

GIẢI PHÁP CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN TÍN DỤNG ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN CỦA NHÀ NƯỚC

TH.S. TRẦN CÔNG HOÀ

Quỹ Hỗ trợ phát triển

Trong lịch sử kinh tế thế giới hiện đại (cuối thế kỷ IX-nay), không có một nền kinh tế nào thiếu sự hỗ trợ đầu tư phát triển (ĐTPT) của Nhà nước. Nền kinh tế các nước (đặc biệt sau chiến tranh và khủng hoảng) đều cần một cú "huých" để tạo đà hoặc tăng tốc phát triển. Sự hỗ trợ thể hiện ở chính sách bảo hộ thương mại và đầu tư, chính sách về ĐTPT của Nhà nước... Tín dụng ĐTPT của Nhà nước thuộc diện chính sách về ĐTPT nhằm hỗ trợ cho các dự án được Nhà nước khuyến khích đầu tư. Ở Việt Nam, tín dụng ĐTPT của Nhà nước đã hình thành và phát triển được gần 10 năm. Trong thời gian qua, tín dụng ĐTPT đã có những đóng góp rất đáng kể trong việc phát triển kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế xã hội của đất nước. Với Quỹ Hỗ trợ phát triển, đơn vị trung tâm thực hiện nhiệm vụ tín dụng ĐTPT của Nhà nước, số giải ngân vốn trong nước cho vay đầu tư đạt 4.600 tỷ đồng năm 2000 và gần 8.000 tỷ năm 2001, dư nợ vốn trong nước đến 31/12/2001 khoảng 15.000 tỷ đồng. Theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, các dự án vay vốn tín dụng ĐTPT của Nhà nước sẽ tập trung về 1 đầu mối là Quỹ HTPT từ năm 2002. Tuy nhiên, tín dụng ĐTPT của Nhà nước cũng đã bộc lộ 1 số hạn chế, thể hiện ở phạm vi hỗ trợ còn hạn hẹp, chất lượng chưa cao, chính sách quản lý còn nhiều bất cập...

Những hạn chế này xuất hiện từ nhiều nguyên nhân, trong đó có những nguyên nhân chủ quan và khách quan, bao gồm cả khía cạnh chính sách của Nhà nước, năng lực của Quỹ HTPT và chủ dự án... trong đó đặc biệt quan trọng là các chính sách của Nhà nước. Với mong muốn tín dụng ĐTPT ngày càng phát triển tốt hơn đáp ứng các yêu cầu của đất nước, trong một khuôn khổ hẹp, bài viết không có ý định đề cập hết các vấn đề nêu trên mà chỉ trình bày những vấn đề về khía cạnh chính sách của Nhà nước.

Để có thể có chính sách thích hợp về tín dụng ĐTPT trước hết phải bắt đầu từ thuật ngữ về đầu tư phát triển. Bản chất của ĐTPT có lẽ không phải đề cập vì từ trước đến nay đã có nhiều lý luận về vấn đề này song cần phải nhấn mạnh thêm rằng: đúng trên quan điểm của Nhà nước và xuất phát từ chính yêu cầu phát triển hiện nay, thì yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của toàn bộ nền kinh tế là cấp bách. Muốn phát triển nhanh và bền vững đòi hỏi phải có đầu tư lớn và dài hạn, trong đó tín dụng ĐTPT chiếm một phần quan trọng. Chính yêu cầu này đặt ra câu hỏi: vậy các dự án nhỏ lẻ của các hộ gia đình vay vốn phát triển nghề truyền thống, kinh tế nông thôn có

được coi là đầu tư phát triển hay không? Câu trả lời sẽ là không hoàn toàn đúng, nhưng nếu như dự án vay vốn cho cá làng (hoặc vùng) nghề truyền thống thì chắc chắn thuộc phạm trù đầu tư phát triển, tức là 1 chủ đầu tư (gần giống mô hình Ban quản lý dự án), vấn đề còn lại là quản lý phải tốt. Các dự án nhỏ lẻ như trên sẽ thuộc phạm trù đầu tư phát triển nếu đứng về phía góc độ doanh nghiệp (vi mô) nhưng xét về góc độ của Nhà nước (vĩ mô) thì không hoàn toàn đúng do mỗi dự án là rất nhỏ và khó đáp ứng được các tiêu chuẩn và điều kiện tín dụng, đồng thời khả năng thực hiện của tổ chức tài trợ (Quỹ HTPT là trung tâm) là kém khả thi. (tuy nhiên các dự án này sẽ vẫn cần được hỗ trợ). Điều này sẽ liên quan chặt chẽ đến đối tượng và mức hưởng ưu đãi từ tín dụng ĐTPT của Nhà nước.

VỀ ĐỐI TƯỢNG VÀ MỨC HỖ TRỢ:

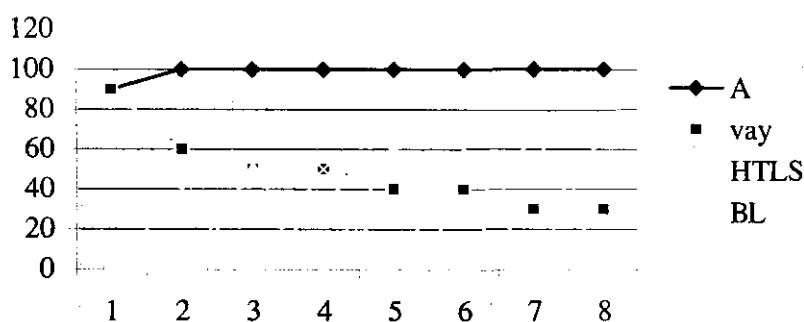
Trong thời gian qua, rất nhiều văn bản của Nhà nước đã ban hành và liên tục mở rộng đối tượng này, tuy nhiên qui định như hiện nay vẫn còn bất cập. Nghị định 51/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 của Chính phủ qui định chi tiết thi hành Luật Khuyến khích đầu tư trong nước quy định cụ thể các đối tượng cần được khuyến khích đầu tư tại các danh mục A, B, C. Trong đó, danh mục B và C là danh mục các vùng khó khăn và đặc biệt khó khăn, còn danh mục A là danh mục các ngành, lĩnh vực cần khuyến khích đầu tư. Như vậy, theo quy định tại Luật khuyến khích đầu tư trong nước (sửa đổi) thì ngoài các dự án đầu tư tại các vùng vùng khó khăn và đặc biệt khó khăn (danh mục B, C), thì các dự án thuộc một số ngành nghề cũng được khuyến khích đầu tư mà địa điểm đầu tư không phải tại vùng khó khăn. Trong giai đoạn này, nếu chỉ giới hạn cho vay các dự án thuộc các lĩnh vực cần khuyến khích đầu tư tại các vùng khó khăn thì rất hạn chế và có ít dự án để cho vay đầu tư. Vì vậy, việc thống nhất đối tượng nên được thực hiện mở rộng đối với tất cả các dự án theo Nghị định 51/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 của Chính phủ qui định chi tiết thi hành Luật Khuyến khích đầu tư trong nước. Mức hỗ trợ cho các dự án này sẽ được xem xét dưới đây.

Các dự án có thể đồng thời được hỗ trợ cả 3 hình thức: cho vay đầu tư (gồm cả cho vay ngắn hạn hỗ trợ xuất khẩu), hỗ trợ lãi suất sau đầu tư (LSSDT) và bảo lãnh tín dụng đầu tư thay vì quy định như hiện nay các dự án không được hỗ trợ đồng thời các hình thức nêu trên. Mức hỗ trợ được xác định theo công thức dưới đây:

Mức hỗ trợ theo tín dụng ĐTPPT của Nhà nước: $A = f(L, S, G)$.	Trong đó: $L, S, G \geq 0$; L là đại lượng cho vay (số vốn cho vay - Lending); S là đại lượng hỗ trợ LSSĐT (số vốn được tính hỗ trợ LSSĐT - post-investment interest Subsidy); G là đại lượng bảo lãnh tín dụng đầu tư (số vốn được bảo lãnh - Guarantee).
$L + S + G \leq 100$.	Mức hỗ trợ tối đa là 100% số vốn đầu tư
$S \leq 100 - G$	Không hỗ trợ LSSĐT cho số vốn đã được bảo lãnh.
$S = 0$ nếu $L \geq 60$	Vay nhiều (trên 60%) thì không được hỗ trợ LSSĐT
$G = 0$ nếu $L \geq 90$	Vay quá nhiều (trên 90%) thì không được bảo lãnh
Các dự án nhóm C (phân loại theo Nghị định 52/1999/NĐ-CP ngày 08/7/1999) có thời gian dưới 2 năm chỉ được hưởng HT LSSĐT hoặc bảo lãnh.	

Hiện nay, mức hỗ trợ cho các dự án là rất khác nhau và có quá nhiều mức hỗ trợ, gây khó khăn trong khâu quản lý điều hành, kế hoạch và đánh giá. Việc xác định hỗ trợ theo công thức này mở rộng cơ hội lựa chọn đầu tư và hình thức huy động vốn của dự án, phát huy được thế mạnh của hỗ trợ LSSĐT đồng thời mở rộng bảo lãnh tín dụng đầu tư. Mô tả sự hỗ trợ này qua đồ thị sau:

Hỗ trợ theo kênh TD ĐTPPT của Nhà nước:
 $A = F(L, S, G)$



Tuỳ theo từng ngành nghề và sự ưu tiên khuyến khích, có thể có những tiêu chí cụ thể hoặc bổ sung thêm các giới hạn hoặc trần, sàn ưu tiên cụ thể cho từng đại lượng.

Ưu điểm của công thức trên là:

- Khuyến khích mở rộng bảo lãnh và hỗ trợ lãi suất sau đầu tư: quy định hiện nay chỉ cho phép dự án được hưởng HT LSSĐT khi chưa được vay vốn tín dụng ĐTPPT, trong khi đó nếu được vay thì mức vay cũng rất hạn chế. Thực hiện cách tính này sẽ khuyến khích mở rộng hình thức bảo lãnh và HT LSSĐT, đồng thời cũng phát huy tính tích cực của HT LSSĐT là nâng cao trách nhiệm sử dụng vốn và năng lực của chủ đầu tư, mở rộng kênh tín dụng trung và dài hạn của các ngân hàng thương mại.

- Nhà nước hỗ trợ được nhiều hơn cho các dự án, đảm bảo sự công bằng hơn cho các dự án: Cho vay đầu tư có ưu điểm rất mạnh là hỗ trợ ngay từ ban đầu cho dự án, các dự án ở vùng khó khăn rất phù hợp với hình thức này do huy động vốn ở những vùng này rất khó. Hỗ trợ LSSĐT, bên cạnh

tính tích cực trình bày ở trên có 1 nhược điểm là hỗ trợ sau cho dự án, khi dự án hoàn thành đầu tư đưa vào sử dụng và hoàn trả được vốn vay mới được hỗ trợ. Như vậy, nếu mức hỗ trợ được xác định theo công thức trên sẽ đồng thời phát huy được tính tích cực và hạn chế các nhược điểm của cả 3 hình thức cho vay, bảo lãnh và HT LSSĐT. Bên cạnh đó, với sự thống nhất lại mức hỗ trợ cho các dự án theo công thức này, sự hỗ trợ cho các dự án trong cùng một nhóm sẽ bình đẳng hơn.

- Theo như phân tích qua đồ thị, sự hỗ trợ của Nhà nước có thể đạt tới mức 100% mà chỉ tập trung hầu hết là trực tiếp hỗ trợ khoảng 50%, 50% còn lại tận dụng nguồn lực từ bên ngoài tổ chức thực hiện tín dụng ĐTPPT của Nhà nước (Quỹ HTPT là trung tâm). Như vậy, cách xác định này còn cho phép mở rộng tín dụng ĐTPPT của Nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

Hỗ trợ bằng ngoại tệ:

Nhằm hỗ trợ được nhiều hơn cho các dự án, Quỹ HTPT cần được: huy động vốn, cho vay đầu tư, bảo lãnh tín dụng đầu tư, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, cấp bù chênh lệch lãi suất bằng ngoại tệ. Hiện nay nhu cầu được hỗ trợ bằng ngoại tệ của các dự án ngoài nước là nhỏ, việc cho các dự án vay ngoại tệ để nhập thiết bị và công nghệ từ nước ngoài sẽ là con đường ngắn nhất và tích cực nhất hỗ trợ cho dự án thay vì chỉ cho dự án vay ngoại tệ như hiện nay. Để dự án phải vay ngoại tệ từ thị trường hoặc phải dùng nội tệ để mua ngoại tệ đáp ứng yêu cầu đầu tư. Đối với bảo lãnh và HTLSSĐT bằng ngoại tệ cũng có những mặt tích cực tương tự. Đồng thời cho vay bằng ngoại tệ sẽ giảm rủi ro tỷ giá trong thanh toán của các dự án, mặc dù rủi ro này sẽ xuất hiện với Quỹ HTPT nhưng bằng các biện pháp phối hợp với các ngân hàng và sự tự chủ của mình, cùng với sự hỗ trợ Chính phủ, rủi ro này là có thể được hạn chế... Để có thể hỗ trợ cho dự án bằng ngoại tệ, Quỹ cần được huy động vốn và cấp bù chênh lệch lãi suất bằng ngoại tệ.

Bảo đảm tiền vay: Quy định hiện nay về bảo đảm tiền vay không hợp lý, bảo đảm tiền vay của cho vay giống hệt như đối với bảo lãnh thậm chí một số dự án cho vay lại có mức tài sản bảo đảm thấp hơn với bảo lãnh. Quy định này gây ra sự bất hợp lý và không phù hợp giữa mức độ ưu đãi và bảo đảm. Bên cạnh đó còn làm kìm hãm bảo lãnh tín dụng đầu tư. Bảo đảm tiền vay đòi hỏi phải được sửa đổi sao cho thể hiện được tính ưu đãi đồng thời tạo điều kiện phát huy được thế mạnh của mỗi hình thức.

Lãi suất cho vay và quản lý lãi suất cho vay: Điều 12 điểm 1 của Nghị định 43 ghi rõ: "Lãi suất cho vay là 9%/năm. Khi lãi suất cơ bản của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tăng, giảm 10%, Thủ tướng Chính phủ quyết định điều chỉnh lãi suất cho vay". Như vậy, quy định không nêu rõ lãi suất cơ bản tăng giảm 10% từ thời điểm nào, nếu thay đổi liên tục 9%/lần thì sau nhiều lần sẽ rất cạnh tranh với lãi suất cho vay của tín dụng ĐTPT. Mặt khác, quy định này thể hiện tính cứng nhắc trong quản lý lãi suất. Đề nghị sửa đổi theo hướng cho phép Quỹ HTPT được điều chỉnh lãi suất cho vay tối đa 1 năm 2 lần với mức tăng giảm không quá 7% so với lãi suất cho vay hiện tại (có thể cân nhắc mức hợp lý hơn), sự điều chỉnh này phải được thống nhất với Bộ Tài chính.

Lãi suất ghi trên Hợp đồng tín dụng (HĐTD): theo quy định hiện hành, lãi suất cho vay ghi trên HĐTD được giữ nguyên trong suốt thời hạn vay. Quy định này thể hiện sự cứng nhắc trong điều hành lãi suất và tạo ra những rủi ro đối với dự án. Đề nghị lãi suất này có thể được xác định thả nổi hoặc cố định trong suốt thời hạn vay vốn của dự án, chủ đầu tư và Quỹ HTPT được phép thoả thuận thống nhất về điểm này. Như vậy sẽ tăng tính chủ động của Quỹ HTPT và chủ đầu tư trước các diễn biến của thị trường đồng thời nâng cao trách nhiệm của cả 2 bên và là 1 yếu tố thuận lợi cho chủ đầu tư.

Thời gian cho vay: Do yêu cầu về đầu tư phát triển ngày càng tăng, ngày càng nhiều các dự án đòi hỏi phải đầu tư dài hạn, có thời gian thu hồi vốn dài, đặc biệt là các dự án hạ tầng, quy định "thời hạn cho vay tối đa 10 năm, trường hợp trên 10 phải trình Thủ tướng Chính phủ" là không còn phù hợp. Cần kéo dài thời gian cho vay lên 15 năm, trong trường hợp vượt quá 15 năm trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Sửa đổi cách tính hỗ trợ lãi suất sau đầu tư: Cách tính HTLSSĐT hiện nay rất mâu thuẫn, trong khi các dự án về xuất khẩu có thể phải được ưu tiên hơn lại có cách tính mức hỗ trợ thấp hơn rất nhiều so với các dự án còn lại (mâu thuẫn giữa 2 cách tính theo Quyết định 133/2001/QĐ-TTg và Quyết định 58/2001/QĐ-TTg). Đề nghị áp dụng thống nhất 1 cách tính dựa trên chênh lệch lãi suất vay thương mại và lãi suất vay vốn tín dụng ĐTPT của Nhà nước (theo cách tính tại Quyết định 58/2001/QĐ-TTg). Cách tính này thể hiện đúng với bản chất của HT LSSĐT và vẫn

đảm bảo hỗ trợ hợp lý cho doanh nghiệp.

Bảo lãnh tín dụng đầu tư: Nguồn vốn tín dụng ĐTPT của Nhà nước bao gồm cả vốn NSNN và vốn vay của các tổ chức tín dụng, vì vậy nếu hàng năm trích 5% số nguồn vốn này để thực hiện bảo lãnh tín dụng là không phù hợp. Đối với các dự án được bảo lãnh tín dụng đầu tư, việc thực hiện nghĩa vụ bảo lãnh chỉ phát sinh khi đến thời hạn trả nợ (thông thường là 3-5 năm kể từ khi chủ đầu tư rút vốn của TCTD), vì vậy nếu nguồn bảo lãnh của Quỹ HTPT chỉ được trích và sử dụng ngay trong năm, không được chuyển sang năm sau sẽ dễ dẫn đến thiếu nguồn, không đủ bù đắp khi có phát sinh. Bên cạnh đó, việc trích nguồn như vậy cũng không phản ánh được sự luân chuyển của dòng tiền trong hoạt động tín dụng và không đúng bản chất. Để giải quyết vấn đề trên, đề nghị: Việc xử lý rủi ro khi Quỹ HTPT thực hiện bảo lãnh cũng tương tự như việc xử lý rủi ro khi Quỹ HTPT cho vay vốn tín dụng ưu đãi, vì vậy việc trích lập và sử dụng Quỹ dự phòng rủi ro bảo lãnh tín dụng có thể thực hiện như sau:

- Trích từ chi phí của Quỹ HTPT, mức trích bằng 5% tổng số tiền được bảo lãnh hàng năm. Quỹ dự phòng rủi ro bảo lãnh tín dụng nằm trong Quỹ dự phòng rủi ro chung của Quỹ HTPT, được theo dõi và quản lý riêng.

- Quỹ dự phòng rủi ro bảo lãnh tín dụng đầu tư được sử dụng để bù đắp các rủi ro do nguyên nhân khách quan (như trường hợp tín dụng ĐTPT của Nhà nước) trong bảo lãnh.

Tín dụng ĐTPT của Nhà nước đang ngày càng góp phần quan trọng vào sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và phát triển kinh tế xã hội đất nước. Nhiều công trình lớn được đầu tư đưa vào sử dụng đã góp phần không nhỏ trong sự tăng trưởng kinh tế nước ta trong những năm qua. Việc có hệ thống chính sách hợp lý đối với tín dụng ĐTPT có một ý nghĩa hết sức quan trọng không những góp phần tạo hành lang cho đầu tư trong nước phát triển mà còn thúc đẩy và mở rộng các dự án đầu tư phát triển cho đất nước. Trong sự vận động chung của nền kinh tế, các chính sách ấy trước hết đòi hỏi phải được nhìn nhận xuất phát từ yêu cầu thực tiễn, khả năng đáp ứng và định hướng phát triển lâu dài, đồng thời phải đảm bảo tính nhất quán và kiên định cần có của mỗi chính sách, đặc biệt ở tầm vĩ mô. Từ quá trình nghiên cứu, trên cơ sở kinh nghiệm và thực tế các chính sách hiện tại cũng như các vấn đề nảy sinh trong quá trình thực hiện tín dụng ĐTPT của Nhà nước những năm qua, người viết bài này xin được bày tỏ một niềm tin sâu sắc vào đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước, đặc biệt đối với những vấn đề chính sách và quản lý nhà nước trong đó tín dụng ĐTPT của Nhà nước có một vị trí quan trọng góp phần đẩy mạnh đầu tư phát triển kinh tế, đất nước vững bước trong kỷ nguyên mới. ■