

Số: 1164/BTC-QLN

V/v Các dự án vay nước  
ngoài có bảo lãnh Chính phủ

Hà Nội, ngày 15 tháng 12 năm 2011

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại công văn số 7502/VPCP-KTTH ngày 26/10/2011 về việc “giao Bộ Tài chính kiểm tra giám sát thường xuyên việc thực hiện nghĩa vụ của người được bảo lãnh, phối hợp với các Bộ, cơ quan liên quan rà soát các dự án vay có bảo lãnh Chính phủ (trong đó có các dự án xi măng) để đánh giá tình hình tài chính và hiệu quả sử dụng các khoản vay, xác định nguyên nhân không trả được nợ đúng hạn của các dự án; đánh giá hiệu quả các biện pháp đã được áp dụng cho các doanh nghiệp gặp khó khăn, báo cáo Thủ tướng Chính phủ trước 15/12/2011”, Bộ Tài chính xin báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình cấp bảo lãnh Chính phủ cho các dự án vay nước ngoài tính đến ngày 30/8/2011 (báo cáo đính kèm).

Ngoài ra, Bộ Tài chính cũng xin báo cáo Thủ tướng Chính phủ như sau:

Hiện nay Bộ Tài chính đang phối hợp với các Bộ, ngành cơ quan chủ quản và chủ dự án để cập nhật và tổng hợp, đánh giá chung tình hình các dự án vay vốn nước ngoài có bảo lãnh Chính phủ, đồng thời đang xây dựng kế hoạch kiểm tra các dự án gặp khó khăn, khả năng trả nợ thấp, tiềm ẩn rủi ro (dự kiến trong quý I/2012). Trên cơ sở tổng hợp này, Bộ Tài chính sẽ có báo cáo đánh giá như ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại công văn 7502/VPCP-KTTH ngày 26/10/2011 nêu trên (dự kiến đầu quý II/2012).

Bộ Tài chính xin báo cáo và trình Thủ tướng Chính phủ cho ý kiến chỉ đạo./. *TT*

**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Bộ Giao thông vận tải;
- Bộ Công thương;
- Bộ Xây dựng;
- UBND Thành phố Hồ Chí Minh;
- Bộ NN&PTNT;
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;
- Tập đoàn Điện lực Việt Nam;
- Tập đoàn Sông Đà;
- Cục TCDN, Thanh tra Tài chính;
- Lưu: VT, QLN (16)

**KT. BỘ TRƯỞNG  
THỨ TRƯỞNG****Trương Chí Trung**

# TÌNH HÌNH CẤP BẢO LÃNH CHÍNH PHỦ (Đến 31/8/2011)

## **1. Tình hình cấp bảo lãnh Chính phủ:**

### **1.1. Tình hình cấp bảo lãnh chính phủ cho các khoản vay nước ngoài:**

- Tính đến 31/8/2011, số dự án đã được cấp bảo lãnh là 88 với tổng vốn vay nước ngoài là 9,737 tỷ USD, trong đó có 19 dự án đã hoàn trả hết nợ, còn lại 69 dự án đang trong quá trình trả nợ. Các dự án thuộc lĩnh vực sản xuất mặt hàng thiết yếu và cung cấp dịch vụ của nền kinh tế như điện, dầu khí, phân bón, đóng tàu, hàng không, giấy, xi măng.

- Trong 69 dự án đang trả nợ (tổng số vốn cam kết tương đương 9,15 tỷ USD) có 37 dự án điện (chiếm 56,1% tổng giá trị vốn vay BL), 6 dự án hàng không (chiếm 18,35%), 15 dự án xi măng (chiếm 13,67%), 3 dự án dầu khí (chiếm 2,73%), 3 dự án giấy (chiếm 4,42%), các dự án thuộc các lĩnh vực khác chiếm 4,76% tổng giá trị vốn vay BL (Phụ lục đính kèm).

- Trong tổng số vốn cam kết vay được bảo lãnh (tương đương 9,737 tỷ USD), tổng số vốn đã giải ngân tính đến 31/8/2011 là 6,65 tỷ USD<sup>(1)</sup>. Dư nợ gốc tính đến 31/8/2011 là 5,08 tỷ USD.

### **1.2. Tình hình cấp bảo lãnh chính phủ cho các khoản vay trong nước:**

- Tổng số dự án vay trong nước được cấp bảo lãnh đến 31/8/2011 là 15 dự án với tổng số vốn cam kết là tương đương 2,86 tỷ USD (có 5 dự án đã trả hết nợ). Các dự án tập trung cho các lĩnh vực sản xuất các mặt hàng thiết yếu và cung cấp dịch vụ của nền kinh tế như điện, dầu khí, phân bón, đóng tàu, hàng không, giấy, xi măng.

- Trong 10 dự án đang trả nợ hiện có 2 dự án điện (chiếm 48,5% tổng giá trị vốn bảo lãnh), 1 dự án hàng không (chiếm 0,86%), 3 dự án xi măng (chiếm 5,38%), 6 dự án dầu khí (chiếm 40,8%) và 3 dự án thuộc các lĩnh vực khác (chiếm 16,7%); có 1 số dự án nằm trong danh sách được cấp bảo lãnh chính phủ để vay vốn nước ngoài (Phụ lục 2 đính kèm).

- Trong tổng số vốn cam kết vay được bảo lãnh trị giá tương đương 2,86 tỷ USD, tổng số đã giải ngân đến 31/8/2011 là 2,15 tỷ USD<sup>(2)</sup>, Dư nợ gốc là 1,4 tỷ USD.

## **2. Đánh giá tình hình bảo lãnh chính phủ:**

### **2.1. Về cơ chế chính sách:**

#### **a) Đối với việc bảo lãnh các khoản vay nước ngoài:**

- Trước năm 1999, các dự án được Ngân hàng Nhà nước và Bộ Tài chính bảo lãnh theo chỉ đạo của Chính phủ cho từng dự án cụ thể mà chưa có một quy chế nào điều chỉnh việc cấp bảo lãnh của Chính phủ.

- Từ 1999 – 2006, việc cấp BLCP thực hiện theo QĐ số 233/1999/QĐ-TTg ngày 20/12/1999 của Thủ tướng Chính phủ ban hành về Quy chế bảo lãnh của Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài của doanh nghiệp và tổ chức

<sup>1</sup> Bao gồm cả phần rút vốn của 19 dự án đã trả hết nợ (khoảng 586 triệu USD).

<sup>2</sup> Bao gồm cả phần rút vốn của 5 dự án đã trả hết nợ (khoảng 302 triệu USD)

tín dụng (trong đó quy định Chính phủ chỉ cấp bảo lãnh đối với các khoản vay nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức tín dụng quốc doanh).

- Từ 2006 – 2009, việc cấp BLCP thực hiện theo QĐ số 272/2006/QĐ-TTg ngày 28/11/2006 của Chính phủ ban hành Quy chế bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài (trong đó mở rộng Chính phủ cấp bảo lãnh cho các khoản vay của doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đáp ứng các điều kiện bảo lãnh).

*b) Đối với việc bảo lãnh các khoản vay trong nước:*

Từ trước năm 2009, việc cấp bảo lãnh chính phủ cho các khoản vay trong nước không có một quy định nào điều chỉnh. Thủ tướng Chính phủ phê duyệt việc cấp bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay trong nước đối với từng dự án cụ thể, thông thường là các dự án quan trọng, có tính cấp bách đối với kinh tế xã hội của quốc gia nói chung và của địa phương nói riêng.

*c) Quy định hiện hành đối với cấp BLCP (cho vay trong và ngoài nước):*

Ngày 17/6/2009, Quốc hội ban hành Luật Quản lý nợ công (số 29/2009/QH12), trong đó có quy định về việc cấp bảo lãnh chính phủ và ngày 16/2/2011, Chính phủ ban hành Nghị định số 15/2011/NĐ-CP về cấp và quản lý bảo lãnh chính phủ (hướng dẫn Luật Quản lý nợ công) để thay thế cho Quyết định số 272/2006/QĐ-TTg ngày 28/11/2006 nói trên. Nghị định 15/2011/NĐ-CP đã đưa ra được khung pháp lý chung và đầy đủ, bao gồm bảo lãnh cho các khoản vay trong nước và nước ngoài, bảo lãnh cho phát hành trái phiếu trong nước và quốc tế của các doanh nghiệp và các tổ chức tín dụng.

## **2.2. Tình hình triển khai thực hiện và trả nợ của các dự án:**

- Trong 69 dự án đang trả nợ có 10 dự án đã rút hết vốn và 58 dự án còn lại đang rút vốn. Các dự án về cơ bản triển khai thuận lợi, rút vốn theo tiến độ công trình. Một số dự án phải gia hạn thời gian rút vốn để có thể thanh toán hết từ khoản vay được bảo lãnh nhưng không ảnh hưởng đến hiệu quả vì hầu hết chỉ gia hạn không quá 1 năm. Tuy nhiên, cũng có một số dự án gặp khó khăn trong quá trình thực hiện do nguyên nhân chủ quan (thời gian phê duyệt dự án kéo dài, nghiên cứu khả thi dự án xây dựng không sát với thực tế, thay đổi chủ đầu tư, v.v.) và khách quan (giá nguyên vật liệu thế giới và trong nước thay đổi mạnh làm tăng tổng mức đầu tư, nhà thầu làm chậm tiến độ, v.v.) dẫn tới hiệu quả dự án giảm đáng kể và ảnh hưởng đến việc trả nợ.

- Các dự án nói chung đều trả được nợ đúng hạn và đầy đủ. Các chủ dự án đã chủ động bố trí nguồn vốn để hoàn trả trực tiếp cho các ngân hàng cho vay. Bên cạnh đó cũng đã có 1 số dự án khó khăn trả nợ, thậm chí một số dự án đã được cơ cấu nợ, hỗ trợ tài chính nhưng vẫn khó thu xếp nguồn trả nợ (chủ yếu là vốn vay nước ngoài).

- Khi các dự án gặp khó khăn trong việc trả nợ, các chủ dự án đã có báo cáo Bộ Tài chính để có biện pháp hỗ trợ, đàm phán với ngân hàng cho vay để có biện pháp xử lý để đảm bảo nghĩa vụ trả nợ, không rơi vào tình trạng phạm lỗi.

- Đánh giá chung tình hình trả nợ các dự án vay nước ngoài có BLCP theo lĩnh vực như sau:

o *Các dự án điện*: Chiếm tỉ trọng vốn bảo lãnh lớn nhất (55,17%) và nhìn chung thực hiện đúng tiến độ, đang trả nợ tốt.

o *Các dự án hàng không*: Đều là các dự án mua máy bay dân dụng, đã rút vốn xong và đang trả nợ tốt.

o *Các dự án xi măng*: Đây hiện đang là lĩnh vực có nhiều dự án BLCB gặp khó khăn nhất (4/16 dự án với dư nợ hiện tại là 228,75 triệu USD, chiếm 23,14% tổng dư nợ các dự án xi măng hiện tại (988,63 triệu USD) và chiếm 4,5% tổng dư nợ các dự án bảo lãnh, chiếm 76% dư nợ các dự án bảo lãnh gặp khó khăn. Trong 4 dự án gặp khó khăn và đã phải xử lý cơ cấu nợ hoặc Bộ Tài chính ứng vốn trả nợ, hai dự án đã được cơ cấu tài chính (xi măng Hoàng Mai và xi măng Tam Điệp) nhưng chỉ có 1 dự án (xi măng Hoàng Mai) trả nợ đều, dự án còn lại (xi măng Tam Điệp) vẫn còn khó khăn trả nợ, 2 dự án khác còn lại đã được Bộ Tài chính ứng vốn trả nợ kỳ đầu tiên nhưng cũng vẫn còn khó khăn (xi măng Thái Nguyên và xi măng Đồng Bành, trong đó dự án xi măng Đồng Bành do cả chủ dự án và công ty mẹ đều lỗ, không đủ điều kiện vay vốn từ Quỹ tích lũy, Bộ Tài chính phải cho Tập đoàn mẹ vay để trả nợ đến hạn).

o *Các dự án dầu khí*: 5/6 dự án đã giải ngân xong và toàn bộ 6 dự án đều đang trả nợ tốt.

o *Các dự án giấy*: Đã có 2/4 dự án phải xử lý nợ (giấy Phương Nam và giấy Việt Trì), trong đó dự án giấy Việt Trì đã xử lý và trả nợ xong từ 2002. Dự án còn lại dù đã được cơ cấu tài chính nhưng Quỹ Tích lũy trả nợ vẫn đang phải ứng vốn trả nợ cho đến khi đi vào hoạt động (dự kiến 2012).

o *Các dự án còn lại* nhìn chung không có vấn đề gì. Hiện có 1 dự án (Đóng tàu Dung Quất) đang gặp vướng mắc trong quá trình trả nợ do việc chuyển giao dự án từ Vinashin sang Petro Vietnam.

- Đối với các dự án vay vốn trong nước được bảo lãnh chính phủ: Nhìn chung, các dự án đều triển khai và trả nợ đúng hạn ngoài 2 dự án gặp khó khăn tài chính là 2 dự án xi măng (Tam Điệp và Hoàng Mai) (đã được xử lý nợ vốn vay nước ngoài) nhưng đến nay, Bộ Tài chính chưa phải ứng trả kỳ hạn nào cho các khoản vay trong nước.

### **2.3. Tình hình tài chính của chủ dự án:**

Các khoản vay cho các dự án được cấp bảo lãnh tập trung vào các ngành có năng lực tài chính tốt như điện lực, dầu khí, hàng không trừ lĩnh vực xi măng, giấy có một số dự án chủ đầu tư thua lỗ, có khó khăn tạm thời về tài chính nên không trả được nợ. Đến nay, một số dự án gặp khó khăn đã được xử lý thông qua hình thức cổ phần hoá, hỗ trợ của Tổng công ty cùng ngành nên đã khôi phục được tài chính và khả năng trả nợ. Tuy nhiên, số lượng các chủ dự án có khó khăn về tài chính không nhiều. Mặt khác, từ khi Chính phủ ban hành Quyết định số 272/2006/QĐ-TTg ngày 28/11/2006 về Quy chế bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài, trong đó quy định rõ về việc chủ dự án phải đảm bảo vốn chủ sở hữu (20% tổng mức đầu tư của dự án) và Bộ Tài chính thẩm định phương án tài chính của dự án vay vốn nước ngoài thì số lượng dự án có gặp khó khăn về tài chính đã giảm đáng kể (2 dự án trong lĩnh vực xi măng

là Xi măng Hoàng Mai và xi măng Tam Điệp, trong đó xi măng Hoàng Mai đã trả nợ tốt).

**2.4. Tình hình các dự án khó khăn và có khả năng khó khăn** (chủ yếu là đối với các dự án BL vay nước ngoài):

*a) Tình hình các dự án khó khăn Bộ Tài chính đã phải ứng vốn trả nợ:*

- Đến nay, số dự án gặp khó khăn trong việc trả nợ chiếm 9,2% tổng số dự án đã cấp bảo lãnh (8/87 dự án, trong đó 3 dự án đã xử lý xong và trả hết nợ nước ngoài). Hiện tại, dư nợ của các dự án khó khăn chiếm 5,9% tổng dư nợ vốn vay nước ngoài của các dự án bảo lãnh đến 31/8/2011 (301,2<sup>(3)</sup>/5.080 triệu USD). Các dự án này hầu hết được cấp bảo lãnh trước khi có các quy chế về bảo lãnh chính phủ hoặc là các dự án vay ODA hỗn hợp trong đó Chính phủ bảo lãnh cho phần vay thương mại của gói tín dụng ODA.

- Bộ Tài chính đã phải ứng vốn trả nợ cho 8 dự án (2 dự án giấy, 4 dự án xi măng, 1 dự án mía đường và 1 dự án mua thiết bị thi công); có dự án cơ cấu lại điều kiện trả nợ đối với Quỹ Tích lũy thông qua việc giãn thời gian trả nợ và chuyển sang trả nợ cho Quỹ bằng đồng Việt Nam, nhưng chưa có dự án nào Chính phủ phải trả nợ thay cho doanh nghiệp (xoá nợ vay).

+ Có 4 dự án đã xử lý, đã trả nợ xong hoặc khả năng trả nợ tốt: dự án Nhà máy đường Sông Con, dự án Mua thiết bị xây dựng, dự án nhà máy Giấy Việt Trì và dự án Nhà máy xi măng Hoàng Mai;

+ Có 4 dự án đã được ứng vốn trả nợ nhưng vẫn còn khó khăn: dự án xi măng Tam Điệp, xi măng Thái Nguyên, xi măng Đồng Bành và dự án Nhà máy giấy Phương Nam

- Nguyên nhân chính của các dự án đã gặp khó khăn là các dự án này vay trước khi có quy chế bảo lãnh thường không được thẩm định phương án tài chính mà được bảo lãnh theo chỉ đạo của Chính phủ, gặp khó khăn về hoàn thành các thủ tục pháp lý (thủ tục đăng ký khoản vay với Ngân hàng Nhà nước, thu xếp bảo hiểm tín dụng...) dẫn đến thời hạn có hiệu lực của Hiệp định vay và rút vốn bị chậm trễ. Ngoài ra, thời gian xây dựng thường bị kéo dài do các nguyên nhân khách quan hoặc chủ quan (như tính toán không đủ chi phí đầu tư, dự báo không chính xác khả năng tiêu thụ sản phẩm, năng lực tài chính yếu, không đủ vốn chủ sở hữu nên phải đầu tư hoàn toàn bằng vốn vay trong khi công suất huy động thấp) (như Dự án Xây dựng nhà máy xi măng Hoàng Mai, Nhà máy xi măng Tam Điệp, Nhà máy Giấy Việt Trì).

Ngoài ra, một số dự án khó khăn khác là vay ODA hỗn hợp có kèm theo khoản vay thương mại có bảo lãnh. Do đây đều là các dự án ưu tiên của Chính phủ, khả năng trả nợ của dự án hạn chế vì dự án mang tính xã hội cao, không sinh lời, khả năng trả nợ đối với các khoản vay thương mại vì vậy càng thấp nhưng do yêu cầu của nhà tài trợ nên phải vay phần thương mại. Bên cạnh đó, thời gian hoàn tất các thủ tục đầu tư trong nước kéo dài, dẫn đến thời gian thực hiện dự án không đảm bảo. Ngoài ra, các chủ dự án thường không có kinh

<sup>3</sup> = Dư nợ của DA Giấy Phương Nam (72,45tr USD) + 4 dự án xi măng (228,75 triệu USD, các dự án khác đã trả hết nợ)

nghiệm quản lý dự án hỗn hợp gồm hai thành phần (ODA và vay thương mại) hoặc quản lý không chuyên nghiệp dẫn đến hiệu quả sử dụng máy móc thiết bị hạn chế, sử dụng vốn kém hiệu quả (như dự án Nhà máy đường Sông Con, dự án Mua thiết bị xây dựng của Tổng Công ty Đầu tư và Phát triển Đô thị).

Đặc biệt, riêng đối với các dự án xi măng, khó khăn là do qui hoạch ngành chưa hiệu quả, năng lực quản lý hạn chế, vận hành nhà máy sau đầu tư chưa liên tục và đồng bộ, việc thực hiện các cam kết góp vốn hay hỗ trợ tài chính của các cổ đông chi phối không đúng cam kết dẫn đến các công ty xi măng bị thiếu hụt nguồn vốn, nguồn thu từ tiêu thụ sản phẩm hạn chế do năng lực sản xuất thấp, dẫn đến mất khả năng trả nợ tạm thời. Nếu không có hỗ trợ tài chính hoặc tái cơ cấu tài chính, tái cơ cấu bộ máy quản lý kịp thời sẽ dẫn tới khó khăn nghiêm trọng mặc dù quá trình đầu tư đã có nhiều thuận lợi (máy móc thiết bị tốt, điều kiện về cơ sở hạ tầng hoặc vị trí địa lý, hỗ trợ tích cực của cơ quan chủ quản,...).

b) *Dự án khó khăn đã xử lý theo hình thức khác:* là dự án xi măng Cẩm Phả của Vinaconex. Hiện Vinaconex đã trình phương án bán 75% cổ phần cho TCT Xi măng VN và đang chờ phê duyệt của Chính phủ.

c) *Các dự án có khả năng khó khăn trả nợ:*

Con số các dự án khó khăn nêu trên chưa thực sự phản ánh hết mức độ rủi ro trong trả nợ của các dự án vay nước ngoài có BLCP. Có 2 lĩnh vực tiềm ẩn nhiều khó khăn trả nợ là xi măng và điện:

Đối với lĩnh vực xi măng, nguyên nhân cơ bản là do:

- Đối với nhiều dự án, những năm vừa qua là thời gian xây dựng nên nghĩa vụ trả nợ chủ yếu là lãi vay và nghĩa vụ trả nợ gốc sẽ tăng dần. Với những dự án mới đi vào hoạt động, 3-5 năm đầu sẽ không cân đối đủ nguồn tiền để trả nợ, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế hiện nay khi Chính phủ đang chủ trương cắt giảm đầu tư; giá nguyên, nhiên vật liệu, chi phí đầu vào, tỷ giá ngoại tệ tăng cao, khấu hao lớn, thương hiệu sản phẩm chưa mạnh để cạnh tranh với các thương hiệu truyền thống lâu năm.

- Đa số các dự án được triển khai thực hiện trước khi có Quy chế về cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài, nên không thực hiện yêu cầu về tỷ lệ vốn chủ sở hữu trên tổng mức đầu tư; tỷ lệ vốn vay/vốn chủ sở hữu của các dự án lớn (ví dụ cả 4 dự án nêu trên đều vay 100% để đầu tư) nên nguồn vốn trả nợ trong giai đoạn đầu chỉ có thể trông chờ vào hỗ trợ của cơ quan chủ quản.

- Tỷ lệ vốn vay bằng ngoại tệ để đầu tư cho dự án lớn trong khi tỷ giá biến động nhiều từ khi ký vay đến khi trả nợ dẫn đến dự án tăng suất đầu tư, mất cân đối về nguồn vốn trả nợ.

- Tiến độ thực hiện dự án bị chậm do nguyên nhân khách quan và chủ quan làm ảnh hưởng đáng kể đến hiệu quả và việc trả nợ của dự án.

- Năng lực và khả năng quản lý dự án của các chủ dự án và cơ quan chủ quản hạn chế.

- Qui hoạch đầu tư của ngành xi măng chưa khoa học, dẫn đến tình trạng có những khu vực, địa phương tập trung nhiều dự án xi măng, ảnh hưởng đến khả năng tiêu thụ sản phẩm của các dự án và tình trạng thừa công suất so với nhu cầu trong nước.

Theo nhận định của Cục, trong vòng 3 đến 5 năm tới đây sẽ có thêm nhiều dự án xi măng gặp khó khăn về trả nợ do kết quả kinh doanh của các dự án không thực sự khả quan, dẫn tới mất cân đối về nguồn trả nợ vốn vay, các dự án này chủ yếu rơi vào nhóm dự án của các TCT Nhà nước đầu tư do các TCT này có khó khăn về tài chính dẫn tới không đáp ứng hoặc hỗ trợ vốn kịp thời cho công ty xi măng, năng lực quản lý hạn chế, chưa chú trọng đúng mức tới việc xây dựng thị trường, xây dựng thương hiệu dẫn tới khó khăn trong tiêu thụ sản phẩm. Dự báo trong thời gian này, hàng năm, Quỹ tích lũy trả nợ có thể phải bố trí từ 30-40 triệu USD/năm để trả nợ thay cho các dự án xi măng.

#### Đối với lĩnh vực điện:

EVN – chủ đầu tư của phần lớn các dự án điện và nhà cung cấp điện độc quyền trên thị trường – hiện đang trong tình trạng rất khó khăn về tài chính.

Theo báo cáo kiểm toán năm 2010, EVN bị lỗ 8.185 tỷ. Đây là khoản lỗ chính sách do EVN phải bù giá bán điện vì năm 2010, EVN phải bán điện theo giá quy định của Chính phủ trong khi phải nhập khẩu điện từ Trung Quốc hoặc mua điện của các nhà sản xuất điện độc lập với giá cao hơn giá bán đến người tiêu dùng để đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia. Tỷ lệ nợ vay/ vốn điều lệ của EVN hiện nay theo báo cáo tài chính hợp nhất của Tập đoàn năm 2010 là 3,11 lần (tổng nợ phải trả = 239,699 nghìn tỷ VNĐ/ vốn điều lệ cuối kỳ kiểm toán là 76,742 nghìn tỷ VNĐ), cao hơn mức cho phép theo qui định (3 lần). Ngoài ra, hiện tại EVN còn đang có các khoản nợ lớn không trả được cho Vinacomin (hơn 8.000 tỷ VNĐ) cho Petro Vietnam (hơn 3.000 tỷ VNĐ).

Mặc dù phương án tăng giá điện đã được TTCP phê duyệt (Quyết định số 24/2011/QĐ-TTg ngày 15/4/2011 của Thủ tướng Chính phủ) nhưng chưa xác định thời điểm thực hiện nên khả năng trả nợ của EVN cũng rất khó khăn trong thời gian tới khi các dự án bảo lãnh đến hạn trả nợ vay (cả nợ nước ngoài và trong nước được Chính phủ bảo lãnh). Đồng thời, hiện tại và trong tương lai EVN đang vẫn tiếp tục vay vốn cả trong và ngoài nước có yêu cầu bảo lãnh CP để thực hiện các dự án theo chỉ đạo của Chính phủ mà chưa có biện pháp nào để cơ cấu tài chính ngoài việc trông chờ vào tăng giá điện. Các dự án đang và sẽ đầu tư đều có vốn vay lớn, trong khi việc tăng giá điện phải theo lộ trình, dẫn tới khả năng đáng lo ngại là EVN mất thanh khoản.

Vừa qua, thực hiện ý kiến chỉ đạo của TTCP tại Thông báo số 225/TB-VPCP của VPCP ngày 26/9/2011 thông báo kết luận của TTCP tại cuộc họp về tình hình hoạt động của Tập đoàn Điện lực Việt Nam, Bộ Tài chính đã cấp bảo lãnh cho các khoản vay vốn lưu động 9.000 tỷ VNĐ EVN đã ký hợp đồng với các ngân hàng thương mại để thanh toán tiền nhiên liệu (dầu FO, BO) để phục vụ cho phát điện năm 2011.

Ngoài ra, các dự án thuộc lĩnh vực khác trước mắt chỉ có dự án Nhà máy giấy Phương Nam đã được TTCP duyệt cho Bộ Tài chính ứng trả nợ vay nước ngoài.

### **3. Nhận xét và kiến nghị:**

Trong 5 năm tới (2012-2016) nhu cầu các dự án vay nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh sẽ tăng dần so với giai đoạn 2007-2011 do:

+ Một số dự án vay đã được Chính phủ phê duyệt chủ trương cấp bảo lãnh nhưng chưa thể cấp bảo lãnh trong giai đoạn 2007-2011 do các doanh nghiệp không kịp hoàn tất thủ tục vay vốn, thị trường thế giới có nhiều biến động mạnh (khó khăn tài chính toàn cầu, khủng hoảng tài chính ở nhiều nước), chi phí huy động vốn tăng mạnh, Việt Nam bị các tổ chức đánh giá hệ số tín nhiệm hạ bậc, v.v., do đó các doanh nghiệp rất khó huy động vốn, đặc biệt là các dự án cơ sở hạ tầng (các dự án xây dựng nhà máy điện trong Tổng sơ đồ điện VI, các dự án đường cao tốc), dự án khai khoáng và mua máy bay. Do vậy, ngay khi thị trường tài chính thế giới có dấu hiệu phục hồi và khả năng cho vay vốn của các ngân hàng thương mại nước ngoài được khôi phục lại thì việc ký kết các hợp đồng vay vốn có yêu cầu bảo lãnh chính phủ sẽ tăng lên.

+ Thị trường tài chính thế giới dần đi vào ổn định và phục hồi, luồng tiền có khả năng huy động sẽ tăng dần và có tính khả dụng hơn.

+ Nhiều dự án điện cấp bách, dầu khí, đường cao tốc phải triển khai theo tiến độ với trị giá vay nước ngoài có bảo lãnh chính phủ lớn.

+ Việc bảo lãnh trong báo cáo mới chỉ giới hạn ở các khoản vay theo thỏa thuận vay. Trong tương lai, khi thị trường vốn thế giới phục hồi và hệ số tín nhiệm của Việt Nam tăng lên thì việc các tập đoàn, tổng công ty có thể yêu cầu cả việc bảo lãnh CP đối với các khoản phát hành trái phiếu của các doanh nghiệp này.

+ Rủi ro về tài chính có thể phát sinh đối với các khoản vay nước ngoài có BLCP của Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB) – Ngân hàng được NSNN đảm bảo thanh khoản – để cho vay vốn cho các dự án hạ tầng (đường cao tốc) hoặc tín dụng xuất khẩu theo hình thức VDB cho vay tự chịu rủi ro tín dụng, không được NSNN cấp bù lãi suất nên khi các khoản vay không được tài trợ thì sẽ ảnh hưởng xấu đến tình hình tài chính của VDB, có thể bị mất thanh khoản tạm thời trong hệ thống.

+ Tình hình tài chính của EVN hay Vinaconmin, là các tập đoàn có nhiều dự án đầu tư qui mô lớn và có yêu cầu BLCP, có thể xấu đi do đầu tư quá nhiều dự án với giá trị lớn. Do đó, khi các tập đoàn này mất thanh khoản thì sẽ có rủi ro cho NSNN với tư cách là người bảo lãnh thay mặt Chính phủ.

#### ***Kiến nghị:***

- Đối với các dự án Bộ Tài chính đã ứng vốn nhưng vẫn còn khó khăn: chủ dự án và cơ quan chủ quản cần có các biện pháp tích cực (cơ cấu nợ, cơ cấu tài chính) để đảm bảo khả năng trả nợ của dự án.



- Đối với các dự án cấp bảo lãnh trong thời gian tới: việc cấp bảo lãnh CP cần thực hiện theo nguyên tắc:

+ Trong các năm tới, các tập đoàn, tổng công ty lớn có thể sẽ có nhiều đề án vay hạn mức tín dụng, phát hành trái phiếu quốc tế đề nghị cấp bảo lãnh chính phủ do nhu cầu về vốn đầu tư lớn. Tuy nhiên, Bộ Tài chính cho rằng việc vay thông qua hình thức phát hành trái phiếu quốc tế cần được thực hiện thận trọng và có kiểm soát chặt chẽ. Trong thời gian tới, Chính phủ chỉ nên cho phép một vài doanh nghiệp phát hành để có kinh nghiệm thực tế. Các doanh nghiệp này phải có tình hình tài chính lành mạnh và có năng lực quản lý tài chính tốt. Đồng thời việc phát hành trái phiếu quốc tế của doanh nghiệp nên thực hiện theo hướng tự phát hành không có bảo lãnh của Chính phủ. Đối với các tổ chức tín dụng, việc vay hạn mức tín dụng hay phát hành trái phiếu quốc tế phải được Ngân hàng Nhà nước giám sát chặt chẽ.

+ Tuân thủ chặt chẽ nguyên tắc cấp bảo lãnh trên cơ sở danh mục các chương trình, dự án ưu tiên cấp bảo lãnh chính phủ đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 44/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 18/8/2011. Đối với các dự án đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương cấp bảo lãnh, ưu tiên xem xét cấp bảo lãnh cho các dự án đang thực hiện dở dang cần vay vốn để thực hiện giai đoạn tiếp theo.

+ Chỉ xem xét cấp bảo lãnh vay trong nước đối với các dự án cấp bách, công trình trọng điểm quốc gia đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương cấp bảo lãnh vay trong nước.

+ Xem xét chặt chẽ tình hình tài chính của các doanh nghiệp vay vốn có yêu cầu bảo lãnh chính phủ theo nguyên tắc có tình hình tài chính lành mạnh, có hệ số nợ trên vốn điều lệ không vượt quá 3 lần.

+ Dự án nào nộp đủ hồ sơ đề nghị cấp bảo lãnh theo quy định trước sẽ được xem xét thẩm định và cấp bảo lãnh trước cho tới khi hết hạn mức bảo lãnh vay nước ngoài.

+ Cần có cảnh báo sớm đối với các tập đoàn, tổng công ty lớn vay vốn có bảo lãnh CP để giảm thiểu rủi ro cho NSNN trong việc phải cho vay vốn để trả nợ. Trường hợp các tập đoàn (chẳng hạn như EVN cần giảm dự án đầu tư ngành điện), có thể xem xét giao chủ đầu tư có tiềm lực tài chính tốt hơn hoặc gọi vốn nước ngoài (BOT, BT,...).

+ Các tập đoàn, tổng công ty phải có lộ trình thực hiện các dự án có vay vốn nước ngoài có bảo lãnh CP phù hợp với năng lực tài chính để đảm bảo bố trí đủ vốn chủ sở hữu theo đúng tiến độ dự án và khả năng trả nợ đúng hạn, giảm việc đầu tư ồ ạt trong cùng một thời điểm dẫn tới thiếu hụt nguồn vốn, giảm hiệu quả đầu tư.

+ Các tập đoàn, tổng công ty cần cân đối vay nước ngoài và vay trong nước (vay tổ chức tín dụng, phát hành trái phiếu doanh nghiệp có hoặc không có bảo lãnh CP), cân đối kỳ hạn vay để đạt được cơ cấu trả nợ hợp lý, giảm việc mất thanh khoản tạm thời do nhiều khoản vay đến hạn cùng thời điểm.

## CÁC DỰ ÁN KHÓ KHĂN TRẢ NỢ

*Dự án đã xử lý, đã trả nợ xong hoặc khả năng trả nợ tốt:* dự án Nhà máy đường Sông Con, dự án Mua thiết bị xây dựng, dự án nhà máy Giấy Việt Trì và dự án Nhà máy xi măng Hoàng Mai;

1. *Dự án mía đường Sông Con của Công ty mía đường Sông Con:* là dự án vay hỗn hợp ODA của Tây Ban Nha từ ngày 2 tháng 6 năm 1998. Dự án không trả được nợ do giá máy móc thiết bị cao vì bị ràng buộc điều kiện mua thiết bị có xuất xứ Tây Ban Nha. Bộ Tài chính đã tạm ứng Quỹ tích lũy trả nợ để trả nợ thay cho Công ty với tổng số tiền là 3.983.679 USD. Phần nợ có bảo lãnh của Chính phủ đã được cơ cấu lại và quy ra Đồng Việt Nam. Đến nay, đến nay Công ty đã được cổ phần hoá và thực hiện các nghĩa vụ trả nợ cho Quỹ tích lũy đối với phần đã được trả thay. Các nghĩa vụ khác được thực hiện đúng hạn.

2. *Dự án mua thiết bị thi công của Công ty Phát triển Hạ tầng đô thị và Khu công nghiệp:* vay hỗn hợp ODA của Tây Ban Nha từ 15 tháng 10 năm 2000 với tổng trị giá bảo lãnh phần vay thương mại là 1.305.298 USD. Quỹ tích lũy trả nợ đã ứng trả thay tổng cộng 707.725 USD. Cho đến nay Công ty đã hoàn thành nghĩa vụ trả nợ cho Quỹ tích lũy trả nợ và đã thanh lý hợp đồng vay.

3. *Dự án Nhà máy Giấy Việt Trì của TCT Giấy VN:* Đầu tư bằng 100% vốn tín dụng của Công ty Deawoo (Hàn Quốc) từ ngày 6 tháng 3 năm 1999 với tổng giá trị bảo lãnh là 22.780.000 USD. Do dự án không hiệu quả nên Chính phủ phải dùng Quỹ tích lũy trả nợ để trả nợ thay 14.818.933 USD. Toàn bộ nợ bằng ngoại tệ còn lại sau khi được Chính phủ cho phép cơ cấu lại, doanh nghiệp đã trả được nợ.

4. *Dự án Xi Măng Hoàng Mai của Công ty Xi măng Nghệ An:* Đây là dự án đầu tư bằng 100% vốn vay tín dụng của các ngân hàng Societe General (Pháp) và Marubeni (Nhật). Quỹ tích lũy trả nợ đã phải trả thay tổng cộng 25.714.000 USD. Khoản vay của công ty được xử lý cơ cấu lại và Tổng công ty xi măng Việt Nam hỗ trợ tài chính nên Công ty đã cổ phần hoá và cho đến nay Công ty thực hiện đầy đủ nghĩa vụ nợ cho Quỹ Tích lũy trả nợ.

*Dự án đã được ứng vốn trả nợ nhưng vẫn còn khó khăn:* dự án xi măng Tam Điệp, xi măng Thái Nguyên, xi măng Đồng Bành và dự án Nhà máy giấy Phương Nam

1. *Dự án Xi măng Tam Điệp của Công ty Xi măng Ninh Bình:* Tương tự như Dự án xi măng Hoàng Mai, Dự án xi măng Tam Điệp được đầu tư bằng 100% nguồn vốn vay (tín dụng của Deutsche Bank (Đức), tín dụng ưu đãi của NIB và vốn vay trong nước), cũng trong tình trạng khó khăn tương tự. Công ty đã được cơ cấu tài chính và đến hết năm 2010 Quỹ tích lũy đã trả nợ thay tổng cộng 10 triệu USD. Tuy nhiên, vừa qua Quỹ tích lũy vẫn phải tiếp tục ứng trả kỳ hạn 7/7/2011 4,55 triệu USD. Hiện công ty vẫn gặp khó khăn trả nợ và đang đề xuất phương án cơ cấu nợ tổng thể các khoản vay trong và ngoài nước.

2. *Dự án Nhà máy Xi măng Đồng Bành của Công ty Cổ phần xi măng Đồng Bành*: Tương tự như các dự án xi măng trên, Dự án được đầu tư bằng 90% vốn vay trong nước (30%) và ngoài nước (60%). Nguyên nhân chính là công đồng lớn không thu xếp đủ vốn để góp theo cam kết ban đầu. Hiện Công ty CP Xi măng Đồng Bành không thu xếp nguồn vốn trả nợ nhưng công ty mẹ là COMA cũng không có khả năng trả thay cũng như không đủ tiêu chuẩn để vay Quỹ tích lũy trả nợ thay cho Công ty xi măng Đồng Bành. Vừa qua, TTCP đã cho phép Bộ Tài chính cho Tập đoàn Sông Đà vay để Tập đoàn Sông Đà cho Cty CP xi măng Đồng Bành vay lại để trả nợ (kỳ 25/8/2011 là 3.493.633 USD).

3. *Dự án xi măng Thái Nguyên của Tổng công ty Cổ phần xây dựng công nghiệp Việt Nam - VINAINCON*: có tổng vốn đầu tư là 3.536 tỷ VNĐ, hình thành chủ yếu từ các nguồn vốn vay trong và ngoài nước (khoản vay của BNP Paribas do Chính phủ bảo lãnh trị giá 58,9 triệu EUR và khoản vay lại vốn OCR của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) 20 triệu USD). Dự án bị triển khai chậm tiến độ, chưa có nguồn thu để trả nợ; công ty mẹ không có khả năng thanh toán được các khoản nợ quá hạn, đến hạn và lãi vay trong năm 2011. Quỹ tích lũy đã phải ứng trả thay kỳ hạn 13/7/2011 với số tiền là 4,25tr EUR (lần đầu tiên).

4. *Dự án Nhà máy Giấy Phương Nam của Công ty TNHH 1 thành viên TRACODI*: Dự án được đầu tư bằng 98% vốn vay nước ngoài của ngân hàng Societe General (Pháp). Dự án bị chậm tiến độ khảo sát địa chất không sát với thực tế, biến động về giá thiết bị dẫn đến các nhà thầu dừng không thi công do bị lỗ. Bộ Tài chính đã ứng vốn từ Quỹ Tích lũy để trả nợ thay từ 11/2008 – 5/2011 là 23,613 triệu EUR. Dự án đã được Thủ tướng Chính phủ xử lý chuyển cho Tổng công ty Giấy Việt Nam làm chủ dự án và giao Bộ Tài chính tiếp tục ứng vốn trả nợ đến 2012. Nhà máy Giấy Phương Nam của TCT Giấy Việt Nam (nhận chuyển giao lại từ Công ty TNHH một thành viên Đầu tư phát triển công nghiệp và vận tải (TRACODI) từ tháng 6/2008. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng khó khăn và không trả được nợ của dự án Giấy Phương Nam trước hết là do khâu khảo sát thăm dò ban đầu không chuẩn nên việc tổ chức triển khai bị kéo dài. Sau đó, dự án lại chuyển giao chủ đầu tư và phải cơ cấu tài chính. Đến nay dự án chưa đi vào hoạt động và chưa có nguồn thu để trả nợ. Theo phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ, Quỹ tích lũy trả nợ vẫn tiếp tục ứng trả nợ cho dự án đến năm 2012 (thời gian dự kiến dự án đi vào hoạt động).