HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH TÍN DỤNG ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN CỦA NHÀ NƯỚC TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

TS. Phạm Văn Bốn *

Ngân hàng Phát triển là một tổ chức tài chính Nhà nước, có quy mô và tiềm lực nhằm mục tiêu hỗ trợ của Chính phủ cho công cuộc xây dựng và tái thiết đất nước thông qua chính sách tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước. Cơ chế hoạt động và các chính sách hỗ trợ của tổ chức tài trợ này có ý nghĩa quan trọng và động lực mạnh đối với các mục tiêu tăng trưởng và phát triển kinh tế -xã hội đất nước. Ra đời mới hơn 6 năm, trên cơ sở tổ chức lại Quỹ Hỗ trợ phát triển, Ngân hàng Phát triển Việt Nam đang dần khẳng định vai trò và vị trí của mình như một công cụ kinh tế - tài chính hữu hiệu trong việc thực hiện các nhiệm vụ điều tiết kinh tế vĩ mô và thực hiện chính sách công bằng xã hội của đất nước. Với vai trò là một tổ chức tài chính hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, Ngân hàng Phát triển đã thực hiện khá thành công các mục tiêu của chính sách tín dụng đầu tư của Nhà nước.

1. Thực trạng chính sách tín dụng đầu tư của Nhà nước

Nếu kể từ năm 1990, cùng với sự ra đời của hệ thống ngân hàng 2 cấp, tín dụng đầu tư của Nhà nước đã chính thức được tách ra khỏi tín dụng của ngân hàng thương mại (NHTM). Chính phủ đã có định hướng xóa bỏ dần bao cấp thông qua việc cấp phát trực tiếp từ ngân sách nhà nước (NSNN). Nền kinh tế dần được chuyển đổi từ mô hình tập trung, quan liêu, bao cấp sang hoạt động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Chính phủ đã chính thức cấp 300 tỷ đồng từ NSNN làm nguồn vốn cho vay tín dụng theo kế hoạch Nhà nước (có nhiều cách gọi tín dụng ưu đãi, tín dụng nhà nước, tín dụng đầu tư của Nhà nước, tín dụng với lãi suất ưu đãi...), chính thức bắt đầu thời kỳ của sự giảm bao cấp trực tiếp từ NSNN và đích tới là xóa bỏ hoàn toàn việc bao cấp trực tiếp từ NSNN theo đúng thông lệ và cam kết của Việt Nam khi tham gia Tổ chức Thương mại quốc tế (WTO) vào năm 2006.

Tín dụng đầu tư theo kế hoạch Nhà nước ban đầu được giao cho Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam thực hiện. Tuy nhiên, cùng với sự ra đời của Luật Khuyến khích đầu tư trong nước (1994), và với chủ trương tách tín dụng thương mại ra khỏi tín dụng Nhà nước, năm 1995, Tổng cục Đầu tư Phát triển (Bộ Tài chính) đã chính thức được giao đảm nhận nhiệm vụ tín dụng đầu tư của Nhà nước và năm 1996, Tổng cục Đầu tư Phát triển còn được giao thêm nhiệm vụ quản lý Quỹ Hỗ trợ Đầu tư Quốc gia. Đây thực chất là Quỹ hỗ trợ đầu tư của Nhà nước, một tổ chức riêng biệt quản lý nguồn vốn tín dụng Nhà nước. Tuy nhiên, khi đó vẫn tồn tại song song hai hình thức tín dụng Nhà nước (một theo kế hoạch Nhà nước hàng năm và một theo Luật Khuyến khích đầu tư trong nước). Cho đến đầu năm 2000, cùng với việc tổ chức lại Tổng cục Đầu tư Phát triển, Quỹ Hỗ trợ Phát triển chính thức ra đời, đánh dấu bước ngoặt quan trọng trong việc hợp nhất tín dụng đầu tư của Nhà nước. Về nguyên tắc, Quỹ hỗ trợ phát triển là tổ chức tài chính Nhà nước duy nhất thực hiện việc quản lý nguồn vốn tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước, ngoại trừ những dự án đầu tư trước đây sử dụng nguồn vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước do một số ngân hàng thương mại nhà nước thực hiện thì nay, sẽ không mở rộng thêm các dự án mới mà chỉ tiếp tục quản lý và thu hồi nợ vay. Đến năm 2006, Quỹ hỗ trợ phát triển lại một lần nữa được tổ chức lại thành Ngân hàng Phát triển Việt Nam cho phù hợp với thông lệ quốc tế, trước khi Việt Nam chính thức gia nhập và thực hiện các cam kết của WTO vào đầu năm 2007.

Cùng với sự thay đổi về tổ chức

* Ngân hàng Phát triển Việt Nam

tài trợ phát triển thì chính sách tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước cũng có những thay đổi, cụ thể:

Một là, đối tượng hỗ trợ tín dụng đầu tư của Nhà nước luôn được điều chỉnh thay đổi theo từng thời kỳ, phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế xã hội và điều hành kinh tế vĩ mô của Chính phủ. Gần như các quy định của Chính phủ về đối tượng hỗ trợ được ban hành kèm theo các Nghị định về chính sách tín dụng đầu tư của Nhà nước và định kỳ khoảng 2 năm một lần được xem xét và điều chỉnh. Nếu như giai đoạn 1999-2004, đối tượng hỗ trợ được mở rộng và giao quyền cho Thủ tướng Chính phủ quyết định những trường hợp đặc thù (5 loại đối tượng và bao trùm nhiều lĩnh vực, ngành, nghề như sản xuất điện; khai thác khoáng sản (trừ dầu khí, nước khoáng, vàng, đá quý); hoá chất cơ bản; phân bón; thuốc trừ sâu vi sinh; chế tạo máy công cụ, máy động lực phục vụ nông nghiệp; xây dựng cơ sở chế biến: nông sản, lâm sản, thuỷ sản, xây dựng cơ sở làm muối; sản xuất hàng xuất khẩu, đặc biệt là các dự án sử dụng nhiều lao động; trồng rừng nguyên liệu tập trung; trồng cây công nghiệp dài ngày, cây ăn quả; cơ sở hạ tầng về giao thông, cấp nước, nhà ở có khả năng thu hồi vốn trực tiếp; các dự án nuôi trồng thuỷ hải sản, chăn nuôi bò sữa; các dự án thực hiện chủ trương của Chính phủ về xã hội hoá y tế, giáo dục, văn hoá, thể dục thể thao; các dự án có sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) cho vay lại; một số chương trình, dự án đầu tư khác theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ[1]) thì giai đoạn 2004-2006 các đối tượng hỗ trợ đã có sự thu gọn hơn còn 15 loại nhỏ hơn và có tính đến địa bàn đầu tư các dự án tuy nhiên vẫn còn khá rộng (Các dự án trồng rừng nguyên liệu giấy, bột giấy, ván nhân tạo tập trung; các dự án sản xuất giống gốc, giống mới sử dụng công nghệ cao; các dự án cung cấp nước sạch phục vụ sinh hoạt; các dự án đầu tư sản xuất và chế biến muối công nghiệp; các dự án đầu tư sản xuất kháng sinh; các dự án đầu tư trường dạy nghề; các dự án đầu tư nhà máy dệt, in nhuộm hoàn tất; các dự án sản xuất công nghiệp, sản xuất sản phẩm cơ khí nặng, mới; các dự án xây dựng các nhà máy thuỷ điện lớn: phục vụ cho di dân và chế tạo thiết bị trong nước; các dự án sản xuất phân đạm, DAP. Vốn đối ứng các dự án sử dụng vốn ODA cho vay lại và Chương trình, mục tiêu đặc biệt của Chính phủ thực hiện theo phương thức ủy thác...[2]).

Đến giai đoạn 2006-2008, khi nền kinh tế đang cần có những "cú hích" tăng trưởng cùng với sự hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế thì đối tượng lại có khuynh hướng mở rộng hơn với 5 nhóm và 18 loại đối tượng (Kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội; nông nghiệp, nông thôn; công nghiệp; các dự án đầu tư tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, đặc biệt khó khăn; dự án tại vùng đồng bào dân tộc Khơ me sinh sống tập trung, các xã thuộc chương trình 135 và các xã biên giới thuộc chương trình 120, các xã vùng bãi ngang và các dự án cho vay theo hiệp định Chính phủ; các dự án đầu tư ra nước ngoài theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ[3]). Cùng với sự suy giảm kinh tế thì giai đoạn 2008-2011, đối tượng tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước điều chỉnh còn 16 đối tượng nhỏ hơn, cụ thể hơn cũng cho 5 nhóm đối tượng như trong giai đoạn 2006-2008[4].

Đến năm 2011, cùng với sự thay đổi lớn về cơ chế thì đối tượng của tín dụng đầu tư phát triển cũng với 5 nhóm và 16 đối tượng cụ thể hơn nữa nhưng chỉ giới hạn chủ yếu là các dự án có quy mô lớn (các dự án nhóm A và nhóm B)[5].

Hai là, lãi suất cho vay vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước được ấn định tại thời điểm vay vốn và luôn được giữ ổn định trong suốt thời gian thực hiện dự án đầu tư. Cho đến năm 2011, lãi suất vay vốn được quy định tại thời điểm ký kết hợp đồng tín dụng và được giữ nguyên, bất kể khoản vay được giải ngân vào thời điểm nào sau đó và được giữ nguyên cho đến khi chủ đầu tư dự án trả hết nợ vay. Mặc dù đã có nhưng sự thay đổi, tuy nhiên, đến nay, lãi suất vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước chỉ có khác trước là được tính tại thời điểm giải ngân khoản vay và được áp dụng cho các khoản giải ngân cụ thể, tuy nhiên, lãi suất vẫn tiếp tục được giữ nguyên cho đến khi trả hết nợ vay. Việc quy định lãi suất cố định tạo điều kiện cho các chủ đầu tư có thể dễ dàng xác định được khả năng sinh lời của dự án trong suốt thời gian thực

hiện, đồng thời Nhà nước cũng có thể dễ dàng xác định mức hỗ trợ tài chính cụ thể cho từng dự án. Tuy nhiên, mức lãi suất này hoàn toàn chưa tính đến khả năng rủi ro của dự án trong suốt thời gian thực hiện mà thông thường được xác định bằng khoản 70% lãi suất vay vốn của các NHTM trên thị trường. Điều này dẫn đến tình trạng khi lãi suất vay vốn trên thị trường có sự điều chỉnh tăng thì các chủ đầu tư dự án đương nhiên là những người sẽ nhận được sự hỗ trợ nhiều hơn về tài chính từ phía Nhà nước (do phải cấp bù lãi suất nhiều hơn). Việc điều chỉnh tăng lãi suất của các dự án này gần như rất khó thực hiện do trong hợp đồng tín dụng đã quy định khá rõ ràng lãi suất và hoàn toàn phù hợp với các quy định của Nhà nước, cùng với đó, các doanh nghiệp thường viện dẫn những lý do khó khăn khác nhau để không thống nhất việc điều chỉnh tăng lãi suất vay vốn. Ngược lại, khi lãi suất vay vốn trên thị trường bị điều chỉnh giảm thì phần lớn các chủ doanh nghiệp đều có đề nghị giảm lãi suất vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước theo mức tương ứng, bởi lẽ có thời điểm lãi suất vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước theo các hợp đồng đã ký trước đây còn cao hơn cả lãi suất vay vốn của các NHTM trên thị trường. Trong trường hợp đó, Nhà nước đã bị đẩy vào thế "tiến, thoái lưỡng nan" và việc điều chỉnh giảm lãi suất thông thường được ưu tiên hơn nhằm hỗ trợ tốt hơn cho các doanh nghiệp.

Ba là, lãi suất cho vay không được quy định theo mức sinh lời của các nhóm dự án khác nhau mà chủ yếu được giữ ở mức thấp. Với phương pháp xác định lãi suất bằng khoảng 70% của lãi suất vay vốn của các NHTM nên lãi suất vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước thường thấp hơn lãi suất vay vốn bình quân của các NHTM. Mức lãi suất này được áp dụng cho tất cả các loại hình dự án. Cũng có giai đoạn (năm 2000-2004), có một số nhóm dự án thuộc các chương trình đầu tư của Chính phủ được ấn định với mức lãi suất thấp hơn mức bình quân. Trong điều kiện lãi suất vay vốn của các dự án là 5,4%/năm thì một số chương trình đầu tư cơ khí trọng điểm có mức lãi suất vay vốn tín dụng đầu tư của nhà nước chỉ là 3%/năm; chương trình kiên cố hóa kênh mương là 0%; chương trình dệt may là 4,2% (50% theo lãi suất 5,4% và 50% vốn vay theo lãi suất 3%)... Các dự án đầu tư thuộc đối tượng của chương trình đầu tư của Chính phủ thì đều được áp dụng với mức lãi suất thống nhất, bất kể khả năng rủi ro, khả năng sinh lời của dự án là thấp hay cao; bất kể dư nợ tốt hay xấu... Điều này dẫn đến việc cùng loại dự án sản xuất chế biến tinh bột sắn, có dự án đầu tư thành công, có dự án đầu tư không thành công; cùng loại dự án nhà máy chế biến nông, hải sản xuất khẩu nhưng có dự án có hiệu quả kinh tế cao, có dự án có hiệu quả kinh tế thấp; cũng là dự án sản xuất gạch thì có dự án trả nợ vay rất tốt nhưng cũng có dự án đã bị phá sản, phải bán dự án... Tuy nhiên, tất cả các dự án này cùng có chung một mức lãi suất vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước.

Bốn là, hình thức hỗ trợ tín dụng đầu tư của Nhà nước khá đơn điệu và chưa thật sự tạo bước đột phá trong cách thức hỗ trợ hiệu quả. Hình thức nhận được nhiều ưu đãi nhất của Nhà nước và cũng là hình thức phổ biến nhất là vay vốn trực tiếp từ Ngân hàng Phát triển Việt Nam. Được vay vốn, doanh nghiệp không những chỉ phải làm một bộ hồ sơ, qua "một cửa", được ưu đãi nhiều nhất về tài sản, điều kiện bảo đảm tiền vay mà ngay cả sự hỗ trợ tài chính trực tiếp cũng là cao nhất.

Một hình thức khác của tín dụng đầu tư là bảo lãnh tín dụng đầu tư đã không được "chào đón" như mong đợi. Sau 10 năm (2000-2010), chỉ có 6 dự án đề nghị thực hiện hình thức bảo lãnh tín dụng đầu tư với số vốn đề nghị bảo lãnh hơn 30 tỷ đồng, mà phần lớn được thực hiện một cách hình thức hơn là thực chất (so sánh với trên 3000 dự án và dư nợ gần 100.000 tỷ đồng đối với hình thức cho vay trực tiếp). Thực trạng này khẳng định tính không hấp dẫn của hình thức hỗ trợ này. Ngay cả khi thực hiện "gói chống suy giảm kinh tế" của Chính phủ vào giai đoạn 2009-2011 thì số dự án đầu tư đề nghị thực hiện bảo lãnh tín dụng cũng không nhiều (chủ yếu là các phương án vay vốn ngắn hạn). Hình thức bảo lãnh tín dụng đầu tư gần như chẳng được sự ưu đãi nào của nhà nước, đặc biệt nếu so sánh với các dự án được vay vốn trực tiếp (không được giảm lãi suất mà thậm chí còn cộng thêm phí

bảo lãnh; tài sản bảo đảm tiền vay vẫn phải thực hiện như các dự vay vốn trực tiếp; phải được vay vốn của các NHTM sau đó Ngân hàng Phát triển mới thẩm định và quyết định bảo lãnh...). Theo Nghị định số 75/2011/NĐ-CP thì hình thức bảo lãnh tín dụng đầu tư đã chính thức không còn được coi là một hình thức tín dụng đầu tư của Nhà nước, mà sẽ thực hiện theo quy định riêng của Thủ tướng Chính phủ.

Hình thức hỗ trợ sau đầu tư mặc dù có nhận được sự quan tâm của các chủ đầu tư dự án, thông thường là các dự án không được vay vốn trực tiếp tại Ngân hàng Phát triển. Đến nay, số dự án đề nghị được hỗ trợ lãi suất sau đầu tư là gần 3000 dự án với số vốn đề nghị hỗ trợ gần 4000 tỷ đồng. Tuy nhiên, nếu như các dự án vay vốn trực tiếp được cả các ưu đãi về tài sản bảo đảm tiền vay, các điều kiện về xử lý rủi ro (xử lý luôn cho chủ đầu tư) thì các dự án này, ngoài việc chỉ được hỗ trợ một phần chênh lệch giữa lãi suất vay vốn của NHTM so với lãi suất vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước, mà sự hỗ trợ còn hoàn toàn phụ thuộc vào nguồn vốn của NSNN hàng năm dành cho mục tiêu hỗ trợ. Như vậy, kể cả việc đã được chấp thuận hỗ trợ chênh lệch lãi suất, nhưng khi NSNN không có nguồn thì các doanh nghiệp cũng không được hỗ trợ. Sự hỗ trợ này đương nhiên không có tính chắc chắn như các dự án được vay vốn trực tiếp, đó là chưa kể muốn được hỗ trợ thì bắt buộc doanh nghiệp phải trả

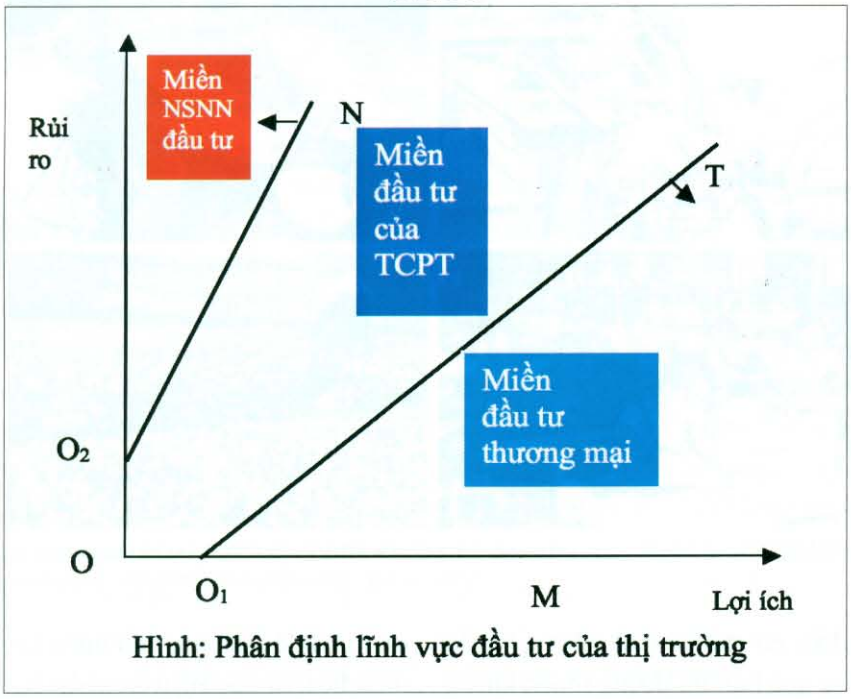
Đối tượng hỗ trợ tín dụng đầu tư của Nhà nước luôn được điều chỉnh thay đổi theo từng thời kỳ, phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và điều hành kinh tế vĩ mô của Chính phủ

được nợ cho NHTM (những khoản nợ quá hạn thì đương nhiên không được xem xét hỗ trợ), cùng với đó là các điều kiện ràng buộc khác trong hỗ trợ lãi suất sau đầu tư như: phải tuân thủ theo đúng quy định về quản lý đầu tư xây dựng hiện hành, đã có quyết toán được duyệt, có nghiệm thu, bàn giao đưa dự án, công trình vào khai thác, sử dụng...

Ngoài 3 hình thức hỗ trợ nêu trên thì sau hơn 20 năm triển khai thực hiện, tín dụng đầu tư của Nhà nước đã không có thêm được hình thức hỗ trợ nào khác có tính hiệu quả cao hơn.

Năm là, cơ chế trích lập dự phòng rủi ro và xử lý rủi ro chưa tạo sự công bằng cho các doanh nghiệp và tạo sự chủ động cho tổ chức thực hiện tài trợ. Trích lập dự phòng rủi ro chính là sự tạo nguồn để xử lý các khoản rủi ro có thể xảy ra trong quá trình quản trị rủi ro tín dụng. Đây chính là những rủi ro không thể dự báo trước do yếu tố thời gian, thuộc đối tượng rủi ro bất khả kháng như thiên tai, địch họa và các nguyên nhân bất khả kháng, ngoài khả năng kiểm soát của con người; đồng thời cả những rủi ro đã được dự báo trước, nhưng vẫn chấp nhận để đánh đổi lấy những lợi ích kinh tế vĩ mô khác. Giai đoạn vừa qua, việc trích lập dự phòng rủi ro mới chỉ gồm một phần rủi ro chung (tối đa 2% từ nguồn thu lãi hàng năm theo NĐ 43/1999/NĐ-CP hoặc 0,2% dư nợ vay bình quân theo NĐ 106/2004/NĐ-CP hoặc tối đa bằng 0,5% dư nợ vay bình quân theo QĐ 44/2007/QĐ-BTC) và toàn bộ phần rủi ro cụ thể chưa được trích lập. Trong khi đó, các dự án vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước là những dự án có mức độ rủi ro cao hơn mà thậm chí cao hơn nhiều so với lợi ích trực tiếp thu được. Việc trích lập dự phòng rủi ro không bảo đảm dẫn đến khả năng tự chủ tài chính trong quá trình xử lý rủi ro tín dụng là rất hạn chế (trong số gần 100.000 tỷ đồng dư nợ thì mỗi năm số xử lý

Sơ đồ 1



Hình: Phân định lĩnh vực đầu tư của thị trường

rủi ro chỉ đạt khoảng 100 tỷ đồng, chiếm khoảng trên dưới 0,1%) dẫn đến sự tích tụ nợ xấu, mà nếu không có những giải pháp triệt để thì chắc chắn sẽ phải có những đợt xử lý rủi ro mang tính chu kỳ. Cùng với việc trích lập dự phòng rủi ro không đầy đủ thì việc xử lý rủi ro tín dụng cũng có yếu tố đặc thù và trên nguyên tắc tận thu. Nguyên tắc tận thu là một trong những nguyên tắc trong thu hồi công nợ của tín dụng thương mại, khi mà tổ chức tín dụng, về cơ bản, không thực hiện việc xử lý rủi ro cho khách hàng mà chỉ xử lý rủi ro trong kinh doanh cho bản thân ngân hàng. Đối với khách hàng vay vốn thì vẫn phải hoàn trả cho đến khi không còn khả năng hoàn trả và được tòa án tuyên bố phá sản. Việc thực hiện nguyên tắc tận thu dẫn đến tình trạng nhiều doanh nghiệp đã cố gắng dùng cả những tài sản khác (ngoài nguồn thu từ dự án) để trả nợ, trong khi đó, một số doanh nghiệp khác lại không dùng nguồn thu khác để trả nợ, nhưng khi xử lý rủi ro thì các doanh nghiệp đều được xử lý như nhau, dẫn đến rủi ro đạo đức từ phía doanh nghiệp, không "dại gì" dùng nguồn khác để trả nợ vay vốn tín dụng đầu tư của nhà nước.

Sáu là, hỗ trợ tài chính cho tổ chức tài trợ chưa được xem là đòn bẩy tài chính cơ bản trong cơ chế quản lý tài trợ. Việc cấp bù hàng năm từ NSNN cho tổ chức tài trợ được thực hiện theo nguyên tắc dựa trên số tiền cấp bù từ NSNN là chênh lệch lãi suất bình quân đầu ra so với đầu vào trên số dư nợ thực tế và phí quản lý. Việc xử lý rủi ro hàng năm mới chỉ dừng lại ở những loại rủi ro bất khả kháng, chứ chưa tính đến những rủi ro một cách toàn diện mà tổ chức cho vay phải chấp nhận để đổi lấy những lợi ích vĩ mô. Việc cấp bù từ NSNN thường được xem như là một "gánh nặng" đối với Nhà nước mà chưa được coi như là "sự cần thiết" đối với nền kinh tế. Nếu loại trừ phí quản lý (chi phí để quản lý nguồn vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước) thì cấp bù từ NSNN càng lớn thì càng chứng tỏ "sức mạnh" của đòn bẩy tài chính này trong nền kinh tế. Việc cấp bù hoàn toàn không phải là "cho" tổ chức tài trợ, mà là sự hỗ trợ trực tiếp cho các doanh nghiệp đã thực hiện vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước, những doanh nghiệp thật sự cần được hỗ trợ khi đã thực hiện các dự án hạ tầng kinh tế - xã hội mang lại lợi ích kinh tế to lớn trên phương diện vĩ mô nền kinh tế.

2. Một số giải pháp hoàn thiện chính sách tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước trong giai đoạn hiện nay

Các dự án đầu tư (ngoài phần hỗ trợ của các nguồn vốn khác như vốn chủ sở hữu, vốn được huy động trên thị trường vốn) được phân bổ theo mức độ rủi ro và lợi ích thu được. Tùy thuộc vào mục đích, nguồn lực và tính hiệu quả hoạt động mà các chủ thể đầu tư sẽ lựa chọn cho mình những dự án đầu tư có mức độ rủi ro và mức độ lợi ích phù hợp, được thể hiện trên sơ đồ 1:

Như vậy, đối tượng đầu tư của Nhà nước sẽ bao gồm 2 phần: đầu tư từ NSNN và đầu tư từ nguồn tín dụng Nhà nước. Đầu tư của Nhà nước chính là sự bù đắp "khoảng trống" mà thị trường để lại. Đường cong 0_1T, xuất phát từ điểm O_1 (có lợi ích tối thiểu, bảo đảm khi đầu tư thì khu vực thương mại thu được lợi ích với điều kiện

rủi ro của các dự án bằng 0) và có độ nghiêng 45^0, thể hiện các định chế tài trợ thương mại khi thực hiện các dự án đầu tư của mình phải luôn hướng tới mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận, tức là phải luôn bảo đảm lợi ích thu được phải luôn lớn hơn rủi ro. Điểm O_1 không trùng với gốc tọa độ là do các tổ chức thương mại phải luôn hướng tới các dự án đầu tư có độ rủi ro thấp hơn lợi ích phần OO_1. Miền đầu tư của khu vực thương mại sẽ là đường nằm phía bên phải của đường cong O_1T. Miền đầu tư của khu vực thương mại sẽ bao gồm cả những dự án có rủi ro cao, nhưng đương nhiên là lợi ích phải cao hơn rủi ro. Trong trường hợp để hạn chế rủi ro danh mục thì khu vực thương mại sẽ lựa chọn những dự án nằm gần trục hoành hơn, nơi mà sẽ đem lại kết quả lợi ích cao hơn.

Miền đầu tư từ NSNN hoàn toàn còn phụ thuộc vào khả năng của NSNN và nằm phía bên trái đường cong O_2N, xuất phát từ điểm O_2. Những dự án nằm trong miền này là những dự án luôn có độ rủi ro cao hơn và thậm chí cao hơn nhiều so với lợi ích có thể thu được. Đặc biệt, NSNN có thể sẽ phải đầu tư cả những dự án mà lợi ích kinh tế được coi là bằng không nhưng lại có độ rủi ro cao (những dự án nằm trùng với trục tung). Đây là những dự án đầu tư có độ rủi ro cao mà lợi nhuận trực tiếp thu được lại thấp. Việc đầu tư vào các dự án thuộc các miền khác thể hiện chính sách điều tiết kinh tế sai lệch của Nhà nước, dẫn đến làm "bóp méo" thị trường và gây ảnh hưởng xấu đến điều tiết vĩ mô nền kinh tế của Nhà nước.

"Khoảng trống thị trường" nằm giữa 2 đường cong O_2N và O_1T bao gồm các dự án nằm giữa 2 tiêu chí lợi ích và rủi ro phải do các tổ chức tài trợ phát triển, các tổ chức tài trợ phi lợi nhuận đảm nhiệm và đây cũng chính là "miền đầu tư" của các tổ chức tài trợ phát triển. Như vậy, có thể nói rằng, đối tượng đầu tư của các tổ chức tài trợ phát triển, trong đó có Ngân hàng Phát triển phải là các dự án:

- Có độ rủi ro thấp và lợi ích thu được thấp (lợi ích thu được phải thấp hơn rủi ro).
- Có độ rủi ro cao nhưng lợi ích thu được lại thấp.
- Có độ rủi ro cao nhưng lợi ích thu được cao (tuy nhiên, vẫn thấp hơn rủi ro).

Như vậy, đối tượng đầu tư các tổ chức tài trợ phát triển không thể chỉ nằm ở các dự án có khả năng thu hồi vốn thấp mà phải bao gồm cả các dự án có khả năng thu hồi vốn cao tương ứng với các dự án đầu tư có lợi ích cao. Các loại đối tượng này sẽ phải có cơ chế quản lý khác nhau, chính sách cho vay khác nhau phù hợp với mức độ rủi ro và lợi ích thì mới bảo đảm được tính khuyến khích và tính ưu đãi của chính sách. Với quan điểm Nhà nước chỉ nên đầu tư vào các dự án thuộc đối tượng mà khu vực tư nhân không có đủ khả năng hoặc không muốn đầu tư nhằm bảo đảm cho nền kinh tế phát triển một cách hài hòa, thực hiện tăng trưởng kinh tế song hành cùng công bằng xã hội thì các chính sách tín dụng đầu tư của Nhà nước cần hướng tới bảo đảm cho khu vực tư nhân tham gia đầu tư vào các dự án thuộc "khoảng trống" hoặc Nhà nước phải thực hiện đầu tư theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Để thực hiện được mục tiêu này, trong thời gian tới, chính sách tín dụng đầu tư của Nhà nước cần được hoàn thiện theo hướng:

Thứ nhất, đối tượng của tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước phải là các dự án mà khu vực tư nhân không đầu tư hoặc không muốn đầu tư. Đây chính là cơ sở để khẳng định Ngân hàng Phát triển không cạnh tranh với các tổ chức tín dụng hoạt động theo cơ chế thị trường mà ngược lại, chính có sự hỗ trợ của Ngân hàng Phát triển mà các NHTM (khu vực tư nhân) đã có thêm cơ hội đầu tư và hoạt động. Thông qua hình thức bảo lãnh, hoặc hỗ trợ sau đầu tư thì Ngân hàng Phát triển không những chỉ hỗ trợ các doanh nghiệp, dự án đầu tư thuộc đối tượng mà còn hỗ trợ cho các TCTD một cách gián tiếp thông qua việc "nuôi nợ" đối với các khách hàng tốt. Ngân hàng Phát triển chỉ hỗ trợ có thời hạn, khi doanh nghiệp khó khăn; chỉ hỗ trợ một phần và chỉ hỗ trợ một số dự án, khoản vay chứ không hỗ trợ toàn bộ hoạt động của doanh nghiệp, góp phần thúc đẩy hoạt động của các ngân hàng thương mại.

Thứ hai, lãi suất tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước không thể quy định cứng, cố định (kể cả cố định theo từng món giải ngân) mà phải bảo đảm tính uyển

chuyển, phù hợp với đặc thù, tình hình tài chính của từng doanh nghiệp và đối tượng dự án đầu tư. Nếu Ngân hàng Phát triển chỉ hỗ trợ với lãi suất cố định, áp dụng chung cho mọi đối tượng dự án, khách hàng thì vô hình trung, các dự án có mức rủi ro thấp và lợi nhuận thấp (thấp hơn cả mức lãi suất cho vay tín dụng đầu tư của Nhà nước) chắc chắn sẽ không được hỗ trợ, vì không thể chịu nổi mức lãi suất, mặc dù được coi là ưu đãi (như hiện nay là 14,4%/năm). Đây chính là những dự án đầu tư nằm gần "miền gần trục tung và gốc tọa độ", những dự án này có khả năng thu hồi vốn thấp, nhưng bù lại có độ rủi ro cũng thấp và NSNN cũng không đủ khả năng để hỗ trợ được tất cả các dự án này, thí dụ dự án giao thông, cảng biển, hạ tầng kinh tế - xã hội... Cùng với đó, những dự án đầu tư có mức rủi ro rất cao và nếu thực hiện thành công thì có tỷ suất lợi nhuận cũng rất cao và nếu được vay với lãi suất thấp thì không những được bù đắp rủi ro, mà còn có mức lợi nhuận rất cao, những dự án này hoàn toàn có thể chịu đựng được với mức lãi suất cao hơn nhiều (dự án nghiên cứu triển khai, dự án công nghệ mới, áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất, dự án thử nghiệm...). Nếu thành công thì những dự án loại này sẽ được hưởng mức hỗ trợ rất lớn (tỷ trọng) từ Nhà nước, hơn nhiều so với các dự án có mức độ rủi ro thấp và mức lợi nhuận cũng thấp. Đây cũng là sự không "công bằng" trong việc hỗ trợ tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước. Việc quy định chính sách lãi suất phù hợp sẽ bảo đảm được mục tiêu hỗ trợ, đồng thời bảo đảm sự công bằng và tự chủ tài chính cho Ngân hàng Phát triển.

Thứ ba, Nhà nước cần có chính sách bảo đảm tài chính cho Ngân hàng Phát triển đủ mạnh và tự chủ được. Thực hiện chính sách lãi suất linh hoạt theo nhóm dự án và khách hàng (nhóm nợ) để hạn chế cấp bù từ NSNN. Đối với các nhóm nợ (ở đây, bao gồm cả khách hàng và dư nợ trên cơ sở xếp hạng khách hàng và dư nợ) có khả năng sinh lời thấp thì mức lãi suất phải bảo đảm thấp hơn, bảo đảm tỷ lệ sinh lời vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp (ROE) ở mức đủ để khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào dự án đó. Đối với nhóm nợ có mức sinh lời cao cũng tương tự, cần điều chỉnh lãi suất cao hơn, phù hợp với mức hấp dẫn cho doanh nghiệp đối với nhóm dự án này. Ngân hàng Phát triển cần tăng nguồn thu từ các dự án này, đặc biệt là đối với các dự án thành công để có thể dùng nguồn này hỗ trợ cho các nhóm dự án không thành công. Nếu tính riêng các dự án thành công thì có thể nói Ngân hàng Phát triển sẽ có lãi do lãi suất cho vay cao hơn lãi suất huy động mà không hề phải sử dụng đến dự phòng rủi ro, tuy nhiên, đối với các dự án không thành công (đây là nhóm dự án có độ rủi ro cao) thì Ngân hàng Phát triển lại phải sử dụng dự phòng rủi ro để bù đắp. Như vậy, trên quy mô từng dự án cụ thể, có dự án sẽ đem lại nguồn thu dương cho Ngân hàng Phát triển nhưng cũng có các dự án khác đem lại nguồn thu âm. Tuy nhiên, nếu xét trên quy mô tổng thể nền kinh tế, với số lượng lớn các dự án thì các dự án vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước có mức rủi ro cao hơn lợi ích nên xét về tổng thể cuối cùng, mức thâm hụt tài chính của Ngân hàng Phát triển là điều có thể dự báo trước và không thể tránh khỏi.

Về nguyên tắc, Ngân hàng Phát triển luôn cần sự hỗ trợ tài chính từ NSNN. Tùy theo khả năng của NSNN và yêu cầu hỗ trợ mà mức hỗ trợ tài chính cho Ngân hàng Phát triển ở mức cao hay thấp. Trường hợp Ngân hàng Phát triển có thặng dư tài chính thì cũng đồng nghĩa với việc Ngân hàng Phát triển đang "cạnh tranh" với các TCTD khu vực tư nhân. Như vậy, "khái niệm tự chủ tài chính" của Ngân hàng Phát triển chỉ có ý nghĩa trong trường hợp tự chủ với sự hỗ trợ tài chính của NSNN chứ không có ý nghĩa trong trường hợp hoàn toàn không có sự hỗ trợ tài chính từ NSNN. Do vậy, Ngân hàng Phát triển luôn là tổ chức tài chính hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận. Đây là tôn chỉ hoạt động của tất cả các Ngân hàng Phát triển trên thế giới[6]. Sự hỗ trợ tài chính từ NSNN chính là kênh "điều tiết" của Nhà nước. Quy mô hỗ trợ tài chính lớn sẽ bảo đảm cho sự tăng trưởng về quy mô các dự án, đối tượng được hỗ trợ và ngược lại, khi Nhà nước cần thu hẹp diện hỗ trợ tín dụng đầu tư của Nhà nước thì Nhà nước cũng chỉ cần hạn chế nguồn hỗ trợ tài chính. Việc thực thi chính sách hiệu quả sẽ được giao lại cho công tác quản trị tác nghiệp tín dụng của tổ chức tài trợ phát triển theo cơ chế thị trường.

Thứ tư, tài sản bảo đảm tiền vay cần phải có sự ưu đãi kể cả về đối tượng lẫn giá trị. Tài sản bảo đảm tiền vay trong tín dụng chính là sự bảo đảm cho khả năng thanh

toán các khoản vay trong trường hợp các khoản vay này gặp rủi ro không trả được đầy đủ nợ gốc và lãi theo cam kết. Tức là, tài sản bảo đảm tiền vay được xem là công cụ "dự phòng" rủi ro, giá trị của tài sản bảo đảm tiền vay sẽ bù đắp rủi ro của dự án. Tùy thuộc vào mức độ rủi ro, tài sản bảo đảm tiền vay sẽ được quy định cho phù hợp với từng dự án, doanh nghiệp. Trường hợp cực đoan, tài sản bảo đảm tiền vay sẽ phải bảo đảm cho dự án thu hồi đầy đủ nợ 100%, thêm với rủi ro khi xử lý tài sản nên các TCTD yêu cầu tài sản giá trị đến 130% giá trị khoản vay (chưa kể việc định giá thấp tài sản). Nếu cộng cả tài sản bảo đảm tiền vay thì món vay (dư nợ) sẽ có mức rủi ro thấp hơn mức lợi ích (ở tỷ lệ cho phép). Cho vay đối tượng này chắc chắn không trách khỏi cạnh tranh với các TCTD khu vực tư nhân. Khi đó, với tư cách là tổ chức tài chính Nhà nước, liệu Ngân hàng Phát triển có nên thực hiện cho vay đối với các dự án này!? Chính những sự ưu đãi trong tài sản bảo đảm tiền vay sẽ giúp cho những đối tượng có các dự án không thể tiếp cận được với các NHTM thực hiện được các dự án của mình. Thực tế cho thấy, rằng các dự án có quy mô lớn, các doanh nghiệp không có đủ tài sản bảo đảm tiền vay mới cần đến sự hỗ trợ của Nhà nước, không chỉ bằng hình thức vay vốn trực tiếp mà bằng cả hình thức bảo lãnh tín dụng đầu tư.

Thứ năm, việc xử lý rủi ro không nên theo nguyên tắc tận thu mà nên bảo đảm tính công bằng trong xử lý. Đối với các dự án vay vốn tín dụng của Nhà nước khi gặp rủi ro bất khả kháng thì sẽ được xem xét để xử lý phần thiệt hại trong khuôn khổ tài sản của dự án và tài sản bảo đảm tiền vay. Do việc cấp tín dụng đã lường đến những rủi ro, hơn nữa, việc Nhà nước cho vay vốn được thực hiện trên cơ sở dự án đầu tư, nhằm khuyến khích thực hiện các dự án đầu tư "thuộc đối tượng" nên khi xử lý, cũng nên cân nhắc chỉ xem xét để xử lý nợ trong khuôn khổ các tài sản bảo đảm tiền vay. Khi doanh nghiệp bị thiệt hại và đã xử lý hết tài sản bảo đảm cho khoản vay thì phần còn lại, Nhà nước cũng nên xử lý "xóa" cho doanh nghiệp, thể hiện sự ưu đãi của Nhà nước (khác với các NHTM) đối với các dự án có mức rủi ro cao mà Nhà nước đã chấp nhận đầu tư.

Thứ sáu, các hình thức hỗ trợ phải đa dạng và linh hoạt hơn. Không chỉ thuần túy là đầu tư trực tiếp thông qua hình thức cho vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước mà Nhà nước cần nghiên cứu các hình thức hỗ trợ khác theo hướng bù đắp thêm một phần lợi ích cho các doanh nghiệp khi sử dụng nguồn vốn vay của các NHTM để bảo đảm rằng lợi ích thu được từ các dự án đầu tư này sẽ cao hơn rủi ro, như: Hỗ trợ sau đầu tư, hỗ trợ các yếu tố đầu vào, đầu ra như thuê đất, thuế, trợ giá... hoặc hạn chế bớt rủi ro đến mức thấp hơn lợi ích như bảo hiểm tín dụng, bảo lãnh tín dụng, mua một phần nợ... Sau các hình thức hỗ trợ của Nhà nước thì phải bảo đảm rằng rủi ro đối với các dự phải luôn nhỏ hơn lợi ích, đủ để các doanh nghiệp có động lực đầu tư vào các dự án thuộc "khoảng trống" của thị trường.

Chính sách tín dụng đầu tư của Nhà nước cần phải tuân thủ theo cơ chế thị trường, nhưng cũng phải bảo đảm được mục tiêu hỗ trợ đầu tư của Nhà nước như là một kênh đầu tư quan trọng, một công cụ tài chính hiệu quả, có đủ sức mạnh, hấp dẫn và khuyến khích các đối tượng tham gia đầu tư nhằm khỏa lấp "khoảng trống" để lại của thị trường tự do cạnh tranh, thể hiện sức mạnh của "bàn tay hữu hình", không cạnh tranh với các khu vực tư nhân mà hỗ trợ các doanh nghiệp, đồng thời hỗ trợ các NHTM hoạt động hiệu quả hơn. Theo đó, việc nghiên cứu, xây dựng chính sách tín dụng đầu tư của Nhà nước phù hợp trong từng thời kỳ phát triển kinh tế - xã hội đất nước có ý nghĩa hết sức quan trọng không những phát huy những lợi thế so sánh của đất nước mà giúp các doanh nghiệp tranh thủ được cơ hội để vươn lên, cạnh tranh được với các doanh nghiệp trong khu vực và quốc tế.■

[1]Nghị định số 43/1999/NĐ-CP ngày 29/6/1999 về tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước

[2]Nghị định số 106/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 về tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước

[3]Nghị định số 151/2006/NĐ-CP ngày 20/12/2006 về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước

[4]Nghị định số 106/2008/NĐ-CP ngày 19/9/2008 sửa đổi một số điều của Nghị định số 151/2006/NĐ-CP ngày 20/12/2006 về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước

[5]Nghị định số 75/2011/NĐ-CP ngày 30/8/2011 về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước

[6]Tài trợ phát triển - kinh nghiệm quốc tế và vận dụng vào điều kiện thực tiễn của Việt Nam để hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của Ngân hàng Phát triển, đề tài nghiên cứu khoa học cấp ngành, Ngân hàng Phát triển, 2010.

THƯ VIỆN TP. CẦN THƠ