

Phát triển tín dụng nhà nước trong giai đoạn hội nhập kinh tế quốc tế

VƯƠNG MINH CHÍ & LÊ MINH THƯ

Thông thường, các chi phí giao dịch cao, rủi ro cao đòi hỏi phải nâng lãi suất cho vay cao hơn nhằm bù đắp rủi ro, và chi phí. Tuy nhiên, do cho vay chính sách với lãi suất ưu đãi nên tổ chức tài trợ chính sách vẫn giữ lãi suất ở mức thấp, nên hệ quả là các điều kiện cho vay ngặt nghèo, để đảm bảo việc hoàn trả nợ mà người vay tương đối mất nhiều thời gian (mặc dù hiện tại đã giảm đi nhiều thủ tục). Kết quả là việc tiếp cận nguồn cung tín dụng chính sách của các nhà đầu tư cũng bị hạn chế.

Xem xét, đánh giá các nguồn tài chính tài trợ cho phát triển kinh tế của VN trong giai đoạn CNH-HĐH đất nước trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế là một vấn đề cấp thiết hiện nay. Bởi lẽ, nếu chúng ta nắm được vai trò, vị trí, cách thức vận hành và phát triển của chúng trong giai đoạn hội nhập, để từ đó chúng ta có biện pháp nhằm phát huy vai trò của chúng phục vụ cho công cuộc phát triển kinh tế của đất nước một cách hiệu quả và chủ động. Vì lý do đó bài viết này, xin được trình bày một vài vấn đề liên quan đến việc phát triển hoạt động tín dụng của nhà nước trong giai đoạn hội nhập.

Vai trò của tín dụng nhà nước

Tín dụng nhà nước về thực chất có thể coi như một khoản chi của ngân sách nhà nước, vì cho vay theo lãi suất ưu đãi, tức lãi suất cho vay thường thấp hơn lãi suất trên thị trường tín dụng, nên Nhà nước phải dành ra một phần ngân sách trợ cấp bù lãi suất. Song tín dụng nhà nước

có những ưu thế riêng, phát triển hoạt động tín dụng nhà nước là đi liền với giảm bao cấp về chi ngân sách nhà nước trong điều kiện ngân sách còn hạn hẹp, đồng thời nâng cao hơn nữa trách nhiệm của người sử dụng vốn.

Cơ chế của tín dụng là đi vay có hoàn trả kèm lãi suất, nên dưới áp lực này buộc các đối tượng vay vốn phải tăng cường hạch toán kinh tế, giám sát chặt chẽ việc sử dụng các khoản vay để bảo đảm khả năng thanh toán nợ. Bên cạnh đó, khả năng điều tiết nền kinh tế của Nhà nước sẽ ngày càng được cải thiện khi các khoản vay được hoàn trả thay vì việc cấp phát không hoàn lại như trước đây, cho nên đầu tư của Nhà nước vào các ngành then chốt, các vùng trọng điểm, các vùng khó khăn...tăng lên sẽ góp phần nâng cao hiệu quả kinh tế, xã hội của toàn bộ nền kinh tế. Do đó, trong tương lai theo xu thế chung, Nhà nước sẽ chuyển dần vốn ngân sách thành vốn tín dụng đầu tư của nhà nước, do ảnh hưởng tích cực của vốn tín dụng nhà nước cao hơn nhiều so với ảnh hưởng

của vốn ngân sách.

Hiện tại, hoạt động tín dụng nhà nước do Quỹ hỗ trợ phát triển đảm nhận. Đây là một tổ chức tài chính nhà nước thực hiện việc tài trợ chính sách. Với nhiệm vụ tiếp nhận và huy động các nguồn vốn để hỗ trợ đầu tư và hỗ trợ xuất khẩu theo chính sách của Nhà nước cho một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, các vùng khó khăn và các chương trình kinh tế lớn của đất nước. Vai trò tích cực của tín dụng nhà nước ở VN trong chặng đường phát triển kinh tế vừa qua có thể được tóm tắt qua một số mặt sau:

Tín dụng nhà nước là một bộ phận quan trọng trong đầu tư nhà nước-nguồn vốn cơ bản tạo ra sự phát triển dài hạn của nền kinh tế.

Trong 5 năm (2000-2004) Quỹ đã huy động vốn để đầu tư trên 3.800 dự án với số vốn xấp xỉ 48.000 tỷ đồng. Với tư cách là "vốn mồi", bằng việc đưa số tiền này, Quỹ đã động viên thêm khoảng 60.000-70.000 tỷ đồng vốn tín dụng thương mại, vốn tự có của các chủ đầu tư dành cho đầu tư phát triển. Nếu tính cả số dự án được nhận bàn giao từ Tổng cục đầu tư phát triển thì tới cuối năm 2004, Quỹ đã quản lý trên 6.600 dự án, với số dư nợ trên 69.000 tỷ đồng (vốn trong nước trên 35.000 tỷ đồng, vốn ODA cho vay lại gần 34.000 tỷ đồng). Điển hình là những chương trình dự án sau:

Các dự án phục vụ phát triển cơ sở hạ tầng của đất nước: Quỹ đã ký hợp đồng và đảm bảo vốn cho vay 13.000 tỷ đồng để đầu tư 126 dự án cầu đường; 4.366 tỷ đồng để đầu tư 14 dự án trong lĩnh vực hàng không; 42.000 tỷ đồng để đầu tư 26 nhà máy phát điện; 7.800 tỷ đồng để thực hiện 116 dự án cấp nước; 2.920 tỷ đồng để đầu tư 80 dự án xây dựng hạ tầng kinh tế cửa khẩu, hạ tầng khu công nghiệp.

Các chương trình phát triển các ngành quan trọng của quốc gia: Quỹ đã đầu tư trên 4.000 tỷ đồng để thực hiện chương trình đóng tàu biển; 650 tỷ đồng để hỗ trợ ngành đường sắt; 5.600 tỷ đồng cho chương trình xi măng; 2.500 tỷ đồng cho chương trình thép; trên 3.700 tỷ đồng cho

chương trình tăng tốc phát triển ngành dệt may; gần 6.700 tỷ đồng cho các dự án phát triển nông lâm thủy sản;

Các chương trình phát triển nông nghiệp, nông thôn: Quỹ đã đầu tư 5.300 tỷ đồng cho các địa phương để thực hiện chương trình 27.000 km kênh mương nội đồng, trên 28.000 km đường giao thông nông thôn được bê tông hoá; trên 1.800 tỷ đồng để hỗ trợ việc tôn nền vượt lũ cụm tuyến dân cư Đồng bằng sông Cửu Long.

Các dự án phục vụ chiến lược xuất khẩu: Quỹ đã dành gần 17.000 tỷ đồng hỗ trợ trên 200 doanh nghiệp thực hiện thành công trên 5.500 hợp đồng xuất khẩu; Trên 6.500 tỷ đồng vốn trung dài hạn để cho vay trên 700 dự án sản xuất hàng xuất khẩu.

Ngoài ra, trong 5 năm hỗ trợ lãi suất sau đầu tư cho trên 1300 dự án, với số tiền hỗ trợ khoảng 750 tỷ đồng, góp phần thu hút hàng chục nghìn tỷ đồng vốn từ các tổ chức tín dụng cho đầu tư phát triển.

Theo đánh giá của Bộ kế hoạch-đầu tư, bình quân các năm qua, số vốn đầu tư cho nền kinh tế từ Quỹ HTPT chiếm trên dưới 14,5% tổng mức đầu tư chung của toàn xã hội. Số vốn này được tập trung cho các dự án thuộc các ngành công nghiệp và xây dựng (59,6%), cơ sở hạ tầng các ngành nông nghiệp, nông thôn (18,1%), cơ sở hạ tầng giao thông vận tải (17,5%), và các ngành khác (4,75%).

Như chúng ta thấy, việc thực hiện những chương trình dự án trên đòi hỏi chi phí đầu tư ban đầu rất lớn nhưng lại có khả năng sinh lời thấp và thời hạn thu hồi vốn lâu, như đầu tư vào cơ sở hạ tầng như năng lượng, đường xá, thủy lợi, các ngành công nghiệp cơ bản, những ngành thâm dụng vốn...mà trong giai đoạn đầu phát triển, các thành phần kinh tế khác, nhất là thành phần kinh tế tư nhân, vừa không muốn tham gia đầu tư, vừa không đủ tiềm lực vốn để đầu tư. Vì vậy, chỉ có Nhà nước, thông qua tín dụng nhà nước bằng nguồn vốn lớn huy động tập trung vào ngân sách và viện trợ nước ngoài mới có thể thực hiện được các dự án đầu tư

này.

Trong những năm đầu thập kỷ 90, năng lực của nền kinh tế VN quá thấp kém một phần do thiếu hụt nghiêm trọng các đầu vào phục vụ sản xuất, ví dụ năng lượng, sắt, thép, xi măng...Nhưng hiện nay, thông qua đầu tư nhà nước (trong đó có tín dụng nhà nước), VN đã dần dần tạo ra các đầu vào thiết yếu phục vụ các ngành khác phát triển.

Tín dụng nhà nước cũng đóng vai trò quan trọng đối với phát triển nông nghiệp, từ đó tác động tích cực tới công cuộc xoá đói giảm nghèo ở nông thôn. Nhờ đầu tư của nhà nước đã hoàn thành đưa vào sử dụng các công trình thủy lợi. Hệ thống thủy lợi được cải thiện rõ rệt đã là nhân tố quyết định để thâm canh, tăng vụ và nâng cao sản lượng lương thực; nhờ đó VN không chỉ giữ vững an ninh lương thực mà còn xuất khẩu gạo với khối lượng lớn. Cơ sở hạ tầng nông thôn phát triển mạnh; đặc biệt là điện, nước, giao thông. Nhà nước cũng đã hỗ trợ đầu tư phát triển giáo dục và đào tạo ở nông thôn, cho phép cải thiện đáng kể chất lượng con người ở nông thôn...

Ngoài ra, tín dụng nhà nước có tác dụng tích cực trong việc kích thích đầu tư của các thành phần kinh tế khác trong giai đoạn kinh tế trì trệ, góp phần tạo ra tốc độ phát triển kinh tế cao trong giai đoạn 5 năm vừa qua. Trong giai đoạn kinh tế khó khăn từ năm 1997 đến nay, khi các thành phần kinh tế khác giảm tốc độ đầu tư thì đầu tư nhà nước có vai trò ngày càng lớn và có tác dụng kích thích, lôi cuốn các thành phần kinh tế khác gia tăng đầu tư trở lại. Tăng đầu tư nhà nước, một mặt đã góp phần tăng nhu cầu tiêu thụ nhiều lợi sản phẩm đang tồn đọng trong nền kinh tế, từ đó giải quyết một lượng lớn hàng tồn kho, mở ra khả năng mới để sản xuất tiếp tục phát triển. Mặt khác, việc mở rộng đầu tư nhà nước cũng đã từng bước phát huy tác dụng kích cầu đầu tư của các ngành kinh tế ngoài nhà nước, vì đầu tư Nhà

nước vào phát triển hạ tầng và một số ngành công nghiệp cơ bản đã tạo thêm thuận lợi cho việc đầu tư của các thành phần kinh tế này.

Các ràng buộc thực hiện tín dụng nhà nước

Nhìn chung, Quỹ HTPT cũng giống như bất kỳ một tổ chức hoạt động tài trợ chính sách của các nước khác đều phải chịu sự chi phối bởi 3 yếu tố ràng buộc cơ bản sau: nguồn lực để thực hiện nhiệm vụ tín dụng nhà nước, chi phí hoạt động của tổ chức (chi phí giao dịch), xu thế hội nhập kinh tế quốc tế.



Theo các nhà kinh tế, và thực tế đã diễn ra tại các tổ chức tài trợ chính sách thì một tổ chức tài trợ chính sách thành công khi nó giải quyết một cách có hiệu quả và hài hoà các ràng buộc trên. Hay nói khác hơn là nó phải chứng tỏ là một kênh phân bổ, giám sát có hiệu quả đối với các khoản tài trợ chính sách (thực hiện có hiệu quả các mục tiêu chiến lược của chính phủ mà không vi phạm các thông lệ quốc tế), và vừa mang tính tự bền vững (mức lãi suất cho vay phải thấp hơn các trung gian tài chính khác nhưng vẫn đảm bảo trang trải được mọi chi phí hoạt động của tổ chức). Một khi tổ chức tài trợ chính sách đạt được 2 tiêu chí cơ bản nêu trên, khi đó nó được xếp hạng tín dụng tốt nên có khả năng độc lập và tự chủ trong việc huy động nguồn vốn và trong quyết định phân bổ nguồn vốn.

Chúng ta sẽ lần lượt phân tích các ràng buộc này đối với hoạt động tín dụng nhà nước tại Quỹ hỗ trợ

phát triển.

Về nguồn lực tài trợ tín dụng nhà nước: Quỹ hoạt động trong điều kiện có sự hạn chế về nguồn lực, mà cụ thể là nguồn vốn của Quỹ. Xin dẫn lời của tác giả Mạnh Bôn đề cập trong bài: "Chống chất khó khăn - Quỹ hỗ trợ phát triển chất vật trong việc huy động vốn" trên báo Đầu tư số 11 ngày 25.01.2006 để khắc họa cho vấn đề này. Trong hoàn cảnh: Vốn điều lệ hầu hết bị "chôn" tại các dự án đánh bắt xa bờ, dự án mía đường, các dự án ngành giao thông vận tải; trái phiếu chính phủ do Quỹ phát hành không mấy nhà đầu tư quan tâm do lãi suất và tính thanh khoản thấp; khó huy động được các nguồn vốn nhân rồi khác do lãi suất thấp, chưa có những điều kiện ưu đãi, thuận lợi cho nhà đầu tư gửi vốn vào Quỹ v.v... Với các quy định gò bó trong việc huy động vốn của Nhà nước dành cho Quỹ HTPT trong thời gian qua đã đặt Quỹ vào "thế yếu" trong việc thu hút nguồn vốn trung và dài hạn với chi phí thấp đã làm cho việc cân đối nguồn vốn luôn ở trạng thái "nóng"!

Do vậy, một trong những động thái đầu tiên của Quỹ là áp dụng các biện pháp thắt chặt cho vay và giảm mức vốn, thời gian cho vay các dự án. Những dự án có quy mô đầu tư lớn, có sức mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế lớn, hiệu quả kinh tế cao sẽ được ưu tiên vay vốn. Các dự án còn lại Quỹ sẽ chuyển sang hỗ trợ lãi suất sau đầu tư hay bảo lãnh tín dụng đầu tư. Có thể dễ dàng nhìn ra cái đích cuối cùng của việc này là giảm bớt căng thẳng trong cung cầu vốn tín dụng ĐTPT. Vì khi Quỹ tăng các tiêu chuẩn chấp thuận cho vay và giảm bớt phần vốn của mình trong các dự án, chủ đầu tư bắt buộc phải gia tăng các nguồn vốn khác.

Ngạn ngữ có câu: "Chối lợi như mặt trời mà còn có những hệ lụy của nó" nên những vấn đề nảy sinh khi nguồn vốn của Quỹ HTPT bị "giới hạn" là tất yếu, khách quan. Bởi nó phát sinh do nhiều nguyên nhân khách quan, trong đó có cả các nguyên nhân từ cơ chế, chính sách. Sự hạn chế nguồn vốn nếu không được xử lý linh hoạt, có chiến lược và

mục tiêu ưu tiên nào đó, dẫn đến những hệ lụy cụ thể sau đây:

Một là: Gây khó khăn cho Quỹ trong việc thực hiện chính sách tín dụng đầu tư phát triển trong việc thực hiện hai mục tiêu vừa tăng trưởng kinh tế và mục tiêu phát triển xã hội. Bởi việc thiên về ưu tiên cho vay các dự án có hiệu quả kinh tế cao rất có thể hạn chế việc cấp vốn cho các dự án tuy không có hiệu quả kinh tế cao, nhưng có ý nghĩa kinh tế - xã hội lớn đối với địa bàn có điều kiện khó khăn. Vì đơn giản một dự án ở một địa bàn tương đối thuận lợi hơn sẽ có hiệu quả kinh tế cao hơn. Mặc dù, Quỹ HTPT đã có những "hệ số ưu đãi" cho các dự án ở các địa bàn khó khăn hơn như: mức vốn cho vay cao hơn, thời hạn cho vay dài hơn, thời gian ân hạn dài cho các dự án có thời gian thu hồi vốn chậm... nhằm tăng cơ hội tiếp cận nguồn vốn vay cho các dự án. Tuy nhiên, liều lượng, cách thức tác động tích cực của "hệ số ưu đãi này" này đến đâu, và đã đủ chưa cần phải được nghiên cứu, tìm hiểu thêm để hoàn chỉnh trong thời gian tới.

Ngoài ra, việc thiếu vốn tại hệ thống Quỹ gây ra việc mất cân đối nguồn vốn để cho vay ngắn hạn hỗ trợ xuất khẩu tại các địa phương có nhu cầu cho vay lớn nhưng khả năng tự huy động vốn thấp.

Hai là: Nảy sinh sự lựa chọn bất lợi (adverse selection) khi cho vay các dự án có hiệu quả kinh tế cao (tỷ suất sinh lời cao). Vì theo nguyên tắc "rủi ro cao, lợi nhuận cao" và nguyên tắc loại trừ, khi nguồn cung tín dụng dồi dào thì các dự án có suất sinh lợi thấp-rủi ro thấp, đảm bảo khả năng trả nợ một cách chắc chắn hơn đều được cấp tín dụng để thực hiện. Tuy nhiên vấn đề nảy sinh khi nguồn vốn khan hiếm, tỷ suất sinh lời đòi hỏi cho một dự án để được cho vay tín dụng ĐTPT bị đẩy lên cao. Khi đó, các dự án an toàn không được cấp tín dụng mà chỉ có những dự án có mức độ rủi ro cao, với suất sinh lợi cao được vay vốn để thực hiện. Nếu Quỹ không có một đội ngũ cán bộ thẩm định, tín dụng giỏi để sàng lọc, lựa chọn dự án tốt, khách hàng tốt để cho vay thì rủi ro tín dụng

ngày càng tăng.

Ba là: Do nguồn vốn bị hạn chế nên Quỹ HTPT tập trung vào lựa chọn để cho vay những dự án có quy mô tương đối lớn-tức có sức chuyển dịch cơ cấu kinh tế mạnh, ví dụ quy định tổng mức đầu tư vào tài sản cố định của dự án phải từ 3 tỷ đồng trở lên mới được xem xét cho vay, các dự án không đạt điều kiện trên thì được Quỹ xem xét hỗ trợ lãi suất sau đầu tư hay bảo lãnh tín dụng. Nhưng với đặc điểm đặc trưng của nền kinh tế VN là xuất phát điểm của nền kinh tế thấp nên số đông các doanh nghiệp VN là các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Tài chính của doanh nghiệp chưa thực sự mạnh, khả năng tiếp cận nguồn vốn tín dụng chính thức còn gặp nhiều khó khăn (khó có thể thỏa mãn yêu cầu về thế chấp của ngân hàng đối với khoản vay). Vì thế, quy định này có thể góp phần kìm hãm các chủ đầu tư lập dự án cho đủ tổng mức đầu tư mà Quỹ HTPT quy định để vay vốn, trong khi họ thực sự chưa có nhu cầu, hoặc khả năng quản lý kinh doanh của họ chưa đủ sức để kham nổi quy mô sản xuất đó. Điều này, rất có thể gây lãng phí vốn đầu tư, gia tăng rủi ro khi cho vay.

Bốn là: Do khả năng đáp ứng nguồn vốn dành cho ĐTPT của Quỹ hạn chế, trong khi nhu cầu vay vốn tín dụng ĐTPT lại nhiều và đa dạng. Đây cũng là một trong các nguyên nhân trực tiếp làm gia tăng nhu cầu thành lập các Quỹ đầu tư phát triển, Quỹ bảo lãnh doanh nghiệp vừa và nhỏ, Quỹ phát triển doanh nghiệp... tại các địa phương, làm phân tán nguồn lực dành cho đầu tư phát triển của Nhà nước.

Chi phí hoạt động của tổ chức

Theo các chuyên gia, ở VN còn có mức độ rủi ro tín dụng cao và cùng với nó là các chi phí giao dịch quá lớn. Một đánh giá tín dụng của nhà đầu tư thể chế vào tháng 3.1999 cho thấy VN chỉ đạt 27,8 điểm trên thang điểm 100, thể hiện mức độ rủi ro tín dụng cao. Chi phí giao dịch cao là do việc tìm kiếm các thông tin về lý lịch của người vay, đàm phán... ở VN còn nhiều bất cập. Rủi ro trong

tài trợ chính sách còn cao hơn.

Không cần đi sâu phân tích nhiều, chúng ta đều thấy sức mạnh tài chính của khách hàng vay vốn trong điều kiện của VN là điều đáng lo ngại cho hệ thống tài chính, tín dụng. Quy mô hoạt động của nhiều doanh nghiệp rất lớn, song vốn chủ sở hữu thấp, nợ nhiều. Chưa kể số liệu của người vay thiếu trung thực. Ngoài ra, cho đến nay VN vẫn chưa có tổ chức phân tích và xếp hạng doanh nghiệp, điều này gây khó khăn cho các tổ chức cho vay trong việc phân tích uy tín người vay. Do đó có thể nói rằng phân tích uy tín của người vay (để hạn chế rủi ro tín dụng) là rất khó khăn và kém an toàn trong điều kiện ở nước ta.

Thẩm định hiệu quả của dự án là vấn đề càng khó đối với cán bộ tín dụng. Nội dung của dự án gồm nhiều yếu tố mang tính dự báo, đặc biệt đối với các dự án trung và dài hạn, hay dự án có quy mô lớn, trong khi hành lang pháp lý chưa đầy đủ, thiếu đồng bộ và nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi...

Thông thường, các chi phí giao dịch cao, rủi ro cao đòi hỏi phải nâng lãi suất cho vay cao hơn nhằm bù đắp rủi ro, và chi phí. Tuy nhiên, do cho vay chính sách với lãi suất ưu đãi nên tổ chức tài trợ chính sách vẫn giữ lãi suất ở mức thấp, nên hệ quả là các điều kiện cho vay ngặt nghèo, để đảm bảo việc hoàn trả nợ mà người vay tương đối mất nhiều thời gian (mặc dù hiện tại đã giảm đi nhiều thủ tục). Kết quả là việc tiếp cận nguồn cung tín dụng chính sách của các nhà đầu tư cũng bị hạn chế.

Ngoài ra, Quỹ HTPT có một mạng lưới chi nhánh khắp cả nước, với số lượng nhân viên tương đối lớn (trên 2000 người). Mặc dù, đội ngũ cán bộ đã qua đào tạo cơ bản và đáp ứng tương đối tốt nhiệm vụ. Tuy nhiên, liệu cách thức tổ chức, trình độ đội ngũ cán bộ như vậy có hiệu quả chưa thì vẫn chưa được nghiên cứu. Nhưng theo kinh tế học thì chỉ có một điểm tới hạn để đảm bảo mối quan hệ đồng biến giữa quy mô và hiệu quả, mà vượt qua nó, tính hiệu quả sẽ không có hiện thực.

Kinh nghiệm từ Ngân hàng xuất

nhập khẩu Trung Hoa (EXIMBANK Trung Hoa)-một tổ chức tài trợ chính sách của nhà nước cho thấy: mặc dù là ngân hàng lớn đứng thứ 3 trên thế giới, với tổng tài sản lên đến 14.5 tỷ USD. Đảm trách nhiệm vụ rất nặng nề là hỗ trợ xuất khẩu trong một nền kinh tế đông dân nhất thế giới, với một số lượng dự án khổng lồ, nhưng tổ chức của EXIMBANK Trung Hoa rất gọn nhẹ: ít chi nhánh (chỉ có 6 chi nhánh) và ít cán bộ (khoảng 688 người vào năm 2004). Để làm được điều này, lẽ dĩ nhiên ngoài việc EXIMBANK Trung Hoa có đội ngũ cán bộ rất giỏi và sự nỗ lực cao, thì họ sử dụng ngoại lực khá hiệu quả, tiêu biểu là: Về huy động vốn: Chỉ có 20 người tại Vụ kho quỹ EXIMBANK Trung Hoa đảm nhiệm. Nguồn vốn huy động chủ yếu từ việc phát hành trái phiếu ra thị trường trong và ngoài nước; Các chi nhánh EXIMBANK Trung Hoa chỉ giúp EXIMBANK Trung Hoa khai thác thị trường, giám sát tín dụng, cho vay và thu nợ, địa bàn nào không có chi nhánh thì EXIMBANK Trung Hoa uỷ thác cho các ngân hàng thương mại trên địa bàn cho vay và thu hồi nợ.

Xu thế phát triển tín dụng nhà nước

VN đang trong quá trình hội nhập với nền kinh tế khu vực và thế giới. Mà một trong những yêu cầu mang tính chất cơ bản của việc toàn cầu hoá là đối xử ngang bằng và chống trợ cấp. Trong khi đó, tín dụng nhà nước, với sự ưu đãi về vốn cho các đối tượng nhất định được xem như một hình thức trợ cấp. Nhưng trong quá trình đó, kinh nghiệm thực tiễn từ các nước cho thấy: tín dụng nhà nước cũng không mất đi, mà nó chỉ chuyển hoá từ dạng này sang dạng khác. Với VN, tín dụng chính sách chắc chắn cũng không thể đi ngoài quy luật chung này.

Theo thời gian, và độ sâu của hội nhập kinh tế quốc tế, kinh nghiệm của các nước đi trước cho thấy, tín dụng nhà nước mà Quỹ đang tác nghiệp sẽ biến đổi theo một lịch trình cắt giảm dần mức độ ưu đãi và đối tượng được hưởng ưu đãi.

Trong quá trình đó lãi suất và các điều kiện tín dụng ưu đãi sẽ tiến sát đến mức thị trường hơn. Khi đó, sẽ không còn các ưu đãi về mặt lãi suất mà chỉ còn các ưu đãi về các điều kiện vay vốn như kỳ hạn cho vay dài, điều kiện tiếp cận nguồn vốn dễ dàng hơn, thời gian ân hạn dài... Bởi khi gia nhập WTO hình thức này được xem là một dạng trợ cấp và cần phải được loại trừ. Tuy nhiên, WTO cũng dành cho các nước thành viên của mình một lộ trình thực hiện các cam kết. Vì thế, chúng ta hay gặp các thuật ngữ trợ cấp đèn xanh, trợ cấp đèn vàng, trợ cấp đèn đỏ trong cho vay chính sách.

Nảy sinh nhu cầu xuất hiện các hình thức tín dụng chính sách khác như tín dụng người mua, tín dụng đầu tư ra nước ngoài, ... Bởi những hình thức này hoàn toàn có thể áp dụng các điều kiện ưu đãi như hiện nay mà không hề vi phạm các cam kết quốc tế khi gia nhập WTO.

Để thấy rõ hơn về sự chuyển hoá tín dụng nhà nước trong giai đoạn hội nhập, có lẽ kinh nghiệm về điều chỉnh tín dụng chính sách của Hàn Quốc là một hình ảnh thực tế thú vị:

Trước những năm 1980, khi chưa gia nhập WTO, các hình thức tín dụng xuất khẩu với lãi suất ưu đãi được áp dụng. Ví dụ: Trong giai đoạn 1961-1965, trong khi lãi suất cho vay chung là 18,2%, lạm phát 8,9%, thì lãi suất cho vay xuất khẩu là 9,3%. trong giai đoạn 1966-1972, tỷ lệ tương ứng là: 22,3%, 17,1% và 6,1%. Kể từ năm 1982, hình thức trợ cấp lãi suất được xoá bỏ, tuy nhiên so với lãi suất cho vay chung, lãi suất cho vay xuất khẩu vẫn thấp hơn 1-2,5%.

Một điểm khá lý thú trong tín dụng thúc đẩy xuất khẩu của Hàn Quốc là sự hỗ trợ căn cứ vào kết quả xuất khẩu thực sự đạt được. Các nhà xuất khẩu được quyền nhận hỗ trợ chỉ là những công ty có kim ngạch xuất khẩu hàng năm của họ đã vượt một mức nhất định. Để nhận được sự ưu đãi lớn hơn, các nhà xuất khẩu phải làm việc chăm chỉ và chuyên cần hơn, để cạnh tranh với nhau và với người nước ngoài. Bằng cách đó,

Chính phủ đã duy trì công cụ phân bổ nguồn lực có hiệu quả bằng cách chọn lấy kẻ chiến thắng và có thể giảm được rủi ro của phương pháp can thiệp.

Ngoài ra, đối tượng nhận tín dụng chính sách cũng có sự thay đổi để phù hợp với tình hình mới. Các hình thức tín dụng người mua, tín dụng đầu tư ra nước ngoài chiếm tỷ trọng ngày càng lớn trong tín dụng chính sách. Cơ cấu vốn cho vay theo chính sách chuyển ưu tiên cho những khu vực bị bất lợi trước đây như khu vực nông nghiệp, doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Chính phủ thay đổi quan điểm tài trợ chính sách từ phát triển không cân đối sang phát triển cân đối. Nếu như trước đó, chính phủ chú trọng phát triển các ngành thâm dụng vốn như: công nghiệp nặng, công nghiệp hoá chất, công nghiệp làm hàng xuất khẩu. Thì hiện nay chú trọng nhiều hơn đến các ngành có khả năng tăng sức cạnh tranh trong nước, hay các ngành có tác dụng thúc đẩy sự phát triển chung của cộng đồng như: cơ sở hạ tầng, nghiên cứu và phát triển, bảo vệ môi trường...

Hướng đi nào cho hoạt động tín dụng nhà nước?

Như đã phân tích ở trên, để phát triển tín dụng nhà nước trong giai đoạn hội nhập cần giải quyết tốt 3 sự ràng buộc đã nêu ở trên. Hay nói khác đi Quỹ HTPT phải có sự đổi mới để hoàn thiện mình thành một tổ chức tài trợ chính sách thành công. Để làm được điều đó, kinh nghiệm từ các nước đi trước, từ các tổ chức tài trợ chính sách thành công cho thấy:

Thứ nhất: Sự lựa chọn đối tượng được hưởng tín dụng ưu đãi phải phù hợp về với thông lệ quốc tế và với nhu cầu phát triển kinh tế của VN. Trong đó, chú ý học hỏi kinh nghiệm của Hàn Quốc trong việc lựa chọn đối tượng, lĩnh vực được hưởng tín dụng nhà nước trong giai đoạn gia nhập WTO. Nghĩa là, chú ý phát triển cân đối nền kinh tế, và tránh sự vi phạm các cam kết quốc tế về chống trợ cấp như: tăng sự hỗ trợ cho các ngành trước đây ở vào vị trí bất lợi (thực sự cần sự hỗ trợ); chuyển

phương thức hỗ trợ theo ngành sang hỗ trợ theo chức năng; thúc đẩy sự cạnh tranh trong việc nhận hỗ trợ của nhà nước; thúc đẩy việc tạo giá trị gia tăng trong hỗ trợ xuất khẩu; chú trọng việc nghiên cứu áp dụng các hình thức tín dụng nhà nước mới mà WTO cho phép như: tín dụng đầu tư ra nước ngoài, tín dụng người mua.

Thứ hai: Hoạt động tín dụng nhà nước sẽ thu hẹp dần hình thức hỗ trợ trực tiếp (về lãi suất), mở rộng hỗ trợ gián tiếp, chuyển dần từ ưu đãi lãi suất sang ưu đãi về điều kiện hỗ trợ, mức hỗ trợ và thời gian hỗ trợ để vừa bảo đảm thực hiện các cam kết hội nhập WTO, vừa giảm căng thẳng nguồn lực trong thực hiện nhiệm vụ tín dụng ĐPTT của Nhà nước. Tuy nhiên, theo ý kiến của người viết, tín dụng chính sách vẫn phải thể hiện mức lãi suất thấp ít nhất là bằng mức lãi suất cho vay cho khách hàng tốt nhất của các tổ chức tín dụng. Muốn làm được điều này mà không vi phạm các cam kết của WTO, Quỹ HTPT cần có sự cải tổ để tối thiểu hoá chi phí hoạt động, gia tăng mức độ hiệu quả và tính chuyên nghiệp, tăng tính chịu trách nhiệm trong việc quản lý nguồn vốn tín dụng của nhà nước.

Để đạt mục tiêu trên, Quỹ HTPT cần sớm được tổ chức lại như một ngân hàng phát triển chuyên nghiệp. Sử dụng các công ty tư vấn quốc tế để đánh giá khách quan về hiệu quả và hiệu suất hoạt động của mình. Dựa vào các kết quả tư vấn, tổ chức tài trợ chính sách này thiết kế lại cơ cấu tổ chức, quy trình công việc, sử dụng hệ thống công nghệ thông tin hiện đại, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, bộ máy gọn nhẹ nhưng hiệu quả. Ngoài ra, Quỹ cần chú ý sử dụng ngoại lực cho hiệu quả. Ví dụ: Trong tương lai với đà phát triển của thị trường chứng khoán, sự ra đời và hoạt động ngày càng nhiều quỹ đầu tư, quỹ tiết kiệm, hoạt động huy động vốn nên thu về một mối ở Quỹ trung ương hay chỉ tại các chi nhánh có điều kiện thuận lợi về huy động vốn. Quỹ có thể mở rộng việc vay vốn ngắn hạn, trung, dài hạn tại các ngân hàng thương mại trong và ngoài nước, các

tổ chức tài chính quốc tế như các Eximbank Thái Lan, Hàn Quốc. Như thế sẽ tạo điều kiện để toàn hệ thống Quỹ tập trung sức lực vào việc tối thiểu hoá rủi ro trong tín dụng nhà nước.

Thứ ba: Tiếp tục hoàn thiện cơ chế huy động các nguồn vốn nhằm tạo động lực, sức hấp dẫn để khuyến khích, thu hút được các nguồn vốn nhân rồi, hay đang sử dụng kém hiệu quả, hay còn phân tán trong xã hội. Trong đó, ưu tiên việc thực hiện chuyển đổi mô hình Quỹ HTPT sang mô hình ngân hàng phát triển. Có cơ chế cho phép Quỹ HTPT chủ động trong việc huy động vốn, nhất là việc huy động các nguồn vốn có kỳ hạn dài, với lãi suất thấp. Bởi đây là một hướng đi mang tính chiến lược, vừa phù hợp với xu thế phát triển của mô hình hoạt động các tổ chức thực hiện tín dụng nhà nước, vừa góp phần giải quyết căn bản tình trạng chật vật nguồn vốn hiện nay ■

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Thị Minh Tâm, Vai trò của tài chính với thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong điều kiện hội nhập, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế số 311, tháng 4.2004.
2. Huỳnh Thế Du, Tại sao tài sản đảm bảo là yếu tố quan trọng trong quyết định cấp tín dụng của các tổ chức tín dụng VN, Tạp chí Ngân hàng số 2 năm 2005
3. Trương Công Phú, Phạm Văn Bốn, Giải pháp hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, Tạp chí Ngân hàng số: 4 năm 2001
4. Mạnh Bốn, Chống chất khó khăn-Quỹ hỗ trợ phát triển chật vật trong việc huy động vốn, báo Đầu tư số 11, ngày 24.01.2006.
5. Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, Khuyến khích đầu tư và phát triển kinh tế: những kinh nghiệm quốc tế, Hà Nội, 1994.
6. Báo cáo tổng kết 5 năm hoạt động Quỹ hỗ trợ phát triển (2000-2004).
7. Phạm Đỗ Chí, Kinh tế VN trên đường hoá rồng, NXB Trẻ, 2004.
8. Trần Công Hoà, Tín dụng hỗ trợ phát triển của Nhà nước: Xu hướng phát triển trong giai đoạn hội nhập, Tạp chí Tài chính tháng 10.2003.
9. Lê Minh Thư, Kinh nghiệm sử dụng ngoại lực để phát triển ở các tổ chức tài trợ chính sách và một vài định hướng cho Quỹ HTPT, Tạp chí Quỹ HTPT năm 2005.
10. Phan Thị Thu Hà, Chính sách tài sản đảm bảo trên quan điểm an toàn và sinh lợi của ngân hàng, Tạp chí Ngân hàng số 9 năm 2004.
11. Nguyễn Xuân Độ, Lê Xuân Hiếu, Hiệu quả của thị trường tín dụng ngân hàng ở VN nhìn từ góc độ chi phí giao dịch và vai trò của các thể chế, Tạp chí Tài chính, tháng 7.2002.