

# CHÍNH SÁCH TÍN DỤNG LỪ ĐÀI CHO CÁC DOANH NGHIỆP VIỆT NAM

GS., TS. NGUYỄN THỊ CẢNH

*ĐH Quốc Gia TP.HCM*

**T**rong khuôn khổ dự án “Sáng kiến cạnh tranh Việt Nam –VNCI” do Cơ quan Hỗ trợ Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID) tài trợ, từ tháng 5/2005 đến tháng 5/2006, chúng tôi đã thực hiện đề tài nghiên cứu “Chính sách tín dụng cấp tỉnh cho các doanh nghiệp Việt Nam”. Trong bài viết này, tác giả muốn giới thiệu một số kết quả từ đề tài nghiên cứu trên. Cách tiếp cận nghiên cứu gồm nghiên cứu thăm dò đối với các cơ quan cung cấp tín dụng ưu đãi cấp trung ương qua các chi nhánh Quỹ hỗ trợ phát triển trung ương (DAF), nay là Ngân hàng Phát triển (VDB) và các Quỹ hỗ trợ phát triển địa phương (PAF) tại 3 địa phương là TP. Hồ Chí Minh, Bình Dương và Tiền Giang. Bên cạnh nghiên cứu thăm dò, chúng tôi cũng tiến hành nghiên cứu định lượng các đối tượng doanh nghiệp đã nhận và có khả năng nhận tín dụng ưu đãi thông qua khảo sát 230 doanh nghiệp chọn mẫu tại ba tỉnh nói trên. Trong giới hạn của bài viết này, tác giả muốn trình bày ba vấn đề từ kết quả nghiên cứu gồm:

(1) Giới thiệu tổng quan về khung pháp lý cho hoạt động tín dụng ưu đãi hay cho vay chính sách và các tổ chức cho vay chính sách tại Việt Nam; (2) Nhận định về tính hiệu quả của chính sách tín dụng ưu đãi; và (3) Kiến nghị về những thay đổi trong chính sách tín dụng ưu đãi cho các doanh nghiệp trong bối cảnh hội nhập.

## 1. Giới thiệu tổng quan về khung pháp lý cho hoạt động cho vay chính sách và các tổ chức cho vay chính sách tại Việt Nam

Hoạt động cho vay chính sách tại Việt Nam được thực hiện ở hai cấp độ: quốc gia (hay là cấp trung ương) và cấp tỉnh. Hoạt động cho vay chính sách của trung ương được thực hiện thông qua DAF. nay là VDB, và hoạt động cho vay chính sách ở cấp tỉnh được thực hiện thông qua PAF. Mỗi hệ thống quỹ hoạt động dưới những khung pháp lý khác nhau.

**THỬ NHẮT: Ở CẤP ĐỘ TRUNG ƯƠNG**

VDB trước đây là DAF là đơn vị cung cấp tín dụng chính sách có qui mô lớn tại Việt Nam. Đây là một tổ chức tài chính Nhà nước, hoạt động và tổ chức của DAF/VDB được điều chỉnh bởi

các văn bản pháp quy khác nhau do chính phủ và các cơ quan chức năng liên quan ban hành. Nhóm văn bản đầu tiên liên quan đến cơ cấu tổ chức và hoạt động của DAF/VDB, bao gồm cả quy định về quản lý tài chính của DAF/VDB.

Phần lớn các văn bản thuộc nhóm hai liên quan đến quản lý vốn tín dụng phát triển và hỗ trợ xuất khẩu. Các văn bản này quy định rõ đối tượng được hưởng và mức độ được hưởng ưu đãi tín dụng của Nhà nước. Các văn bản này cũng xây dựng nên khung pháp lý cho các hoạt động của DAF liên quan đến việc quản lý vốn tín dụng đầu tư phát triển như quy định về Quy chế thẩm định phương án tài chính, Quy chế cho vay tín dụng phát triển, Quy chế Hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, những hướng dẫn về việc xử lý rủi ro vốn tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước, Quy



chế tín dụng hỗ trợ xuất khẩu. Bên cạnh các văn bản do chính phủ và các bộ liên quan ban hành còn có các văn bản do chính DAF ban hành như các quy chế liên quan đến các hoạt động cho vay, thẩm định, huy động vốn, quản lý nguồn vốn tín dụng phát triển tại DAF, phân quyền thẩm định và cho vay đối với các dự án.v.v

Nghị định 106/2004/ND-CP năm 2004 của Chính phủ đã tạo ra khung pháp lý cho các hoạt động tín dụng ưu đãi gồm: (i) tín dụng đầu tư phát triển; (ii) hỗ trợ lãi suất sau đầu tư; và (3) bảo lãnh tín dụng. Hoạt động tín dụng ngân hàng hỗ trợ xuất khẩu được thực hiện theo Quyết định 133/2001/QĐ-TTg. Hoạt động cho vay lại vốn ODA được thực hiện theo Nghị định 87/ND-CP (tháng 8 năm 1997) và Nghị định 90 (tháng 11 năm 1998) về quản lý và trả nợ vay nước ngoài. Danh mục các loại dự án, lãi suất cho tín dụng phát triển và danh mục các mặt hàng được hưởng trợ cấp xuất khẩu được Bộ Tài chính và Thương mại ban hành cho từng thời kỳ cụ thể.

#### **THỬ HAI: Ở CẤP ĐỘ ĐỊA PHƯƠNG**

PAF được coi là mô hình thí điểm của các quỹ đầu tư tài chính Nhà nước. Vì vậy cho đến nay vẫn chưa có một khung pháp lý thống nhất của Nhà nước cho các quỹ này. Mỗi PAF hoạt động theo những quy định pháp lý riêng quy định bởi UBND tại mỗi tỉnh hoặc thành phố và các văn bản hướng dẫn nội bộ do chính các quỹ ban hành.

PAF của thành phố Hồ Chí Minh là HIFU (Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị thành phố) là PAF đầu tiên được thành lập tại Việt Nam. HIFU được thành lập theo quyết định 64/TTg, tháng 10 năm 1996 của Thủ tướng, các quy định quản lý tài chính của quỹ

được quy định tại thông tư 43 TC/TCNH tháng 7 năm 1999 do Bộ Tài chính ban hành. Các quỹ khác được thành lập theo quyết định của UBND tỉnh và điều lệ của quỹ (bao gồm cả HIFU) do UBND tỉnh thông qua. Mỗi PAF lựa chọn một “mô hình” quản lý tài chính riêng cho mình. Ví dụ tài Tiền Giang, PAF sử dụng nghị định 10/ND-CP của Chính phủ về “quản lý tài chính cho các đơn vị hành chính sự nghiệp có thu” để quản lý các hoạt động tài chính của mình trong khi PAF Bình Dương lại đi theo mô hình quản lý tài chính của HIFU...

Tóm lại, khung pháp lý cho hoạt động cho vay chính sách cấp tỉnh không nhất quán và thống nhất cho các quỹ phát triển của địa phương. Thêm vào đó, chưa có các chuẩn mực và nguyên tắc kế toán cho các hoạt động của quỹ, và vì vậy tùy thuộc vào “mô hình” quản lý tài chính do quỹ lựa chọn, mỗi quỹ có hệ thống kế toán riêng của mình. Về cơ bản các hoạt động cho vay chính sách của PAF và DAF giống nhau trong việc cho vay với lãi suất ưu đãi. Tuy nhiên chỉ có DAF cung cấp các sản phẩm như hỗ trợ lãi suất sau đầu tư và bảo lãnh tín dụng và chỉ có PAF mới có thể tiến hành đầu tư trực tiếp.

Quỹ Hỗ trợ Phát triển (DAF) nay là Ngân hàng phát triển Việt Nam (VDB) là một tổ chức tài chính Nhà nước được thành lập vào ngày 08/07/1999, tổ chức và hoạt động theo Luật Khuyến khích đầu tư trong nước và Nghị định số 50/1999/ND-CP ngày 08/07/1999 của Chính phủ.

Quỹ có chức năng tiếp nhận các nguồn vốn của Nhà nước dành cho tín dụng đầu tư phát triển (bao gồm vốn trong và ngoài nước), huy động vốn trong và dài hạn để thực hiện chính sách hỗ trợ đầu tư phát triển của Nhà nước.

Các hoạt động của DAF/VDB

bao gồm:

- Cho vay phát triển trung và dài hạn với lãi suất ưu đãi;
- Hỗ trợ lãi suất sau đầu tư;
- Bảo lãnh tín dụng đầu tư
- Cho vay lại các dự án đầu tư sử dụng vốn ODA
- Cấp tín dụng ngắn hạn hỗ trợ xuất khẩu

Các sản phẩm và dịch vụ do DAF/VDB cung cấp như sau:

- Cung cấp tín dụng phát triển trung và dài hạn với lãi suất ưu đãi;
- Hỗ trợ lãi suất sau đầu tư;
- Cung cấp bảo lãnh tín dụng cho các khoản vay đầu tư;
- Cho vay lại vốn ODA cho các dự án cụ thể;
- Cung cấp tín dụng ngắn hạn hỗ trợ xuất khẩu;
- Cho vay các dự án từ nguồn vốn ủy thác;
- Cho vay theo hiệp định chính phủ.

Các sản phẩm của DAF nhìn chung đều giống như sản phẩm tín dụng mà các ngân hàng thương mại cung cấp. Sự khác biệt chủ yếu ở đây là mức lãi suất cho vay của DAF thấp hơn nhiều so với mặt bằng lãi suất chung và yêu cầu về tài sản thế chấp rộng rãi hơn so với ngân hàng thương mại.

Lãi suất cho vay của DAF thấp và ổn định trong suốt thời gian vay, trong khi các ngân hàng thương mại thường thực hiện cho vay trung và dài hạn với lãi suất thả nổi. Các dự án vay tín dụng phát triển đều được dùng tài sản hình thành từ nguồn vốn vay để thế chấp và vì vậy yêu cầu về vốn tự có của chủ đầu tư trong dự án thường thấp hơn so với trường hợp vay ngân hàng thương mại. Tuy nhiên, đối tượng được hưởng

ưu đãi bị thu hẹp trong một số ngành nghề và địa bàn nhất định. Những quy định rộng rãi về tài sản thế chấp làm tăng rủi ro mất vốn của DAF do các dự án có thể được hưởng ưu đãi tín dụng theo Nghị định 106/2004/NĐ-CP của Chính phủ đều là những dự án yêu cầu suất đầu tư lớn, thời gian thu hồi vốn dài.

Sản phẩm duy nhất của DAF khác với ngân hàng thương mại là sản phẩm hỗ trợ lãi suất sau đầu tư. Sản phẩm này là một công cụ tài chính "tiếp sức" (arms-length) dùng để khuyến khích các nhà đầu tư thay vì là chính phủ đầu tư vào những lĩnh vực hay ngành nghề trọng điểm. Công cụ này có xu hướng khuyến khích "xã hội hóa" đầu tư vào những ngành nghề thực sự cần phát triển.

Tính đến nay, có 13 trên 64 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có PAF. Đây là mô hình thí điểm của công ty tài chính nhà nước với mục đích là tăng thêm công cụ tài chính để huy động vốn cho mục tiêu phát triển của từng địa phương và để "đỡ" một phần gánh nặng đầu tư từ Nhà nước cho công chúng.

Cụ thể hơn, hoạt động của HIFU gồm:

- Huy động vốn trung và dài hạn từ các tổ chức, cá nhân trong nước cho các dự án;
- Huy động và vay của các tổ chức, cá nhân nước ngoài theo quy định của pháp luật;
- Tiếp nhận các khoản viện trợ, tài trợ từ các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước.

Đối với hoạt động đầu tư, HIFU được ủy thác:

- Đầu tư vào các dự án phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, các dự án phát triển kinh tế của Tp.HCM, các dự án mang tính

phúc lợi, công cộng không vì mục tiêu lợi nhuận;

- Đầu tư trực tiếp và gián tiếp vào các dự án thông qua các hình thức:
- Liên doanh, liên kết, góp vốn;
- Tham gia thị trường vốn, thị trường chứng khoán;
- Tài trợ dự án (project financing).

Đối với hoạt động tư vấn, HIFU thực hiện dịch vụ tư vấn đầu tư và quản lý vốn uỷ thác đầu tư của các tổ chức cá nhân trong và ngoài nước.

Phòng theo mô hình hoạt động của HIFU, 12 Quỹ hỗ trợ phát triển của 12 tỉnh khác ra đời trong đó có Quỹ hỗ trợ phát triển Bình Dương và Tiền Giang.

## 2. Tính hiệu quả của chính sách tín dụng ưu đãi qua kết quả khảo sát doanh nghiệp

Nghiên cứu của chúng tôi được thực hiện để đánh giá tính hiệu quả của chính sách tín dụng ưu đãi hay tín dụng chính sách thông qua 230 doanh nghiệp chọn mẫu ngẫu nhiên, trong đó có 50% là doanh nghiệp đã nhận tín dụng ưu đãi và 50% doanh nghiệp đủ tiêu chuẩn trong danh sách nhận tín dụng ưu đãi nhưng chưa được nhận. Nội dung điều tra thông qua bảng hỏi gồm các nội dung như những thông tin chung về doanh nghiệp, thực tiễn tiếp cận tín dụng của các doanh nghiệp nhận và chưa nhận tín dụng ưu đãi, và nhận thức của doanh nghiệp về chính sách cũng như các cơ quan cung cấp tín dụng ưu đãi. Dưới đây sẽ trình bày một số kết quả phân ánh tính hiệu quả của chính sách tín dụng ưu đãi qua cuộc điều tra này.

Theo qui định của Nghị Định

106/2004/NĐ-CP ngày 1 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ về ưu đãi tín dụng phát triển, các doanh nghiệp được cấp tín dụng ưu đãi khi đủ điều kiện nằm trong 15 danh mục ngành nghề đầu tư được liệt kê trong bảng 1 dưới đây. Tuy nhiên, kết quả khảo sát các doanh nghiệp nhận tín dụng ưu đãi cho thấy rất ít doanh nghiệp có dự án nằm trong danh mục dự án theo 15 tiêu chí của Nghị Định 106. Tỷ lệ dự án cao nhất là dự án đầu tư cho ngành dệt-in nhuộm hoàn tất chiếm 5,3%; kế đến là đầu tư vào sản xuất thép chuyên dùng chất lượng cao, 3,5%. Chỉ có 2,65% các doanh nghiệp nhận tín dụng ưu đãi điều tra có các dự án sử dụng công nghệ cao. Các dự án đầu tư sản xuất ô tô chở khách trên 25 chỗ ngồi, có tỷ lệ nội địa hoá trên 40%, đóng mới tàu, xe lửa... chỉ chiếm dưới 3%, dự án trồng rừng nguyên liệu giấy... chiếm dưới 2%; các lĩnh vực ưu đãi còn lại theo quy định của Nghị định 106 hoặc không có dự án nào được cấp tín dụng ưu đãi hoặc có tỷ lệ dự án được cấp tín dụng ưu đãi rất nhỏ, dưới 1%. Ngược lại nhiều dự án khác thuộc các ngành sản xuất và dịch vụ theo danh mục A của ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp chiếm đa số, gần 77% toàn mẫu điều tra. Kết quả này cho thấy chính sách tín dụng ưu đãi chưa mang lại kết quả như mong đợi từ các nhà làm chính sách bởi lẽ các danh mục dự án theo quy định lại ít gặp trong thực tiễn được cấp tín dụng ưu đãi.

Khi được hỏi về việc liệu doanh nghiệp có vay được một khoản tương tự từ ngân hàng thương mại như khoản vay từ các quỹ hỗ trợ phát triển hay không, có 56,5% doanh nghiệp trả lời khẳng định là có. Tại Tiền Giang, tỷ lệ doanh nghiệp

**BẢNG 1: TÍN DỤNG ƯU ĐÃI CHO CÁC DỰ ÁN THEO TIÊU CHÍ CỦA NGHỊ ĐỊNH 106**

No	Loại dự án được cấp tín dụng ưu đãi	Tiền Giang		Bình Dương		TP. HCM		Toàn mẫu	
		No	%	No	%	No	%	No	%
	Số doanh nghiệp nhận tín dụng ưu đãi	10		20		85		115	
1	Các dự án trồng rừng nguyên liệu giấy, vãn nhân tạo gắn với DN chế biến tại địa bàn theo danh mục B,C của ND 51	0	0.00	0	0.00	2	2.47	2	1.77
2	Dự án SX giống mới sử dụng công nghệ cao	0	0.00	1	4.55	2	2.47	3	2.65
3	Cung cấp nước sạch cho sinh hoạt	0	0.00	1	4.55	2	2.47	3	2.65
4	Sản xuất muối công nghiệp	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
5	Sản xuất kháng sinh	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
6	Đầu tư trường dạy nghề ở các vùng nông thôn	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
7	Đầu tư nhà máy dệt-in nhuộm hoàn tất	0	0.00	1	4.55	5	6.17	6	5.31
8	Sản xuất phối thép từ quặng, thép chuyên dụng chất lượng cao, khai thác, sản xuất nhôm	0	0.00	0	0.00	4	4.94	4	3.54
9	Sản xuất ô tô chở khách loại 25 chỗ ngồi trở lên có tỷ lệ nội địa hóa 40%, đóng mới toa xe đường sắt, đầu xe lửa, đóng tàu biển	0	0.00	0	0.00	3	3.70	3	2.65
10	Sản xuất động cơ diesel loại 300 CV trở lên	0	0.00	0	0.00	1	1.23	1	0.88
12	Sản xuất sản phẩm cơ khí nặng, mới, dự án qui mô lớn	0	0.00	0	0.00	2	2.47	2	1.77
13	Xây dựng các nhà máy thủy điện lớn phục vụ cho di dân, chế tạo thiết bị trong nước cho địa bàn thuộc danh mục B,C-ND 51	0	0.00	0	0.00	1	1.23	1	0.88
14	Sản xuất phân đạm, DAP	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
15	Vốn đối ứng các dự án ODA cho vay lại	0	0.00	1	4.55	0	0.00	1	0.88
16	Khác	10	100.00	18	81.82	59	72.84	87	76.99

*Nguồn: Kết quả điều tra doanh nghiệp nhận tín dụng ưu đãi năm 2005*

cho rằng họ có thể vay được các khoản vay tương tự từ các NHTM cao nhất là 70%, kể đến là TP.HCM là 62,3%.

Có ba nhân tố chính là động cơ thúc đẩy các doanh nghiệp tìm kiếm các khoản vay từ chi nhánh PAF hơn là vay từ các ngân hàng thương mại (NHTM) (mặc dù biết chắc chắn có thể vay được một khoản tương tự từ các NHTM) gồm:

(1) lãi suất thấp hơn-79,1% của 115 doanh nghiệp trong mẫu điều tra;

(2) yêu cầu về tài sản thế chấp dễ dàng hơn, 24%; và

(3) các khoản vay hấp dẫn hơn, khoảng 6%.

Bên cạnh các khoản vay từ DAF/PAF, cũng có một tỷ lệ tương đối lớn các doanh nghiệp nhận tín dụng ưu đãi điều tra đang vay vốn từ NHTM. Tỷ lệ các doanh nghiệp nhận tín dụng ưu đãi hiện đang vay vốn từ NHTM toàn mẫu là 75,6%. Có 2 lý do khiến các doanh nghiệp này không vay từ NHTM là:

(1) vay từ DAF/PAF lợi hơn, chiếm 61%;

(2) và lãi suất vay NHTM cao, chiếm 39%.

**Qui mô các khoản vay từ quỹ hỗ trợ phát triển (DAF/PAF),... (Xem tiếp kỳ sau)**