

Từ những năm 50 cho đến nay, vai trò của khu vực chính thức và không chính thức trong quá trình phát triển kinh tế vẫn là chủ đề được quan tâm đối với nhiều nhà kinh tế học, nhất là trong các nước đang phát triển. Bài báo này sẽ tập trung vào 3 khía cạnh chủ yếu: những quan điểm khác nhau của các trường phái kinh tế, quan điểm của tác giả trong bối cảnh của Việt Nam và một số gợi ý về chính sách.

1. Sự khác nhau về quan điểm

Hơn 50 năm qua, quá trình phát triển kinh tế học về thị trường tín dụng nông thôn trong các nước đang phát triển đã hình thành 4 nhóm tư tưởng chính như sau.

Các nhà kinh tế học thuộc trường phái truyền thống (Traditional School), tiêu biểu là C.R. Wharton (1962) nhấn mạnh rằng người cho vay tiền ở nông thôn là những nhà độc quyền, hưởng lợi từ sức mạnh độc quyền thông qua lãi suất cao và bóc lột. Wharton tranh luận rằng, họ có sức mạnh độc quyền vì cung của dịch vụ tài chính không có dân trong khi cầu về tín dụng rất lớn và điều kiện chia cắt, biệt lập giữa các vùng ở nông thôn. Do đó, họ đề nghị hệ thống định chế chính thức cần được thiết lập ở nông thôn và thay thế những người "cho vay nặng lãi". Quan điểm này đã ảnh hưởng rất mạnh mẽ đối với chính phủ của các nước đang phát triển trong những năm 60 và 70. Hầu hết các nước đã nhanh chóng hình thành và thiết lập mạng lưới tín dụng chính thức, dưới hình thức các tổ chức tín dụng của chính phủ và hợp tác xã tín dụng nông thôn và cung cấp tín dụng với lãi suất thấp (cheap credit) đến nông dân. Trong khi các chương trình tín dụng chính phủ đang mở rộng, Tony Bottomly (1971) đặt lại vấn đề và đưa ra một quan điểm mới. Ông ta tranh luận rằng, người cho vay tiền trong khu vực không chính thức thực hiện chức năng hữu ích đối với nông dân và họ cho vay với lãi suất cao không phải do độc quyền mà chủ yếu là vì chi phí giao dịch và rủi ro trong hoạt động cho vay ở vùng nông thôn cao. Lãi suất này nhằm bù đắp cho chi phí phải trả đối với quỹ mà họ sử dụng để cho vay, chi phí cho việc quản lý nợ, rủi ro của những khoản nợ khó thu hồi và bù đắp lại ảnh hưởng của lạm phát. Ông ta tranh luận rằng, cách tốt nhất để giảm lãi suất cho vay ở vùng nông thôn chính là tạo những điều kiện cho người cho vay có thể giảm được các bộ phận chi phí trên. Do đó, vấn đề không phải là loại bỏ những người cho vay thuộc khu vực không chính thức mà là chính phủ tạo ra môi trường và những điều kiện thuận lợi cho họ hoạt động có hiệu quả hơn và như vậy, nông dân sẽ có lợi hơn.

Kể thừa quan điểm Bottomly, các nhà kinh tế học thuộc trường phái Ohio (Ohio School), tiêu biểu là D. Adams, V.

Pischke, và Donald (1984) đã phát triển một hệ thống quan điểm mới. Họ cho rằng, xã hội có định kiến sai lệch đối với những người cho vay thuộc khu vực không chính thức. Thuật ngữ "cho vay nặng lãi" được gán ép cho họ vì lý do tôn giáo (xuất phát từ kinh Koran, hành động giúp người khác mà áp lực họ trả tiền cao là không tốt) và phần lớn những người cho vay ở nông thôn là những người có nguồn gốc từ nước ngoài chứ không phải là dân bản xứ (chẳng hạn người gốc Ấn trong các nước Đông Phi, người gốc Trung Hoa trong các nước Đông Nam Á và người gốc Trung Đông trong các nước Mỹ Latin). Nhiều công trình nghiên cứu của họ trong các nước

đang phát triển cho thấy rằng, lãi suất cao của những người cho vay phản ánh chi phí giao dịch cao và tỷ lệ thu hồi nợ thấp. Họ không nhận được lợi nhuận độc quyền và không tạo nên bất kỳ một rào chắn nào đối với những nhà kinh doanh mới muốn xâm nhập thị trường tín dụng nông thôn. Họ tranh luận rằng, những người cho vay hoặc định chế cho vay thuộc khu vực không chính thức hoạt động thành công trong việc cung cấp tín dụng và huy động tiết kiệm ở vùng nông thôn vì: (1) họ thực hiện hoạt động dịch vụ với chức năng kinh tế đúng với ý nghĩa thật sự của nó, (2) chi phí hoạt động rất hiệu quả, (3) quan hệ giao dịch trên cơ sở tình nguyện, và (4) việc nông dân sử dụng rộng rãi dịch vụ cho vay của khu vực không chính thức khẳng định rằng hoạt động của họ rất thích hợp đối với những điều kiện thực tế ở vùng nông thôn. Tương phản với với hoạt động cho vay hiệu quả của khu vực không chính thức, trường phái Ohio tranh luận rằng, thị trường tín dụng của khu vực chính thức ít khi hoạt động trên nền tảng thương mại. Lãi suất thường thấp hơn lãi suất thị trường và âm trong dạng lãi suất thực. Chính sách lãi suất như vậy là nguyên nhân chủ yếu làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động cho vay cũng như việc huy động tiết kiệm của các định chế thuộc khu vực chính thức. Tự nhân hóa các định chế dịch vụ tài chính và tự do hóa về lãi suất là những yếu tố chia khóa được nhấn

manh bởi trường phái Ohio. Trong những năm 80, hệ tư tưởng này đã ảnh hưởng rất mạnh mẽ đối với chính phủ của các nước đang phát triển và các tổ chức thế giới (World Bank, IMF) đối với việc thay đổi chính sách lãi suất và khuyến khích sự phát triển đa dạng các loại hình sở hữu của các định chế tài chính trong các vùng nông thôn. Những năm đầu của thập niên 90, một hệ tư tưởng khác nữa ra đời. K. Hoff, A. Braverman và J.E. Stiglitz (1992) là những nhà kinh tế học tiêu biểu cho trường phái thông tin không hoàn hảo (Imperfect Information). Họ tranh luận rằng, cung tín dụng thường thấp hơn cầu, nhưng trong thị trường

THỊ TRƯỜNG TÍN DỤNG NÔNG THÔN VAI TRÒ CỦA KHU VỰC CHÍNH THỨC VÀ KHÔNG CHÍNH THỨC TRONG QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ TRANH LUẬN VÀ MỘT SỐ GỢI Ý VỀ CHÍNH SÁCH

ĐINH PHI HỔ & LÊ THỊ THANH TÙNG

đang phát triển cho thấy rằng, lãi suất cao của những người cho vay phản ánh chi phí giao dịch cao và tỷ lệ thu hồi nợ thấp. Họ không nhận được lợi nhuận độc quyền và không tạo nên bất kỳ một rào chắn nào đối với những nhà kinh doanh mới muốn xâm nhập thị trường tín dụng nông thôn. Họ tranh luận rằng, những người cho vay hoặc định chế cho vay thuộc khu vực không chính thức hoạt động thành công trong việc cung cấp tín dụng và huy động tiết kiệm ở vùng nông thôn vì: (1) họ thực hiện hoạt động dịch vụ với chức năng kinh tế đúng với ý nghĩa thật sự của nó, (2) chi phí hoạt động rất hiệu quả, (3) quan hệ giao dịch trên cơ sở tình nguyện, và (4) việc nông dân sử dụng rộng rãi dịch vụ cho vay của khu vực không chính thức khẳng định rằng hoạt động của họ rất thích hợp đối với những điều kiện thực tế ở vùng nông thôn. Tương phản với với hoạt động cho vay hiệu quả của khu vực không chính thức, trường phái Ohio tranh luận rằng, thị trường tín dụng của khu vực chính thức ít khi hoạt động trên nền tảng thương mại. Lãi suất thường thấp hơn lãi suất thị trường và âm trong dạng lãi suất thực. Chính sách lãi suất như vậy là nguyên nhân chủ yếu làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động cho vay cũng như việc huy động tiết kiệm của các định chế thuộc khu vực chính thức. Tự nhân hóa các định chế dịch vụ tài chính và tự do hóa về lãi suất là những yếu tố chia khóa được nhấn

tín dụng nông thôn, trong trường hợp như vậy không có nghĩa là tăng lãi suất cho vay là cung có thể tăng vì ảnh hưởng của sự bất cân xứng về thông tin giữa người cho vay và người mượn (Information Asymmetries). Đơn giản là, người cho vay chỉ tiến hành cho vay khi họ đã nắm được thông tin về khả năng thanh toán của người mượn, tuy nhiên chỉ có người mượn mới có khả năng biết rõ chính xác năng lực của chính họ hơn là người cho vay. Do đó, việc mở rộng cung tín dụng không phải chỉ lệ thuộc duy nhất vào chính sách lãi suất mà còn phụ thuộc vào cách thức tiếp cận và thu thập thông tin về người mượn. Dựa vào nhiều công trình nghiên cứu trong các nước đang phát triển, trường phái này khẳng định những người cho vay thuộc khu vực không chính thức hoạt động có hiệu quả trong cho vay ở vùng nông thôn vì họ có phương pháp tiếp cận và thu thập thông tin trong việc sàng lọc, áp lực người mượn phải trả nợ rất phù hợp và hiệu quả trong điều kiện thị trường tín dụng nông thôn bị phân khúc, chia cắt. Phần lớn những người cho vay và người mượn là những người có quan hệ xã hội gần gũi và cùng địa phương cư trú, do đó người cho vay nắm rất rõ thông tin về người mượn của họ với chi phí hoạt động rất thấp, thủ tục đơn giản, linh hoạt, điều này cũng là lợi thế của họ so với các định chế chính thức. Đó cũng là lý do giải thích tại sao lãi suất của thị trường không chính thức

cao hơn nhiều so với thị trường chính thức nhưng hệ thống định chế không chính thức vẫn tồn tại và phát triển ở vùng nông thôn. Trường phái này tranh luận rằng, khu vực chính thức và không chính thức đồng tồn tại và phát triển trong thị trường tín dụng nông thôn.

Một trường phái khác được dẫn dắt bởi Desai và Mellor (1993). Họ dựa vào lịch sử phát triển của hệ thống định chế chính thức trong các nước đang phát triển và ngay cả các nước phát triển tranh luận rằng, hệ thống định chế chính thức ngày càng đóng vai trò chủ yếu hơn hệ thống không chính thức trong quá trình phát triển kinh tế. Sự khẳng định này là vì định chế không chính thức có những giới hạn về nguồn lực để cho vay, họ không có đủ điều kiện để huy động nguồn quỹ cho vay và không thể cho vay với qui mô lớn cũng như dài hạn. Hơn nữa thị trường tín dụng không chính thức thường bị chia cắt và phân tán. Vậy thì, họ không thể nào đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao cho việc hành hiện đại hóa nông nghiệp và nông thôn.

Qua các tranh luận trên, quan điểm về vai trò của khu vực chính thức và không chính thức vẫn còn khác nhau giữa các trường phái kinh tế. Tuy nhiên, hầu hết các nhà kinh tế học đều nhìn nhận rằng cả khu vực không chính thức và chính thức đồng tồn tại, hệ thống định chế thuộc khu vực chính thức là cần thiết và ngày càng đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế. Cũng cần nhấn mạnh rằng, định chế thuộc khu vực không chính thức đã đóng góp có ý nghĩa và hữu ích cho quá trình phát triển thị trường tín dụng nông thôn.

2. Bối cảnh của Việt Nam và vấn đề chính sách

Trong năm 1990, cuộc điều tra trong 7 tỉnh (Seibel, 1992) cho thấy rằng 63,8% người mượn đã có quan hệ vay tiền đối với khu vực không chính thức. Cuộc điều tra về tiêu chuẩn mức sống ở Việt Nam trong năm 1993 (Tổng cục Thống kê & World Bank), cũng cho kết quả là 70%. Tuy nhiên, trong một nghiên cứu gần đây (Johnson, 1998) cho thấy rằng ít hơn một nửa của số hộ nông thôn đã có quan hệ vay tiền từ khu vực chính thức. Chương trình điều tra mới đây về các tỉnh Nam Bộ (Đình Phi Hồ, 2000-2001) cho thấy rằng 51,2% người mượn đã vay tiền từ khu vực chính thức và nếu tính theo số lượng tiền, khu vực chính thức chiếm 72% thị phần của thị trường cho vay nông thôn. Gần một thập niên (1990-1998) hoạt động, hệ thống định chế tín dụng nông thôn thuộc khu vực chính thức phát triển một cách đầy ấn tượng và có những tiền đề của sự bền vững. Nếu như 1990, nguồn vốn cho vay của các định chế chính thức chủ yếu mượn từ ngân hàng nhà nước

thì 1998, nguồn vốn huy động từ tiết kiệm và các thành phần kinh tế khác chiếm chủ yếu (Ngân hàng Phát triển Nông nghiệp và Nông Thôn mượn từ ngân hàng nhà nước trong năm 1991 là 90% của tổng quỹ cho vay, trong năm 1998 chỉ còn 8%). Hệ thống Quỹ Tín dụng Nhân dân huy động tiết kiệm với tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm là 150% kể từ 1994. Hệ thống ngân hàng cổ phần nông thôn tăng vốn điều lệ bình quân hàng năm là 89% kể từ 1992). Chương trình điều tra về 62 định chế tín dụng thuộc khu vực chính thức ở Đồng bằng sông Cửu Long (Đình Phi Hồ, 2000-2001) cho thấy tỷ lệ nợ quá hạn bình quân chung là 3,34% và 95% định chế có lợi nhuận dương. Dựa vào hệ thống tiêu chí được sử dụng trong các nước đang phát triển (kết hợp các chỉ tiêu: Subsidy Dependence Index, Profitability và Default rates) có 71% định chế trong mẫu điều tra đạt tiêu chuẩn phát triển bền vững. Rõ ràng rằng, trong bối cảnh Việt Nam hệ thống định chế tín dụng nông thôn thuộc khu vực chính thức ngày càng đóng vai trò chủ yếu trong quá trình phát triển kinh tế và giữ vai trò quyết định trong việc cung cấp tín dụng đến nông dân. Tuy nhiên, phải nhìn nhận rằng các định chế thuộc khu vực không chính thức vẫn tiếp tục tồn tại và góp phần quan trọng trong việc đáp ứng cầu tín dụng của nông dân và người dân ở vùng nông thôn. Mục tiêu cuối cùng của chính sách tín dụng chính là cải thiện khả năng tiếp nhận nguồn tín dụng với lãi suất hợp lý cũng như lớn hơn về qui mô cho nông dân, do đó, chính sách cải cách về tín dụng nên quan tâm đến 2 khía cạnh sau:

Một là, hoàn thiện hơn nữa môi trường kinh tế và pháp luật nhằm tạo nhiều cơ hội thuận lợi hơn cho hệ thống định chế tín dụng thuộc khu vực chính thức có thể duy trì và phát triển bền vững trong việc thực hiện vai trò chìa khóa đối với phát triển thị trường tín dụng nông thôn. Những yếu tố quan trọng cần tập trung nhanh chóng nghiên cứu và giải quyết như, tiếp tục chính sách lãi suất thực dương, tự chủ hơn cho các định chế trong việc quyết định lãi suất đầu vào và đầu ra, lựa chọn cách tiếp cận thích hợp trong việc sàng lọc người mượn, cơ chế kích thích cho đội ngũ cán bộ cũng như khách hàng của định chế. Tập trung hơn nữa cho việc hoàn thiện luật sử dụng đất đai, quyền sở hữu về tài sản, hiệu lực của việc xử lý tranh chấp và cơ sở hạ tầng của vùng nông thôn. Những yếu tố này tùy thuộc vào chính phủ, vượt xa khả năng của các định chế nhưng lại ảnh hưởng đến môi trường hoạt động của thị trường tín dụng nông thôn.

Hai là, chính phủ công nhận tính hữu ích và nhìn nhận các định chế thuộc khu vực không chính thức như là bộ

phận của thị trường tín dụng nông thôn, trên cơ sở đó chính phủ tạo những điều kiện thuận lợi hơn cho hệ thống này được phát triển. Trong những năm trước mắt, chính sách tín dụng cần quan tâm hơn nữa trong việc huy động hóa nguồn lực của hệ thống định chế tín dụng thuộc khu vực không chính thức. Hơn 5 năm qua, các chương trình cho vay đối với người nghèo và người sản xuất nhỏ thông qua nhóm tương trợ ở vùng nông thôn do Hội liên hiệp Phụ nữ quản lý và tổ chức đã chứng minh tính tích cực và hiệu quả của định chế thuộc khu vực không chính thức. Loại hình này không đòi hỏi tài sản thế chấp, lãi suất hợp lý gắn với thị trường (cao hơn lãi suất khu vực chính thức nhưng thấp hơn lãi suất của người cho vay chuyên nghiệp ở nông thôn). Điều quan trọng nhất là loại hình này đã quan tâm đến huy động tiết kiệm và thu hút được nguồn quỹ hỗ trợ từ các tổ chức thế giới và cầu nối giữa hệ thống định chế chính thức và không chính thức trong việc phân phối nguồn lực tín dụng đến nông thôn. Mở rộng và hoàn chỉnh hơn nữa về mối quan hệ cầu nối này sẽ tác động mạnh mẽ đến việc khai thác và tận dụng năng lực quản lý cũng như nguồn lực sẵn có của loại hình này của khu vực không chính thức ■

Tài liệu tham khảo:

- Adams, Pischke, and Donal. 1993. *Financial Development and Economic Growth in Developing Countries*. The Johns Hopkins University Press.
- Desai and Mellor. 1993. *Institutional Finance for Agricultural Development*. International Food Policy Research Institute.
- Hoff, K., Stiglitz, J.E., and Braverman, A. 1993. *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*. Oxford University Press.
- Wharton, C.R. 1962. "Marketing, Merchandising and Money Lending". *Malayan Economic Review*, Vol. 7, 1962.
- Bottomly, A. 1964. "Monopoly profit as a detriment of interest rates in underdeveloped rural areas". *Oxford Economic Papers*, Vol. 16, No.3, 1964.
- Johnson, A. 1998. "The group growth path-a strategy for the development of sustainable village-based savings and credit groups". Presentation on the Workshop: Projects with a Credit Component in South-East Asia. The Vietnam Women's Union.
- Seibel, H.D. 1992. *The Making of a Market Economy: Monetary Reform, Economic Transformation and Rural Finance in Vietnam*. Verlag Breitenbach Publisher.
- Tien, D.C., Nang, P.V., Ho, D.P. and others. 1996. *Measure of Management to Encourage Agricultural Production and Changes in Structure of Agricultural Economy in the South Vietnam*. Ministry of Environment, Technology and Science, Vietnam.
- Ho, D.P. 2001. "Determinants of Performance of Rural Financial Institutions in Vietnam with a Special Reference to the Mekong Delta" A Ph.D thesis (Draft), University of Colombo, Sri Lanka.