

TÀI CHÍNH CÔNG ĐỊA PHƯƠNG

Kinh tế học khu vực công
Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

1

Nội dung trình bày

- Cơ cấu thu - chi của địa phương
- Tính bền vững của ngân sách địa phương
- Vay nợ của chính quyền địa phương
 - Tại sao địa phương cần phát hành nợ?
 - Địa phương phát hành nợ như thế nào?
 - Quỹ phát triển đô thị
 - Trái phiếu đô thị
 - Tiềm năng và trở ngại của trái phiếu đô thị
 - Ưu và nhược điểm của trái phiếu địa phương

2

NGHIÊN CỨU Ở 13 TỈNH ĐBSCL (10/2011)

3

Vốn ĐTPT từ NSNN cho vùng ĐBSCL trong giai đoạn 2006 - 2010

- Vốn cân đối ngân sách địa phương: 74.091 tỷ đồng
- Vốn hỗ trợ có mục tiêu: 13.048 tỷ đồng
- Vốn viện trợ phát triển chính thức: 2.027 tỷ đồng
- Vốn các chương trình mục tiêu quốc gia: 1.627 tỷ đồng

4

Nguồn vốn TPCP cho ĐBSCL trong giai đoạn 2006 – 2010 (tỷ đồng)

Chỉ tiêu	Kế hoạch	Giải ngân
• Giao thông, thủy lợi	13.969,8	13.533,1
• Y tế	2.670,0	2.612,1
• Kiên cố hóa trường học	2.138,5	1.961,2
• Ký túc xá sinh viên	291,0	291,0

5

Một số nguồn tài chính khác của ĐP

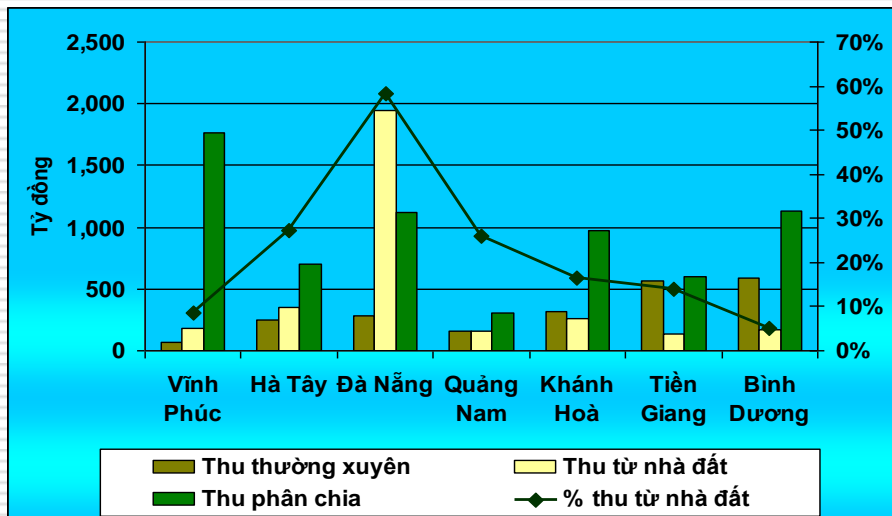
- **Thu từ xổ số:** có tình lên tới trên 30% thu NS
- **Tín dụng ưu đãi** (Tư cấp bù lãi suất):
 - Cho vay đối tượng chính sách
 - Theo chương trình mục tiêu
 - Tín dụng cho dự án đầu tư.
- **Trái phiếu địa phương:** ở ĐBSCL chưa có.
- **Các khoản vượt thu ngoài dự toán:** Gần như để lại 100%. Vượt thu ngoài đất: 50% cải cách tiền lương, và 50% chủ yếu cho ĐTP.T.
- **Quỹ Phát triển địa phương:** 7/13, tổng cộng 1.317 tỷ (Cần Thơ 300 tỷ, Kiên Giang 260 tỷ, Long An 220, Vĩnh Long 207 tỷ, Tiền Giang 130 tỷ, Đồng Tháp 100 tỷ, và Bạc Liêu 100 tỷ.)

6

NGHIÊN CỨU Ở 7 TỈNH ĐẠI DIỆN CẢ NƯỚC (9/2007)

7

Cơ cấu thu ngân sách ĐP (7 tỉnh), 2005



Nguồn: Vũ Thành Tự Anh và Ninh Ngọc Bảo Kim

Cơ cấu chi ngân sách ĐP (7 tỉnh), 2005

Đơn vị:
tỷ đồng

Nội dung	Hà Tây	Vĩnh Phúc	Đà Nẵng	Quảng Nam	Khánh Hoà	Tiền Giang	Bình Dương	Tây Ninh
Chi NSDP	2,458.1	2,543.7	4,498.9	2,997.2	2,250.6	2,068.7	2,049.3	2,458.1
<i>Chi thường xuyên</i>	74.5%	41.2%	22.0%	42.1%	45.5%	54.5%	52.2%	74.5%
<i>Chi đầu tư phát triển</i>	20.6%	37.3%	62.3%	33.2%	28.9%	30.4%	37.1%	20.6%
Chi chuyển nguồn	4.5%	17.2%	5.6%	23.9%	19.3%	6.8%	9.0%	4.5%
Chi trả nợ K3 Đ8	0.5%	4.2%	10.1%	0.7%	6.3%	8.2%	1.7%	0.5%
Chi bổ sung quỹ DTTC	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%

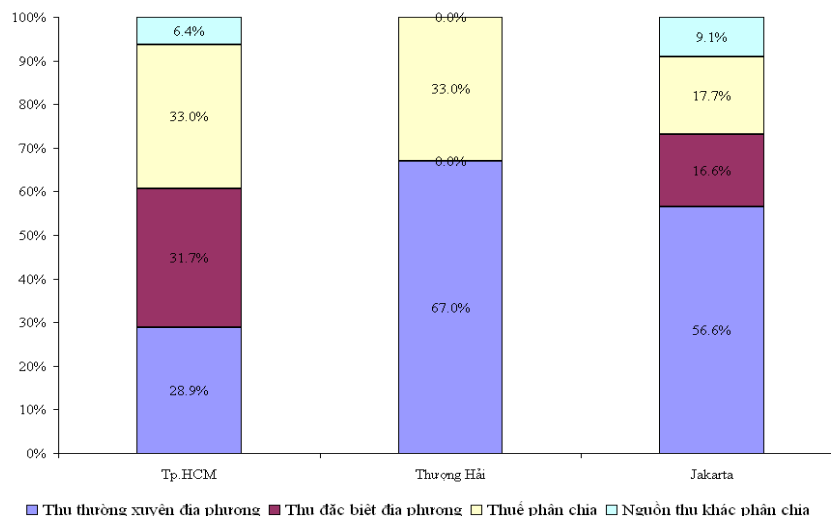
Nguồn: Vũ Thành Tự Anh và Ninh Ngọc Bảo Kim

9

NGHIÊN CỨU Ở HCM, THƯỢNG HẢI, JAKARTA (2006)

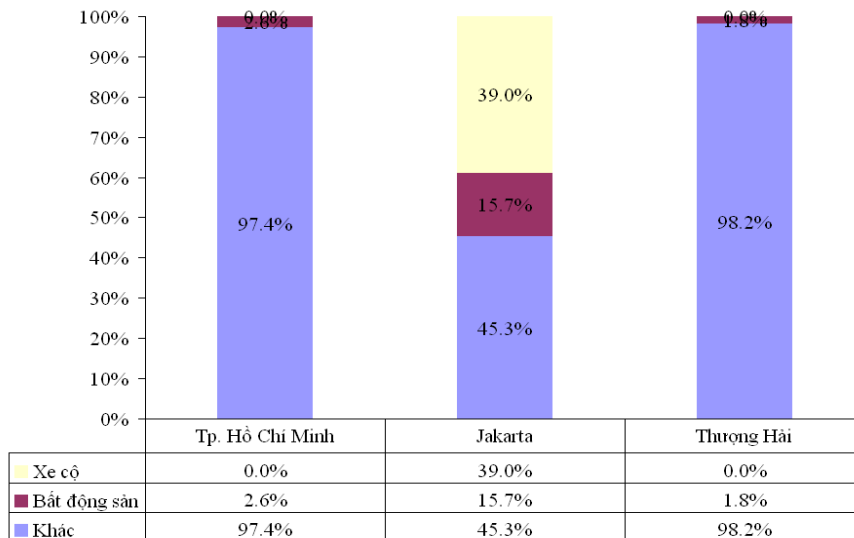
10

So sánh cấu trúc thu ngân sách ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta



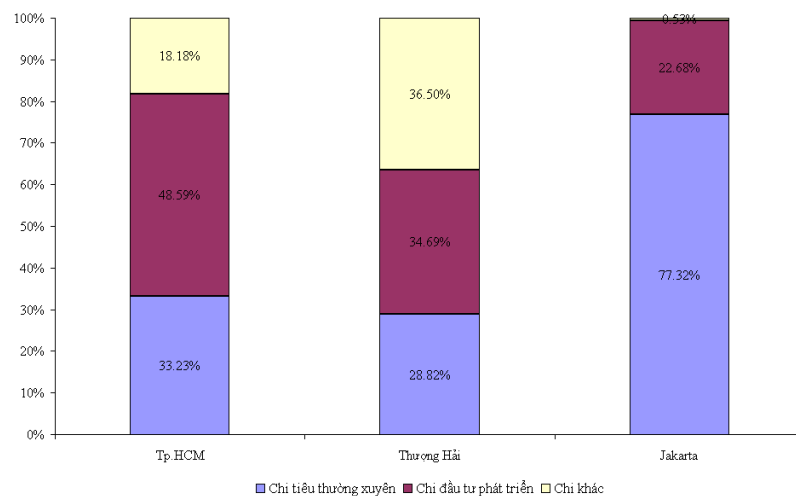
Chỉ tiêu	Tp.HCM (2000)		Thượng Hải (2000)		Jakarta (2001)				
Nguồn thu riêng	1.837	60,6%	100%	31.558	67,0%	100%	3.238	73,2%	100%
Thu thường xuyên ĐP	876	28,9%	47,7%	31.558	67,0%	100%	2.502	56,6%	77,3%
Các loại thuế địa phương	0	0,0%	0,0%	16.256	51,5%	2.239	69,2%		
Phí và lệ phí địa phương	158	8,6%	8,6%	3.647	11,6%	116	3,6%		
Thu từ các DNNN ĐP	0	0,0%	0,0%	2.391	7,6%	23	0,7%		
Vay nợ của địa phương	291	15,8%	15,8%	8.696	27,6%	0	0,0%		
Thu khác	428	23,3%	23,3%	568	1,8%	124	3,8%		
Nguồn thu đặc biệt của ĐP	961	31,7%	52,3%	0	0,0%	0,0%	736	16,6%	22,7%
Bán tài sản địa phương	464	25,3%	25,3%	0	0,0%	0	0,0%		
NS năm trước chuyển sang	159	8,7%	8,7%	0	0,0%	718	22,2%		
Chuyển giao từ uỷ dự trữ	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	18	0,5%		
LN của DN giữ lại	338	18,4%	18,4%	0	0,0%	0	0,0%		
Nguồn thu phân chia	1.192	39,4%	100%	15.568	33,0%	100%	1.184	26,8%	100%
Phân chia thuế	998	33,0%	83,7%	15.568	33,0%	100%	782	17,7%	66,0%
Thuế thu nhập cá nhân	84	7,0%	7,0%	2.947	18,9%	736	62,1%		
Thuế thu nhập DN	329	27,6%	27,6%	6.002	38,6%	0	0,0%		
VAT	329	27,6%	27,6%	6.111	39,3%	0	0,0%		
Thuế tiêu thu đặc biệt	96	8,0%	8,0%	0	0,0%	0	0,0%		
Thuế khác	161	13,5%	13,5%	507	3,3%	46	3,9%		
Nguồn thu phân chia khác	194	6,4%	16,3%	0	0,0%	0,0%	403	9,1%	34,0%
Viện trợ (Không hoàn lại)	18	1,5%	1,5%	0	0,0%	0	0,0%		
Chuyển giao từ NS TƯ	176	14,7%	14,7%	0	0,0%	403	34,0%		
Tổng thu	3.029	100%	100%	47.126	100%	100%	4.422	100%	

Thu từ xe cộ và bất động sản



13

Cơ cấu chi ngân sách ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta



14

Cơ cấu chi thường xuyên

Chỉ tiêu	Tp.HCM (2000)			Thượng Hải (2000)			Jakarta (2001)		
Chi tiêu thường xuyên	945	33,2%	100%	11.498	28,8%	100%	2.945	77,3%	100%
Phân theo ngành	945	33,2%	100%	11.498	28,8%	100%	2.945	77,3%	100%
Các hoạt động kinh tế	255	26,9%	-	-	-	-	146	4,9%	-
Giáo dục đào tạo	231	24,5%	-	-	-	-	-	-	-
Khoa học và công nghệ	-	-	-	73	0,6%	-	-	-	-
Khoa học, giáo dục, văn hóa, y tế	-	-	-	7.850	68,3%	-	-	-	-
Y tế	126	13,3%	-	-	-	-	-	-	-
Y tế và giáo dục	-	-	-	-	-	-	1.028	34,9%	-
Quản lý hành chính	101	10,7%	-	1.437	12,5%	-	1.042	35,4%	-
Bảo trì thành phố	-	-	-	2.138	18,6%	-	-	-	-
Xã hội	48	5,1%	-	-	-	-	276	9,4%	-
Khác	184	19,4%	-	-	-	-	454	15,4%	-
Tổng chi tiêu	2.843	100%		39.901	100%		3.809	100%	

15

Cơ cấu chi đầu tư phát triển

Chi tiêu	Tp.HCM (2000)			Thượng Hải (2000)			Jakarta (2001)		
Chi đầu tư phát triển	1.381	48,6%	100%	13.841	34,7%	100%	864	22,7%	100%
Phân theo ngành	1.381	48,6%	100%	-	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%
Giao thông	612	44,3%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
Dịch vụ công và tư	230	16,6%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
Công nghiệp	144	10,4%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
Giáo dục đào tạo	144	10,4%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
Khác	252	18,2%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
Khác	-	0,0%	0,0%	13.841	34,7%	100%	864	22,7%	100%
Xây dựng vốn	-	0,0%	-	8.406	60,7%	-	-	0,0%	-
Nâng cấp kỹ thuật	-	0,0%	-	5.435	39,3%	-	-	0,0%	-
Các dịch vụ thành phố và cơ sở hạ tầng	-	0,0%	-	-	0,0%	-	864	100%	-
Các loại chi tiêu khác	517^a	18,2%		14.563^b	36,5%		20	0,5%	

Tính bền vững của ngân sách địa phương

Bốn yếu tố của NS bền vững (Schick, 2005)

- ❑ Tình trạng có thể trả được nợ (Solvency) - Khả năng của chính phủ trong việc thực hiện các nghĩa vụ tài chính;
- ❑ Tăng trưởng (Growth) - Chính sách chi tiêu đảm bảo tăng trưởng kinh tế;
- ❑ Ổn định (Stability) - Khả năng của chính phủ trong việc đáp ứng các nghĩa vụ tương lai bằng gánh nặng thuế hiện tại;
- ❑ Công bằng (Fairness) - Khả năng thực hiện các nghĩa vụ hiện tại mà không chuyển gánh nặng chi phí lên các thế hệ tương lai.

17

Tại sao địa phương đi vay?

- ❑ Đầu tư xây dựng cơ bản:
 - Trường học, cầu đường, cấp thoát nước ...
- ❑ Hỗ trợ/ trợ cấp các hoạt động tư nhân:
 - Tín dụng cho sinh viên, nhà ở xã hội, nhà ở cho người thu nhập thấp
- ❑ Phân bổ ngân lưu ngắn hạn:
 - Đáp ứng nhu cầu chi trước khi có nguồn thu
- ❑ Tái tài trợ:
 - Thay thế nợ đắt đỏ bằng nợ có chi phí thấp hơn

18

Địa phương đi vay như thế nào?

- Quỹ phát triển đô thị (MDF)
 - Tập trung nguồn lực ở cấp chính quyền cao hơn
 - Giải ngân dưới dạng trợ cấp, vốn vay hoặc cả hai
 - Mục tiêu cho “đầu tư si”
 - Vốn từ ngân sách, tài trợ quốc tế
 - Thường chỉ gặp ở các nước Tây Âu, Nhật
- Trái phiếu đô thị
 - Là một loại nợ công do chính quyền địa phương phát hành
 - Mục tiêu: Thường để tài trợ đầu tư
 - Nhà đầu tư: Tổ chức hay cá nhân
 - Phổ biến ở Mỹ

19

Các hình thức tổ chức của MDF

- Nhà nước quản lý
 - Vốn dành cho các chính quyền địa phương do MoF hay MoLG quản lý
 - Thường có tính xoay vòng
 - Phổ biến ở các nước châu Phi nói tiếng Anh, RDA (tài khoản phát triển vùng) ở Indonesia
- Tự chủ hay bán tự chủ
 - Tổ chức ngân hàng
 - Tổ chức tái chiết khấu
 - Quỹ vốn vay (loan fund)
 - Các cửa sổ trợ cấp/cho vay thông qua quỹ hưu trí do nhà nước kiểm soát, bảo hiểm và quỹ tiết kiệm

20

MỘT SỐ VẤN ĐỀ QUAN TRỌNG VỀ MDFs

- Mục tiêu mâu thuẫn
- Nguồn vốn
- Trợ cấp
- Quản lý rủi ro
- Vai trò của khu vực tư nhân

21

Kết quả của MDFs

- Tích cực
 - Tăng đầu tư vốn công cộng
 - Cải thiện công bằng, chất lượng và trách nhiệm giải trình
- Tiêu cực
 - Chèn lấn đầu tư tư nhân
 - Đầu tư vào các dự án tồi
 - Không phản ánh được nhu cầu của địa phương, dẫn đến thất bại trong việc chấp nhận/trả nợ và sử dụng/bảo trì
 - Không bền vững
- Các yếu tố thành công
 - Trung lập chính trị
 - Theo nguyên tắc thị trường
 - Trung gian tài chính thực sự
 - Chính quyền đô thị mạnh mẽ

22

Tài trợ nợ thông qua thị trường vốn Trái phiếu đô thị

- Định nghĩa
 - Trái phiếu đô thị = chứng khoán đô thị = munis
 - Nghĩa vụ nợ có trả lãi suất do các cấp chính quyền địa phương phát hành để tài trợ (chủ yếu) cho chi đầu tư
- Đặc điểm (Mỹ)
 - Thị trường rất đa dạng/ phức tạp
 - Các thị trường sơ cấp/thứ cấp có thanh khoản cao
 - Cá nhân và tổ chức đầu tư
 - Được miễn thuế thu nhập của tiểu bang/liên bang
 - Không có đảm bảo từ chính phủ trung ương

223

Phân loại trái phiếu đô thị

- Trái phiếu nghĩa vụ chung (GO)
 - Hoàn toàn dựa vào tín nhiệm tín dụng của nhà phát hành, quyền đánh thuế của chính quyền địa phương
- Trái phiếu nguồn thu (Revenue Bonds)
 - Phát hành để hỗ trợ cho và sau đó, được trả nợ từ nguồn thu của một dự án hay khoản đầu tư cụ thể
- Trái phiếu hai nòng (Double-Barreled Bonds)
 - Trái phiếu lai được hậu thuẫn bởi dòng thu từ dự án + ngân sách địa phương
- Các công cụ nợ thị trường vốn của địa phương khác
 - Chứng khoán ngắn hạn (kỳ phiếu), tín phiếu công ty (CP), trái phiếu đô thị ngắn hạn

224

Một số trục trặc của trái phiếu đô thị

- Những vụ vỡ nợ lớn
 - Thành phố New York, 1975
 - Hệ thống cung cấp điện công cộng Washington, 1983
 - Orange County, 1994
- Hậu quả
 - Dẫn đến việc bảo hiểm trái phiếu, đảm bảo tín dụng, tăng cường tín dụng từ bên thứ ba
 - Dẫn đến tăng cường điều tiết
 - Chú trọng vào công bố thông tin tự nguyện

285

Tiềm năng và trở ngại của trái phiếu đô thị

- Tiềm năng
 - Nhu cầu tài trợ dài hạn của địa phương
 - Ít tận dụng tài trợ nợ ở địa phương
 - Gia tăng tích lũy vốn dài hạn nhà rỗi
 - Từng bước phát triển thị trường vốn
- Trở ngại
 - Chính quyền địa phương thiếu năng lực
 - Sự phát triển hạn chế của các thị trường vốn
 - Các công cụ tài trợ vốn không đồng bộ
 - Khôn khổ thể chế, pháp lý, thuế và điều tiết không rõ ràng

286

Một số ưu và nhược điểm của trái phiếu chính quyền địa phương

<u>LOẠI</u>	<u>ƯU</u>	<u>NHƯỢC</u>
1. Chuẩn bị	Không quá khác so với những chuẩn bị thông thường để vay	Chặt chẽ hơn vì vay từ công chúng thay vì từ CP hay NHg
2. Rút vốn	Nhanh hơn nhiều so với vốn vay truyền thống (một lần thay vì từng khoản)	Không có bất lợi đáng kể nào
3. Trả nợ	Vốn gốc có thể trả dần hoặc tất cả khi đến hạn	Khó tái đàm phán các điều khoản trả nợ
4. Lãi suất	Chi phí vay hiệu dụng thường ít hơn sv. vay CP hoặc NHg	Chi phí vay danh nghĩa thấp hơn vay CP hoặc ngân hàng
5. Điều khoản & điều kiện chung	Có thể đàm phán để đáp ứng nhu cầu của nhà phát hành	Không có bất lợi đáng kể nào
6. Phân cấp	Bên phát hành chịu trách nhiệm chính cho các khoản tài chính của riêng mình	Có thêm thẩm quyền = thêm trách nhiệm giải trình
7. Sự tham gia của đại chúng	Công chúng nhìn chung chia sẻ lợi ích/ chi phí trực tiếp trong phát triển kinh tế địa phương	Không có bất lợi đáng kể nào
8. Phát triển thị trường vốn	Tăng tính thanh khoản	Không có bất lợi đáng kể nào
9. Kinh tế vĩ mô	Vay nước ngoài được thay bằng tiết kiệm nội địa	Không có bất lợi đáng kể nào