



改进小额担保贷款 财政贴息工作的建议

重庆工学院 王海兵 财政部驻大连市财政监察专员办事处 马文伟

【摘要】《下岗失业人员小额担保贷款管理办法》实施以来,对于鼓励下岗失业人员再就业、扶持社会弱势群体起到了积极作用,但在实际运作中也出现了不少问题。其主要表现在:贴息政策界定难、执行难;小额担保贷款的核心支持力难以形成;银行的支持力度不够;贷款合同的管理不规范;劳动保障部门推荐把关不严等。本文对此提出若干对策建议,以期对提高小额担保贷款财政贴息工作质量有所帮助。

【关键词】 小额担保贷款 财政贴息 微利项目

一、问题提出的背景

为保证下岗失业人员再就业工程得到有效实施,2002年年底中国人民银行总行、财政部、国家经贸委和劳动和社会保障部联合出台了《下岗失业人员小额担保贷款管理办法》(以下简称《办法》),并于2003年年初在全国推行。《办法》实施以来,下岗失业人员小额担保贷款工作取得了一定的成绩,对鼓励下岗失业人员再就业、扶持社会弱势群体起到了积极的作用,但其在实施过程中也出现了不少问题。

根据财政部、中国人民银行、劳动和社会保障部《关于印发〈下岗失业人员从事微利项目小额担保贷款财政贴息资金管理暂行办法〉的通知》(财金[2003]70号)等相关文件的规定,财政部驻大连市财政监察专员办事处对下岗失业人员小额担保贷款财政贴息资金的拨付使用情况进行了审核。审核的重点是了解小额担保贷款工作中存在的问题,为进一步开展小额担保贷款工作提出合理化建议。为了做好此次工作,财政部驻大连市财政监察专员办事处组织大家认真学习了有关小额担保贷款工作的政策,并与大连市财政局、大连市劳动保障局、企业信用担保公司、中国人民银行及有关经办银行共同召开了工作联席会,就如何做好小额担保贷款财政贴息申报、审核工作进行了研究和部署,为顺利开展小额担保贷款财政贴息资金审核工作奠定了基础。

二、存在的主要问题

1. 贴息政策界定难、执行难,部分微利项目的审核确认比较困难。《办法》规定,从事微利项目的小额担保贷款由中央财政全额贴息,并列出了19个微利项目。但是,由于部分微利项目的相关规定较笼统,贷款项目又很繁杂,因此有些项目很难界定是否属于微利项目。各部门的审核人员只能根据自己对政策的认识和理解酌情处理,使微利项目的审核确认困难,不利于政策执行的统一性和规范性。

2. 小额担保贷款的核心支持力难以形成。小额担保贷款的支持体系包括受贷者、财政部授权的小额贷款担保机构、经办银行、社区劳动保障部门、政府审批部门,以及在提供就业机会方面发挥了重要作用的中小企业等。其中,贷款者的到期还贷能力或者其创业项目的良好发展前景是降低小额

担保贷款政策实施成本并使其持续、稳定发挥作用的核心保证。从目前来看,受贷者未来偿债能力普遍不足。大部分下岗失业人员因没有创业项目、没有创业技能、没有创业信息和创业信心等原因,不能或不敢申请小额担保贷款。即使是已经申办了小额担保贷款的人员,由于其缺乏创业技能和经营管理经验等原因,初次创业的成功率也较低。据有关部门调查,在初次创业的项目中,成功和不成功的比例各占30%,另外40%处于盈亏临界点。即使这40%的项目中有半数获得成功,初次创业的成功率也只有50%。这意味着至少有50%的初次创业项目无力用经营所得偿还到期贷款,也反映了小额担保贷款在解决再就业问题方面的效能有待提高。当然,由于下岗失业人员自身素质的普遍欠缺,因此提高其创业技能是一项长期而艰巨的任务。

3. 银行的支持力度不够,配合不协调。

(1) 个别银行将小额担保贷款与商业性贷款同等对待,制约了小额担保贷款工作的开展。据统计,大连市累计发放的小额担保贷款主要集中在大连市商业银行、农村信用社、农业银行、工商银行四家金融机构,其贷款额占全部小额担保贷款额的77.42%,而其他银行的贷款额只占全部小额担保贷款额的22.58%。小额担保贷款工作在银行间开展的不均衡性,反映了部分银行对其支持力度不够。

(2) 部分银行没有配备专职人员负责下岗失业人员小额担保贷款工作,很多工作人员只是兼职,其审核时间过长、程序繁、贷款难。

(3) 银行片面强调风险控制,对担保公司的代偿能力持怀疑态度,尤其是一些条件较差的项目也被担保,更加深了银行的这种疑虑。银行对小额担保贷款基金按1:5放大往往只在口头上认同,在实际操作过程中并未将控制总额度按1:5放大。据初步统计,未被批准的小额担保贷款比例占10%左右,从而影响了下岗失业人员小额担保贷款工作的推进。

(4) 由于受银行方面的限制,部分大的项目得不到贷款;由于企业吸纳下岗失业人员就业的相关政策没有得到落实,使部分项目得不到批准。企业吸纳下岗失业人员就业是解决就业问题的重要途径,但是银行认为,下岗失业人员小额担保贷

款是对自然人的贷款,不是对企业法人的贷款,如果对企业贷款就改变了国家政策的初衷,因此企业贷款不能按下岗失业人员小额担保贷款办理,这就造成一些优惠政策也难以落实。一些县区采取了变通的办法,解决了一些组织就业和企业吸纳下岗失业人员就业的贷款,还有的银行规定组织就业人数最多不准超过5人,贷款金额不准超过10万元,这样就无法满足一些较大项目的贷款需求。

4.部分微利项目审核确认意见不明确,贷款合同的管理不规范。无论是否申请财政贴息,下岗失业人员申请小额担保贷款所使用的申请表的格式是不变的,在一些申请表中没有注明是否申请财政贴息。有的审核部门在签署审核意见时含糊其辞,只签署“同意”,没有明确是同意发放“小额担保贷款”,还是同意发放“小额担保贷款财政贴息”。还有一些银行在办理贴息贷款业务时,没有按规定在贷款合同中加盖“微利项目贴息贷款专用章”,也没有将其在与担保机构签订的担保合同中注明。这些问题的存在,容易使后续审核部门在理解上出现分歧,给审核和贷款管理工作留下隐患。

5.劳动保障部门推荐把关不严,加大了审核难度。在小额担保贷款的审核过程中,街道、社区的推荐在一定程度上代替了劳动保障部门的审核,只要有街道、社区的推荐和盖章,就可以办理下一步贷款手续。然而,街道、社区人员对政策理解不够、把握不准,易造成推荐把关不严,加大了担保部门和银行的审核难度,也引起了部分下岗失业人员的不满。

6.贷款项目趋向复杂,不符合政策要求的贷款项目增加。由于多方面原因,下岗失业人员贷款项目越来越复杂,在本地注册而到外地经营的项目不断增多,这加大了各经办机构的审核难度。有的下岗失业人员把小额担保贷款当作政府救济金,有“不贷白不贷”的想法,并不是为了就业而贷款;有的在多个地区注册项目,到不同的地区去申请贷款;有的仅用自家住房注册一个项目,并以此申请贷款;有的在农村有一群羊、几头猪、一个大棚也申请贷款,而这样的项目并不符合要求。这样的例子总体上看是个别现象,但如果审核不严,其影响将很大,会造成更多的人攀比、跟风。

三、意见和建议

1.修订和完善微利项目的审核确认办法。应明确对微利项目的定义,即持有《再就业优惠证》的下岗失业人员在社区、街道、工矿区等从事的商业、餐饮和修理等个体经营微利项目。对于目前政策规定中没有明确的微利项目,财政部和有关部门应在调研的基础上尽快予以明确和补充,或授权各地相关审核部门审查、确认,以保证下岗失业人员优惠政策的贯彻落实,保证国家政策执行的统一性和规范性。此外,在实际操作过程中,如果各经办机构的意见不一致,可以将问题上报地方财政局或者财政监察专员办事处,统一审核工作口径。

2.完善小额担保贷款的风险补偿机制,简化贷款的担保和审批手续。小额担保贷款是政策性贷款与商业化运作的结合,银行监控难度大,追偿成本高,这是商业银行不愿开展这项业务的重要原因。担保机构不能只为银行化解风险,也要考虑自身安全。尚未形成有效的风险补偿机制是银行和担保机构对小额担保贷款工作支持力度不够的根本原因。

对经办银行而言,风险主要来自于以下几个方面:①由于下岗失业人员数量多、流动性强,贷款笔数多、金额小,导致小额担保贷款的工作量大、成本高、利息低、管理难度大等一系列问题;②担心低质量的小额担保贷款会加大银行的不良贷款率,影响银行形象和经营发展;③贴息政策落实不到位,部分银行迟迟没有收到贴息或者不能及时收到贴息。

因此建议:①适当调整对小额担保贷款质量的考评要求,对小额担保贷款质量考评的情况不纳入商业银行不良贷款考核体系。②量化各方承担的风险份额。按照中国人民银行副行长吴晓灵的建议,一旦出现坏账损失,经办银行和担保机构应共担风险,经办银行只承担所贷本金的20%,其余80%由国家财政部门承担(其中,省级财政部门承担10%,地级以上财政部门承担70%)。③尽快批准办理贴息,使利息尽快落实到银行,促使银行逐步加大对小额担保贷款的支持力度。④应与中国人民银行进行沟通,争取各合作银行安排专人负责小额担保贷款工作,并且规范贷款卡的发放或者干脆取消贷款卡,降低下岗失业人员办理贷款的成本。⑤依托基层,充分发挥社区的作用。社区对自己区内的企业和居民最为了解,下岗失业人员的生活来源问题应最终依靠社区来解决。社区工作质量低将直接影响到后续环节各项工作的开展,将会加大风险,从而增加后续部门的管理成本。⑥简化小额担保贷款的担保和审批程序,建议各部门在办公大厅设立专门窗口实行流水作业,提供小额担保贷款申请、审批、担保、放贷一条龙服务。

3.提高小额担保贷款工作的质量和效率,完善再就业支持体系。失业人群是知识弱势群体,解决其就业问题应以小企业吸纳为主、自主创业为辅。应切实将小额担保贷款与下岗失业人员的税费减免、免费培训教育等再就业优惠政策结合起来,充分利用各项再就业优惠政策的相关性。如邀请有关咨询机构和专家对申请小额担保贷款的下岗失业人员提供免费的、专业性的创业项目咨询,并开展有针对性的专业技能培训,以降低下岗失业人员在创业项目选择上的盲目性,改善下岗失业人员专业技能低、缺乏经营管理经验的状况。同时,应支持有成功经营管理经验的带头人组织下岗失业人员合伙经营,倡导捆绑式贷款方式,从而提高创业项目的成功率、担保资金的利用率以及小额担保贷款的效益。

4.切实发挥劳动保障部门的审核作用。首先,地方劳动保障部门应加大对下岗失业人员资格的审核力度,规范《再就业优惠证》的发放,切实保护好下岗失业人员的利益。其次,街道、社区的推荐,不能代替区(市、县)劳动保障部门的审核,对下岗失业人员申请贷款应按属地原则管理,由所在地劳动保障部门组织审定。即使街道、社会已经发给《下岗失业人员小额担保贷款申请审批表》,区(市、县)劳动保障部门仍然需切实执行有关规定,对经街道、社区初审的资料进行复审。

主要参考文献

- ①罗延枫.关于下岗失业人员小额担保贷款工作的若干思考.中国金融,2005;11
- ②彭莉.下岗失业人员小额担保贷款工作的问题与建议.西南金融,2005;3
- ③朱华.政策强制下的信贷壁垒:对下岗失业人员小额担保贷款难问题的再思考.武汉金融,2005;7