

Kinh nghiệm quốc tế trong việc quản lý và sử dụng vốn ủy thác đầu tư nước ngoài

ThS. HOÀNG MINH TUẤN

Sở Giao dịch Agribank

Đối với những nước đang phát triển, để có vốn đầu tư cho phát triển kinh tế, việc khai thác, huy động tối đa và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực trong và ngoài nước, trong đó có nguồn vốn ủy thác đầu tư nước ngoài là nhu cầu thiết yếu. Tuy nhiên, thực tế ở mỗi nước, công tác huy động và sử dụng ủy thác là khác nhau: Có nước thành công trong việc sử dụng vốn ủy thác hiệu quả; có nước lại thất bại và rơi vào tình trạng nợ nần với quy mô lớn so với GDP. Tiếp nhận vốn ủy thác, nếu được sử dụng tốt sẽ mang lại hiệu quả tích cực, tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế; ngược lại, nếu không biết cách sử dụng sẽ trở thành gánh nặng nợ nần, đẩy các nước nghèo vào tình trạng tồi tệ hơn theo cái vòng luẩn quẩn mà một số nước chậm phát triển mắc phải. Bài nghiên cứu trình bày kinh nghiệm quốc tế, trong đó có kinh nghiệm thành công của Thái Lan và kinh nghiệm thất bại của Brazil, Trung Quốc trong việc quản lý và sử dụng vốn ủy thác đầu tư nước ngoài, qua đó rút ra một số bài học đối với Việt Nam. Trong phạm vi bài viết này, vốn ủy thác đầu tư nước ngoài tập trung vào vốn ủy thác thông qua Chính phủ vay rồi ủy thác lại cho các ngân hàng thương mại.

1. Kinh nghiệm quản lý và sử dụng vốn ủy thác đầu tư nước ngoài ở một số nước trên thế giới

1.1. Kinh nghiệm từ Thái Lan

Thái Lan được xem là minh chứng điển hình về một nước sử dụng vốn ủy thác

chất lượng, hiệu quả. Vốn ủy thác thường được định hướng sử dụng ngay từ khâu chuẩn bị dự án xin tài trợ trên cơ sở cân nhắc và đánh giá đầy đủ về tính cấp thiết của dự án, tính hợp lý của việc sử dụng nguồn ủy thác, lượng vốn huy động, hiệu



quả sử dụng và khả năng hoàn trả trong tương lai. Chính phủ Thái Lan có sự phân định rõ ràng lĩnh vực ưu tiên sử dụng theo cơ cấu hợp lý của nguồn vốn: Phần viện trợ không hoàn lại được sử dụng vào lĩnh vực phát triển hạ tầng xã hội hoặc những lĩnh vực có tác động lớn tới cộng đồng; phần vốn vay được sử dụng để đầu tư vào các lĩnh vực đòi hỏi qui mô vốn đầu tư lớn, thời gian hoàn vốn dài, không hấp dẫn các nhà đầu tư trong nước như các dự án thuộc hạ tầng kinh tế: Giao thông, viễn thông, năng lượng, thủy lợi, xóa đói giảm nghèo, phát triển nông nghiệp...

Đồng thời, Chính phủ Thái Lan cũng quy định rõ các nguyên tắc sử dụng vốn, hạn mức vay và trả nợ vốn vay ủy thác. Theo đó, vốn ủy thác được sử dụng theo những điều khoản quy định khá chặt chẽ: Mỗi dự án bắt buộc phải thuê tư vấn có trình độ, năng lực thực sự về lập luận chứng kinh tế kỹ thuật, thiết kế chi tiết thực hiện dự án, mua sắm thiết bị với tính năng kỹ thuật hiện đại tương quan với mức giá cả hợp lý (chi phí dành cho thuê tư vấn được ấn định ở mức 4-5% giá trị dự án); đồng thời, phần thi công xây lắp và mua sắm thiết bị phải được tiến hành đấu thầu theo nguyên tắc: Nếu trong nước đảm đương được thì thực hiện đấu thầu trong nước, nếu đấu thầu quốc tế phải tham khảo chi tiết về giá, tính năng kỹ thuật để lựa chọn nhà thầu tốt nhất. Việc quy định hạn mức vay và trả nợ vay hàng năm đã giúp Thái Lan không bị sa lầy vào vòng nợ nần do xác định rõ ràng “trần vay, trả” định kỳ hàng năm. Khoản vay ủy thác không được tính vào nguồn thu của ngân sách nhưng khoản trả nợ lại được tính vào khoản chi nhằm đảm bảo việc cân đối ngân sách hàng năm. Chính phủ Thái Lan không chế mức vay nợ không quá 10% thu ngân sách; mức trả nợ bằng 9% kim ngạch xuất khẩu hoặc 20% chi ngân sách nhằm cân đối khả năng và nguồn ngoại tệ cho vay trả. Nhiều dự án có nguồn vay và trả nợ phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế- xã hội, nhưng do các chỉ tiêu vượt mức khống chế đều bị dừng lại.

Nhờ thực hiện các biện pháp nói trên, Thái Lan luôn được đánh giá là nước sử dụng chất lượng và hiệu quả nguồn vốn ủy thác trên cơ sở cân đối giữa việc sử dụng vốn với khả năng vay trả; giữa

việc sử dụng nguồn lực huy động bên ngoài với mục tiêu phát triển kinh tế ổn định và bền vững.

1.2. Kinh nghiệm từ Brazil

Tại một số nước ở châu Mỹ Latinh, vốn ủy thác được sử dụng vào mục đích phi sản xuất, tập trung chủ yếu cho việc nhập khẩu hàng tiêu dùng. Bên cạnh đó, do cơ chế quản lý yếu kém, nạn tham nhũng, hối lộ trong các cơ quan chức năng diễn ra tràn lan, nguyên tắc đấu thầu không được tuân thủ... gây lãng phí vốn và thời gian, làm cho khoản vay ủy thác, với bản chất là nguồn vốn ưu đãi với lãi suất thấp, lại trở thành khoản vay có lãi suất cao hơn lãi suất thương mại. Do vậy, vốn ủy thác không những không góp phần cải thiện được nền kinh tế, mà căn nguyên sâu xa, lại đẩy các nước rơi vào tình cảnh nghèo hơn trước.

Brazil là nước điển hình cho việc sử dụng vốn ủy thác theo cơ cấu đầu tư chưa hợp lý. Xuất phát điểm nền kinh tế vốn nghèo nàn, Brazil lại sử dụng phần lớn vốn ngân sách vào các công trình hạ tầng cơ sở đòi hỏi quy mô vốn lớn. Khối lượng vốn đổ vào các công trình này chiếm tới ¾ lượng vốn cho đầu tư phát triển. Cơ cấu đầu tư bất hợp lý với các dự án quy mô lớn như các nhà máy thủy điện hiện đại với số vốn đầu tư cho một nhà máy đã gấp 10 lần số vốn đầu tư vào chương trình thủy lợi ở vùng Đông Bắc; tổ hợp công- nông nghiệp gang thép vùng Đông Bắc với tổng vốn đầu tư không lồ lên tới 62 tỉ USD... đã đẩy Brazil thành quốc gia có quy mô nợ lớn nhất thế giới vào năm 1986 với tổng giá trị nợ là 108 tỉ USD, và là một trong hai nước đầu tiên trên thế giới tuyên bố vỡ nợ vào tháng 8/1992. Nguyên nhân vỡ nợ của Brazil đến từ sự quản lý thiếu chặt chẽ từ phía Quốc hội, Chính phủ và các NHTM đứng ra cho vay. Tình trạng tham nhũng trong khu vực công lớn dẫn đến việc các quan chức Nhà nước đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các dự án đầu tư có năng lực quản lý yếu kém. Các NHTM chưa đóng vai trò tốt trong việc sàng lọc đối tượng cho vay do sự ảnh hưởng từ khu vực chính trị. Vai trò giám sát hay yêu cầu các giới hạn trần trong cho vay ủy thác giống của Thái Lan không được áp dụng, dẫn tới việc sử dụng vốn ủy thác kém hiệu quả, cơ cấu



vốn đầu tư không hợp lý.

1.3. Kinh nghiệm từ Trung Quốc

Với quy mô cho vay ủy thác lên tới 2.200 tỷ USD, chiếm tới 25% lượng tín dụng của toàn bộ các ngân hàng hợp pháp, nhưng hoạt động sử dụng vốn ủy thác ở các tổ chức tín dụng của Trung Quốc vẫn hoạt động ngoài tầm kiểm soát của cơ quan chức năng. Hầu hết các khoản vốn ủy thác từ các ngân hàng nước ngoài với mức lãi suất thấp theo Hiệp định ký kết với Chính phủ các nước phát triển, nhưng các NHTM Trung Quốc không chú trọng vào công tác đầu tư cho hoạt động sản xuất kinh doanh, xây dựng phát triển kinh tế xã hội mà cho vay những đối tượng có độ rủi ro cao vay với mức lãi suất cao hơn nhằm hưởng chênh lệch lãi suất để kiếm lời. Sự cho vay thiếu kiểm soát này đặt trong bối cảnh mạng lưới tín dụng thông qua ủy thác đầu tư nội của Trung Quốc đứng đầu là các công ty ủy thác thu được lợi nhuận lớn. Điều này làm phát sinh nguồn cung bất động sản trong nước tăng cao trong khi nhu cầu thực tế không được đáp ứng, dẫn tới giá bất động sản lao dốc, trực tiếp làm ảnh hưởng tới hiệu quả đầu tư của các NHTM hiện đang sử dụng nguồn ủy thác nước ngoài. Do đó, vốn ủy thác được các hệ thống tín dụng của Trung Quốc đầu tư không đúng đối tượng, công tác thẩm định kém đã dẫn đến nhiều doanh nghiệp bảo lãnh, các công ty quản lý quỹ bị sụp đổ. Nguyên nhân sâu xa từ hậu quả này đến từ sự kiểm soát thiếu chặt chẽ từ phía Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (PBOC). Việc không đánh giá đúng hệ quả từ hoạt động ủy thác đã dẫn tới sự gia tăng nhanh chóng của tín dụng vào các lĩnh vực có độ rủi ro cao. Một phần nguyên nhân khác đến từ các khoản cho vay ủy thác với lãi suất hấp dẫn, tạo ra mức sinh lời cao cho các ngân hàng, khiến các ngân hàng nước này chủ yếu đưa tiền gửi của dân vào hoạt động ủy thác thay vì cho hoạt động tín dụng.

2. Bài học đối với Việt Nam

Nhiều quốc gia có những bước tăng trưởng kinh tế cao như Thái Lan đều phải vay nợ nước ngoài thông qua các khoản ủy thác đầu tư. Tuy nhiên, các dự án ủy thác đầu tư chủ yếu hạ tầng cơ sở thiết yếu nhất để phục vụ phát triển kinh tế

và xóa đói giảm nghèo. Tiền vay được họ quản lý chặt chẽ và sử dụng có hiệu quả. Hạ tầng cơ sở ở những quốc gia này một khi đã được xây dựng thì chất lượng rất tốt, được quy hoạch với tầm nhìn dài hạn chứ không phải ngay lập tức hay một thời gian ngắn sau đã phải làm lại, cải tiến hay mở rộng. Họ không dùng các khoản tiền ủy thác đó để dùng vào những dự án nhỏ lẻ, không thực sự đem lại nhiều giá trị lợi ích xã hội. Họ cũng không dùng những món nợ phải trả trong tương lai này để theo đuổi những siêu dự án trong khi hạ tầng kỹ thuật thiết yếu trong nước còn chưa đầy đủ... Các bài học kinh nghiệm này cho thấy, việc xây dựng một chiến lược nợ nước ngoài của quốc gia để đảm bảo cân đối vĩ mô có ý nghĩa quan trọng đối với Việt Nam hiện nay, khi mà mức độ nợ nước ngoài đang ngày càng gia tăng và hiệu quả sử dụng vốn vay kém hiệu quả. Qua kinh nghiệm sử dụng vốn ủy thác tại một số nước như Thái Lan, Brazil, Trung Quốc và điều kiện, bối cảnh vận động của kinh tế- xã hội Việt Nam, một số bài học quan trọng được rút ra như sau:

- Chủ động định hướng nguồn vốn và lĩnh vực sử dụng vốn ủy thác. Việc định hướng nguồn vốn và lĩnh vực sử dụng vốn cần được xác lập văn kiện dự án, chương trình xin tài trợ. Dù không liên quan trực tiếp tới việc sử dụng vốn sau khi giải ngân nhưng việc định hướng nguồn vốn và lĩnh vực sử dụng ngay từ khâu chuẩn bị dự án, chương trình là hết sức quan trọng, có tác động chi phối tới sự phù hợp về mục tiêu và mục đích của nguồn vốn ủy thác trong quá trình sử dụng.

- Lĩnh vực sử dụng vốn ủy thác cần được cân nhắc giữa các lĩnh vực ưu tiên khác nhau, không phải lĩnh vực ưu tiên hàng đầu là tốt mỗi khi có nguồn tài trợ, mà quan trọng hơn, lĩnh vực đó đảm bảo sự tương thích và phù hợp nhất với quy mô vốn tài trợ, với mục tiêu và chương trình tài trợ quốc gia; đồng thời phải đảm bảo phù hợp kế hoạch phát triển trên địa bàn dự án, với qui hoạch và chiến lược phát triển tổng thể của nền kinh tế nước tiếp nhận.

- Xác định cơ cấu và kế hoạch sử dụng vốn ủy thác hợp lý. Cơ cấu vốn ủy thác được xét tới là cơ cấu vốn ưu đãi và vốn vay thương mại, ngắn



hạn và dài hạn... do cơ cấu vốn khác nhau, trách nhiệm ràng buộc về kinh tế, chính trị và mức nợ nần cũng khác nhau.

- Tính hợp lý của việc sử dụng vốn được thể hiện ở tính tương thích và phù hợp giữa đặc điểm của khoản vay là hoàn lại hay không hoàn lại; thời hạn vay dài hay ngắn; thời gian ân hạn và kỳ hạn trả nợ, với đặc điểm của chương trình, dự án đầu tư trong từng lĩnh vực cụ thể. Việc xác định được một cơ cấu và kế hoạch sử dụng vốn ủy thác hợp lý là điều kiện cho quá trình thực hiện và sử dụng vốn không bị đi chệch mục tiêu, kết quả xác định, đồng thời, đảm bảo chắc chắn hơn tính hiệu quả của việc sử dụng vốn. Quản lý khối lượng vốn vay ở mức an toàn và đảm bảo khả năng trả nợ vay định kỳ... Ngân hàng Nhà nước Việt Nam có trách nhiệm trong quản lý nhà nước về ngoại hối, hoạt động ngoại hối; quản lý dự trữ ngoại hối nhà nước; quản lý việc vay, trả nợ, cho vay và thu hồi nợ nước ngoài theo quy định của pháp luật; Chủ trì, phối hợp với cơ quan có liên quan chuẩn bị nội dung, tiến hành đàm phán, ký kết điều ước quốc tế với tổ chức tài chính, tiền tệ quốc tế mà Ngân hàng Nhà nước là đại diện và là đại diện chính thức của người vay quy định tại điều ước quốc tế theo phân công, ủy

quyền của Chủ tịch Nước hoặc Chính phủ. Do vậy, Ngân hàng Nhà nước có vai trò quan trọng trong việc tham gia chiến lược quản lý vốn ủy thác nước ngoài.

- Vai trò của thể chế trong khai thác, quản lý và sử dụng vốn ủy thác cũng cần được nhấn mạnh. Cụ thể, cần xây dựng một cơ quan giám sát độc lập từ phía Quốc hội nhằm hạn chế những hành vi đầu tư mạo hiểm từ hoạt động ủy thác vốn đầu tư nước ngoài. Qua đó, góp phần nâng cao sự tin tưởng của các nhà đầu tư mang dòng vốn ủy thác nước ngoài vào Việt Nam, phục vụ phát triển kinh tế- xã hội. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Frederic S. Mishkin (2005), “Tiền tệ ngân hàng và thị trường tài chính”, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội.
2. Peter S. Rose (2001), “Quản trị ngân hàng thương mại”, Đại học Kinh tế Quốc dân và NXB Tài chính.
3. PGS.TS. Phan Thị Thu Hà, PGS.TS. Nguyễn Thị Thu Thảo (2002), “Ngân hàng thương mại”, NXB Thống kê.
4. PGS.TS. Lưu Thị Hương và các tác giả (2003), “Giáo trình tài chính doanh nghiệp”, NXB Thống kê, Hà Nội.
5. Vụ Chiến lược phát triển Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2006), “Báo cáo nợ tồn đọng và phương án xử lý”, Hội thảo khoa học về xử lý nợ tồn đọng

SUMMARY

International experience in the management and use of foreign investment trust fund

With developing countries want to have funds for economic development, the exploitation, maximum mobilization and effective use of all resources within and outside the country, including the foreign investment trust funds is essential demand. However, the reality in each country, mobilization and use of trust funds is different: some countries had succeed in effective use of trust; the others failed and the country fell into large-scale debt compare with GDP. If these countries received trust and used well that could have positive results, motivational boost growth and economic development; conversely, if they did not know how to do that could become debt burden, push poor countries in worse condition within the circles that undeveloped countries had.

This issue presented the international experiences, including successful experience of Thailand and the failure of Brazil and China in the management and use of foreign investment trust funds, which conclude a lessons for Vietnam. Within the scope of this article, foreign investment trust funds focused on funds entrusted for the Government and then Government entrusted for banks.

THÔNG TIN TÁC GIẢ

Họ và tên: **Hoàng Minh Tuấn**, thạc sỹ
Đơn vị công tác: Sở Giao dịch Agribank
Lĩnh vực nghiên cứu chính: Ngân hàng
Email: tuanhm.vba@gmail.com