



# Tài chính đô thị

Việc đáp ứng các nhu cầu của thành phố đòi hỏi chính quyền địa phương phải có năng lực quản lý và phải đa dạng hóa các nguồn tài chính của mình. Việc nắm vững vấn đề phức tạp này mang tính quyết định đến cuộc sống hàng ngày của người dân thành phố.

**H**iện nay, các thành phố có nhu cầu tài chính rất lớn để đảm bảo sự tăng trưởng của mình. Cung cấp dịch vụ cơ bản, nhà ở, giao thông, thu gom và xử lý rác thải, bảo vệ môi trường, tạo điều kiện sống tốt cho người dân đòi hỏi một nguồn vốn đầu tư và vận hành rất lớn. Chỉ trong lĩnh vực xử lý nước thải, theo ước tính, cần phải có 14 tỉ euro đầu tư mỗi năm cho đến năm 2025.

Thông thường, ngân sách của chính phủ và thuế tại địa phương là hai nguồn tài chính chủ yếu để đáp ứng nhu cầu của các đô thị. Hiện nay, phần chuyển giao ngân sách từ chính phủ xuống cho địa phương vẫn còn, nhưng theo xu hướng phi tập trung hóa, chính quyền trung ương thường tăng thêm quyền hạn cho chính quyền địa phương nhưng đôi khi không cấp phương tiện và nguồn lực tương xứng. Thuế tại địa phương thường quá thấp và do đó không đủ để bù đắp cho các khoản đầu tư cần thiết.

Đây là thực trạng chung của các thành phố. Từ đó, mở ra 3 hướng tạo vốn cho các dự án ở đô thị: tăng

thuế ở địa phương, vay và thực hiện quan hệ đối tác công – tư. Ba hướng này không loại trừ lẫn nhau mà ngược lại chúng ta có thể kết hợp chúng với nhau và phát triển dưới nhiều hình thức đa dạng để có thể quản lý địa phương tốt hơn.

## Phát triển các nguồn lực riêng

Về kinh tế, các đô thị đang gặp mâu thuẫn. Ngày nay, trên khắp thế giới, đô thị là đầu tàu của sự phát triển kinh tế, là nơi tập trung hoạt động công nghiệp và thương mại. Các đô thị đóng góp từ 50 đến 80% tổng sản phẩm quốc gia, tùy theo tình hình mỗi nước. Các đô thị lớn ở Nam Phi – Johannesburg, Durban và Le Cap – đóng góp đến 50% tổng

## Thay đổi logic

Nói đến “tài chính cho chính quyền địa phương” đòi hỏi thoát ra khỏi logic can thiệp theo từng dự án để hướng đến cơ chế tài chính đáp ứng nhu cầu về vốn trong trung và dài hạn dựa trên mô hình đã được các định chế tài chính ở Bắc Phi (CPSCL, FEC) và Nam Phi (DBSA, INCA) áp dụng. Việc đánh giá rủi ro cũng khác và nhấn mạnh đến rủi ro của người đi vay, nhưng cũng không nên đánh giá thấp rủi ro của dự án.



## Học cách tự chủ

Cơ quan phát triển địa phương của Senegal (ADM) đã được thành lập vào năm 1997 để cung cấp dịch vụ tài chính cho các địa phương: việc hỗ trợ tài chính dựa trên các tiêu chí đơn giản (dân số và khả năng chi trả). Đối với mỗi dự án, trợ cấp trực tiếp chiếm 70%, vốn vay chiếm 20% và vốn tự có của địa phương chiếm 10%. Việc giải ngân vốn cho dự án được một đơn vị được ủy quyền làm chủ công trình có quan hệ trực tiếp với ADM đảm trách. Việc đầu tư này nằm trong khuôn khổ hợp đồng hợp tác giữa thành phố và chính phủ, thỏa thuận tài chính giữa thành phố và ADM và một chương trình tăng cường năng lực. Mục tiêu chính là cải thiện khả năng chi trả của địa phương nhằm giúp cho địa phương có thể dần dần vay vốn nhiều hơn và giảm phụ thuộc vào trợ cấp của Chính phủ.

*Cung cấp dịch vụ cơ bản, nhà ở, giao thông, thu gom và xử lý rác thải, bảo vệ môi trường: tạo điều kiện sống tốt cho người dân đòi hỏi lượng vốn đầu tư rất lớn.*

sản phẩm quốc gia của nước này. Quan trọng như thế, nhưng các thành phố lại không có nguồn lực riêng. Trong đa số các trường hợp, chính phủ trung ương thu những nguồn này mà không có cơ chế phân bổ lại cho địa phương.

Ngoài ra, thuế ở địa phương cũng không đủ để đáp ứng nhu cầu. Ở các nước Châu Phi, thu từ thuế địa phương không vượt quá 1% GDP của địa phương đó, trong khi đó lẽ ra nó phải đạt gần 5%; khu vực phi chính quy và các hộ gia đình không đóng thuế vì cho rằng không chính đáng. Muốn tăng thuế và tăng thu từ thuế trước hết phải xây dựng một chính sách đô thị có thể huy động được các nguồn lực của địa phương.

Một khó khăn nữa là việc xác định chế độ sở hữu đất đai, vốn là cơ sở của nhiều loại thuế chính ở địa phương. Việc xây dựng chế độ đăng ký đất đai – xác định vị trí các lô đất và chủ sở hữu – sẽ giúp mở rộng các nguồn thu từ thuế. Ở Benin, nhờ xây dựng được hệ thống địa chỉ, nên nguồn thu từ thuế đã tăng gấp 4 lần trong một thời gian tương đối ngắn mà không cần phải tăng thêm áp lực

## Giá trị kinh tế ở địa phương

Thành phố là chủ thể kinh tế ngày càng quan trọng, điều này được chứng minh qua tổng sản phẩm kinh tế đô thị. Các thành phố tạo ra nhiều của cải vật chất nhất là các thành phố ở Mỹ, Châu Âu và một số ở Châu Á. Phần lớn các thành phố nghèo nhất nằm ở Châu Phi và Châu Á.

*Nguồn: Global Urban Observatory 1998*

Thành phố	Quốc gia	Sản phẩm/Người
Hartford	Mỹ	\$ 44 392,00
Bale	Thụy Sĩ	\$ 42 300,00
Salt Lake	Mỹ	\$ 37 116,00
Stockholm	Thụy Điển	\$ 36 240,00
Providence	Mỹ	\$ 30 155,00
Birmingham – Mỹ	Mỹ	\$ 28 750,00
Edimbourg	Anh	\$ 26 333,00
Luân Đôn	Anh	\$ 24 989,00
Umea	Thụy Sĩ	\$ 23 100,00
Singapor	Singapor	\$ 22 955,00
Belfast	Anh	\$ 21 672,00
Madrid	Tây Ban Nha	\$ 18 717,00
Ljubljana	Slovenia	\$ 17 865,00
Birmingham	Anh	\$ 17 776,00
Cardiff	Anh	\$ 17 759,00
Amal	Thụy Điển	\$ 17 360,00
Manchester	Anh	\$ 16 218,00
Des Moines	Mỹ	\$ 15 342,00
Pampelune	Tây Ban Nha	\$ 14 840,00
Phnom Penh	Campuchia	\$ 699,00
Semarang	Indonesia	\$ 614,00
Parakou	Benin	\$ 571,00
Bangalore	Ấn Độ	\$ 564,00
Chennai	Ấn Độ	\$ 547,00
Kigali	Ruanda	\$ 538,00
Brazzaville	Congo	\$ 518,00
Oulan-Bator	Mông Cổ	\$ 505,00
Dhaka	Bangladesh	\$ 500,00
Bulawayo	Zimbabwe	\$ 402,00
Entebbe	Uganda	\$ 400,00
Viêng-Chăn	Lào	\$ 340,00
Port-Gentil	Gabon	\$ 186,00
Libreville	Gabon	\$ 180,00
Sokode	Togo	\$ 156,00
Thies	Senegal	\$ 119,20
Colombo	Sri Lanka	\$ 43,30
Erevan	Armenia	\$ 12,59

về thuế. Tương tự, ở các nước Trung Âu, chính quyền địa phương đã gắn kết việc sở hữu tư nhân với các chế độ thuế.

Quá trình thực hiện phi tập trung hóa thường gắn với việc chuyển giao cho địa phương các nhiệm vụ và trách nhiệm liên quan đến giáo dục và y tế hơn là liên quan đến việc quản lý các dịch vụ về điện, nước vốn thuận lợi hơn cho chính quyền địa phương khi huy động vốn vay hoặc thiết lập mối quan hệ đối tác công-tư.

### Thách thức trong việc vay vốn

Đối mặt với các nhu cầu thường lớn hơn những nguồn lực riêng của mình, chính quyền địa phương ở các đô thị buộc phải tìm các nguồn tài chính bổ sung. Việc tìm đến nguồn vốn vay là một xu hướng mới nhưng quan trọng để đáp ứng nhu cầu tài chính của địa phương. Từ thập niên 80, số tiền các thành phố vay mỗi năm là khoảng 12 tỉ euro. Những nước vay nhiều nhất, ngoài khối G7, là Nam Phi, Bungari, Ba Lan, Hungari, Estonia, Braxin, Colombia, Trung Quốc, Slovakia và Ucraina.

Về mặt kỹ thuật, có hai con đường giúp cho các đô thị tiếp cận được với nguồn vốn vay thương mại.

Trong đa số các trường hợp, vì quy chế hoặc vì lý do về kỹ thuật, các đô



thị không được tiếp cận với thị trường tài chính, thậm chí với các chương trình của các nhà tài trợ quốc tế. Do đó, chính quyền địa phương cần một đơn vị trung gian bảo lãnh các khoản vay và có thể đứng ra cho các chính quyền địa phương vay. Đó chính là các định chế tài chính đặc biệt được thành lập ở nhiều nước để cho các chính quyền địa phương vay tiền và thu hồi vốn.

Con đường thứ hai là chính quyền địa phương tiếp cận trực tiếp vào thị trường tài chính thông qua việc phát hành trái phiếu đô thị. Trái phiếu có thể nhằm mục đích chung, nhưng thường gắn với một dự án cơ sở hạ tầng hoặc do một định chế tài chính đặc biệt phát hành để đảm bảo đầu tư. Để cơ chế này vận hành tốt, cần phải đáp ứng các điều kiện sau:

- Minh bạch hóa tài chính địa phương. Cần công bố công khai bảng cân đối tài chính của thành phố nhằm tránh công quỹ bị biến thủ hoặc thâm hụt nặng. Tính ổn định của các nguồn lực riêng và hiệu quả của hệ thống giá dịch vụ cũng là những chỉ số để đánh giá công tác quản lý tài chính.
- Khung pháp lý tối thiểu, rõ ràng, minh bạch và hiệu quả. Hệ thống quy định cho phép xác định được trách nhiệm của các chủ thể khác nhau và tạo điều kiện cho chính quyền địa phương tiếp cận với các nhà tài trợ.
- Bối cảnh kinh tế thuận lợi. Chính quyền địa phương có thể áp dụng các biện pháp ưu đãi thuế để tạo thuận lợi cho việc phát hành trái phiếu, ví dụ miễn thuế đối với tiền lãi từ trái phiếu. Những hình thức bảo đảm và ưu đãi khác có thể do các yếu tố bên ngoài mang lại: một liên minh các ngân hàng có thể tạo ra một quỹ bảo đảm cho việc phát hành trái phiếu đô thị; việc chuyển giao tài chính từ chính phủ cho các

## Ngân sách không cân đối

Rất khó so sánh nguồn lực của các thành phố. Những thành phố có ngân sách bình quân đầu người cao nhất nằm ở Châu Âu hay ở Mỹ. Các thành phố ở Châu Phi, Châu Á và Nam Mỹ có ngân sách ít nhất. Do đó, các thành phố này không có đủ nguồn lực để đáp ứng nhu cầu đầu tư.

Nguồn: *Global Urban Observatory, 1998*

Thành phố	Nước	Ngân sách/người
Stockholm	Thụy Điển	\$ 5 450,00
Umea	Thụy Điển	\$ 4 942,00
Amal	Thụy Điển	\$ 4 835,00
Singapor	Singapor	\$ 4 637,00
New York	Mỹ	\$ 3 962,00
Wiesbadan	Đức	\$ 3 609,00
Cologne	Đức	\$ 3 531,00
Duisburg	Đức	\$ 3 273,00
Leipzig	Đức	\$ 3 273,00
Freiburg	Đức	\$ 2 803,00
Boston	Mỹ	\$ 2 668,00
Erfurt	Đức	\$ 2 552,00
Hartford	Mỹ	\$ 2 442,00
Washington	Mỹ	\$ 2 379,00
San Jose	Mỹ	\$ 2 232,00
Seattle	Mỹ	\$ 2 232,00
Minneapolis-St. Paul	Mỹ	\$ 2 066,00
Atlanta	Mỹ	\$ 1 902,00
Des Moines	Mỹ	\$ 1 854,00
Bujumbura	Burundi	\$ 7,50
Mysore	Ấn Độ	\$ 7,30
Nairobi	Kenya	\$ 7,00
Yamoussouko	Bờ Biển Ngà	\$ 6,92
Jinja	Uganda	\$ 5,59
Colon	Panama	\$ 5,48
Muscat	Oman	\$ 5,41
Phnom Penh	Campuchia	\$ 5,20
Huanuco	Peru	\$ 4,92
Oulan-Bator	Mông Cổ	\$ 4,36
Cebu	Philippin	\$ 4,14
Porto-Novu	Benin	\$ 4,10
Tacna	Peru	\$ 2,61
Lagos	Nigeria	\$ 2,29
Bulawayo	Zimbabwe	\$ 2,23
Colombo	Sri Lanka	\$ 2,19
Brazzaville	Congo	\$ 0,94
Sokode	Togo	\$ 0,91
Kinshasa	CHDC Congo	\$ 0,09

Sản phẩm kinh tế bình quân đầu người của Thành phố Hartford, Mỹ, cao gấp 3256 lần sản phẩm của Thành phố Erevan, Acmenia.



**Thành phố Stockholm, Thụy Điển, có ngân sách bình quân đầu người là 5 450 USD, so với 0,09 USD của Thành phố Kinshasa, ở Cộng hòa Dân chủ Congo.**



đơn vị phát hành trái phiếu, giống như cách làm ở Philippine, cũng là một cách có thể áp dụng; một số nhà tài trợ đề ra cơ chế bảo đảm nhưng thông thường chỉ dành cho khu vực tư nhân. Ví dụ *Ban Tín dụng Phát triển* thuộc Cơ quan hỗ trợ Phát triển của Mỹ, USAID, bảo đảm đến 50% tổng giá trị trái phiếu đô thị được phát hành và cung cấp các dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật.

Các cơ chế này không loại trừ việc phát triển song song mối quan hệ đối tác công-tư để thực hiện dịch vụ công ích ở địa phương, những dịch vụ nằm ngoài ngân sách của thành phố.

### Trở thành các đối tác

Việc thiết lập mối quan hệ đối tác công-tư sẽ tạo ra một kênh tài chính mới cho các dịch vụ công.

### Hỗ trợ tài chính phù hợp

Việc nhận thức được các nhu cầu mới của đô thị đã làm cho một số nhà tài trợ trong đó có Cơ quan Phát triển Pháp (AFD) tiến hành điều chỉnh công cụ tài chính của mình. Ngoài việc hỗ trợ tài chính cho Chính phủ, họ còn hỗ trợ trực tiếp cho chính quyền địa phương hoặc thông qua các định chế đặc biệt. Một cách khác nữa là họ tạo điều kiện thuận lợi cho chính quyền địa phương tiếp cận thị trường tài chính. Những công cụ mới này đang được triển khai và cần có thêm kỹ thuật đặc biệt và mới. Municipal Finance Task Force tập trung các kinh nghiệm trong lĩnh vực này và là nơi nghiên cứu, suy nghĩ về các cách làm hiện nay.

[www.afd.fr](http://www.afd.fr) — [www.mtf.org](http://www.mtf.org)

### Xếp hạng theo kiểu Ấn Độ

Ở Ấn Độ, đơn vị hàng đầu về xếp hạng tín dụng Credit Rating Information Service of India Ltd., đã triển khai từ năm 1997 dịch vụ xếp hạng các địa phương dựa trên 6 tiêu chí:

- (1) khung pháp lý và quy định,
  - (2) cơ sở kinh tế của vùng,
  - (3) tình hình tài chính hiện nay,
  - (4) các dự án hiện tại của thành phố,
  - (5) khả năng quản lý của thành phố,
  - (6) dự án có liên quan.
- Cách xếp hạng này đặc biệt chú trọng đến nguồn lực sẵn có, ổn định và có thể đánh giá được để hoàn trả vốn vay.

Ý tưởng của mối quan hệ đối tác này là kết hợp hoạt động vì lợi ích chung – thường gặp nhất là phát triển các dịch vụ cơ bản – với phương pháp quản lý của tư nhân vốn được xem là có hiệu quả hơn. Việc tư nhân đồng đầu tư vào các dịch vụ cho phép giảm bớt gánh nặng cho ngân sách thành phố. Ví dụ ở Thành phố Buenos Aires, chỉ có 6 triệu trên tổng số 11 triệu dân của thành phố được tiếp cận nước máy. Để đáp ứng hết nhu cầu của người dân, cần phải mở rộng mạng lưới đường ống hiện hữu và xây dựng thêm nhà máy lọc nước. Điều này đòi hỏi nguồn kinh phí rất lớn mà một mình chính quyền thành phố không thể đảm đương nổi. Nhưng vì dịch vụ này sẽ trở thành một thị trường lớn trong tương lai, nên có thể kêu gọi các công ty tư nhân tham gia đầu tư và khai thác.

Có hai hình thức quan hệ đối tác công-tư: tư nhân hóa hoàn toàn hoặc ủy thác có điều kiện công tác quản lý cơ sở hạ tầng phục vụ lợi ích chung, ví dụ hệ thống cấp nước hoặc mạng lưới giao thông.

*Tư nhân hóa dịch vụ* đã được áp dụng tại một số nước nói tiếng Anh, đặc biệt là ở Vương quốc Anh. Mặc dù phương thức này giúp giảm bớt công việc cho chính quyền địa phương, nhưng nó đòi hỏi nguồn vốn

lớn đầu tư lâu dài vào các công trình cơ sở hạ tầng tư nhân.

*Ủy thác dịch vụ công* khác với tư nhân hóa hoàn toàn theo cơ chế thị trường ở chỗ phương pháp này được thực hiện thông qua hợp đồng có thời hạn (từ 15 đến 50 năm) và trả công cho đơn vị tham gia theo kết quả khai thác dịch vụ. Có rất nhiều hình thức ủy thác nhưng đều có điểm chung là có một hợp đồng giữa một cơ quan nhà nước và một đơn vị khác (tư nhân, hỗn hợp hoặc nhà nước) trong một thời hạn nhất định.

Có hai hướng áp dụng ủy thác dịch vụ công. Ở các nước nói tiếng Anh, người ta dùng hình thức Build – Operate – Transfer (BOT), giao cho nhà đầu tư xây dựng và khai thác. Chính quyền chỉ trở thành chủ sở hữu thật sự của công trình khi kết thúc hợp đồng. Lợi ích của phương thức này là dựa vào người sử dụng dịch vụ chứ không phải là người đóng thuế để đầu tư ban đầu cho các công trình.

Ở Pháp, khi *ủy thác dịch vụ công*, chính quyền luôn nắm vai trò chủ sở hữu công trình cơ sở hạ tầng đô. Việc ủy thác dịch vụ công được thực hiện đi kèm với hồ sơ yêu cầu kinh tế kỹ thuật trong đó nhấn mạnh đến lợi ích công và đơn vị được ủy thác phải tuân thủ hồ sơ kỹ thuật này.

Mối quan hệ đối tác này nhằm giúp quản lý dịch vụ công tốt hơn: quản lý nhân sự, theo dõi biến động thị trường, thu phí sử dụng dịch vụ. Vì thế, việc đầu tiên mà công ty SODECI ở Bờ Biển Ngà hoặc Công

ty *Aguas Aentina* thực hiện là tổ chức lại một cách hợp lý bộ phận thương mại và quản lý nội bộ của công ty. Ngoài ra, các công ty nhận ủy thác cũng được hy vọng là quan tâm hơn đến chất lượng dịch vụ và quản lý khách hàng.

Cuối thập niên 90, mối quan hệ đối tác này đã phát triển rất mạnh với việc nhiều hợp đồng có giá trị giữa các thành phố lớn và các tập đoàn lớn được ký kết, thu hút sự chú ý của dư luận, ví dụ hợp đồng giữa tập đoàn Suez và thành phố Buenos Aires. Tuy nhiên, do vốn đầu tư ban đầu rất lớn, nên nếu muốn các hợp đồng này mang lại lợi nhuận, thì cần phải có sự ổn định lâu dài. Việc biến động của tỉ giá hoặc khủng hoảng kinh tế đã cho thấy quản lý theo phương pháp ủy thác không phải lúc nào cũng mang lại những bảo đảm cho các đơn vị được ủy thác. Trong nhiều trường hợp, việc phối hợp với các đơn vị của nhà nước hoặc các đơn vị tư nhân trong nước để đáp ứng các nhu cầu nhỏ hơn là hoàn toàn có thể thực hiện được. Cơ quan Phát triển Pháp hỗ trợ cho cách làm này ở các nước Châu Phi hạ Sahara và ở nhiều nước khác trên thế giới.

Cho dù lựa chọn phương pháp nào đi nữa, thì nhiều thành phố vẫn không được tiếp cận với các hình thức bảo lãnh cần thiết để họ có thể tiếp cận các nguồn vốn từ bên ngoài và do đó quan hệ hợp tác trong lĩnh vực này vẫn rất quan trọng. ■

## Ngân hàng hướng đến thành phố

Do quy chế ràng buộc chỉ cấp tín dụng cho chính phủ, nên Ngân hàng Thế giới phối hợp với Công ty Tài chính Quốc tế thành lập Quỹ đô thị vào năm 2003. Quỹ này cấp tín dụng cho các địa phương trong nhiều lĩnh vực (nước sạch, thoát nước và xử lý nước thải, giao thông, điện, chất thải rắn, sưởi ấm ở đô thị, giáo dục và y tế, và các dịch vụ công cơ bản khác). Đơn vị thụ hưởng tín dụng này cũng rất rộng (chính quyền thành phố hoặc tỉnh, doanh nghiệp công ích, công ty kinh tế hỗn hợp, các đối tác trong quan hệ đối tác công-tư, các định chế tài chính trung gian).

## Danh mục trang web

Cơ quan Phát triển Pháp – AFD  
[www.afd.org](http://www.afd.org)

Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế – OCDE  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)  
[www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)\*

\* Ở OCDE, Ban Hợp tác vì sự Phát triển (CAD) là cơ quan chính phụ trách các vấn đề liên quan đến hợp tác với các nước đang phát triển.

Cơ quan Hợp tác Kỹ thuật Quốc tế của Bộ Kinh tế, Công nghiệp và Việc làm – MINEFI – ADETEF  
[www.adetef.minefi.gouv.fr](http://www.adetef.minefi.gouv.fr)

Các cơ quan đại diện kinh tế Pháp ở nước ngoài.  
[www.missioneco.org/me](http://www.missioneco.org/me)

Dexia  
Ngân hàng Phát triển địa phương.  
[www.dexia.com](http://www.dexia.com)

Ngân hàng Thế giới  
[www.banquemondiale.org](http://www.banquemondiale.org)

Quỹ Tiền tệ Quốc tế  
[www.imf.org](http://www.imf.org)

Ngân hàng Đầu tư Châu Âu – BEI  
[www.bei.org](http://www.bei.org)

Ngân hàng Phát triển Châu Phi  
[www.afdb.org](http://www.afdb.org)

Ngân hàng Phát triển Tây Phi  
[www.boad.org](http://www.boad.org)

Ngân hàng Phát triển liên Mỹ  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Ngân hàng Phát triển Châu Á  
[www.adb.org](http://www.adb.org)

Danh mục trang web trực tuyến:  
[www.villesendevenir.org](http://www.villesendevenir.org)