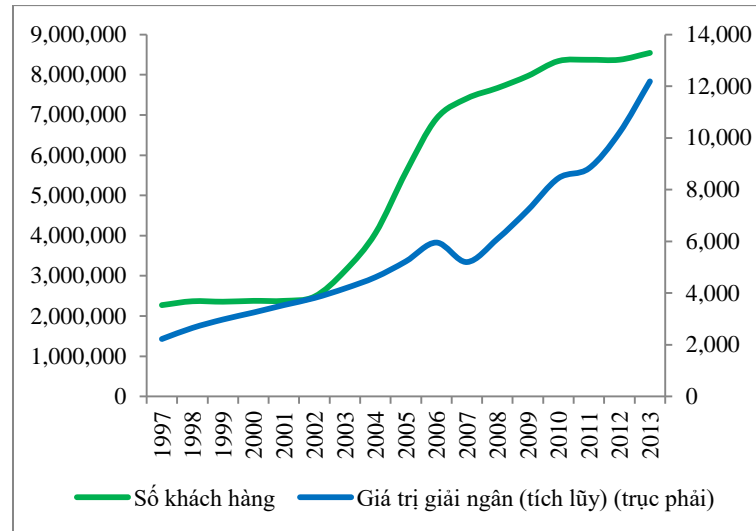
Tín dụng vi mô đã phát triển rất nhanh chóng ở Bangladesh, đặc biệt vào những năm 1990 và kéo dài cho tới hiện nay. Khảo sát 1.798 hộ gia đình ở Bangladesh cho thấy khoảng 45% các hộ gia đình đủ điều kiện tham gia các chương trình tín dụng vi mô và khoảng 2/3 số người tham gia là phụ nữ. Hộ gia đình đứng đầu là phụ nữ tham gia chương trình nhiều hơn những hộ gia đình do nam giới, và các hộ nghèo ít có khả năng tham gia hơn so với các hộ gia đình ít nghèo hơn.

Các chương trình tín dụng vi mô đều có tác động đáng kể đến sản xuất, tăng trưởng sản lượng sản xuất của hộ gia đình bình quân khoảng 50%. Nhờ đó, chương trình tín dụng ngân hàng Grameen và BRAC đã có tác động tích cực đến thu nhập trung bình hộ gia đình. Chương trình tín dụng vi mô của ngân hàng Grameen có tác động tích cực và đáng kể đến tiền lương ở khu vực nông thôn khi tăng mức lương lên đến 21%; tiêu dùng của 5% người tham gia chương trình tăng lên trên ngưỡng nghèo. Mức chi tiêu bình quân đầu người được cải thiện nhưng kết quả không rõ rệt đối với người đi vay là

nam giới trong khi các tác động của tín dụng vi mô đến phụ nữ lại rất rõ rệt và ảnh hưởng đến tiêu dùng của phụ nữ gấp đôi đến nam giới. Vay vốn đã làm tăng giá trị tài sản của hộ gia đình, với ảnh hưởng của nam giới lớn hơn so với phụ nữ.

**Hình 1.2: Số khách hàng và giá trị giải ngân tích lũy của ngân hàng Grameen**

*Đơn vị: người, triệu USD*



*Nguồn: website ngân hàng Grameen*

Tín dụng vi mô cũng ảnh hưởng đến các biến số kinh tế-xã hội, bao gồm tỷ lệ trẻ em được đến trường, chất lượng dinh dưỡng cho trẻ em, khả năng sinh sản và sử dụng biện pháp tránh thai. Tín dụng vi mô đã có một tác động đáng kể và tích cực đến việc học tập, đặc biệt là cho trẻ em trai. Khoản vay của phụ nữ đã cải thiện tình trạng dinh dưỡng của trẻ em trai và gái.

Xét về kết quả của một số chương trình tín dụng vi mô tiêu biểu, vào năm 2009, ASA có gần 5,5 triệu thành viên trên toàn đất nước Bangladesh và 71% trong số đó là phụ nữ. ASA có 3.011 chi nhánh ở nông thôn và 283 chi nhánh ở thành thị. Trong năm 2010, dư nợ của ASA tại Bangladesh đạt 343 triệu đô la Mỹ và có tỷ lệ thu hồi nợ đạt tới 99,59%. Một số nghiên cứu đã chỉ ra những tác động tích cực của ASA đến nền kinh tế Bangladesh như tăng tỷ lệ lao động, tăng số lượng doanh nghiệp và chủ sở hữu doanh nghiệp, tăng tiêu dùng. Tuy vậy, một số ý kiến cho rằng lãi suất của chương trình quá cao, giá trị khoản vay nhỏ khiến người vay không thể cải thiện tình trạng kinh tế. Thậm chí, trong nhiều trường hợp, người vay buộc phải bán đất hoặc đi vay từ các nguồn khác để trả các khoản nợ tín dụng vi mô [45].

Đề án Phát triển nông thôn (RDS) của ngân hàng Islami Bangladesh Limited (IBBL) cũng có vai trò quan trọng của việc tăng thu nhập của người dân nông thôn, từ

đó góp phần xóa đói giảm nghèo tại Bangladesh. Hầu hết các tổ chức cung cấp tín dụng theo cách truyền thống dựa trên sự an toàn và lợi ích của mình trong khi RDS lại cấp tín dụng mà không yêu cầu tài sản đảm bảo. Nghiên cứu về mức độ hiệu quả đề án đã chỉ ra những kết quả quan trọng dựa trên dữ liệu thu thập từ 100 hộ vay của 25 nhóm vay sản xuất nông nghiệp và kinh doanh ở 5 làng của quận Mymensingh. Sau khi được hỗ trợ tài chính từ RDS, thu nhập của hộ sản xuất nông nghiệp tăng 61% và hộ kinh doanh tăng thêm 89%; đời sống của các hộ gia đình sau khi tham gia RDS đã có một sự cải thiện đáng kể. Tính trung bình, 31% tổng số tín dụng nhận được từ RDS dùng cho mục đích nông nghiệp, 53% cho các mục đích kinh doanh và 15% cho chi tiêu gia đình. Không ai trong số khảo sát được phép vay mới cho đến khi khoản vay cũ được trả đủ.

**Bảng 1.1: Một số đề xuất giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả tín dụng (%)**

<b>Giải pháp</b>	<b>Nông nghiệp</b>	<b>Kinh doanh</b>
Giám sát chặt chẽ	80	60
Tổ chức các chương trình đào tạo	72	100
Cung cấp đủ vốn đầu tư	100	42
Cung cấp hạt giống năng suất cao	88	72
Có hình thức quảng bá sản phẩm	100	20
Tạo thêm nhiều hoạt động tạo ra thu nhập	64	24
Lựa chọn chính xác khách hàng	60	60
Tăng cường sự tham gia của phụ nữ	80	60

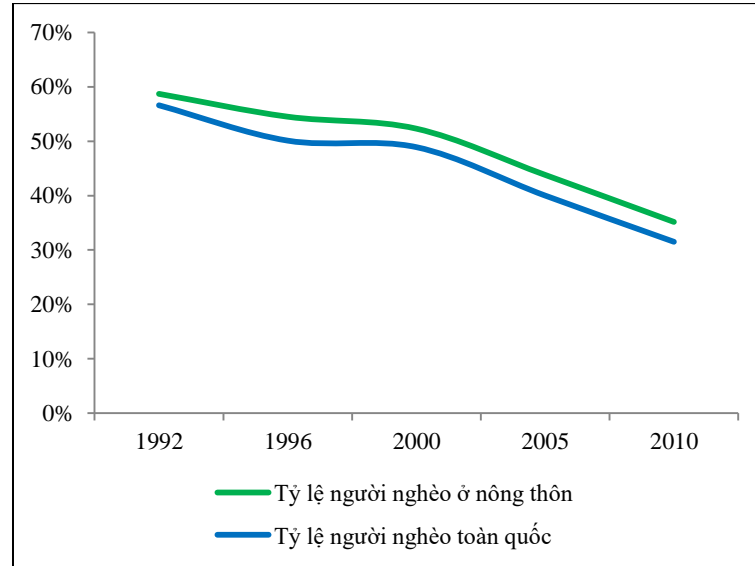
*Nguồn: [33]*

Mặc dù đạt được những kết quả tích cực nhưng các hộ vay của RDS cũng gặp một số vướng mắc trong quá trình triển khai tín dụng vi mô. Khảo sát chỉ ra rằng vấn đề của 100% đối tượng chính sách là RDS chưa cung cấp đầy đủ các cơ sở đào tạo về tín dụng vi mô. Một số vấn đề khác của hộ vay là không có phương thức quảng cáo nhằm tiêu thụ sản phẩm, thiếu giống cây trồng, mất thời gian đi vay. Từ thực tế này, đề xuất của chính người sử dụng vốn bao gồm: cung cấp các chương trình đào tạo cho người vay vốn, cung cấp hạt giống được cải thiện, tăng cường sự tham gia của phụ nữ. Khảo sát cũng chỉ ra rằng cơ chế giám sát tín dụng cần được cải thiện để đảm bảo khách hàng luôn sử dụng vốn vay đúng mục đích, không đầu tư tiền vào những hoạt động không hiệu quả. Quy mô đầu tư phải hợp lý tương ứng với mức thu nhập tạo ra.

Hơn 13 triệu người dân của Bangladesh đã tham gia vào các chương trình tín dụng vi mô (chiếm khoảng hơn 10% dân số); trong đó, 81% là phụ nữ và 19% là nam

giới [39]. Tín dụng vi mô đã góp phần xóa đói giảm nghèo ở Bangladesh 1% mỗi năm [35]. Trong 2 giai đoạn năm 1991-1992 và 1998-1999, tỷ lệ nghèo đói ở Bangladesh đã giảm gần 20% và các chương trình tín dụng vi mô đã đóng góp một nửa vào thành công đó [25]. Tính đến năm 2010, tỷ lệ người nghèo ở nông thôn và thành thị Bangladesh chỉ còn 35,2% và 31,2%.

**Hình 1.3: Tỷ lệ người nghèo ở nông thôn và thành thị Bangladesh**



*Nguồn: the Worldbank data*

### 1.3.1.2. Kinh nghiệm của Ấn Độ

Ấn Độ là quốc gia nằm ở Nam Á, có diện tích đứng thứ 7 và dân số đứng thứ 2 trên thế giới. Ấn Độ có nền khoa học công nghiệp, quân sự phát triển khá cao và tốc độ tăng trưởng kinh tế khá. Tuy nhiên, đây cũng là một trong những quốc gia có tỷ lệ người nghèo cao trên thế giới với khoảng 29,8% dân số sống dưới ngưỡng nghèo (số liệu năm 2010), sống tập trung tại khu vực nông thôn, dựa vào nguồn thu nhập chính từ hoạt động nông nghiệp. Tình trạng đói nghèo của người dân Ấn Độ song hành với khả năng tiếp cận các nguồn lực cơ bản thấp như nước sạch, giáo dục và hệ thống bảo vệ và chăm sóc sức khỏe.

#### *a/ Tình hình của các đối tượng chính sách*

Ấn Độ đã mở cửa có nền kinh tế sau khi thực hiện các biện pháp tự do hóa kinh tế vào đầu thập niên 1990. Kể từ đó, nền kinh tế Ấn Độ phát triển khá đa dạng với ngành nông nghiệp truyền thống, nông nghiệp hiện đại, nghề thủ công, và nhiều ngành công nghiệp và dịch vụ hiện đại khác.

Trong bản báo cáo Chỉ số đói nghèo toàn cầu năm 2008, Ấn Độ xếp thứ 66 trong số 88 quốc gia. Bên cạnh đó, Ấn Độ còn được biết đến như là một quốc gia có tỷ lệ suy



dinh dưỡng ở trẻ em và tỷ lệ trẻ em dưới 5 tuổi tử vong cao nhất thế giới. Theo thống kê của Chính phủ Ấn Độ năm 2009, khoảng 60% trong tổng số hơn 10 triệu trẻ em ở bang Madhya Pradesh bị suy dinh dưỡng. Đa số người nghèo ở Ấn Độ tập trung ở khu vực nông thôn. Người nghèo ở khu vực nông thôn Ấn Độ gần như hoàn toàn phụ thuộc vào nông nghiệp như là nguồn thu nhập chính của họ. Đa phần người nghèo đều sở hữu rất ít của cải, thậm chí không có đất canh tác. Nhu cầu tài chính của người nghèo phản ánh nguồn thu nhập và chi tiêu biến động, không chắc chắn và bất thường. Khảo sát của Ngân hàng thế giới năm 2003 chỉ ra rằng sản phẩm nông nghiệp và tiền lương từ lao động làm thuê là hai nguồn thu chính của các hộ gia đình nông thôn Ấn Độ. Bởi vậy, gánh nặng nợ nần ở khu vực nông thôn là một vấn đề rất lớn trong xã hội Ấn Độ, rơi chủ yếu vào những gia đình làm nghề nông.

*b/ Chính sách tín dụng cho các đối tượng chính sách*

Cấp tín dụng cho người dân ở khu vực nông thôn Ấn Độ đã gặp phải 4 trở ngại lớn, đó là: (i) việc cấp tín dụng cho toàn bộ khu vực nông thôn dường như là không bao giờ đáp ứng được nhu cầu rất lớn; (ii) thị trường tín dụng nông thôn là không hoàn hảo và phân mảnh; (iii) việc phân phối tín dụng của hệ thống tài chính là không đồng đều giữa các khu vực, các tầng lớp xã hội và giới tính; và (iv) các hộ gia đình ở nông thôn thường tìm đến nguồn tín dụng phi chính thức để trang trải các chi phí trong đời sống. Trước thực trạng đó, các chính sách công hướng đến tín dụng cho các đối tượng chính sách thời kỳ hậu độc lập được Thống đốc Ngân hàng dự trữ Ấn Độ phát biểu rằng: "... đảm bảo tín dụng đầy đủ và kịp thời, ở mức lãi suất hợp lý, phục vụ số lượng dân càng nhiều càng tốt..." [44], [45]. Các chính sách nhằm đạt được mục tiêu tín dụng theo đó cần phải (i) mở rộng cấu trúc tổ chức của các TCTD khu vực chính thức; (ii) cho vay theo chỉ đạo, và (iii) tín dụng ưu đãi hoặc trợ cấp. Các TCTD được yêu cầu cung cấp số lượng lớn các dịch vụ tín dụng, bao gồm tín dụng ngắn và dài hạn, tín dụng quy mô lớn và quy mô nhỏ cho các hộ gia đình nông thôn.

Chính sách tín dụng khu vực nông thôn ở Ấn Độ được chia làm 3 giai đoạn. Giai đoạn đầu khi quốc hữu hóa 14 ngân hàng thương mại lớn của Ấn Độ vào năm 1969. Đây là giai đoạn đầu của thời kỳ các mạng xanh ở Ấn Độ. Các chính sách tín dụng trong giai đoạn này được thiết kế theo mô hình hoạt động của ngân hàng xã hội và phát triển theo hướng chú trọng vào các hoạt động sản xuất nông nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, các đối tượng khó khăn và thiệt thòi. Chính phủ Ấn Độ và Ngân hàng dự trữ Ấn Độ đã trực tiếp chỉ đạo hoạt động của ngân hàng xã hội và phát triển, bao gồm mở rộng các chi

nhánh ở khu vực nông thôn, áp đặt trần lãi suất và hướng dẫn phân bổ tín dụng. Mục tiêu tăng trưởng tín dụng 40% cho các đối tượng và lĩnh vực ưu tiên gồm nông nghiệp và các hoạt động liên quan, ngành công nghiệp nhỏ và tiểu thủ công nghiệp đã được cho các ngân hàng thương mại thiết lập và hoàn thành ngay trong giai đoạn đầu tiên này.

Giai đoạn thứ hai bắt đầu vào cuối những năm 1970, đầu 1980, công cuộc cải cách ruộng đã loại bỏ được giai cấp thống trị. Hai công cụ chính được chính thức áp dụng nhằm chống lại nghèo đói gồm các phương án vay vốn kiêm trợ cấp có mục tiêu dành cho người nghèo ở khu vực nông thôn và các chương trình lao động ở nông thôn được Nhà nước bảo trợ. Từ đây xuất hiện hình thức tín dụng chỉ định hướng tới khu vực khó khăn. Chương trình quan trọng nhất trong giai đoạn này là Chương trình phát triển nông thôn tổng hợp (IRDP), một chương trình nhằm tạo ra tài sản sinh lời cho người nghèo thông qua việc phân bổ tín dụng bao cấp. Bắt đầu được thí điểm vào năm 1978-1979, chương trình đã được mở rộng tới tất cả các khu vực nông thôn trên toàn quốc vào năm 1980. Giai đoạn thứ hai bao gồm sự mở rộng và củng cố thể chế hoạt động ngân hàng ở khu vực nông thôn. Mặc dù có những chỉ trích về chiến lược phát triển của Ấn Độ, phải thừa nhận rằng những thành tựu đạt được trong lĩnh vực phát triển tài chính từ trước khi quá trình tái cấu trúc bắt đầu, đặc biệt sau khi quốc hữu hóa ngân hàng là điều chưa từng có trong lịch sử tài chính của bất cứ quốc gia nào trên thế giới [50].

Giai đoạn thứ ba là giai đoạn tự do hóa sau năm 1991 cho tới nay. Mục tiêu của giai đoạn này được trình bày là xây dựng một thị trường tài chính phát triển và cạnh tranh nhằm duy trì cuộc cải cách đang diễn ra trên mọi khía cạnh của nền kinh tế. Ủy ban cho rằng, mục tiêu phân phối lại nên sử dụng các công cụ của chính sách tài khóa hơn là hệ thống tín dụng và đề xuất rằng chương trình tín dụng chỉ định nên được loại bỏ. Theo đó, lãi suất cần được thả nổi, các quy định về an toàn vốn cần được thay đổi để cạnh tranh được với các ngân hàng toàn cầu; chính sách cấp phép thành lập chi nhánh cần được dỡ bỏ, tạo ra một thị trường hoạt động theo nguyên tắc lợi nhuận và sự tham gia của các ngân hàng tư nhân và nước ngoài được mở rộng. Trong ngắn hạn, Ủy ban đề xuất rằng hoạt động của hệ thống ngân hàng cần phải được dẫn dắt bởi thị trường hơn là áp đặt hành chính bởi các cơ quan công quyền. Cuộc cải cách năm 1991 này không mang tín dụng nông thôn đến gần hơn với người nghèo mà còn xóa sạch trơn mô hình ngân hàng xã hội và phát triển. Giai đoạn thứ 3 này đã cho thấy sự sụt giảm rõ rệt trong hoạt động ngân hàng ở khu vực nông thôn và cho vay đối tượng ưu tiên, cho người nghèo vay ưu đãi.

Trong 3 giai đoạn phát triển của các chính sách tín dụng dành cho đối tượng chính sách ở Ấn Độ, điểm đặc trưng đó là cơ chế tín dụng chỉ đạo. Đây là cơ chế tín dụng có tổ chức, nhằm phân bổ tín dụng cho những đối tượng thiết yếu, khó khăn trong cuộc sống và cả những người có khả năng sản xuất, kinh doanh tạo ra sản phẩm và tạo ra việc làm cho người khác. Do không tiếp nhận được tín dụng, một bộ phận dân cư Ấn Độ, phần lớn là nông dân và các hộ kinh doanh cá thể gần như bị loại ra khỏi hoạt động của hệ thống ngân hàng. Do vậy, khi được tiếp cận tín dụng chỉ đạo từ ngân hàng RBI, các đối tượng chính sách sẽ có cơ hội cải thiện thu nhập, đời sống.

Một trong những chương trình tín dụng cụ thể áp dụng cơ chế tín dụng chỉ đạo chính là IRDP. IRDP nhằm cung cấp tài sản và cơ hội tự tạo việc làm cho người nghèo nông thôn. Khoản tín dụng của IRDP được trao cho một nhóm đối tượng là các hộ nghèo sống dưới mức nghèo đói. Giá trị khoản vay được Chính phủ quy định còn thời hạn khoản vay do tổ chức tài chính quy định. Các nhóm đối tượng được tham gia vào chương trình IRDP gồm nông dân nhóm MF và SF, các lao động nông nghiệp, nghề nhân nông thôn, người dân của các bộ tộc có đời sống kinh tế và xã hội lạc hậu với mức thu nhập bình quân hàng năm dưới Rs.11.000. Để đảm bảo IRDP đến được đúng đối tượng, Chính phủ phân bổ 50% vốn đến người dân tộc, 40% vốn đến phụ nữ và 3% vốn phải đến được với người khuyết tật. Không chỉ cấp tín dụng đơn thuần, IRDP thông qua Trung tâm phát triển nông thôn cấp huyện (DRDA) đã tổ chức nhiều khóa đào tạo và kết hợp thêm một số chương trình tài trợ cho các đối tượng chính sách nhằm nâng cao nhận thức, kỹ năng và hiệu quả sử dụng vốn.

Chương trình Nhóm tự giúp đỡ liên kết ngân hàng (SHG - Bank linkage) được đề xuất bởi một vài tổ chức phi chính phủ như MYRADA, PRADAN, với sự giúp đỡ của NABARD. SHGB tập hợp các người nghèo lại, thường từ 15 đến 20 phụ nữ, thành một nhóm tự hỗ trợ có chức năng tiết kiệm và không cần phải đăng ký một cách chính thức. Nhóm này thiết lập mối quan hệ với một ngân hàng (thường là chi nhánh nông thôn của NHTM, hoặc ngân hàng nông nghiệp địa phương, ngân hàng hợp tác...) để thực hiện các giao dịch tiết kiệm, vay vốn và hoàn trả một cách thống nhất. Ngân hàng cho vay nhóm tự giúp đỡ thường được tái cấp vốn từ NABARD với lãi suất ưu đãi mặc dù trong những năm trở lại đây, khả năng thu hồi nợ cao đã khuyến khích các ngân hàng tăng cường cho vay mà không cần ưu đãi lãi suất từ NABARD.

Vốn vay từ ngân hàng sẽ được phân bổ cho một hoặc nhiều thành viên trong nhóm, những thành viên này có trách nhiệm cá nhân trong việc hoàn trả vốn vay hoặc

được thanh toán toàn bộ bởi cả nhóm. Nhóm tự giúp đỡ liên kết ngân hàng có quyền tự quyết về việc cho vay lại đối với các thành viên và xác định mức lãi suất cho vay lại, thời gian hoàn trả đối với các thành viên. Khoản vay có thể được sử dụng cho tiêu dùng hoặc các sản phẩm nông nghiệp. Sau khi khoản vay được hoàn trả đầy đủ, nhóm tự giúp đỡ sẽ được vay tiếp với giá trị khoản vay lớn hơn. Các ngân hàng thường cho vay với quy mô lớn gấp khoảng 4 lần quy mô khoản tiết kiệm, thậm chí là lớn hơn nếu như lịch sử tín dụng của nhóm tốt. Sự thành công của nhóm tự giúp đỡ liên kết ngân hàng phụ thuộc nhiều vào việc thúc đẩy hình thành, giúp đỡ và giám sát nhóm này bởi tổ chức phát triển tự giúp đỡ (Self-Help Promoting Institutions). Bước đầu, các tổ chức phi chính phủ sẽ thực hiện vay trò thúc đẩy và giám sát nhóm tự giúp đỡ và sau đó là các NHTM, ngân hàng hợp tác, ngân hàng nông nghiệp khu vực và các công ty tài chính.

Sự thành công của nhóm tự giúp đỡ đòi hỏi việc thực hiện công tác giám sát trước và sau khi cho vay. Hầu hết các tổ chức tài chính đều sử dụng người hướng dẫn, có thể là là người kinh doanh tại địa phương, các nhân viên y tế, nhân viên của Chính phủ, giáo viên... Trước khi một khoản vay được chấp thuận, nhóm tự giúp đỡ cần phải chứng minh được khả năng tiết kiệm, ghi chép kế toán, và sự cam kết về sự tồn tại của nhóm (thông thường cần chờ 1 năm để nhóm tự giúp đỡ được tiếp cận tín dụng). Người hướng dẫn có trách nhiệm giới thiệu nhóm tự giúp đỡ với ngân hàng, thực hiện công tác tiết kiệm và hướng dẫn các nghiệp vụ kế toán cơ bản. Sau khi khoản vay được thực hiện, người hướng dẫn sẽ tham gia các cuộc họp hàng tháng và giám sát công tác hoàn trả.

### *c/ Kết quả tín dụng chính sách*

Một trong những mục tiêu sau khi quốc hữu hóa ngân hàng là mở rộng nguồn vốn tín dụng đến những lĩnh vực ưu tiên như nông nghiệp, sản xuất công nghiệp nhỏ, tiểu thủ công nghiệp. Thị phần của các lĩnh vực này tăng từ 14% năm 1969 lên 21% năm 1972 và 33% vào năm 1980. RBI đã thiết lập mục tiêu cho vay lĩnh vực ưu tiên đạt 40% vào giữa những năm 1980, và mục tiêu này đã đạt được. Từ năm 1985 đến 1990, hơn 40% tăng trưởng tín dụng thuộc về các lĩnh vực ưu tiên. Từ năm 1991 đến 1996, thị phần của các lĩnh vực ưu tiên giảm, phù hợp với những khuyến nghị của Ủy ban Narasimham. Từ năm 1990 - 1991 đến 1996 - 1997, cho vay nông nghiệp giảm 5 triệu [40]. Trong khi 52% tín dụng ngân hàng đi vào sản xuất nông nghiệp năm 1985 thì con số này giảm còn 38% vào năm 1998 [39]. Đến cuối những năm 1990, cho vay các lĩnh vực ưu tiên được xác định lại nhằm thiết lập các quỹ đầu tư cơ sở hạ tầng, các công ty

tài chính phi ngân hàng để cho vay các lĩnh vực rất nhỏ và sản xuất công nghiệp thực phẩm. Các khoản cho vay Pepsi, Kelloggs, Hindustan Lever và ConAgra được tính là các lĩnh vực ưu tiên. Khi các ngân hàng thương mại được phân chia theo nhóm (ngân hàng khu vực công, ngân hàng khu vực nông thôn, ngân hàng tư nhân và ngân hàng nước ngoài), thì các ngân hàng nước ngoài không hề thực hiện hoạt động cho vay nông thôn [40]. Ngoài ra, ngân hàng nước ngoài không đạt được mục tiêu tăng trưởng tín dụng ở các lĩnh vực ưu tiên trong những năm 1980 (mặc dù chỉ tiêu cho ngân hàng nước ngoài thấp hơn các ngân hàng khác tại Ấn Độ) [27].

Chương trình IRDP cũng đạt được những thành công nhất định và được đánh giá là chương trình giảm nghèo lớn nhất của Ấn Độ. Sau 10 năm triển khai, 66,2% người vay tạo ra thu nhập dương. Thu nhập ròng của các hộ vay trong lĩnh vực ngư nghiệp cao nhất (Rs 1730), kế đến là lĩnh vực may mặc (Rs 1470) và chăn nuôi bò sữa (Rs 680). Tuy nhiên, với các ngành công nghiệp dựa vào rừng thì người vay sử dụng vốn vay không hiệu quả. Càng về sau, hiệu quả hoạt động của IRDP giảm dần. Trong số rất nhiều lý do thì thiếu vắng sự giám sát, hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ, thiếu thôn cơ sở hạ tầng công cộng và sự mất an ninh trong xã hội của những người nghèo ở nông thôn là những lý do chính dẫn đến sự thất bại của IRDP. Tuy vậy, chiến lược IRDP đã tạo ra sự thay đổi đáng kể trong các quỹ cho người nghèo.

**Bảng 1.2. Sự phát triển của nhóm tự giúp đỡ liên kết ngân hàng**

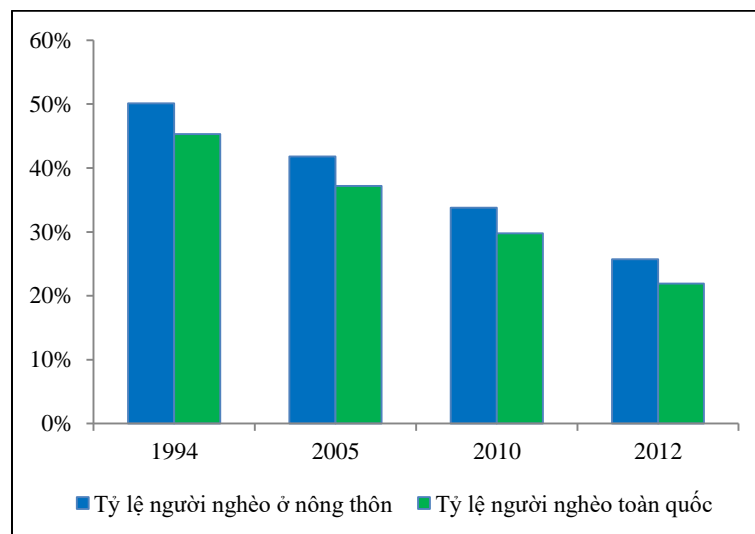
	Số lượng nhóm tự giúp đỡ liên kết ngân hàng	Tổng dư nợ (triệu RPI)
<b>1999</b>	32.995	571
<b>2000</b>	114.775	1.930
<b>2001</b>	263.825	4.809
<b>2002</b>	461.478	10.263
<b>2003</b>	717.306	20.487
<b>2004</b>	1.079.091	39.042

*Nguồn: Ngân hàng Trung ương Ấn Độ*

Trong vòng mười năm hoạt động, đến năm 2004, các nhóm tự giúp đỡ liên kết ngân hàng SHGB đã phát huy được vai trò tiên quyết trong lĩnh vực tài chính vi mô tại Ấn Độ với khả năng huy động được giá trị tiết kiệm lớn và tỷ lệ thu hồi nợ cao. Số lượng nhóm tự giúp đỡ tăng từ 500 vào đầu thập niên 90 lên tới hơn 700,000 vào năm 2003 và hơn 1 triệu năm 2004 với sự tham gia của 12 triệu phụ nữ. Sự phát triển của

nhóm tự giúp đỡ bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân như: (1) giảm chi phí giao dịch cho ngân hàng (chi phí thẩm định, phê duyệt và giám sát) và khách hàng vay vốn (các thành viên của nhóm theo dõi và hỗ trợ lẫn nhau); (2) sức mạnh cộng đồng khi khả năng một cá nhân hoàn trả được khoản nợ cũng như cả nhóm tự giúp đỡ sẽ không bị vỡ nợ tăng lên; (3) tỷ lệ vỡ nợ thấp ở mức dưới 1%; (4) quyền của người phụ nữ ở nông thôn được tăng cường. Tuy nhiên, phạm vi hoạt động của nhóm tự giúp đỡ liên kết ngân hàng bị hạn chế về số lượng hộ gia đình tham gia và quy mô tổng tín dụng lẫn quy mô từng khoản vay. Chương trình đạt số lượng tham gia của 12 triệu phụ nữ (so với 460 triệu người sống dưới mức 1\$/ngày) có tài khoản tiết kiệm và từ 2 đến 4 triệu phụ nữ có dư nợ với ngân hàng. Tính đến tháng 3/2003, dư nợ đạt mức 10 nghìn tỷ, nhưng chỉ tương đương 6,6% nhu cầu vay vốn và 1,9% tổng dư nợ khu vực nông thôn của các ngân hàng. Quy mô từng khoản vay cũng nhỏ, chỉ ở mức trung bình là 1.766 RPI. Hai chương trình kể trên đã giúp giảm tỷ lệ người nghèo tại Ấn Độ đã giảm một nửa, từ mức trên 50% vào năm 1994 xuống còn 25,7% vào năm 2012 (tại nông thôn) và 45,3% vào năm 1994 xuống còn 21,9% vào năm 2012 (tại thành thị).

**Hình 1.4: Tỷ lệ người nghèo ở nông thôn và thành thị Ấn Độ**



*Nguồn: the Worldbank data*

### 1.3.2. Bài học cho Việt Nam

#### 1.3.2.1. Bài học về chính sách của Nhà nước về tín dụng cho các đối tượng chính sách

*Thứ nhất, áp dụng mô hình tín dụng vi mô*

Đây là bài học rất có giá trị đối với các TCTD cấp các tín dụng quy mô nhỏ với các điều kiện tín dụng được nói lỏng cho khách hàng là người nghèo và các đối tượng chính sách khác. Các đối tượng chính sách ở các quốc gia nói chung hầu hết là người

nghèo, có thể do không có năng lực lao động, thất nghiệp, bị ảnh hưởng từ bệnh tật, thiên tai, dịch bệnh..., vì vậy, tín dụng vi mô trong nhiều năm đã được coi là mô hình tín dụng tối ưu cho các đối tượng chính sách. Tín dụng vi mô thường không yêu cầu tài sản thế chấp, phù hợp với hoàn cảnh và khả năng tiếp cận của các đối tượng chính sách. Tín dụng vi mô không chỉ là công cụ xóa đói giảm nghèo mà còn là một ngành kinh doanh đảm bảo khả năng bền vững về tài chính nếu như có được sự hỗ trợ ban đầu của Chính phủ hoặc các tổ chức quốc tế trước khi các tổ chức tài chính vi mô có thể tự chủ được. Tín dụng vi mô có thể là các tổ chức kinh doanh nhằm sinh lời hoặc là các doanh nghiệp xã hội, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận nhưng có nhu cầu huy động vốn từ công chúng để mở rộng phạm vi phục vụ (mô hình ngân hàng Grameen của Bangladesh). Tín dụng vi mô đã, đang và sẽ giải quyết những thất bại của thị trường trong việc tiếp cận và cung cấp dịch tài chính như tín dụng, tiết kiệm, bảo hiểm vi mô cho những người nghèo nhất, những đối tượng yếu thế, bất lợi trong xã hội. Tuy nhiên, để mô hình tín dụng vi mô được triển khai rộng rãi, phục vụ được nhiều đối tượng chính sách thì phạm vi hoạt động phải rộng khắp với chi phí hợp lý. Tín dụng vi mô đòi hỏi các ngân hàng, tổ chức phải cân đối hai mục tiêu phạm vi hoạt động và nguồn lực, hiệu quả tài chính. Tài chính vi mô đóng vai trò quan trọng trong việc cân bằng phạm vi tiếp cận giữa người nghèo nông thôn trong khi đó vẫn duy trì được phí cho vay thấp. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, sự hỗ trợ, hợp tác của các tổ chức bên ngoài giúp các ngân hàng giảm chi phí đánh giá và quản lý rủi ro tín dụng; các ngân hàng vẫn có thể mở rộng mạng lưới với chi phí hoạt động thấp.

*Thứ hai, hướng dòng vốn tín dụng đến các lĩnh vực ưu tiên ở nông thôn*

Hầu hết các đối tượng chính sách ở mọi quốc gia đều tập trung ở khu vực nông thôn sản xuất nông nghiệp, tiểu thủ công nghiệp bởi những lĩnh vực này không đòi hỏi lao động có trình độ, tay nghề cao và được đào tạo bài bản. Do vậy, việc hướng dòng tín dụng đến các lĩnh vực ưu tiên, đặc biệt là nông nghiệp, nông thôn có ý nghĩa rất lớn đối với sự phát triển cả về mặt kinh tế và xã hội của các đối tượng chính sách. Những khoản vay với giá trị nhỏ với mục đích mua giống cây trồng, cải tạo chuồng trại, mua giống gia súc,... phù hợp với nhu cầu chính đáng nhưng chưa được đáp ứng tốt của nông dân. Tín dụng nông thôn mang đến cho đối tượng chính sách cơ hội tự lao động, nhằm tạo ra của cải, vật chất. Tại nhiều nước, tình trạng nông dân phải tìm đến các nguồn tín dụng phi chính thức rất phổ biến bởi các TCTD chính thức ngại rủi ro và chi phí giao dịch cao nên hạn chế cho vay ở nông thôn. Ngoài ra những quy định chặt chẽ của chính phủ về

tài sản đảm bảo, lãi suất trong hoạt động tín dụng thì hiện tượng thông tin bất đối xứng cũng là cản trở trong việc cấp tín dụng nông thôn. Do vậy, để dòng vốn tín dụng chuyển dịch đến các lĩnh vực ưu tiên, trước tiên cần sự định hướng của Chính phủ, sự chỉ đạo của ngân hàng trung ương và sự hưởng ứng của các ngân hàng thương mại, các tổ chức tài chính. Việc điều chỉnh chính sách tín dụng là cần thiết bởi đối tượng chính sách xã hội có những đặc điểm riêng biệt, không thể đáp ứng yêu cầu cấp tín dụng chung (ví dụ chính sách về tài sản đảm bảo, lãi suất, thời hạn trả nợ, giá trị khoản vay, ...). Về phía người vay, Chính phủ cũng cần hướng dẫn nông dân điều chỉnh cơ cấu vụ mùa, vật nuôi nhằm tránh hiện tượng cung vượt quá cầu, ảnh hưởng đến giá cả nông sản; từ đó tác động tiêu cực đến thu nhập và khả năng trả nợ của người vay. Bên cạnh đó, việc cải tạo và phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng (đường giao thông, hệ thống thông tin liên lạc) không chỉ nhằm khắc phục hiện tượng thông tin bất đối xứng mà còn tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, giúp thông thường hàng hóa, làm tăng thu nhập của người vay.

### **1.3.2.2. Bài học về huy động nguồn vốn phục vụ tín dụng cho các đối tượng chính sách**

*Thứ nhất*, huy động từ các khoản tiết kiệm của người vay vốn

Bên cạnh mục đích tạo thói quen tiết kiệm và hiểu biết về quản lý tài chính cho người dân, tích lũy giúp họ để giảm bớt áp lực trả nợ vào cuối kỳ. Ngoài ra, các khoản tiết kiệm còn góp phần làm gia tăng nguồn vốn của ngân hàng, tổ chức tài chính nhằm phục vụ hoạt động cho vay kế tiếp. Tiết kiệm có 2 hình thức là tiết kiệm bắt buộc và tiết kiệm tự nguyện. Trong đó, tiết kiệm bắt buộc là việc người đi vay được yêu cầu nộp một khoảng tiền nhỏ định kỳ hoặc một số tiền tương ứng với một tỷ lệ phần trăm nhất định dựa trên giá trị của khoản vay theo quy định của tổ chức, chương trình cho vay. Tiết kiệm tự nguyện là việc người đi vay tự nguyện gửi tiền ở các ngân hàng, tổ chức tài chính cung cấp khoản vay. Dù ở hình thức nào, dù với giá trị bao nhiêu thì việc huy động tiết kiệm từ các đối tượng chính sách cũng có ý nghĩa tăng cường nguồn vốn cho vay dành cho chính các đối tượng này.

*Thứ hai*, tăng khả năng tự bảo đảm nguồn vốn

Để có thể tự duy trì hoạt động của mình, bên cạnh việc huy động từ chính người vay vốn, các ngân hàng, TCTD cần huy động từ trong dân cư với mức lãi suất cạnh tranh so với ngân hàng thương mại. Ngoài ra, ngân hàng phải huy động vốn thông qua các chương trình bảo hiểm, quỹ lương hưu như một nguồn tiết kiệm dài hạn. Các khoản phí bảo hiểm tiền vay là nguồn thu khác để đảm bảo bù đắp cho những tổn thất tín dụng. Đồng thời với huy động tiết kiệm, các ngân hàng đều áp dụng mức lãi suất cho vay cao



đủ để bù đắp chi phí hoạt động và thu được lợi nhuận. Bên cạnh đó, các chương trình tín dụng vi mô đều đảm bảo mức thu nợ cao nhờ phân kỳ trả nợ ngắn (trả hàng tuần) và cung cấp nhiều dịch vụ phụ thêm cho khách hàng như cổ phần, lương hưu, học bổng nhằm giữ khách hàng giao dịch với ngân hàng trong dài hạn [35].

*Thứ ba*, tăng cường liên kết với các tổ chức chính phủ, phi chính phủ và các đối tượng khác

Tại các quốc gia nghiên cứu, tỷ lệ đối tượng chính sách, chủ yếu là người nghèo tương đối cao; do vậy, để đáp ứng được nhu cầu vốn của đối tượng này đòi hỏi một nguồn vốn rất lớn từ các ngân hàng hay tổ chức tài chính. Việc huy động tiết kiệm từ người vay vốn có tạo ra nguồn vốn nhưng là khá nhỏ trong khi không phải quốc gia nào cũng có nguồn ngân sách dồi dào để tài trợ cho hoạt động tín dụng chính sách. Do vậy, giải pháp chính là các ngân hàng, tổ chức tài chính phải tìm kiếm nguồn tài trợ, ủy thác từ bên ngoài bao gồm các tổ chức chính phủ, phi chính phủ và các đối tác khác. Các nguồn vốn huy động thông qua các dự án được Chính phủ ký kết cũng là một biện pháp hiệu quả. Các nguồn vốn ủy thác từ nước ngoài có thời hạn dài, phù hợp với nhu cầu cho vay trung, dài hạn phục vụ cho công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn vốn thường đòi hỏi nguồn vốn có mức lãi suất hợp lý gắn với hỗ trợ kỹ thuật, rất phù hợp với các đối tượng chính sách cần đầu tư về kinh tế nông nghiệp. Trong trường hợp chưa tiếp cận được với nguồn vốn từ quốc tế thì phát hành trái phiếu dưới sự bảo lãnh của chính quyền trung ương hoặc địa phương là một giải pháp phù hợp để giải quyết vấn đề thiếu hụt nguồn vốn.

### **1.3.2.3. Bài học về quản lý tín dụng chính sách**

*Thứ nhất*, chính sách cho vay theo nhóm

Đặc trưng của mô hình hoạt động tài chính vi mô là mô hình tổ, nhóm. Mô hình tín dụng vi mô với hình thức cho vay theo nhóm là một trong những phương thức quản trị rủi ro trong hoạt động cấp tín dụng cho các đối tượng chính sách. Thay vì yêu cầu tài sản đảm bảo, tín dụng vi mô được cung cấp dựa trên sự tín nhiệm và liên đới trách nhiệm tập thể giữa những người nghèo. Với sự lựa chọn các thành viên trong nhóm, đây là cách tốt nhất để đánh giá phẩm chất của người vay; là một trong những yếu tố cơ bản của phân tích tín dụng và hạn chế rủi ro cho bất kỳ một hoạt động đầu tư tài chính nào. Việc thảo luận ý tưởng, điều kiện kinh doanh và sự bảo lãnh món vay cho thành viên của nhóm được xem là bước thăm định rất tốt trước khi cho vay. Áp lực nhóm đảm bảo

tiền vay có thể thay thế cho tài sản thế chấp. Cho vay theo nhóm đòi hỏi mỗi thành viên trong nhóm phải có trách nhiệm nhắc nhở các thành viên trả nợ, có như vậy thì những người còn lại trong nhóm mới được tiếp tục vay vốn. Thêm vào đó, chính sách không cấp tín dụng mới khi khoản tín dụng cũ chưa được trả đủ cũng là một cách để ngăn nợ xấu phát sinh. Sự gắn bó, đoàn kết và giúp đỡ lẫn nhau của các thành viên trong nhóm sẽ giúp họ vượt qua những khó khăn trong cuộc sống và sản xuất kinh doanh. Việc tiếp cận thị trường và làm ăn theo nhóm cũng giúp việc phát triển năng lực lãnh đạo và các kỹ năng quản lý. Cuối cùng, bên cạnh lãi suất, người vay phải đóng những khoản tiết kiệm và quỹ bắt buộc nhằm giảm rủi ro nợ xấu cho ngân hàng và các TCTD.

*Thứ hai, áp dụng phương thức quản lý đơn giản, hiệu quả*

Đa phần các khoản tín dụng cho các đối tượng chính sách có giá trị nhỏ, việc tính toán thu lãi, thu nợ gốc khá đơn giản, diễn ra đều đặn hàng tháng. Khi đó, ngân hàng Grameen, Bangladesh đã xây dựng hệ thống sổ sách đơn giản, mỗi khách hàng có một quyển sổ vay vốn kiêm sổ tiết kiệm, hàng tuần trả nợ đều được cán bộ tín dụng ký xác nhận, một tháng giám đốc chi nhánh kiểm tra một lần và ba tháng giám đốc khu vực cùng với kiểm toán ngân hàng kiểm tra một lần nữa. Tiền mặt được quay vòng ngay trong ngày, sáng cán bộ tín dụng đi thu nợ và chiều giải ngân tại chi nhánh giúp ngân hàng không bị đọng vốn, tránh rủi ro mất cấp cho ngân hàng. Phương thức quản lý đơn giản giúp cho ngân hàng cũng như khách hàng tiết kiệm được chi phí và thời gian cho các nghiệp vụ tín dụng. Tuy nhiên, về dài hạn, khi quy mô tín dụng tăng lên đi kèm với những yêu cầu bức thiết về quản lý rủi ro thì việc ứng dụng công nghệ ngân hàng, tuy ở mức đơn giản, phù hợp, là việc làm hết sức cần thiết để bảo đảm phát triển bền vững.

*Thứ ba, bảo đảm tính bền vững của ngân hàng cấp tín dụng chính sách*

Mặc dù tôn chỉ của ngân hàng là giúp cho người nghèo, các đối tượng yếu thế và dễ bị tổn thương khác trong xã hội vượt qua khó khăn nhưng để có thực hiện được mục tiêu này trong dài hạn với phạm vi rộng thì cần phải bảo đảm được tính bền vững của ngân hàng. Để thực hiện điều này, ngân hàng cần phải hướng tới giảm dần các ưu đãi về lãi suất mà chuyển sang các ưu đãi về quy trình, điều kiện cho vay hoặc chỉ áp dụng các ưu đãi về lãi suất đối với một số đối tượng khách hàng có năng lực tài chính, sử dụng vốn vay thấp nhất.

#### **1.3.2.4. Bài học về nâng cao khả năng tiếp cận vốn tín dụng chính sách**

*Thứ nhất, mở rộng mạng lưới tổ chức tín dụng tại các vùng nông thôn, vùng khó khăn*

Các đối tượng chính sách thường không có đủ hiểu biết, sự tự tin cũng như

phương tiện và chi phí để tiếp cận các dịch vụ tín dụng; do vậy, việc mở rộng mạng lưới hoạt động tín dụng đến cấp huyện, cấp xã là một bước để các ngân hàng, TCTD, chương trình tín dụng đến gần hơn với người dân. Mô hình đưa tiền vay đến tay người dân sẽ khiến cho cán bộ ngân hàng gần với dân hơn, hiểu cuộc sống và nhu cầu thực sự của họ và từ đó, được người dân trân trọng. Người vay tiết kiệm được thời gian và chi phí đi lại khi đến giao dịch với ngân hàng, từ đó làm giảm tâm lý ngại tiếp xúc, tăng cường khả năng tiếp cận vốn tín dụng của họ. Việc phối hợp với chính quyền địa phương, những tập thể, cá nhân có tiếng nói tại địa phương là hết sức cần thiết để tạo lập được một kênh quảng bá, phân phối sản phẩm, dịch vụ tín dụng tới khách hàng tại các địa bàn rộng lớn.

*Thứ hai*, liên kết với các tổ chức cộng đồng, đối tác tại các địa bàn hoạt động

Các tổ chức cộng đồng là cánh tay nối dài của các ngân hàng, tổ chức tài chính trong việc cung cấp vốn tín dụng cho các đối tượng chính sách. Các tổ chức cộng đồng và các tổ chức đối tác luôn là người nắm rõ nhất được các đặc điểm của địa bàn cũng như các đối tượng chính sách tại địa bàn hoạt động; từ đó có những điều chỉnh phù hợp trong việc tiếp cận và cung cấp tín dụng cho những đối tượng này. Hơn nữa, nguồn lực của ngân hàng là không đủ khi phải trực tiếp làm việc dân cư ở từng làng, từng xã; khi đó, các hội đoàn thể như Hội phụ nữ, Đoàn thanh niên, ... sẽ là đội ngũ chính và đặc lực triển khai các chương trình. Không chỉ vậy, các tổ chức cộng đồng, hội đoàn thể cũng có vai trò rất lớn trong việc bảo đảm hiệu quả khả năng tiếp cận các dịch vụ công như y tế, nước sạch, giáo dục... Những dịch vụ này trực tiếp và gián tiếp tác động đến hiệu quả của hoạt động tín dụng cho các đối tượng chính sách.

*Thứ ba*, tăng cường đội ngũ nhân viên nữ

Phụ nữ tại các quốc gia nghiên cứu cũng như nhiều quốc gia trên thế giới được coi là đối tượng chính sách bởi những quan niệm và đối xử bất bình đẳng trong xã hội. Phụ nữ thường không đủ sự tự tin, kiến thức và không được gia đình, xã hội khuyến khích làm việc và tiếp xúc với xã hội bên ngoài. Do vậy, phụ nữ cần được tiếp cận tín dụng để cải thiện khả năng lao động, cải thiện thu nhập cho bản thân và gia đình (bao gồm cả trẻ em); và việc cấp tín dụng cho phụ nữ là rất quan trọng. Đa phần các chương trình tín dụng cho các đối tượng chính sách đều chủ động liên kết với hội phụ nữ, thành viên của các hội liên quan, nhằm tăng cường khả năng tiếp cận đối tượng này. Một số ngân hàng còn chủ động thuê nhân viên nữ để chuyên phục vụ đối tượng khách hàng nữ. Rõ ràng, khi đó nhân viên và khách hàng đều là nữ thì họ có những sự đồng cảm nhất định, dễ dàng nói chuyện, chia sẻ và tư vấn về nhu cầu, nguyện vọng vay vốn và sử dụng vốn vay; khả năng tiếp cận của cả ngân hàng và khách hàng đều được cải thiện.

### **1.3.2.5. Bài học về nâng cao khả năng sử dụng có hiệu quả vốn tín dụng chính sách**

*Thứ nhất*, cấp tín dụng đi kèm với các chương trình đào tạo kỹ năng sử dụng vốn

Đa phần các đối tượng chính sách là những người nghèo sống ở khu vực nông thôn của những nước đang phát triển và phụ nữ ở những đất nước lạc hậu, bất bình đẳng, cho nên khả năng lao động, sản xuất kinh doanh tạo ra của cải vật chất là tương đối hạn chế. Tại nhiều nước (như Bangladesh) tỷ lệ người không biết đọc biết viết rất cao, phụ nữ không được đến trường hay tham gia vào các công việc bên ngoài gia đình, ảnh hưởng đến khả năng tiếp thu các kiến thức, kỹ thuật trong hoạt động sản xuất. Chính vì vậy, việc cung cấp tín dụng đi kèm với các khóa học đào tạo, hướng dẫn nhằm cải thiện kỹ năng lao động của các đối tượng chính sách, hướng đến quản lý và sử dụng vốn vay có hiệu quả là vô cùng cần thiết. Theo đó bên cạnh các chương trình đào tạo của chính các TCTD, tổ chức đối tác, Chính phủ cũng cần tăng cường đầu tư, nâng cấp, bố trí hệ thống đào tạo, dạy nghề cho lực lượng lao động nông thôn để cung cấp lượng lao động có sức khỏe, có tay nghề cao cho các ngành của đất nước. Xây dựng kế hoạch phân bổ lao động giữa các vùng, miền các ngành kinh tế của đất nước, bảo đảm khai thác tốt tiềm năng lao động của đất nước gắn với từng vùng, từng ngành nghề.

*Thứ hai*, đẩy mạnh phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội cho nông nghiệp, nông thôn

Do hầu hết đối tượng chính sách sống ở khu vực nông thôn, không được sử dụng hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội hoàn thiện; dẫn đến hiệu quả sử dụng vốn tín dụng không cao. Từ đó, việc cải tạo và phát triển cơ sở hạ tầng là một trong những giải pháp quan trọng mà hầu hết Chính phủ các nước đã áp dụng nhằm phát triển nông nghiệp, nông thôn và nâng cao hiệu quả tín dụng cho các đối tượng chính sách.

- Các dự án hỗ trợ cần được các tổ chức chính phủ, phi chính phủ hợp tác cùng TCTD thực hiện có thể kể đến như xây dựng hệ thống công trình thủy lợi tốt cho hoạt động nông nghiệp, thực hiện thủy lợi hoá đa mục tiêu, hoàn thiện công tác dự báo thiên tai. Chính sách phát triển công nghiệp hoá, hiện đại hoá thủy lợi cần tập trung ứng dụng công nghệ hiện đại, vật liệu mới, trang thiết bị xây dựng...

- Xây dựng phát triển hệ thống thông tin, bưu chính viễn thông nông thôn tiên tiến, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu quả, an toàn, bao phủ trong cả nước đến vùng sâu vùng xa, biên giới hải đảo. Đẩy nhanh ứng dụng công nghệ thông tin về sản phẩm thị trường cho nông dân.

- Xây dựng các trung tâm thương mại, trung tâm khoa học kỹ thuật, giáo dục, y tế, bảo vệ sức khỏe, văn hoá nghệ thuật ở vùng dân cư nông thôn, vùng có các đối tượng

chính sách.

- Tạo việc làm, phát triển nguồn nhân lực theo yêu cầu công nghiệp hoá-hiện đại hoá và hội nhập quốc tế; đây là chủ trương xây dựng nông thôn hướng tới phát triển bền vững và thu hẹp khoảng cách khác biệt giữa nông thôn và thành thị.

Phát triển công nghiệp nông thôn là một trong những giải pháp có hiệu quả để thu hút lao động nông thôn vào làm trong khu công nghiệp. Phát triển công nghiệp nông thôn có những thuận lợi về giá lao động rẻ, gần vùng nguyên liệu, chi phí về hạ tầng: nhà ở, công xưởng, giá thuê đất thấp, tạo điều kiện giảm giá thành, tăng sức cạnh tranh của sản phẩm. Hơn nữa giảm áp lực di dân vào thành phố, tạo việc làm, tăng thu nhập vùng nông thôn cùng với phát triển công nghiệp nông thôn, hệ thống đô thị nông thôn hình thành, dịch vụ nông thôn hình thành, dịch vụ nông thôn phát triển giảm sự chênh lệch về thu nhập, đời sống văn hoá xã hội giữa nông thôn và thành thị.

## TÓM TẮT CHƯƠNG 1

Chương 1 của luận án đã trình bày được khái niệm, đặc điểm và vai trò của tín dụng chính sách. Những vấn đề cơ bản về công tác quản lý tín dụng chính sách của ngân hàng được tác giả phân tích từ khái niệm, mục tiêu, nội dung, các công cụ quản lý và nhân tố tác động đến công tác quản lý tín dụng chính sách. Công tác quản lý tín dụng chính sách hướng tới hoàn thành hai nhóm mục tiêu là hỗ trợ người nghèo, các đối tượng chính sách và bảo đảm sự an toàn, phát triển của TCTD cấp tín dụng cho các đối tượng chính sách. Để thực hiện các mục tiêu này, TCTD cấp tín dụng chính sách sử dụng các công cụ như mạng lưới và cơ cấu bộ máy quản lý tín dụng, tiêu chuẩn cấp tín dụng, lãi suất cho vay và phí phải trả, hạn mức tín dụng, thời hạn cho vay và trả nợ, và phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro và xử lý nợ được điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn người nghèo và năng lực của TCTD. Chương 1 đưa ra các bài học cho Việt Nam về áp dụng mô hình tín dụng vi mô, huy động vốn từ các khoản tiết kiệm của người vay vốn, cho vay theo nhóm, đơn giản hóa phương thức quản lý, và đào tạo kỹ năng sử dụng, quản lý vốn vay, kỹ thuật sản xuất kinh doanh.

## CHƯƠNG 2:

### THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI TẠI VIỆT NAM

#### 2.1. TÌNH HÌNH NGHÈO ĐÓI VÀ CHÍNH SÁCH TÍN DỤNG CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH KHÁC TẠI VIỆT NAM

##### 2.1.1. Tình hình người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Việt Nam

Số lượng người nghèo và các đối tượng chính sách khác ở Việt Nam có xu hướng giảm dần qua các năm nhưng vẫn chiếm một tỷ trọng nhất định trong tổng dân số. Ngoài ra, tốc độ giảm cũng chậm dần qua từng năm khi những đối tượng chính sách còn lại là những đối tượng gặp quá nhiều khó khăn trong cuộc sống và các chính sách cần thời gian để phát huy hiệu quả. Đặc điểm người nghèo và các đối tượng chính sách khác cũng khác nhau nếu phân chia theo khu vực thành thị - nông thôn, phân chia theo vùng, miền, phân chia theo dân tộc và phân chia theo trình độ giáo dục của chủ hộ.

##### *a/ Tình hình hộ nghèo trong cả nước*

Theo Tổng điều tra, rà soát hộ nghèo và cận nghèo trên cả nước do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội công bố hằng năm, số lượng người nghèo cả nước giảm dần trong suốt giai đoạn 2010 – 2015. Năm 2015 số lượng hộ nghèo cả nước chỉ còn 1.038.977 người, giảm hơn 2,015 triệu người so với năm 2010, tương đương với giảm khoảng 65,98%.

##### *b/ Người nghèo phân chia theo địa lý*

Người nghèo sống tập trung ở nông thôn khi có đến 90% hộ nghèo sống ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Năm 2008, trong 100 người tại mỗi vùng, thì cứ 10 người nghèo sống tại thành thị thì có tới 24 người nghèo sống tại nông thôn; đến năm 2012, cứ 10 người nghèo tại thành thị thì có tới 33 người nghèo sống ở nông thôn. Tốc độ giảm nghèo ở khu vực thành thị diễn ra nhanh hơn nhiều so với khu vực nông thôn và xu hướng này làm cho tỷ trọng người nghèo tập trung ở nông thôn ngày một nhiều hơn.

Tỷ lệ người nghèo ở nông thôn qua các năm có xu hướng giảm, tuy nhiên đến năm 2010 lại tăng 1,3% so với năm 2008, nguyên nhân là trong thời gian này có sự thay đổi chuẩn nghèo khiến cho tỷ lệ nghèo theo khu vực nói riêng và tỷ lệ nghèo cả nước nói chung có xu hướng tăng lên. Tuy nhiên, đến năm 2014 thì tỷ lệ người nghèo ở nông thôn giảm 6,6% so với năm 2010, giảm xuống còn 10,8%. Nhìn chung, tỷ lệ người nghèo ở nông thôn chiếm tỷ lệ rất cao, cứ trung bình 6 hộ thì có 1 hộ nghèo. Tỷ lệ này

người nghèo ở thành thị nhỏ hơn rất nhiều so với tỷ lệ người nghèo ở nông thôn và có xu hướng biến động xung quanh từ 4 -7%.

**Bảng 2.1: Tỷ lệ hộ nghèo phân chia theo khu vực thành thị - nông thôn**

*Đơn vị tính: %*

Năm	2008	2010	2012	2014	2015
Thành thị	6,7	6,9	4,3	3,0	1,4
Nông thôn	16,1	17,4	14,1	10,8	13,8

*Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình - Tổng cục Thống kê*

Một trong những nguyên do dẫn đến tỷ lệ hộ nghèo ở nông thôn cao là do người dân ở nông thôn khó khăn trong việc tiếp cận với dịch vụ như giáo dục, y tế, văn hóa hơn là người dân ở thành thị. Những người dân ở nông thôn thường dễ bị tổn thương hơn, bởi họ thường làm trong lĩnh vực nông nghiệp truyền thống - lĩnh vực thường xuyên bị ảnh hưởng bởi những biến động bất thường của thời tiết và họ gặp khó khăn trong việc ứng dụng công nghệ tiên tiến vào trong sản xuất. Điều này làm cho người dân ở nông thôn có năng lực sản xuất thấp hơn so với người dân thành thị, hàng hóa của họ sản xuất ra cũng kém cạnh tranh hơn.

*c/ Tỷ lệ người nghèo khác nhau ở các vùng miền*

Quy mô và tỷ trọng người nghèo trong cả nước đang có xu hướng giảm. Tỷ lệ hộ nghèo trong cả nước giảm từ 11,76% năm 2011 giảm xuống còn khoảng 4,5% vào năm 2015 (tăng lên 9,88% theo chuẩn nghèo mới). Mặc dù tình hình nghèo của cả 8 vùng miền trong cả nước đều có xu hướng giảm nhưng lại giảm không đồng đều giữa các vùng miền. Hơn 50% hộ nghèo trên cả nước tập trung ở các khu vực miền núi, nơi tập trung nhiều đồng bào dân tộc thiểu số như Tây Bắc, Đông Bắc và Tây Nguyên...

Năm 2011 và 2015 tỷ lệ hộ nghèo của từng vùng, miền và của cả nước đều tăng mạnh do sự thay đổi chuẩn nghèo mới của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội. Một bộ phận người dân có mức thu nhập sát nghèo, một bộ phận khác là những người mới thoát nghèo và khả năng tái nghèo là rất lớn. Vì vậy, chỉ cần một sự thay đổi nhỏ trong việc điều chỉnh tỷ lệ hộ nghèo cũng sẽ làm thay đổi lớn số lượng hộ nghèo, tỷ lệ nghèo trong cả nước và trong các vùng, miền.

Nguyên nhân có sự chênh lệch về tỷ lệ hộ nghèo giữa các vùng miền là do điều kiện về tự nhiên, đất đai, khí hậu, nguồn nước và lịch sử phát triển kinh tế giữa các vùng khác nhau: các khu vực như Tây Bắc, Đông Bắc và Tây Nguyên tập trung số lượng hộ nghèo cao đều có đặc điểm chung là các khu vực vùng núi, địa hình đi lại khó khăn, cơ



sở hạ tầng chưa phát triển, các dân tộc thiểu số chiếm tỷ trọng cao trong cơ cấu dân số của các khu vực này. Nền kinh tế chủ yếu dựa vào nông - lâm - ngư nghiệp. Ngoài ra, sự chênh lệch về trình độ lao động giữa các vùng miền, phong tục tập quán sinh hoạt và sản xuất khác nhau giữa các vùng, miền là lý do dẫn tới sự chênh lệch năng suất lao động và mức sống giữa các vùng. Như vậy, sự phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội không đồng đều giữa các vùng là nguyên nhân chính dẫn đến sự khác nhau về tỷ lệ người nghèo và mức độ trầm trọng của nghèo giữa các vùng miền trong cả nước.

*d/ Tỷ lệ hộ nghèo phân chia theo dân tộc*

Có sự khác biệt lớn về tỷ lệ người nghèo phân chia theo dân tộc, trong đó người nghèo chủ yếu là đồng bào dân tộc thiểu số. Năm 2012, trên 50% đồng bào dân tộc thiểu số đang sống dưới mức chuẩn nghèo chung, trong đó có tới 31% nghèo về lương thực. Đời sống kinh tế - xã hội phát triển chậm, khiến cho tiến độ giảm nghèo ở dân tộc thiểu số trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, nước sạch, vệ sinh còn chậm so với bình quân cả nước. Các nhóm dân tộc thiểu số nghèo tập trung chủ yếu ở vùng núi Đông và Tây Bắc, vùng cao ở Duyên hải Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên. Trong khi đó, người nghèo ở nhóm đa số tập trung ở Đồng bằng sông Hồng, dọc theo các miền Duyên hải và ở Đồng bằng sông Cửu Long. Người nghèo dân tộc thiểu số kiếm 3/4 thu nhập từ nông nghiệp và các hoạt động liên quan đến nông nghiệp. Ngược lại, người dân tộc Kinh và người Hoa chỉ kiếm 42% thu nhập từ nông nghiệp và các hoạt động liên quan đến nông nghiệp, còn lại là từ các hoạt động phi nông nghiệp, gồm kinh doanh hộ gia đình, tiểu thủ công nghiệp. Tốc độ giảm nghèo khu vực người Kinh nhanh hơn khu vực dân tộc thiểu số, trong vòng 4 năm từ 2010-2014 tốc độ giảm nghèo của dân tộc Kinh trung bình là 11,82%/năm trong khi của dân tộc thiểu số chỉ đạt trung bình là 5,68%/năm. Nguyên nhân là do những hạn chế về cơ sở hạ tầng, trình độ dân trí, kinh nghiệm và điều kiện sản xuất đã dẫn tới hiệu quả sử dụng vốn không cao. Ngoài ra, đa số người nghèo ở vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, chủ yếu là sản xuất nhỏ lẻ, manh mún nên hiệu quả sản xuất không cao.

**Bảng 2.2: Tỷ lệ người nghèo phân chia theo dân tộc giai đoạn 2008 - 2015**

*Đơn vị: %*

<b>Năm</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Dân tộc Kinh và người Hoa</b>	9,0	12,9	9,9	3,7	5,5
<b>Dân tộc thiểu số</b>	50,3	66,3	59,2	25,3	44,0

*Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình - Tổng cục Thống kê*

*e/ Tỷ lệ người nghèo khác nhau phân theo trình độ giáo dục của chủ hộ*

Người nghèo hầu hết là những người có trình độ giáo dục thấp, nên họ khó có thể tìm được một công việc tốt và ổn định. Họ sống chủ yếu bằng nghề nông với thu nhập rất thấp, chỉ đủ để trang trải những nhu cầu cơ bản của cuộc sống hằng ngày như ăn uống, nhà ở mà không đủ tài chính lo cho các lĩnh vực khác như giáo dục, chăm sóc sức khỏe, văn hóa... Trình độ văn hóa thấp cũng khiến cho người nghèo khó có thể tìm được công việc tốt ở ngành khác tiên tiến hơn như công nghiệp, dịch vụ - ngành mà hứa hẹn mang lại nguồn thu nhập cao. Có thể nói học vấn thấp và nghèo đói là chiếc vòng luẩn quẩn có quan hệ nhân quả cho nhau, học vấn thấp là nguyên nhân của nghèo đói và ngược lại.

Qua bảng trên ta thấy, trung bình trong gian đoạn 2008 - 2012, những người không có bằng cấp thì tỷ lệ nằm trong danh sách hộ nghèo rất cao, trung bình cứ 3 hộ không có bằng cấp thì có 1 hộ nghèo. Với những hộ được đào tạo qua tiểu học thì con số này ít hơn, trung bình là 20%, tức cứ 5 hộ được đào tạo qua tiểu học thì có một hộ nghèo. Nhưng đối với nhóm người đã được đào tạo nghề trở lên thì tỷ lệ này là rất thấp, chiếm dưới 4%. Người nghèo chủ yếu là nông dân và gắn với nông nghiệp, thu nhập của họ rất bấp bênh, chỉ mang tính mùa vụ.

**Bảng 2.3: Tỷ lệ người nghèo phân chia theo trình độ giáo dục của chủ hộ giai đoạn 2008 - 2015**

*Đơn vị: %*

<b>Năm</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>
<b>Không có bằng cấp</b>	28,0	39,6	34,4	24,8
<b>Tốt nghiệp tiểu học</b>	16,0	23,2	18,2	24,9
<b>Tốt nghiệp THCS</b>	9,7	14,5	13,2	24,4
<b>Tốt nghiệp PTTH</b>	5,8	8,7	4,7	12,8
<b>Được đào tạo nghề trở lên</b>	3,7	2,9	1,8	3,7

*Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình - Tổng cục Thống kê*

Trình độ học vấn ảnh hưởng rất nhiều đến thu nhập hộ kiếm được hàng tháng, qua đó ảnh hưởng tới tỷ lệ người nghèo trong cả nước. Khi trình độ học vấn tăng lên thì giúp cho hộ nghèo có cơ hội tìm kiếm công việc ổn định với mức lương cao hơn.

### **2.1.2. Sự ra đời của Ngân hàng Chính sách xã hội**

Tại Nghị quyết số 05-NQ/HNTW ngày 10/6/1993, Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa VII về tiếp tục đổi mới và phát triển kinh tế xã hội nông

thôn, Đảng ta chủ trương có chế độ tín dụng ưu đãi đối với hộ nghèo, hộ chính sách, vùng nghèo, vùng dân tộc thiểu số, vùng cao, vùng căn cứ cách mạng; mở rộng hình thức cho vay thông qua tín chấp đối với các hộ nghèo... Để thực hiện có hiệu quả Nghị quyết của Đảng và Chiến lược quốc gia về xóa đói giảm nghèo, năm 1993, Chính phủ đã thành lập Quỹ cho vay ưu đãi hộ nghèo với số vốn ban đầu là 400 tỷ đồng để cho vay hộ nghèo với mức cho vay 500 nghìn đồng/hộ mà không cần thực hiện bảo đảm tiền vay.

Căn cứ vào kết quả điều tra mức sống dân cư lần I (1992 – 1993), Chính phủ Việt Nam bắt đầu ban hành các chính sách có liên quan đến xóa đói giảm nghèo được thực hiện trên phạm vi cả nước và đặt trong mối quan hệ mật thiết với Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế xã hội 1991 – 2000. Tại Hội nghị thượng đỉnh Copenhagen về phát triển xã hội, Chính phủ Việt Nam khẳng định trước toàn thế giới xóa đói giảm nghèo là chính sách quan trọng của quốc gia. Sau khi tiến hành điều tra mức sống dân cư lần II (1997 – 1998), Chính phủ đã xây dựng và ban hành chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo giai đoạn 1998 – 2000. Tiếp đó, các chương trình xóa đói giảm nghèo giai đoạn 2001 – 2005, 2005 – 2010 và 2011 – 2015 lần lượt được ban hành và đi vào triển khai trong thực tiễn làm cơ sở quan trọng cho công cuộc xóa đói giảm nghèo trên phạm vi cả nước. Trên cơ sở đó, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chính sách đối với người nghèo, trong đó nổi bật lên là chính sách tín dụng ưu đãi. Theo đó, Chính phủ giao cho các NHTMNN cho vay lãi suất ưu đãi đối với các tổ chức kinh tế và dân cư thuộc vùng núi cao, hải đảo, vùng đồng bằng Kơ me sống tập trung; thành lập Quỹ cho vay ưu đãi hộ nghèo.

Đến năm 1995, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 525/QĐ-TTg về việc thành lập Ngân hàng Phục vụ người nghèo, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận để cung cấp nguồn vốn ưu đãi cho hộ nghèo thiếu vốn sản xuất kinh doanh. Chính phủ giao cho NHNN&PTNT điều hành hoạt động của Ngân hàng phục vụ người nghèo, thiết lập kênh tín dụng riêng để hỗ trợ tài chính cho các hộ nghèo với các chính sách tín dụng đa dạng, hợp lý, giúp hộ nghèo có vốn sản xuất, tạo công ăn việc làm, tăng thu nhập và từng bước làm quen với nền tảng sản xuất hàng hóa và có điều kiện thoát khỏi đói nghèo. Tuy nhiên, trong quá trình hoạt động, mô hình này đã bộc lộ nhiều yếu kém như chưa tách bạch được chức năng kinh doanh và chức năng hoạch định, điều hành tín dụng chính sách, việc hình thành các nguồn vốn cho vay nằm rải rác ở nhiều tổ chức tài chính với cơ chế quản lý khác nhau, không tác bạch được tín dụng chính sách và tín dụng thương mại...

Trước tình hình đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 78/2002/NĐ-CP ngày 04/10/2002 về tín dụng đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác để tách Ngân hàng Phục vụ Người nghèo ra khỏi Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Ngân hàng Chính sách xã hội được thành lập theo Quyết định số 131/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Sự ra đời của Ngân hàng Chính sách xã hội đã đánh dấu sự phát triển của hệ thống tài chính vi mô ở Việt Nam, tách tín dụng chính sách ra khỏi chính sách thương mại. Từ thời điểm này, NHCSXH đã trở thành một đầu mối để Nhà nước huy động các nguồn lực trong xã hội nhằm chăm lo cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác. NHCSXH hoạt động không vì mục đích lợi nhuận, thực hiện mục tiêu cung cấp dịch vụ tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác nhằm phục vụ sản xuất, kinh doanh, tạo việc làm, cải thiện đời sống, góp phần thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo, ổn định xã hội.

Trải qua 12 năm hoạt động, NHCSXH đã được cả hệ thống chính trị-xã hội tập trung nguồn lực lớn, tạo ra sức mạnh tổng hợp nhằm thúc đẩy tín dụng cho người nghèo một cách có hiệu quả, góp phần vào công cuộc xóa đói giảm nghèo bền vững. Một số thành tựu nổi bật mà NHCSXH đã đạt được bao gồm:

- Tiếp nhận và quản lý an toàn nguồn vốn tín dụng ưu đãi của Nhà nước, tổ chức cho vay trực tiếp đến hàng triệu hộ nghèo được nhận vốn vay tại các xã, thôn. Qua việc sử dụng vốn vay, nhiều hộ nghèo được nâng cao về trình độ sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, đời sống được cải thiện, hàng triệu hộ đã thoát nghèo. Ngân hàng cũng đã tổ chức đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ quản lý cho đội ngũ cán bộ làm ủy thác, cho các Ban quản lý Tổ TK&VV.

- Xây dựng và thực hiện thành công phương pháp tác nghiệp đặc thù là: tổ chức giao dịch tại gần 11 nghìn điểm giao dịch đặt tại trụ sở UBND cấp xã; xây dựng và phát triển được gần 200 nghìn Tổ TK&VV vừa là nơi hộ vay thực hiện các thủ tục vay vốn, tổ chức sinh hoạt tương trợ giúp đỡ lẫn nhau, đảm bảo thực hiện cơ chế dân chủ, vừa là nơi để ngân hàng đưa các nghiệp vụ tín dụng về cơ sở phục vụ hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác.

- Xây dựng hoàn chỉnh các quy trình, nghiệp vụ, quy trình quản lý điều hành phù hợp với mô hình hoạt động và đối tượng phục vụ. Tổ chức thực hiện cơ chế khoán tài chính đến cơ sở, tạo điều kiện giảm chi phí quản lý so với chi phí quản lý khi thực hiện cơ chế ủy thác cho các TCTD trước đây và thấp hơn định mức của Nhà nước, tiết kiệm được cho ngân sách hàng trăm tỷ đồng mỗi năm.

– Xây dựng đội ngũ cán bộ nghiệp vụ và quản lý chuyên sâu nghiệp vụ và tâm huyết với ngành, tận tụy với công việc. Tín dụng chính sách đã được đưa về các xã vùng sâu, vùng xa, miền núi, vùng khó khăn.

– Tín dụng chính sách được triển khai thực hiện kịp thời, đúng quy định, bảo đảm nguyên tắc công khai, dân chủ. Tín dụng chính sách đã giúp cho nhiều hộ nghèo vượt qua ngưỡng nghèo, thu hút và tạo việc làm cho hàng triệu lao động, giúp nhiều sinh viên có hoàn cảnh khó khăn được đi học, xây dựng nhiều công trình nhà ở, công trình vệ sinh, cấp nước sạch...

– Chất lượng tín dụng ngày càng được cải thiện, tỷ lệ nợ quá hạn giảm dần từ thời điểm bàn giao xuống mức thấp hơn bình quân tỷ lệ nợ quá hạn, nợ xấu của toàn ngành ngân hàng.

### **2.1.3. Chính sách tín dụng đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Việt Nam**

Từ năm 2002 cho tới nay, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách đối với người nghèo và các đối tượng chính sách, trong đó phải kể đến chính sách tín dụng, việc sử dụng chính sách tín dụng để đầu tư cho nhiều đối tượng và mục đích đầu tư đa dạng và đồng bộ với nguồn lực tương đối lớn đã tạo nên bước đột phá về cải thiện điều kiện sống và việc làm cho người nghèo, các đối tượng chính sách khác, góp phần giảm tỷ lệ hộ nghèo hàng năm. Bên cạnh chương trình tín dụng chính sách cho sản xuất kinh doanh, dịch vụ, Chính phủ đã ban hành chương trình tín dụng chính sách cho giáo dục như chương trình tín dụng cho học sinh sinh viên có hoàn cảnh khó khăn; chương trình tín dụng bảo vệ môi trường như chương trình tín dụng đối với hộ dân ở vùng nông thôn xây dựng công trình cấp nước sạch và vệ sinh môi trường; chương trình tín dụng bảo trợ người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài; chương trình cho vay hỗ trợ nhà ở, cho vay vốn mua nhà, xây nhà đối với các vùng ngập lũ...

**Bảng 2.4: Một số chương trình tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác của Chính phủ**

<b>STT</b>	<b>Chương trình tín dụng</b>	<b>Văn bản của Chính phủ</b>
1.	Cho vay hộ nghèo	Nghị định 78/2002/NĐ-CP ngày 04/10/2002 về tín dụng đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác
2.	Cho vay hộ cận nghèo	Quyết định 15/2013/QĐ-TTg ngày 23/02/2013 về tín dụng đối với hộ cận nghèo
3.	Cho vay học sinh sinh viên	Quyết định 157/2007/QĐ-TTg ngày 27/09/2007 về tín

STT	Chương trình tín dụng	Văn bản của Chính phủ
	có hoàn cảnh khó khăn	dụng đối với HSSV có hoàn cảnh khó khăn
4.	Cho vay giải quyết việc làm	Thực hiện theo Nghị định 61/2015/NĐ-CP của Chính phủ quy định về chính sách hỗ trợ tạo việc làm và Quỹ quốc gia về việc làm.
5.	Cho vay các đối tượng chính sách đi lao động có thời hạn ở nước ngoài	Nghị định 78/2002/NĐ-CP ngày 04/10/2002 về tín dụng đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác Quyết định 365/2004/QĐ-NHNN ngày 13/04/2004 về việc cho vay đối với người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài Nghị định 61/2015/NĐ-CP của Chính phủ.
6.	Cho vay người lao động bị thu hồi đất nông nghiệp	Quyết định QĐ 63/2015/QĐ-TTg ngày 10/12/2015 về chính sách hỗ trợ đào tạo nghề và giải quyết việc làm cho người lao động bị thu hồi đất.
7.	Cho vay hỗ trợ các huyện nghèo đẩy mạnh xuất khẩu lao động góp phần giảm nghèo bền vững giai đoạn 2009 - 2020	Quyết định 71/QĐ-TTg ngày 29/04/2009 về hỗ trợ các huyện nghèo đẩy mạnh xuất khẩu lao động góp phần giảm nghèo bền vững giai đoạn 2009 - 2020
8.	Cho vay nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn	Quyết định 62/2004/QĐ-TTg ngày 16/04/2007 về tín dụng thực hiện Chiến lược quốc gia về cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn
9.	Cho vay thương nhân hoạt động thương mại tại vùng khó khăn	Quyết định 92/2009/QĐ-TTg ngày 08/07/2009 về tín dụng đối với thương nhân hoạt động thương mại tại vùng khó khăn
10.	Cho vay hộ nghèo xây dựng chòi phòng tránh lũ, lụt	Quyết định 48/2014/QĐ-TTg ngày 28/8/2014 về chính sách hỗ trợ hộ nghèo xây dựng nhà ở phòng, tránh bão, lụt khu vực miền Trung.
11.	Cho vay vốn phát triển sản xuất đối với hộ dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn giai đoạn 2012 - 2015	Quyết định 54/2012/QĐ - TTg ngày 04/12/2012 Ban hành chính sách cho vay vốn phát triển sản xuất đối với hộ dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn giai đoạn 2012 - 2015
12.	Cho vay hộ nghèo về nhà ở	Quyết định 167/2008/QĐ - TTg ngày 12/12/2008 và Quyết định 33/2015/QĐ-TTg ngày 10/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ hộ nghèo về nhà ở
13.	Cho vay hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo Đồng	Quyết định 29/2013/QĐ-TTg ngày 20/5/2013 về một số chính sách hỗ trợ giải quyết đất ở và giải quyết việc làm

STT	Chương trình tín dụng	Văn bản của Chính phủ
	bằng sông Cửu Long	cho đồng bào dân tộc thiểu số nghèo đời sống khó khăn vùng ĐB SCL giai đoạn 2013-2015.
14.	Cho vay vốn đối với hộ đồng bào thiểu số nghèo	Quyết định 755/QĐ-TTg ngày 20/5/2013 phê duyệt chính sách hỗ trợ đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt cho hộ đồng bào DTTS nghèo và hộ nghèo ở xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn.
15.	Cho vay chương trình nhà ở vùng thường xuyên ngập lũ Đồng bằng sông Cửu Long	Quyết định số 78/2004/QĐ-TTg ngày 07/05/2004 về việc điều chỉnh, bổ sung một số cơ chế chính sách để đẩy nhanh tiến độ xây dựng cụm, tuyến dân cư và nhà ở tại các tỉnh thường xuyên ngập lũ ĐBSCL
16.	Cho vay hộ sản xuất kinh doanh tại vùng khó khăn	Quyết định số 31/2007/QĐ-TTg ngày 05/03/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc tín dụng đối với hộ sản xuất, kinh doanh tại vùng khó khăn
17.	Cho vay hộ mới thoát nghèo	Quyết định số 28/2015/QĐ-TTg ngày 21/07/2015 của Thủ tướng Chính phủ về tín dụng với hộ mới thoát nghèo
18.	Cho vay sau cai nghiện	Quyết định 29/2014/QĐ-TTg ngày 26/4/2014 về tín dụng đối với hộ gia đình và người nhiễm HIV, người sau cai nghiện ma túy, người điều trị nghiện các chất dạng thuốc phiện bằng thuốc thay thế, người bán dâm hoàn lương.
19.	Cho vay phát triển rừng	Nghị định 75/2015/NĐ-CP ngày 9/9/2015 về cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng, gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2020.
20.	Cho vay nhà ở xã hội	Nghị định 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.
21.	Một số chương trình tín dụng nhận ủy thác từ nguồn vốn địa phương và nước ngoài.	Theo các Quyết định của chủ đầu tư

*Nguồn: NHCSXH*

## 2.2. THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

### 2.2.1. Khái quát một số chương trình tín dụng chính sách của Ngân hàng Chính sách xã hội

Chính thức đi vào hoạt động từ ngày 11/3/2003, NHCSXH đã khẩn trương tổ chức bộ máy từ Trung ương đến địa phương, phối hợp chặt chẽ với các tổ chức CT-XH

để nhanh chóng đưa nguồn vốn tín dụng tới tay người nghèo. Khởi điểm với ba chương trình tín dụng là cho vay hộ nghèo nhận bàn giao từ NHNN&PTNT, cho vay học sinh sinh viên nhận bàn giao từ Ngân hàng Công thương Việt Nam, cho vay giải quyết việc làm nhận bàn giao từ Kho bạc Nhà nước, đến nay, NHCSXH đã triển khai gần 20 chương trình tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác. Một số chương trình tín dụng nổi bật như chương trình tín dụng hộ nghèo, chương trình tín dụng học sinh sinh viên, chương trình cho vay giải quyết việc làm, chương trình nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn,...

*a/ Chương trình tín dụng hộ nghèo*

Thực hiện các quy định tại Nghị định 78/2002/NĐ-CP, NHCSXH đã ban hành các quy chế nghiệp vụ tín dụng cùng nhiều văn bản hướng dẫn nghiệp vụ cho vay đối với hộ nghèo. Để được vay vốn chương trình, hộ nghèo phải thỏa mãn các điều kiện:

- Có hộ khẩu thường trú hoặc có đăng ký tạm trú dài hạn tại địa phương nơi cho vay;
- Có tên trong danh sách hộ nghèo ở xã, phường, sở tại theo chuẩn hộ nghèo do Bộ LĐTBXH công bố từng thời kỳ;
- Hộ vay không phải thế chấp tài sản và được miễn lệ phí làm thủ tục vay vốn nhưng phải là thành viên tổ TK&VV, được tổ bình xét, lập thành danh sách đề nghị vay vốn có xác nhận của UBND cấp xã;
- Chủ hộ hoặc người thừa kế được ủy quyền giao dịch là người đại diện hộ gia đình chịu trách nhiệm mọi quan hệ với bên cho vay, là người trực tiếp ký nhận nợ và chịu trách nhiệm trả nợ ngân hàng.

Về mục đích vay vốn, hộ nghèo được sử dụng vốn vay để phục vụ cho các mục đích sản xuất kinh doanh, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần như nhà cửa, điện nước, học tập.

Lãi suất cho vay ưu đãi đối với hộ nghèo do Thủ tướng Chính phủ quyết định trong từng thời kỳ, thống nhất một mức trong phạm vi của cả nước và ngoài mức lãi suất này, hộ nghèo vay vốn không phải trả thêm bất kỳ một khoản phí nào khác.

Mức cho vay đối với từng hộ nghèo được xác định căn cứ vào nhu cầu vay vốn, vốn tự có và khả năng hoàn trả nợ của hộ vay.

*b/ Chương trình cho vay học sinh sinh viên có hoàn cảnh khó khăn*

Thực hiện Quyết định số 157/2007/QĐ-TTg về tín dụng đối với học sinh, sinh viên của Thủ tướng Chính phủ, NHCSXH đã xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn quy trình và nghiệp vụ cho vay đối với học sinh, sinh viên. Để được vay vốn chương trình, đối tượng vay vốn phải là:



- Học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn theo học tại các trường đại học (hoặc tương đương đại học), cao đẳng, trung cấp chuyên nghiệp và tại các cơ sở đào tạo nghề được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam;

- Bộ đội xuất ngũ theo học tại các cơ sở dạy nghề của Bộ Quốc phòng và các cơ sở dạy nghề khác thuộc hệ thống giáo dục quốc dân;

- Lao động nông thôn trong độ tuổi lao động, có trình độ học vấn và sức khỏe phù hợp với nghề cần học, học nghề trong các trường cao đẳng, trung cấp nghề, trung tâm dạy nghề, trường đại học, trung cấp chuyên nghiệp của các Bộ, ngành, tổ chức chính trị - xã hội, các cơ sở đào tạo nghề khác...

Lãi suất cho vay ưu đãi đối với học sinh, sinh viên do Thủ tướng Chính phủ quyết định trong từng thời kỳ, thống nhất một mức trong phạm vi của cả nước.

Thời hạn phát tiền vay là khoảng thời gian tính từ ngày đối tượng được vay vốn nhận món vay đầu tiên cho đến ngày kết thúc khoá học, kể cả thời gian học sinh, sinh viên được các trường cho phép nghỉ học có thời hạn và được bảo lưu kết quả học tập. Thời hạn trả nợ là khoảng thời gian tính từ ngày đối tượng được vay vốn trả món nợ đầu tiên đến ngày trả hết nợ (gốc và lãi). Đối với các chương trình đào tạo có thời gian đào tạo không quá một năm, thời hạn trả nợ tối đa bằng 2 lần thời hạn phát tiền vay, đối với các chương trình đào tạo khác, thời hạn trả nợ tối đa bằng thời hạn phát tiền vay.

Thủ tướng Chính phủ quy định mức cho vay tối đa/tháng/học sinh và NHCSXH quy định mức cho vay cụ thể đối với học sinh, sinh viên căn cứ vào mức thu học phí của từng trường và sinh hoạt phí theo vùng nhưng không vượt quá mức cho vay quy định của Thủ tướng Chính phủ.

Trong quá trình triển khai chương trình, nhận thấy cơ chế cho vay trực tiếp đối với học sinh, sinh viên tồn tại nhiều bất cập khi nhiều học sinh, sinh viên ra trường không duy trì mối quan hệ với ngân hàng, thậm chí có trường hợp đã có việc làm nhưng không tự giác trả nợ... khiến việc thu hồi vốn của ngân hàng trở nên khó khăn, NHCSXH đã đề xuất và được chấp thuận hai phương thức cho vay thông qua hộ gia đình và vay vốn, trả nợ trực tiếp tại NHCSXH nơi địa bàn nhà trường đóng trụ sở đối với sinh viên mồ côi cả cha lẫn mẹ. Đại diện hộ gia đình sẽ là người trực tiếp vay vốn và có trách nhiệm trả nợ NHCSXH, phải gia nhập và là thành viên Tổ TK&VV tại địa phương nơi hộ gia đình đang sinh sống.

*c/ Các chương trình cho vay giải quyết việc làm*

Hiện nay, Chính phủ đang triển khai ba chương trình tín dụng lớn để giải quyết

việc làm cho hộ nghèo và các đối tượng chính sách là Chương trình cho vay giải quyết việc làm, Chương trình cho vay các đối tượng chính sách đi lao động có thời hạn ở nước ngoài, Chương trình cho vay hỗ trợ các huyện nghèo đẩy mạnh xuất khẩu lao động.

Đối tượng vay vốn của Chương trình cho vay giải quyết việc làm là các cơ sở sản xuất, kinh doanh và người lao động. Cơ sở sản xuất, kinh doanh bao gồm các hộ kinh doanh cá thể, tổ hợp sản xuất, hợp tác xã, cơ sở sản xuất kinh doanh của người tàn tật, doanh nghiệp nhỏ và vừa, và chủ trang trại.

Chương trình cho vay các đối tượng chính sách đi lao động có thời hạn ở nước ngoài có quy định người lao động thuộc hộ nghèo theo tiêu chuẩn quy định của pháp luật được phép vay vốn khi đáp ứng đủ các điều kiện sau:

- Cư trú hợp pháp tại địa phương nơi NHCSXH cho vay đóng trụ sở;
- Có xác nhận của UBND xã nơi người vay cư trú về việc người vay thuộc đối tượng chính sách;
- Được bên tuyển dụng chính thức tiếp nhận đi lao động có thời hạn ở nước ngoài.

Người nghèo được vay vốn để trả phí đào tạo; phí tư vấn hợp đồng; phí đặt cọc; vé máy bay một lượt đến nước mà người lao động tới làm việc; và các chi phí cần thiết khác tại hợp đồng lao động. Mức cho vay cụ thể đối với từng lao động được xác định căn cứ vào nhu cầu vay vốn của người vay, khả năng trả nợ của người vay và khả năng nguồn vốn của NHCSXH nhưng không vượt quá mức cho vay tối đa do Hội đồng quản trị NHCSXH quy định từng thời kỳ. Hiện nay, mức cho vay tối đa của chương trình bằng 100% chi phí đi làm việc ở nước ngoài được ghi trong Hợp đồng đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài.

Người lao động cư trú hợp pháp tại 62 huyện nghèo và huyện được tách ra từ 62 huyện nghèo đã được tuyển chọn có nhu cầu vay vốn đi xuất khẩu lao động thuộc đối tượng được vay vốn NHCSXH đi xuất khẩu lao động theo Quyết định 71/2009/QĐ-TTg ngày 29/04/2009 của Thủ tướng Chính phủ. Riêng người vay thuộc hộ nghèo và hộ dân tộc thiểu số được vay với lãi suất cho vay bằng 50% lãi suất cho vay hiện hành của chương trình.

*d/ Chương trình cho vay hỗ trợ nhà ở, nước sạch và vệ sinh môi trường*

Thực hiện chỉ đạo của Chính phủ, NHCSXH đã triển khai các chương trình tín dụng hướng tới hỗ trợ người nghèo và các đối tượng chính sách về nhà ở như Chương trình cho vay hộ nghèo về nhà ở (thực hiện theo Quyết định số 167/2008/QĐ-TTg và Quyết định 33/2015/QĐ-TTg), Chương trình cho vay trả chậm nhà ở cho hộ dân vùng Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên (thực hiện theo Quyết định số 105/2002/QĐ-

TTg), Chương trình cho vay nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn (thực hiện theo Quyết định số 62/2004/QĐ-TTg), Chương trình cho vay hộ dân tộc thiểu số nghèo vùng Đồng bằng sông Cửu Long (theo Quyết định số 74/2008/QĐ-TTg)... Trong số các chương trình cho vay liên quan đến nhà ở, có ba chương trình có quy mô dư nợ và có tầm ảnh hưởng lớn tới đời sống của người nghèo là Chương trình cho vay nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, Chương trình cho vay hộ nghèo về nhà ở và Chương trình cho vay trả chậm nhà ở cho hộ dân Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên.

Từ năm 1999, Chính phủ Việt Nam đã triển khai Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn. Để tăng nhanh tỷ lệ dân cư nông thôn được sử dụng nước sạch và số hộ gia đình có công trình hợp vệ sinh, ngày 16/04/2000, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 62/2004/QĐ-TTg về tín dụng thực hiện Chiến lược quốc gia về cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn và NHCSXH được Chính phủ giao nhiệm vụ thực hiện chương trình này. Đối tượng thụ hưởng của chương trình là các hộ gia đình cư trú hợp pháp tại khu vực nông thôn không phân biệt hộ nghèo và hộ không nghèo chưa có nước sạch và công trình vệ sinh hoặc đã có nhưng chưa đạt tiêu chuẩn quốc gia. Vốn vay được sử dụng vào các việc mua nguyên vật liệu, trả công xây dựng và các chi phí cần thiết khác cho việc xây dựng mới, cải tạo, nâng cấp công trình nước sạch bảo đảm theo tiêu chuẩn quốc gia. Chương trình cho vay được thực hiện qua hai giai đoạn thí điểm tại 10 tỉnh và mở rộng ra tất cả các tỉnh, thành phố trong toàn quốc từ năm 2006.

## **2.2.2. Nội dung và công cụ quản lý tín dụng chính sách của Ngân hàng Chính sách xã hội**

### **2.2.2.1. Nội dung quản lý tín dụng chính sách**

Ngoài việc xây dựng hệ thống các văn bản chính sách cho từng chương trình như đã nêu ở trên, công tác xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch tín dụng trong hệ thống NHCSXH được triển khai qua các nội dung: (i) xây dựng chỉ tiêu kế hoạch tín dụng nguồn vốn Trung ương và chỉ tiêu kế hoạch tín dụng nguồn vốn nhận ủy thác tại địa phương; (ii) giao chỉ tiêu kế hoạch tín dụng; (iii) quản lý và tổ chức thực hiện chỉ tiêu kế hoạch tín dụng; (iv) điều chỉnh chỉ tiêu kế hoạch tín dụng và (v) tổng kết, đánh giá.

#### *a/ Xây dựng chỉ tiêu kế hoạch tín dụng*

Đối với kế hoạch tín dụng nguồn vốn Trung ương, NHCSXH căn cứ vào chủ trương, chính sách, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; các chương trình mục tiêu quốc gia có liên quan; các chương trình tín dụng chỉ định của Chính phủ; chiến lược phát

triển NHCSXH; nhu cầu vốn thực tế của các đối tượng được thụ hưởng tín dụng chính sách; kết quả thực hiện kế hoạch tín dụng trong năm trước liền kề và ước tính kết quả thực hiện kế hoạch năm thực hiện. Đầu tiên, phòng giao dịch NHCSXH cấp huyện xác định kế hoạch tín dụng căn cứ vào nhu cầu vốn tín dụng chính sách xác định từ cấp xã theo thôn, ấp, bản, làng. Tiếp đó, NHCSXH cấp tỉnh tổng hợp kế hoạch tín dụng từ cấp huyện và phối hợp với các sở, ban, ngành liên quan xây dựng kế hoạch tín dụng năm của chi nhánh. Tại Hội sở chính NHCSXH, kế hoạch tín dụng từ cấp tỉnh và vốn các chương trình tín dụng được tập hợp và xây dựng kế hoạch tín dụng toàn hệ thống, tiến hành bảo vệ trước Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các cơ quan có liên quan trước khi trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt [20].

Đối với kế hoạch tín dụng nguồn vốn ủy thác tại địa phương, NHCSXH tổng hợp kế hoạch tín dụng nguồn vốn nhận ủy thác tại địa phương và các đơn vị trực thuộc báo cáo NHCSXH cấp trên [20].

#### *b/ Giao chỉ tiêu kế hoạch tín dụng*

Căn cứ chỉ tiêu kế hoạch tín dụng nguồn vốn trung ương được Thủ tướng Chính phủ và các Cơ quan quản lý Chương trình tín dụng chính sách thông báo, trên cơ sở Nghị quyết của Hội đồng quản trị NHCSXH, Tổng Giám đốc thông báo giao chỉ tiêu kế hoạch tín dụng cho Sở giao dịch và NHCSXH cấp tỉnh. Tiếp đó, Giám đốc NHCSXH cấp tỉnh báo cáo và tham mưu cho Trưởng Ban đại diện HĐQT cấp tỉnh giao chỉ tiêu kế hoạch tín dụng đến NHCSXH cấp huyện. Giám đốc NHCSXH cấp huyện báo cáo và tham mưu cho Trưởng Ban đại diện HĐQT cấp huyện giao chỉ tiêu kế hoạch tín dụng cho cấp xã trên địa bàn. Đây là cơ sở để cán bộ tín dụng theo dõi địa bàn xã tham mưu cho UBND xã giao vốn cho từng thôn [20].

Việc giao chỉ tiêu kế hoạch tín dụng nguồn vốn nhận ủy thác tại địa phương, Giám đốc NHCSXH nơi ký nhận vốn ủy thác thực hiện theo Quy chế về nguồn vốn ủy thác hoặc hợp đồng ủy thác đã ký với Chủ đầu tư [20].

#### *c/ Quản lý và tổ chức thực hiện chỉ tiêu kế hoạch tín dụng*

Đối với chỉ tiêu kế hoạch tín dụng và nguồn vốn Trung ương, căn cứ chỉ tiêu được giao, các đơn vị trực thuộc NHCSXH chủ động triển khai các giải pháp phù hợp nhằm hoàn thành chỉ tiêu. Cần chú ý là chỉ tiêu kế hoạch dư nợ được giao là mức dư nợ tối đa mà Sở giao dịch, NHCSXH các cấp được phép thực hiện. Đối với chỉ tiêu dư nợ nhận ủy thác đầu tư theo các chương trình, dự án chỉ định của Chính phủ và Chủ đầu tư: Tổng Giám đốc NHCSXH điều hành theo quy định của chương trình, dự án hoặc hợp

đồng ủy thác. Từ năm 2005 đến nay, NHCSXH đã tiến hành ủy thác một số hoạt động trong quy trình cấp tín dụng cho các tổ chức CT-XH tại địa phương [17].

*Thứ nhất*, về phương thức ủy thác một số nội dung công việc trong quy trình quản lý vốn tín dụng qua các tổ chức CT-XH

Trong hai năm đầu khi thành lập, NHCSXH ủy thác toàn phần vốn vay thông qua NHNN&PTNT với mức phí dịch vụ ủy thác là 0,22%/tháng trên số lãi thực thu. Sở dĩ phương thức này được lựa chọn là vì Chính phủ muốn tận dụng mạng lưới sẵn có, rộng khắp của NHNN&PTNT để đưa vốn tới các hộ nghèo ở cả các vùng sâu, vùng xa có hoàn cảnh khó khăn. Tuy nhiên, quá trình triển khai vốn tín dụng của NHCSXH chuyển qua NHNN&PTNT tới hộ nghèo rất chậm. Cụ thể, từ đầu năm 2003, NHCSXH đã chuyển cho qua NHNN&PTNT hàng ngàn tỷ đồng để giải ngân nhưng tới tháng 10/2003 mới giải ngân do nhiệm vụ chính là kinh doanh nên việc quản lý vốn vay đến hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác không được chú trọng. Bản thân NHNN&PTNT không trực tiếp giải ngân mà vẫn phải thực hiện thông qua Hội liên hiệp Phụ nữ theo mô hình của Ngân hàng Phục vụ người nghèo trước đây.

Từ năm 2005 cho tới nay, trên cơ sở đề nghị của NHCSXH và được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, toàn bộ vốn tín dụng của NHCSXH được ủy thác thông qua các tổ chức CT-XH. Phương thức ủy thác này đã mang lại hiệu quả khi NHCSXH chủ động được công tác quản lý, vốn vay được giải ngân kịp thời đến các đối tượng vay vốn, tránh tình trạng ứ đọng vốn như trước đây. Nội dung ủy thác qua các tổ chức CT-XH gồm những công việc cụ thể sau đây:

- Thông báo và phổ biến các chính sách tín dụng có ưu đãi của Chính phủ đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác, chỉ đạo tổ chức họp các đối tượng thuộc diện thụ hưởng các chính sách tín dụng ưu đãi có nhu cầu vay vốn.

- Chỉ đạo, hướng dẫn thành lập Tổ TK&VV, tổ chức họp Tổ để kết nạp thành viên vào Tổ TK&VV, bầu Ban quản lý Tổ, xây dựng quy ước hoạt động của Tổ, bình xét công khai các hộ có nhu cầu và đủ điều kiện vay vốn đưa vào Danh sách hộ gia đình đề nghị vay vốn NHCSXH trình UBND xã xác nhận, đề nghị NHCSXH cho vay. Nhận và thông báo kết quả phê duyệt danh sách hộ gia đình được vay vốn cho Tổ TK&VV để Tổ TK&VV thông báo đến từng hộ gia đình được vay vốn. Cùng Tổ TK&VV chứng kiến việc giải ngân, thu nợ, thu lãi của người vay tại các Điểm giao dịch của NHCSXH.

- Phối hợp với Ban quản lý Tổ TK&VV kiểm tra, giám sát quá trình sử dụng vốn vay, đôn đốc người vay trả nợ gốc, lãi theo định kỳ đã thoả thuận, thông báo kịp

thời cho NHCSXH nơi cho vay về các trường hợp sử dụng vốn vay bị rủi ro để có biện pháp xử lý thích hợp, kịp thời.

– Đôn đốc Ban quản lý Tổ TK&VV thực hiện hợp đồng uỷ nhiệm đã ký với NHCSXH, chỉ đạo và giám sát Ban quản lý Tổ TK&VV trong các việc sau:

+ Đôn đốc các tổ viên đem tiền đến điểm giao dịch của NHCSXH để trả nợ gốc theo kế hoạch trả nợ đã thoả thuận.

+ Thực hiện việc thu lãi, thu tiền tiết kiệm (đối với các Tổ TK&VV được NHCSXH uỷ nhiệm thu) hoặc đôn đốc các tổ viên đem tiền đến Điểm giao dịch của NHCSXH để trả lãi, gửi tiết kiệm theo định kỳ đã thoả thuận (đối với các tổ TK&VV không được NHCSXH uỷ nhiệm thu).

+ Định kỳ hàng quý, 6 tháng, cả năm hoặc đột xuất (theo yêu cầu của ngân hàng), phối hợp cùng NHCSXH cấp huyện tiến hành đánh giá hoạt động của từng Tổ để xếp loại Tổ theo tiêu chí, những Tổ yếu kém, không còn khả năng hoạt động thì tổ chức sáp nhập, giải thể theo quy định.

– Chỉ đạo, theo dõi, kiểm tra quá trình sử dụng vốn của người vay; kiểm tra hoạt động của các Tổ TK&VV và của tổ chức CT-XH cấp dưới thuộc phạm vi quản lý theo định kỳ hoặc đột xuất. Phối hợp cùng NHCSXH và chính quyền địa phương xử lý các trường hợp nợ chây ì, nợ quá hạn và hướng dẫn hộ vay lập hồ sơ đề nghị xử lý nợ bị rủi ro do nguyên nhân khách quan.

– Định kỳ hoặc đột xuất kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện chính sách tín dụng ưu đãi. Tổ chức giao ban, sơ kết, tổng kết theo định kỳ để đánh giá những kết quả đã đạt được, những tồn tại, vướng mắc; bàn biện pháp và kiến nghị xử lý nợ đến hạn, nợ quá hạn, nợ bị rủi ro, nợ bị xâm tiêu và bàn phương hướng, kế hoạch thực hiện trong thời gian tới. Tổ chức tập huấn nghiệp vụ uỷ thác cho cán bộ tổ chức Hội, cán bộ Tổ TK&VV. Phối hợp với các cơ quan chức năng để phổ biến, tuyên truyền chủ trương, chính sách có liên quan đến chính sách tín dụng ưu đãi và tập huấn công tác khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư... để giúp người vay sử dụng vốn vay có hiệu quả.

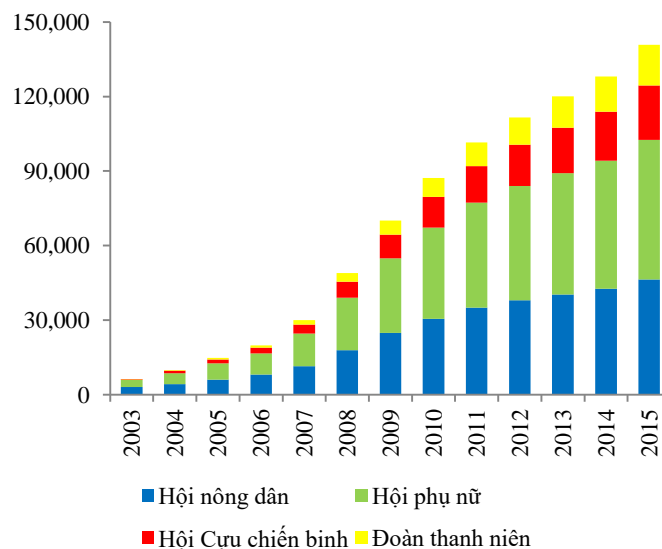
Việc uỷ thác giao cho các tổ chức CT-XH quản lý hoạt động của các Tổ TK&VV theo địa bàn dân cư kết hợp với hoạt động của tổ chức Hội nên hoạt động của các Tổ TK&VV có hiệu quả cao. Thực hiện uỷ thác từng phần qua các tổ chức CT-XH đã góp phần tích cực vào việc mở rộng và nâng cao chất lượng tín dụng chính sách. Năm 2003, chỉ có chương trình cho vay hộ nghèo với hơn 8.240 tỷ đồng, năm 2004 thêm chương

trình NS&VSMT NT với tổng số dư nợ ủy thác là 9.595 tỷ đồng thì đến 31/12/2015, dư nợ cho vay ủy thác đạt 140.859 tỷ đồng với 18/19 chương trình tín dụng. Dư nợ cho vay ủy thác chiếm tới 99% tổng dư nợ của NHCSXH, trong đó Hội Liên hiệp Phụ nữ chiếm tỷ trọng cao nhất là 39,4%, kế đến là Hội nông dân với tỷ trọng 33%, Hội Cựu chiến binh 15,3% và Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh 11,6%. Nợ quá hạn ủy thác qua các tổ chức CT-XH chỉ ở mức 425 tỷ đồng, chiếm 0,3% tổng dư nợ, giảm 59 tỷ đồng so với năm 2014 [16].

Phương thức ủy thác qua các tổ chức CT-XH tiết kiệm chi phí quản lý so với việc ủy thác qua NHNN&PTNT. Phí ủy thác qua các tổ chức CT-XH hiện nay là 0,045%/tháng nếu cộng với phí hoa hồng trả cho các Tổ TK&VV là 0,1%/tháng thì hiện nay cả hai khoản này tối đa là 0,145%/tháng tính trên số lãi thực thu, thấp hơn nhiều so với trả phí cho NHNN&PTNT là 0,22%/tháng [16].

**Hình 2.1: Quy mô dư nợ ủy thác qua các tổ chức chính trị - xã hội**

*Đơn vị: tỷ đồng*



*Nguồn: Báo cáo thường niên NHCSXH*

Phương thức ủy thác qua các tổ chức CT-XH đã làm tốt được công tác xã hội hóa mục tiêu xóa đói giảm nghèo, tạo sự minh bạch, chính xác cho công tác xác định đối tượng thụ hưởng chính sách, hạn chế phát sinh các tiêu cực. Sự tham gia của các tổ chức CT-XH phối hợp với các tổ chức khuyến nông đã góp phần giúp các khách hàng vay vốn sử dụng vốn vay có hiệu quả. Nhờ thực hiện ủy thác, hoạt động của các tổ chức CT-XH cũng được củng cố hơn.

Dù vậy, phương thức ủy thác này cũng phát sinh những tồn tại như hình thức kiêm nhiệm khiến người thực hiện đảm nhiệm các công việc chưa có tính chuyên môn

cao. Ngoài ra, khối lượng công việc nhiều trong khi trình độ của cán bộ của tổ chức CT-XH cũng như nền tảng công nghệ thông tin của tổ chức chưa phát triển khiến cho công tác nghiệp vụ đôi khi mất thời gian, chưa đạt được hiệu quả cao nhất.

#### *Thứ hai, hoạt động của Tổ TK&VV*

Theo bài học kinh nghiệm của một số ngân hàng cho vay người nghèo trên thế giới, việc cấp các khoản tín dụng nhỏ cho người nghèo thường phải thông qua việc thiết lập các tổ tương hỗ của cộng đồng dân cư trong quan hệ vay vốn với ngân hàng. Việc làm này gần như để thay thế cho hình thức đảm bảo tiền vay theo các phương pháp của ngân hàng truyền thống mà đảm bảo bằng hoạt động có hiệu quả của các tổ và các nhóm tương hỗ. Ngay sau khi được thành lập, NHCSXH đã tiếp nhận toàn bộ nguồn vốn, dư nợ và số Tổ TK&VV từ Ngân hàng phục vụ người nghèo. Việc tiếp nhận vốn và sử dụng các Tổ TK&VV cùng với kinh nghiệm hoạt động quản lý tổ vay vốn từ NHHNT&PTNT, NHCSXH đã tổ chức lại nội dung hoạt động của Tổ TK&VV. Hội đồng quản trị đã ban hành Quyết định số 783/QĐ-HĐQT về quy chế tổ chức và hoạt động của Tổ TK&VV với những nội dung cơ bản sau:

- Tổ TK&VV được tổ chức như một tổ hợp tác gồm các tổ viên là đại diện hộ gia đình có cùng hoàn cảnh, có nhu cầu và thuộc đối tượng được vay vốn, có tinh thần đoàn kết tương trợ, cùng cư trú trên một địa bàn dân cư, tự nguyện tham gia Tổ, cùng nhau cam kết sử dụng vốn vay đúng mục đích, trả lãi đúng hạn, gửi tiền tiết kiệm hàng tháng món nhỏ, tạo ý thức tiết kiệm và tạo lập nguồn vốn tự có.

- Tổ TK&VV được thành lập và hoạt động nhằm tạo điều kiện cho các tổ viên giúp đỡ nhau trong sản xuất kinh doanh và đời sống sinh hoạt, vì lợi ích của người nghèo và các đối tượng chính sách, giúp họ tập dượt và làm quen với việc vay vốn, hoàn trả, có bước đi thích hợp với sản xuất, kinh doanh, quản lý tài chính.

- Tổ TK&VV hoạt động độc lập với các tổ chức CT-XH, NHCSXH có thể kí hợp đồng dịch vụ với các Tổ TK&VV, Tổ TK&VV không được thu nợ gốc, có thể được ủy nhiệm thu lãi nếu có đủ điều kiện và có tín nhiệm, hoạt động của Tổ TK&VV được NHCSXH trả phí hoa hồng dịch vụ tối đa bằng 0,1% tính trên số lãi thực thu. Tổ TK&VV được hướng dẫn mở sổ sách, ghi chép theo dõi nợ vay, kết quả trả nợ, trả lãi của từng thành viên trong Tổ.

- NHCSXH thực hiện ủy thác một số công việc qua các tổ chức CT-XH, trong đó trọng tâm là hướng dẫn việc thành lập, quản lý và giám sát hoạt động của Tổ



TK&VV, cùng với NHCSXH phổ biến, tuyên truyền chính sách tín dụng của Nhà nước đến cộng đồng dân cư; giám sát việc bình chọn các đối tượng được vay vốn tại Tổ, tổ chức tập huấn, phối hợp với các cơ quan chức năng lồng ghép các chương trình khuyến nông, khuyến lâm, hướng dẫn phương thức làm ăn để người vay vốn sử dụng vốn vay có hiệu quả.

– NHCSXH thực hiện quản lý cho vay, thu nợ trực tiếp đến người vay tại xã, hàng tháng tại Điểm giao dịch xã vào một ngày cố định, khi giao dịch có sự chứng kiến của Tổ trưởng Tổ TK&VV. Ngân hàng tổ chức hạch toán, theo dõi đến từng người vay, thực hiện công khai các chính sách tín dụng, danh sách người vay, bảo đảm sự giám sát của chính quyền cấp xã và cộng đồng xã hội.

– Tại Điểm giao dịch, NHCSXH tổ chức giao ban với các tổ chức CT-XH nhận ủy thác và các Tổ TK&VV để xử lý kịp thời các vướng mắc trong quá trình sử dụng vốn vay, hạn chế tối đa các rủi ro có thể xảy ra, tổ chức tập huấn cho các tổ chức CT-XH, các Tổ TK&VV thực hiện các quy định và công việc được ủy thác.

Mạng lưới Tổ TK&VV đóng vai trò rất quan trọng trong hệ thống quản lý vốn vay của NHCSXH hiện nay. Trong điều kiện một TCTD mới được thành lập, thiếu nguồn nhân lực, thiếu cơ sở vật chất kỹ thuật, kinh nghiệm quản lý tín dụng chưa nhiều thì việc thiết lập các Tổ TK&VV ở thôn, bản như là một giải pháp “cứu cánh” hữu hiệu để đưa được vốn tín dụng trực tiếp đến đúng đối tượng thụ hưởng kịp thời trên phạm vi rộng khắp trên toàn quốc.

Để quản lý các Tổ TK&VV hoạt động được trên phạm vi toàn quốc trong khi nhân lực của NHCSXH là có hạn do phải tiết giảm chi phí nhằm thực hiện lãi suất ưu đãi thì không còn cách nào khác phải ủy thác qua các tổ chức CT-XH trong việc quản lý hoạt động của các đơn vị này, tận dụng mạng lưới hoạt động của các hội. Có thể nói, công tác quản lý tín dụng này được xem là một giải pháp rất thành công của NHCSXH. Trong giai đoạn từ năm 1995 đến 2002, hoạt động của Tổ TK&VV đã đạt được những kết quả bước đầu nhưng cũng gặp phải một số khó khăn như không triển khai rộng (do nhiều đối tượng nghèo không phải là hội viên Hội phụ nữ, Hội nông dân), cơ chế kiểm tra, giám sát còn hạn chế... Tuy nhiên, cơ chế hoạt động mới phù hợp với tình hình thực tiễn đã mang lại kết quả khởi sắc. Tính đến 30/12/2014, số lượng Tổ TK&VV đạt 196.606 tổ với 6.877.467 số hộ nghèo đang còn dư nợ. Phần lớn các Tổ TK&VV đã đi vào hoạt động có nề nếp, có hiệu quả theo định hướng của NHCSXH, mỗi tổ đảm nhiệm quản lý tổ viên vay vốn theo các chương trình tín dụng chính sách trên địa bàn (thường ít nhất là 3 chương trình tín dụng). Bình quân mỗi tổ quản lý 35 hộ vay vốn với dư nợ

630 triệu đồng/tổ. Đến cuối năm 2015, số lượng Tổ TK&VV giảm còn 192.599 tổ, trong đó có 83,8% số tổ được xếp loại tốt, 12,8% xếp loại khá, 2,1% xếp loại trung bình và 1,3% xếp loại yếu [16].

Về mối quan hệ giữa các tổ chức CT-XH nhận ủy thác với Tổ TK&VV, các tổ chức hội nhận ủy thác động viên hộ nghèo, hộ cận nghèo và các đối tượng chính sách khác gia nhập Tổ TK&VV, thực hành tiết kiệm, tương trợ nhau trong sản xuất và đời sống, trả nợ NHCSXH đúng hạn, mang lợi ích cho các tổ viên và cộng đồng. Tổ TK&VV có trách nhiệm phối hợp với các tổ chức hội trong việc gắn sinh hoạt Tổ với sinh hoạt của các tổ chức CT-XH. Các tổ chức hội nhận ủy thác cũng có trách nhiệm theo dõi giám sát hoạt động của Tổ TK&VV đảm bảo đúng Quy chế và theo các văn bản hướng dẫn nghiệp vụ ủy thác của NHCSXH, đồng thời phối hợp với Ngân hàng tổ chức thực hiện việc đào tạo nâng cao trình độ quản lý cho Ban quản lý Tổ.

**Bảng 2.5: Quy mô Tổ tiết kiệm và vay vốn, số hộ đang còn dư nợ, dư nợ và tỷ lệ nợ quá hạn tại các tổ chức CT-XH năm 2015**

	Số Tổ TK&VV đang hoạt động	Số hộ đang còn dư nợ	Dư nợ	Tỷ lệ nợ quá hạn
Hội Nông dân	63.271	2.252.556	46.390.053	0,32%
Hội Phụ nữ	73.786	2.700.396	56.198.645	0,26%
Hội Cựu chiến binh	32.071	1.055.656	21.844.766	0,32%
Đoàn thanh niên	23.471	803.092	16.425.473	0,38%

*Nguồn: NHCSXH*

Có thể khẳng định Tổ TK&VV có vai trò rất quan trọng trong hoạt động của NHCSXH. Tổ TK&VV là mạng lưới rộng khắp trên các địa bàn của NHCSXH, góp phần quyết định được quy mô và chất lượng tín dụng của NHCSXH. Tổ TK&VV là nơi trực tiếp thẩm định các khoản vay, giám sát, kiểm tra quá trình sử dụng vốn vay, hướng dẫn và giúp đỡ các thành viên trong quá trình sử dụng vốn vay, đôn đốc trả nợ, trả lãi đúng hạn và thực hiện các thủ tục xử lý rủi ro, thu lãi theo ủy nhiệm của NHCSXH.

*Thứ ba, công tác huy động vốn đáp ứng nhu cầu tín dụng*

Nguồn vốn hoạt động của NHCSXH bao gồm vốn từ Ngân sách Nhà nước cấp; vốn huy động, vốn vay; vốn khác và các quỹ.

– Vốn từ Ngân sách Nhà nước cấp: bao gồm vốn điều lệ được cấp; vốn từ NSNN cấp thực hiện các chương trình tín dụng; và vốn từ ngân sách địa phương ủy thác cho NHCSXH thực hiện mục tiêu xóa đói giảm nghèo của địa phương.

+ **Vốn điều lệ** của NHCSXH khi mới thành lập là 5.000 tỷ đồng và hàng năm, theo yêu cầu thực tế và quy mô hoạt động theo chỉ đạo của Chính phủ, NHCSXH báo cáo Bộ Tài chính để trình Thủ tướng Chính phủ quyết định bổ sung vốn điều lệ với tỷ lệ tăng tương ứng với tỷ lệ tăng trưởng kế hoạch tín dụng được Thủ tướng Chính phủ giao hàng năm. Khẳng định sự quan tâm đối với người nghèo và các đối tượng chính sách, Chính phủ đã cấp bổ sung thêm 5.000 tỷ đồng vốn điều lệ, tăng vốn điều lệ của ngân hàng lên 10.000 tỷ đồng. Trong năm 2015, NHCSXH đã được Thủ tướng Chính phủ, các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính cấp 695,5 tỷ đồng bổ sung vốn điều lệ năm 2014 và cấp đủ số cấp bù còn thiếu là 3.200 tỷ đồng từ ngân sách nhà nước.

**Bảng 2.6: Quy mô nguồn vốn huy động của Ngân hàng chính sách xã hội**

*Đơn vị: tỷ đồng*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Vay NHNN &amp; KB</b>	1,621	4,821	7,796	16,796	23,796	26,796	24,796	29,825	29,247	24,995
<b>Vốn từ các TCTD</b>	12,534	16,946	29,711	33,034	29,053	30,279	32,137	25,744	30,055	35,608
<b>Tiền gửi của KH</b>	1,682	1,999	987	1,125	1,975	2,843	4,046	4,652	6,183	7,993
<b>Vốn tài trợ UTĐT</b>	1,203	1,656	2,103	2,886	3,360	4,022	4,383	4,237	4,018	4,895
<b>Phát hành GTCG</b>	0	0	0	0	11,000	18,297	27,527	29,406	28,915	33,848
<b>Vốn nợ khác</b>	338	596	993	3,964	3,468	5,329	6,492	10,469	12,962	11,393
<b>Vốn chủ sở hữu</b>	8,029	10,036	13,120	16,543	19,148	19,881	22,879	24,877	25,071	27,727

*Nguồn: Báo cáo thường niên NHCSXH*

+ Hàng năm, UBND các cấp thực hiện cân đối nguồn vốn ngân sách địa phương ủy thác sang NHCSXH để bổ sung nguồn vốn cho vay người nghèo và các đối tượng chính sách trên địa bàn. Tổng số vốn nhận ủy thác đầu tư của ngân sách địa phương và các chủ đầu tư trong và ngoài nước đến 31/12/2015 đạt 4.895 tỷ đồng, chiếm 3,3% tổng nguồn vốn. Một số tỉnh, thành phố điển hình ủy thác nhiều cho NHCSXH như thành phố Hà Nội (1.306 tỷ đồng), thành phố Hồ Chí Minh (438 tỷ đồng), Bà Rịa – Vũng Tàu (243 tỷ đồng)... [16]

– **Vốn huy động và vốn vay**

+ **Vốn vay và tạm ứng bao gồm** vay NHNN (21.495 tỷ đồng), tạm ứng Kho bạc Nhà nước (3.500 tỷ đồng) và vay nước ngoài (786 tỷ đồng). Tổng nguồn vốn này đạt 25.781 tỷ đồng, chiếm 17,6% tổng nguồn vốn, giảm 14,4% so với năm 2014 do trả nợ NHNN và Kho bạc Nhà nước [16].

+ **Vốn huy động và vay lãi suất thị trường bao gồm** nhận tiền gửi 2% của các TCTD do Nhà nước nắm cổ phần chi phối; phát hành trái phiếu NHCSXH được Chính phủ bảo lãnh, huy động của tổ chức, cá nhân, trong đó có nhận tiền gửi tiết kiệm của

thành viên Tổ TK&VV [16]. Vốn tiếp nhận tiền gửi 2% của các TCTD do Nhà nước nắm cổ phần chi phối được thực hiện theo Nghị định số 78/2002/NĐ-CP và Thông tư số 23/2013/TT-NHNN (thay thế Thông tư số 04/2003/TT-NHNN) quy định các NHTM Nhà nước và NHTM cổ phần do Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ có trách nhiệm duy trì số dư tiền gửi tại NHCSXH bằng 2% số dư nguồn vốn huy động bằng tiền VND tại thời điểm 31/12 năm trước. Tính đến 31/12/2015, số vốn nhận tiền gửi của các TCTD Nhà nước đạt 35.608 tỷ đồng, chiếm 24,3% tổng nguồn vốn, tăng 18,5% so với năm 2014 [16].

+ Được sự bảo lãnh của Chính phủ, NHCSXH đã huy động được 33.848 tỷ đồng từ phát hành trái phiếu, chiếm 23,1%, tăng 17,1% so với năm 2014. Tổng khối lượng phát hành trong năm là 14.949,3 tỷ đồng (hoàn thành 99,6%), trả nợ trái phiếu đáo hạn 10.000 tỷ đồng [16].

+ Vốn huy động từ các tổ chức, cá nhân được thực hiện theo nguyên tắc thương mại, có sự cạnh tranh với các TCTD khác trên địa bàn. Lãi suất huy động theo nguyên tắc không vượt quá lãi suất huy động cùng loại của NHTM Nhà nước trên cùng địa bàn tại thời điểm. Tính đến 31/12/2015, nguồn vốn huy động này đạt 7.993 tỷ đồng, chiếm 5,5% tổng nguồn vốn. Trong đó, huy động tiền gửi tiết kiệm thông qua Tổ TK&VV đạt 4.259 tỷ đồng, tăng 25,3% so với năm 2014. Theo quy định, hộ nghèo muốn vay vốn NHCSXH cần gia nhập Tổ TK&VV tại địa phương và được tham gia các hoạt động tiết kiệm thông qua Tổ tới ngân hàng. Mặc dù không bắt buộc, nhưng tiền gửi của người nghèo và các đối tượng chính sách cũng đã đóng góp được một lượng vốn đáng kể vào tổng nguồn vốn của NHCSXH [16].

– Các nguồn vốn khác và các quỹ

Ngoài các nguồn vốn kể trên, NHCSXH còn tận dụng tối đa các nguồn vốn khác và hình thành các quỹ như quỹ dự trữ bổ sung vốn điều lệ, quỹ đầu tư phát triển, quỹ dự phòng tài chính, quỹ dự phòng rủi ro tín dụng, quỹ dự phòng mất việc làm, quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi, chênh lệch thu – chi chưa phân bổ cho các quỹ, vốn tài trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước. Đến thời điểm 31/12/2015, tổng nguồn vốn khác và các quỹ đạt 10.607 tỷ đồng, chiếm 7,2% tổng nguồn vốn [16].

Nhằm bảo đảm sự bền vững về nguồn vốn, đáp ứng được nhu cầu tín dụng của người nghèo và các đối tượng chính sách, NHCSXH đã không ngừng nỗ lực tìm nhiều phương thức, biện pháp để huy động vốn. Nhờ vậy, NHCSXH luôn đáp ứng kịp thời nhu cầu vốn giải ngân các chương trình tín dụng chính sách, đồng thời trả nợ các khoản

trái phiếu đáo hạn, vốn vay Kho bạc Nhà nước và vay NHNN..., đảm bảo khả năng thanh toán cho hoạt động của toàn hệ thống.

Tính đến cuối năm 2015, tỷ lệ nguồn vốn huy động (loại bỏ nguồn vốn cấp từ ngân sách nhà nước, vốn vay theo chỉ đạo của Chính phủ và nguồn khác) so với nhu cầu đạt mức 57,77%.

*d/ Điều chỉnh chỉ tiêu kế hoạch tín dụng*

Căn cứ vào tình hình nguồn vốn, tiến độ giải ngân, nhu cầu vốn phát sinh đột xuất của các đối tượng thụ hưởng chính sách tín dụng ưu đãi, Tổng Giám đốc cân đối điều chỉnh, bổ sung chỉ tiêu kế hoạch tín dụng từng lần cho NHCSXH cấp tỉnh trong năm thực hiện. Đối với các đơn vị, khi có nhu cầu điều chỉnh chỉ tiêu kế hoạch, các đơn vị lập tờ trình báo cáo Trưởng Ban đại diện HĐQT cung cấp phê duyệt để trình NHCSXH cấp trên xem xét, quyết định [20].

Trong đơn vị cấp tỉnh, cấp huyện, Giám đốc ngân hàng cấp tỉnh, cấp huyện có trách nhiệm tham mưu cho Trưởng Ban đại diện HĐQT ngân hàng cùng cấp thực hiện việc điều chỉnh chỉ tiêu kế hoạch cho các đơn vị cấp dưới một cách linh hoạt, phù hợp với nhu cầu thực hiện kế hoạch tín dụng của địa phương, nhằm thực hiện đạt kết quả cao nhất kế hoạch tín dụng được cấp trên giao và đáp ứng kịp thời được nhu cầu vay vốn của người nghèo và các đối tượng chính sách khác [20].

*e/ Tổng kết, đánh giá định kỳ*

Định kỳ, NHCSXH tiến hành tổng kết các hoạt động tín dụng chính sách trong kỳ, xem xét những kết quả đã đạt được so với mục tiêu, những việc chưa triển khai được hoặc đã triển khai nhưng chưa đạt kết quả theo mục tiêu đề ra. Công tác này được triển khai trên phạm vi toàn ngân hàng, từ các Phòng giao dịch cho đến Hội sở chính nhằm nắm bắt được thực tiễn, từ đó có những đề xuất với cơ quan quản lý Nhà nước, đưa ra giải pháp kịp thời, chính xác trong giai đoạn mới.

**2.2.2.2. Công cụ quản lý tín dụng chính sách của Ngân hàng Chính sách xã hội**

*a/ Mạng lưới và bộ máy quản lý tín dụng*

NHCSXH được thành lập trên cơ sở tổ chức lại Ngân hàng phục vụ người nghèo để thực hiện chính sách tín dụng ưu đãi của Nhà nước đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác. Xuất phát từ yêu cầu phải tập trung nguồn lực, nhất là vốn, NHCSXH cần có một bộ máy tổ chức và quản lý với sự tham gia của các cơ quan quản lý Nhà nước trong việc hoạch định các chính sách tín dụng. Theo Quyết định số 16/2003/QĐ-TTg ngày 22/01/2003 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành Điều lệ tổ

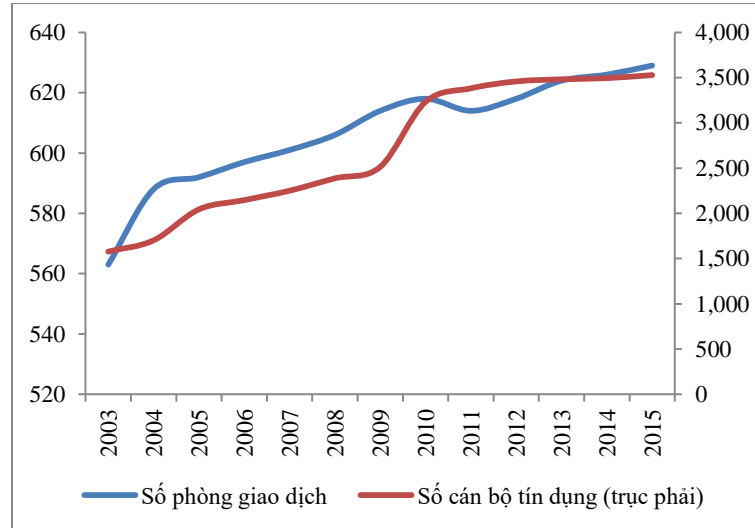
chức và hoạt động của NHCSXH, mô hình tổ chức quản lý của NHCSXH theo phương thức các cơ quan quản lý Nhà nước tham gia ban hành chính sách, còn điều hành hoạt động của ngân hàng là Tổng Giám đốc. Đồng thời, với sự tham gia của các tổ chức CT-XH vào hoạt động dịch vụ ủy thác, tín dụng của NHCSXH đã được tạo điều kiện để tới được các đối tượng thụ hưởng chính sách một cách kịp thời, thuận lợi, công khai, dân chủ và công bằng.

Theo Quyết định số 131/2002/QĐ-TTg ngày 04/10/2002 của Thủ tướng Chính phủ, bộ máy của NHCSXH bao gồm 3 cấp: Hội sở chính ở Trung ương, Chi nhánh cấp tỉnh và Phòng giao dịch ở cấp huyện, ở mỗi cấp đều có bộ máy quản trị và bộ máy tác nghiệp điều hành.

- Hội sở chính đặt tại Thủ đô Hà Nội: có trách nhiệm chỉ đạo toàn bộ hoạt động của cả hệ thống NHCSXH, bao gồm: Ban Lãnh đạo (Tổng Giám đốc và các Phó Tổng giám đốc), 13 ban chuyên môn nghiệp vụ (Tổ chức cán bộ, Thi đua – Khen thưởng, Kế hoạch nguồn vốn, Tín dụng người nghèo, Tín dụng HSSV và các đối tượng chính sách khác, Quản lý và xử lý nợ bị rủi ro, Kế toán và quản lý tài chính, Xây dựng cơ bản, Hợp tác quốc tế và truyền thông, Kiểm tra kiểm soát nội bộ, Tài vụ, Pháp chế, Văn phòng), Sở Giao dịch, Trung tâm Đào tạo, Trung tâm Công nghệ thông tin. Ngoài ra, còn có Văn phòng Đảng ủy NHCSXH Trung ương, Văn phòng Công đoàn [17].

- Chi nhánh NHCSXH các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: gồm 63 chi nhánh NHCSXH tỉnh, thành phố trên phạm vi toàn quốc với cơ cấu tổ chức gồm: Ban Giám đốc và 5 phòng chuyên môn nghiệp vụ (phòng Kế hoạch Nghiệp vụ tín dụng, phòng Kế toán ngân quỹ, Phòng Hành chính tổ chức, Phòng Kiểm tra kiểm soát nội bộ và Phòng tin học) với số cán bộ khoảng 28 – 32 người [17].

- Phòng giao dịch NHCSXH huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc Chi nhánh NHCSXH cấp tỉnh: gồm 629 Phòng giao dịch với cơ cấu tổ chức gồm Ban Giám đốc và 2 tổ chuyên môn nghiệp vụ (tổ Kế hoạch nghiệp vụ và tổ Kế toán). Điều hành Phòng giao dịch quận, huyện là Giám đốc, giúp việc Giám đốc gồm các Phó giám đốc và các Tổ trưởng nghiệp vụ, mỗi phòng giao dịch có biên chế từ 7 - 11 người. Điểm giao dịch tại xã: để tạo điều kiện cho khách hàng trong quá trình vay vốn, trả nợ, NHCSXH thành lập gần 10.900 Điểm giao dịch ở các xã, phường, thị trấn [17].

**Hình 2.2: Số phòng giao dịch và cán bộ tín dụng NHCSXH**

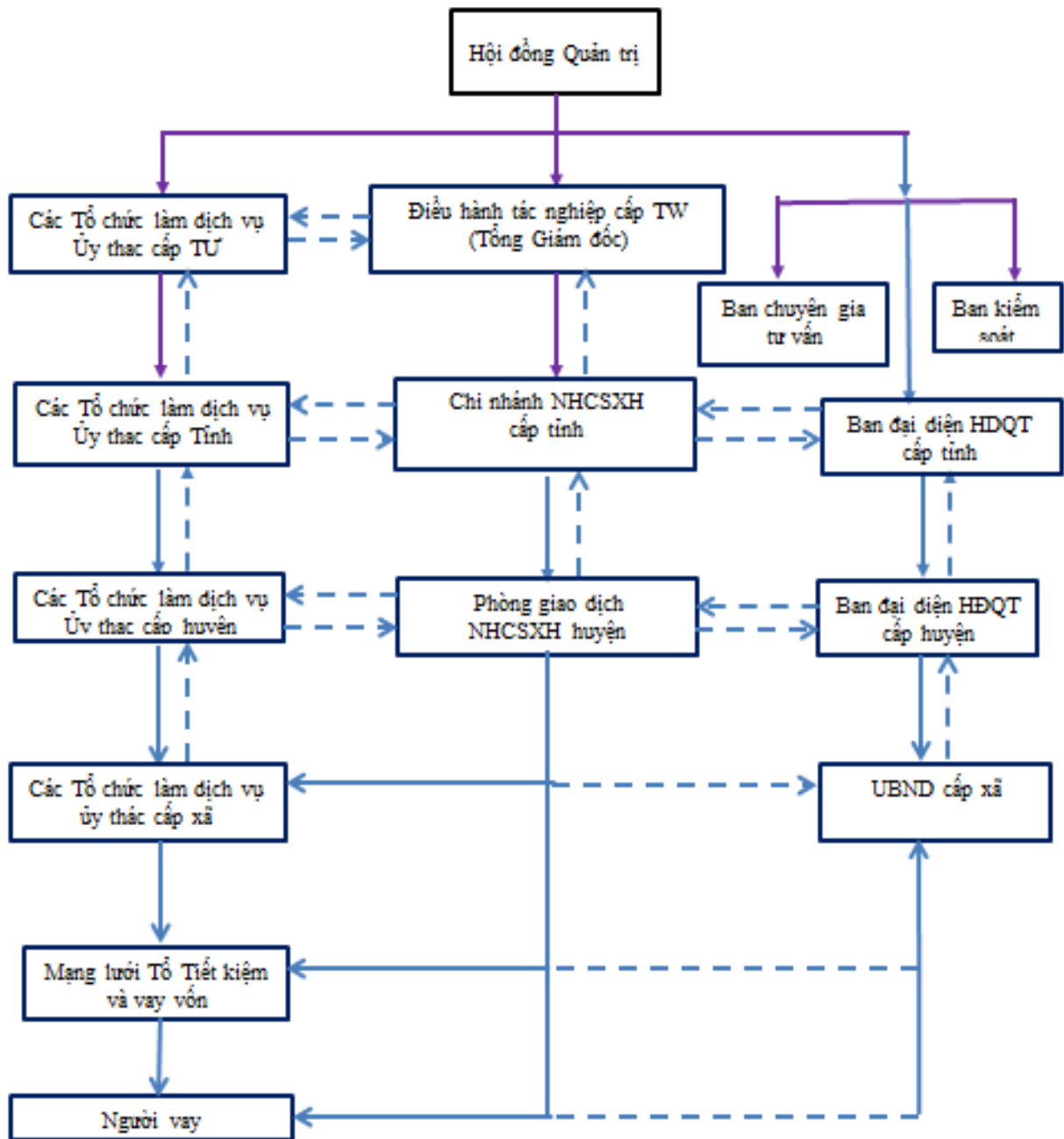
*Nguồn: NHCSXH*

Với cơ cấu tổ chức như hiện nay, công việc hoạch định chính sách, tham mưu hoạch định chính sách tín dụng được tập trung chủ yếu tại Hội sở chính và các hoạt động tác nghiệp điều hành được diễn ra tại Điểm giao dịch xã do các Phòng Giao dịch cấp huyện thực hiện. Ban đại diện HĐQT cấp tỉnh và cấp huyện chủ yếu thực hiện nhiệm vụ giám sát thực hiện chính sách tín dụng tại địa phương. Nhằm tăng cường năng lực quản trị hoạt động tín dụng chính sách tại cơ sở, Thủ tướng Chính phủ đã cho phép thực hiện thí điểm việc bổ sung Chủ tịch UBND cấp xã tham gia Ban đại diện HĐQT NHCSXH cấp huyện tại 03 tỉnh (Bắc Giang, Thanh Hóa, Long An) nhằm tăng cường vai trò của mình trong việc quản lý, giám sát hoạt động tín dụng chính sách trên địa bàn, góp phần tích cực cho việc củng cố chất lượng và nâng cao hiệu quả tín dụng chính sách trong công tác giảm nghèo và bảo đảm an sinh xã hội, gắn với công tác phát triển kinh tế - xã hội. Đến nay, gần 100% Chủ tịch UBND cấp xã trên phạm vi cả nước đã được Chủ tịch UBND cấp tỉnh bổ sung vào thành phần Ban đại diện HĐQT NHCSXH cấp tỉnh theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ [17].

Thực hiện Điều 5 Nghị định số 78/2002/NĐ-CP ngày 04/10/2002, NHCSXH và bốn tổ chức CT-XH gồm: Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh đã ký kết văn bản liên tịch, văn bản thỏa thuận về tổ chức thực hiện ủy thác cho vay hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác. Sau khi ký văn bản liên tịch với các tổ chức CT-XH, NHCSXH đã ký Văn bản thỏa thuận với các tổ chức CT-XH về việc thực hiện ủy thác cho vay hộ nghèo và các đối tượng

chính sách khác. Sau 3 năm triển khai thực hiện đã phát sinh một số bất cập nên NHCSXH và các tổ chức Hội, đoàn thể đã xem xét bổ sung và chỉnh sửa nội dung và cách thức tổ chức thực hiện việc ủy thác với các tổ chức CT-XH.

**Hình 2.3: Sơ đồ tổ chức hệ thống Ngân hàng Chính sách xã hội**



*Nguồn: NHCSXH*

Về cơ bản, mô hình tổ chức quản lý tín dụng của NHCSXH từ khi thành lập đến nay không thay đổi mà chỉ được hoàn thiện hơn thông qua việc bổ sung một số tổ chức CT-XH vào HĐQT và Ban đại diện HĐQT các cấp. Mô hình này với sự tham gia của nhiều Bộ, ngành và các tổ chức CT-XH các cấp và đặc biệt là mạng lưới các Tổ TK&VV đã tăng cơ hội tiếp cận của người nghèo và các đối tượng chính sách khác với



nguồn vốn tín dụng chính sách cũng như làm gia tăng hiệu quả của việc sử dụng vốn vay đối với người thụ hưởng là người nghèo và các đối tượng chính sách khác.

*b/ Mức cho vay*

Mức cho vay được xác định căn cứ vào nhu cầu đầu tư của khách hàng và khả năng đáp ứng nguồn vốn của NHCSXH. Tuy nhiên, Hội đồng quản trị có quy định mức cho vay tối đa đối với từng chương trình tín dụng và từng đối tượng vay. Mức cho vay tối đa của các chương trình tín dụng cũng được HĐQT xem xét từng thời kỳ khi có sự thay đổi về tình hình kinh tế, xã hội và khả năng đáp ứng nhu cầu đầu tư của khách hàng vay vốn. Mức cho vay tối đa được thống nhất cho tất cả các vùng trên cả nước theo quy định của Thủ tướng chính phủ đối với từng chương trình.

**Bảng 2.7: Mức cho vay tối đa một số chương trình tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác năm 2015**

STT	Đối tượng cho vay	Mức vay tối đa (triệu đ)
<b>I</b>	<b>Hộ nghèo</b>	
	Cho vay hộ nghèo	50
	Cho vay hộ nghèo tại 64 huyện nghèo theo Nghị quyết 30a	10
<b>II</b>	<b>Hộ cận nghèo</b>	
	Cho vay hộ cận nghèo	50
<b>III</b>	<b>Hộ mới thoát nghèo</b>	
	Cho vay hộ mới thoát nghèo	50
<b>IV</b>	<b>Học sinh sinh viên</b>	
	Cho vay học sinh sinh viên có hoàn cảnh khó khăn	12,5/năm học
<b>V</b>	<b>Các đối tượng cần vay vốn để giải quyết việc làm</b>	
	Cho vay cơ sở sản xuất kinh doanh của thương binh, người tàn tật	50
	Cho vay thương binh, người tàn tật	50
	Cho vay các đối tượng khác	50
<b>VI</b>	<b>Các đối tượng đi lao động có thời hạn ở nước ngoài</b>	
	Cho vay người lao động là hộ nghèo và người dân tộc thiểu số thuộc 64 huyện nghèo theo Nghị quyết 30a	Không vượt quá mức trần cho vay của Bộ LĐTBXH
	Cho vay các đối tượng còn lại thuộc 64 huyện nghèo theo Nghị quyết 30a	
	Cho vay xuất khẩu lao động	
<b>VII</b>	<b>Các đối tượng khác theo quyết định của Chính phủ</b>	

	Cho vay mua nhà trả chậm Đồng bằng sông Cửu Long	15
	Cho vay nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn	6/công trình
	Cho vay hộ gia đình sản xuất kinh doanh tại vùng khó khăn	50
	Cho vay hộ dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn	5
	Cho vay hộ dân tộc thiểu số di dân định canh, định cư	10 hoặc 30
	Cho vay hộ nghèo làm nhà ở	25

Nguồn: NHCSXH

Mỗi hộ có thể vay vốn một hay nhiều lần nhưng tổng dư nợ không vượt quá mức dư nợ cho vay tối đa đối với một hộ nghèo do NHCSXH quyết định và công bố từng thời kỳ. Mức cho vay tối đa hộ nghèo đã được điều chỉnh tăng dần phù hợp với quy mô tăng trưởng nguồn vốn, cũng như nhu cầu và khả năng sử dụng vốn vay của hộ nghèo.

*c/ Lãi suất cho vay và phí phải trả*

NHCSXH áp dụng lãi suất cho vay ưu đãi theo một mức thống nhất trong phạm vi toàn quốc và tùy theo từng chương trình, từng thời kỳ do Thủ tướng Chính phủ quy định. Ngoài lãi suất cho vay, người nghèo và các đối tượng chính sách không phải trả thêm bất kỳ khoản phí nào. Việc quy định mức lãi suất giống nhau cho tất cả các địa phương trong cả nước đã phát sinh những bất cập do điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế, xã hội và tình hình người nghèo tại mỗi vùng là khác nhau. Hiệu quả sử dụng vốn vay cũng vì vậy mà không giống nhau nên khả năng chi trả lãi suất giữa các khách hàng ở các địa phương là không giống nhau. Ngoài ra, việc quy định mức lãi suất cho vay do Thủ tướng Chính phủ quyết định mỗi thời kỳ mặc dù tạo ra sự ổn định nhất định cũng đã bộc lộ những tồn tại nhất định. Khi thị trường tín dụng có sự biến động về lãi suất cần phải có sự điều chỉnh cho phù hợp giữa lãi suất tín dụng chính sách và tín dụng thương mại, NHCSXH không thể tự bản thân điều chỉnh lãi suất mà phải trình Thủ tướng Chính phủ xem xét và quyết định.

**Bảng 2.8: Lãi suất cho vay một số chương trình tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác năm 2015**

STT	Đối tượng cho vay	Lãi suất (%/năm)
<b>I</b>	<b>Hộ nghèo</b>	
	Cho vay hộ nghèo	6,6
	Cho vay hộ nghèo tại 64 huyện nghèo theo Nghị quyết 30a	3,3
<b>II</b>	<b>Hộ cận nghèo</b>	
	Cho vay hộ cận nghèo	7,92

<b>STT</b>	<b>Đối tượng cho vay</b>	<b>Lãi suất (%/năm)</b>
<b>III</b>	<b>Hộ mới thoát nghèo</b>	
	Cho vay hộ mới thoát nghèo	8,25
<b>IV</b>	<b>Học sinh sinh viên</b>	
	Cho vay học sinh sinh viên có hoàn cảnh khó khăn	6,6
<b>V</b>	<b>Các đối tượng cần vay vốn để giải quyết việc làm</b>	
	Cho vay cơ sở sản xuất kinh doanh của thương binh, người tàn tật	3,3
	Cho vay thương binh, người tàn tật	6
	Cho vay các đối tượng khác	6,6
<b>VI</b>	<b>Các đối tượng đi lao động có thời hạn ở nước ngoài</b>	
	Cho vay người lao động là hộ nghèo và người dân tộc thiểu số thuộc 64 huyện nghèo theo Nghị quyết 30a	3,3
	Cho vay các đối tượng còn lại thuộc 64 huyện nghèo theo Nghị quyết 30a	6,6
	Cho vay xuất khẩu lao động	6,6
<b>VII</b>	<b>Các đối tượng khác theo quyết định của Chính phủ</b>	
	Cho vay mua nhà trả chậm Đồng bằng sông Cửu Long	3
	Cho vay nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn	9
	Cho vay hộ gia đình sản xuất kinh doanh tại vùng khó khăn	9
	Cho vay hộ dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn	1,2
	Cho vay hộ dân tộc thiểu số di dân định canh, định cư	Theo chương trình vay vốn
	Cho vay hộ nghèo làm nhà ở	3

*Nguồn: NHCSXH*

*d/ Phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro và xử lý nợ*

Chất lượng tín dụng chính sách tại NHCSXH được thể hiện qua nhiều tiêu chí nhưng nổi bật là các tiêu chí nợ quá hạn, nợ khoanh. Nhận thức được chất lượng tín dụng là vấn đề quan trọng song song với mục tiêu tăng trưởng tín dụng chính sách, NHCSXH đã chú trọng việc kiểm soát chất lượng tín dụng, đặc biệt là trong điều kiện NHCSXH tiến hành cho vay ưu đãi với lãi suất thấp và không có tài sản đảm bảo, các khách hàng vay vốn có năng lực tài chính thấp, dễ bị tổn thương từ những rủi ro trong xã hội. Trong trường hợp rủi ro xảy ra, NHCSXH quy định cụ thể về nghiệp vụ xử lý nợ bị rủi ro từ các đối tượng, phạm vi xử lý, nguyên tắc xử lý, thời điểm xem xét xử lý nợ bị rủi ro, xác định mức độ thiệt hại về vốn và tài sản, các biện pháp xử lý nợ bị rủi ro,

trình tự xử lý rủi ro theo quy định của Thủ tướng Chính phủ.

Theo quy định của NHCSXH, căn cứ vào mức độ thiệt hại về vốn, tài sản và yếu tố con người, NHCSXH thực hiện 3 biện pháp xử lý nợ như sau:

#### *Gia hạn nợ*

Gia hạn nợ là việc NHCSXH cho phép khách hàng được kéo dài thời hạn trả nợ đã cam kết trong sổ vay vốn hoặc hợp đồng tín dụng, trong thời gian gia hạn nợ khách hàng vẫn phải trả lãi tiền vay. Điều kiện gia hạn nợ là rủi ro do nguyên nhân khách quan, khách hàng sử dụng vốn vay đúng mục đích và mức độ thiệt hại về vốn và tài sản dưới 40%. Thời gian gia hạn nợ tối đa là 12 tháng đối với loại cho vay ngắn hạn; tối đa không quá 1/2 thời hạn cho vay đối với các khoản vay trung và dài hạn, được tính từ ngày khách hàng vay vốn đến hạn trả nợ cuối cùng. Tính đến cuối năm 2015, tỷ lệ nợ được gia hạn của NHCSXH ở mức 9,6%.

$$\begin{aligned} \text{Tỷ lệ nợ được gia hạn năm 2015} &= \frac{\text{Dư nợ được gia hạn năm 2015}}{\text{Tổng dư nợ năm 2015}} \times 100 \\ &= \frac{13.662.500}{142.528.277} \times 100 = 9,6\% \end{aligned}$$

#### *Khoanh nợ*

Khoanh nợ là việc NHCSXH khoanh lại món nợ cho khách hàng một khoảng thời gian nhất định, trong khoảng thời gian đó chưa thu nợ và không tính lãi tiền vay. Điều kiện khoanh nợ là rủi ro do nguyên nhân khách quan, khách hàng sử dụng vốn vay đúng mục đích, mức độ thiệt hại về vốn và tài sản từ 40% đến 100%. Thời gian khoanh nợ tối đa là 3 năm nếu mức độ thiệt hại về vốn và tài sản từ 40% đến dưới 80%, tối đa là 5 năm nếu mức độ thiệt hại về vốn và tài sản từ 80% đến 100%. Khi hết thời gian khoanh nợ, khách hàng vay vốn vẫn gặp khó khăn, chưa có khả năng trả nợ, sẽ được NHCSXH xem xét tiếp tục cho khoanh nợ với thời gian tối đa không vượt quá thời gian đã được khoanh nợ lần trước theo quyết định của cấp có thẩm quyền. Thời gian khoanh nợ được tính từ ngày khách hàng gặp rủi ro do nguyên nhân khách quan hoặc tính từ thời gian hết hạn khoanh đối với khoanh bổ sung.

#### *Xóa nợ*

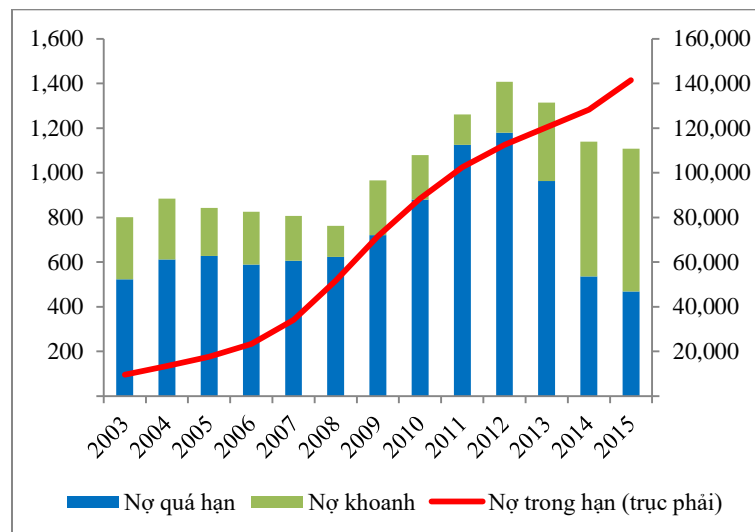
Xóa nợ là việc NHCSXH không thu một phần hoặc toàn bộ nợ gốc, lãi của khách hàng đang còn dư nợ tại NHCSXH. Khách hàng vay vốn bị rủi ro do thuộc nguyên nhân thiên tai, dịch bệnh, hoặc do Nhà nước điều chỉnh chính sách, biến động kinh tế-xã hội, đã được NHCSXH khoanh nợ nhưng đã hết thời gian khoanh nợ (kể cả đã khoanh nợ bổ

sung) mà vẫn không có khả năng trả nợ và NHCSXH đã áp dụng các biện pháp tận thu mọi nguồn có khả năng thanh toán. Khách hàng vay vốn bị rủi ro do nguyên nhân từ hành vi con người và khách hàng đã giải thể, phá sản..., khi NHCSXH đã áp dụng các biện pháp tận thu mọi nguồn có khả năng thanh toán. Số tiền khách hàng được xóa nợ gồm cả gốc và lãi là số tiền khách hàng còn phải trả cho NHCSXH sau khi ngân hàng đã áp dụng các biện pháp tận thu.

Theo quy định của Chính phủ, NHCSXH được trích lập quỹ dự phòng rủi ro tín dụng để bù đắp tổn thất do nguyên nhân khách quan phát sinh trong quá trình cho vay hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác. Quỹ dự phòng rủi ro được sử dụng để bù đắp những rủi ro do nguyên nhân khách quan như thiên tai, hỏa hoạn, dịch bệnh, thay đổi chính sách Nhà nước hoặc do biến động thị trường... phát sinh sau khi sử dụng bồi thường của cơ quan bảo hiểm (nếu có). Theo quy định của Bộ Tài chính tại Thông tư số 24/2005/TT-BTC ngày 01/4/2005, mức trích lập dự phòng rủi ro hàng năm được tính bằng 0,02% trên số dư nợ bình quân. Số dư nợ bình quân năm được theo phương pháp bình quân số học dư nợ cho vay của tất cả các tháng trong năm. Đến cuối năm, nếu không sử dụng hết quỹ dự phòng rủi ro tín dụng, số dư của quỹ được chuyển sang quỹ dự phòng rủi ro tín dụng năm sau. Trường hợp số dư quỹ dự phòng rủi ro tín dụng không đủ bù đắp tổn thất phát sinh trong năm, Chủ tịch HĐQT NHCSXH báo cáo Bộ trưởng Bộ Tài chính xem xét quyết định.

**Hình 2.4: Quy mô nợ trong hạn, quá hạn và nợ khoanh của NHCSXH**

*Đơn vị: triệu đồng*



*Nguồn: NHCSXH*

Thực hiện Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 07/01/2013 của Chính phủ về một số

giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu, căn cứ vào văn bản hướng dẫn số 980/BTC-TCNH ngày 17/01/2013 của Bộ Tài chính về việc xây dựng phương án xử lý nợ xấu theo Nghị quyết số 02/NQ-CP và sự chỉ đạo của NHNN, NHCSXH đã xây dựng Đề án xử lý nợ xấu của NHCSXH báo cáo NHNN, Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt. Ngày 21/01/2014, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 164/QĐ-TTg về việc phê duyệt Đề án xử lý nợ xấu của NHCSXH nêu rõ việc xử lý nợ xấu phải được tiến hành thường xuyên, quyết liệt, bảo đảm tính hệ thống và đồng bộ, không ảnh hưởng đến nguồn vốn tín dụng ưu đãi của NHCSXH. Việc xử lý nợ xấu được thực hiện trên nguyên tắc công khai, minh bạch, dân chủ, đúng pháp luật, tránh tạo tâm lý ỷ lại đối với khách hàng, không ảnh hưởng đến các khoản nợ đang lưu hành.

### 2.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

#### 2.3.1. Những thành công

##### 2.3.1.1. Những thành công chung

*Thứ nhất, Đảng và Nhà nước đã xây dựng và triển khai được một hệ thống chính sách giảm nghèo, trong đó nổi bật vai trò của chính sách tín dụng ưu đãi*

Hướng tới thực hiện mục tiêu giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội gắn với hiện đại hóa nông thôn, ngay sau khi thống nhất đất nước, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chính sách đối với người nghèo dưới nhiều hình thức và mức độ khác nhau. Bắt đầu từ Quốc hội khóa X, các chính sách tín dụng ưu đãi đối với người nghèo đã được triển khai một cách toàn diện, nhất quán và đồng bộ trên phạm vi cả nước. Những chính sách này đã mở đầu cho một giai đoạn mà người nghèo được tiếp cận với đồng vốn tín dụng ưu đãi một cách thuận lợi. Cùng với đó, các chính sách tín dụng đều hướng tới việc hỗ trợ người nghèo trên nhiều phương tiện như mở rộng đối tượng đầu tư, thời hạn, lãi suất, các điều kiện tiếp cận vốn... cho tới việc phối hợp với các chính sách khác về bảo hiểm, y tế, giáo dục, lao động... để người thụ hưởng có thể nhận được những lợi ích một cách tối đa và mang lại tính cộng hưởng rõ rệt nhất.

Song song với việc ban hành các chính sách, Đảng và Nhà nước quan tâm tới việc hình thành nên các chủ thể có nhiệm vụ truyền tải những chính sách vào thực tiễn cũng như là nơi tiếp nhận những phản ánh từ thực tiễn triển khai để có biện pháp điều chỉnh kịp thời. Ngoài việc giao các Bộ và chính quyền các địa phương thực hiện nhiệm vụ giảm nghèo bền vững, Chính phủ đã thành lập NHCSXH, Ngân hàng Nông nghiệp

và phát triển nông thôn nhằm đưa tín dụng đến các hộ nghèo và phát triển lĩnh vực nông nghiệp nông thôn. Cho đến nay, có thể khẳng định hai tổ chức này là lực lượng tiên phong trong việc cấp tín dụng, qua đó truyền tải những chính sách ưu đãi của Đảng và Nhà nước, đến người nghèo.

*Thứ hai, tín dụng cho người nghèo đã góp phần giúp người nghèo tăng thu nhập, cải thiện đời sống vật chất và tiến tới thoát nghèo*

Nguồn vốn tín dụng cho người nghèo đã giúp người nghèo khắc phục được trở ngại thiếu vốn dành cho hoạt động sản xuất kinh doanh, tạo điều kiện cho họ mua sắm vật tư, công cụ để lao động. Nhờ có nguồn vốn ưu đãi người nghèo đã có thể sử dụng sức lao động của mình, biến sức lao động thành của cải, từ đó tăng thêm thu nhập, cải thiện đời sống khó khăn mà họ đang gặp phải.

Không chỉ mua sắm vật tư, công cụ lao động cần thiết, nhờ có nguồn vốn tín dụng mà người nghèo đã tham gia vào các hoạt động góp phần cải thiện khả năng lao động của mình như được chia sẻ, trao đổi, học tập các phương thức sản xuất, kinh doanh tiên tiến, được hỗ trợ về thị trường đầu vào và đầu ra của sản xuất... Cùng với đó, việc vay vốn ngân hàng tạo điều kiện cho hộ nghèo được làm quen với việc vay, trả nợ ngân hàng, do đó đã thay đổi cơ bản về nhận thức từ việc được cấp phát, cho không chuyển sang đi vay vốn có hoàn trả. Họ đã biết chủ động tính toán làm ăn, sử dụng vốn có hiệu quả, góp phần cải thiện, nâng cao chất lượng cuộc sống, từng bước hòa nhập với sự phát triển của nền kinh tế hàng hóa. Thông qua hoạt động gửi tiền tiết kiệm khi vay vốn, hộ nghèo đã rèn luyện ý thức tiết kiệm, chắt chiu dành dụm để tạo lập nguồn vốn tự có và tích lũy cho tương lai.

Vốn tín dụng ưu đãi cho người nghèo đã góp phần phát triển thị trường tài chính nông thôn, nhất là những vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số có nhiều khó khăn, ít được tiếp xúc với nguồn vốn tín dụng chính thức, hạn chế được nạn cho vay nặng lãi, bán, gán, cầm cố ruộng đất hoặc bán sản phẩm non đổi với hộ nghèo.

*Thứ ba, tín dụng cho người nghèo đã góp phần giúp người nghèo cải thiện đời sống văn hóa, tinh thần, hướng tới thực hiện mục tiêu giảm nghèo đa chiều*

Nguồn vốn tín dụng ưu đãi vừa trực tiếp vừa gián tiếp ảnh hưởng tích cực tới đời sống văn hóa, tinh thần của người nghèo. Nhà nước đã ban hành chương trình tín dụng để người nghèo vay vốn trang trải các chi phí học tập, giúp họ có thêm điều kiện tiếp tục học tập, xóa tình trạng mù chữ và nâng cao trình độ văn hóa. Về dài hạn, đây là giải

pháp căn bản giúp người nghèo tiếp cận với tri thức và vận dụng tri thức đó một cách hiệu quả nhất nhằm thoát nghèo bền vững.

Việc phải tham gia vào các Tổ TK&VV khi vay vốn đã tạo điều kiện cho người nghèo có cơ hội được trao đổi, chia sẻ những khó khăn về mặt tinh thần trong cuộc sống hàng ngày, đồng thời tạo ra sự tương trợ, giúp đỡ trong cộng đồng của những người có chung hoàn cảnh khó khăn trên cùng địa bàn để khắc phục những khó khăn trong cuộc sống. Ngoài ra, sự cam kết, hỗ trợ lẫn nhau giữa các tổ viên trong Tổ TK&VV trong việc sử dụng vốn vay, trả lãi, trả gốc đúng hạn và sự giám sát lẫn nhau trong quá trình sử dụng vốn vay góp phần nâng cao ý thức sử dụng vốn vay và chất lượng sử dụng vốn của chính những người vay vốn.

Đôi với tác động gián tiếp, đời sống vật chất được cải thiện giúp người nghèo có thời gian dành cho các hoạt động văn hóa xã hội khác hơn là phải tập trung quá nhiều cho hoạt động sản xuất kinh doanh (mà vẫn không mang lại hiệu quả cao). Có thể nói, đời sống văn hóa, tinh thần được cải thiện đáng kể đã giải quyết được khía cạnh thứ hai của nghèo đói chứ không chỉ đơn thuần khía cạnh về vật chất.

### ***2.3.1.2. Những thành công của công tác quản lý tín dụng chính sách***

#### *a/ Về các chương trình tín dụng chính sách*

*Thứ nhất*, từ 3 chương trình tín dụng nhận bàn giao ban đầu (cho vay hộ nghèo từ NHNN&PTNT, cho vay học sinh sinh viên có hoàn cảnh khó khăn từ Ngân hàng Công thương Việt Nam, cho vay giải quyết việc làm từ Kho bạc Nhà nước), đến nay NHCSXH đang thực hiện gần 20 chương trình tín dụng chính sách, trong đó có 7 chương trình tín dụng lớn (dư nợ chiếm tới trên 98%/tổng dư nợ). Ngoài ra, còn có nhiều chương trình, dự án do các địa phương, các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước ủy thác cho NHCSXH thực hiện.

*Thứ hai*, tổng dư nợ của NHCSXH đến 31/12/2015 đạt 142.528 tỷ đồng, gấp trên 20 lần so với thời điểm thành lập; tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm đạt gần 30%. Hiện có khoảng 8,5 triệu hộ nghèo, hộ cận nghèo và các đối tượng chính sách còn dư nợ, tăng hơn 5,5 triệu khách hàng so với thời điểm thành lập, với dư nợ bình quân hơn 16,7 triệu đồng/khách hàng (tăng hơn 14 triệu đồng/khách hàng) [16].

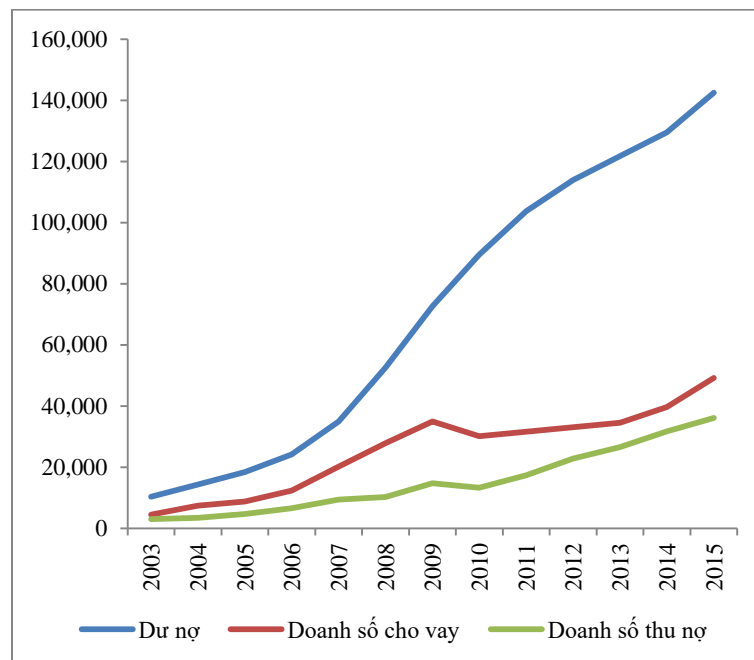
Trong 13 năm qua, đã có gần 28 triệu lượt hộ nghèo, hộ cận nghèo và các đối tượng chính sách được vay vốn từ NHCSXH, với tổng doanh số cho vay đạt trên 334 nghìn tỷ đồng. Vốn tín dụng chính sách đã góp phần giúp trên 4 triệu hộ vượt qua ngưỡng nghèo; thu hút, tạo việc làm cho trên 13 triệu lao động (riêng chương trình cho



vay giải quyết việc làm là gần 3,2 triệu lao động), trong đó trên 01 triệu lao động đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài; giúp trên 3,4 triệu học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn được vay vốn học tập; xây dựng 7.614 nghìn công trình cung cấp nước sạch, công trình nhà tiêu hợp vệ sinh ở nông thôn, trên 6 nghìn chòi tránh lũ cho hộ nghèo tại 7 tỉnh miền Trung, gần 105 nghìn căn nhà vượt lũ cho hộ gia đình vùng đồng bằng Sông Cửu Long và Tây Nguyên, gần 484 nghìn căn nhà cho hộ nghèo và các hộ gia đình chính sách chưa có nhà ở trên toàn quốc... . Tín dụng chính sách đã góp phần tích cực trong việc thực hiện mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững, bảo đảm an sinh xã hội và xây dựng nông thôn mới. Theo thống kê của Bộ LĐTBXH, tỉ lệ hộ nghèo cả nước trong thời kì 2001 - 2005 giảm từ 17% xuống 7%; trong thời kỳ 2005 - 2010 giảm từ 22% xuống 9,45% năm 2010 (theo chuẩn nghèo cũ) và trong thời kỳ 2011 - 2015 giảm từ 14,2% năm 2010 xuống còn 11,8% năm 2011, 9,6% năm 2012, 7,8% năm 2013, 5,97% năm 2014 và khoảng 4,5% năm 2015.

**Hình 2.5: Dư nợ, doanh số cho vay và thu nợ các chương trình tín dụng hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác của NHCSXH**

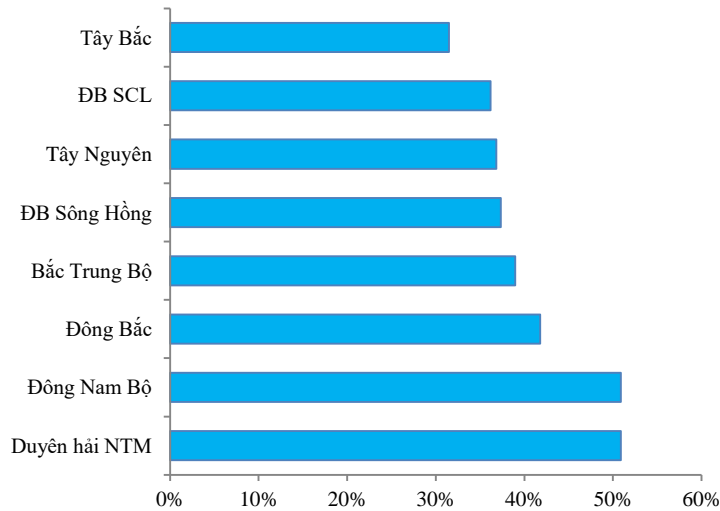
*Đơn vị: triệu đồng*



*Nguồn: NHCSXH*

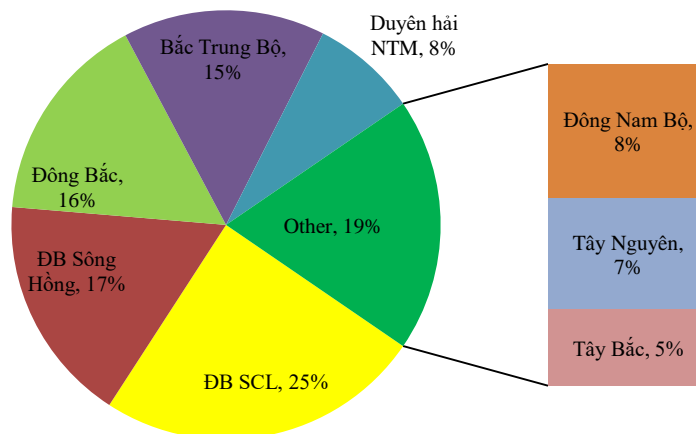
Tín dụng chính sách đã giúp cho người nghèo và các đối tượng chính sách tự lực vươn lên:

- Hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác đã được tiếp cận với nguồn vốn tín dụng ưu đãi của Nhà nước, góp phần ngăn chặn tệ cho vay nặng lãi ở nông thôn.

**Hình 2.6: Tỷ trọng hộ thoát nghèo nhờ vay vốn của NHCSXH**

*Nguồn: NHCSXH*

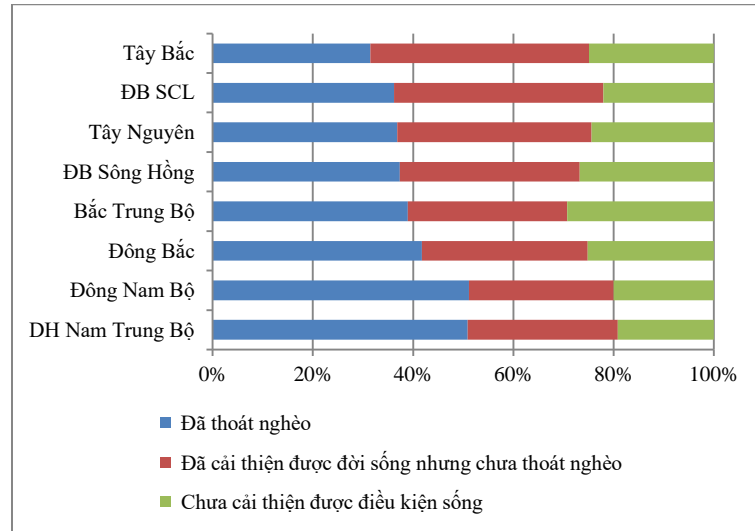
- Hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác được làm quen với việc vay, trả nợ ngân hàng, do đó đã thay đổi cơ bản về nhận thức từ việc được cấp phát, cho không chuyên sang đi vay vốn có hoàn trả. Họ biết chủ động tính toán làm ăn, sử dụng vốn có hiệu quả, góp phần cải thiện, nâng cao chất lượng cuộc sống, từng bước hòa nhập với sự phát triển của nền kinh tế hàng hóa. Theo kết quả khảo sát của NHCSXH, trong tổng số 7,293 triệu hộ gia đình là khách hàng vay vốn của ngân hàng đã có sự cải thiện về cuộc sống, chuyển biến về nhận thức và cách thức làm ăn, có tới 39,9% số hộ đã thoát nghèo. Tỷ trọng số hộ nghèo đã cải thiện được đời sống nhưng chưa thoát nghèo và số hộ đã có chuyển biến nhận thức và cách thức làm ăn nhưng chưa cải thiện được đời sống lần lượt là 35,8% và 24,3%.

**Hình 2.7: Tỷ trọng hộ thoát nghèo nhờ vay vốn của NHCSXH**

*Nguồn: NHCSXH*

- Thông qua hoạt động gửi tiền tiết kiệm của Tổ TK&VV, hộ nghèo và các đối tượng chính sách đã rèn luyện ý thức tiết kiệm, chấp nhận dành dụm tạo lập nguồn vốn tự có và tích lũy cho tương lai.

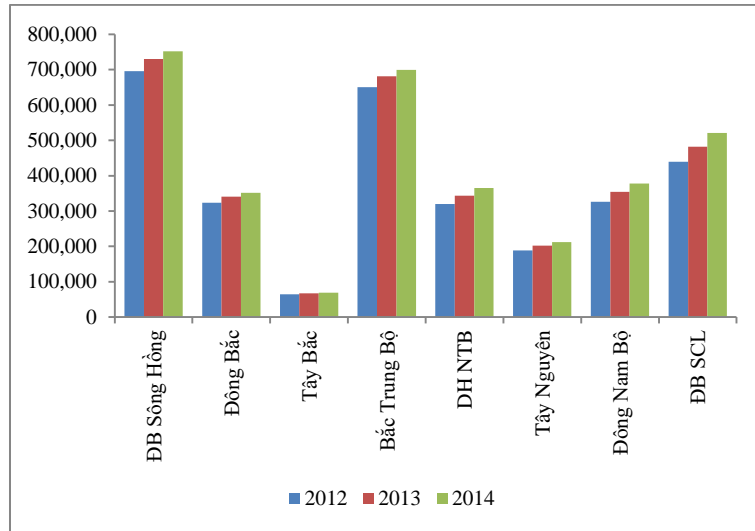
**Hình 2.8. Tỷ trọng số hộ nghèo đã có sự cải thiện về cuộc sống, chuyển biến về nhận thức, cách thức làm ăn**



*Nguồn: NHCSXH*

- Chương trình tín dụng học sinh, sinh viên là chương trình có quy mô lớn thứ hai trong các chương trình tín dụng ưu đãi cho người nghèo và các đối tượng chính sách của Chính phủ. Chính sách tín dụng ưu đãi đối với học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn là một chính sách có ý nghĩa về cả kinh tế lẫn xã hội, tạo điều kiện phát triển nguồn nhân lực, đặc biệt là nguồn nhân lực ở vùng nông thôn, vùng khó khăn. Học sinh, sinh viên là con hộ nghèo, hộ có hoàn cảnh khó khăn về tài chính được vay vốn để trang trải các khoản chi phí, tiếp tục học tập đại học, cao đẳng, trung cấp và dạy nghề. Số học sinh, sinh viên được vay vốn chương trình tập trung tại các tỉnh vùng Đồng bằng sông Hồng (chiếm 22,4%), Bắc Trung Bộ (chiếm 20,9%), và Đồng bằng sông Cửu Long (chiếm 15,6%). Trình độ đào tạo nâng cao đã giúp cho nhiều học sinh, sinh viên trong hoàn cảnh kinh tế khó khăn có nguy cơ phải bỏ học được tiếp cận với tri thức, giải quyết được tình trạng năng suất lao động thấp và giảm thiểu các tệ nạn xã hội xảy ra khi các em không được tiếp tục theo học. Nâng cao năng suất lao động của một khu vực có trình độ sản xuất và tỷ lệ lao động qua đào tạo ở mức thấp như khu vực nông thôn sẽ góp phần giải quyết căn bản nguyên nhân của tình trạng đói nghèo, và xa hơn là những chủ thể được hưởng lợi sẽ gia tăng được mức độ đóng góp của họ về mặt kinh tế cho khu vực nông thôn.

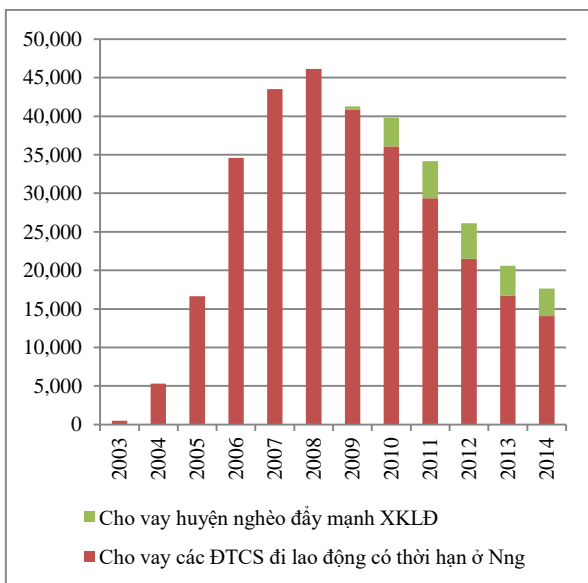
**Hình 2.9. Số học sinh, sinh viên được vay vốn đi học thông qua chương trình tín dụng học sinh, sinh viên**



Nguồn: NHCSXH

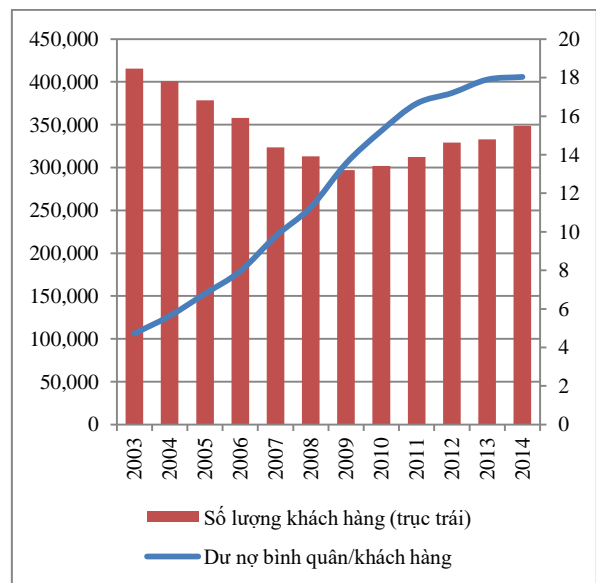
- Các chương trình cho vay giải quyết việc làm đã góp phần tích cực giải quyết được nhiều việc làm cho xã hội, góp phần khôi phục các ngành nghề truyền thống, đã hỗ trợ vốn cho các cơ sở sản xuất kinh doanh và hộ gia đình để mở rộng sản xuất, thu hút tạo việc làm cho nhiều lao động, đặc biệt là người lao động bị chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, lao động nữ, lao động là người tàn tật, góp phần làm giảm tỷ lệ thất nghiệp, tăng thu nhập và cải thiện đời sống cho người lao động.

**Hình 2.10. Số lượng khách hàng chương trình cho vay giải quyết việc làm**



Nguồn: NHCSXH

**Hình 2.11. Số lượng khách hàng và dư nợ bình quân/khách hàng chương trình cho vay giải quyết việc làm**

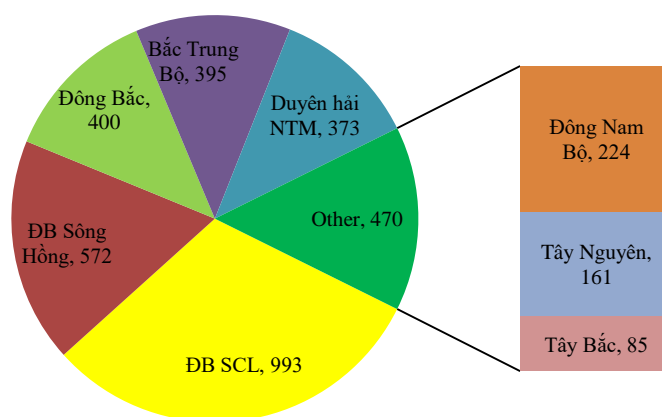


Nguồn: NHCSXH

Đối với chương trình cho vay xuất khẩu lao động, người lao động đi xuất khẩu lao động bản thân đã có việc làm, tăng thu nhập, có điều kiện gửi tiền về cho gia đình để trả nợ ngân hàng và tích lũy tiền vốn để làm ăn sau khi về nước. Ngoài ra, nhờ tiếp cận được với khoa học, kỹ thuật và phong cách sản xuất, kinh doanh tiên tiến ở nước ngoài, người lao động đã thay đổi được nhận thức về phương thức sản xuất, kinh doanh, nâng cao trình độ nghề nghiệp.

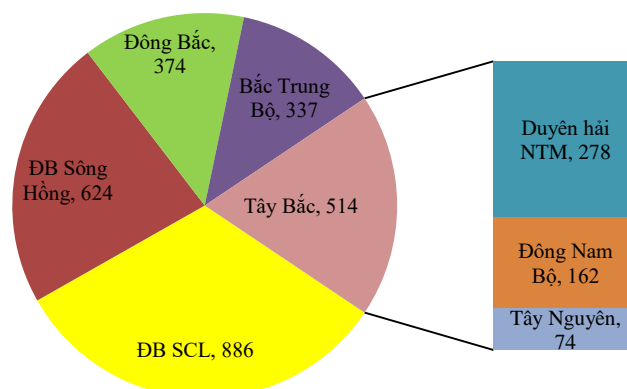
- Việc cho vay vốn để xây dựng mới, cải tạo, nâng cấp các mô hình cấp nước sạch như khoan giếng, xây bể lọc nước, lu chứa nước... đã giúp cho nhiều hộ gia đình trên toàn quốc được sử dụng nước sạch, hợp vệ sinh, giảm khó khăn và chi phí do phải đi lấy nước rất xa khu dân cư, nhất là các hộ đồng bào dân tộc thiểu số các tỉnh miền núi. Chương trình tín dụng đi vào thực tiễn và phát huy tác động dự kiến đã hình thành nên nếp sống văn hóa, văn minh, nâng cao ý thức giữ gìn và bảo vệ môi trường ở các địa phương, nhất là các tỉnh miền núi, vùng đồng bào dân tộc, vùng sâu, vùng xa và xóa bỏ dần tập quán sinh hoạt lạc hậu, thiếu vệ sinh của người dân nông thôn, đồng bào dân tộc thiểu số sống ở vùng sâu, vùng xa.

**Hình 2.12. Số lượng công trình nước sạch được xây dựng phân theo địa lý**



*Nguồn: NHCSXH*

**Hình 2.13. Số lượng công trình nhà tiêu hợp vệ sinh được xây dựng phân theo địa lý**



Nguồn: NHCSXH

*b/ Về quy trình quản lý tín dụng chính sách*

*Về việc xây dựng, giao và quản lý chỉ tiêu kế hoạch tín dụng*

Công tác xây dựng và giao chỉ tiêu kế hoạch tín dụng được căn cứ trên nhiều nguồn thông tin, từ phía các chính sách của Đảng, Nhà nước cho tới nhu cầu, khả năng sử dụng vốn vay của người nghèo, cũng như năng lực cấp tín dụng của NHCSXH. Việc hài hòa được cả lợi ích cho các bên trong quá trình quản lý tín dụng đã góp phần giúp cho việc thực hiện các chỉ tiêu kế hoạch tín dụng chính sách được thuận lợi hơn.

Để chuyên tải vốn tín dụng chính sách đúng đối tượng thụ hưởng, đồng thời nâng cao chất lượng tín dụng, hỗ trợ tối đa cho người nghèo trong điều kiện phải tinh giản biên chế, tiết giảm chi phí quản lý, chi phí xã hội..., NHCSXH đã thực hiện phương thức quản lý tín dụng chính sách thông qua hình thức kết hợp sự tham gia của 04 tổ chức CT-XH với vai trò vừa là người giám sát xã hội vừa làm uỷ thác một số công việc trong quy trình nghiệp vụ tín dụng chính sách. Đây là hướng đi đúng đắn, giúp cho việc chuyển tải nguồn vốn tín dụng ưu đãi đến đúng đối tượng thụ hưởng một cách nhanh nhất, hiệu quả nhất; đồng thời huy động được sức mạnh của cộng đồng và toàn xã hội để giúp người nghèo và các đối tượng chính sách khác.

*Về phương thức cho vay uỷ thác*

*Thứ nhất*, thông qua phương thức uỷ thác qua các tổ chức CT-XH, NHCSXH đã huy động được sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống CT-XH từ cấp Trung ương tới địa phương để chuyên tải nguồn vốn tín dụng tới hàng triệu người nghèo và các đối tượng chính sách, giúp đỡ họ biết sử dụng vốn vay, nâng cao thu nhập, ổn định cuộc sống, góp phần thực hiện mục tiêu quốc gia giảm nghèo và bảo đảm an sinh xã hội.

*Thứ hai*, NHCSXH ủy thác một số nội dung công việc trong quy trình cho vay qua các tổ chức CT-XH là phù hợp với năng lực quản lý, phương thức và hoạt động của các tổ chức CT-XH, là một đặc điểm riêng có trong tổ chức thực hiện tín dụng vi mô ở Việt Nam. Phương thức ủy thác đã phát huy được những điểm mạnh của tổ chức hội, đoàn thể có mạng lưới, cán bộ ở địa bàn các xã và có chi hội hoạt động ở thôn, ấp, bản, buôn, gần dân nhất cùng tham gia trong việc phổ biến, tuyên truyền chính sách, bình xét cho vay, giám sát sử dụng vốn vay, đôn đốc người vay trả nợ, trả lãi, hỗ trợ người vay phương thức làm ăn hiệu quả, tham gia giám sát quá trình cấp tín dụng chính sách về mức độ công khai, minh bạch trong việc sử dụng vốn của Nhà nước. Việc làm này cũng tạo điều kiện cho các tổ chức CT-XH củng cố hoạt động của tổ chức, thu hút thêm hội viên, gần dân hơn, hoạt động hiệu quả hơn so với trước. Bên cạnh đó, bản thân các tổ chức CT-XH tham gia nhận ủy thác từ NHCSXH sẽ có thêm nguồn kinh phí hoạt động và thực hiện tốt hơn việc lồng ghép các chương trình, kế hoạch của hội với các chương trình vay vốn tín dụng chính sách.

*Thứ ba*, phương thức ủy thác từng phần qua các tổ chức CT-XH đã góp phần tiết kiệm chi phí ủy thác so với phương thức ủy thác toàn phần qua các NHTM. Mặc dù theo phương thức ủy thác này, số biên chế mỗi Phòng giao dịch huyện tăng lên 3-4 người nhưng khi cộng thêm các chi phí lao động tăng do chi trả công lao động trực tiếp (giao dịch với người nghèo) thì chi phí hoạt động vẫn thấp hơn so với phương thức ủy thác toàn phần. Phương thức này cũng khắc phục được những vướng mắc trong việc quản lý vốn, bảo đảm người vay được giải ngân kịp thời, tăng khả năng kiểm soát chất lượng tín dụng..., tạo sự chủ động trong hoạt động của NHCSXH.

*Thứ tư*, ủy thác cho các tổ chức CT-XH còn giúp hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác tiếp cận được tín dụng ưu đãi của NHCSXH một cách thuận lợi, nhanh chóng khi giảm được các thủ tục giấy tờ, thời gian và chi phí đi lại. Việc cho vay qua tổ TK&VV được thực hiện công khai, dân chủ đã tăng cường sự đoàn kết, tình làng, nghĩa xóm, nâng cao vai trò trách nhiệm cộng đồng trong sản xuất cũng như sinh hoạt, thúc đẩy tinh thần tự giác trả nợ của người vay.

#### *Về hoạt động của Tổ Tiết kiệm và vay vốn*

*Thứ nhất*, việc hình thành Tổ TK&VV tại địa bàn dân cư là rất cần thiết nhằm thực hiện việc hỗ trợ người nghèo và các đối tượng chính sách tiếp cận vốn vay, đặc biệt là tại các vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, miền núi, hải đảo... Chính công tác này đã tạo ra sự tương trợ, giúp đỡ trong cộng đồng của những người có hoàn cảnh khó khăn

trên cùng địa bàn để khắc phục những khó khăn trong cuộc sống, từ đó vươn lên thoát nghèo. Sự cam kết, hỗ trợ lẫn nhau giữa các tổ viên trong Tổ TK&VV trong việc sử dụng vốn vay, trả lãi, trả gốc đúng hạn và sự giám sát lẫn nhau trong quá trình sử dụng vốn vay góp phần nâng cao chất lượng sử dụng vốn của chính những người vay .

*Thứ hai*, Tổ TK&VV là nền tảng để nâng cao hiệu quả và chất lượng tín dụng khi các thành viên trong tổ có thể tương trợ, phổ biến kinh nghiệm giúp người vay sử dụng vốn đúng mục đích, ổn định và gia tăng thu nhập. Khi sinh hoạt trong Tổ TK&VV, người nghèo được được học tập, trao đổi và chuyển giao kinh nghiệm, khoa học kỹ thuật để áp dụng vào sản xuất kinh doanh.

*Thứ ba*, Tổ TK&VV cũng là nơi thu thập những kiến nghị của các đối tượng sử dụng vốn vay, tìm kiếm và đề xuất các đối tượng thuộc diện vay vốn có nhu cầu vay vốn và đáp ứng đủ các điều kiện vay vốn của NHCSXH. Quá trình trên được diễn ra một cách công khai, bình đẳng và dân chủ. Việc kiện toàn, củng cố, sắp xếp Tổ TK&VV theo từng khu vực đã hạn chế được tình trạng một hộ có trên một thành viên gia đình cùng đứng tên vay vốn tín dụng chính sách, Tổ trưởng chiếm dụng nợ gốc, nợ lãi của thành viên trong tổ hoặc tình trạng hộ vay ké.

*c/ Về việc sử dụng các công cụ quản lý tín dụng chính sách*

*Về mô hình tổ chức và quản trị điều hành*

*Thứ nhất*, mô hình tổ chức hoạt động đã có sự kết hợp giữa bộ máy điều hành tác nghiệp chuyên trách với cơ quan quản lý Nhà nước, các tổ chức CT-XH và Tổ TK&VV (những người vay vốn NHCSXH), từ đó phát huy sức mạnh tổng hợp để khai thác được sức người, sức của của toàn xã hội trong việc thực hiện mục tiêu giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội, góp phần xây dựng một xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Mô hình quản trị này là sự phối hợp giữa cơ quan quản lý Nhà nước làm nhiệm vụ quản trị có trách nhiệm chính là hoạch định chủ trương chính sách, hoạch định các giải pháp chính trong điều hành; cán bộ ngân hàng quản lý trực tiếp tài sản, tiền vốn, tổ chức hạch toán, tổ chức giải ngân đến người vay; các tổ chức CT-XH được ủy thác thực hiện một số công việc trong quá trình quản lý và cho vay.

*Thứ hai*, cơ cấu tổ chức gồm 3 cấp của NHCSXH đã phối hợp chặt chẽ với 4 tổ chức CT-XH và chính quyền địa phương đã giảm được nhiều lao động trong biên chế của bộ máy tác nghiệp nhờ có hàng vạn cán bộ, hội viên các tổ chức CT-XH, cán bộ chính quyền, cán bộ Ban giảm nghèo các cấp và gần 200 nghìn Tổ TK&VV tham gia vào hoạt động của NHCSXH. Tổ chức bộ máy quản lý, điều hành gọn nhẹ với phương



thức cho vay ủy thác từng phần qua các tổ chức đoàn thể đã phát huy được sức mạnh của hệ thống và tiết kiệm được chi phí và nguồn nhân lực cho NHCSXH nói riêng và toàn xã hội nói chung.

*Thứ ba*, mô hình với sự tham gia của nhiều bên liên quan đã làm giảm tình trạng sử dụng vốn vay sai mục đích của một số hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác. Cùng với đó, mạng lưới các Phòng giao dịch rộng khắp cả nước đã tăng cường được cơ hội tiếp cận với tín dụng của người dân khi người dân không phải đi quá xa hoặc dành thời gian để tự tìm hiểu về hoạt động tín dụng của ngân hàng, góp phần hạn chế tình trạng cho vay nặng lãi.

*Thứ tư*, trong quá trình triển khai, bộ máy điều hành đã chỉ đạo kịp thời và thường xuyên có sơ kết, tổng kết đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ để có các kiến nghị với Chính phủ, Bộ, ngành, chính quyền địa phương để giải quyết những vướng mắc về cơ chế chính sách. Nhờ vậy, từ khi thành lập cho đến nay, chất lượng hoạt động tín dụng chính sách của NHCSXH ngày càng được củng cố, chấn chỉnh và mang lại hiệu quả cao như cho vay đúng đối tượng, thủ tục đơn giản, chuyển tải vốn đến tận tay người nghèo và các đối tượng chính sách khác một cách kịp thời.

#### *Về lãi suất cho vay và phí phải trả*

Trong điều kiện lãi suất cho vay trên thị trường có nhiều biến động, có những thời điểm tăng rất cao, nhưng lãi suất ưu đãi tín dụng chính sách xã hội về cơ bản vẫn được giữ ổn định; đồng thời khi lãi suất thị trường giảm thì lãi suất cho vay của NHCSXH đối với các đối tượng chính sách được điều chỉnh giảm, tạo điều kiện cho các đối tượng thụ hưởng yên tâm vay vốn đầu tư phát triển sản xuất, học tập, phục vụ đời sống, vươn lên thoát nghèo.

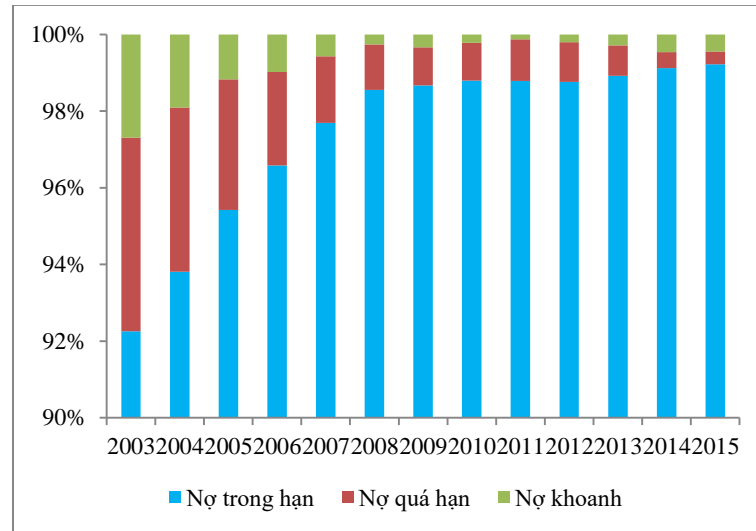
Vốn tín dụng ưu đãi cho người nghèo với sự tham gia của NHCSXH đã góp phần phát triển thị trường tài chính nông thôn, nhất là những vùng sâu, vùng xa vùng đồng bào dân tộc thiểu số có nhiều khó khăn, ít được tiếp xúc với nguồn vốn tín dụng chính thức, hạn chế được nạn cho vay nặng lãi, bán, gán, cầm cố ruộng đất hoặc bán sản phẩm non đối với hộ nghèo.

#### *Về phân loại nợ và trích lập dự phòng rủi ro*

*Thứ nhất*, tỷ lệ nợ quá hạn và nợ khoanh của toàn hệ thống NHCSXH giảm từ 13,75% tại thời điểm nhận bàn giao xuống còn 0,88% tại thời điểm 31/12/2014 (trong đó, nợ quá hạn 0,41%, nợ khoanh 0,47%). Đến năm 2015, tỷ lệ lần lượt là 0,33% và 0,45%, thấp hơn nhiều so với mặt bằng chung của hệ thống TCTD [16]. Công tác củng

cố, nâng cao chất lượng tín dụng tiếp tục được Trung ương chỉ đạo trong toàn hệ thống NHCSXH. Được sự chỉ đạo và phối hợp chặt chẽ của các cấp ủy đảng, chính quyền và các hội đoàn thể, đồng thời được Chính phủ ban hành cơ chế và cho phép xử lý nợ tồn đọng NHCSXH đã tích cực xử lý nợ đến hạn, nợ quá hạn, từng bước nâng cao chất lượng tín dụng chính sách.

**Hình 2.14: Tỷ trọng nợ trong hạn, quá hạn và nợ khoanh trong tổng dư nợ của NHCSXH**



*Nguồn: Báo cáo tổng kết hàng năm NHCSXH*

*Thứ hai*, để không ngừng nâng cao chất lượng tín dụng trong toàn hệ thống, NHCSXH đã thực hiện nhiều giải pháp đồng bộ, quyết liệt và tập trung trước hết vào các tỉnh, thành phố thuộc khu vực Tây Nam Bộ, Tây Nguyên và Tây Bắc là những nơi có tỷ lệ nợ quá hạn cao. Từ năm 2012, NHCSXH đã chủ động báo cáo Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ, Tây Nguyên và Tây Bắc về tình hình thực hiện tín dụng chính sách trong khu vực, đề nghị tăng cường sự quan tâm chỉ đạo của các cấp, các ngành đối với việc triển khai chính sách tín dụng ưu đãi trên địa bàn. Kết quả, chất lượng tín dụng chính sách của các khu vực này đã có chuyển biến tích cực. Qua đó góp phần tạo sự chuyển biến mạnh mẽ về sự quan tâm, chỉ đạo của cấp ủy, chính quyền các cấp về quản lý hoạt động tín dụng chính sách; chuyển biến về cách nghĩ, cách làm của các tổ chức chính trị - xã hội nhận ủy thác, ý thức có vay có trả của người dân; đồng thời tạo sự đồng thuận và quyết tâm của các ngành, các cấp trong việc củng cố, nâng cao chất lượng tín dụng chính sách của Đảng và Nhà nước trên địa bàn.

*Thứ ba*, chất lượng tín dụng được cải thiện còn thể hiện ở việc tỷ lệ thu hồi vốn để cho vay quay vòng ngày càng tăng. Riêng chương trình tín dụng đối với học sinh sinh

viên, nhờ có chính sách ưu đãi giảm lãi tiền vay của Chính phủ đối với các hộ vay trả nợ trước hạn đã khuyến khích nhiều hộ vay tự nguyện trả nợ trước hạn và do NHCSXH tích cực thu hồi nợ đến hạn theo phân kỳ, cuối kỳ nên doanh số thu nợ ngày càng tăng, góp phần tạo nguồn vốn cho vay quay vòng và giảm áp lực huy động vốn cho NHCSXH.

### **2.3.2. Những tồn tại và nguyên nhân**

#### ***2.3.2.1. Công tác triển khai chính sách tín dụng ưu đãi cho người nghèo chưa thật sự thuận lợi do tồn tại các bất cập về quy trình, chính sách***

Có thể thấy đây là một tồn tại đã kéo dài trong suốt công cuộc xóa đói giảm nghèo của Việt Nam nói chung lẫn thời gian hoạt động của NHCSXH nói riêng, đã được đề cập trong nhiều nghiên cứu trong phân tổng quan nghiên cứu. Nội dung dưới đây chỉ rõ từng bất cập và nguyên nhân của những bất cập này.

##### *a/ Về các chương trình tín dụng chính sách*

Quá trình triển khai tín dụng chính sách tới người nghèo và các đối tượng chính sách khác chưa thật sự thuận lợi như có quá nhiều chương trình tín dụng cho một đối tượng thụ hưởng trong đó lại tách bạch khá rõ về đối tượng đầu tư, vừa gây rắc rối, khó quản lý giữa các chương trình vừa gây ra tình trạng trùng lặp, thậm chí thiếu sót, bỏ qua một số đối tượng cần sự trợ giúp.

*Thứ nhất*, cùng một mục tiêu cho vay vốn đối với hộ nghèo, hộ có thu nhập thấp, hộ đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng khó khăn nhưng lại ban hành quá nhiều văn bản, quy định cho hộ nghèo nhưng tiêu chí và tên gọi khác nhau. Cụ thể, một hộ cùng một lúc được hưởng nhiều chính sách tín dụng ưu đãi khiến có hộ vay vốn không xuất phát từ nhu cầu vay vốn mà xuất phát từ chính sách được thụ hưởng, vì vậy nảy sinh vấn đề hiệu quả tín dụng chưa cao và khả năng trả nợ của hộ gia đình thấp. Riêng đối tượng hộ nghèo dân tộc thiểu số hiện nay có thể đang hưởng thụ 14 chương trình tín dụng chính sách, trong đó có: 06 chương trình thực hiện theo các đối tượng chính sách và theo vùng chung (cho vay nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, cho vay giải quyết việc làm, cho vay học sinh sinh viên, cho vay hộ sản xuất kinh doanh vùng khó khăn, cho vay thương nhân hoạt động thương mại tại vùng khó khăn, cho vay đi lao động nước ngoài); 05 chương trình theo diện đối tượng hộ nghèo (cho vay theo Nghị định 78, cho vay theo Nghị quyết 30<sup>a</sup>, cho vay đi xuất khẩu lao động diện 30c, cho vay hộ cận nghèo, cho vay hỗ trợ làm nhà ở); 03 chương trình theo chính sách riêng đối với hộ dân tộc thiểu số (cho vay hộ dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn theo Quyết định 54, cho vay hỗ

trợ giải quyết đất ở và giải quyết việc làm theo Quyết định 29, cho vay hộ dân tộc thiểu số thiếu đất sản xuất theo Quyết định 755).

Nguyên nhân chủ yếu là do thiếu sự gắn kết giữa tính chiến lược, bao quát và yêu cầu đáp ứng, giải quyết các nhu cầu vay vốn cụ thể, trước mắt của chính sách tín dụng hộ nghèo; thiếu sự lồng ghép, tích hợp các chính sách ban hành sau với các chính sách đã có, đang phát huy hiệu quả cho cùng nhóm đối tượng.

*Thứ hai*, chính sách tín dụng quá tách bạch về đối tượng đầu tư, giữa sản xuất và tiêu dùng như cho vay sản xuất kinh doanh, cho vay làm nhà ở, cho vay đi học... Như vậy, cũng là một chính sách tín dụng, ví dụ như cho vay nhà ở cho hộ nghèo, nhưng có đến 3 chương trình cụ thể là chương trình hộ nghèo về nhà ở, chương trình hộ nghèo về nhà ở vùng bão lụt Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung, chương trình nhà ở vùng ngập lụt Đồng bằng sông Cửu Long và chính sách tạo lập nguồn vốn cho mỗi chương trình lại là nguồn vốn riêng. Thực trạng này gây rắc rối cho công tác quản lý nguồn vốn lẫn tín dụng của ngân hàng, đòi hỏi sự rà soát, sắp xếp lại một số chính sách tín dụng có cùng mục tiêu và thống nhất các quy định về phương thức cho vay, đối tượng, lãi suất, thời hạn và mức cho vay tối đa.

*Thứ ba*, NHCSXH đang triển khai tới 20 chương trình tín dụng của Chính phủ cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác. Mỗi chương trình tín dụng lại quy định một mức cho vay, thời hạn vay và lãi suất cho vay khác nhau trong đó có nhiều chương trình chồng chéo, trùng lặp về đối tượng thụ hưởng. Điều này đã làm ảnh hưởng tới công tác điều hành và quản lý tín dụng của NHCSXH. Nguyên nhân của vấn đề là một số cơ quan tham mưu cho Chính phủ ban hành các chính sách chưa có sự phối hợp chặt chẽ trong việc nghiên cứu xây dựng chính sách và quan trọng hơn cả thiếu sự tham gia góp ý từ phía NHCSXH, đơn vị chủ chốt triển khai chính sách trong thực tiễn.

*Thứ tư*, trong một thời gian dài, Chính phủ và các TCTD thiếu hụt một chính sách ưu đãi cho các hộ gia đình đã thoát nghèo theo quy định của Chính phủ (về tiêu chí xác định hộ nghèo) nhưng trên thực tế hộ gia đình này vẫn thuộc nhóm hộ nghèo (nếu theo cách đánh giá của thế giới) hoặc hộ gia đình này vẫn chưa có đủ khả năng để tự đứng vững trước cuộc sống còn nhiều khó khăn (khả năng tái nghèo cao). Ở đây, nhóm hộ gia đình này không còn được hưởng bất kỳ một chính sách ưu đãi nào chứ không chỉ riêng chính sách tín dụng ưu đãi. Việc bỏ rơi nhóm đối tượng này trong khi họ chưa có khả năng tiếp cận với tín dụng thương mại từ các TCTD khác khiến cho họ

trở nên bế tắc trong việc huy động các nguồn lực cho sản xuất kinh doanh. Mãi đến năm 2013, nhận thức được những khoảng trống trong chính sách ưu đãi đối với người nghèo sau khi thoát nghèo, hướng tới thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 15/2013/QĐ-TTg ngày 23/02/2013 về *tín dụng đối với hộ cận nghèo*. Ngay lập tức sau hơn một năm triển khai, dư nợ chương trình đã tăng mạnh, điều này cho thấy nhu cầu của nhóm đối tượng này là rất cấp thiết nhưng đã bị bỏ qua trong suốt một thời gian dài.

*b/ Về quy trình quản lý tín dụng chính sách*

*Thứ nhất*, thiếu sự phối hợp đồng bộ giữa ngành ngân hàng và các Bộ, Ngành trong việc xây dựng, ban hành và triển khai các chính sách ưu đãi cho người nghèo. Về mặt lý thuyết lẫn thực tế tại Việt Nam, người nghèo không chỉ thiếu thốn mỗi nguồn lực tài chính mà họ còn gặp nhiều khó khăn (thậm chí là bất bình đẳng) khác về cơ sở hạ tầng, nhà ở, giáo dục, y tế, về tiếng nói trong cộng đồng... Nếu chỉ tập trung hỗ trợ người nghèo về một hoặc một vài khía cạnh kể trên mà không đưa ra được nhiều giải pháp toàn diện và đồng bộ thì công cuộc giảm nghèo không thể hoàn thành được mục tiêu và mất đi tính bền vững. Ngoài chính sách tín dụng do ngành ngân hàng triển khai thì còn có các chính sách về xây dựng cơ sở hạ tầng (do Ủy ban Dân tộc trực tiếp quản lý), chính sách hỗ trợ giáo dục (do Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội quản lý và Bộ Giáo dục và Đào tạo trực tiếp triển khai thực hiện), chính sách hỗ trợ y tế (do Bộ Y tế và Bảo hiểm xã hội quản lý)... Mỗi chính sách đều quy định rõ cơ quan quản lý cũng như cơ quan thực hiện. Để triển khai chính sách cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan hữu quan nhưng thực tiễn cho thấy khâu này còn bộc lộ nhiều điểm yếu, làm chậm tiến độ thực hiện chính sách hoặc không phát huy được vai trò của chính sách. Nguyên nhân của tình trạng này là do thiếu một cơ chế phối hợp hoặc phân cấp quản lý từ trung ương đến địa phương còn yếu. Như trong chính sách tín dụng, sự phối hợp giữa TCTD và chính quyền địa phương mới chỉ dừng lại ở mức độ hỗ trợ công tác cho vay, thu nợ, trong khi vai trò giám sát sử dụng vốn chưa được triển khai tốt. Về phía chính sách hỗ trợ y tế, sự phối hợp giữa chính quyền địa phương, Sở Lao động – Thương binh và Xã hội và Bảo hiểm xã hội thiếu nhịp nhàng dẫn đến chậm ở khâu xét chọn đối tượng làm chậm tiến độ cấp thẻ bảo hiểm xã hội, ảnh hưởng nhiều tới lợi ích của người nghèo.

*Thứ hai*, phương thức cho vay chương trình tín dụng chính sách có một số bất cập dưới đây:

*Một là*: một trong những tồn tại trong phương thức ủy thác là các tổ chức CT-XH nhận ủy thác chưa bao quát toàn diện các nội dung công việc được ủy thác, mới chủ yếu

quan tâm tới việc giải ngân, thu lãi. Công tác tuyên truyền về chủ trương, chính sách tín dụng ưu đãi tại một số địa bàn chưa đúng mức khiến nhiều chủ trương, chính sách chưa đến được chính quyền, người dân. Thực trạng này khiến một bộ phận khách hàng vay vốn của NHCSXH nhận thức chính sách tín dụng ưu đãi của Chính phủ như là một khoản cho không, không có ý thức hoàn trả nợ vay. Trong khi đó, các khâu kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn sau khi giải ngân để giúp người vay sử dụng vốn hiệu quả và bảo đảm khả năng hoàn trả nợ vay chưa được quan tâm đúng mức.

*Hai là:* phí dịch vụ ủy thác phân chia cho từng cấp tổ chức CT-XH chưa thật sự hợp lý khi tổ chức CT-XH cấp xã là nơi tổ chức thực hiện chủ yếu các công việc được NHCSXH ủy thác nhưng tỷ lệ phí nhận được chưa tương xứng với khối lượng công việc phải thực hiện. Hơn nữa, việc đào tạo kỹ năng làm dịch vụ ủy thác của các cấp hội chưa được chú trọng, nhất là tổ chức CT-XH cấp xã, cấp trực tiếp quản lý các Tổ TK&VV.

*Ba là:* cả bốn tổ chức CT-XH đều có 04 cấp tham gia từ trung ương, tỉnh, huyện đến cấp xã nhưng lại không bố trí được bộ máy chuyên trách và thường có thay đổi về nhân sự nên đã không chuyên môn hóa được dịch vụ ủy thác.

*Bốn là:* các đơn vị nhận ủy thác gần như không có công nghệ thông tin hỗ trợ nên tác dụng chỉ đạo, điều hành các hội cấp dưới không kịp thời, sâu sát và hệ quả là làm giảm đi hiệu quả của công tác ủy thác.

*Thứ ba,* hoạt động của Tổ Tiết kiệm và vay vốn chưa thật sự hiệu quả

*Một là:* khâu chỉ đạo thành lập Tổ TK&VV, kết nạp tổ viên mới ở một số địa bàn còn chưa đúng quy định như Ban thường vụ Hội cấp xã kiêm làm Tổ trưởng Tổ TK&VV hoặc mỗi xã thành lập một Tổ do Chủ tịch Hội cấp xã làm Tổ trưởng. Cán bộ Hội thay đổi theo nhiệm kỳ khiến hoạt động ủy thác đôi khi bị gián đoạn. Ban quản lý Tổ TK&VV chưa được đào tạo mang tính chuyên nghiệp cao.

*Hai là:* chức năng, nhiệm vụ và mối quan hệ giữa các tổ chức CT-XH với Tổ TK&VV chưa được phân định rõ ràng, cụ thể và minh bạch, chưa tách bạch được chức năng làm ủy thác của Hội với chức năng tác nghiệp của Tổ TK&VV, hoạt động của Hội và Tổ TK&VV chưa độc lập với nhau nên Hội chưa làm tốt vai trò kiểm tra, giám sát đối với hoạt động của các Tổ TK&VV.

*Ba là:* công tác giám sát sau giải ngân chưa được đề cao. Theo quy định, khi người nghèo nhận vốn từ ngân hàng và chịu sự quản lý của các Tổ TK&VV, Tổ có trách nhiệm kiểm tra, giám sát việc sử dụng tiền vay. Về mặt lý thuyết, công tác này không chỉ dừng lại ở việc bảo đảm người nghèo sử dụng vốn vay đúng mục đích, hạn chế rủi ro

tín dụng phát sinh mà còn có những giải pháp kịp thời để giúp đỡ người sử dụng vốn vay vượt qua khó khăn gặp phải trong lúc sử dụng vốn vay. Trong thực tế, nhiều trường hợp sau khi giải ngân xong, người nhận vốn vay loay hoay với đồng vốn từ ngân hàng mà không biết sử dụng sao cho phát huy được hiệu quả cao nhất. Thiếu sự phát hiện và trợ giúp kịp thời từ cộng đồng khiến khi đến hạn người nghèo không trả được nợ và rơi vào tình trạng khó khăn trầm trọng hơn. Một trong những mục tiêu quan trọng của việc hoạt động vay vốn và sản xuất kinh doanh theo tổ nhóm là các thành viên không chỉ có ý thức sử dụng tốt vốn của mình mà còn có trách nhiệm đôn đốc và hỗ trợ những người vay khác.

*Bốn là:* các hộ nghèo và đối tượng chính sách khác thuộc đối tượng được vay vốn đều có trong danh sách duyệt vay vốn khi có chương trình tín dụng triển khai, trong đó có không ít hộ vay chưa biết khi nhận vốn vay sẽ làm gì. Điều này cho thấy việc vay vốn của khách hàng chưa xuất phát từ nhu cầu, mong muốn và thậm chí là khả năng của bản thân hộ vay vốn. Thực trạng này dẫn đến hiệu quả sử dụng vốn cho mục tiêu giảm nghèo đối với một bộ phận hộ nghèo chưa cao.

*Năm là:* tính liên đới trách nhiệm về sử dụng vốn vay, trả nợ, trả lãi của các thành viên trong Tổ TK&VV chưa cao. Ngoài ra, NHCSXH chưa có chế tài trong việc một thành viên không trả được nợ thì các thành viên khác phải có trách nhiệm trả thay.

*Sáu là:* phí dịch vụ cho Tổ TK&VV còn ít nên chưa đủ hấp dẫn để ban quản lý Tổ toàn tâm toàn ý cho hoạt động Tổ.

*Bảy là:* Tổ TK&VV nhất thiết phải được thành lập theo địa bàn dân cư, không quá đông để phù hợp với năng lực quản lý của Tổ TK&VV nhưng cũng không quá nhỏ để có đủ kinh phí hoạt động. Cần phải khắc phục tình trạng Tổ chỉ được thành lập theo hình thức để nhận được vốn vay sau đó tự tan rã; tại những địa phương, khi chưa thiết lập được Tổ theo đúng nghĩa thì NHCSXH nên quản lý cả quy trình cho vay nhằm bảo đảm tiền vay.

*Thứ ba,* công tác huy động vốn đáp ứng nhu cầu tín dụng còn một số khó khăn

*Một là:* việc bổ sung vốn điều lệ hàng năm theo quy định tại Quyết định số 852/QĐ-TTg ngày 10/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ chưa kịp thời dẫn đến khó khăn trong việc cân đối nguồn vốn để cho vay các chương trình tín dụng chính sách của NHCSXH, cụ thể: Năm 2013 chưa được cấp là 700 tỷ đồng, năm 2015 chưa được cấp là 1.140 tỷ đồng.

*Hai là:* vốn của một số chương trình tín dụng chính sách theo các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ chưa được cấp kịp thời, đã ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện các chương trình. Điển hình như các chương trình tín dụng theo Quyết định số 54/2012/QĐ-TTg, Quyết định số 755/QĐ-TTg, Quyết định số 29/2013/QĐ-TTg, Quyết định số 29/2014/QĐ-TTg, Quyết định số 48/2014/QĐ-TTg có thời gian hiệu lực kết thúc vào năm 2015 nhưng đến ngày 24/9/2015, NHCSXH mới được NSNN cấp vốn nên khó khăn trong việc thực hiện giải ngân hết nguồn vốn.

*Ba là:* cơ cấu nguồn vốn chưa có tính ổn định, lâu dài; dư nợ trung và dài hạn chiếm khoảng 98% tổng dư nợ trong khi nguồn vốn do NSNN cấp chiếm tỉ trọng thấp và có xu hướng giảm dần qua các năm. Việc tiếp cận được các nguồn vốn nhân đạo, các nguồn vốn vay có thời hạn dài, lãi suất thấp còn rất hạn chế. Nguồn vốn NHCSXH tự huy động trên thị trường vẫn còn chiếm tỉ trọng chưa tương xứng, ảnh hưởng đến tính chủ động trong huy động vốn của NHCSXH.

Để xảy ra tình trạng này là do nguồn lực của Nhà nước có hạn, trong khi phải thực hiện đồng thời nhiều mục tiêu nhằm phát triển kinh tế - xã hội, nên mức độ đầu tư vốn của nhà nước so với kế hoạch và yêu cầu nguồn vốn cho các chương trình mục tiêu giảm nghèo còn chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế. Đây chính là nguyên nhân dẫn đến tình hình bố trí vốn cho các chương trình của NHCSXH có lúc bị động và chưa kịp thời. Việc tiếp cận với các nguồn vốn từ tổ chức nước ngoài chưa hiệu quả do sự khác nhau về quan điểm lãi suất cho vay có ưu đãi và lãi suất cho vay bền vững. Trong thời gian qua, do tập trung chủ yếu vào nhiệm vụ giải ngân vốn kịp thời đến các đối tượng chính sách, đầu tư cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin, trong khi số cán bộ nhân viên có hạn nên NHCSXH chưa có điều kiện tập trung phát triển các dịch vụ huy động vốn từ tổ chức, cá nhân.

*c/ Về công cụ quản lý tín dụng chính sách*

*Thứ nhất, về mạng lưới và bộ máy quản lý tín dụng*

*Một là:* mô hình tổ chức điều hành đã bộc lộ những bất cập trong việc bố trí nhân lực cho hoạt động giao dịch tại xã, các nghiệp vụ giao dịch tại xã ở nhiều nơi còn ít, trong khi nhiều nơi lại xuất hiện tình trạng quá tải công việc. Quy mô tín dụng ngày càng tăng với địa bàn hoạt động rộng khắp theo địa giới hành chính trong một huyện đòi hỏi cần có một nguồn nhân lực hợp lý để luân phiên đi giao dịch tại các điểm giao dịch. Nhân lực của NHCSXH cấp huyện cần phải được xem xét dựa trên căn cứ là dư nợ bình quân một cán bộ quản lý, số xã và khoảng cách giữa xã với trụ sở giao dịch, số lượng khách hàng vay vốn và số lượng Tổ TK&VV tăng thêm hàng năm.



*Hai là:* hoạt động tín dụng chính sách tại một số địa bàn dần bị thu hẹp do đời sống của người dân ngày càng phát triển khiến cho mô hình tổ chức điều hành theo kiểu hệ thống thứ bậc theo địa giới hành chính không còn phù hợp, gây lãng phí nguồn lực, tốn kém chi phí, giảm hiệu quả hoạt động của ngân hàng. Việc chưa phân bổ nguồn lực theo mật độ khách hàng và tỷ trọng dư nợ khiến cho tại một số địa phương, cán bộ Phòng giao dịch gặp phải tình trạng thiếu việc, trong khi tại một số địa phương khác, cán bộ Phòng giao dịch lại rơi vào tình trạng quá tải. Nguyên nhân là do đặc thù đối tượng khách hàng của NHCSXH là các đối tượng chính sách theo chỉ định, nên ở những địa phương có tốc độ đô thị hóa nhanh, tỉ lệ hộ nghèo thấp hoặc thậm chí không còn hộ nghèo, cận nghèo theo chuẩn quốc gia thì số khách hàng của NHCSXH trên địa bàn ngày càng thu hẹp, dẫn đến dư nợ tín dụng chính sách không những không tăng trưởng mà ngày càng giảm, ảnh hưởng tới khả năng tự cân đối thu chi tại những đơn vị này.

*Ba là:* chức năng, nhiệm vụ và sự phân công công việc đối với các thành viên HĐQT và Ban đại diện HĐQT các cấp chưa rõ ràng, chưa có chế tài gắn trách nhiệm và vai trò quản lý của mỗi người tham gia là đại diện của ngành đó, địa phương đó. Chính quyền cấp xã là cấp tổ chức triển khai thực hiện rất quan trọng và trong thực tế UBND cấp xã (có Ban xóa đói giảm nghèo xã là đại diện) hoạt động rất tích cực trong quá trình triển khai từ việc xác nhận hộ đúng đối tượng vay vốn, phối hợp chỉ đạo các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã, hoạt động của các Tổ TK&VV, định hướng phương án sản xuất tại địa phương, tham gia quản lý nợ vay... nhưng trong một thời gian dài mô hình tổ chức quản lý chưa có sự tham gia của chính quyền cấp xã. Vai trò này đã được thể hiện rõ nét tại 3 tỉnh được Thủ tướng Chính phủ cho phép thực hiện thí điểm bổ sung Chủ tịch UBND cấp xã tham gia Ban đại diện HĐQT NHCSXH cấp huyện. Mô hình này đã được tổng kết, đánh giá và được nhân rộng trong phạm vi toàn quốc.

*Bốn là:* công nghệ tin học của NHCSXH chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý của ngân hàng đối với hoạt động của các Tổ TK&VV. Giữa ngân hàng và Tổ TK&VV, tổ chức CT-XH cần phải thiết lập thông tin chính xác thông qua các ứng dụng công nghệ tin học, đặc biệt là phục vụ cho công tác quản lý và giám sát. Nguyên nhân là do nguồn kinh phí đầu tư cho công tác hiện đại hóa tin học của bản thân Ngân hàng và của các tổ chức CT-XH nhận ủy thác còn eo hẹp, trong khi mạng lưới Tổ TK&VV trên phạm vi quá lớn. Mặc dù hiện nay, NHCSXH đã hoàn thành Dự án hiện đại hóa tin học, cải thiện đáng kể hệ thống công nghệ thông tin của Ngân hàng.

*Thứ hai, về lãi suất cho vay và phí phải trả, quy định về lãi suất cho vay mặc dù tạo ra sự ổn định cho việc chi trả lãi nhưng đôi khi lại tạo ra những cản trở đối với công tác cấp tín dụng chính sách. Lãi suất chậm được điều chỉnh khiến cho có những thời điểm lãi suất cho vay người nghèo và các đối tượng chính sách khác cao gần bằng lãi suất cho vay thương mại, ảnh hưởng tới hoạt động sản xuất, kinh doanh của hộ vay. Ngược lại, có những thời điểm, lãi suất ưu đãi thấp hơn nhiều hơn so với chi phí huy động của NHCSXH, tạo áp lực lên hoạt động cấp bù lãi suất, ảnh hưởng tới tính bền vững của chính sách tín dụng ưu đãi.*

### ***2.3.2.2. Hiệu quả sử dụng vốn vay chưa đạt mức tối ưu***

Một số nghiên cứu về hiệu quả sử dụng vốn vay của NHCSXH (đề tài nghiên cứu cấp ngành [14]), Nguyễn Thị Hoa (2009) và Tô Ngọc Hưng (2016) đã chỉ ra hiệu quả sử dụng vốn vay NHCSXH của một số bộ phận người nghèo chưa cao xuất phát từ một số bất cập trong quá trình sử dụng vốn như trình độ quản lý tài chính, năng lực sản xuất kinh doanh cũng như một số bất cập đến từ quá trình quản lý tín dụng. Nội dung dưới đây phân tích cụ thể từng hạn chế và nguyên nhân dẫn đến hạn chế đó.

#### *a/ Về công tác hỗ trợ kỹ thuật*

Công tác phối hợp giữa các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật, chuyển giao công nghệ của các tổ chức Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, các doanh nghiệp sử dụng lao động hoặc mua bán hàng hóa của người nghèo và các tổ chức chính trị - xã hội với hoạt động tín dụng chính sách của NHCSXH chưa được quan tâm đúng mức. Thực trạng này xảy ra phổ biến tại một số địa phương đã ảnh hưởng không tốt đến hiệu quả sử dụng vốn vay của người vay, làm cho hiệu quả sử dụng vốn vay còn hạn chế, tiềm ẩn rủi ro. Nguyên nhân là do thiếu cơ chế chỉ đạo, điều hành tập trung, thống nhất của các ngành, các cấp trong việc phối hợp, lồng ghép các chương trình, dự án, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các hoạt động chuyển giao công nghệ, huấn luyện, đào tạo nghề với hoạt động tín dụng chính sách trong toàn quốc cũng như trên từng địa bàn, đặc biệt là địa bàn cấp huyện. Tại các cấp, chưa có sự phân định rõ trách nhiệm chủ trì và phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn (khuyến công, nông, lâm, ngư...) trong việc thực hiện trách nhiệm dạy nghề, hướng dẫn, tập huấn chuyển giao khoa học kỹ thuật đối với các hộ vay vốn. Trong khi đó, hộ nghèo thường thiếu hụt các kỹ năng sản xuất kinh doanh, thông tin về thị trường hơn so với đối tượng khác nên ngay cả khi vay được vốn ưu đãi, chưa chắc người nghèo đã sử dụng vốn vay có hiệu quả. Thậm chí, nếu như gặp phải những bất lợi, rủi ro do thiếu hiểu biết, không được đào tạo cách phòng tránh (ví dụ như dịch bệnh đối

với cây trồng, vật nuôi) thì hiệu quả sử dụng vốn vay lẫn khả năng trả nợ sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực.

*b/ Về thời hạn cho vay*

Hiện nay NHCSXH mới chỉ áp dụng phương thức thu nợ theo luân chuyển đối tượng đầu tư và thỏa thuận của người vay là ngắn hạn (dưới 1 năm), trung hạn (đến 5 năm), dài hạn (5 năm trở lên). Tuy nhiên, đối với hộ nghèo, bài học kinh nghiệm của tài chính vi mô là cho vay trả góp giúp họ trả dần nợ gốc theo tháng, họ sẽ biết tính toán hơn trong việc sử dụng vốn vay.

*c/ Về phương thức cho vay*

NHCSXH mới chỉ đầu tư trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng nhưng có một thực tế là một bộ phận người nghèo vẫn chưa thể trực tiếp sử dụng vốn vay cho mục đích sản xuất kinh doanh, dịch vụ với nhiều lý do. Những đối tượng này chỉ có thể đi làm thuê nên cần thiết phải đầu tư theo nhóm hộ, hoặc các chủ sản xuất, chủ doanh nghiệp để thu nhận người lao động là người nghèo, tạo cho họ công ăn việc làm.

Tuy nhiên, với nhiều hoàn cảnh khác nhau, một bộ phận người nghèo đã sử dụng vốn tín dụng ưu đãi mà chưa thoát nghèo, phát sinh tình trạng nợ quá hạn và gần như không còn khả năng trả nợ ngân hàng. Ngoài những nguyên nhân khách quan thì tự bản thân người nghèo với trình độ sản xuất kinh doanh hạn chế chủ yếu là lao động làm thuê nên sử dụng nguồn vốn vay vào tiêu dùng. Hệ quả là nhóm người nghèo này không trả được nợ cho ngân hàng do không đưa đồng vốn vay vào sản xuất kinh doanh. Người nghèo thuộc nhóm này thực sự cần phương thức đầu tư gián tiếp thông qua các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất kinh doanh, các dự án đầu tư sử dụng sức lao động của họ để giải quyết việc làm, hoặc các hợp tác xã, tổ hợp tác từ đó gián tiếp giúp họ nâng cao thu nhập, thoát nghèo một cách bền vững hơn.

*d/ Về mức cho vay tối đa*

Việc chưa xác định được chính xác và không bảo đảm được mức vay vốn phù hợp cho hộ nghèo sẽ khiến người nghèo không mua đủ nguyên vật liệu, công cụ lao động cho sản xuất kinh doanh hoặc phải mua những hàng hóa không có chất lượng tốt, dẫn đến giảm hiệu suất sản xuất kinh doanh và hiệu quả của đồng vốn tín dụng ưu đãi.

Thực trạng này tồn tại là do nguồn vốn dành cho các chương trình tín dụng ưu đãi và nguồn vốn huy động của Ngân hàng còn tương đối hạn chế. Về cơ bản, mức cho vay hiện nay do cán bộ xã, Tổ TK&VV và Ngân hàng xác định trên cơ sở nguồn vốn các chương trình, nguồn vốn ủy thác, nguồn vốn huy động hạn hẹp hơn là trên nhu cầu

của hộ nghèo. Nếu tăng mức cho vay trên một hộ lên cao hơn so với mức hiện nay, nhiều hộ nghèo sẽ không tiếp cận được vốn vay ưu đãi, khiến cho phạm vi tác động của các chính sách bị thu hẹp.

*e/ Về quy trình tín dụng*

Chất lượng tín dụng chính sách chưa đồng đều giữa các địa phương khi ở một số nơi, tỷ lệ nợ quá hạn rất thấp, trong khi ở một số nơi tỉ lệ nợ quá hạn còn ở mức cao. Ngoài nguyên nhân bất khả kháng, thực trạng này bắt nguồn từ công tác quản trị của Ban đại diện HĐQT chưa thường xuyên và sâu sát, vai trò, trách nhiệm và sự phối kết hợp của UBND cấp xã chưa được quan tâm đúng mức, chất lượng thực hiện một số nội dung công việc nhận ủy thác của tổ chức Hội chưa tốt, trình độ, nghiệp vụ, tinh thần trách nhiệm của một số bộ phận cán bộ NHCSXH còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu công việc; ý thức của người vay kém, phát sinh tâm lý cố tình không chịu trả nợ.

## TÓM TẮT CHƯƠNG 2

Chương 2 của luận án đã tập trung vào phân tích các nội dung và công cụ quản lý tín dụng chính sách của NHCSXH. Chương 2 nhấn mạnh phương thức ủy thác qua các tổ chức CT-XH của NHCSXH trong hoạt động cấp tín dụng. Phương thức ủy thác này đã mang lại hiệu quả khi NHCSXH chủ động được công tác quản lý, vốn vay được giải ngân kịp thời đến các đối tượng vay vốn, tránh tình trạng ứ đọng vốn như trước đây. Ngoài ra, mạng lưới Tổ TK&VV đóng vai trò rất quan trọng trong hệ thống quản lý vốn vay của NHCSXH. Việc thiết lập các Tổ TK&VV ở thôn, bản như là một giải pháp cứu cánh hữu hiệu để đưa được vốn tín dụng trực tiếp đến đúng đối tượng thụ hưởng kịp thời trên phạm vi rộng khắp trên toàn quốc. Tác giả đã trình bày các công cụ quản lý tín dụng chính sách như mạng lưới, bộ máy; hạn mức tín dụng; lãi suất cho vay; phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro, và xử lý nợ. Ngoài những thành công như tăng quy mô dư nợ, phục vụ được nhiều khách hàng, góp phần giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội nói chung, các phương thức và công cụ quản lý nói riêng, hoạt động quản lý tín dụng chính sách của NHCSXH còn gặp một số bất cập về triển khai chính sách tín dụng ưu đãi và hiệu quả sử dụng vốn vay của khách hàng.

### CHƯƠNG 3:

## GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

### 3.1. ĐỊNH HƯỚNG TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH KHÁC TẠI VIỆT NAM

#### 3.1.1. Những thách thức đối với tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Việt Nam trong thời gian tới

*Thứ nhất, tăng trưởng kinh tế chậm lại trong bối cảnh Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình*

Ngoại trừ sự phục hồi nhẹ nhờ chính sách kích cầu của Chính phủ năm 2009 và 2010, nền kinh tế Việt Nam vẫn nằm trong xu thế suy giảm kể từ năm 2008 cho tới nay. Năm 2012, tăng trưởng kinh tế đạt 5,03%, năm 2013 là 5,4%, năm 2014 là 5,98% và năm 2015 là 6,68% cho thấy giai đoạn trì trệ này đã kéo dài hơn bốn năm mà nền kinh tế Việt Nam chưa thật sự thoát khỏi vùng đáy của đồ thị tăng trưởng chậm. Kể từ khi trở thành nước có mức thu nhập trung bình, Việt Nam chưa tìm được một hướng đi mới, một mô hình phát triển kinh tế có tính bền vững. Đề án tái cấu trúc nền kinh tế chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo chiều rộng sang chiều sâu, hướng vào nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh, với ba trọng tâm là tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước, tái cơ cấu TCTD chưa mang lại những bước tiến có tính chất đột phá.

Tăng trưởng chậm đồng nghĩa với thu nhập của người dân sẽ ít được cải thiện hơn và người nghèo, các đối tượng chính sách khác sẽ là nhóm dễ bị tổn thương hơn cả (khi mà thu nhập bấp bênh của họ bị sụt giảm). Tình trạng thất nghiệp gia tăng khiến cho người nghèo càng khó tìm kiếm việc làm hơn. Không chỉ có vậy, nguồn lực dành cho công cuộc giảm nghèo sẽ bị hạn chế đáng kể, bao gồm cả nguồn từ ngân sách nhà nước lẫn nguồn từ xã hội khi nguồn lực hạn hẹp phải phân bổ cho quá nhiều mục tiêu. Trở thành nước thu nhập trung bình cũng đồng nghĩa với một số nhà tài trợ quốc tế sẽ giảm dần quy mô và mức độ ưu đãi cho Việt Nam, trong đó có các hỗ trợ về xóa đói giảm nghèo. Như vậy, hộ nghèo lại rơi vào tình trạng dễ bị tổn thương hơn nữa khi các nguồn lực từ trong nước vốn đã cạn kiệt thì các nguồn lực từ nước ngoài lại hạn chế dần.

*Thứ hai, xã hội nông thôn ngày càng đa dạng và phức tạp hơn*

Đại bộ phận người nghèo sống tại nông thôn và quá trình đô thị hóa, phát triển

kinh tế xã hội Việt Nam có tác động không nhỏ tới công cuộc giảm nghèo tại khu vực này. Tỷ lệ nông dân ngày một giảm dần và được dự báo tăng trưởng âm kể từ năm 2015, sẽ chỉ còn 41% vào năm 2050. Mặc dù giảm về số lượng nhưng trong bối cảnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và xây dựng nông thôn mới, cùng với quá trình hội nhập quốc tế, người nông dân có điều kiện thuận lợi để nâng cao chất lượng lao động, sản xuất thông qua việc ứng dụng khoa học kỹ thuật vào sản xuất. Sự liên kết giữa nông dân với Nhà nước, doanh nghiệp và nhà khoa học theo cơ chế thị trường sẽ trở nên phổ biến hơn, là giải pháp cơ bản để giúp nâng cao năng suất lao động. Dù vậy, người nghèo tại nông thôn sẽ trở thành đối tượng bị bất lợi hơn cả khi gặp phải những cản trở trong việc tiếp cận những tiến bộ khoa học kỹ thuật như phần còn lại của nông thôn.

Trong bối cảnh hiện nay, giai cấp công nhân bao gồm các nhóm: (1) nhóm nông dân không có ruộng phải làm thuê trong nông nghiệp và các hình thức lao động thời vụ khác tại địa phương hay ở nơi khác; (2) nhóm nông dân nhận ruộng khoán và lao động sản xuất nông nghiệp thuần túy; (3) nhóm nông dân nhận ruộng khoán và kết hợp lao động sản xuất nông nghiệp với các hình thức lao động sản xuất tiểu thủ công nghiệp, dịch vụ hay lao động cư trú; (4) nhóm nông dân nhận ruộng khoán và thuê thêm ruộng khoán hoặc khai phá đất mới để sản xuất kinh doanh nông nghiệp dưới hình thức gia trại hay trang trại bằng lao động của gia đình, có thể thuê thêm lao động từ bên ngoài. Trong bốn nhóm này, hộ nghèo tập trung chủ yếu ở ba nhóm đầu tiên và ở các vùng sâu vùng xa, vùng khó khăn thì tập trung chủ yếu ở hai nhóm đầu tiên.

Quá trình đa dạng hóa cơ cấu xã hội của giai cấp nông dân dẫn đến vai trò chủ thể kinh tế, chính trị của nông dân, về cơ bản, được nâng cao, nhưng không phải lúc nào cũng ở trạng thái đồng thuận. Các nhóm nông dân có điều kiện kinh tế và quan hệ xã hội vượt ra khỏi khuôn khổ quan hệ trong xóm ngoài làng, có nhiều khả năng hoặc năng lực hơn để tham gia vào các công việc của cộng đồng xã hội. Nhóm người nghèo sẽ ngày càng trở nên tụt hậu hơn so với các nhóm có lợi thế và trong bối cảnh này, vai trò chủ thể kinh tế, chính trị, xã hội và văn hóa giữa các nhóm nông dân xuất phát từ chỗ đồng thuận sẽ chuyển sang hướng đa dạng hóa và không phải lúc nào cũng đồng thuận.

Các loại tệ nạn xã hội và vấn đề an ninh trật tự ở nông thôn ngày càng phức tạp và khó kiểm soát. Các khu công nghiệp phát triển ở vùng nông thôn, cũng như sự phát triển của kinh tế thị trường kéo theo sự phát triển các dịch vụ kinh tế, xã hội cũng đồng thời kéo theo các tệ nạn xã hội. “Sự lan truyền” tệ nạn xã hội của những người nông dân đi làm ăn ở địa bàn đô thị, làm cho tình hình tệ nạn xã hội ở khu vực nông thôn trở nên

ngghiêm trọng hơn. Tình trạng an ninh trật tự ở nông thôn sẽ có nhiều diễn biến phức tạp, nhất là tình trạng thanh, thiếu niên bỏ học, không có việc làm. Người nghèo nếu như không có khả năng tự bảo vệ mình, khả năng cao bị ảnh hưởng tiêu cực từ những tệ nạn xã hội này có thể hoàn toàn xảy ra.

Tình trạng ô nhiễm và suy thoái môi trường ở nhiều khu vực nông thôn ngày một gia tăng. Làng nghề và các khu công nghiệp nông thôn gây ô nhiễm đất, nước và không khí rất nặng, làm suy thoái tài nguyên, gây ô nhiễm môi trường do khai thác, phát triển tự phát, không theo quan điểm phát triển –kinh tế, xã hội bền vững. Việc nông dân sử dụng phân bón hoá học, thuốc trừ sâu bệnh có mặt lợi là nâng cao được năng suất, chất lượng cây trồng, vật nuôi, cũng như góp phần hạn chế thiệt hại do sâu bệnh, từ đó đem lại hiệu quả kinh tế cao nhưng vô hình chung đã làm cho môi trường đất, nước bị ô nhiễm nặng nề. Nguy hại hơn, việc sử dụng, lạm dụng phân bón, thuốc trừ sâu, còn để lại những hậu quả đến sức khỏe của bản thân người nông dân, kể cả người tiêu dùng.

*Thứ ba, tốc độ giảm nghèo của Việt Nam ngày càng chậm dần*

Tỷ lệ dân cư có mức chi tiêu đầu người dao động trong khoảng trên dưới 10% và 20% so với ngưỡng nghèo ngày càng giảm. Hệ quả là tỷ lệ nghèo thay đổi 1 điểm phần trăm sẽ trở nên khó khăn hơn so với trước đây, nghĩa là công tác giảm nghèo sẽ trở nên ngày một tốn kém hơn, đòi hỏi phải có nguồn lực dồi dào hơn nữa cho công tác giảm nghèo. Điều này hàm ý để duy trì được tốc độ giảm nghèo nhanh, cần phải tăng cường vốn đầu tư và nâng cao hiệu quả đầu tư (cải thiện mô hình thoát nghèo), thông qua việc khuyến khích sự phát triển của các ngành nghề, doanh nghiệp có sử dụng lao động là người nghèo cũng như hỗ trợ người nghèo nâng cao năng suất lao động.

*Thứ tư, Việt Nam cần hướng tới giảm nghèo đa chiều hơn là chỉ tập trung vào giảm nghèo đơn chiều*

Cách được sử dụng phổ biến để đánh giá một cá nhân đang sống dưới ngưỡng hay trên ngưỡng tối thiểu là thu nhập. Lý do thu nhập được sử dụng làm chỉ tiêu đo lường là về nguyên tắc một người có thu nhập hơn chuẩn nghèo được coi là có khả năng mua được những yếu tố có thể cho họ một mức sống vật chất, tinh thần tối thiểu để sống. Tuy nhiên, sử dụng thu nhập làm một tiêu chí duy nhất để đánh giá nghèo đói có những hạn chế nhất định. Cho dù thu nhập có cao hơn ngưỡng nghèo thì cũng không chắc có thể bảo đảm các khoản tiền đó được phân bổ cho các yếu tố quan trọng tối thiểu của cuộc sống. Hơn nữa, một số yếu tố quan trọng với cuộc sống con người như được tham gia và hòa nhập vào các hoạt động xã hội và cộng đồng không thể được thực hiện



(cũng như đo lường) bằng thu nhập. Nói một cách khác, việc đánh giá nghèo một cách đa chiều là nhằm tiếp cận những khía cạnh phi tiền tệ của nghèo. Ý tưởng chính là cố gắng đo lường giới hạn mà một người bị coi là thiếu hụt, không chỉ với thu nhập mà còn với các yếu tố khác cần thiết cho sự tồn tại của một cá nhân bình thường. Khái niệm nghèo đa chiều là một cách tiếp cận mới đang được triển khai tại rất nhiều nước trên thế giới, những người được tính là nghèo đa chiều khi có thu nhập bình quân nằm dưới chuẩn nghèo và thiếu hụt những nhu cầu xã hội như giáo dục, y tế, an sinh xã hội, nhà ở và dịch vụ cơ bản khác... Việc mới chỉ tiếp cận về nghèo đơn chiều mà chưa thật sự chú tâm vào tiếp cận về nghèo một cách toàn diện khiến cho các chính sách giảm nghèo thiếu đi tính đồng bộ và làm giảm hiệu quả của công tác này, cũng như làm hạn chế khả năng giải quyết đói nghèo một cách bền vững.

### **3.1.2. Định hướng chung về tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Việt Nam trong thời gian tới**

Thực hiện mục tiêu giảm nghèo là một chủ trương lớn của Đảng, Nhà nước nhằm cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của người nghèo, góp phần thu hẹp khoảng cách chênh lệch về mức sống giữa nông thôn và thành thị, giữa các vùng, các dân tộc và các nhóm dân cư, đồng thời thể hiện quyết tâm trong việc thực hiện Mục tiêu thiên niên kỷ của Liên hợp quốc mà Việt Nam đã cam kết.

Trong Nghị quyết số 80/NQ-CP ngày 19/5/2011 về định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020 của Chính phủ, giảm nghèo bền vững là một trọng tâm của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020 nhằm cải thiện và từng bước nâng cao điều kiện sống của người nghèo, trước hết là ở khu vực miền núi, vùng đồng bằng dân tộc thiểu số; tạo sự chuyển biến mạnh mẽ, toàn diện ở các vùng nghèo; thu hẹp khoảng cách chênh lệch giữa thành thị và nông thôn, giữa các vùng, các dân tộc và các nhóm dân cư.

*Thứ nhất*, tập trung vào nâng cao hiệu quả sử dụng vốn cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác

Để bảo đảm thực hiện công tác giảm nghèo nhanh và bền vững, việc nâng cao hiệu quả sử dụng vốn cho người nghèo có vai trò hết sức quan trọng. Bàn về hiệu quả sử dụng vốn phải được nhìn nhận ở nhiều khía cạnh về kinh tế lẫn xã hội gắn chặt với mục tiêu giảm nghèo. Về khía cạnh kinh tế, hiệu quả sử dụng vốn thể hiện ở các tiêu chí như cải thiện thu nhập (mức thu nhập, các nguồn đem lại và mức độ ổn định của thu nhập), tiết kiệm (so với thu nhập), chi tiêu (so với nhu cầu thiết yếu) đối với từng hộ nghèo và

rộng hơn là đối với nhóm người nghèo tại từng địa phương và trên cả nước. Về khía cạnh xã hội, hiệu quả sử dụng vốn vay đem lại không chỉ dừng lại ở thước đo tài chính mà còn xem xét đến các khía cạnh như đời sống văn hóa, tinh thần của người nghèo.

Người nghèo là nhóm đối tượng bị hạn chế trong việc tiếp cận lẫn khả năng sử dụng vốn vay ngân hàng. Yếu kém về trình độ quản lý tài chính, về kiến thức sản xuất kinh doanh, về thể chất... khiến cho việc sử dụng hiệu quả nguồn vốn vay ưu đãi của Nhà nước hết sức khó khăn. Điều này đòi hỏi việc đưa nguồn vốn tín dụng chính sách đến người nghèo phải đi đôi với các công tác giải quyết những hạn chế của người nghèo; chỉ có như vậy, người nghèo mới tận dụng được những ưu đãi để vươn lên thoát nghèo. Ngược lại, người nghèo sẽ loay hoay với đồng vốn vay mà không có một phương án sử dụng hiệu quả và bế tắc trong việc thoát nghèo (hoặc quay trở lại tái nghèo). Đối với các TCTD, người nghèo nâng cao được hiệu quả sử dụng vốn vay sẽ giúp bảo đảm chất lượng tín dụng và tăng khả năng quay vòng vốn, mở rộng phạm vi và số lượng khách hàng được phục vụ.

*Thứ hai*, vận động toàn thể xã hội tham gia vào hoạt động tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác

Xóa đói giảm nghèo là công cuộc chung của một đất nước, không chỉ riêng của một bộ phận hay một vài bộ phận riêng lẻ trong xã hội. Điều này là vì nguồn lực dành cho xóa đói giảm nghèo phải chia sẻ với nhiều nguồn lực khác cho công cuộc phát triển đất nước và cần có sự phối hợp chặt chẽ với việc thực hiện các mục tiêu khác để bảo đảm được tính nhất quán, đồng bộ và hiệu quả chung. Nghèo xuất hiện ở nhiều nơi từ nông thôn tới thành thị, từ miền núi tới miền xuôi, dưới nhiều hình thức khác nhau như nghèo về thu nhập, nghèo về tinh thần, nghèo về giáo dục... nên dù bất cứ ở đâu cũng cần có các hoạt động giảm nghèo, dù là dưới dạng gián tiếp hay trực tiếp. Giảm nghèo không là nhiệm vụ riêng của Nhà nước mà là nhiệm vụ của toàn thể xã hội, từ các Hội đoàn thể, các quỹ xã hội, quỹ từ thiện cho tới các doanh nghiệp, cá nhân đều có vai trò và khả năng đóng góp vào công tác giảm nghèo [25].

Áp dụng quan điểm trên vào tín dụng ưu đãi cho người nghèo có thể nhận thấy để cấp tín dụng cho người nghèo cần phải có sự vào cuộc của nhiều chủ thể khác nhau trong toàn thể xã hội chứ không chỉ riêng Nhà nước và các TCTD. Một cách trực tiếp hay gián tiếp, sự tham gia của một chủ thể có thể giúp loại bỏ những trở ngại trong việc tiếp cận vốn tín dụng dễ dàng hoặc sử dụng vốn tín dụng hiệu quả luôn tồn tại trong quá trình đưa đồng vốn tín dụng tới tay người nghèo.

*Thứ ba, phối hợp, lồng ghép các mục tiêu và công cụ giảm nghèo của chính sách tín dụng với các chính sách giảm nghèo, hỗ trợ các đối tượng chính sách khác*

Tín dụng chính sách chỉ là một bộ phận của nhiều giải pháp giảm nghèo vốn dĩ rất đa dạng, có tính đặc thù cao và có mối quan hệ tương hỗ chặt chẽ nhằm bảo đảm sự hiệu quả cao nhất và phạm vi lan tỏa rộng nhất. Người nghèo không chỉ gặp khó khăn về tài chính mà còn phải đối mặt với nhiều khó khăn khác như thiếu hiểu biết về học vấn, về kiến thức sản xuất kinh doanh, bị cô lập ở những vùng sâu vùng xa do hạn chế về giao thông, thiếu thốn đời sống văn hóa tinh thần do gia đình li biệt, do không được trau dồi văn hóa tinh thần thường xuyên, thiếu sức khỏe do bệnh tật, thiếu nơi cư trú ổn định và an toàn do nhà ở tạm bợ... Do vậy, mục tiêu của chính sách tín dụng là để giúp người nghèo có đồng vốn giá rẻ để làm ăn, sinh hoạt, là một bộ phận của chính sách giảm nghèo, hướng tới mục tiêu xa hơn, có tính chất bao trùm hơn là giúp người nghèo vượt qua những khó khăn trở ngại trong cuộc sống, xóa đói giảm nghèo một cách bền vững. Việc lồng ghép chương trình tín dụng vào các chính sách giảm nghèo khác ngoài tác dụng tạo điều kiện cho các chính sách phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau mà còn bảo đảm không xảy ra tình trạng chồng chéo giữa các chính sách, làm hao tổn nguồn lực của xã hội [24].

*Thứ tư, tăng cường mức độ hỗ trợ về tín dụng đối với những hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác đặc biệt khó khăn*

Chính sách tín dụng cho người nghèo cần được tách biệt rõ ràng hơn giữa những hộ nghèo thông thường và những hộ nghèo đặc biệt khó khăn. Những hộ nghèo đặc biệt khó khăn là những hộ nghèo ở vùng sâu vùng xa, vùng dân tộc thiểu số, sinh sống ở những nơi có cộng đồng người nghèo đông đảo và khả năng vươn lên thoát nghèo của họ là rất thấp do những hạn chế về năng lực lẫn nguồn lực. Nếu vẫn áp dụng cùng một chính sách tín dụng ưu đãi thống nhất trên phạm vi toàn quốc cho nhóm đối tượng này thì rõ ràng một bộ phận người nghèo sẽ khó lòng tiếp cận và sử dụng vốn vay hiệu quả như phần còn lại của cộng đồng. Đối với nhóm đối tượng này, cần thiết kể một chính sách giảm nghèo nói chung và chính sách tín dụng với những ưu đãi riêng, có tính đặc thù cao nhằm bảo đảm chính sách đi vào được thực tiễn trong quá trình triển khai. Chính sách tín dụng không chỉ ưu đãi về lãi suất mà còn cần ưu đãi về thời gian trả nợ, về phương thức giải ngân, giám sát, thu nợ, phương thức cho vay vốn...

*Thứ năm, bảo đảm tính bền vững của chính sách tín dụng ưu đãi cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác*

Xóa đói giảm nghèo là một nhiệm vụ quan trọng đối với toàn xã hội nhưng không phải là một nhiệm vụ có thể thực hiện “một sớm một chiều”. Trong bối cảnh người nghèo vẫn chiếm một tỷ trọng đáng kể trong dân số quốc gia và khi chuẩn nghèo mới được ban hành, tỷ trọng người nghèo lại tăng lên, nguồn lực dành cho công tác giảm nghèo cần phải được duy trì ổn định trong thời gian dài.

Tiếp tục áp dụng lãi suất ưu đãi, ngoài việc tiết giảm tối đa các chi phí hoạt động, áp dụng mô hình đặc thù như hiện nay thì mức chênh lệch lãi suất giữa lãi suất thị trường và lãi suất cho vay vẫn do Nhà nước cấp bù. Về lâu dài, ngân sách Nhà nước chi cho việc bù đắp lãi suất và chi phí hoạt động phải giảm dần, thay vào đó lãi suất ưu đãi chỉ cho một số bộ phận người nghèo có cuộc sống khó khăn cùng cực còn lại chủ yếu ưu đãi về các điều kiện vay vốn để hộ nghèo có thể tiếp cận được vốn tín dụng.

### **3.1.3. Định hướng về công tác quản lý tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Ngân hàng Chính sách xã hội**

Để thực hiện các nhiệm vụ giảm nghèo, NHCSXH cần phải tập trung mọi nguồn lực thực hiện xuất sắc các nhiệm vụ kế hoạch 5 năm tiếp theo nhằm đáp ứng đủ nhu cầu vốn cho người nghèo, mở rộng phạm vi và hiệu quả của các chương trình tín dụng chính sách, giúp người nghèo có điều kiện phấn đấu vươn lên làm chủ cuộc sống, thoát nghèo bền vững. Mở rộng các sản phẩm, dịch vụ ngân hàng cho người nghèo có chất lượng, bảo đảm đúng theo chính sách, phối hợp hiệu quả với hệ thống chính quyền địa phương, các tổ chức chính trị-xã hội, các đối tác là các tổ chức tài chính quốc tế và trong nước là các nhiệm vụ ưu tiên cần được NHCSXH triển khai.

NHCSXH đã xây dựng, trình và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển Ngân hàng Chính sách xã hội giai đoạn 2011 - 2020 tại Quyết định số 852/QĐ-TTg ngày 10/07/2012. Điều 1 Quyết định 852/QĐ-TTg quy định:

1. Tín dụng chính sách xã hội là giải pháp để thực hiện mục tiêu giảm nghèo một cách cơ bản và bền vững, vì vậy cần tổ chức, triển khai thực hiện tích cực và hiệu quả chính sách này.

2. Nâng cao năng lực hoạt động của NHCSXH để thực sự là công cụ thực hiện có hiệu quả tín dụng chính sách của Nhà nước về hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, góp phần thực hiện thành công Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020, Chương trình giảm nghèo bền vững đến năm 2020 và Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 - 2020.

3. Các chương trình phát triển kinh tế xã hội có liên quan đến tín dụng chính sách xã hội được ban hành thống nhất và bố trí đủ nguồn lực để thực hiện.

#### 4. Mục tiêu tổng quát

Phát triển NHCSXH theo hướng ổn định, bền vững, đủ năng lực để thực hiện tốt tín dụng chính sách xã hội của Nhà nước; gắn liền với việc phát triển các sản phẩm dịch vụ hỗ trợ có hiệu quả hơn cho người nghèo, hộ cận nghèo và các đối tượng chính sách khác.

#### 5. Mục tiêu cụ thể

a) 100% người nghèo và các đối tượng chính sách khác có nhu cầu và đủ điều kiện đều được tiếp cận các sản phẩm, dịch vụ do NHCSXH cung cấp.

b) Dự nợ tăng trưởng bình quân hàng năm khoảng 10%.

c) Tỷ lệ nợ quá hạn dưới 3%/tổng dư nợ.

d) Đơn giản hóa thủ tục và tiêu chuẩn hóa quy trình nghiệp vụ.

đ) Đa dạng hóa các sản phẩm, dịch vụ.

e) Hiện đại hóa các hoạt động nghiệp vụ, hội nhập với hệ thống ngân hàng trong khu vực và trên thế giới.

g) Hoàn thiện, phát huy hiệu lực và hiệu quả hoạt động của hệ thống kiểm tra, kiểm soát và phân tích, cảnh báo rủi ro.

h) Phối hợp, lồng ghép có hiệu quả hoạt động tín dụng chính sách xã hội với hoạt động hỗ trợ kỹ thuật, chuyển giao công nghệ, khuyến công, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư và hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội nhằm mục tiêu giảm nghèo nhanh và bền vững, bảo đảm an sinh xã hội.

Trong chiến lược phát triển, NHCSXH được định hướng tiếp tục triển khai và nâng cao chất lượng các sản phẩm, dịch vụ; đồng thời, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ hiện đại, đa dạng hóa sản phẩm, dịch vụ ngân hàng như: tiết kiệm; thanh toán; chuyển tiền... Ngoài ra, Chính phủ cũng nhấn mạnh việc tiếp tục thực hiện cơ chế ưu đãi về lãi suất phù hợp với khả năng tài chính của Nhà nước và của đối tượng vay vốn trong từng thời kỳ. Mức độ ưu đãi về lãi suất phân biệt theo các nhóm đối tượng thụ hưởng, sẽ giảm dần và được thay thế bằng các hình thức ưu đãi về điều kiện vay vốn. Mức ưu đãi cao nhất dành cho hộ đồng bào dân tộc nghèo ở vùng đặc biệt khó khăn. Đối với hộ không thuộc diện hộ nghèo nhưng được hưởng một số chính sách tín dụng ưu đãi, hộ cận nghèo thì lãi suất tiếp cận dần với lãi suất thị trường [21].

## 3.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÍN DỤNG CHÍNH SÁCH CỦA NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

### 3.2.1. Nhóm giải pháp về mô hình tổ chức và quản trị điều hành của Ngân hàng Chính sách xã hội

#### 3.2.1.1. Hoàn thiện bộ máy quản trị Ngân hàng Chính sách xã hội

Phân tích thực trạng về tình hình nợ quá hạn, nợ xấu ở mức cao ở một số địa phương cho thấy công tác quản trị của Ban đại diện HĐQT chưa thường xuyên và sâu sát. Do vậy, hoàn thiện lại bộ máy quản trị của NHCSXH là việc làm cần thiết, không chỉ giúp giải quyết bất cập kể trên mà còn hướng tới tăng cường hiệu quả công tác quản trị ngân hàng. NHCSXH cần phát huy vai trò, trách nhiệm của HĐQT và Ban đại diện HĐQT các cấp trong việc nghiên cứu, đề xuất cơ chế, chính sách và giám sát hoạt động của NHCSXH; vai trò, trách nhiệm của UBND cấp xã trong việc xác nhận đối tượng, lồng ghép các chương trình, dự án, tuyên truyền và quản lý vốn vay. Thường xuyên củng cố tổ chức, bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất trong hoạt động từ HĐQT đến Ban đại diện HĐQT cấp tỉnh, cấp huyện. Đồng thời, cần chú trọng nâng cao hiệu quả chỉ đạo của Ban đại diện HĐQT cấp huyện bằng cách xây dựng các tiêu thức đánh giá hoạt động của Ban đại diện HĐQT cấp huyện.

NHCSXH cần tăng cường nhân sự và năng lực cho đội ngũ kiểm soát viên chuyên trách của HĐQT. Do đội ngũ kiểm soát viên kiêm nhiệm thuộc một số bộ ngành phải đảm nhận nhiệm vụ chính của họ tại các đơn vị nên công tác kiểm soát chủ yếu do cán bộ kiểm soát chuyên trách đảm nhận. Tuy vậy, đội ngũ cán bộ kiểm soát chuyên trách còn mỏng về số lượng và chất lượng, đòi hỏi cần có sự tăng cường thêm nhân sự và triển khai đào tạo nghiệp vụ cho đội ngũ kiểm soát viên. Ngoài ra, đối với kiểm soát viên kiêm nhiệm thuộc một số bộ ngành trên thực tế chưa phát huy hết hiệu lực, hiệu quả hoạt động do phải đảm nhận quá nhiều nhiệm vụ nên cũng cần có sự củng cố, kiện toàn nhóm đội ngũ này.

#### 3.2.1.2. Hoàn thiện bộ máy giúp việc cho Ban lãnh đạo tại Hội sở chính

Tại Trung ương, giúp việc cho Ban Tổng giám đốc NHCSXH có các Ban chuyên môn nghiệp vụ như: Ban Kế hoạch nguồn vốn, Ban Tín dụng người nghèo, Ban Tín dụng học sinh sinh viên và các đối tượng chính sách khác, Ban Quản lý và xử lý nợ rủi ro, Ban Kế toán và quản lý tài chính... Mô hình này đã phát huy hiệu quả trong suốt giai đoạn vừa qua nhưng trong bối cảnh phát triển mới, Ban chuyên môn cần được điều chỉnh lại để tăng cường sự chuyên sâu của từng Ban và tính bao quát của các Ban.

Trong đó một số Ban chuyên môn nghiệp vụ về tín dụng có thể bố trí các Tổ trong ban và thiết lập thêm Ban quản lý các tổ chức làm dịch vụ ủy thác và Tổ TK&VV; tách Ban Kế hoạch nguồn vốn thành Ban Kế hoạch, tổng hợp và Ban Nguồn vốn. Khi NHCSXH tiến vào giai đoạn phát triển với quy mô ngày càng tăng thì việc thành lập và quản lý theo hướng chuyên sâu qua các phòng (tổ nghiệp vụ) có chuyên môn sâu sắc, từ đó tư vấn cho Ban Tổng giám đốc các vấn đề thực tiễn, đưa ra các gợi ý chính sách phù hợp là cần thiết.

Trong bối cảnh hiện nay và đặc biệt là hướng tới tương lai với môi trường kinh doanh đầy cạnh tranh, Trung tâm Công nghệ thông tin đóng vai trò tiên quyết đối với sự thành công của ngân hàng. Áp dụng một hệ thống corebanking hiện đại, phù hợp với đặc điểm riêng của NHCSXH là hết sức quan trọng. Hệ thống corebanking sẽ giúp cho việc tập trung và xây dựng cơ sở dữ liệu đồng bộ, kịp thời và chính xác về Trung ương trở nên dễ dàng hơn. Việc làm này phù hợp với việc tập trung chuyển bộ máy quản lý điều hành từ các chi nhánh cấp tỉnh về Hội sở chính, phát triển bộ máy các Ban chuyên môn, Tổ nghiệp vụ theo hướng chuyên sâu. Các Ban chuyên môn tại Hội sở chính sẽ có cơ hội giám sát từ xa các hoạt động tại từng chi nhánh, Phòng giao dịch và thậm chí là tại các Điểm giao dịch xã từ đó kịp thời tham mưu cho Ban Tổng giám đốc những biện pháp điều chỉnh hợp lý và kịp thời.

Ngoài ra, để tăng cường hiệu quả phối hợp với các tổ chức CT-XH nhận ủy thác, giữa NHCSXH và các tổ chức này cần có sự kết nối kịp thời thông qua một hệ thống thông tin báo cáo hiện đại tại các cấp tương ứng.

### ***3.2.1.3. Hoàn thiện mô hình Ngân hàng chính sách xã hội cấp tỉnh và Phòng giao dịch cấp huyện***

Tại các tỉnh, NHCSXH cần thành lập thêm Phòng giao dịch tại địa bàn nơi NHCSXH cấp tỉnh đóng trụ sở để tách biệt chức năng điều hành và chức năng tác nghiệp giữa NHCSXH cấp tỉnh và cấp huyện. Về cơ bản, hệ thống các phòng tại NHCSXH cấp tỉnh cần được bố trí cho phù hợp với thực tiễn vì đây là đơn vị trung gian. Theo đó, các Phòng chuyên môn bao gồm Văn phòng, Phòng nguồn vốn (tập trung vào công tác huy động vốn tại địa bàn), Phòng Tín dụng, Phòng Kế toán ngân quỹ, Phòng Kiểm tra kiểm soát nội bộ, Phòng Công nghệ thông tin. Đối với một số tỉnh, thành phố có nền kinh tế phát triển như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Đồng Nai, Bình Dương, Hải Phòng, Đà Nẵng thì tại một số quận, đối tượng thụ hưởng tín dụng chính sách không nhiều, có thể không nhất thiết phải có Phòng giao dịch. Do đó, có thể gộp các Phòng giao dịch cấp huyện lại.

Xuất phát từ bất cập về tình trạng quá tải tại công việc được phân tích trong tồn tại và nguyên nhân của chương 2, đối với các Phòng giao dịch cấp huyện lớn thì NHCSXH cần căn cứ trên cơ sở số lượng khách hàng, số lượng Tổ TK&VV, số lượng điểm giao dịch, dư nợ bình quân/cán bộ (lớn ở đây phải so sánh với mức bình quân chung trên toàn quốc) thì phải được bổ sung về nhân sự. Các yếu tố cần được xem xét khi tính tới số lượng cán bộ tại địa bàn bao gồm phạm vi theo địa giới hành chính, số lượng khách hàng, quy mô và chất lượng tín dụng, định hướng phát triển của ngân hàng tại địa bàn. Tại một số địa bàn có kinh tế phát triển, số lượng đối tượng được thụ hưởng các chính sách tín dụng ưu đãi của Nhà nước không nhiều nên NHCSXH có thể nghiên cứu tinh giản bộ máy tổ chức thông qua việc sáp nhập một số Phòng giao dịch cấp huyện để tiết giảm chi phí nhưng vẫn bảo đảm hiệu quả hoạt động. Trong khi đó, nhiều Phòng giao dịch đang trong tình trạng quá tải do số lượng khách hàng, các điểm giao dịch và quy mô tín dụng là quá lớn nếu tính trên đơn vị một cán bộ Phòng. Việc ban hành chính sách, quy định bắt buộc phải có sự bổ sung, điều chuyển nguồn nhân lực giữa các Phòng giao dịch sẽ giúp giảm tải áp lực công việc nhưng cũng đồng thời giải quyết được các rủi ro có thể xảy ra khi một cán bộ ngân hàng công tác quá lâu trên một địa bàn và khuyến khích các cán bộ này phát huy được những tiềm năng của mình, qua đó phát hiện được những cán bộ có phẩm chất để tiếp tục đào tạo, bồi dưỡng để nắm giữ các vị trí quan trọng hơn.

#### **3.2.1.4. Tăng cường hoạt động tại các Điểm giao dịch xã**

NHCSXH cần nâng cao tỷ lệ giao dịch tại Điểm giao dịch xã, hướng tới tỷ lệ giao dịch tại cấp xã đạt 100%. Để thực hiện mục tiêu này, NHCSXH cần hoàn thiện quy trình giao dịch xã bằng phần mềm corebanking, hoàn thiện cơ sở hạ tầng thông tin để tiến tới giao dịch trực tuyến ngay tại Điểm giao dịch xã (đồng thời NHCSXH cấp huyện, tỉnh và Hội sở có thể nắm được ngay tình hình giao dịch) tại Điểm giao dịch. Việc hoàn thiện quy trình gắn với nâng cao chất lượng cơ sở hạ tầng và khả năng sử dụng công nghệ thông tin hiện đại sẽ hạn chế được những nhược điểm của các thao tác thủ công, giảm thiểu được các công việc trung gian, thời gian, từ đó nâng cao tỷ lệ giao dịch và năng suất lao động của các tổ giao dịch lưu động.

Việc hoàn thiện phần mềm corebanking để tiến tới giao dịch online là điều kiện tiên quyết để NHCSXH phát triển các sản phẩm dịch vụ mới, đáp ứng được nhu cầu của người nghèo và các đối tượng chính sách, từ đó có thể cạnh tranh tốt hơn so với các TCTD khác có lợi thế về mạng này. Nếu giải pháp này được triển khai tốt, NHCSXH sẽ



tạo được một lợi thế hơn hẳn so với các TCTD khác khi tận dụng được mạng lưới rộng khắp và cơ sở hạ tầng là UBND các xã để triển khai các sản phẩm dịch vụ ngân hàng tới không chỉ các đối tượng hưởng ưu đãi của Nhà nước mà tới tất cả các người dân trên địa bàn xã. Trường hợp này đặc biệt đúng với công tác huy động vốn và thực hiện các giao dịch thanh toán khi thông qua các buổi giao dịch xã, NHCSXH giới thiệu các sản phẩm huy động vốn và thanh toán tới người dân trên địa bàn và tiến hành thu tiền, chuyển khoản, thu hộ, chi hộ, tiền gửi... nếu người dân có nhu cầu.

### **3.2.1.5. Hoàn thiện mô hình tổ chức hệ thống kiểm tra nội bộ**

Thực tiễn cho thấy công tác kiểm tra, giám sát hoạt động cấp tín dụng của NHCSXH vẫn còn những bất cập, nhất là việc kiểm tra sau cho vay đối với ngân hàng và các tổ chức được ủy thác. Do vậy, hệ thống kiểm tra nội bộ cần được hoàn thiện nhằm bảo đảm tính thống nhất về tổ chức, độc lập trong hoạt động và được đáp ứng đầy đủ các điều kiện để phát huy vai trò của mình. Cần có sự tăng cường phối hợp giữa Ban kiểm soát và hệ thống kiểm tra nội bộ trong việc thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, giám sát nhằm bảo đảm thống nhất, hỗ trợ lẫn nhau thực hiện các nhiệm vụ được giao. Muốn vậy, NHCSXH cần tăng cường đầu tư nhân lực và vật lực cho các cán bộ làm công tác kiểm tra nội bộ tại Hội sở chính lẫn cấp tỉnh để nâng cao hiệu quả của công tác này. NHCSXH cũng cần phân cấp cụ thể về trách nhiệm kiểm tra giữa các cấp; cấp Trung ương kiểm tra cấp tỉnh, cấp tỉnh kiểm tra các PGD trong phạm vi của mình, giám định viên cấp huyện chịu trách nhiệm chuyên trách kiểm tra hoạt động của các bộ phận chuyên môn trong chính PGD của mình, kiểm tra việc thực hiện các hoạt động ủy thác và ủy nhiệm của các tổ chức CT-XH và các Tổ TK&VV. Văn phòng kiểm tra các khu vực cần được thành lập để tăng cường phạm vi, hiệu lực và hiệu quả công tác quản lý, đôn đốc thực thi các nhiệm vụ kiểm tra tại chi nhánh tỉnh. Hệ thống kiểm tra nội bộ cần phải phối hợp chặt chẽ với hệ thống kiểm tra của các tổ chức CT-XH để kiểm tra nội dung hoạt động và chất lượng hoạt động của các Tổ TK&VV.

### **3.2.2. Nhóm giải pháp về chính sách nguồn vốn tín dụng chính sách của Ngân hàng Chính sách xã hội**

Nguồn vốn cho các chương trình chính sách của Nhà nước qua NHCSXH đóng vai trò tiên quyết trong việc đưa tín dụng ưu đãi tới những người nghèo đang cần vốn để vươn lên trong cuộc sống. Vì vậy, việc bảo đảm đủ nguồn vốn cho các chương trình không chỉ dừng lại ở việc trông chờ vào nguồn vốn ngân sách, nguồn vốn ủy thác từ địa phương mà NHCSXH phải đa dạng hóa các nguồn vốn thông qua nhiều phương thức

huy động phù hợp với điều kiện thực tế. Về mặt nguyên tắc, nguồn vốn phải tăng trưởng nhanh hơn so với lạm phát vì nhu cầu của người nghèo cũng tăng dần theo lạm phát nên nếu không gia tăng được quy mô của một khoản vay, số tiền thực tế đến được tay người nghèo sẽ không đủ để họ chi dùng cho các nhu cầu cần thiết như tiêu dùng và sản xuất kinh doanh, ảnh hưởng tới hiệu quả của đồng vốn tín dụng chính sách. Song song với mục tiêu tăng trưởng nguồn vốn, NHCSXH cần xem xét điều chỉnh cơ cấu nguồn vốn nhằm bảo đảm một cơ cấu vốn ổn định với chi phí phù hợp.

### ***3.2.2.1. Tăng cường huy động nguồn vốn trên thị trường thông qua các sản phẩm huy động vốn mới***

NHCSXH cần thành lập bộ phận chuyên trách từ trung ương tới địa phương về huy động vốn từ khách hàng, đặc biệt là tiết kiệm từ người nghèo và các hộ gia đình khác trên địa bàn nông thôn. Bên cạnh việc tuyên truyền, quảng bá, phân tích những ích lợi từ việc gửi tiền tiết kiệm tại NHCSXH (thông qua mạng lưới là chính quyền địa phương, các tổ chức CT-XH, các Tổ TK&VV, thậm chí là chính các khách hàng của NHCSXH) để các cá nhân, tổ chức mạnh dạn mở tài khoản và gửi tiền vào ngân hàng. Các sản phẩm và dịch vụ huy động tiền gửi cần phải đa dạng, minh bạch với tất cả các khách hàng, hấp dẫn không chỉ về lãi suất, kỳ hạn mà còn có tính linh hoạt trong lãi suất, trong các dịch vụ khác mà khách hàng có thể sử dụng được cho tới các khoản tiết kiệm gửi góp, tiết kiệm có dự thưởng, dịch vụ chuyển tiền western union... Tuy nhiên, đi kèm với đó là các biện pháp quản trị rủi ro mà NHCSXH phải quan tâm thực hiện một cách đồng bộ.

Một cơ chế gửi tiền tiết kiệm gắn chặt với lợi ích khi vay vốn sẽ khuyến khích người vay vốn tích cực gửi tiền tiết kiệm vào NHCSXH hơn. Tính tới thời điểm cuối năm 2014, NHCSXH có khoảng 7 triệu khách hàng đang có dư nợ, nếu bình quân một hộ gia đình có 4 người thì NHCSXH có tới 34 triệu khách hàng và nếu một nửa số đó ở độ tuổi lao động, có khả năng tiết kiệm thì đây là lượng khách hàng tiềm năng để huy động vốn. Nếu mỗi ngày một người tiết kiệm được 1 nghìn đồng thì 1 tháng tiết kiệm được 30 nghìn đồng, 1 năm sẽ để dành được 360 nghìn đồng, tính ra sau một năm NHCSXH huy động được hơn 6 nghìn tỷ đồng từ nhóm khách hàng này. Để khuyến khích nhóm khách hàng này tiết kiệm và gửi vào NHCSXH, NHCSXH có thể quy định nếu khách hàng gửi tiền tiết kiệm vào ngân hàng, tùy thuộc vào quy mô số tiền gửi và kỳ hạn gửi, khách hàng sẽ được thêm ưu đãi về lãi suất và kỳ hạn vay vốn bên cạnh ưu

đãi về lãi suất của Nhà nước. Do các khoản tiền tiết kiệm của người nghèo là rất nhỏ và họ có xu hướng ngần ngại đem các khoản tiền tiết kiệm nhỏ này tới gửi tại các TCTD với thủ tục khó khăn, thời gian kéo dài và địa điểm xa xôi hơn nên NHCSXH thông qua các buổi giao dịch xã và hoạt động của các Tổ TK&VV để huy động lượng tiền gửi tiềm năng này.

Để có thể dễ dàng huy động được lượng vốn có quy mô đối với từng cá nhân ở mức nhỏ lẻ, NHCSXH có thể triển khai các sản phẩm tiết kiệm theo nhóm. Theo đó, các thành viên trong một Tổ TK&VV có địa bàn gần nhau, có cùng công việc làm hàng ngày hoặc có cùng mối quan hệ họ hàng sẽ được lập thành các nhóm nhỏ hơn. Các nhóm này có thể góp chung tiền tiết kiệm để gửi tiền định kỳ (theo số tiền tiết kiệm được của từng hộ gia đình) nhưng lại được hưởng lãi suất tăng dần theo quy mô nếu gửi tiền theo nhóm. Để được hưởng lãi suất cao hơn (khi đạt được quy định về quy mô tiền gửi cao và kỳ hạn tiền gửi dài), các hộ cần phải giúp đỡ nhau để bảo đảm số tiền gửi định kỳ. Số tiền gửi của mỗi hộ sẽ được ghi rõ trong các quyển sổ tiết kiệm để trong trường hợp các hộ có nhu cầu tách sổ và rút sổ để đáp ứng các nhu cầu chi tiêu hoặc vay vốn. Đơn cử, trong trường hợp hộ nghèo có nhu cầu vay vốn ngân hàng vượt quá số tiền quy định tại NHCSXH cho mỗi chương trình, hộ nghèo có thể cầm cố quyển sổ tiết kiệm này để vay vốn, nhờ đó họ vừa giảm thiểu được chi phí vay ngân hàng với lãi suất cao hơn lãi suất các chương trình tín dụng ưu đãi. Có thể nói, giải pháp này giúp NHCSXH khai thác được các khoản vốn huy động nhỏ lẻ nhưng lại có quy mô tổng hợp rất lớn trong dân cư đồng thời gia tăng quy mô tín dụng.

Bên cạnh đó, người nghèo còn có mối quan hệ với họ hàng, bạn bè là những người chủ yếu sống tại khu vực nông thôn, có tiền tiết kiệm nhưng lại chưa tiếp cận nhiều với các sản phẩm tiền gửi của ngân hàng. Nếu NHCSXH tiếp tục khai thác thêm được nhóm đối tượng này thông qua chính người nghèo và các đối tượng chính sách thì quy mô tiền gửi huy động được sẽ rất lớn. Quy mô tiền gửi sẽ được nhân lên vài lần nếu như NHCSXH đưa ra được một mức ưu đãi phù hợp, không chỉ thỏa mãn lợi ích về mặt kinh tế mà còn là lợi ích về mặt tâm lý. Đơn cử như việc NHCSXH đưa ra một sản phẩm huy động vốn theo đó nếu khách hàng gửi tiền định kỳ hàng tháng một số tiền (trong khoảng nào đó) cho con cái họ, sau một thời gian (khi con họ đến tuổi đi học đại học), họ sẽ nhận được số tiền chi trả một phần học phí trong từng học kỳ. Về mặt tâm lý, sản phẩm này giúp cho người nghèo an tâm về các khoản chi trả trong tương lai để đáp

ứng các nhu cầu thiết yếu.

Trước tiên, NHCSXH phải xác định và chấp nhận cạnh tranh trên thị trường với các NHTM trong lĩnh vực huy động vốn theo lãi suất thị trường. Nếu huy động được lượng vốn thay vì phải nhận tiền gửi và trả phí cho các NHTM nhà nước thì NHCSXH không chỉ chủ động hơn về nguồn vốn mà còn tiết giảm được chi phí. So với các NHTM khác, NHCSXH có hai lợi thế lớn là địa bàn rộng khắp trên phạm vi cả nước và có mối quan hệ hợp tác với các tổ chức CT-XH tại địa phương. Tận dụng hai lợi thế này một cách hợp lý sẽ giúp NHCSXH huy động được một lượng vốn đáng kể so với thực tiễn hiện nay. NHCSXH có thể áp dụng cơ chế khoán với các chi nhánh, phòng giao dịch trong hệ thống trong công tác huy động nói chung và huy động vốn theo lãi suất thị trường nói riêng. Cơ chế khoán sẽ kích thích tính năng động, tự chủ, có trách nhiệm trong từng chi nhánh, từng cán bộ trong công tác huy động vốn.

Ngoài ra, thông qua việc phát triển các dịch vụ thanh toán, chuyển tiền nội tỉnh, ngoại tỉnh và thậm chí chuyển tiền ra nước ngoài, các dịch vụ thu hộ (tiền điện, nước, phí vệ sinh, viễn thông, bảo hiểm...), chi hộ (lương hưu, trợ cấp xã hội...), NHCSXH với lợi thế về mặt chính trị và mạng lưới của mình, có thể tranh thủ, vận động các tổ chức mở tài khoản tiền gửi thanh toán tại hệ thống ngân hàng mình như: Mặt trận tổ quốc Việt Nam, các quỹ nhân đạo, các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế... Đây sẽ là một kênh huy động vốn ổn định và có lãi suất đầu vào thấp. Đến thời điểm hiện nay, NHCSXH là một TCTD duy nhất được Ban Bí thư Trung ương Đảng ban hành một chỉ thị riêng (Chỉ thị 40/CT-TW ngày 22/11/2014) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với tín dụng chính sách xã hội. Theo đó, Chỉ thị yêu cầu Mặt trận Tổ quốc tổ chức các cuộc vận động vì người nghèo để bổ sung nguồn vốn tín dụng chính sách, kêu gọi các doanh nghiệp, các tổ chức hỗ trợ nguồn vốn tín dụng chính sách dưới nhiều hình thức.

### ***3.2.2.2. Đa dạng hóa nguồn vốn thông qua tìm kiếm các nguồn vốn từ nước ngoài***

NHCSXH đẩy mạnh huy động nguồn vốn từ nước ngoài, đặc biệt là vốn ODA (vốn được Chính phủ giao) và các nguồn vốn từ các trung gian tài chính chuyên tài trợ cho các chương trình tín dụng vi mô. Đây không chỉ là cơ hội mà còn lại thách thức không nhỏ với NHCSXH do phải đáp ứng được các tiêu chí trước, trong và sau khi giải ngân nguồn vốn của các đối tác nước ngoài. Cùng với đó, việc được hưởng nguồn vốn từ các tổ chức quốc tế sẽ giúp NHCSXH tiếp cận được với các dự án hỗ trợ kỹ thuật đi kèm, mang lại giá trị thiết thực cho công tác tín dụng chính sách. Để thực hiện được công tác này, NHCSXH phải mở rộng và đa dạng hóa các mối quan hệ hợp tác trong và

ngoài nước, đẩy mạnh quảng bá hình ảnh gắn với nhiệm vụ trọng tâm và kết quả thực hiện tín dụng chính sách của NHCSXH trong thời gian vừa qua. Song song với công tác tìm kiếm nhà tài trợ, NHCSXH phải tập trung sử dụng tốt nguồn vốn từ các chương trình hiện có để khẳng định năng lực và kinh nghiệm của mình. Trong trường hợp tồn tại các địa phương triển khai chương trình không hiệu quả, NHCSXH cần tiến hành đánh giá rút kinh nghiệm và chuyển nguồn vốn sang các địa phương khác đang sử dụng hiệu quả và có nhu cầu vốn nhằm bảo đảm kết thúc chương trình, nguồn vốn được sử dụng có hiệu quả cao nhất, qua đó tiếp tục hợp tác với các nhà tài trợ trong các chương trình tiếp theo hoặc đề nghị mở rộng phạm vi và quy mô của chương trình trong tương lai.

### **3.2.3. Nhóm giải pháp về các công cụ quản lý vốn vay của Ngân hàng Chính sách xã hội**

#### **3.2.3.1. Về thẩm định tín dụng đối với các chương trình tín dụng chính sách**

Để tạo thuận lợi cho công tác cấp tín dụng cho người nghèo, đặc biệt là quá trình triển khai công tác này ở các Phòng giao dịch và các tổ chức CT-XH, NHCSXH cần hoàn thiện công tác thẩm định tín dụng như sau:

*Thứ nhất*, đối với các hộ nghèo, việc phân tách giữa hoạt động sản xuất kinh doanh với chi tiêu thường xuyên thường không rõ ràng. Hơn nữa, nguồn tiền để chi trả cho hoạt động tiêu dùng hàng ngày có thể xuất phát từ hoạt động sản xuất kinh doanh mà người nghèo vay vốn ngân hàng. Đơn cử như hộ nghèo có thể vay tiền để chăn nuôi, hàng ngày họ có thể bán con gà, quả trứng để lấy tiền cho tiêu dùng sinh hoạt chứ không phải để lấy tiền trả nợ ngân hàng. Xuất phát từ lý do này, việc thẩm định tín dụng của NHCSXH phải phân tích bao trùm cả hoạt động kinh doanh, các nguồn thu nhập và chi tiêu của hộ gia đình để có thể đánh giá năng lực trả nợ của người nghèo.

*Thứ hai*, việc quy định điều khoản về mục đích sử dụng vốn một cách quá chi tiết, cụ thể khó đem lại tính khả thi và đạt được tính hiệu lực trong thực tế. Như đã chỉ ra trong bất cập trong chương số 2 về việc quy định quá chi tiết đối tượng giải ngân đã làm giảm đi tính linh hoạt và dễ thích ứng của các khoản vay trong quá trình tương tác với người nghèo và các đối tượng chính sách khác. Ví dụ như rất khó để có thể quy định là khách hàng phải mua hai con bò vì thực tế khi nhận tiền vay, giá bò giống có thể biến động và lúc đó người vay chỉ có thể mua một con bò và vài con lợn để chăn nuôi. Nếu NHCSXH quy định quá chặt chẽ về mục đích sử dụng tiền vay, người nghèo có thể rơi vào tình trạng thiếu tiền để đáp ứng đúng quy định của ngân hàng hoặc rơi vào tình trạng sản xuất kinh doanh không hiệu quả do thị trường đầu vào cho trồng trọt và chăn nuôi thường biến động nhanh, mạnh, đòi hỏi phải có sự linh hoạt cao. Tóm lại, việc áp

dụng các điều khoản như vậy không bảo đảm được tính linh hoạt của ứng dụng, thậm chí chưa đánh giá đúng mức độ phức tạp của quá trình đưa ra quyết định sử dụng vốn vay của hộ nghèo trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn. Cùng với đó, các vấn đề xã hội như bình đẳng giới, phân chia quyền lực và quyền sở hữu tài sản trong hộ nghèo sẽ ảnh hưởng tới khả năng lẫn mong muốn chi trả khoản tín dụng, đòi hỏi cán bộ NHCSXH phải xem xét cẩn thận, kỹ lưỡng trước khi quyết định cấp tín dụng.

### **3.2.3.2. Về phương thức đầu tư**

Tồn tại một thực tế tại NHCSXH là một bộ phận khách hàng vay vốn ở một số vùng miền đủ điều kiện được xét duyệt cho vay vốn để sản xuất hoặc kinh doanh, nhưng thực tế họ hoặc không có đất để sản xuất kinh doanh, hoặc không có năng lực nên lựa chọn giải pháp đi làm thuê. Thực trạng này dẫn đến tình trạng các khách hàng có xu hướng sử dụng vốn sai mục đích hoặc khả năng sản xuất kinh doanh yếu kém dẫn đến thua lỗ nên không trả được cho ngân hàng. Điều này đòi hỏi NHCSXH cần có một phương thức cấp tín dụng mới để hài hòa được nhu cầu của khách hàng, thúc đẩy được tăng trưởng tín dụng nhưng vẫn phải bảo đảm được an toàn hoạt động tín dụng, tức bảo đảm tín dụng tăng trưởng một cách bền vững.

Một gợi ý cho NHCSXH là việc cấp tín dụng theo chuỗi sản xuất. Theo đó, NHCSXH liên kết với các ngân hàng khác tại cấp Trung ương để phối hợp cho NHCSXH và người nghèo tại các địa phương tham gia vào một chuỗi sản xuất. Một trường hợp ví dụ là NHCSXH thỏa thuận với Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển nông thôn, trong đó, Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển nông thôn sẽ tiến hành cho vay các dự án đầu tư với mục đích thu mua và chế biến thịt lợn đóng hộp. Để giải quyết nguyên liệu đầu vào, dự án đầu tư cần một nguồn cung cấp lợn với quy mô và đạt tiêu chuẩn. Kế đó, NHCSXH tiến hành cho người dân tại chính địa phương hoặc các địa phương lân cận vay tiền mua lợn và nuôi lợn để bán cho dự án. Quy trình chăn nuôi từ khâu tuyển chọn lợn giống, cho ăn, tới chăm sóc và xuất chuồng sẽ được các cán bộ kỹ thuật của dự án hướng dẫn, giám sát người dân thực hiện để bảo đảm lợn đạt yêu cầu về kỹ thuật của dự án. Hình thức cấp tín dụng sẽ bảo đảm được đầu ra cho người vay vốn của NHCSXH đồng thời cũng giảm thiểu được rủi ro cho ngân hàng, từ đó khuyến khích được tăng trưởng tín dụng từ cả phía ngân hàng lẫn khách hàng.

Một giải pháp khác đối với NHCSXH trong việc thúc đẩy tín dụng tăng trưởng là hình thành cơ chế cho vay gián tiếp tới người nghèo thông qua việc cho vay các chủ dự án đầu tư, chủ cơ sở sản xuất kinh doanh. Theo phương thức này, NHCSXH sẽ không cho vay trực tiếp đối với người nghèo và các đối tượng chính sách thông qua các tổ chức

CT-XH do họ không có khả năng sử dụng vốn vay một cách hiệu quả do thiếu đi các nguồn lực cần thiết như đất đai chẳng hạn. Bằng việc cấp vốn cho các dự án đầu tư, chủ cơ sở sản xuất kinh doanh có cam kết sử dụng lao động là người nghèo và các đối tượng chính sách hoặc sử dụng đầu vào là sản phẩm do người nghèo và các đối tượng chính sách làm ra, NHCSXH có thể gián tiếp cấp tín dụng cho họ. Điều này là vì nếu cho người nghèo tại một số địa phương vay tiền nhưng trong trường hợp họ không có đất canh tác hoặc sản phẩm họ sản xuất ra không đáp ứng được nhu cầu của thị trường thì người nghèo không thể hoàn trả nợ vay và tất nhiên cuộc sống của họ sẽ càng khó khăn hơn. Nếu như sức lao động của họ, sản phẩm lao động của họ có đầu ra là các dự án đầu tư, các cơ sở sản xuất kinh doanh thì họ sẽ được tiếp cận dễ dàng hơn với thị trường so với trước đây. Vấn đề khó khăn ở đây là NHCSXH phải tìm được các chủ đầu tư, chủ cơ sở sản xuất kinh doanh có nhu cầu sử dụng lao động là khách hàng của ngân hàng và hình thành một cơ chế cho vay vốn với đối tượng này để bảo đảm quyền lợi và nghĩa vụ của các bên liên quan. Ví dụ, NHCSXH có thể cho chủ dự án đầu tư vay tiền để mua trang thiết bị và nguyên vật liệu để sản xuất kinh doanh với điều kiện họ cam kết sử dụng lao động là người nghèo và các đối tượng chính sách với một tỷ lệ nhất định, trong một khoảng thời gian nhất định. Như vậy, NHCSXH sẽ thực hiện được mục tiêu đưa vốn ưu đãi tới người nghèo, người nghèo được tham gia lao động với một sự cam kết có tính dài hạn và doanh nghiệp sử dụng lao động có cơ hội để mở rộng hoạt động sản xuất kinh doanh.

### ***3.2.3.3. Về thay đổi cơ chế lãi suất cho vay***

Giả định các hộ nghèo không thể trả mức lãi suất vay vốn hình thành trên cơ chế thị trường là không phải lúc nào cũng đúng với thực tiễn. Kinh nghiệm quốc tế chỉ ra những hộ nghèo thường nhạy cảm với các chi phí phi tài chính (chi phí xử lý khoản vay, chi phí đi lại, thu nhập mất đi do quá trình phê duyệt và giải ngân khoản vay chậm chạp) khi tiếp cận tín dụng chính sách hơn là chi phí tài chính (lãi vay). Thực tiễn hiện nay cho thấy lãi suất của NHCSXH không quá thấp so với lãi suất cho vay của Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển nông thôn cũng như một số NHTM nhà nước khác nhưng người nghèo vẫn chỉ trả lãi hàng tháng đều đặn.

Việc duy trì mức lãi suất cho vay quá thấp trong thời gian dài có thể khiến cho người vay vốn đem số tiền đó đi gửi vào các NHTM, hoặc cho vay lại một số đối tượng khác để nhận chênh lệch lãi suất. Ngoài ra, việc quy định lãi suất thấp sẽ khiến Nhà nước phải bù chênh lệch lãi suất và trong bối cảnh ngân sách nhà nước khó khăn, lượng khách hàng là hộ nghèo có thể tiếp cận với tín dụng ưu đãi sẽ không cao, làm giảm đi

phạm vi tác động của tín dụng chính sách. Giảm dần mức độ ưu đãi trong lãi suất mà thay vào đó là những hỗ trợ về thủ tục, về kỹ thuật là phù hợp định hướng phát triển NHCSXH do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Chiến lược phát triển Ngân hàng chính sách xã hội giai đoạn 2011 - 2020, đồng thời cũng phù hợp với thực tiễn kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới.

Việc nghiên cứu cơ chế lãi suất cho vay ưu đãi phù hợp phải bảo đảm được quan hệ là lãi suất cho vay thấp hơn lãi suất thị trường nhưng bằng lãi suất huy động tiền gửi; sau đó, lãi suất cho vay sẽ được nâng dần lên để đạt mức lãi suất nằm giữa lãi suất tiền gửi và lãi suất cho vay thị trường, đồng thời, NHCSXH tập trung vào nghiên cứu quy trình, thủ tục vay vốn và điều kiện vay vốn. Việc giảm dần lãi suất ưu đãi sẽ xóa bỏ cơ chế hai lãi suất tồn tại trong thị trường tín dụng, góp phần xóa bỏ những hệ quả tiêu cực của cơ chế này như: (i) làm giảm tính chủ động của người đi vay; (ii) tăng sự so bì của dân chúng về cơ hội tiếp cận tín dụng giá rẻ dẫn tới sự thiếu tin tưởng về tính trung thực của đại diện chính quyền, tổ chức cộng đồng; (iii) tăng mức độ thiếu minh bạch và nghi ngờ về sự thiếu minh bạch trong quá trình xét duyệt tín dụng; (iv) hạn chế khả năng mở rộng quy mô và phát triển bền vững của NHCSXH trong lĩnh vực tín dụng ưu đãi cho người nghèo.

#### ***3.2.3.4. Về tăng cường năng lực của mạng lưới Tổ Tiết kiệm và vay vốn***

Phân tích thực trạng cho thấy hoạt động của Tổ TK&VV đóng vai trò vô cùng quan trọng trong gần như mọi khâu của quá trình cấp tín dụng, và rộng hơn là quản lý tín dụng của NHCSXH. Do vậy, NHCSXH phải hoàn thiện các hoạt động, nâng cao năng lực của mạng lưới Tổ TK&VV như sau:

Ban quản lý Tổ TK&VV, đặc biệt là Tổ trưởng cần được ưu tiên lựa chọn những người có đủ phẩm chất, năng lực và được người dân tín nhiệm. NHCSXH và tổ chức CT-XH có trách nhiệm tổ chức đào tạo đội ngũ cán bộ Tổ một cách bài bản, chuyên nghiệp để có thể làm việc lâu dài, hạn chế tối đa việc lựa chọn Tổ trưởng là cán bộ hội, làm việc theo nhiệm kỳ.

Ngoài ra, cần bổ sung Quy chế hoạt động của Tổ quy định về tính liên đới trách nhiệm trong việc sử dụng vốn vay, trả nợ, trả lãi của các thành viên trong Tổ, thậm chí đề ra chế tài trong việc một thành viên cố tình chây ỳ không trả nợ thì các thành viên khác phải có trách nhiệm trả thay.

### **3.3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ**

#### **3.3.1. Kiến nghị về nâng cao vai trò, trách nhiệm của hệ thống chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội trong công tác tín dụng chính sách**



### ***3.3.1.1. Tăng cường trách nhiệm và năng lực của cán bộ Ban giảm nghèo, cán bộ Hội cấp xã***

Hiện nay, NHCSXH đang ủy thác từng phần trong quy trình cho vay vốn đối với người nghèo qua bốn tổ chức chính trị là Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh và Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, đồng thời NHCSXH tổ chức mạng lưới giao dịch đến tận xã bằng việc tổ chức giao dịch thông qua tổ giao dịch lưu động vào một ngày cố định trong tháng tại điểm giao dịch tại xã. Có thể khẳng định đây là một mô hình phù hợp khi vận động được sức mạnh từ chính quyền địa phương, các tổ chức chính trị-xã hội và ngân hàng để cùng phối hợp thực hiện nhiệm vụ cấp tín dụng chính sách cho người nghèo nói riêng và thực hiện nhiệm vụ giảm nghèo nói chung. Xuất phát từ lý do này, cán bộ lãnh đạo xã, đặc biệt là cán bộ Ban giảm nghèo và các cán bộ Hội có vai trò quan trọng trong việc phối hợp với NHCSXH để đưa nguồn vốn tín dụng tới tay người nghèo tại địa phương.

*Thứ nhất*, chức năng, nhiệm vụ và sự phân công công việc đối với thành viên Ban đại diện HĐQT các cấp chưa rõ ràng, chưa có chế tài gắn trách nhiệm và vai trò quản lý của mỗi người tham gia là đại diện của ngành, của địa phương khiến cho việc triển khai công tác và thực hiện trách nhiệm, nghĩa vụ của từng người chưa đạt hiệu quả cao. Do vậy, NHCSXH cần đề xuất với Chính phủ nghiên cứu và xem xét trong mô hình quản lý của ngân hàng ở cấp xã có sự tham gia của Ủy ban nhân dân cấp xã theo hướng ngoài việc xét duyệt hộ nghèo còn phải định hướng các hoạt động sản xuất kinh doanh của người nghèo, phối hợp với các tổ chức CT-XH địa phương và NHCSXH trong việc giám sát việc sử dụng vốn vay, đôn đốc thu hồi nợ theo quy định. Ngoài việc quy định cụ thể về chức danh Trưởng Ban đại diện HĐQT các cấp là Chủ tịch/Phó Chủ tịch UBND cùng cấp thì việc bổ sung thành phần Chủ tịch UBND xã vào vào Ban đại diện HĐQT cấp huyện là hết sức cần thiết để tăng cường trách nhiệm và sự phối hợp giữa các bên. Việc làm này sẽ giúp NHCSXH có thể đề nghị cấp ủy, chính quyền các cấp có biện pháp chỉ đạo sát sao hoạt động của tổ chức Hội đoàn thể nhận ủy thác để cùng phối hợp với ngân hàng giải quyết những khó khăn, vướng mắc trong công tác cho vay hộ nghèo, đặc biệt là công tác đôn đốc trả nợ, thu hồi nợ quá hạn...

*Thứ hai*, với nhiệm vụ là tham mưu giúp UBND cấp xã xây dựng, tổ chức triển khai thực hiện mục tiêu giảm nghèo và là đơn vị tổ chức thực hiện các chính sách, dự án giảm nghèo trên địa bàn, Ban giảm nghèo tại từng xã cần được quy định trách nhiệm cụ

thể gắn với hoạt động tín dụng chính sách của NHCSXH như sau:

*Một là:* tham mưu UBND cấp xã về việc tổ chức thực hiện các chương trình tín dụng chính sách trên địa bàn.

- Tuyên truyền phổ biến chính sách tín dụng cho hộ nghèo, hộ cận nghèo và các đối tượng chính sách khác. Chính sách cho các đối tượng theo qui định của từng chương trình, dự án vay vốn tại địa phương. Phổ biến chính sách tiết kiệm, vay vốn trả nợ Ngân hàng tại địa bàn.

- Là đầu mối điều phối tổ chức các buổi tập huấn chuyển giao công nghệ, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư để nâng cao trình độ sản xuất kinh doanh. Liên kết, phối hợp tạo điều kiện hợp tác, tiêu thụ sản phẩm.

- Xây dựng kế hoạch vay vốn các chương trình tín dụng chính sách nhằm thực hiện mục tiêu, kế hoạch giảm nghèo hàng năm của UBND xã.

*Hai là:* hàng năm, Ban giảm nghèo có trách nhiệm tổng hợp nhu cầu vay vốn, lập kế hoạch gửi Phòng giao dịch NHCSXH cấp huyện để tổng hợp. Đề xuất các giải pháp tổ chức thực hiện mục tiêu giảm nghèo đã được chính quyền địa phương phê duyệt; tham mưu cho UBND xã phân giao chỉ tiêu kế hoạch cho vay, kế hoạch huy động tiền gửi tiết kiệm đến từng thôn để tổ chức thực hiện. Xây dựng các mô hình điển hình giảm nghèo phù hợp với điều kiện, đặc điểm của địa phương.

*Ba là:* xác định đối tượng vay vốn: Ban giảm nghèo tham mưu cho UBND xã rà soát, xác định danh sách hộ nghèo, cận nghèo và các đối tượng chính sách khác, lập danh sách bổ sung các đối tượng vay vốn theo đúng qui định để việc cho vay của NHCSXH được kịp thời; tham mưu cho UBND cấp xã nhận diện đối tượng thuộc diện được vay vốn NHCSXH trước khi Chủ tịch xã ký xác nhận.

*Bốn là:* đối với hoạt động của Tổ TK&VV:

- Ban giảm nghèo xã phối hợp với các Hội, đoàn thể cấp xã và Trưởng thôn tuyên truyền, vận động hộ nghèo, hộ cận nghèo và các đối tượng chính sách khác gia nhập Tổ TK&VV.

- Lựa chọn và đề nghị Chủ tịch UBND cấp xã giao cho Trưởng thôn hoặc một tổ chức Hội, đoàn thể đứng ra vận động thành lập Tổ TK&VV (ở những nơi chưa có Tổ TK&VV hoặc đã có rồi nhưng muốn thành lập Tổ mới).

- Chỉ đạo Hội, đoàn thể hoặc Trưởng thôn thành lập các Tổ TK&VV theo hướng dẫn của NHCSXH tại Quyết định số 15/QĐ-HĐQT ngày 05/3/2013 của Chủ tịch HĐQT NHCSXH.

- Tham mưu cho UBND xã quyết định việc giải thể Tổ TK&VV khi Tổ hoạt động không hiệu quả, vi phạm quy chế do NHCSXH quy định.

- Đôn đốc Trưởng thôn, tổ chức Hội, đoàn thể kiểm tra giám sát việc điều hành hoạt động của Tổ TK&VV, tham gia các cuộc họp bình xét cho vay theo quy định, đảm bảo đúng quy trình, đúng đối tượng thụ hưởng.

- Tham mưu cho chính quyền địa phương trong việc củng cố lại Tổ TK&VV khi có đề nghị của NHCSXH và của tổ chức Hội, đoàn thể cấp xã.

*Năm là:* tham gia giao ban và quản lý Điểm giao dịch tại xã:

- Tham mưu cho chính quyền địa phương tạo điều kiện giúp đỡ về cơ sở vật chất, đảm bảo trật tự, an toàn và hiệu quả trong các phiên giao dịch xã.

- Định kỳ hàng tháng tham gia cuộc họp giao ban với NHCSXH tại Điểm giao dịch xã để nắm tình hình thực hiện công tác ủy thác cho vay giữa NHCSXH với tổ chức Hội, đoàn thể cấp xã. Từ đó nắm được những công việc các tổ chức Hội, đoàn thể đã làm tốt và những công việc chưa làm tốt, những vướng mắc trong quá trình thực hiện công tác ủy thác cho vay từ cơ sở để tham mưu kịp thời cho cấp ủy và chính quyền địa phương có những giải pháp kịp thời hỗ trợ cho các tổ chức Hội, đoàn thể nhằm thực hiện tốt công tác giảm nghèo bền vững tại địa phương.

*Sáu là:* tham mưu xử lý nợ: Ban giảm nghèo phối hợp với Ban quản lý Tổ TK&VV và các ngành có biện pháp xử lý nợ đến hạn, quá hạn, nợ bị chiếm dụng và lập hồ sơ xử lý nợ bị rủi ro do nguyên nhân khách quan theo quy định của Nhà nước. Khi cần thiết, Ban giảm nghèo đề xuất thành lập Tổ thu hồi nợ theo đúng quy định.

*Thứ ba,* muốn tăng cường hiệu quả công tác phối hợp, NHCSXH phải có các biện pháp để tập huấn, đào tạo nâng cao năng lực của Ban giảm nghèo và cán bộ Hội các cấp. Trong thực tiễn, NHCSXH đã thường xuyên tổ chức tập huấn cho các cán bộ Ban giảm nghèo và tổ chức Hội cấp xã về những nghiệp vụ liên quan đến các công việc ủy thác cho vay. Tuy nhiên, do cán bộ Hội tại địa bàn làm việc theo nhiệm kỳ và nhiều người thực hiện nhiệm vụ kiêm nhiệm hoặc do chưa từng qua trường lớp đào tạo về tài chính tiền tệ tín dụng nên gặp không ít khó khăn trong việc bảo đảm chất lượng công tác này. Năng lực của các cán bộ Hội và tổ không những đã hạn chế lại phải thường xuyên cập nhật những chính sách mới, quy trình cho vay mới nên việc nâng cao năng lực cho các cán bộ này một cách kịp thời là nhiệm vụ hết sức cần thiết. Vì vậy, hoạt động tập huấn cần phải được tổ chức kịp thời và thường xuyên hơn để không ảnh hưởng đến chất lượng của hoạt động ủy thác đã ký với NHCSXH.

Hiện nay, trưởng thôn (tổ trưởng tổ dân phố) tham gia nhiều vào quá trình hoạt

động của Tổ TK&VV từ khâu thành lập Tổ, đến khâu bình xét, giải ngân và thu nợ. Dù có vai trò quan trọng như vậy nhưng chưa có một quy định nào về chi trả phụ cấp cho trưởng thôn. Để khuyến khích hơn nữa vai trò và trách nhiệm của trưởng thôn trong hoạt động tín dụng, NHCSXH cần sớm xây dựng một cơ chế chi trả phụ cấp cho đối tượng này tương xứng với những đóng góp của họ.

### **3.3.1.2. Tăng cường năng lực và trách nhiệm của Ban quản lý Tổ tiết kiệm và vay vốn**

Trước tiên, phải khẳng định rằng vai trò của Tổ TK&VV trong quá trình quản lý và chuyển tải vốn vay đến với các hộ nghèo là rất quan trọng trong công tác tín dụng chính sách của NHCSXH. Tổ TK&VV được coi là cánh tay nối dài của NHCSXH, Ban quản lý tổ TK&VV có vai trò quan trọng trong việc bình xét, lựa chọn người vay cũng như việc kiểm tra, đôn đốc người vay trong việc sử dụng vốn vay đúng mục đích, có hiệu quả, cũng như đôn đốc người vay trả lãi tiền vay và nợ gốc đúng thời hạn. Ban quản lý tổ TK&VV cũng là những người tổ chức sinh hoạt tổ để các thành viên trong Tổ chia sẻ kinh nghiệm về cách thức sử dụng vốn và kiến thức sản xuất kinh doanh.

*Thứ nhất*, phải kết hợp hài hòa giữa việc thành lập Tổ TK&VV theo địa bàn thôn, bản với việc tổ chức Tổ theo từng Hội đoàn thể để bảo đảm công tác quản lý vốn chặt chẽ, thuận lợi, bảo đảm cho tất cả các hộ vay vốn của NHCSXH đều được tham gia vào Tổ TK&VV trong thôn, bản mà họ cư trú. Ngoài ra, các tổ chức chính trị-xã hội phải tạo điều kiện lồng ghép việc vay vốn của NHCSXH với các chương trình riêng của Hội, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của Hội và phát triển thêm các hội viên mới, là khách hàng tiềm năng của NHCSXH.

*Thứ hai*, Tổ TK&VV cùng một lúc có thể tham gia quản lý nhiều chương trình tín dụng của NHCSXH cộng thêm việc thực hiện nghiệp vụ tiết kiệm nên NHCSXH và các Hội phải xem xét số lượng tổ viên của từng Tổ phải phù hợp với năng lực quản lý của cán bộ Tổ TK&VV. NHCSXH và các Hội tuyệt đối không để xảy ra tình trạng số lượng tổ viên quá lớn về cả số lượng tổ viên (hiện nay tối đa là 60 tổ viên) lẫn quy mô tín dụng, vượt quá khả năng quản lý của cán bộ Tổ TK&VV cũng như mức độ rủi ro tín dụng, rủi ro hoạt động có thể xảy ra trong quá trình ủy thác (ví dụ như việc giám sát sử dụng vốn vay hoặc tình trạng xâm tiêu khi thu hộ tiền lãi). Ngược lại, số lượng tổ viên cũng không thể ít quá vì sẽ ảnh hưởng tới phí hoa hồng mà Ngân hàng trả cho Ban quản lý Tổ TK&VV.

*Thứ ba*, cần bổ sung quy định về tính liên đới trách nhiệm giữa các thành viên trong Tổ TK&VV trong trường hợp có thành viên Tổ cố tình không chịu trả nợ, trả lãi,

nhằm nâng cao trách nhiệm của hộ vay và chất lượng tín dụng của Tổ.

*Thứ tư*, NHCSXH và các Hội đoàn thể cần trang bị cho Ban quản lý Tổ TK&VV kiến thức quản lý tài chính như ghi chép sổ sách, quản lý tài chính của Tổ TK&VV, điều hành các cuộc họp Tổ, trong giao dịch với NHCSXH... Mặt khác, Ban quản lý tổ cũng cần phải nhận thức được trách nhiệm tăng cường theo dõi, quản lý chặt địa bàn để biết rõ hoàn cảnh của từng hộ vay; tổ chức sinh hoạt tổ thường xuyên như đã quy định tại biên bản họp thành lập Tổ. Thông qua các buổi sinh hoạt tổ, các thành viên của Tổ sẽ được chia sẻ kinh nghiệm về sử dụng vốn vay sao cho hiệu quả, đồng thời giúp cho Ban quản lý Tổ thực hiện việc thu lãi dễ dàng hơn, tăng cường sự gắn bó giữa các tổ viên với nhau và với Ban quản lý Tổ. Tổ trưởng Tổ TK&VV phải có trách nhiệm tuyên truyền, hướng dẫn, giải thích cho các tổ viên về chủ trương, chính sách của Nhà nước về tín dụng đối với hộ nghèo, hộ cận nghèo, thủ tục vay vốn NHCSXH cũng như tuyên truyền, vận động tổ viên thực hành tiết kiệm, nâng cao ý thức trong việc vay vốn và trả nợ ngân hàng.

*Thứ năm*, Tổ trưởng nói riêng và Ban quản lý Tổ nói chung trước hết phải là người có phẩm chất đạo đức, có tinh thần trách nhiệm, nhiệt tình trong công việc và được các tổ viên trong Tổ tín nhiệm. Trong trường hợp khác biệt tại những vùng núi cao, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, do hạn chế về trình độ hiểu biết, chưa bầu được tổ trưởng thì Hội đoàn thể và chính quyền địa phương phối hợp chặt chẽ để tạm thời chỉ định tổ trưởng và có trách nhiệm bồi dưỡng, đào tạo người thay thế.

*Thứ sáu*, NHCSXH phải có cơ chế khuyến khích và giám sát chặt chẽ thực tiễn trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của Ban quản lý Tổ, tổ trưởng và tổ phó ngoài các việc kể trên phải thực hiện các nhiệm vụ sau:

*Một là*: đôn đốc các tổ viên tham dự các lớp tập huấn chuyển giao công nghệ, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư để nâng cao trình độ sản xuất kinh doanh, sử dụng vốn vay đúng mục đích, có hiệu quả.

*Hai là*: trực tiếp giám sát việc sử dụng vốn vay, sản xuất kinh doanh, thu nhập và trả nợ ngân hàng của tổ viên đồng thời thông báo kịp thời cho NHCSXH, chính quyền địa phương những trường hợp tổ viên sử dụng vốn vay sai mục đích, thay đổi chỗ ở ra ngoài địa bàn xã và các trường hợp khác ảnh hưởng đến hoạt động của Tổ và chất lượng tín dụng.

*Ba là*: Ban quản lý Tổ phải chịu sự kiểm tra, giám sát của Trưởng thôn, tổ chức chính trị - xã hội nhận ủy thác, UBND cấp xã và NHCSXH, phải tham gia và chứng

kiến việc kiểm tra sử dụng vốn vay, đối chiếu nợ vay và số dư tiền gửi tại hộ của các tổ chức, cơ quan có trách nhiệm.

*Bốn là:* chủ động đôn đốc, tham mưu và phối kết hợp với Trưởng thôn, tổ chức chính trị - xã hội, Ban giảm nghèo và UBND cấp xã xử lý các trường hợp nợ quá hạn, nợ bị chiếm dụng, đặc biệt có biện pháp thu hồi đối với trường hợp có điều kiện trả nợ đến hạn, quá hạn nhưng không trả nợ và tất cả các trường hợp chiếm dụng vốn gốc, lãi của tổ viên.

*Năm là:* phối kết hợp với Trưởng thôn, tổ chức chính trị - xã hội nhận ủy thác thực hiện kiểm tra, xác minh và có ý kiến về việc tổ viên đề nghị gia hạn nợ, điều chỉnh kỳ hạn nợ, xử lý nợ bị rủi ro.

*Sáu là:* đề xuất, kiến nghị và khiếu nại với chính quyền, NHCSXH và các cơ quan liên quan về việc thực hiện chủ trương, chính sách cho vay hộ nghèo, hộ cận nghèo và các đối tượng chính sách khác.

### **3.3.2. Bảo đảm duy trì được nguồn vốn từ phía Ngân sách Nhà nước**

Trong xây dựng và phê duyệt dự toán NSNN hàng năm, đề nghị Chính phủ bố trí nguồn vốn cấp bổ sung vốn điều lệ cho NHCSXH theo quy định tại Chiến lược phát triển NHCSXH giai đoạn 2011-2020. Cấp bù chênh lệch lãi suất và chi phí quản lý hàng năm kịp thời, để không ảnh hưởng tới nguồn vốn tín dụng và khả năng thanh khoản của NHCSXH. Để bảo đảm tính thực thi của quy định này, nguồn vốn dành cho bổ sung vốn điều lệ, nguồn vốn cấp bù chênh lệch lãi suất và phí quản lý, nguồn vốn cấp cho một số chương trình tín dụng phải được tính toán và ghi đầy đủ vào dự toán NSNN trình Quốc hội xem xét và phê duyệt.

Hiện nay, chỉ còn 2 chương trình mục tiêu quốc gia là Chương trình xây dựng nông thôn mới và Chương trình giảm nghèo bền vững là được tiếp tục triển khai nên cần rà soát lại nguồn kinh phí dành cho các chương trình khác, đặc biệt là các chương trình đang gắn với các chương trình tín dụng được NHCSXH triển khai để tập trung nguồn lực vào một đầu mỗi triển khai.

### **3.3.3. Về ban hành chính sách tín dụng của Chính phủ**

Sau hơn 12 năm triển khai tín dụng chính sách với 19 chương trình, bên cạnh những mặt được đã nảy sinh nhiều bất cập như đã phân tích. Vì vậy, cần gộp lại một số chương trình cho cùng một mục tiêu là giảm nghèo. Cụ thể là chương trình tín dụng hộ nghèo, cận nghèo, hộ đồng bào dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn, cho vay giải quyết việc làm gọi chung là Nhóm chương trình tín dụng hộ nghèo. Chương trình tín dụng xây

dựng nhà ở, chương trình cho vay xây dựng công trình nước sạch, vệ sinh môi trường cũng chỉ nên áp dụng cho hộ gia đình nghèo, cận nghèo, hộ thu nhập thấp gộp lại thành Nhóm chương trình tín dụng tiêu dùng cho hộ nghèo. Do vậy, NHCSXH cần kiến nghị với Chính phủ chỉ ban hành chính sách nêu cụ thể đối tượng thụ hưởng, điều kiện thụ hưởng còn các vấn đề cụ thể khác như lãi suất ưu đãi, mức cho vay tối đa, thời hạn trả nợ thì nên giao cho HĐQT NHCSXH quyết định mức cụ thể trong từng thời kỳ.

Tương tự, về điều hành vốn giữa các chương trình tín dụng, Chính phủ nên giao cho HĐQT NHCSXH quyết định theo kế hoạch hàng năm và năm năm căn cứ vào thực tiễn nhu cầu và tình hình thực hiện các chương trình.

#### **3.3.4. Kiến nghị về tăng cường sự phối hợp trong công tác cấp tín dụng chính sách**

Các chương trình tín dụng chính sách do NHCSXH triển khai thực hiện với sự tham gia của nhiều Bộ, Ngành như Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Xây dựng, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước... Từ điều 21 đến điều 28 Nghị định số 78/NĐ- CP ngày 04/10/2012 của Chính phủ và các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ đã quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan quản lý Nhà nước trong việc thực hiện chính sách tín dụng đối với hộ nghèo. Thực tiễn cho thấy sự phối hợp của các Bộ, Ngành với NHCSXH ảnh hưởng rất lớn tới hiệu quả của chương trình.

Mặc dù đã có sự phối hợp khá tốt trong việc xây dựng cơ chế, song quá trình triển khai thực hiện vẫn còn có những tồn tại nhất định. Chẳng hạn, việc tổ chức tuyên truyền chính sách tín dụng đến người dân cần có sự đồng bộ nhưng hầu như việc tuyên truyền mới chỉ ở cấp xã, mang tính phổ biến là chính. Làm chưa tốt công tác này khiến một bộ phận người nghèo và các đối tượng chính sách chỉ biết là họ đang vay vốn của các tổ chức hội mà không biết rõ nguồn gốc của đồng vốn ấy là từ Ngân sách nhà nước cấp với chính sách ưu đãi cho người vay thông qua NHCSXH, các tổ chức Hội chỉ làm nhiệm vụ ủy thác. Trong khi đó, công tác tổ chức triển khai tập huấn kỹ thuật trồng trọt, chăn nuôi cho người vay trước, trong và sau khi vay vốn vẫn chưa gắn kết với hoạt động tín dụng của NHCSXH. Do vậy, để tăng cường tính hiệu quả của Chương trình, các bên, với vai trò chủ trì của NHCSXH, cần phải xây dựng cơ chế phối hợp rõ ràng, cụ thể để đảm bảo sự tham gia và tăng cường tính trách nhiệm của các bên liên quan trong phối hợp tổ chức thực hiện Chương trình cho vay hộ nghèo nói riêng các Chương trình tín dụng chính sách nói chung.

*Thứ nhất*, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội cần chỉ đạo UBND cấp xã cập nhật danh sách hộ nghèo, hộ cận nghèo của xã theo chuẩn nghèo qui định; xây dựng phương pháp đánh giá hộ nghèo, hộ cận nghèo phù hợp để thống kê danh sách hộ nghèo, hộ cận nghèo chính xác tại các địa phương, đảm bảo nguồn vốn cho vay của Chương trình đến đúng đối tượng, thực hiện được mục tiêu giảm nghèo quốc gia.

*Thứ hai*, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cần tăng cường chỉ đạo, kiểm tra giám sát việc triển khai tổ chức thực hiện công tác khuyến nông, khuyến lâm, tiêu thụ sản phẩm, tập huấn kỹ thuật và quản lý cho người dân để nâng cao năng lực của người dân, giúp các hộ vay sử dụng vốn vay sản xuất kinh doanh hiệu quả.

*Thứ ba*, Bộ Tài chính phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư bố trí kế hoạch vốn cho vay, bổ sung vốn điều lệ, vốn các chương trình tín dụng chỉ định, kế hoạch cấp bù lỗ trong dự toán ngân sách Nhà nước hàng năm, năm năm trình Thủ tướng Chính phủ. Tạo điều kiện cho NHCSXH được tiếp cận với các nguồn vốn rẻ, thời hạn dài của nước ngoài (vốn ODA) để tạo nguồn vốn ổn định cho ngân hàng.

*Thứ tư*, các Bộ ngành liên quan cần tăng cường kiểm tra, giám sát hoạt động của NHCSXH theo chức năng quản lý nhà nước được chính phủ giao cũng như thực hiện tốt nhiệm vụ.

*Thứ năm*, để thực hiện được mục tiêu này, NHCSXH cần phải phối hợp với nhiều cơ quan, tổ chức đoàn thể để kết hợp hoạt động tín dụng với các hoạt động hỗ trợ nâng cao năng lực sản xuất kinh doanh. Các khóa tập huấn về kỹ thuật trồng trọt, chăn nuôi có thể được tổ chức trước, trong và sau khi giải ngân nhưng phải bảo đảm liên tục, thường xuyên và đến đúng đối tượng, đúng nhu cầu để người nghèo có thể vận dụng tốt nhất, kịp thời nhất những kiến thức được trang bị vào sử dụng vốn vay.

*Một là*: trong quá trình triển khai việc tổ chức các khóa tập huấn cho hộ nghèo vay vốn, NHCSXH cần lưu ý quán triệt nguyên tắc đào tạo trực tiếp cho đối tượng sử dụng vốn, hạn chế việc người tham dự tập huấn không phải là người trực tiếp sử dụng vốn. Thực tế, ở nông thôn, thường là nam giới tham gia các khóa tập huấn, nhưng phụ nữ là người làm trực tiếp lại không được tham gia, vì quan niệm truyền thống ở nông thôn thường cho rằng hội họp, học hành là việc của đàn ông. Mặc dù, hiện nay quan niệm này đã được cải thiện dần nhưng cũng vẫn còn tồn tại ở một số vùng nông thôn, khiến cho công tác tập huấn nhiều khi chỉ mang tính hình thức, không đem lại kết quả như kỳ vọng ban đầu.



*Hai là:* Ban quản lý Tổ TK&VV cần tích cực và chủ động trong các buổi họp Tổ, khuyến khích các thành viên chia sẻ kinh nghiệm sản xuất kinh doanh có hiệu quả. Đây là một phương thức có hiệu quả do khi được chia sẻ kinh nghiệm lẫn nhau, người nghèo cảm thấy thoải mái để chia sẻ, tăng tính đoàn kết giữa các thành viên, tăng tính trách nhiệm của mỗi thành viên với hoạt động sử dụng vốn vay của bản thân và của các Tổ.

*Ba là:* Chính quyền cấp xã và cán bộ Hội cần phải giải thích, tuyên truyền sâu rộng hơn nữa về tín dụng chính sách để hộ vay hiểu sâu sắc và đầy đủ hơn về tính ưu đãi của chương trình và trách nhiệm của người vay, từ đó hộ vay sẽ có trách nhiệm hơn trong việc vay vốn, đặc biệt là trong việc sử dụng vốn và trả nợ gốc và lãi cho Ngân hàng, tránh hiện tượng người vay hiểu lầm đây là nguồn vốn của Chính phủ cho người nghèo, tạo động cơ ỷ lại.

*Thứ sáu,* nâng cao năng lực sử dụng vốn, hay nói cách khác là quản lý tài chính, cho người nghèo có vai trò quan trọng tương đương với việc hướng dẫn họ về cách thức sản xuất kinh doanh. Có một thực tế là giữa việc sử dụng vốn vay và quản lý tài chính luôn được thực hiện song hành với nhau và có quan hệ mật thiết. Nếu như người nghèo có kiến thức sản xuất kinh doanh nhưng họ lại không nắm được cách thức sử dụng đồng vốn vay, cách thức thu, chi và tiết kiệm tiền thì họ sẽ ít có khả năng hoàn trả được lãi lẫn gốc cho ngân hàng. Ngược lại, việc quản lý tài chính, từ những hoạt động đơn giản nhất, nếu được thực hiện khoa học, bài bản sẽ giúp ích cho việc sản xuất kinh doanh khi người nghèo nắm được phương thức chi tiêu tiền vay vốn vào đâu thì có lợi nhất.

*Một là:* Ban quản lý Tổ TK&VV phối hợp với cán bộ NHCSXH để tham gia tích cực vào các buổi họp Tổ, hướng dẫn người nghèo cách thức quản lý tài chính song song với việc để các thành viên chia sẻ kinh nghiệm quản lý chi tiêu với nhau. Các buổi họp rút kinh nghiệm sau khi kết thúc một lượt vay giữa các thành viên trong Tổ TK&VV, cũng như chia sẻ kinh nghiệm với các tổ viên mới sẽ mang lại hiệu quả cao cho những đợt giải ngân vốn tiếp theo.

*Hai là:* bên cạnh việc đào tạo ban đầu, cần tăng cường đào tạo lại trong quá trình hộ vay sử dụng vốn đầu tư sản xuất kinh doanh. Các nội dung đào tạo không chỉ tập trung vào các kỹ thuật sản xuất cây trồng, vật nuôi, cách thức kinh doanh mà còn phải quan tâm đến cách thức lập kế hoạch sử dụng vốn, kiến thức dự báo rủi ro, hạch toán kết quả sản xuất kinh doanh dù ở mức cơ bản nhất nhưng lại có giá trị gia tăng cao nhất đối với người nghèo. Năng lực quản lý và sử dụng vốn vay của người nghèo sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả của đồng vốn của NHCSXH. Ngoài việc phối hợp với các cán bộ

của chính quyền địa phương và các tổ chức Hội đoàn thể, công tác này chắc chắn phải có sự tham gia chủ yếu là từ cán bộ NHCSXH.

### **3.3.5. Một số kiến nghị khác**

#### ***3.3.5.1. Tăng cường vai trò của Mặt trận Tổ quốc đối với các cơ quan, cấp ủy trong hoạt động tín dụng chính sách cho người nghèo***

Để phát huy vai trò và nâng cao hiệu quả của tín dụng chính sách xã hội, Ban Bí thư đã ban hành Chỉ thị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với tín dụng chính sách xã hội ngày 22/11/2014. Theo đó, Ban Bí thư yêu cầu các cấp ủy, tổ chức đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức CT-XH tập trung lãnh đạo, chỉ đạo và thực hiện một số nhiệm vụ sau: (i) Tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy đảng, chính quyền đối với hoạt động tín dụng chính sách xã hội; (ii) Nâng cao trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội trong việc thực hiện tín dụng chính sách xã hội; (iii) Tập trung nguồn lực và hoàn thiện cơ chế, chính sách nhằm thực hiện hiệu quả tín dụng chính sách xã hội; và (iv) Nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động của Ngân hàng Chính sách xã hội.

Trước hết, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cần phát huy vai trò tập hợp lực lượng, đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về tín dụng chính sách đến các đối tượng thụ hưởng cũng như toàn thể xã hội. Nhờ vào vị trí là một tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của các tổ chức chính trị, tổ chức CT-XH, tổ chức xã hội... việc làm này vừa thu hút nguồn vốn cho NHCSXH khi nhiều người dân, tổ chức biết đến, tin tưởng gửi tiền, đồng thời khuyến khích các hộ nghèo tham gia vay vốn của NHCSXH một cách chủ động và hiệu quả hơn.

Bên cạnh đó, với nhiều tổ chức thành viên, Mặt trận Tổ quốc cần tạo lập được một khung giám sát các hoạt động của các tổ chức CT-XH tham gia vào hoạt động cấp tín dụng chính sách, đặc biệt là công tác kiểm tra, giám sát, đôn đốc thu hồi nợ đến hạn, hướng dẫn người vay sử dụng vốn hiệu quả; lồng ghép với các chương trình, dự án của các tổ chức CT-XH.

#### ***3.3.5.2. Khuyến khích trung gian tài chính tham gia cung cấp tín dụng cho người nghèo và xây dựng nông thôn mới***

Giả thuyết Chính phủ (trực tiếp hoặc thông qua các ngân hàng thuộc sở hữu Nhà nước) cung cấp nguồn vốn cho các TCTD để duy trì nguồn vốn tín dụng có tính chất lâu dài và ổn định cho các hộ nghèo trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn có thu nhập thấp, biến động và khó đáp ứng điều kiện về tài sản bảo đảm là không hợp lý. Trái lại,

cung cấp hỗ trợ kỹ thuật là cần thiết và mang lại hiệu quả hơn khi giúp các TCTD tham gia vào thị trường khắc phục được những khó khăn ban đầu (về phương thức, quy trình tín dụng). Tuy nhiên, trước tiên cần phải nhận định việc phát triển được những TCTD hoạt động bền vững đòi hỏi xác định được các trung gian có năng lực cao, gắn với mục tiêu hỗ trợ khách hàng trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn một cách rõ ràng, có phương pháp tiếp cận thị trường và công nghệ phù hợp, và có khả năng liên kết với các đối tác trong giải quyết những yếu kém, thách thức trong thực tiễn cấp tín dụng.

Chính phủ cần có biện pháp tái cấu trúc, tăng vốn điều lệ, năng lực tài chính cho các TCTD hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn gắn với yêu cầu cải tiến phương thức cho vay nhằm giảm bớt các thủ tục phiền hà, các chi phí giao dịch, tăng cường giám sát hoạt động của các trung gian này. Các chương trình cơ cấu lại các tổ chức tài chính thuộc sở hữu nhà nước hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn cần được triển khai với sự đồng thuận về mặt chính trị và đồng bộ giữa các cơ quan quản lý.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy vai trò quan trọng của thị trường tài chính nông thôn hiệu quả cho sự phát triển của lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn và mức độ lan tỏa tới các lĩnh vực phi nông nghiệp khác. Tuy nhiên, cho dù Chính phủ tại các quốc gia châu Á đã dành nhiều nguồn lực để phát triển tài chính nông nghiệp, nông thôn như bơm vốn cho các tổ chức tài chính hoạt động trong lĩnh vực này, trợ cấp lãi suất... nhưng kết quả lại không như kỳ vọng và thiếu tính bền vững. Hơn nữa, phát triển các dịch vụ tài chính và mở rộng đối tượng, phạm vi sử dụng tới người nghèo, thu nhập thấp, các doanh nghiệp quy mô siêu nhỏ, nhỏ... là yếu tố song hành quan trọng cho sự phát triển của thị trường tài chính nông nghiệp, nông thôn.

Để bảo đảm sự phát triển bền vững cho các tổ chức tài chính trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, mức độ đa dạng hóa, hiệu quả và cạnh tranh của các trung gian tài chính cũng cần được thúc đẩy. Chính phủ cần dần mở cửa thị trường tín dụng nông nghiệp, nông thôn với thị trường quốc tế bằng việc thông qua các chính sách khuyến khích nhà đầu tư nước ngoài tham gia lĩnh vực tín dụng nông nghiệp, nông thôn như cho phép mở chi nhánh hay thành lập các ngân hàng liên doanh. Tận dụng được những lợi ích từ việc chia sẻ công nghệ và chuyên môn của các ngân hàng nước ngoài, thậm chí là các nguồn vốn huy động, sẽ góp phần cải thiện năng lực hoạt động của các trung gian tài chính trong nước, tăng nguồn vốn, và thúc đẩy cạnh tranh trên thị trường này. Ban đầu,

Chính phủ cần nói lỏng các điều kiện hoặc đưa ra các điều kiện ưu đãi cho một vài tổ chức (có năng lực được thẩm định và lựa chọn kỹ càng) thành lập và hoạt động trong một vài địa bàn, lĩnh vực cụ thể. Khi những kết quả tích cực được chứng minh, việc mở cửa thị trường tín dụng nông nghiệp, nông thôn song hành với cải cách, hội nhập thị trường nông nghiệp, nông thôn là việc làm cần thiết.

Một môi trường hoạt động thông thoáng hơn cũng cần được tạo dựng cho các tổ chức phi chính phủ quốc tế. Cơ chế ưu đãi cần được thực hiện đối với các NHTM nội địa và nước ngoài có mong muốn và năng lực thâm nhập vào thị trường tài chính nông nghiệp, nông thôn với các chính sách ưu đãi được quy định, thông báo rõ ràng về đối tượng, mức độ, và thời hạn ưu đãi. Các quy định về trần lãi suất đối với khoản tín dụng nông nghiệp, nông thôn cần được dỡ bỏ và đưa ra các thông báo chính sách về việc không áp dụng những quy định như vậy trong tương lai nhằm tạo dựng một cơ chế thị trường cho các chủ thể hoạt động công bằng trong lĩnh vực này.

### ***3.3.5.3. Hoàn thiện và thực thi các quy định của pháp luật liên quan tới tín dụng cho người nghèo và xây dựng nông thôn mới***

Pháp luật quy định về quyền tài sản, quyền cá nhân, quyền hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, cá nhân và TCTD liên quan tới tín dụng cho người nghèo tại nông thôn mới cần phải được xây dựng và áp dụng một cách toàn diện, nhất quán, đồng bộ. Không chỉ có vậy, các quy định này cần phải bảo đảm được tính công bằng giữa các chủ thể với nhau (khách hàng là hộ nghèo và TCTD) cũng như với các lĩnh vực tín dụng khác (hộ nghèo, đối tượng chính sách, nông nghiệp, nông thôn so với xây dựng, dịch vụ). Việc được pháp luật bảo đảm quyền lợi, phân định rạch ròi về phạm vi hoạt động, về quyền và trách nhiệm đối với các sản phẩm tài chính là cơ sở để các TCTD thực hiện tốt nhiệm vụ cấp tín dụng đối với lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn nói riêng và đối với hoạt động kinh doanh tiền tệ nói chung. Để bảo đảm tính thống nhất, minh bạch, và tôn trọng quyền lợi của TCTD, quy định về quyền của cơ quan quản lý Nhà nước trong việc giám sát, thậm chí can thiệp vào hoạt động kinh doanh của trung gian tài chính khi phát hiện những sản phẩm, dịch vụ, giao dịch không an toàn và thiếu thận trọng cần được thể hiện rõ trong các văn bản pháp quy.

Ngoài ra, một cơ chế thực thi hiệu quả pháp luật tồn tại song song với các quy định sẽ có tác dụng bảo đảm tính hiệu lực của các quy định về sở hữu tài sản (đặc biệt là đối với nguồn lực sản xuất quan trọng là đất đai), kiểm soát tốt hành vi của những nhóm người với ưu thế về tầng lớp, địa vị, của cải...; từ đó, tạo dựng một môi trường bình

đẳng cho tất cả các chủ thể trong nền kinh tế phát triển một cách đồng bộ. Ngoài ra, thể chế này (cơ chế thực thi và các văn bản pháp quy) còn có tác dụng bảo đảm cho người nghèo, người có thu nhập thấp tiếp cận được các dịch vụ cơ bản như nước sạch, vệ sinh, sức khỏe, và giáo dục.

Vai trò của chính quyền địa phương trong việc bảo đảm hiệu lực của luật pháp và bảo đảm công bằng luôn cần được nhận được sự quan tâm. Nếu không có các tổ chức này, các nhóm chịu thiệt thòi như phụ nữ, người với trình độ học vấn thấp, dân tộc thiểu số... sẽ không được bảo vệ từ những tác động (không mong muốn) từ môi trường tự nhiên cũng như từ những chủ thể có ưu thế khác. Nếu luật pháp có hiệu lực, các nhóm chịu thiệt thòi kể trên có khả năng vận dụng luật và dựa vào cơ quan thi hành pháp luật để tăng cường khả năng kiểm soát cuộc sống và giảm thiểu mức độ bị tổn thương. Ngoài ra, luật pháp và chính quyền địa phương có thể tác động làm giảm thiểu chi phí và rủi ro liên quan tới các hoạt động KT - XH của các nhóm người nghèo, thu nhập thấp này...

#### **3.3.5.4. Phát triển các tổ chức cộng đồng, doanh nghiệp và người dân**

Các tổ chức cộng đồng có thể đóng góp vào mục tiêu bảo đảm công bằng và tính toàn diện trong phát triển nông nghiệp, nông thôn.

*Thứ nhất*, tổ chức cộng đồng tạo cơ hội cho các nhóm bị bỏ rơi thực hiện các yêu cầu về quyền lợi của họ như phân bổ và sử dụng nguồn lực.

*Thứ hai*, tổ chức cộng đồng giảm khả năng xảy ra tham nhũng, hành vi phi pháp, sử dụng nguồn lực không hợp lý, tăng cường mức độ minh bạch, trách nhiệm và hiệu quả trong sử dụng nguồn lực.

*Thứ ba*, tổ chức cộng đồng có tác dụng bảo đảm hiệu quả khả năng tiếp cận các dịch vụ công cơ bản như y tế, nước sạch, giáo dục... và giảm chi phí giao dịch, rủi ro liên quan tới việc cung cấp các dịch vụ khác trong vùng.

Ngoài mô hình cho vay trực tiếp song phương, cho vay tín chấp, cho vay qua tổ hội, để gắn chặt quá trình khép kín đầu vào - sản xuất - đầu ra trong sản xuất và tiêu thụ nông sản, các mô hình cho vay trực tiếp đa phương có sự tham gia của bên cung ứng, bên tiêu thụ sản phẩm không để hộ sản xuất thiệt thòi do thiếu thông tin và thị trường. Các hợp đồng bán sản phẩm cho các doanh nghiệp chế biến, tiêu thụ sản phẩm của các hộ sản xuất, chủ trang trại và hợp đồng bán sản phẩm của các doanh nghiệp chế biến, tiêu thụ sản phẩm với các công ty trong và ngoài nước có thể được xem xét để trở thành tài sản đảm bảo nợ vay đối với các trang trại, hộ sản xuất và doanh nghiệp chế biến, tiêu thụ sản phẩm.

Hoạt động kinh tế nông nghiệp sẽ có hiệu quả cao hơn nếu việc đầu tư sản xuất kinh doanh đồng bộ từ khâu cung ứng vật tư, phương tiện sản xuất cho đến khâu thu hoạch, chế biến, tiêu thụ sản phẩm. Do đó, các TCTD khi cho vay cần tham gia tư vấn cho các hộ sản xuất, trang trại một phương án sản xuất theo quy trình khép kín từ sản xuất - chế biến đến phân phối - tiêu thụ hàng hóa, sản phẩm. Căn cứ trên kế hoạch, phương án kinh doanh, dự án đầu tư để hoạch định nguồn vốn đáp ứng sao cho mọi giai đoạn của quy trình được thông suốt. Điều này thuận lợi cho cả người vay và ngân hàng trong quá trình cho vay sản xuất và thu nợ khi sản phẩm được tiêu thụ.

### ***3.3.5.5. Phát triển thị trường bảo hiểm nông nghiệp và các dịch vụ tài chính hỗ trợ***

#### *Thứ nhất, phát triển thị trường bảo hiểm nông nghiệp*

Thúc đẩy tăng trưởng tín dụng lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn đòi hỏi phải có một tổ chức kiểm soát tốt những rủi ro đối với hoạt động nông nghiệp, nông thôn, từ đó giảm thiểu rủi ro đối với các khoản tín dụng được các ngân hàng cấp cho khách hàng có cuộc sống sinh hoạt và lao động gắn với nông nghiệp. Nông nghiệp, nông thôn là lĩnh vực phải đối mặt với nhiều rủi ro về thời tiết, dịch bệnh trong khi thị trường bảo hiểm nông nghiệp thường phát triển sau các ngân hàng. Bảo hiểm nông nghiệp là lĩnh vực phức tạp, tốn kém và khả năng sinh lời thấp, rất dễ bị lỗ nên cần phải có sự hỗ trợ từ phía Nhà nước. Nhà nước cần có biện pháp hỗ trợ doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm thông qua các cơ chế ưu đãi trong quá trình hoạt động và hỗ trợ các doanh nghiệp, hộ gia đình tham gia bảo hiểm thông qua phí bảo hiểm.

#### *Thứ hai, đẩy mạnh cung cấp các dịch vụ tài chính hỗ trợ*

Người nghèo, đặc biệt ở các vùng nông thôn ít được tiếp cận với các dịch vụ tài chính hiện đại thường ngần ngại giao dịch mặc dù nhu cầu sử dụng của họ rất lớn. Do đó, việc cung cấp thêm nhiều dịch vụ tài chính phục vụ người nghèo không chỉ làm gia tăng tiện ích mà còn giúp họ hội nhập được với sự phát triển chung của xã hội. Bên cạnh các dịch vụ truyền thống như cho vay, tiết kiệm, các ngân hàng cần chú trọng đẩy mạnh các dịch vụ khác như chuyển tiền, quản lý tài chính, cấp thẻ tín dụng nông nghiệp, bảo hiểm...

Theo kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới, việc mở tài khoản và thẻ ngân hàng cho tất cả người nghèo với các dịch vụ tài chính tích hợp như tiết kiệm, tín dụng, ưu đãi mua hàng hóa phục vụ sản xuất kinh doanh, tiêu dùng... mang lại nhiều lợi ích to lớn cho người nghèo. Với chiếc thẻ này, người nghèo giảm được rủi ro mất cắp tiền do nắm giữ tiền mặt; các khoản trợ cấp, phúc lợi xã hội cũng được trả trực tiếp vào tài khoản, làm giảm tình trạng tham nhũng của các cán bộ chuyên trách tại nhiều vùng nông

thôn. Với chức năng của thẻ tín dụng, người nghèo được quyền thấu chi theo một hạn mức nhất định; từ đó làm tăng độ tự chủ tài chính của người nghèo trong những trường hợp khẩn cấp, giảm sự lệ thuộc vào các chủ nợ cho vay nặng lãi. Để làm được điều này, Nhà nước, các ngân hàng, doanh nghiệp và địa phương cần có sự phối hợp để xây dựng hệ thống tài chính toàn diện, hiện đại và một hệ thống nhà cung cấp và tiêu thụ sản phẩm chấp nhận thẻ ngân hàng của người nghèo. Việc thông tin, tuyên truyền, quảng bá các sản phẩm, dịch vụ tài chính cũng cần được chú trọng nhằm giúp người nghèo biết, hiểu và sẵn sàng sử dụng dịch vụ.

### ***3.3.5.6. Cải thiện môi trường kinh tế vĩ mô hỗ trợ công tác cấp tín dụng chính sách***

Tăng trưởng kinh tế vĩ mô bền vững tạo điều kiện căn bản để phát triển lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, bảo đảm cuộc sống của người dân, trong đó có người nghèo. Không chỉ tạo ra việc làm cho dân cư khu vực này mà tăng trưởng kinh tế còn đem lại nguồn thu cho Chính phủ, qua đó quay lại cung cấp các dịch vụ công hỗ trợ lĩnh vực này. Chính sách của Chính phủ cần phải hướng tới mục tiêu thúc đẩy năng lực của các hộ gia đình, doanh nghiệp trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp vào các giải pháp hỗ trợ của Chính phủ. Điều này đòi hỏi phải tạo ra các cơ hội việc làm cho các đối tượng, kể cả cho người dân thiếu kỹ năng lao động, hộ gia đình nghèo, cho tới các cơ hội kinh doanh cho các doanh nghiệp trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn.

Phát triển kinh tế ở khu vực nông thôn và lĩnh vực nông nghiệp có tầm quan trọng tương tự như phát triển kinh tế vĩ mô. Hạn chế bất bình đẳng giữa khu vực thành thị - nông thôn, giữa các lĩnh vực nông nghiệp - công nghiệp - dịch vụ sẽ tạo điều kiện cho các chủ thể trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn tiếp cận các nguồn lực cần thiết cho sản xuất kinh doanh và sinh hoạt đời thường. Các khoản đầu tư của Chính phủ vào cơ sở hạ tầng là rất cần thiết nhằm tạo điều kiện thúc đẩy kinh tế nông nghiệp, nông thôn phát triển. Ba tiêu chí về mật độ dân cư, tiềm năng phát triển kinh tế nông nghiệp, và phi nông nghiệp cần phải đưa vào phân tích kỹ lưỡng khi thực hiện đầu tư cơ sở hạ tầng. Khi tiếp cận được những yếu tố đầu vào thuận lợi và hình thành được chuỗi sản xuất, kinh doanh phù hợp, năng lực sản xuất kinh doanh và thu nhập của các đối tượng tại lĩnh vực sẽ được cải thiện. Nhờ vậy, khả năng tiếp cận tín dụng và sử dụng hiệu quả nguồn vốn vay sẽ tăng lên.

Chính phủ cần quan niệm phát triển nông nghiệp hiện đại là mục tiêu căn bản trong việc chuyển đổi tính chất của tăng trưởng kinh tế, là bệ đỡ cho các lĩnh vực công

nghiệp, dịch vụ mang tính chu kỳ cao. Do vậy, tăng cường đầu tư công nghệ, hiện đại hóa nông nghiệp, nghiên cứu các loại giống mới, hỗ trợ chương trình biến đổi gen, đầu tư hệ thống thủy lợi, cải tạo đất, nâng cao trình độ kỹ thuật nhằm tăng sản lượng và chất lượng nông sản là ưu tiên hàng đầu. Song song, cần có các chính sách ưu đãi để hướng thêm nguồn nhân lực được đào tạo về nông nghiệp nông thôn, gắn với xây dựng môi trường nghiên cứu, đào tạo lao động phù hợp nhất.



### TÓM TẮT CHƯƠNG 3

Chương 3 đã chỉ ra một số thách thức đối với tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Việt Nam khi tăng trưởng kinh tế chậm lại, xã hội nông thôn ngày càng đa dạng và phức tạp, tốc độ giảm nghèo của Việt Nam chậm dần... Những thách thức này đòi hỏi NHCSXH phải triển khai đồng bộ nhiều giải pháp về hoàn thiện bộ máy quản trị, bộ máy giúp việc cho Ban lãnh đạo tại Hội sở chính theo hướng hợp nhất các ban tín dụng, đổi mới mô hình NHCSXH cấp tỉnh và phòng giao dịch cấp huyện theo hướng tách biệt chức năng tác nghiệp giữa tỉnh và huyện. Về nguồn vốn huy động, NHCSXH phải đa dạng hóa các nguồn vốn thông qua nhiều phương thức huy động phù hợp với điều kiện thực tế thông qua việc cung cấp các sản phẩm huy động vốn mới. Đối với công cụ quản lý vốn vay, NHCSXH cần thay đổi phương thức thẩm định đối với các chương trình tín dụng chính sách theo hướng phân tích bao trùm cả hoạt động kinh doanh, các nguồn thu nhập và chi tiêu của hộ gia đình để có thể đánh giá năng lực trả nợ của người nghèo và giảm dần mức độ chi tiết, cụ thể các quy định về mục đích sử dụng vốn vay. Ngoài ra, NHCSXH cần có một phương thức cấp tín dụng mới để hài hòa được nhu cầu của khách hàng, thúc đẩy được tăng trưởng tín dụng nhưng vẫn phải bảo đảm được an toàn hoạt động tín dụng, tức bảo đảm tín dụng tăng trưởng một cách bền vững thông qua chuỗi liên kết và cho vay gián tiếp. Giảm dần mức độ ưu đãi trong lãi suất mà thay vào đó là những hỗ trợ về thủ tục, về kỹ thuật là phù hợp định hướng phát triển NHCSXH do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Chiến lược phát triển Ngân hàng chính sách xã hội giai đoạn 2011 - 2020, đồng thời cũng phù hợp với thực tiễn kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới.

## KẾT LUẬN

Trong phạm vi khoảng 140 trang nghiên cứu, luận án đã giải quyết được ba mục tiêu cơ bản đặt ra.

Chương 1 của luận án đã trình bày những vấn đề cơ bản về tín dụng chính sách cho người nghèo và các đối tượng chính sách. Ngoài ra, tác giả đã phân tích khái niệm, nội dung quản lý tín dụng chính sách tại TCTD và các nhân tố khách quan, chủ quan có ảnh hưởng tới công tác này. Bên cạnh đó, kinh nghiệm về tín dụng chính sách tại Ấn Độ và Indonesia đã được phân tích từ các chính sách cho tới quá trình triển khai và kết quả thu được để rút ra bài học cho Việt Nam.

Chương 2 của luận án đã trình bày thực trạng các chính sách ưu đãi, chương trình tín dụng của Chính phủ cho người nghèo cũng như công tác quản lý tín dụng chính sách tại NHCSXH trên các khía cạnh gồm mô hình tổ chức quản lý từ cấp Trung ương tới địa phương, tình hình huy động vốn, phương thức cấp tín dụng, các chương trình tín dụng lớn và chất lượng tín dụng chính sách. Với sự chỉ đạo sát sao của Chính phủ, nỗ lực của tập thể cán bộ ngân hàng, và sự giúp sức của toàn thể xã hội với mục tiêu xóa đói, giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội, các chương trình tín dụng chính sách của NHCSXH mang lại nhiều kết quả tích cực khi có nhiều hộ được tiếp cận với vốn vay, sử dụng vốn vay hiệu quả và thoát nghèo. Các chương trình tín dụng không chỉ giúp giải quyết những bất cập về tài chính mà còn góp phần giải quyết vấn đề nghèo đa chiều khi giảm thiểu được tình trạng ít biết chữ, mù chữ, tăng trình độ học vấn, cải thiện sức khỏe của người dân và môi trường.

Trên cơ sở phân tích những tồn tại và nguyên nhân trong chương 2, luận án đã đưa ra ba nhóm giải pháp chính nhằm đổi mới mô hình tổ chức cấp tín dụng của NHCSXH, tăng cường khả năng huy động vốn cho các chương trình tín dụng chính sách, thúc đẩy tín dụng chính sách có hiệu quả tới người nghèo, đổi mới phương thức cấp tín dụng theo chuỗi liên kết và cho vay gián tiếp đối với người nghèo. Ngoài ra, luận án còn đưa ra các kiến nghị về tăng cường trách nhiệm, năng lực của các chủ thể có liên quan, từ người nghèo, tới Ban giảm nghèo, cán bộ Hội đoàn thể...

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

### **A. Tài liệu tiếng Việt**

#### **Sách, giáo trình**

1. Phan Thi Thu Hà, 2007, Ngân hàng thương mại, Nhà xuất bản đại học kinh tế quốc dân
2. Tô Ngọc Hưng, 2009, Giáo trình ngân hàng thương mại, Nhà xuất bản Thống kê
3. Peter Rose, 2001, Quản trị ngân hàng thương mại, Nhà xuất bản tài chính
4. Nguyễn Văn Tiên, 2013, Quản trị ngân hàng thương mại, Nhà xuất bản thống kê

#### **Luận án, báo cáo nghiên cứu**

5. Hà Quang Trung, 2014, Cơ sở khoa học của việc giảm nghèo bền vững cho các hộ nông dân trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn, Luận án Tiến sĩ tại Đại học Thái Nguyên
6. Lê Kiên Cường, 2013, Tài chính vi mô hỗ trợ xóa đói giảm nghèo tại tỉnh Đồng Nai đến năm 2020, Luận án tiến sĩ kinh tế.
7. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2008, Báo cáo thường niên.
8. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2008, Báo cáo tổng kết 5 năm (2003 – 2008) hoạt động của Ngân hàng chính sách xã hội.
9. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2009, Báo cáo thường niên.
10. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2010, Báo cáo thường niên.
11. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2011, Báo cáo thường niên.
12. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2012, Báo cáo thường niên.
13. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2014, Báo cáo kết quả hoạt động của Ngân hàng Chính sách xã hội từ ngày thành lập đến nay.
14. Ngân hàng Chính sách xã hội, Đánh giá ảnh hưởng của chương trình cho vay hộ nghèo đến sản xuất và đời sống của người dân nông thôn”, đề tài nghiên cứu khoa học cấp ngành.
15. Ngân hàng Chính sách xã hội, Giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động của Tổ giao dịch lưu động, đề tài nghiên cứu khoa học cấp ngành.
16. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2016, Báo cáo kết quả hoạt động năm 2015, phương hướng, nhiệm vụ năm 2016.
17. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2016, Mô hình tổ chức, Tài liệu đào tạo
18. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2016, Giới thiệu các chương trình tín dụng

đang thực hiện tại Ngân hàng Chính sách xã hội, Tài liệu đào tạo

19. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2016, Phương thức ủy thác cho vay thông qua các tổ chức chính trị xã hội, Tài liệu đào tạo

20. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2016, Công tác xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch tín dụng trong hệ thống Ngân hàng Chính sách xã hội, Tài liệu đào tạo

21. Ngân hàng Chính sách xã hội, 2012, Chiến lược phát triển Ngân hàng Chính sách xã hội đến năm 2020.

22. Ngân hàng Thế giới, 2013, Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới, Ngân hàng Thế giới

23. Ngân hàng thế giới, 2009, Huy động và sử dụng vốn, Báo cáo phát triển Việt Nam 2009.

24. Nguyễn Thị Hoa, 2009, Hoàn thiện chính sách xóa đói, giảm nghèo của Việt Nam đến 2015, Luận án Tiến sỹ

25. Tô Ngọc Hưng, 2016, Giải pháp tín dụng cho người nghèo với chương trình xây dựng nông thôn mới, đề tài nghiên cứu khoa học cấp ngành Ngân hàng.

26. Tôn Thu Hiền, 2011, Sử một số công cụ tài chính nhằm thực hiện mục tiêu giảm nghèo ở các tỉnh Tây Nguyên.

27. Trịnh Hồ Hạ Nghi, Huỳnh Thị Ngọc Tuyết, Bill Tod, 2003, Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại Thành phố Hồ Chí Minh.

## **B. Tài liệu tiếng Anh**

### **Sách, giáo trình**

28. S. Scott MacDonald, Timothy W. Koch, 2006, Management of Banking, Thomson South Western.

### **Bài báo nghiên cứu**

29. Barslund, M. & Tarp, F., 2008, Formal and Informal Rural Credit in Four Provinces of Vietnam Journal of Development Studies, 44:4, 485 – 503.

30. Gow, H.R. and Swinnen, J., 2001, Private enforcement capital and contract enforcement in transition economies, American Journal of Agricultural Economics, 2001, Vol. 83, issue 3.

31. Hulme, D and Mosley, P (1996) Finance Against Poverty, volumes 1 and 2, London: Routledge

32. IFAD, 2014, Investing in rural people in Bangladesh.

33. Jinan.T., Bashare.A., Jahan.N. và Khanam.T.S., 2008, Impact of Rural Development Scheme of Islami Bank Bangladesh Limited on beneficiaries in Mymensingh Sadar area, *Progress.Agric.* 19(2): 205-215.
34. Khan. K., n.d, Knowlegde, Approaches and Practices in Poverty Alleviation: Pakistan Poverty Alleviation Fund (PPAF).
35. Khandker. S. R., 1998, Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh, Published for the World Bank, Oxford University Press.
36. Littlefield, E. and Rosenberg, R., Microfinance and the Poor: Breaking Down the Walls between Microfinance and Formal Finance, *Finance & Development* 41, no. 2 (June 2004), 38-40.
37. Morduch, J. and Haley, B., 2002. Analysis of the effects of microfinance on poverty reduction. NYUWagner working papers series.
38. Nair, T.S, 2000, Rural financial intermediation and commercial banks: review of recent trends, *Economic and Political Weekly*, pp. 299-306.
39. Narayan et al., 2000, Microfinance Impact Report, Trihcirappalli, India: The ctivist for Social Alternatives.
40. Otero, M., 1999, Bringing Development Back into Microinance. *Journal of Microinance*, Vol. 1, No. 1, 8-19.
41. Rahman. M. T. và Khan. H. TA, 2012, The effectiveness of the microcredit programme in Bangladesh, *Local Economy* 28(1) 85-98.
42. Raja. K., nd. Short notes on Integrated Rural Development Programme in India, truy cập tại <http://www.preservearticles.com/2012020322532/short-notes-on-integrated-rural-development-programme-in-india.html>.
43. Ramachandran. V. K và Swaminathan. M., 2001, Does Imformal credit provide security? Rural banking policy in India, International Labour Office, Geneva.
44. Rogaly, B., 1996, Micro-finance evangelism, 'destitute women', and the hard selling of a new anti-poverty formula. *Development in Practice*, Vol. 6, No. 2, 100-112.
45. Rutherford, S., 1998, The savings of the poor: improving financial services in Bangladesh, *Journal of International Developmet*, Vol. 10, issue 1.
46. Schuler, S. R. and Hashemi, S. M. and Riley, A. P., 1997, The influence of women's changing roles and status in Bangladesh's fertility transition: evidence from a study of credit programs and contraceptive use, *World Development* 25(4), 563-576.
47. Shetty, S.L., 1997, Financial sector reforms in India: An evaluation,

Prajnan, Vol. 25, No.3-4, pp. 253-287.

48. Stiglitz, J., 1990, Peer Monitoring and Credit Markets, World Bank Econ. Rev. 4:3, pp. 351–66.

49. Tilakaratna. S., 1996, Credit schemes for the rural poor: Some conclusions and lessons from practice, Development and Technical Cooperation Department, International Labour Office Geneva.

50. UNCDF, 2004, Basic Facts about Microinance, [Online], Available from: 23rd August 2004.

51. Varian, Hal., 1990, Monitoring Agents with Other Agents, J. Instit. Theoretical Econ., 146, pp. 153–74.

52. Zeller, M. & Sharma, M., 1998, "Rural finance and poverty alleviation, Food policy reports 8, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

## PHỤ LỤC

**Bảng 1: Một số đặc điểm của 3 chương trình tín dụng vi mô ở Bangladesh**

<b>Đặc điểm</b>	<b>GB</b>	<b>BRAC</b>	<b>RDS</b>
Tiêu chí thành viên	Cá nhân sở hữu tối đa nửa sào đất. Mỗi hộ gia đình chỉ được 1 thành viên tham gia	Cá nhân sở hữu tối đa nửa sào đất, mỗi hộ gia đình phải có ít nhất một thành viên đi làm và có lương (có thể là lương theo ngày). Từ năm 1992, mỗi hộ gia đình chỉ được 1 thành viên tham gia	Cá nhân sở hữu tối đa nửa sào đất, mỗi hộ gia đình phải có ít nhất một thành viên đi làm và có lương. Mỗi gia đình có thể có hơn 1 thành viên tham gia
Đặc điểm nhóm vay	5 người/ nhóm. 5-8 nhóm hình thành nên một tổ. Nhóm của phụ nữ và nam giới tách biệt nhau. Tổ của phụ nữ và nam giới tách biệt nhau. Hợp nhóm hàng tuần	30-40 thành viên lập thành một tổ cấp làng. Tổ được chia ra thành các nhóm gồm 5-7 thành viên. Nhóm của phụ nữ và nam giới tách biệt nhau. Số nhóm của nam giới bằng nữ giới. Hợp nhóm hàng tuần	15-35 thành viên lập thành một hợp tác xã cơ sở. Hợp tác xã cơ sở được chia thành các nhóm gồm 4-5 thành viên. Hợp tác xã và nhóm của phụ nữ và nam giới tách biệt nhau. Hợp hợp tác xã hàng tuần
Huy động tiết kiệm	1 Taka/ tuần 5% giá trị khoản vay đóng góp vào quỹ của nhóm (khoản tiết kiệm không được trả lại).	2 Taka/ tuần 4% giá trị khoản vay đóng góp vào quỹ của nhóm (khoản tiết kiệm không được trả lại).	2 Taka/ tuần 5% giá trị khoản vay đóng góp vào quỹ của nhóm. Mỗi thành viên buộc phải mua cổ phần trị

<b>Đặc điểm</b>	<b>GB</b>	<b>BRAC</b>	<b>RDS</b>
	0.5% giá trị khoản vay sử dụng làm quỹ bảo hiểm của nhóm. Nhóm được lựa chọn mua cổ phần trị giá 100 Taka/ thành viên	1% giá trị khoản vay sử dụng làm quỹ bảo hiểm của nhóm.	giá 10 Taka/ người/ năm
Cơ chế cấp tín dụng	Không có tài sản đảm bảo nhưng quy trách nhiệm theo nhóm. Trả nợ dần trong vòng 50 tuần. Lãi suất trả cuối kỳ. Khoản vay thông thường: lãi suất 20%. Khoản vay mua nhà: lãi suất 8%. Giá trị khoản vay tối đa: 10.000 Taka.	Không có tài sản đảm bảo nhưng quy trách nhiệm theo nhóm. Trả nợ dần trong vòng 50 tuần. Lãi suất trả cuối kỳ. Khoản vay cho sản xuất: lãi suất 20%. Giá trị khoản vay tối đa: 10.000 Taka.	Không có tài sản đảm bảo nhưng quy trách nhiệm theo hợp tác xã. Trả nợ dần trong vòng 50 tuần. Lãi suất trả cuối kỳ. Khoản vay với mục đích sản xuất: lãi suất 16%. Giá trị khoản vay tối đa: 10.000 Taka.
Phát triển về mặt xã hội	Thời gian đào tạo: 15-30 ngày. Đào tạo những kỹ năng tối thiểu, cơ bản. Đào tạo kỹ năng ứng xử trong các cuộc họp tổ	Thời gian đào tạo: 3-6 tháng. Đào tạo những kỹ năng trọng yếu. Đào tạo kỹ năng ứng xử trong các cuộc họp tổ	Thời gian đào tạo: 3-6 tháng. Đào tạo những kỹ năng trọng yếu. Đào tạo kỹ năng ứng xử trong các cuộc họp hợp tác xã

*Nguồn: [27]*



**Bảng 2: Một số chương trình đào tạo của IRDP**

<b>TT</b>	<b>Tên chương trình</b>	<b>Đối tượng</b>	<b>Mục đích</b>
1	Đào tạo thanh niên nông thôn tự lao động (TRYSEM)	Thanh niên ở nông thôn trong độ tuổi 18-35, là thành viên của các hộ nghèo	Cung cấp các kỹ năng cần thiết để tự lao động trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, các ngành công nghiệp, dịch vụ và kinh doanh
2	Nghệ nhân nông thôn	Những người làm nghề thủ công, mỹ nghệ ở khu vực nông thôn	Cung cấp các công cụ lao động tiên tiến nhằm nâng cao chất lượng sản phẩm thủ công, tăng năng suất và thu nhập
3	Phát triển phụ nữ và trẻ em ở khu vực nông thôn	Phụ nữ trong các hộ nghèo	Cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ bản về y tế, giáo dục, chăm sóc trẻ em, dinh dưỡng, nguồn nước và vệ sinh môi trường thông qua các nhóm (5-10 phụ nữ cùng làm việc tạo ra thu nhập)
4	Vì sự phát triển của con người và công nghệ nông thôn		Khuyến khích, thúc đẩy và hỗ trợ các hoạt động tình nguyện để đẩy mạnh sự phát triển của khu vực nông thôn.
5	Jawahar Rozgar Yojna		Tạo thêm việc làm cho người thất nghiệp ở nông thôn và tạo ra các tài sản chung mang tính cộng đồng
6	Chương trình Quốc gia về hỗ trợ xã hội	Người già trên 65 tuổi, các hộ dưới ngưỡng nghèo có người trụ cột đã mất, phụ nữ mang thai trong các hộ nghèo	Trợ cấp hàng tháng để người vay có thêm tiền trang trải cuộc sống

<b>TT</b>	<b>Tên chương trình</b>	<b>Đối tượng</b>	<b>Mục đích</b>
7	Vệ sinh môi trường nông thôn	Các hộ dưới ngưỡng nghèo	Trung ương tài trợ tiền nhằm cải thiện vệ sinh môi trường thông qua xây dựng các nhà vệ sinh
8	<b>Swarnajayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY)</b>	Các hộ nghèo trên ngưỡng nghèo	Thiết lập các cơ sở sản xuất kinh doanh nhỏ dựa trên khả năng của người nghèo và mỗi vùng, sau đó thuê lao động làm việc nhằm cải thiện thu nhập
9	<b>Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (PMGSY)</b>		Làm đường giao thông kết nối các khu vực vùng sâu vùng xa với các khu vực đông dân cư hơn giúp tăng cường các mối quan hệ kinh tế, xã hội giữa các vùng
10	<b>Sampoorna Grameen Rozgar Yojana (SGRY)</b>	Phụ nữ, các gia đình từng làm nghề độc hại	Trả thêm lương bằng lương thực và tiền mặt cho người lao động, tạo ra các tài sản mang tính cộng đồng
11	<b>National Food for Work Programme (NFWP)</b>	1 thành viên/ gia đình ở 150 quận trên khắp cả nước. Ưu tiên lao động trong các công việc như bảo tồn nguồn nước, chống hạn hán và phát triển nguồn đất	Trả thêm lương bằng lương thực và tiền mặt cho người lao động, tạo ra các tài sản mang tính cộng đồng

*Nguồn: [26]*

**Bảng 3: Các dự án của các tổ chức đối tác chương trình PPAF**

<b>TT</b>	<b>Dự án</b>	<b>Khu vực</b>	<b>Địa hình</b>	<b>Môi trường kinh tế, xã hội</b>	<b>Nội dung hoạt động</b>	<b>Đối tượng hưởng lợi</b>
1	Hỗ trợ vùng nông thôn Punjab	6 làng thuộc quận Sialkot, vùng Punjab	Nhiều mưa, Đất đai màu mỡ, có hệ thống giếng khoan và kênh dẫn nước	Nền kinh tế hỗn hợp dựa trên ngành công nghiệp và nông nghiệp, Lực lượng lao động có tay nghề cao gồm cả nam giới và phụ nữ, Chuyên sản xuất hàng hóa thể thao, dụng cụ phẫu thuật và các mặt hàng xuất khẩu khác; Tỷ lệ biết chữ cao; Cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội rất phát triển như đường giao thông, giao thông vận tải, thông tin liên lạc, y tế và các cơ sở giáo dục	Huy động tiết kiệm và cho vay tín dụng vi mô	Thành viên các tổ chức cộng đồng gồm cả nam giới và phụ nữ, các hộ gia đình, toàn bộ cộng đồng
2	Giải phóng sức lao động	Ngoại vi thành phố Lahore, vùng Punjab	Nằm gần sông Ravi, trên trục đường cao tốc chính; Đất đai màu mỡ với nguồn nước ngầm có sẵn.	Nền kinh tế hỗn hợp dựa trên ngành công nghiệp và nông nghiệp; Lực lượng lao động có tay nghề cao gồm cả nam giới và phụ nữ; Sản xuất hàng may mặc, sắt, khăn, hàng công nghiệp và y học; Tỷ lệ biết chữ cao;	Tín dụng vi mô; đào tạo kỹ năng làm việc	Phụ nữ và trẻ em

<b>TT</b>	<b>Dự án</b>	<b>Khu vực</b>	<b>Địa hình</b>	<b>Môi trường kinh tế, xã hội</b>	<b>Nội dung hoạt động</b>	<b>Đối tượng hưởng lợi</b>
			Áp lực đối với môi trường do đô thị hóa.	Cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội rất phát triển như đường giao thông, giao thông vận tải, thông tin liên lạc, y tế và các cơ sở giáo dục		
3	Xóa nghèo	4 làng quận Khaipur	Đất đai màu mỡ, và được tưới thông qua hệ thống các kênh rạch; Một số phần của huyện là đất hoang khô cằn, thiếu nước, chất lượng nước kém.	Nghề chính là nông nghiệp và chăn nuôi gia súc; cây trồng chính là lúa mì và bông; tay nghề lao động trung bình; Có sẵn cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội như đường giao thông, giao thông vận tải, thông tin liên lạc, y tế và các cơ sở giáo dục	Huy động tiết kiệm và cung cấp tín dụng vi mô; Cải thiện năng lực lao động và môi liên kết trong cộng đồng	Tất cả dân cư
4	Tổ chức điều phối lao động ngành nông và lâm	4 làng quận Sanghar	Đất được tưới tiêu thông qua một mạng lưới kênh rạch; Một số vùng đất	Nghề chính là nông nghiệp và chăn nuôi gia súc; tay nghề lao động trung bình; tỷ lệ người lớn biết chữ thấp, đặc biệt là phụ nữ; cơ sở hạ tầng như y tế, giáo dục, giao thông vận tải, dịch vụ thú y nghèo nàn	Huy động tiết kiệm và cung cấp tín dụng; phát triển hệ thống doanh nghiệp;	Nam giới, phụ nữ, trẻ em và toàn thể cộng đồng

TT	Dự án	Khu vực	Địa hình	Môi trường kinh tế, xã hội	Nội dung hoạt động	Đối tượng hưởng lợi
	nghiệp		hoang cần cối.		quản lý tài nguyên thiên nhiên, cải thiện cơ sở hạ tầng	
5	Hỗ trợ nông thôn Balachistan	5 làng của quận Mastang, vùng Balochistan	Nguồn đất dồi dào nhưng khô cần, cây nông nghiệp và cây ăn quả được trồng ở những khu vực có nước; địa hình chủ yếu là đồi núi, khô và khan hiếm nước; các làng nằm rải rác và cách xa nhau;	Nền kinh tế dựa vào chăn nuôi, nông nghiệp, xây dựng Lao động phổ thông với tay nghề bình thường; phụ nữ có kỹ năng làm đồ thủ công mỹ nghệ; Tỷ lệ biết chữ rất thấp, đặc biệt là ở nữ giới; Người dân ít được tiếp cận với các nguồn nước sạch và vệ sinh môi trường; Thiếu cơ sở hạ tầng như đường giao thông, điện lực, dịch vụ y tế, giáo dục, và thú y; Mỗi làng có làng trưởng, người có quyền quyết định các công việc của làng mình; Văn hóa bộ lạc chiếm ưu thế.	Huy động tiết kiệm và cung cấp tín dụng; phát triển kỹ năng con người, cải thiện cơ sở hạ tầng, tăng cường các dịch vụ về giáo dục và y tế	Toàn thể cộng đồng

*Nguồn: [26]*

## **Các văn bản điều hành của Ngân hàng Chính sách xã hội**

### **Chương trình tín dụng hộ nghèo**

- Văn bản số 316/NHCS-KH ngày 02/05/2003 *hướng dẫn nghiệp vụ cho vay đối với hộ nghèo;*
- Văn bản số 2628/NHCS-NVTD ngày 15/12/2004 *hướng dẫn nghiệp vụ cho vay một phần nhu cầu thiết yếu trong sinh hoạt về sửa chữa nhà ở, nước sạch, điện thấp sáng và học tập đối với hộ nghèo;*
- Văn bản 676/NHCS-TD ngày 22/04/2007 *sửa đổi một số điểm của văn bản số 316/NHCS-KHNV về hướng dẫn nghiệp vụ cho vay đối với hộ nghèo;*
- Văn bản số 720/NHCS-TDNN-HSSV ngày 29/03/2011 *hướng dẫn sửa đổi, bổ sung, thay thế một số điểm trong các văn bản hướng dẫn nghiệp vụ cho vay hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác.*

### **Chương trình cho vay học sinh sinh viên có hoàn cảnh khó khăn**

- Văn bản số 2162A/NHCS-TD ngày 02/10/2007 *Hướng dẫn thực hiện cho vay đối với học sinh, sinh viên theo Quyết định số 157/2007/QĐ-TTg.*
- Văn bản số 2547/NHCS\_TDSV ngày 03/09/2009 *về điều chỉnh mức cho vay đối với học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn.*
- Văn bản số 3182/NHCS-TDSV ngày 21/12/2010 *hướng dẫn thực hiện Quyết định số 121/2009/QĐ-TTg và Quyết định số 1956/QĐ-TTg.*
- Văn bản số 2861/NHCS-TDSV ngày 16/11/2010 *về việc điều chỉnh mức cho vay đối với học sinh, sinh viên.*
- Văn bản số 1662/NHCS-TDSV ngày 08/07/2011 *về việc hướng dẫn Quyết định số 853/QĐ-TTg.*

### **Chương trình cho vay giải quyết việc làm:**

- Văn bản số 2539/NHCS *về hướng dẫn quy trình thủ tục cho vay giải quyết việc làm*
- Văn bản số 2812/NHCS *về việc sửa đổi một số điểm về nghiệp vụ cho vay giải quyết việc làm*
- Văn bản số 297/NHCS-TDNN *về việc hướng dẫn thực hiện cho vay người lao động bị thu hồi đất nông nghiệp theo Quyết định số 52/2012/QĐ-TTg*

**Chương trình cho vay các đối tượng chính sách đi lao động có thời hạn ở nước ngoài:**

- Văn bản số 1034/NHCS-TD về việc *Hướng dẫn cho vay các đối tượng chính sách đi lao động có thời hạn ở nước ngoài*

- Văn bản số 297/NHCS-TDNN về việc *hướng dẫn thực hiện cho vay người lao động bị thu hồi đất nông nghiệp theo Quyết định số 52/2012/QĐ-TTg*

**Chương trình cho vay hỗ trợ các huyện nghèo đẩy mạnh xuất khẩu lao động**

- Văn bản số 2667/NHCS *hướng dẫn thực hiện cho vay người lao động thuộc huyện nghèo đi xuất khẩu lao động theo quyết định số 71/2009/QĐ-TTg*

- Văn bản số 720/NHCS-TDNN-HSSV *hướng dẫn sửa đổi, bổ sung, thay thế một số điểm trong các văn bản hướng dẫn nghiệp vụ cho vay hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác.*

**Chương trình cho vay hỗ trợ nhà ở, nước sạch và vệ sinh môi trường**

- Văn bản số 303/NHNg-KH *Về việc hướng dẫn cho vay mua trả chậm nhà ở đối với các hộ dân ngập lũ trong các cụm, tuyến dân cư thuộc 7 tỉnh ĐBSCL.*

- VB 3151/NHCS-TD *Hướng dẫn nghiệp vụ cho vay chương trình nhà ở vùng thường xuyên ngập lũ Đồng bằng sông Cửu Long.*

- VB 234/NHCS-TD *Hướng dẫn thực hiện cho vay hộ nghèo về nhà ở theo Quyết định số 167/2008/QĐ-TTg ngày 12/12/2008 của Thủ tướng Chính phủ.*

- VB 3106/NHCS-TD *Hướng dẫn thực hiện cho vay vốn theo QĐ 74/2008/QĐ-TTg ngày 09/6/2008 của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách hỗ trợ giải quyết đất ở, đất sản xuất, giải quyết việc làm cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn vùng đồng bằng sông Cửu Long 2008-2010.*

- Văn bản số 1324/NHCS-TDNN *Hướng dẫn Thực hiện vay vốn theo Quyết định số 1592/2009/QĐ-TTg ngày 12/10/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc tiếp tục thực hiện chính sách hỗ trợ, sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt đến năm 2020 cho đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn.*

- Văn bản số 2436/NHCS-TDNN ngày 13/07/2012 *Hướng dẫn thực hiện cho vay hộ nghèo xây dựng chòi phòng tránh lũ lụt theo Quyết định số 716/QĐ-TTg ngày 14/06/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc triển khai thí điểm giải pháp hỗ trợ hộ nghèo nâng cao điều kiện an toàn chỗ ở, ứng phó với lũ, lụt vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung.*

- Văn bản số 4325/NHCS-TDNN *Hướng dẫn thực hiện cho vay vốn theo quyết định số 48/2014/QĐ-TTg ngày 28/8/2014 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ hộ nghèo xây dựng nhà ở phòng, tránh bão, lụt khu vực miền Trung.*

- Văn bản số 1411/NHCS-KHNV *Hướng dẫn nghiệp vụ cho vay chương trình nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn theo Quyết định số 62/2004/QĐ-TTg ngày 16/4/2004 của Thủ tướng Chính phủ.*

- Văn bản số 127/NHCS-NVTD *Hướng dẫn bổ sung về nghiệp vụ cho vay thí điểm Chương trình nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn.*

**Văn bản phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro và xử lý nợ bị rủi ro**

- Quyết định 15/QĐ-HĐQT ngày 27/01/2011 của HĐQT NHCSXH.

- Quyết định 07/QĐ-HĐQT ngày 15/01/2013 *về bổ sung sửa đổi Quy định Xử lý nợ bị rủi ro kèm theo Quyết định số 15/QĐ-HĐQT ngày 27/01/2011.*

- Văn bản 1116/NHCS-QLN ngày 16/05/2011 *về việc giải đáp vướng mắc sau hội nghị tập huấn về Xử lý nợ bị rủi ro.*

- Văn bản 2318/NHCS-QLN ngày 20/09/2011 *về việc phân loại và rà soát Xử lý nợ bị rủi ro đã hết thời gian khoanh nợ*

- Văn bản 2674/NHCS-QLN ngày 31/10/2011 *về việc chấn chỉnh công tác Xử lý nợ bị rủi ro.*

- Văn bản 1382/NHCS-QLN ngày 12/04/2012 *về việc Xử lý nợ bị rủi ro đã được thông báo.*

- Văn bản 3381/NHCS-QLN ngày 23/10/2012 *về giải đáp vướng mắc trong thực hiện biện pháp gia hạn nợ.*

- Văn bản 03/NHCS-QLN ngày 03/01/2013 *về chấn chỉnh công tác Xử lý nợ bị rủi ro.*

- Văn bản 1360/NHCS-QLN ngày 03/05/2013 *về thực hiện quy định Xử lý nợ bị rủi ro.*

- Văn bản 3107/NHCS-QLN ngày 25/09/2012 và 3613/NHCS-QLN ngày 14/11/2012 của Tổng giám đốc *về việc rà soát, xử lý nợ tồn đọng không có khả năng thu hồi.*

- Văn bản 2005/NHCS-QLN ngày 04/06/2013 của Tổng giám đốc *về việc lập hồ sơ đề nghị xử lý các khoản nợ tồn đọng không có khả năng thu hồi.*