

# HOÀN THIỆN CƠ CHẾ XỬ LÝ RỦI RO VỐN TÍN DỤNG ĐẦU TƯ VÀ TÍN DỤNG XUẤT KHẨU CỦA NHÀ NƯỚC

TS. NGUYỄN CẢNH HIỆP - Ngân hàng Phát triển Việt Nam

*Đối với lĩnh vực tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước, rủi ro trong các hoạt động tài trợ vốn càng cao hơn so với rủi ro của các tổ chức tín dụng thông thường xuất phát từ đặc trưng của đối tượng sử dụng các nguồn vốn này (hoạt động đầu tư xây dựng và hoạt động xuất khẩu). Tuy nhiên, cơ chế xử lý rủi ro còn nhiều điểm hạn chế. Bài viết đánh giá thực trạng cơ chế xử lý rủi ro trong hoạt động tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước thời gian qua và đề xuất những giải pháp hoàn thiện khắc phục.*

• Từ khóa: Tín dụng, xuất khẩu, đầu tư, rủi ro.

## Thực trạng cơ chế xử lý rủi ro vốn tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước

Ở Việt Nam, chính sách tín dụng đầu tư (TDĐT) và tín dụng xuất khẩu (TDXK) của Nhà nước đã được ban hành và đưa vào áp dụng từ cách đây khá lâu. Mục đích của các chính sách này là nhằm thúc đẩy hoạt động đầu tư phát triển và xuất khẩu của nền kinh tế thông qua việc cấp tín dụng theo cơ chế ưu đãi đối với một số ngành nghề, lĩnh vực, mặt hàng quan trọng được Nhà nước khuyến khích.

Đi kèm với những quy định về cơ chế tài trợ vốn (đối tượng, thời hạn, mức vốn, lãi suất cho vay, tài sản bảo đảm tiền vay, nguồn vốn cho vay, chi phí quản lý...), chính sách TDĐT và TDXK của Nhà nước còn bao gồm các quy định liên quan đến việc xử lý rủi ro (XLRR) phát sinh trong quá trình sử dụng vốn. Qua các thời kỳ, tùy thuộc vào đặc điểm tình hình kinh tế và yêu cầu của việc phân cấp quản lý mà Nhà nước có sự điều chỉnh đối với các quy định về biện pháp XLRR và thẩm quyền quyết định của các cơ quan liên quan, bao gồm cả cơ quan thực thi chính sách TDĐT và TDXK của Nhà nước (trước đây là Quỹ Hỗ trợ phát triển - DAF, hiện nay là Ngân hàng Phát triển Việt Nam - VDB), Bộ Tài chính và Thủ tướng Chính phủ.

Có thể thấy rằng, trong từng giai đoạn khác nhau, Nhà nước đã có những quy định không giống nhau về biện pháp XLRR vốn TDĐT và TDXK cũng như thẩm quyền quyết định sử dụng các biện pháp này. Song, nhìn chung trong hầu hết các thời kỳ, thẩm quyền của cơ quan thực thi chính

sách TDĐT và TDXK của Nhà nước (DAF và VDB) trong việc XLRR là rất hạn chế. Theo đó, ngoại trừ việc được quyết định xoá nợ lãi (còn được gọi là miễn, giảm lãi tiền vay) đối với các dự án vay vốn TDĐT quy định tại Nghị định số 43/1999/NĐ-CP và các khoản cho vay và bảo lãnh TDXK ngắn hạn quy định tại Quyết định số 133/2001/QĐ-TTg, thẩm quyền XLRR của DAF và VDB chủ yếu chỉ được giới hạn ở việc gia hạn nợ (bao gồm cả việc điều chỉnh thời hạn ân hạn, thời hạn trả nợ, kỳ hạn trả nợ và mức trả nợ trong mỗi kỳ hạn). Còn lại phần lớn các biện pháp xử lý đối với các dự án, khoản vay gặp rủi ro (khoanh nợ, xoá nợ gốc, xoá nợ lãi, bán nợ) đều thuộc thẩm quyền quyết định của Thủ tướng Chính phủ hoặc Bộ Tài chính.

Điều đáng nói, mặc dù được quyết định việc gia hạn nợ đối với các dự án, khoản vay gặp rủi ro như trên, song thẩm quyền gia hạn nợ của DAF và VDB cũng được quy định khá hạn chế. Cụ thể: Quyết định số 133/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định khách hàng vay vốn khi gặp rủi ro không trả được nợ vay theo hợp đồng tín dụng do nguyên nhân khách quan, bất khả kháng thì được xem xét gia hạn nợ, song không quy định thời hạn gia hạn nợ tối đa. Nghị định số 43/1999/NĐ-CP và Nghị định số 106/2004/NĐ-CP của Chính phủ quy định thời hạn gia hạn nợ TDĐT tối đa bằng 1/3 thời hạn trả nợ đã ghi trong hợp đồng tín dụng. Nghị định số 151/2006/NĐ-CP của Chính phủ quy định tổng thời gian gia hạn nợ TDĐT và TDXK không vượt quá 1/3 thời hạn cho vay đã ký trong hợp đồng tín dụng đầu tiên và tổng thời hạn vay vốn



không vượt thời hạn vay vốn tối đa theo quy định của Nghị định số 151/2006/NĐ-CP. Nghị định số 75/2011/NĐ-CP của Chính phủ quy định VDB xem xét quyết định việc điều chỉnh kỳ hạn trả nợ, gia hạn nợ đối với các dự án vay vốn TDĐT và TDXK, nhưng không quy định rõ thời gian gia hạn nợ tối đa và tổng thời hạn cho vay tối đa sau kế hoạch khi gia hạn nợ. Nghị định số 54/2013/NĐ-CP và Nghị định số 133/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định VDB được gia hạn thời gian cho vay vốn TDĐT lên tối đa là 15 năm (tổng thời gian vay vốn tối đa 15 năm) và gia hạn thời gian cho vay vốn TDXK lên tối đa 36 tháng (tổng thời gian vay vốn tối đa 36 tháng), song các Nghị định trên chỉ áp dụng đối với một số dự án, mặt hàng với điều kiện doanh nghiệp (DN) vay vốn bị lỗ trong năm 2011 và năm 2012, không cân đối được nguồn vốn để trả nợ theo đúng hợp đồng tín dụng đã ký.

Mặc dù, thời gian gia hạn nợ tối đa đối với các khoản vay có sự thay đổi qua từng lần điều chỉnh chính sách TDĐT và TDXK, song nhìn chung Chính phủ thường khống chế chỉ tiêu này tối đa bằng 1/3 thời hạn trả nợ hoặc thời hạn cho vay ghi trong hợp đồng tín dụng, còn tổng thời hạn cho vay sau khi gia hạn nợ không được vượt quá thời hạn cho vay tối đa theo quy định của Chính phủ.

Với thẩm quyền bị giới hạn như trên, việc XLRR vốn TDĐT và TDXK của Nhà nước thời gian qua gặp không ít vướng mắc bởi các biện pháp mà VDB được áp dụng nhiều khi không giải quyết triệt để rủi ro phát sinh hoặc không có tác dụng đáng kể trong việc hỗ trợ DN vay vốn khắc phục khó khăn về tài chính. Do đó, nhiều DN và dự án sau khi được điều chỉnh kỳ hạn trả nợ hoặc gia hạn nợ vẫn không khôi phục được hoạt động sản xuất kinh doanh để tạo nguồn thu trả nợ cho Nhà nước. Trong khi đó, việc áp dụng các biện pháp XLRR triệt để hơn (khoanh nợ, xoá nợ lãi, xoá nợ gốc) đòi hỏi nhiều hồ sơ, thủ tục và phải trải qua quá trình

xét duyệt của nhiều cơ quan (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước, Văn phòng Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ) nên không đáp ứng được yêu cầu về tính kịp thời của việc XLRR.

Những bất cập nói trên lại liên quan mật thiết đến chính sách dự phòng rủi ro (DPRR) trong hoạt động TDĐT và TDXK của Nhà nước mà theo đó, quỹ DPRR được trích lập với tỷ lệ rất thấp và thường không phân biệt các khoản nợ có mức độ rủi ro khác nhau. Cụ thể, mức trích lập DPRR đối với nghiệp vụ TDĐT và TDXK được quy định qua các thời kỳ như sau: Theo Nghị định số 43/1999/NĐ-CP của Chính phủ và Quyết định số 232/1999/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: trích 2% từ nguồn thu lãi cho vay hàng năm để DPRR trong nghiệp vụ cho vay đầu tư và trích 5% tổng số vốn TDĐT để DPRR trong nghiệp vụ bảo lãnh TDĐT.

Theo Quyết định số 133/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: trích 2% từ nguồn thu lãi cho vay hàng năm đối với nghiệp vụ cho vay TDXK trung và dài hạn; trích 10% nợ quá hạn dưới 181 ngày, 20% nợ quá hạn từ 181 đến dưới 361 ngày, 30% nợ quá hạn từ 361 ngày trở lên đối với nghiệp vụ cho vay TDXK ngắn hạn; trích 10% số tiền trả nợ thay chưa thu hồi được trong thời gian dưới 61 ngày, 20% số tiền trả nợ thay chưa thu hồi được trong thời gian từ 61 ngày đến dưới 181 ngày, 30% số tiền trả nợ thay chưa thu hồi được từ 181 ngày trở lên đối với nghiệp vụ bảo lãnh dự thầu và bảo lãnh thực hiện hợp đồng xuất khẩu. Bên cạnh đó, theo Quyết định số 59/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: trích 0,2% dư nợ bình quân cho vay và bảo lãnh hàng năm; Quyết định số 44/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: trích 0,5% dư nợ bình quân cho vay và bảo lãnh hàng năm.

So với mức DPRR áp dụng đối với hoạt động tín dụng của các tổ chức tín dụng qua các thời kỳ (theo Quyết định số 488/2000/QĐ-NHNN5, Quyết định số 493/2005/QĐ-NHNN và Thông tư số 02/2013/

#### BIỆN PHÁP XỬ LÝ RỦI RO VỐN TDĐT VÀ TDXK CỦA NHÀ NƯỚC

Văn bản pháp lý	Nghiệp vụ tín dụng	Thẩm quyền quyết định biện pháp xử lý rủi ro				
		Gia hạn nợ	Khoanh nợ	Xoá nợ lãi	Xoá nợ gốc	Bán nợ
<b>Nghị định số 43/1999/NĐ-CP</b>	<b>TDĐT</b>	DAF	TTgCP*	DAF	TTgCP	-
<b>Quyết định số 133/2001/QĐ-TTg</b>	<b>TDXK trung và dài hạn</b>	DAF	TTgCP	BTC	TTgCP	-
	<b>TDXK ngắn hạn</b>	DAF	BTC**	DAF	BTC	-
<b>Nghị định số 106/2004/NĐ-CP</b>	<b>TDĐT</b>	DAF	TTgCP	TTgCP	TTgCP	-
<b>Nghị định số 151/2006/NĐ-CP</b>	<b>TDĐT và TDXK</b>	VDB	BTC	BTC	TTgCP	-
<b>Nghị định số 75/2011/NĐ-CP</b>	<b>TDĐT và TDXK</b>	VDB	BTC	TTgCP	TTgCP	TTgCP

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

\* TTgCP: Thủ tướng Chính phủ

\*\*BTC: Bộ Tài chính

TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam), có thể thấy tỷ lệ dự phòng trong hoạt động TDĐT và TDXK của Nhà nước được quy định quá thấp. Với mức trích lập thấp như trên, cơ quan thực thi chính sách TDĐT và TDXK của Nhà nước không thể có đủ nguồn lực tài chính để xử lý được những rủi ro phát sinh trong hoạt động cho vay hoặc bảo lãnh. Mặt khác, do chi phí DPRR được lấy từ phí quản lý mà ngân sách nhà nước (NSNN) cấp hàng năm cho cơ quan này nên việc sử dụng quỹ DPRR để xoá nợ thường mất nhiều thời gian, bởi đó thực chất là khoản chi tiêu NSNN, phải tuân thủ những quy định chặt chẽ về hồ sơ, thủ tục và thẩm quyền quyết định.

### **Đề xuất hoàn thiện cơ chế xử lý rủi ro**

Để bảo đảm rủi ro tín dụng được xử lý một cách chủ động, kịp thời và hỗ trợ có hiệu quả trong việc tháo gỡ khó khăn cho DN vay vốn TDĐT và TDXK của Nhà nước, Chính phủ cần xem xét mở rộng hơn nữa thẩm quyền của cơ quan thực thi chính sách TDĐT và TDXK trong việc sử dụng các biện pháp XLRR phù hợp với mức độ rủi ro phát sinh và nguồn lực tài chính của cơ quan này. Theo đó, có thể xem xét bổ sung quyền quyết định XLRR vốn TDĐT và TDXK của VDB đối với một số trường hợp trên nguyên tắc phù hợp với quy mô quỹ DPRR và không làm tăng số phí quản lý mà NSNN phải cấp cho VDB hàng năm, chẳng hạn:

- Gia hạn nợ vượt thời hạn cho vay tối đa theo quy định của Chính phủ về TDĐT và TDXK để hỗ trợ DN vay vốn có đủ thời gian phục hồi sản xuất;
- Khoanh nợ và xoá lãi vay nếu không làm tăng phí quản lý phải cấp từ NSNN cho VDB;
- Xoá nợ gốc trong phạm vi số dự phòng chung và dự phòng cụ thể đã trích cho khoản nợ cần xoá;
- Bán nợ trong trường hợp giá bán không thấp hơn giá trị sổ sách của khoản nợ và trong trường hợp giá bán thấp hơn giá trị sổ sách của khoản nợ nhưng phần chênh lệch còn thiếu nằm trong phạm vi số dự phòng chung và dự phòng cụ thể đã trích cho khoản nợ cần bán...

Ngoài ra, đối với các trường hợp DN gặp rủi ro khách quan bất khả kháng nhưng có phương án sản xuất kinh doanh khả thi và hiệu quả, thì Chính phủ nên cho phép VDB được quyền cơ cấu lại thời hạn trả nợ và xem xét tiếp tục cho vay để tạo điều kiện cho DN duy trì hoạt động sản xuất - xuất khẩu, tạo nguồn thu để trả nợ cho Nhà nước.

Việc quy định thẩm quyền như trên có tác dụng đưa cơ chế XLRR vốn TDĐT và TDXK của Nhà

nước tiến gần hơn tới thông lệ chung về quản trị ngân hàng và khắc phục được những tồn tại trong công tác XLRR vốn TDĐT và TDXK thời gian qua. Mặt khác, quy định này cũng phù hợp với định hướng nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động được đặt ra tại Chiến lược phát triển VDB mà theo đó, Chính phủ sẽ tăng cường phân cấp cho VDB trong việc XLRR tín dụng.

Tuy nhiên, để đảm bảo nguồn lực tài chính cho việc thực hiện giải pháp nói trên, thì chính sách DPRR trong hoạt động TDĐT và TDXK của VDB cũng cần có sự điều chỉnh so với hiện nay. Với quy định hiện hành của Nhà nước tại Quy chế quản lý tài chính đối với VDB (ban hành kèm theo Quyết định số 44/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ), thì chi phí DPRR đối với hoạt động TDĐT và TDXK được lấy từ phí quản lý mà NSNN cấp hàng năm cho VDB, nên việc tăng mức trích lập DPRR từ phí quản lý sẽ làm tăng gánh nặng cho NSNN hoặc sẽ làm giảm kinh phí có thể sử dụng cho các hoạt động nghiệp vụ khác của VDB. Trong bối cảnh nguồn lực tài chính của Nhà nước còn eo hẹp và VDB không thể cắt giảm các chi phí cần thiết phục vụ hoạt động nghiệp vụ của mình, thì việc thay đổi chính sách DPRR đối với hoạt động TDĐT và TDXK của Nhà nước cần đảm bảo đáp ứng được yêu cầu vừa không làm tăng gánh nặng cấp bù từ NSNN, vừa không làm giảm nguồn chi cho các hoạt động nghiệp vụ của VDB.

Với yêu cầu được đặt ra như trên, Chính phủ có thể xem xét thay đổi quy định về nguồn trích lập và mức trích lập DPRR trong các hoạt động này theo hướng như sau:

- Ngoài số phí dự phòng được trích từ phí quản lý mà NSNN cấp cho VDB hàng năm, cần cho phép mở rộng nguồn trích DPRR sang lấy từ phần phí DPRR được kết cấu trong lãi suất cho vay và từ chênh lệch thu - chi của VDB.
- Thực hiện việc phân biệt mức trích lập DPRR đối với mỗi khoản nợ TDĐT và TDXK phù hợp với kết quả phân loại nợ của VDB hàng năm.
- Nâng dần mức trích lập DPRR trong hoạt động TDĐT và TDXK của VDB để tiệm cận với mức áp dụng cho các tổ chức tín dụng (bao gồm cả dự phòng chung và dự phòng cụ thể).

### **Tài liệu tham khảo:**

1. Dự thảo Nghị định của Chính phủ về TDĐT của Nhà nước (thay thế Nghị định số 75/2011/NĐ-CP ngày 30/8/2011);
2. Quyết định số 450/QĐ-TTg ngày 18/4/2012;
3. Quyết định số 369/QĐ-TTg ngày 28/02/2013;
4. Thông tư số 02/2013/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.