

Những điều chỉnh cần thiết về mô hình và cơ chế hoạt động của quỹ Bảo lãnh tín dụng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa

TS. HOÀNG VIỆT TRUNG

Những điều chỉnh cần thiết về mô hình và cơ chế hoạt động của quỹ Bảo lãnh tín dụng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV)

Trong những năm qua, DNNVV đã có sự phát triển mạnh mẽ và đóng góp tích cực vào sự nghiệp công nghiệp hóa-hiện đại hóa đất nước. Tuy nhiên, trong bối cảnh khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế, loại hình DN này đang phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức phải nỗ lực vượt qua và cần có sự hỗ trợ hữu hiệu của Nhà nước. Trong đó, để tạo điều kiện về biện pháp bảo đảm tiền vay cho DN khi vay vốn ngân hàng, cần có sự điều chỉnh, đổi mới, đẩy mạnh hoạt động của quỹ Bảo lãnh tín dụng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa (Quỹ BLTD cho DNNVV).

Thực trạng hoạt động Quỹ BLTD cho DNNVV thời gian qua:

Ngày 20/12/2001, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 193/2001/QĐ-TTg về thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ BLTD cho DNNVV, Quyết định số 115/2004/QĐ-TTg ngày 25/6/2004 sửa đổi, bổ sung Quyết định số 193/2001/QĐ-TTg, Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ban hành các hướng dẫn thực hiện các Quyết định trên.

Theo báo cáo tổng hợp của Bộ Tài chính, sau 12 năm triển khai thực hiện đến nay có 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã thành lập Quỹ BLTD cho DNNVV là: Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Hà Giang, Yên Bái, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Ninh Thuận, Trà Vinh, Kiên Giang, Bình Thuận (Quỹ BLTD tỉnh Bình Thuận đã giải thể). Một số địa phương thành lập Quỹ BLTD hoạt động độc lập, có hội đồng quản lý,

ban điều hành và các phòng nghiệp vụ như TP. Hồ Chí Minh, Yên Bái, Bắc Ninh, Ninh Thuận; một số địa phương giao nhiệm vụ bảo lãnh tín dụng cho Quỹ đầu tư phát triển địa phương thực hiện: Hà Nội, Hà Giang, Kiên Giang, Trà Vinh, Vĩnh Phúc. Các Quỹ BLTD cơ bản đã đi vào ổn định, tổng số vốn điều lệ của các Quỹ BLTD đến ngày 31/12/2012 ước khoảng 512 tỷ đồng (trong đó Quỹ BLTD có mức vốn điều lệ cao nhất là TP. Hồ Chí Minh 196,17 tỷ đồng và thấp nhất là Bình Thuận 10,2 tỷ đồng). Doanh số bảo lãnh của các Quỹ BLTD lũy kế từ năm 2002 đến 31/12/2012 ước khoảng trên 2.976 tỷ đồng với hàng nghìn DNNVV được bảo lãnh vay vốn tại các TCTD. Số dư bảo lãnh đến 31/12/2012 của các Quỹ BLTD ước đạt trên 344 tỷ đồng.

Bảo lãnh tín dụng cho DNNVV là một chủ trương, chính sách lớn của Chính phủ, việc ra đời và đi vào hoạt động của Quỹ BLTD cho DNNVV đã góp phần tạo điều kiện cho doanh nghiệp tiếp cận nguồn vốn vay của các TCTD. Tuy nhiên, xét trên toàn quốc thì kết quả triển khai thực hiện chưa tương xứng với kỳ vọng, còn vướng mắc trong quá trình thực hiện, dẫn đến hầu hết các Quỹ BLTD đều gặp nhiều khó khăn trong thực hiện việc bảo lãnh cho DNNVV vay vốn tại các TCTD. Cụ thể trên các mặt:

Về vốn hoạt động: Các địa phương đều nhận thức được tầm quan trọng của việc thành lập Quỹ BLTD nhưng vẫn không thành lập được do không đáp ứng đủ vốn điều lệ tối thiểu theo quy định là 30 tỷ đồng; một số các Quỹ đã được thành lập, nhưng sau một thời gian hoạt động vẫn không huy động đủ vốn điều lệ tối thiểu. Ngân

sách của một số tỉnh cấp cho Quỹ BLTD còn hạn hẹp, trong khi vốn góp của các doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề, các tổ chức đại diện và hỗ trợ cho DNNVV, vốn tài trợ của các tổ chức, cá nhân vào Quỹ cũng rất nhỏ bé. Khó khăn về nguồn vốn chủ sở hữu làm hạn chế năng lực tài chính của các Quỹ BLTD, hạn chế quy mô bảo lãnh tín dụng.

Việc huy động vốn góp từ các tổ chức tín dụng để bổ sung vốn điều lệ cho thực hiện bảo lãnh tín dụng không triển khai được, dẫn đến tình trạng thiếu hụt các nguồn lực vốn huy động để thực hiện bảo lãnh tín dụng đã làm giảm sự tin tưởng khả năng trả nợ thay của Quỹ BLTD. Các TCTD (chủ yếu là các NHTM) không tham gia góp vốn và chưa tích cực phối kết hợp với Quỹ Đầu tư để cùng tiếp cận các DNNVV thực hiện bảo lãnh tín dụng. Quỹ BLTD hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận nên hiệu quả không cao cũng là một nguyên nhân không hấp dẫn các TCTD góp vốn. Mặt khác, trong những năm qua, tình trạng suy thoái kinh tế thế giới đã tác động ảnh hưởng đến nền kinh tế Việt Nam làm hạn chế tăng trưởng, tiêu dùng trong nước và xuất khẩu đều giảm, các doanh nghiệp cũng hạn chế nhu cầu vay vốn và cố gắng giảm dư nợ để tiết kiệm chi phí sản xuất kinh doanh, từ cuối năm 2009 các ngân hàng thực hiện thắt chặt tín dụng, do vậy đã làm cho việc triển khai hoạt động bảo lãnh tín dụng gặp rất nhiều khó khăn.

Về mô hình hoạt động: Hiện nay, điều hành Quỹ BLTD thực hiện theo hai mô hình: đó là (1) Quỹ hoạt động độc lập, tự điều hành: Quỹ BLTD Yên Bái, TP. Hồ Chí



Minh, Bắc Ninh, Ninh Thuận... Mô hình này chia làm hai dạng: (1) Quỹ độc lập 100% cán bộ chuyên trách, thành lập các phòng nghiệp vụ hoạt động tác nghiệp độc lập (Yên Bái, TP. Hồ Chí Minh, Bắc Ninh); hoặc quỹ độc lập nhưng cán bộ là cán bộ kiêm nhiệm của các Sở, ban ngành của tỉnh (thường là Sở Tài chính), nghiệp vụ chuyên môn hàng ngày giao cho một phòng của Sở Tài chính (thường là Phòng Doanh nghiệp). (2) Quỹ BLTD được UBND giao cho Quỹ đầu tư phát triển địa phương quản lý và điều hành (Quỹ BLTD Hà Nội). Theo mô hình này, lãnh đạo Quỹ đầu tư phát triển kiêm Giám đốc Quỹ BLTD, một phòng chức năng kiêm xử lý các hoạt động của Quỹ BLTD.

Trên thực tế, việc quy định ủy thác điều hành tác nghiệp của quỹ BLTD chỉ nhằm tiết kiệm được chi phí ban đầu do tận dụng được bộ máy của các tổ chức nhận giao hoặc ủy thác, nhưng sẽ làm cho quỹ BLTD phát triển chậm, vì thiếu tính chủ động, ban điều hành không chuyên trách, phải cân đối với lợi ích chung của tổ chức nhận ủy thác; nghiệp vụ chuyên môn chưa được quan tâm, chú trọng phát triển, hoàn thiện cho phù hợp với hoạt động của Quỹ; tâm lý của cán bộ làm việc cho Quỹ BLTD không ổn định, giảm bớt nhiệt huyết và tính sáng tạo.

Về quy chế nghiệp vụ bảo lãnh: Quy định chỉ cấp bảo lãnh tối đa bằng 80% phần chênh lệch giữa giá trị khoản vay và giá trị tài sản thế chấp không đáp ứng được nhu cầu vay vốn của khách hàng; Quy định phí bảo lãnh bằng 0,8%/năm tính trên số tiền được bảo lãnh tín dụng không đủ để bù đắp chi phí hoạt động của Quỹ và bù đắp rủi ro khi Quỹ phải trả thay cho khách hàng được bảo lãnh. Nguồn tài chính để bù

đắp rủi ro của Quỹ rất thấp. Quyết định số 193 quy định Quỹ BLTD trích 10% trên chênh lệch thu chi tài chính hàng năm để bù đắp những rủi ro do nguyên nhân khách quan, trong khi nguồn thu chính của Quỹ chỉ là phí bảo lãnh (0,8%/năm tính trên số tiền được bảo lãnh tín dụng) nên số tiền trích lập được không đáng kể.

Khó khăn chủ yếu của DNNVV trong quan hệ vay vốn tại các TCTD là chưa đáp ứng đủ điều kiện về tài sản bảo đảm để được vay vốn (Không có hoặc có tổng giá trị tài sản thế chấp, cầm cố tại tổ chức tín dụng không đạt tối thiểu theo quy định của từng TCTD), vì vậy doanh nghiệp cần được sự bảo lãnh của quỹ BLTD. Nhưng theo quy định tại Quyết định 193, DN phải đạt được điều kiện có đủ tài sản thế chấp bằng 30% giá trị khoản vay như quy định của NH. Như vậy, khi DN đã không thể tiếp cận được NH thì cũng không thể tiếp cận được quỹ BLTD. Ngoài ra, việc quy định mức bảo lãnh tín dụng tối đa 80% phần chênh lệch giữa giá trị khoản vay và giá trị tài sản thế chấp, cầm cố của khách hàng tại tổ chức tín dụng theo như hiện nay là cứng nhắc, gây khó khăn cho nhu cầu vốn của DN cho SXKD. Do vậy, Quỹ đã không thể phát huy được tác dụng, vì chỉ khi chưa đủ các điều kiện vay vốn NHTM thì doanh nghiệp nhỏ và vừa mới cần đến sự bảo lãnh của Quỹ.

Hạn chế trong hoạt động: Quy định về quản lý điều hành Quỹ BLTD (quy định tại Điều lệ thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ) còn thể hiện sự phụ thuộc và chịu ảnh hưởng, chỉ phối, can thiệp hành chính của chính quyền địa phương. Quỹ bảo lãnh tín dụng do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thành lập và quản lý để cấp bảo lãnh tín dụng cho DNNVV, Quỹ

hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận nên không đạt hiệu quả kinh tế, dễ dẫn tới rủi ro trong quá trình hoạt động do không tuân thủ nguyên tắc an toàn và hiệu quả trong hoạt động. Hoặc cũng chính do không vì mục tiêu lợi nhuận nên các quỹ chỉ lo đảm bảo an toàn vốn nên không nhiệt tình trong xem xét bảo lãnh cho doanh nghiệp. Hầu hết các cán bộ của các Quỹ BLTD thiếu kinh nghiệm trong hoạt động BLTD và các kinh nghiệm khác có liên quan đến lĩnh vực ngân hàng trong hoạt động của Quỹ. Cán bộ của đa số quỹ BLTD hiện nay là cán bộ kiêm nhiệm từ các Sở, ban ngành của địa phương, hưởng lương công chức và phụ cấp làm việc kiêm nhiệm nên chưa thực sự toàn tâm toàn ý cho công việc của quỹ.

Những điều chỉnh bổ sung cần thiết về mô hình và cơ chế hoạt động

Từ những khó khăn, bất cập như vậy, hiện nay Chính phủ đang dự kiến ban hành Quy chế thành lập, tổ chức và hoạt động của các Quỹ BLTD cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại địa phương thay thế cho các Quyết định số 193 và Quyết định 115. Vấn đề đặt ra cần giải quyết là Quỹ BLTD vừa góp phần tháo gỡ khó khăn về biện pháp bảo đảm tiền vay cho DN, vừa ngăn ngừa được tình trạng DN ý lại khi được bảo lãnh, thậm chí chây ỳ không trả nợ; đồng thời tạo lòng tin của TCTD (Bên nhận bảo lãnh) với Quỹ BLTD (Bên bảo lãnh). Mặt khác, cần có sự xem xét cải thiện điều kiện bảo lãnh cho DN theo hướng nới lỏng các quy định về điều kiện đi đôi với tăng cường kiểm tra, giám sát của các cơ quan chức năng nhằm đảm bảo hoạt động BLTD được mở rộng có hiệu quả, giảm thiểu rủi ro cho tổ chức bảo lãnh và nhận bảo lãnh.

Về mô hình hoạt động



Chỉ khi chưa đủ các điều kiện vay vốn NHTM thì doanh nghiệp nhỏ và vừa mới cần đến sự bảo lãnh của Quỹ.

Hiện nay đang có nhiều mô hình dự kiến:

Một là, Quỹ BLTD cho DNNVV là một bộ phận đặt trong chi nhánh ngân hàng phát triển tại tỉnh, thành phố.

Hai là, Quỹ BLTD cho DNNVV là một bộ phận đặt trong Quỹ đầu tư phát triển tỉnh, thành phố.

Ba là, Quỹ BLTD cho DNNVV là tổ chức tài chính hoạt động theo mô hình công ty TNHH một thành viên (Nhà nước).

Các loại hình Quỹ BLTD cho DNNVV nêu trên hoạt động với mục đích phi lợi nhuận. Như vậy, sẽ tạo điều kiện về tài chính cho DN (không phải nộp phí bảo lãnh hoặc nộp phí ở mức thấp) nhưng sẽ không tạo động lực, sức ép với cán bộ nhân viên.

Bốn là, Quỹ BLTD cho DNNVV là tổ chức tài chính hoạt động theo mô hình công ty cổ phần, có HĐQT, Ban Kiểm soát, Ban Điều hành và các Phòng, Ban Nghiệp vụ. Ban Điều hành và nhân viên của quỹ BLTD hoạt động theo chế độ chuyên trách. Quỹ hoạt động theo mục tiêu lợi nhuận, có nghĩa vụ nộp thuế và các khoản nộp ngân sách Nhà nước theo quy định của Pháp luật.

Về quản trị điều hành, để phù hợp với mô hình hoạt động, nâng cao, gắn trách nhiệm quản lý, giám sát, điều hành của các chức danh chủ chốt (Chủ tịch Hội đồng quản lý, Tổng Giám đốc, Trưởng ban Kiểm soát) với quá trình tổ chức, hoạt động của Quỹ; tiết kiệm chi phí và giảm bớt sự can thiệp của địa phương

vào hoạt động của Quỹ, dự thảo giữ nguyên 02 thành viên chuyên trách là Chủ tịch HĐQT và Giám đốc Quỹ như tại Quyết định 193, đồng thời bổ sung thêm 01 thành viên chuyên trách là trưởng ban Kiểm soát Quỹ. Chủ tịch Hội đồng quản lý đại diện cho UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; 01 Phó Chủ tịch Hội đồng quản lý kiêm Giám đốc Quỹ BLTD; 01 thành viên kiêm Trưởng Ban kiểm soát và đại diện các tổ chức tham gia góp vốn vào Quỹ BLTD. Trưởng ban kiểm soát là thành viên chuyên trách; các thành viên Ban kiểm soát phải có trình độ chuyên môn về lĩnh vực kinh tế, tài chính, ngân hàng và kế toán.

Đây là mô hình phù hợp nhất cần được lựa chọn để triển khai trong thời gian tới.

Về vốn hoạt động

Để tháo gỡ khó khăn, nâng cao năng lực tài chính cho Quỹ BLTD, cần quy định cho phép bổ sung vốn điều lệ từ số tiền chia lãi cho phần vốn cấp của ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương theo Quyết định của Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Đồng thời tiếp tục quy định theo hướng để các TCTD tự nguyện góp vốn thành lập Quỹ BLTD, có cơ chế khuyến khích và hướng dẫn các tổ chức tín dụng góp vốn vào Quỹ bảo lãnh tín dụng.

Cần nghiên cứu bổ sung nguồn vốn góp từ chính các DVNNV với sự ưu tiên về quyền lợi được bảo lãnh tại Quỹ.

Về quy chế nghiệp vụ bảo lãnh

Bản chất của bảo lãnh tín dụng chủ yếu là dựa vào hiệu quả của phương án vay vốn, bảo đảm bằng tài sản chỉ là một biện pháp bổ sung nhằm giảm thiểu rủi ro cho Quỹ BLTD, đồng thời nâng cao trách nhiệm của bên được bảo lãnh. Vì vậy, để nghị giảm mức tối thiểu về tài sản thế chấp, cầm cố tại TCTD như tối thiểu bằng 15% giá trị khoản vay và tránh việc bên vay/được bảo lãnh phải thế chấp, cầm cố tài sản tại cả TCTD và Quỹ bảo lãnh. Bên cạnh đó, cần bỏ quy định có tối thiểu 15% vốn chủ sở hữu tham gia dự án đầu tư. (thông thường các TCTD cũng yêu cầu khách hàng phải có một số vốn tự có tối thiểu tham gia dự án, phương án sản xuất kinh doanh).

Mặt khác, cũng cần lưu ý đến việc đảm bảo nguyên tắc chia sẻ rủi ro giữa các bên trong hoạt động bảo lãnh. Không nên quy định các quyền lợi, nghĩa vụ (của từng bên tham gia hoạt động bảo lãnh) làm cho TCTD là bên nhận bảo lãnh để bị bên bảo lãnh từ chối trách nhiệm bảo lãnh.

Về mức BLTD, trên cơ sở năng lực tài chính của Quỹ BLTD, nhu cầu của khách hàng, tính khả thi, hiệu quả của phương án đầu tư, sản xuất kinh doanh, Quỹ xem xét, quyết định mức bảo lãnh một phần hoặc toàn bộ phần chênh lệch giữa giá trị khoản vay và giá trị tài sản thế chấp, cầm cố của khách hàng tại TCTD, quy định này vừa đảm bảo về mặt pháp lý, có tính mở và phù hợp với yêu cầu thực tế tại mỗi địa phương. Căn cứ vào tình hình thực tế và điều kiện cụ thể quỹ BLTD quyết định mức bảo lãnh cho phù hợp với khả năng và nguồn lực tài chính trên nguyên tắc có hiệu quả và bảo toàn nguồn vốn.

Về phí bảo lãnh tín dụng (bao gồm cả phí thẩm định hồ sơ và phí bảo lãnh tín dụng) cần giao cho UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định phù hợp với tình hình thực tế và pháp luật hiện hành, đảm bảo bù đắp chi phí hoạt động và có lợi nhuận của Quỹ BLTD, đồng thời thể hiện tính ưu đãi, hỗ trợ cho khách hàng thuộc đối tượng bảo lãnh.

Hì vọng rằng những đề xuất điều chỉnh bổ sung cần thiết về mô hình và cơ chế hoạt động của Quỹ BLTD cho DNNVV sẽ có đóng góp tích cực đầy mạnh và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ trong thời gian tới.