

TÍN DỤNG ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Ths. Nguyễn Cảnh Hiệp
Ngân hàng phát triển Việt Nam

Tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước (hay tín dụng đầu tư phát triển nhà nước), về bản chất, là quan hệ vay - trả giữa

chế và tăng chậm, nên hầu hết các quốc gia đều xây ra tình trạng thâm hụt ngân sách nhà nước, cho dù quốc gia đó là một nước giàu có nền kinh tế phát triển hay là một

thông qua kênh tín dụng đầu tư phát triển, trong đó chủ đầu tư dự án được vay vốn của Nhà nước để đầu tư và phải sử dụng các nguồn thu từ dự án để hoàn trả toàn bộ số nợ đã vay Nhà nước.



nhà nước với các chủ thể khác trong xã hội, gắn liền với quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ tín dụng (quỹ cho vay) nhằm thực hiện các dự án đầu tư phát triển. Hoạt động tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước bao gồm hai mặt là (i) Nhà nước vay vốn của các chủ thể khác trong xã hội để thực hiện các dự án đầu tư phát triển thuộc nhiệm vụ của Nhà nước nhưng chưa có đủ vốn (ii) Nhà nước cho các chủ thể trong xã hội vay vốn để thực hiện các dự án đầu tư phát triển không thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước.

Trên thế giới, do nhu cầu chi của ngân sách nhà nước để duy trì hoạt động bình thường của bộ máy nhà nước, đảm bảo quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế - xã hội không ngừng tăng trong khi nguồn thu ngân sách nhà nước lại bị hạn

nước nghèo chậm phát triển. Đối với các nước đang phát triển, thâm hụt ngân sách nhà nước càng trầm trọng và phổ biến hơn bởi ngân sách của các nước này luôn ở trong tình trạng thu không đủ chi

do nền kinh tế kém phát triển, trong khi cơ sở vật chất kỹ thuật của nền kinh tế lại nhỏ bé, lạc hậu nên cân phải có một lượng vốn đầu tư phát triển rất lớn. Để giải quyết nhu cầu về vốn còn thiếu hụt cho đầu tư phát triển, hầu hết các quốc gia đều lựa chọn đường đi vay như là một cứu cánh cho ngân sách nhà nước. Điều này giải thích tại sao nhà nước phải đi vay để đầu tư phát triển. Mặt khác, do nguồn lực của Nhà nước còn hạn chế trong khi nhu cầu chi đầu tư phát triển lại rất lớn, ngân sách nhà nước không thể trang trải hết cho toàn bộ các dự án đầu tư phát triển, nên nhà nước buộc phải lựa chọn các dự án đầu tư phát triển không có khả năng thu hồi vốn trực tiếp để đầu tư (bằng cách cấp phát không hoàn lại); còn đối với những dự án đầu tư phát triển có khả năng thu hồi vốn trực tiếp, Nhà nước chỉ đầu tư

Như vậy, có thể thấy rằng tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước ra đời bắt nguồn trước hết từ yêu cầu về giải quyết mâu thuẫn giữa nhu cầu đầu tư phát triển ngày càng lớn của nền kinh tế quốc dân với sự giới hạn của nguồn lực tài chính công, nhất là của ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển không ngừng của kinh tế thị trường thì tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước ngày càng có vai trò quan trọng, không chỉ giới hạn trong phạm vi nền kinh tế mà còn vượt ra khỏi phạm vi biên giới lãnh thổ quốc gia. Có thể xem xét vai trò của tín dụng đầu tư phát triển nhà nước trên một số khía cạnh chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, tín dụng đầu tư phát triển nhà nước góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đảm bảo sự phát triển nhanh và bền vững của nền kinh tế.

Công nghiệp hoá, hiện đại hoá là một quá trình tất yếu mà các nước chậm phát triển phải trải qua để trở thành một nước công nghiệp phát triển. Nội dung trọng tâm của quá trình này là xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật cho nền kinh tế mà trong đó chủ yếu là xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và phát triển các ngành công nghiệp quan trọng, đưa công nghiệp trở thành ngành giữ vai trò chủ đạo

và chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu kinh tế.

Tín dụng đầu tư phát triển nhà nước là công cụ quan trọng để nhà nước tài trợ cho các dự án đầu tư phát triển nhằm xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội (giao thông, điện lực, thông tin, thủy lợi, cấp - thoát nước...) và phát triển các ngành công nghiệp then chốt (cơ khí, điện tử - viễn thông, công nghệ sinh học, vật liệu mới...), do đó góp phần thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Mặt khác, việc tập trung nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển nhà nước cho xây dựng kết cấu hạ tầng hiện đại và phát triển các ngành công nghiệp then chốt, có khả năng đi tắt đón đầu cũng là nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh, từ đó góp phần đảm bảo sự phát triển nhanh và bền vững của nền kinh tế.

Thứ hai, tín dụng đầu tư phát triển là công cụ để nhà nước điều tiết vĩ mô các quan hệ cân đối lớn của nền kinh tế và hướng dẫn hành vi của các chủ thể trong nền kinh tế.

Mặc dù kinh tế thị trường là bước phát triển cao của nền kinh tế sản xuất hàng hoá với rất nhiều điểm ưu việt nhưng bên cạnh đó nó cũng có khá nhiều khiếm khuyết mà bất cứ quốc gia nào trong quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường đều phải đối mặt như nạn ô nhiễm môi trường, tình trạng phân hoá giàu nghèo, bất công xã hội, phát triển không cân đối giữa các vùng miền... Để khắc phục những khiếm khuyết này, Nhà nước có thể sử dụng nhiều công cụ (thuế, chi ngân sách nhà nước, tín dụng đầu tư phát triển nhà nước...) trong việc điều tiết, phân bổ các nguồn lực, đảm bảo cho các vùng, các ngành hoặc thành phần kinh tế phát triển

một cách đồng đều, trong đó tín dụng đầu tư phát triển được sử dụng như là công cụ chủ yếu để tài trợ cho các dự án đầu tư phát triển có khả năng thu hồi vốn trực tiếp. Do đó, có thể coi tín dụng đầu tư phát triển như một "bàn tay hữu hình" (visible hand) mà nhà nước phải sử dụng trong quá trình thực hiện chức năng điều tiết vĩ mô của mình đối với nền kinh tế.

Đối với một quốc gia, có rất nhiều mục tiêu và quan hệ cân đối kinh tế vĩ mô mà nhà nước hướng tới như mục tiêu về sản lượng, việc làm, lạm phát, lãi suất..., cân đối tiết kiệm - tiêu dùng - đầu tư, cân đối xuất khẩu - nhập khẩu... Để đạt được những mục tiêu và quan hệ cân đối này, nhà nước phải sử dụng kết hợp nhiều chính sách kinh tế vĩ mô khác nhau mà trong đó chủ yếu là chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ. Là một bộ phận cấu thành trong hệ thống các chính sách kinh tế vĩ mô của Nhà nước, tín dụng đầu tư phát triển nhà nước có tác động rất lớn trong việc điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Điều đó được thể hiện trên một số khía cạnh chủ yếu:

- Thông qua việc hỗ trợ đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng và các cơ sở sản xuất, tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo công ăn việc làm.

- Thông qua việc huy động vốn và cho vay đối với các dự án, tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước tác động đến cung - cầu trên thị trường vốn và thị trường tiền tệ, từ đó ảnh hưởng đến tỷ lệ lạm phát và mặt bằng lãi suất của nền kinh tế.

- Thông qua việc đầu tư cho các dự án phục vụ xuất khẩu hoặc đầu tư ra nước ngoài dưới hình thức hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước còn

góp phần điều chỉnh quan hệ cân đối xuất khẩu - nhập khẩu, đồng thời tác động đến trạng thái cán cân thanh toán quốc tế của quốc gia, từ đó ảnh hưởng đến tỷ giá hối đoái.

- Thông qua lãi suất huy động vốn, tín dụng đầu tư phát triển nhà nước góp phần điều tiết tỷ lệ giữa tích lũy và tiêu dùng của dân cư; đồng thời, thông qua việc quy định đối tượng và điều kiện được hưởng ưu đãi, tín dụng đầu tư phát triển góp phần định hướng đầu tư của các chủ thể trong nền kinh tế vào các ngành, các vùng và lĩnh vực mà nhà nước khuyến khích phát triển...

Thứ ba, tín dụng đầu tư phát triển góp phần giải quyết khó khăn của ngân sách nhà nước trong thực hiện nhiệm vụ chi đầu tư phát triển, đồng thời nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư.

Mặc dù chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội là một nội dung chi rất lớn và quan trọng trong chi đầu tư phát triển của ngân sách nhà nước, nhưng có một thực trạng chung hiện nay diễn ra ở hầu hết các quốc gia, là những dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước thường đầu tư dàn trải, không tập trung, vốn đầu tư bị tham ô hoặc sử dụng lãng phí, hiệu quả thực tế của dự án không thực sự được quan tâm... mà nguyên nhân chủ yếu của tình trạng này là do tâm lý ỷ lại vào sự bao cấp của ngân sách nhà nước. Để khắc phục tình trạng này, các quốc gia đều có xu hướng giảm mạnh chi ngân sách nhà nước cho các dự án đầu tư phát triển có khả năng thu hồi vốn trực tiếp. Thay vì được cấp phát hoàn toàn từ ngân sách nhà nước như trước đây, các dự án này sẽ được nhà nước đầu tư thông qua kênh tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước. Sở dĩ có xu hướng trên, một mặt là do nguồn lực ngân sách nhà nước còn hạn hẹp; mặt khác là nhằm khắc phục tâm lý

trông chờ ý lại vào ngân sách nhà nước, nâng cao hiệu quả, đồng thời hạn chế tình trạng thất thoát, lãng phí trong các dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước. Việc chuyên kênh đầu tư đối với các dự án có khả năng thu hồi vốn trực tiếp từ sử dụng vốn ngân sách nhà nước sang sử dụng vốn tín dụng đầu tư phát triển là một việc tất yếu phải làm nhằm đáp ứng yêu cầu của quá trình đổi mới cơ chế quản lý ngân sách nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách.

Sự ra đời của tín dụng đầu tư phát triển nhà nước đã làm thu hẹp phạm vi các dự án được cấp phát không hoàn trả từ ngân sách nhà nước; thay vào đó, chủ đầu tư phải sử dụng các nguồn tự từ dự án để hoàn trả toàn bộ số vốn đã vay nhà nước, và số vốn này lại được sử dụng để cho vay đối với những dự án khác. Như vậy, nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển đã góp phần tích cực giải quyết khó khăn của ngân sách nhà nước thông qua việc hỗ trợ thực hiện nhiệm vụ chi đầu tư phát triển của ngân sách nhà nước.

Mặt khác, do phải hoàn trả số vốn vay (cả gốc và lãi) nên chủ đầu tư phải cân nhắc kỹ lưỡng trong việc lựa chọn phương án đầu tư có khả năng sinh lời cao, đồng thời tìm cách giảm thiểu chi phí đầu tư bằng cách cắt giảm những khoản chi không cần thiết. Điều đó cũng có nghĩa là việc tài trợ cho các dự án thông qua tín dụng đầu tư phát triển nhà nước góp phần hạn chế tình trạng dàn trải, thất thoát, lãng phí trong đầu tư, từ đó nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư.

Thứ tư, tín dụng đầu tư phát triển nhà nước góp phần nâng cao vị thế của quốc gia, tạo điều kiện mở rộng và phát triển hoạt động kinh tế đối ngoại.

Trong điều kiện mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực ngày càng sâu rộng và mạnh mẽ, nguồn vốn đầu tư quốc tế có ý nghĩa quan trọng trong việc thúc đẩy quá trình phát triển, thu hẹp khoảng cách giàu nghèo giữa các quốc gia, thì nhu cầu của các nước nghèo được vay vốn của các nước giàu hơn đang được đặt ra một cách bức thiết và nghiêm túc. Trong bối cảnh đó, các nhà nước không thể từ chối nghĩa vụ cho vay đối với quốc gia kém phát triển hơn. Các khoản cho vay của Nhà nước đối với quốc gia khác có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau nhưng trong đó phổ biến là các khoản cho vay ODA với thời hạn cho vay dài, lãi suất cho vay ưu đãi nhằm thực hiện các dự án đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội.

Thông qua các khoản ODA này, các nước cho vay có thể tăng cường ảnh hưởng của mình đối với nước đi vay, đồng thời nâng cao vị thế trong các tổ chức và diễn đàn quốc tế. Điều đó có nghĩa là tín dụng đầu tư phát triển đã góp phần nâng cao vị thế của quốc gia trong cộng đồng thế giới.

Mặt khác, các công trình cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội được đầu tư bằng nguồn vốn ODA cho vay ưu đãi đã tạo điều kiện để nước cho vay mở rộng đầu tư trực tiếp và xuất khẩu hàng hoá, dịch vụ vào thị trường của nước được vay ODA ưu đãi; và như vậy, tín dụng đầu tư phát triển đã tạo điều kiện để mở rộng và phát triển hoạt động kinh tế đối ngoại của quốc gia...

Xuất phát từ vai trò quan trọng của tín dụng đầu tư phát triển nhà nước, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều chú trọng đến chính sách tín dụng đầu tư phát triển; tuy nhiên, tùy theo điều kiện của mỗi quốc gia ở từng thời kỳ mà nhiệm vụ thực

thị chính sách tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước có thể được giao cho các tổ chức khác nhau như Kho bạc nhà nước, Ngân hàng tái thiết, Ngân hàng phát triển, các Quỹ đầu tư phát triển...

Ở nước ta hiện nay, Ngân hàng phát triển Việt Nam được giao thực hiện chính sách tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước thông qua hoạt động huy động vốn và tài trợ dưới hình thức cho vay đầu tư, bảo lãnh tín dụng đầu tư, hỗ trợ sau đầu tư đối với các dự án đầu tư phát triển thuộc danh mục được Chính phủ quy định (mà chủ yếu là các dự án có khả năng thu hồi vốn trực tiếp không thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước). Trong điều kiện hiện tại của nền kinh tế, hoạt động tín dụng đầu tư phát triển của Ngân hàng phát triển Việt Nam là một kênh cung ứng vốn đầu tư phát triển rất lớn cho nền kinh tế quốc dân và là công cụ quan trọng để hỗ trợ thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước; do đó việc đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước qua Ngân hàng phát triển Việt Nam đang được đặt ra như là một phần quan trọng của quá trình cải cách tài chính công nhằm nâng cao hiệu quả chính sách tài chính vĩ mô của Nhà nước và phù hợp với các cam kết của Việt Nam về hội nhập kinh tế quốc tế./

Tài liệu tham khảo:

- Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006;

- Nghị định số 151/2006/NĐ-CP ngày 20/12/2006 của Chính phủ về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước.

- Quyết định số 211/2004/QĐ-TTg ngày 14/12/2004 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Định hướng phát triển tài chính Việt Nam đến năm 2010.