

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
HỌC VIỆN TÀI CHÍNH**

BỘ TÀI CHÍNH

DƯƠNG THỊ MỸ LINH

**QUẢN LÝ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG
Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Tài chính - Ngân hàng

Mã số : 9.34.02.01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2022

**Công trình được hoàn thành
tại Học viện Tài chính**

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Hoàng Thị Thúy Nguyệt

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

**Luận án sẽ được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án
cấp Học viện, họp tại Học viện Tài chính**

Vào hồi..... giờ..... ngày..... tháng..... năm 20.....

**Có thể tìm hiểu luận án tại Thư viện Quốc gia
và Thư viện Học viện Tài chính**

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài luận án

Các địa phương đều cần thiết vay nợ để đáp ứng nhu cầu ngày càng gia tăng về vốn nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển KTXH tại địa phương. Đối với địa phương thâm hụt ngân sách, vay nợ hỗ trợ tình trạng mất cân đối ngân sách; đối với địa phương thặng dư ngân sách, duy trì một mức nợ nhất định sẽ đảm bảo sự hiện diện của địa phương trên thị trường vốn. Nhưng song song đó, vay nợ luôn tiềm ẩn rủi ro. Nếu vay nợ nhiều, cơ cấu nợ bất hợp lý, quản lý và sử dụng nguồn vốn vay thiếu hiệu quả sẽ dẫn tới khó khăn trong điều hành ngân sách, tác động tiêu cực đến an ninh tài chính, ảnh hưởng đến sự phát triển ổn định, an toàn và bền vững.

Cùng với quá trình cải cách nền tài chính quốc gia, công tác quản lý nợ CQĐP đã đạt được những kết quả tích cực. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, công tác quản lý nợ CQĐP vẫn còn tồn tại một số bất cập, đã và đang đối diện với không ít khó khăn, thách thức giữa khuôn khổ pháp lý và quá trình tổ chức thực hiện. Khoảng cách giữa quy định hiện hành và triển khai trong thực tế về lập kế hoạch, tổ chức thực hiện và giám sát vay, trả nợ CQĐP đã tạo ra những khoảng trống cần nghiên cứu trên cả phương diện lý luận và thực tiễn đối với hạn mức vay nợ của địa phương, các chỉ tiêu giám sát nợ CQĐP, minh bạch nợ CQĐP, sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nợ tại địa phương, hệ thống thông tin quản lý nợ CQĐP,... để từ đó đề xuất các giải pháp cụ thể nhằm hạn chế các bất cập, nâng cao hiệu quả công tác quản lý nợ CQĐP. Bên cạnh đó, quá trình hội nhập và phát triển cũng đặt ra yêu cầu hoàn thiện quản lý nợ CQĐP theo hướng tiệm cận với thông lệ tốt của quốc tế và phù hợp với thực tế của Việt Nam.

Xuất phát từ yêu cầu đó, trên cơ sở thực tiễn quản lý nợ CQĐP thời gian qua và với mục tiêu hoàn thiện quản lý nợ CQĐP thời gian tới, nghiên cứu sinh đã lựa chọn đề tài luận án “*Quản lý nợ chính quyền địa phương ở Việt Nam*” làm hướng nghiên cứu của mình.

2. Tổng quan tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án

2.1. *Lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương*

Các công trình là nguồn tài liệu quan trọng, giúp nghiên cứu sinh có định hướng về mặt lý luận; cung cấp cơ sở khoa học giúp nghiên cứu sinh nhận diện những khó khăn, vướng mắc trong công tác lập kế hoạch vay, trả nợ CQĐP trên cả phương diện khuôn khổ pháp lý và tổ chức thực hiện để đưa ra các giải pháp cụ thể, phù hợp với lý luận và thực tiễn về quản lý nợ CQĐP.

2.2. Tổ chức thực hiện vay, trả nợ chính quyền địa phương

Các công trình cung cấp cho nghiên cứu sinh góc nhìn tổng thể khi tìm hiểu về các công cụ nợ CQĐP, so sánh những điểm mới và cũ trong quy định pháp lý về phát hành trái phiếu CQĐP, vay lại vốn vay ODA và vốn vay ưu đãi nước ngoài ... Đây là nguồn tài liệu quan trọng, giúp nghiên cứu sinh có thêm cơ sở lý luận và thực tiễn khi tổng hợp, đánh giá về hạn mức vay nợ của CQĐP.

2.3. Giám sát vay, trả nợ chính quyền địa phương

Các công trình nghiên cứu đã cung cấp cho nghiên cứu sinh góc nhìn khi nghiên cứu về giám sát và minh bạch nợ CQĐP; trong đó đề cập đến các quy định về kiểm soát vay nợ của CQĐP và kiểm soát hành chính về minh bạch nợ CQĐP...

2.4. Đánh giá tổng quan các nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án và khoảng trống nghiên cứu của luận án

Đối với nội dung lập kế hoạch vay, trả nợ CQĐP, các báo cáo đã tập trung nghiên cứu: Những điểm mới trong khuôn khổ pháp lý vay nợ CQĐP khi Luật NSNN năm 2015 ban hành; Lập kế hoạch vay, trả nợ CQĐP 5 năm, 3 năm và hàng năm theo Nghị định 93/2018/NĐ-CP; Hạn mức vay nợ CQĐP tại các văn bản pháp luật; Ưu điểm vay nợ CQĐP.

Đối với nội dung tổ chức thực hiện vay, trả nợ CQĐP, các nghiên cứu đánh giá riêng lẻ từng công cụ vay nợ của CQĐP.

Đối với nội dung giám sát vay, trả nợ CQĐP, các tài liệu đã gợi mở một số vấn đề về giám sát nợ CQĐP.

Có thể thấy, một số khoảng trống cần được nghiên cứu, làm rõ như: Tình hình dư nợ và nghĩa vụ trả nợ của các địa phương như nào; Hạn mức vay nợ theo quy định hiện tại có phù hợp với tình hình thực tế và nhu cầu của địa phương; Những khó khăn, bất cập địa phương đối diện trong quá trình lập kế hoạch vay, trả nợ CQĐP và tổ chức thực hiện; Giám sát nợ CQĐP thông qua các chỉ tiêu nào; Số liệu, thông tin về nợ CQĐP có minh bạch, rõ ràng; Sự phối hợp giữa các cơ quan trong quản lý nợ CQĐP?

3. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài luận án

3.1. Mục tiêu nghiên cứu

Xây dựng quan điểm và các giải pháp hoàn thiện quản lý nợ CQĐP ở Việt Nam.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Một là, tổng hợp, hệ thống hoá và phân tích làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về quản lý nợ CQĐP; Hai là, tổng hợp kinh nghiệm quốc tế về quản lý nợ

CQĐP và rút ra bài học kinh nghiệm về quản lý nợ CQĐP cho Việt Nam; *Ba là*, tổng hợp, phân tích, minh chứng, rút ra các kết luận, nhận xét về kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong quản lý nợ CQĐP ở Việt Nam theo quy trình quản lý nợ; *Bốn là*, xây dựng quan điểm và các giải pháp hoàn thiện quản lý nợ CQĐP ở Việt Nam có luận cứ khoa học và thực tiễn, có tính khả thi cao phù hợp với mục tiêu QLNC ở Việt Nam.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề lý luận và thực tiễn về quản lý nợ CQĐP.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Phạm vi về nội dung: luận án tập trung nghiên cứu quản lý nợ CQĐP dưới góc độ quy trình quản lý nợ CQĐP đặt trong mối tương quan với quản lý của cấp trung ương, gồm lập kế hoạch vay, tổ chức thực hiện và giám sát vay, trả nợ CQĐP. Luận án không nghiên cứu về: bền vững nợ CQĐP và kế toán, kiểm toán nợ CQĐP.

Phạm vi về không gian: Luận án tập trung nghiên cứu quản lý nợ CQĐP tại 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ở Việt Nam.

Phạm vi về thời gian: (i) Quản lý nợ CQĐP ở Việt Nam trong giai đoạn 2011 - 2020. (ii) Quan điểm và giải pháp hoàn thiện quản lý nợ CQĐP ở Việt Nam được nghiên cứu áp dụng cho giai đoạn 2021 - 2025 và tầm nhìn đến năm 2030.

5. Phương pháp nghiên cứu

Luận án sử dụng đồng thời các phương pháp nghiên cứu khoa học sau: Phương pháp thu thập số liệu; Phương pháp nghiên cứu định tính cơ bản; Phương pháp phân loại và hệ thống hoá lý thuyết và phương pháp phân tích, tổng hợp.

6. Những đóng góp mới của luận án

Về lý luận: Tổng luận và làm sâu sắc thêm các vấn đề liên quan đến quản lý nợ CQĐP. Đặc biệt, luận án xây dựng 08 chỉ số giám sát quy mô nợ, cơ cấu nợ và khả năng trả nợ của CQĐP; 12 chỉ số đánh giá hiệu quả quản lý nợ CQĐP.

Về thực tiễn: Luận án phân tích và làm rõ những vấn đề về thực trạng quản lý nợ CQĐP ở Việt Nam trong giai đoạn 2011 - 2020, từ đó chỉ ra những kết quả, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong quản lý nợ CQĐP. Luận án đề ra bốn nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý nợ CQĐP ở Việt Nam và đề xuất kiến nghị về mức trần đối với dư nợ và nghĩa vụ trả nợ của CQĐP.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu và kết luận, nội dung chính của luận án được chia thành 3 chương.

Chương 1

LÝ LUẬN CHUNG VỀ QUẢN LÝ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

1.1. NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

1.1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của nợ chính quyền địa phương

1.1.1.1. Khái niệm nợ chính quyền địa phương

“Nợ CQĐP là một cấu phần của nợ công, phát sinh do CQĐP cấp tỉnh vay để bù đắp bội chi ngân sách cho đầu tư phát triển của địa phương và thanh toán các khoản trả nợ gốc của địa phương”.

1.1.1.2. Đặc điểm của nợ chính quyền địa phương

Thứ nhất, nợ chính quyền địa phương là một cấu phần của nợ công.

Thứ hai, nợ chính quyền địa phương có điểm tương đồng với nợ công.

Thứ ba, nợ chính quyền địa phương phụ thuộc vào các quy định do chính quyền trung ương đặt ra.

1.1.1.3. Vai trò của nợ chính quyền địa phương

Thứ nhất, nợ chính quyền địa phương hỗ trợ tình trạng mất cân đối ngân sách địa phương.

Thứ hai, nợ chính quyền địa phương góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế địa phương.

Thứ ba, nợ chính quyền địa phương đảm bảo công bằng giữa các thể hệ.

1.1.2. Phân loại nợ chính quyền địa phương

1.1.2.1. Phân loại nợ chính quyền địa phương theo nguồn gốc địa lý

Nợ trong nước: là các khoản nợ bằng nội tệ và ngoại tệ vay từ các bên cư trú.

Nợ ngoài nước: là các khoản nợ bằng ngoại tệ và nội tệ vay từ các bên phi cư trú (theo nguyên tắc cư trú); là các khoản nợ bằng ngoại tệ vay từ các bên cư trú và bên phi cư trú (theo nguyên tắc đồng tiền).

1.1.2.2. Phân loại nợ chính quyền địa phương theo hình thức huy động vốn

Theo hình thức huy động vốn, nợ CQĐP được chia thành nợ từ thoả thuận vay trực tiếp và nợ từ phát hành công cụ nợ.

Nợ từ thoả thuận vay trực tiếp: là các khoản nợ được ký giữa CQĐP với tổ chức cho vay thông qua hợp đồng vay.

Nợ từ phát hành công cụ nợ: là các khoản nợ CQĐP phát hành các công cụ nợ (trái phiếu, tín phiếu) trên thị trường vốn để huy động vốn.

1.1.2.3. Phân loại nợ chính quyền địa phương theo lãi suất

Theo lãi suất, nợ CQĐP được phân thành nợ có lãi suất cố định và nợ có lãi suất thả nổi.

1.1.2.4. Phân loại nợ chính quyền địa phương theo kỳ hạn

Theo kỳ hạn, nợ CQĐP gồm nợ ngắn hạn và nợ trung dài hạn.

1.1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến nợ chính quyền địa phương

Có rất nhiều yếu tố ảnh hưởng đến nợ CQĐP nói riêng và nợ công nói chung. Để phân tích các yếu tố tác động đến dư nợ của một quốc gia, IMF đưa ra công thức xác định đối với nền kinh tế đóng và nền kinh tế mở.

Đối với nền kinh tế đóng (không có yếu tố vay nợ nước ngoài):

$$d_{t+1} = (1 + i_{t+1}^d)d_t^d - pb_{t+1}$$

Đối với nền kinh tế mở (có yếu tố vay nợ nước ngoài):

$$d_{t+1} = e_{t+1}/e_t * (1 + i_{t+1}^f) * d_t^f + (1 + i_{t+1}^d)d_t^d - pb_{t+1} + o_{t+1}$$

Về bản chất, xét trên góc độ đi vay để bù đắp thâm hụt ngân sách, CQĐP là một chủ thể có tính chất tương đồng với CQTW. Do đó, qua các công thức phân tích ở trên, có thể nhận định các nhóm yếu tố chính tác động lên mức dư nợ CQĐP gồm:

Thứ nhất, nhóm yếu tố về vốn (nhu cầu vay vốn, hạn mức vay, bội chi cơ sở, chi phí vay nợ có tính đến một số yếu tố ràng buộc của khoản vay,...).

Thứ hai, nhóm yếu tố về sử dụng vốn và thị trường vốn (các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô, chính sách kinh tế vĩ mô, môi trường đầu tư kinh doanh,...).

Thứ ba, nhóm yếu tố về quản lý (quy định pháp lý, thủ tục hành chính, quy trình quản lý, chiến lược, chương trình, kế hoạch nợ, cơ chế phân cấp ngân sách, hệ thống thông tin báo cáo, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nợ,..).

Thứ tư, nhóm yếu tố về năng lực của CQĐP (hiệu quả quản trị và hành chính công; năng lực cạnh tranh của CQĐP; chỉ số minh bạch ngân sách, cải cách hành chính nhà nước, chính phủ điện tử và hệ số tín nhiệm của địa phương,...).

1.2. QUẢN LÝ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

1.2.1. Khái niệm, mục tiêu, nguyên tắc, công cụ, phương thức quản lý nợ chính quyền địa phương

1.2.1.1. Khái niệm quản lý nợ chính quyền địa phương

“Quản lý nợ CQĐP là một quy trình gồm các bước lập kế hoạch, tổ chức thực hiện, giám sát vay, trả nợ CQĐP nhằm đáp ứng các mục tiêu của địa phương và Chính phủ về quản lý nợ CQĐP”.

1.2.1.2. Mục tiêu quản lý nợ chính quyền địa phương

Mục tiêu quản lý nợ CQĐP cần đảm bảo:

Thứ nhất, đáp ứng nhu cầu huy động vốn vay.

Thứ hai, thực hiện các nghĩa vụ thanh toán nợ.

Thứ ba, đảm bảo an toàn nợ.

1.2.1.3. Nguyên tắc quản lý nợ chính quyền địa phương

Thứ nhất, nguyên tắc cam kết không hỗ trợ tài chính.

Thứ hai, nguyên tắc bình đẳng trong vay nợ.

Thứ ba, nguyên tắc thực hiện quy trình quản lý nợ.

Thứ tư, nguyên tắc đảm bảo các chỉ tiêu nợ trong giới hạn cho phép.

Thứ năm, nguyên tắc công khai, minh bạch trong quản lý nợ.

Thứ sáu, nguyên tắc xác định rõ vai trò của các cơ quan quản lý nợ.

1.2.1.4. Công cụ quản lý nợ chính quyền địa phương

Về cơ bản, công cụ quản lý nợ CQĐP được chia thành 3 nhóm chính: Nhóm các chỉ tiêu an toàn nợ; Nhóm kế hoạch vay, trả nợ; Nhóm hạn mức vay nợ.

1.2.1.5. Phương thức quản lý nợ chính quyền địa phương

Xây dựng kế hoạch.

Tổ chức thực hiện.

Giám sát, đánh giá.

1.2.2. Nội dung quản lý nợ chính quyền địa phương

1.2.2.1. Lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

Lập kế hoạch là nền tảng của quản lý, là chức năng quan trọng nhất trong tất cả các chức năng của quản lý. Lập kế hoạch là lựa chọn một trong những phương án hành động trong tương lai; quyết định trước xem làm cái gì, làm như nào, ai làm và làm khi nào. Có nhiều cách lập kế hoạch nhưng thông thường gồm một số bước:

Bước 1. *Nhận định vấn đề.*

Bước 2. *Thiết lập mục tiêu.*

Bước 3. *Dự báo tình hình.*

Bước 4. *Đưa ra các phương án và so sánh.*

Bước 5. *Chọn phương án.*

Bước 6. *Điều chỉnh kế hoạch.*

a) Kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

Kế hoạch vay, trả nợ CQĐP thường được phân theo chuỗi thời gian gồm: kế hoạch vay, trả nợ 05 năm; chương trình quản lý nợ 03 năm và kế hoạch vay trả nợ hàng năm.

b) Phương pháp lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

Lập kế hoạch vay, trả nợ CQĐP được dựa trên phương pháp lập MTFF. Phương pháp lập kế hoạch vay, trả nợ CQĐP có mối quan hệ tương hỗ với phương pháp lập kế hoạch tài chính - ngân sách và đầu tư công. Trong quá trình lập kế hoạch vay, trả nợ CQĐP cần có cơ chế phối hợp giữa cơ quan trong quản lý nợ nhằm đảm bảo sự đồng bộ, gắn kết trong xây dựng các kế hoạch.

c) Căn cứ lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

Lập kế hoạch vay, trả nợ CQĐP căn cứ vào một số yếu tố: *Các chương trình hành động* trong dài, trung hoặc ngắn hạn của quốc gia và địa phương về chiến lược, kế hoạch phát triển KTXH, tài chính - ngân sách, quản lý nợ công... *Một số kịch bản dự báo* về tình hình chính trị, kinh tế, tài chính trong và ngoài nước cũng như những yếu tố liên quan khác có khả năng ảnh hưởng đến nội dung kế hoạch vay, trả nợ CQĐP. *Khuôn khổ pháp lý hiện hành* và định hướng sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật mới về kinh tế, tài chính - ngân sách, nợ công, đầu tư công, cải cách hệ thống thuế, cơ cấu lại chi tiêu công,... có thể tác động đến chính sách quản lý nợ CQĐP.

d) Yêu cầu lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

Phù hợp với mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp tại các chương trình hành động trong dài, trung hoặc ngắn hạn của quốc gia và địa phương về chiến lược, kế hoạch phát triển KTXH, tài chính - ngân sách, quản lý nợ công, đầu tư công.

Phù hợp với mô hình tổ chức bộ máy, các nguyên tắc quản lý nhà nước về kinh tế, tài chính - ngân sách, đầu tư công, nợ công của quốc gia và địa phương.

Đảm bảo thực hiện mục tiêu theo thứ tự tiên của chủ thể quản lý nợ trong từng thời kỳ, giai đoạn cụ thể.

Đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch.

e) Nội dung lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

Lập kế hoạch vay, trả nợ CQĐP gồm một số nội dung cụ thể: Nhận định vấn đề; Xác định mục tiêu; Dự báo tình hình; Đưa ra các phương án; Chọn phương án; Điều chỉnh kế hoạch.

f) Trình tự lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

Mốc thời gian cụ thể.

Nhiệm vụ cụ thể.

Phối hợp giữa các cơ quan.

1.2.2.2. Tổ chức thực hiện vay, trả nợ chính quyền địa phương

a) Tổ chức thực hiện huy động vốn vay của chính quyền địa phương

Để thực hiện mục tiêu huy động đủ vốn cần thiết, CQĐP có thể sử dụng nhiều hình thức huy động vốn khác nhau nhưng nhìn chung có thể chia thành hai nguồn là nguồn vay trong nước và nguồn vay ngoài nước.

b) Tổ chức thực hiện trả nợ chính quyền địa phương

Căn cứ kế hoạch vay, trả nợ, CQĐP thực hiện trả nợ gốc và trả lãi, phí đối với các khoản vay đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Việc tổ chức trả nợ của CQĐP phải đảm bảo thực hiện đầy đủ và đúng hạn.

1.2.2.3. Giám sát vay, trả nợ chính quyền địa phương

a) Xây dựng khung pháp lý về quản lý nợ chính quyền địa phương đầy đủ, đồng bộ và đảm bảo tính tuân thủ

Hệ thống pháp lý về nợ là hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật quy định về tất cả các khía cạnh của hoạt động vay, trả nợ. Đảm bảo tính tuân thủ trong thực thi pháp luật và quy trình vay, trả nợ là quá trình đảm bảo các quy định pháp luật, các quy trình đã được phê duyệt được tiến hành và thực thi một cách đầy đủ, chính xác và theo trình tự.

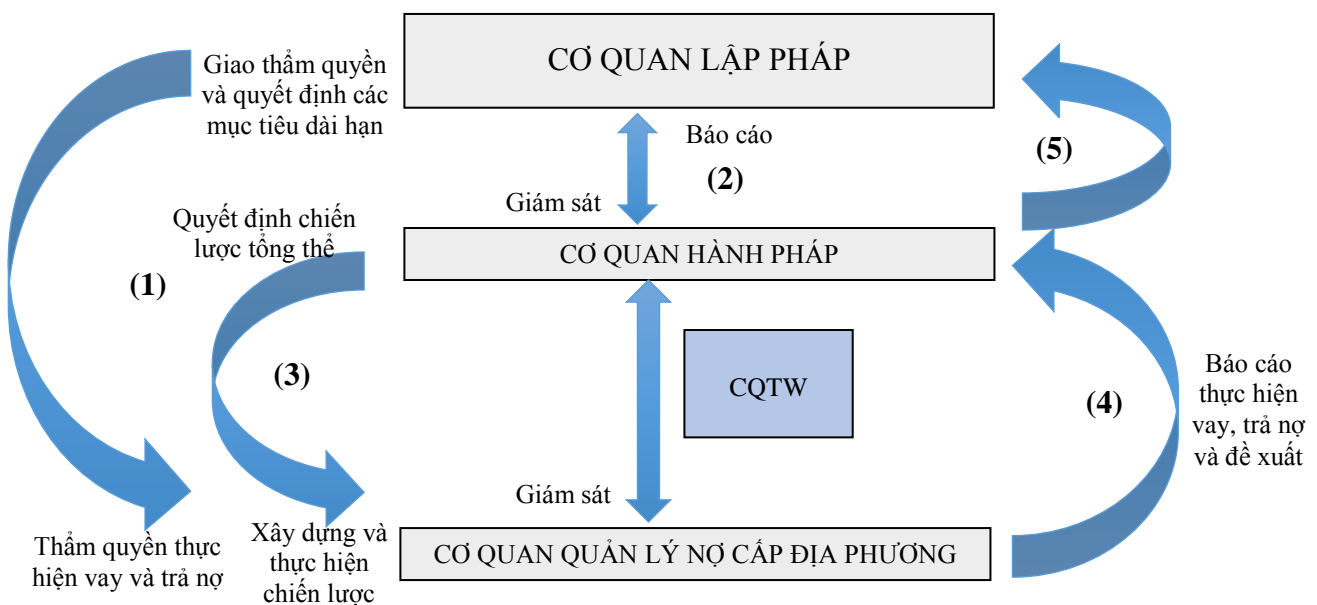
b) Xây dựng các chỉ tiêu giám sát nợ chính quyền địa phương và đảm bảo tính tuân thủ

Hệ thống chỉ tiêu giám sát nợ CQĐP là hệ thống các chỉ tiêu định lượng nhằm theo dõi tình hình nợ CQĐP và hiệu quả quản lý nợ CQĐP thường xuyên, liên tục trong một khoảng thời gian nhất định để nhận diện những rủi ro, từ đó đưa ra cảnh báo và biện pháp xử lý làm cơ sở cho việc điều chỉnh chính sách quản lý nợ CQĐP phù hợp.

c) Đảm bảo minh bạch nợ chính quyền địa phương

Minh bạch nợ CQĐP được thể hiện qua nội dung: Đảm bảo công khai thông tin về nợ chính quyền địa phương. Quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nợ chính quyền địa phương.

1.2.3. Tổ chức bộ máy quản lý nợ chính quyền địa phương



Hình 1.2. Tổ chức bộ máy quản lý nợ CQĐP

1.2.4. Các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nợ chính quyền địa phương

1.2.4.1. Nhân tố khách quan

Thứ nhất, tình hình phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

Thứ hai, chính sách của các nhà tài trợ quốc tế.

Thứ ba, khung pháp lý tổng thể về quản lý nợ CQĐP.

Thứ tư, sự phát triển của thị trường tài chính.

Thứ năm, uy tín và mức xếp hạng tín nhiệm của địa phương.

1.2.4.2. Nhân tố chủ quan

Thứ nhất, quy trình, quy chế nội bộ về quản lý nợ CQĐP.

Thứ hai, trình độ và năng lực quản lý nợ tại địa phương.

Thứ ba, năng lực tổ chức bộ máy quản lý nợ CQĐP tại địa phương.

Thứ tư, áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý nợ CQĐP.

1.3. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

1.3.1. Kinh nghiệm quốc tế về quản lý nợ chính quyền địa phương

1.3.1.1. Lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

Trên thế giới có một số hình thức quy định về hạn mức vay nợ của CQĐP:

Một là, không quy định cụ thể về hạn mức vay nợ.

Hai là, quy định hạn mức nợ thông qua cơ chế thỏa thuận.

Ba là, quy định hạn mức vay nợ trong các văn bản pháp quy.

Bốn là, quy định hạn mức vay nợ hàng năm.

1.3.1.2. Tổ chức thực hiện vay, trả nợ chính quyền địa phương

Đối với phát hành trái phiếu chính quyền địa phương. Hầu hết các nước cho phép CQĐP huy động vốn vay thông qua phát hành trái phiếu CQĐP

Về vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ, giống như phương thức phát hành trái phiếu TQĐP, phần lớn các quốc gia thực hiện cho CQĐP vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính.

Sử dụng Quỹ tích lũy trả nợ. Một số quốc gia (Italy, New Zealand,...) cho phép thành lập các Quỹ tích lũy trả nợ để thực hiện mục tiêu bảo đảm việc hỗ trợ chính phủ, địa phương trả nợ từ ngân sách, thanh toán nợ gốc các khoản vay hoặc hỗ trợ tái cơ cấu nợ.

1.3.1.3. Về giám sát vay, trả nợ chính quyền địa phương

Thứ nhất, đối với các chỉ tiêu giám sát nợ chính quyền địa phương.

Thứ hai, đối với minh bạch nợ chính quyền địa phương.

1.3.2. Bài học cho Việt Nam

Thứ nhất, cần quy định về hạn mức vay nợ của CQĐP phù hợp với nhu cầu huy động vốn của địa phương.

Thứ hai, cần đa dạng hóa công cụ vay nợ.

Thứ ba, cần ban hành các chỉ tiêu giám sát nợ chính quyền địa phương.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Chương 1 của luận án đã tổng luận và làm sâu sắc thêm các vấn đề liên quan đến quản lý nợ CQĐP như khái niệm, mục tiêu, nguyên tắc, công cụ, phương thức, tổ chức bộ máy, các nhân tố ảnh hưởng và nội dung. Luận án đưa ra khái niệm quản lý nợ CQĐP theo quy trình quản lý nợ; xác định 03 mục tiêu, 06 nguyên tắc, 03 nhóm công cụ quản lý nợ CQĐP; nhận định 05 nhân tố khách quan và 04 nhân tố chủ quan ảnh hưởng đến quản lý nợ CQĐP. Luận án đã cụ thể hóa và làm sáng tỏ quy trình quản lý nợ CQĐP với 03 nội dung gồm lập kế hoạch, tổ chức thực hiện và giám sát vay, trả nợ CQĐP. Tương ứng với từng nội dung, luận án tập trung làm rõ về: chương trình, kế hoạch vay, trả nợ CQĐP trong ngắn hạn cũng như trung và dài hạn; các hình thức huy động vốn của CQĐP; và nội dung giám sát vay, trả nợ CQĐP. Luận án nghiên cứu thông lệ tốt của quốc tế và rút ra bài học cho Việt Nam về một số khía cạnh như: quy định hạn mức vay nợ CQĐP phù hợp với nhu cầu huy động vốn của địa phương; đa dạng hoá các công cụ nợ CQĐP; và ban hành các chỉ tiêu để giám sát vay, trả nợ CQĐP.

Chương 2

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

2.1. KHÁI QUÁT VỀ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2011-2020

Theo quy định, nợ CQĐP là một cấu phần của nợ công, bên cạnh nợ Chính phủ và nợ Chính phủ bảo lãnh.

Về tỷ trọng, nợ CQĐP trong tổng nợ công (không bao gồm nguồn vay VDB và nguồn cho vay lại của Chính phủ để tránh tính trùng) có xu hướng tăng trong giai đoạn 2011-2015 (từ mức 0,8% năm 2011 lên mức 1,4% năm 2015) và giảm dần trong giai đoạn 2016-2020 (xuống khoảng 0,7% tính đến cuối năm 2020).

Về số dư nợ tuyệt đối, nợ CQĐP có xu hướng tăng nhanh trong giai đoạn 2011-2015 (trung bình tăng khoảng 35%/năm) và chậm lại trong giai đoạn 2016-2020 (trung bình khoảng -8%).

Về cơ cấu, nợ vay của CQĐP chủ yếu từ nguồn vay trong nước và từ nguồn vay nước ngoài thông qua vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ.

2.2. PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2011-2020

2.2.1. Mô hình quản lý nợ chính quyền địa phương ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020

Tại cấp trung ương, mô hình quản lý nợ CQĐP được thể hiện thông qua chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị như sau: Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; BTC; Vụ NSNN; Vụ Tài chính các ngân hàng và tổ chức tài chính; Cục Quản lý nợ và tài chính đối ngoại; KBNN; Kiểm toán Nhà nước.

Tại cấp địa phương, mô hình quản lý nợ CQĐP được thể hiện thông qua chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị, gồm: HĐND cấp tỉnh, UBND cấp tỉnh, STC, Các cơ quan chuyên môn khác thuộc UBND cấp tỉnh (Sở KH&ĐT, KBNN, Các Ban QLDA).

2.2.2. Thực trạng thực hiện các nội dung quản lý nợ chính quyền địa phương ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020

2.2.2.1. Lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

- a) Kế hoạch vay, trả nợ của chính quyền địa phương
- b) Phương pháp lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương
- c) Căn cứ lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương
- d) Yêu cầu lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương
- e) Nội dung lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương
- f) Trình tự lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

2.2.2.2. Tổ chức thực hiện vay, trả nợ chính quyền địa phương

- a) Tổ chức thực hiện huy động vốn vay của chính quyền địa phương

Luật NSNN số 83/2015/QH13 (có hiệu lực từ 01/01/2017) cho phép địa phương được bội chi.

Giai đoạn 2011-2020, huy động vốn vay của CQĐP chủ yếu từ nguồn vay trong nước thông qua phát hành trái phiếu CQĐP, vay tạm ứng tồn dư ngân quỹ nhà nước cho NSDP, vay từ VDB, vay từ các NHTM trong nước và vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ.

Nguồn vay trong nước

Một là, nguồn vay từ phát hành trái phiếu CQĐP.

Hai là, nguồn vay từ tồn dư ngân quỹ nhà nước.

Ba là, nguồn vay từ Ngân hàng phát triển Việt Nam.

Bốn là, nguồn vay từ ngân hàng thương mại.

Nguồn vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ

Giai đoạn 2011-2020, tổng vốn huy động của CQĐP đối với khoản vay nước ngoài về cho vay lại của Chính phủ có xu hướng tăng. Dư nợ cho vay lại tăng từ mức 0,23% GDP năm 2015 lên 0,5% GDP năm 2020, tương ứng cơ cấu dư nợ tăng từ mức 13,6% năm 2015 lên gần 68% tổng nợ CQĐP. Hiện có khoảng 58/63 địa phương có dư nợ vay từ nguồn vốn Chính phủ vay về cho vay lại.

b) Tổ chức thực hiện trả nợ chính quyền địa phương

Căn cứ dự toán NSĐP về trả nợ gốc và nguồn trả nợ gốc; trả lãi, phí và chi phí các khoản vay được HĐND cấp tỉnh quyết định, STC chủ trì, phối hợp với cơ quan liên quan lập kế hoạch chi trả nợ gốc, lãi, phí và chi phí các khoản vay của CQĐP cấp tỉnh, gồm: Số trả nợ gốc và nguồn trả nợ gốc, lãi, phí và chi phí các khoản vay của CQĐP cấp tỉnh. Thời điểm trả, báo cáo UBND tỉnh xem xét, quyết định. Nguồn vay chủ yếu sử dụng từ nguồn vay mới và nguồn kết dư của ngân sách tỉnh, thành phố để trả nợ.

Tổng trả nợ CQĐP giai đoạn 2011-2020 khoảng 148,7 nghìn tỷ đồng, trong đó trả gốc là 74,9 nghìn tỷ đồng, trả nợ lãi và phí khoảng là 11,4 nghìn tỷ đồng (lãi suất trung bình cả giai đoạn khoảng 4%/năm). Nhìn chung, việc trả nợ của các địa phương tương đối đầy đủ và đúng hạn.

2.2.2.3. Giám sát vay, trả nợ chính quyền địa phương

a) Xây dựng khung pháp lý về quản lý nợ CQĐP đầy đủ, đồng bộ và đảm bảo tính tuân thủ.

Thứ nhất, ban hành văn bản thống nhất quản lý nợ CQĐP.

Thứ hai, quy định về bội chi CQĐP và hạn mức dư nợ của địa phương.

Thứ ba, làm rõ phạm vi vay nợ và phân định rõ chi trả nợ.

Thứ tư, quy định cụ thể về cho vay lại đối với địa phương.

Thứ năm, quy định cụ thể về nhiệm vụ của cơ quan chuyên môn tại địa phương.

b) Xây dựng các chỉ tiêu giám sát nợ chính quyền địa phương và đảm bảo tính tuân thủ

Hiện tại, Nghị định 93/2018/NĐ-CP chưa quy định cụ thể các chỉ tiêu giám sát nợ CQĐP, do đó việc giám sát nợ CQĐP thông qua các chỉ tiêu và quản lý rủi ro chưa được triển khai nhiều tại địa phương.

c) Đảm bảo minh bạch nợ chính quyền địa phương

Thứ nhất, đảm bảo công khai thông tin về nợ.

Hiện nay, thông tin về nợ CQĐP tại địa phương còn thực hiện theo phương thức thủ công, theo đó STC chỉ cập nhật số liệu theo báo cáo của các Sở chuyên ngành gửi đến, không theo dõi thành cơ sở dữ liệu nợ riêng.

Thứ hai, đảm bảo quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của cơ quan quản lý nợ tại địa phương.

Thực tế trước đây cho thấy, quản lý nợ CQĐP liên quan đến nhiều đơn vị (STC, Sở KH&ĐT, các Ban QLDA, chủ chương trình, dự án ODA, KBNN thành phố,...) nhưng chưa có cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm toàn diện về quản lý nợ, tham mưu tổng thể về vay, trả nợ CQĐP từ khâu lập kế hoạch, tổ chức thực hiện, giám sát.

2.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2011-2020

2.3.1. Các kết quả đạt được

2.3.1.1. Khung pháp lý về quản lý nợ CQĐP được ban hành tương đối đầy đủ và đồng bộ

Trong giai đoạn 2011-2020, quản lý nợ CQĐP trải qua hai thời kỳ áp dụng theo Luật QLNC số 29/2009/QH12 (từ năm 2011 đến tháng 7/2018) và Luật QLNC số 20/2017/QH14 (từ tháng 7/2018 đến năm 2020), đồng thời cũng là giai đoạn chuyển giao giữa Luật NSNN số 01/2002/QH11 (từ năm 2011 đến hết năm 2016) và Luật NSNN số 83/2015/QH13 (có hiệu lực từ năm ngân sách 2017). Đây là thời kỳ chuyển tiếp từ quy định chưa công nhận đến quy định công nhận bội chi NSDP và vay nợ của địa phương.

2.3.1.2. Chính sách huy động vốn về cơ bản đảm bảo nguồn lực cho địa phương thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn

Luật QLNC số 20/2017/QH14 cùng với Nghị định số 93/2018/NĐ-CP ban hành, các kênh huy động vốn của CQĐP đa dạng hơn và cụ thể hơn, bao gồm: Phát hành trái phiếu CQĐP; Vay lại từ nguồn vốn ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ; Vay từ các nguồn trong nước khác như vay ngân quỹ nhà nước, vay từ quỹ dự trữ cấp tỉnh, vay từ các tổ chức tài chính, tổ chức tín dụng trong nước. Bên cạnh đó, huy động vốn cho đầu tư phát triển của địa phương được thực hiện theo quy định tại Luật NSNN số 83/2015/QH13, Nghị định 97/2018/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn khác. Điều này cho thấy, chính sách

huy động vốn đã góp phần tích cực vào việc đảm bảo nguồn lực cho địa phương thực hiện nhiệm vụ phát triển KTXH trên địa bàn.

2.3.1.3. Đảm bảo an toàn nợ chính quyền địa phương

Đa số các khoản vay nước ngoài của Chính phủ vay về cho vay lại của CQĐP có chi phí trả lãi trung bình khoảng 1,6%/năm đã góp phần giảm áp lực nợ cho NSĐP. Theo Nghị quyết số 87/2019/QH14 của Quốc hội về phân bổ dự toán NSNN năm 2020, kế hoạch vay của CQĐP năm 2020 là 29.481,7 tỷ đồng, trong đó vay về cho vay lại là 26.541,6 tỷ đồng, chiếm gần 90% tổng nguồn huy động, vay trong nước chỉ chiếm 10%. Như vậy, xu hướng vay lại từ nguồn vay nước ngoài của Chính phủ sẽ tiếp tục là nguồn vay nợ chính của các địa phương trong giai đoạn tới, qua đó giảm chi phí trả nợ, tăng kỳ hạn vay và góp phần đảm bảo an toàn và bền vững nợ CQĐP.

2.3.2. Những hạn chế

2.3.2.1. Hạn chế về lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

Thứ nhất, hạn mức vay nợ của địa phương chưa phù hợp với tình hình thực tế và nhu cầu vay nợ của địa phương.

Thứ hai, nhiều chủ thể tham gia lập kế hoạch vay, trả nợ CQĐP.

Thứ ba, địa phương lúng túng trong lập kế hoạch vay, trả nợ CQĐP.

2.3.2.2. Hạn chế về tổ chức thực hiện vay, trả nợ chính quyền địa phương

Thứ nhất, hạn chế liên quan đến huy động vốn.

Thứ hai, hạn chế liên quan đến giải ngân vốn.

Thứ ba, hạn chế liên quan đến trả nợ.

2.3.2.3. Hạn chế về giám sát vay, trả nợ của chính quyền địa phương

Thứ nhất, hạn chế liên quan đến các chỉ tiêu giám sát nợ CQĐP.

Thứ hai, hạn chế liên quan đến minh bạch nợ CQĐP.

2.3.3. Nguyên nhân của hạn chế

2.3.3.1. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, khuôn khổ pháp lý chung về quản lý nợ CQĐP còn tồn tại một số hạn chế.

Thứ hai, sự phát triển và khả năng tiếp cận thị trường tài chính của địa phương còn thấp.

2.3.3.2. Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, thiếu quy chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý nợ tại địa phương.

Thứ hai, thiếu bộ phận chuyên trách về quản lý nợ tại địa phương.

Thứ ba, thiếu cơ sở dữ liệu chung về nợ CQĐP.

Thứ tư, thiếu chế tài đối với báo cáo thông tin nợ CQĐP.

Thứ năm, năng lực quản lý nợ tại địa phương còn hạn chế.

Thứ sáu, mức độ áp dụng CNTT trong quản lý nợ CQĐP còn thấp.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Trên cơ sở lý luận tại Chương 1, Chương 2 của luận án đã phân tích và làm rõ những vấn đề về thực trạng quản lý nợ chính quyền địa phương ở Việt Nam trong giai đoạn từ năm 2011 đến năm 2020, từ đó chỉ ra những kết quả, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong quản lý nợ CQĐP. Luận án đã khái quát hoá tình hình nợ CQĐP trong 10 năm qua và làm rõ chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị trong mô hình quản lý nợ CQĐP. Luận án đã phân tích thực trạng thực hiện các nội dung quản lý nợ CQĐP theo quy trình quản lý nợ, trong đó đi sâu phân tích thực trạng lập kế hoạch, tổ chức thực hiện và giám sát vay, trả nợ CQĐP tại địa phương. Trên cơ sở đó, luận án nhận định 03 kết quả đạt được, 08 hạn chế, 02 nguyên nhân khách quan và 06 nguyên nhân chủ quan của những hạn chế trong nội dung quản lý nợ CQĐP để làm căn cứ đưa ra các nhóm giải pháp tại Chương 3.

Chương 3

HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

3.1. QUAN ĐIỂM VÀ MỤC TIÊU HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

3.1.1. Bối cảnh mới và những vấn đề đặt ra đối với quản lý nợ chính quyền địa phương

3.1.1.1. Bối cảnh quốc tế

Trong những năm đầu của giai đoạn 2011 - 2020, kinh tế thế giới chịu ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 - 2009 và khủng hoảng nợ công tại nhiều nước trong khu vực châu Âu dẫn đến sự suy giảm mạnh của nguồn vốn tài chính.

Dự kiến trong giai đoạn 2021 - 2025, nền kinh tế thế giới tiếp tục đối diện với nhiều biến động khó lường. Kinh tế thế giới dự kiến có mức tăng trưởng thấp hơn giai đoạn 2016 - 2020 do các tác động tiêu cực của đại dịch Covid 19, xung đột Nga - Ukraine, bất ổn địa chính trị và các nguy cơ tiềm ẩn khác. Lãi suất và lạm phát dự kiến gia tăng với lộ trình tăng lãi suất hiện nay của FED. Cuộc cách

mạng 4.0 đang có những ảnh hưởng tích cực khi áp dụng việc thu thập, phân tích, ứng dụng các thành tựu của công nghệ số vào quá trình sản xuất, dịch vụ và các hoạt động xã hội để tăng hiệu quả, giảm giá thành; tuy nhiên, nhiều mặt hạn chế cũng đang dần bộc lộ.

3.1.1.2. Bối cảnh trong nước

Bối cảnh trong nước có nhiều yếu tố thuận lợi: Kinh tế vĩ mô ổn định, tốc độ tăng trưởng đạt cao trong bối cảnh kinh tế thế giới biến động phức tạp. Các cân đối lớn của nền kinh tế được cải thiện. Cải cách thể chế trong lĩnh vực tài chính bảo đảm đồng bộ với cải cách thể chế trong các lĩnh vực có liên quan, góp phần thúc đẩy các yếu tố thị trường và các loại thị trường tài chính phát triển, tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng, thuận lợi cho đầu tư và sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp...

Tuy nhiên, bên cạnh những yếu tố thuận lợi, những hạn chế và khó khăn, thách thức là không nhỏ. Thể chế kinh tế chưa theo kịp sự phát triển của nền kinh tế, tính ổn định chưa cao. Năng lực cạnh tranh của nền kinh tế còn thấp. Các tác động bất lợi từ kinh tế thế giới tăng trưởng chậm lại; thị trường tài chính, tiền tệ thế giới biến động phức tạp; tiến trình cắt giảm thuế quan theo lộ trình; giá dầu thấp trong khi nhu cầu chi NSNN để giải quyết các vấn đề xã hội ngày càng tăng; đại dịch Covid-19 diễn biến phức tạp ảnh hưởng tiêu cực đến nền kinh tế. Lãi suất và lạm phát có xu hướng gia tăng trên thị trường quốc tế cũng gây ảnh hưởng đến công tác quản lý nợ. Đầu tư công giải ngân chậm trong giai đoạn 2016 - 2020 và tiếp tục kéo dài sang năm 2021 và năm 2022 cũng là một trong những nguyên nhân ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý nợ của CQĐP. Lạm phát thế giới cao cũng ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư dự án tại địa phương do thời gian từ lúc phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư các dự án vay nước ngoài cho vay lại địa phương đến khi chính thức giải ngân thường kéo dài. Cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 cũng đặt ra nhiều cơ hội và thách thức cho công tác quản lý nợ.

3.1.2. Quan điểm hoàn thiện quản lý nợ chính quyền địa phương

Một là, trong bối cảnh nhu cầu vốn cho phát triển KTXH lớn, khả năng nguồn lực nội tại của địa phương chưa đáp ứng được thì vay nợ là cần thiết.

Hai là, đảm bảo an toàn nợ chính quyền địa phương.

Ba là, đa dạng hoá các hình thức vay nợ với cơ cấu và chi phí hợp lý.

Bốn là, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong quản lý nợ tại địa phương.

Năm là, quản lý chặt nợ chính quyền địa phương từ khâu lập kế hoạch, tổ chức thực hiện và giám sát nợ.

Sáu là, nâng cao công khai, minh bạch, kỷ luật kỷ cương trong quản lý nợ chính quyền địa phương.

3.1.3. Mục tiêu hoàn thiện quản lý nợ chính quyền địa phương

Trên cơ sở quan điểm nêu trên, NCS đề xuất mục tiêu tổng quát và một số mục tiêu cụ thể hoàn thiện quản lý nợ CQĐP giai đoạn 2021 - 2025 và định hướng đến năm 2030 như sau:

3.1.3.1. Về mục tiêu tổng quát

Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và thể chế quản lý nợ CQĐP; tổ chức huy động vốn vay với chi phí và mức độ rủi ro phù hợp, đáp ứng nhu cầu cân đối NSĐP cho đầu tư phát triển KTXH từng thời kỳ; phân bổ, sử dụng vốn vay đúng mục đích và đảm bảo khả năng trả nợ của địa phương; đảm bảo an toàn nợ CQĐP thông qua xây dựng các chỉ tiêu an toàn nợ CQĐP, đảm bảo các chỉ số nợ nằm trong mức an toàn phù hợp với điều kiện của từng địa phương và quy định của pháp luật hiện hành.

3.1.3.2. Về mục tiêu cụ thể

Thứ nhất, xây dựng quy trình lập kế hoạch vay, trả nợ tại địa phương nhằm tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan trong quản lý nợ tại địa phương.

Thứ hai, hoàn thiện quản lý nợ CQĐP theo hướng đảm bảo hạn mức dư nợ vay của địa phương theo số thu NSĐP được hưởng theo phân cấp phù hợp với tình hình thực tế và nhu cầu vay nợ của địa phương.

Thứ ba, cơ cấu danh mục nợ CQĐP theo hướng tăng vay từ nguồn vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ và nguồn trái phiếu CQĐP, giảm dần sự phụ vào nguồn vốn cấp phát từ NSTW và các khoản vay hoặc tạm ứng tồn dư ngân sách nhà nước để nâng cao trách nhiệm huy động vốn vay và trả nợ của CQĐP.

Thứ tư, đảm bảo thực hiện đầy đủ nghĩa vụ trả nợ, không để xảy ra tình trạng nợ quá hạn, đặc biệt là các khoản vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ, để không làm ảnh hưởng đến các cam kết quốc tế, hệ số tín nhiệm của quốc gia và uy tín của địa phương.

Thứ năm, xây dựng hệ thống các chỉ tiêu giám sát nợ CQĐP, đảm bảo các chỉ tiêu nợ trong giới hạn an toàn và đảm bảo hiệu quả quản lý nợ CQĐP.

Thứ sáu, tăng cường minh bạch nợ thông qua xây dựng hệ thống thông tin và ứng dụng CNTT trong quản lý nợ CQĐP; hình thành bộ phận chuyên trách quản lý nợ tại địa phương; nâng cao năng lực, kỷ luật, kỷ cương trong quản lý nợ CQĐP.

3.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

3.2.1. Giải pháp đối với lập kế hoạch vay, trả nợ chính quyền địa phương

3.2.1.1. Xây dựng quy trình lập kế hoạch vay, trả nợ tại địa phương

Quy trình lập kế hoạch vay, trả nợ tại địa phương có thể bao gồm: (i) Quy trình phối hợp giữa STC, Sở KH&ĐT và các sở hoặc Ban QLDA trong đề xuất chương trình dự án sử dụng vốn vay; (ii) Quy trình đánh giá khả năng trả nợ của dự án trong tổng thể các chương trình dự án địa phương đã và sẽ vay vốn căn cứ trên dự kiến thu chi và cân đối NSDP, từ đó đánh giá về chi phí khoản vay và khả năng cân đối của NSDP để trả nợ; (iii) Quy trình so sánh phân tích về các chi phí rủi ro và tính bền vững danh mục nợ để đảm bảo kế hoạch vay trả nợ của địa phương bám sát các mục tiêu, kế hoạch do UBND cấp tỉnh quy định.

3.2.1.2. Xem xét điều chỉnh hạn mức dư nợ vay của địa phương phù hợp với tình hình thực tế và nhu cầu vay nợ của địa phương

Căn cứ mức bội chi NSDP khoảng 0,2 - 0,3% GDP giai đoạn 2016 - 2020 và nhu cầu vay của địa phương, trên cơ sở cân nhắc kinh nghiệm quốc tế, NCS đề xuất mức bội chi NSDP khoảng 0,5% GDP cho giai đoạn 2021 - 2025.

Cùng với việc điều chỉnh tăng tổng mức bội chi NSDP, cần xem xét điều chỉnh tăng hạn mức dư nợ vay của địa phương theo số thu NSDP được hưởng theo phân cấp phù hợp với tình hình thực tế và nhu cầu vay nợ của địa phương, cụ thể:

(i) Đối với thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh không vượt quá 95% số thu NSDP được hưởng theo phân cấp; các địa phương có tiềm năng tăng trưởng như Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ không vượt quá 60% số thu NSDP được hưởng theo phân cấp.

(ii) Đối với các địa phương có số thu NSDP được hưởng theo phân cấp lớn hơn chi thường xuyên của NSDP không vượt quá 40% số thu ngân sách được hưởng theo phân cấp;

(iii) Đối với các địa phương có số thu NSDP được hưởng theo phân cấp nhỏ hơn hoặc bằng chi thường xuyên của NSDP không vượt quá 30% số thu ngân sách được hưởng theo phân cấp.

3.2.1.3. Cải thiện khâu chuẩn bị dự án đối với nguồn vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ

Trong quá trình lập kế hoạch vay, trả nợ CQDP, địa phương cần xác định rõ vai trò, tầm quan trọng của khâu chuẩn bị dự án đến việc triển khai dự án, hoàn thành các mục tiêu của dự án; cũng như đảm bảo tính ổn định của khung huy động, giải ngân vốn vay theo kế hoạch dự kiến của các cơ quan quản lý.

Ngoài ra, địa phương cũng cần nâng cao chất lượng công tác chuẩn bị và thiết kế chương trình, dự án ODA, cần tuyển chọn tư vấn đủ năng lực, kinh nghiệm thiết kế dự án, đảm bảo đạt chất lượng, phù hợp với thực tế và tránh phải điều chỉnh trong quá trình triển khai.

3.2.2. Giải pháp đối với tổ chức thực hiện vay, trả nợ chính quyền địa phương

3.2.2.1. Về huy động vốn vay

Cần xem xét đưa trái phiếu CQĐP vào danh mục giấy tờ có giá được sử dụng cho giao dịch của Ngân hàng Nhà nước để tăng tính hấp dẫn và tăng tính thanh khoản của trái phiếu CQĐP.

Đối với vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ, cần *xem xét xây dựng cơ chế huy động vốn theo hướng giảm dần vay tài trợ dự án, tăng vay hỗ trợ trực tiếp hoặc hòa đồng ngân sách* để giảm phụ thuộc vào nguồn phân bổ vốn đầu tư công, đồng thời tăng tính chủ động của địa phương trong việc thu xếp giải ngân căn cứ trên khả năng chi đầu tư trong dự toán chi của NSDP.

3.2.2.2. Về giải ngân vốn vay

Xem xét cho phép điều chuyển số giao dự toán vay cho các địa phương không có nhu cầu vay sang địa phương có nhu cầu vay.

Thực hiện đồng bộ giải pháp đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn vay.

3.2.3. Giải pháp đối với giám sát vay, trả nợ chính quyền địa phương

3.2.3.1. Xây dựng các chỉ tiêu giám sát nợ chính quyền địa phương

a) Các chỉ tiêu giám sát về quy mô và khả năng trả nợ CQĐP

(1) Dư nợ CQĐP so với GRDP: chỉ số phản ánh quy mô nợ của CQĐP so với tổng sản phẩm trên địa bàn, được tính tại thời điểm 31/12 hàng năm.

(2) Dư nợ CQĐP so với thu NSDP: chỉ số phản ánh quy mô nợ của địa phương so với tổng số thu NSDP, được tính vào thời điểm 31/12 hàng năm.

(3) Nghĩa vụ trả nợ (bao gồm cả nợ gốc và lãi) của CQĐP so với thu NSDP: chỉ số xác định nghĩa vụ nợ của CQĐP hàng năm so với thu NSDP, được tính tại thời điểm 31/12 hàng năm.

b) Các chỉ tiêu giám sát về cơ cấu nợ CQĐP.

(4) Tỷ lệ vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ: chỉ số phản ánh cơ cấu của nợ CQĐP trong và ngoài nước, được tính tại thời điểm 31/12 hàng năm.

(5) Tỷ lệ phát hành trái phiếu CQĐP trong tổng dư nợ vay trong nước của địa phương: chỉ số phản ánh tỷ trọng dư nợ các khoản vay trái phiếu của địa phương, được tính tại thời điểm 31/12 hàng năm.

c) Các chỉ tiêu giám sát về kỳ hạn, lãi suất các khoản vay

(6) Lãi suất vay bình quân của các khoản vay của CQĐP: được tính trên cơ sở bình quân gia quyền của các khoản vay với điều kiện khác nhau.

(7) Kỳ hạn còn lại bình quân của các khoản vay của CQĐP: được tính trên cơ sở bình quân gia quyền của các khoản vay với điều kiện khác nhau.

(8) Kỳ hạn vay bình quân của các khoản vay của CQĐP: được tính trên kỳ hạn phát hành trung bình (đối với trái phiếu CQĐP) hoặc kỳ hạn vay (đối với các khoản vay thương mại, vay khác của địa phương).

d) Các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả quản lý nợ CQĐP

Để đánh giá hiệu quả quản lý nợ CQĐP, trên cơ sở khung DeMPA của WB, NCS đề xuất các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả quản lý nợ CQĐP như sau:

Bảng 3.4. Các chỉ tiêu DeMPA

Số	Tên chỉ báo	Nội dung tóm lược
Quản lý nhà nước và phát triển chiến lược		
DPI 1	Khung pháp lý	Đảm bảo khung pháp lý quy định rõ ràng thẩm quyền cho vay, thực hiện các giao dịch liên quan đến nợ (như trao đổi nợ, hoán đổi tiền tệ và lãi suất, nếu có), cấp bảo lãnh vay nợ. Để đạt điểm cao hơn, cần đảm bảo khung pháp lý bao gồm: (a) các mục tiêu quản lý nợ rõ ràng; (b) yêu cầu phát triển chiến lược quản lý nợ trung hạn; và (c) yêu cầu báo cáo lên Quốc hội về các hoạt động quản lý nợ và bảo lãnh vay nợ.
DPI 2	Cơ cấu/thể chế quản lý	Đảm bảo cơ cấu quản lý đối với các khoản vay nợ và giao dịch liên quan đến nợ có hiệu quả và có sự phân chia rõ ràng giữa các cấp có thẩm quyền và cơ quan thực thi quản lý nợ.
DPI 3	Chiến lược quản lý nợ	Đảm bảo CQĐP đã soạn thảo và phê duyệt một chiến lược quản lý nợ trung hạn dựa trên mục tiêu quản lý nợ dài hạn trong bối cảnh các giả định kinh tế vĩ mô và khuôn khổ ngân sách. Đảm bảo CQĐP có một quy trình ra quyết định chặt chẽ cho việc phát triển chiến lược và chiến lược được công bố.
DPI 4	Đánh giá hoạt động quản lý và báo cáo nợ	Đảm bảo việc định kỳ chuẩn bị và xuất bản một bản tin thống kê nợ và các báo cáo cơ quan có thẩm quyền.

Số	Tên chỉ báo	Nội dung tóm lược
DPI 5	Kiểm toán	<p>Đảm bảo các hoạt động và chính sách quản lý nợ chịu sự giám sát của các cơ quan kiểm toán.</p> <p>Đảm bảo các nhà hoạch định có liên quan cam kết thực hiện các khuyến nghị từ các cuộc kiểm toán.</p>
Phối hợp với các chính sách kinh tế vĩ mô		
DPI 6	Phối hợp với chính sách tài khóa và ngân sách địa phương	<p>Đánh giá việc đảm bảo cung cấp các dự báo về nghĩa vụ nợ một cách kịp thời, đáng tin cậy, hợp lý trong quá trình lập dự toán ngân sách hàng năm.</p> <p>Đảm bảo: (i) các chỉ số kinh tế vĩ mô chính có sẵn và (ii) các phân tích về tính bền vững nợ ở cấp CQDP được thực hiện và đều được chia sẻ với cơ quan quản lý nợ.</p>
Huy động vốn và các hoạt động tài chính liên quan		
DPI 7	Vay từ nguồn vay trong nước	<p>Đảm bảo hoạt động vay nợ trong nước của CQDP được thực hiện thông qua các công cụ dựa trên thị trường và việc vay nợ được thực hiện một cách minh bạch và có thể dự báo được. Chỉ số bao gồm tất cả các khoản vay nợ trong nước (được xác định theo thẩm quyền).</p>
DPI 8	Vay từ nguồn vay nước ngoài	<p>Đảm bảo các hoạt động vay nợ nước ngoài được lên kế hoạch cẩn thận và phải phân tích kỹ lưỡng các điều khoản và điều kiện dự kiến từ tất cả các chủ nợ và thị trường tiềm năng.</p> <p>Đảm bảo các hoạt động vay từ các nguồn nước ngoài được tài liệu hóa đầy đủ, bao gồm tất cả các chủ nợ và các nguồn tài trợ dựa trên thị trường.</p> <p>Đảm bảo các quy định pháp lý theo thông lệ tốt được bao gồm trong các hợp đồng vay.</p>
Dự báo dòng tiền và quản lý số dư tồn dư ngân quỹ ngân sách địa phương		
DPI 9	Dự báo dòng tiền và quản lý số dư tồn dư ngân quỹ NSDP	<p>Đảm bảo các dự báo đáng tin cậy và hợp lý về số dư tiền mặt cho đơn vị quản lý nợ chính. Một số thông tin dự báo, như nghĩa vụ nợ, sẽ do đơn vị quản lý nợ cung cấp, trong khi các thông tin khác, như dự báo thu, có thể được cơ quan liên quan cung cấp cho đơn vị quản lý nợ.</p>

Số	Tên chỉ báo	Nội dung tóm lược
		Đảm bảo số dư tiền mặt được quản lý chủ động và các đợt phát hành ngắn hạn được lập kế hoạch theo dự báo số dư tiền mặt.
Kế toán nợ và Quản lý rủi ro hoạt động		
DPI 10	Quản lý nợ và an toàn dữ liệu	Đảm bảo có các thủ tục đều được tài liệu hóa để xử lý các khoản thanh toán liên quan đến nợ, bao gồm các yêu cầu sau: (a) tất cả các thông báo thanh toán phải được kiểm tra với hồ sơ nội bộ trước khi thanh toán được thực hiện, (b) các hướng dẫn thanh toán quy trình ủy quyền tối thiểu cho hai người và (c) các khoản thanh toán sẽ được thực hiện trước ngày đến hạn.
DPI 11	Phân định nhiệm vụ, năng lực nhân sự và tính liên tục trong hoạt động	Đảm bảo tổ chức nội bộ của cơ quan quản lý nợ dựa trên sự phân biệt nhiệm vụ giữa các bộ phận liên quan với thẩm quyền đàm phán hoặc ký hợp đồng thỏa thuận vay, đồng thời nhập thông tin khoản vay vào hệ thống quản lý nợ. Cần có chức năng giám sát rủi ro và tuân thủ trong cơ quan quản lý nợ chính. Chức năng chính là giám sát xem tất cả các hoạt động quản lý nợ.
DPI 12	Tài liệu lưu trữ về nợ và báo cáo nợ	Đảm bảo mức độ hoàn thiện và kịp thời của các hồ sơ nợ của CQĐP. Đảm bảo có tất cả các tài liệu lưu trữ hoàn chỉnh và cập nhật của tất cả các chủ sở hữu trên hệ thống đăng ký đảm bảo.

Nguồn: WB, NCS tổng hợp và đề xuất

3.2.3.2. Nâng cao khả năng đánh giá và phân tích rủi ro

Bên cạnh các chỉ tiêu giám sát nợ CQĐP, CQĐP có thể đánh giá và phân tích rủi ro danh mục nợ thông qua phân tích tình huống cụ thể và phân tích rủi ro ngẫu nhiên.

3.2.3.3. Xây dựng hệ thống thông tin quản lý nợ chính quyền địa phương

Thứ nhất, xây dựng cơ sở dữ liệu chung về nợ CQĐP tại địa phương

Thứ hai, kết nối hệ thống thông tin quản lý nợ CQĐP giữa trung ương và địa phương.

3.2.3.4. Hình thành bộ phận chuyên trách về quản lý nợ chính quyền địa phương

Cần hình thành một bộ phận chuyên trách về quản lý nợ CQĐP nhằm đảm bảo tính thống nhất trong công tác xây dựng kế hoạch, tổ chức thực hiện và giám sát vay, trả nợ CQĐP.

3.2.3.5. Tăng cường minh bạch trong quản lý nợ chính quyền địa phương

Tăng cường minh bạch trong quản lý nợ CQĐP thông qua việc công bố bản tin nợ CQĐP. Bản tin nợ CQĐP có thể bao gồm các thông tin về cơ cấu nợ, dư nợ, các công cụ nợ được CQĐP sử dụng phân loại theo chủ nợ, loại công cụ, tiền tệ, cơ sở lãi suất, kỳ hạn; dòng tiền trả nợ gốc và lãi; các chỉ số như tỷ lệ nợ trên GRDP, tỷ lệ nợ trên thu NSDP; và các biện pháp phòng ngừa rủi ro cơ bản của danh mục nợ.

3.2.4. Các giải pháp khác

3.2.4.1. Nâng cao năng lực quản lý nợ chính quyền địa phương

3.2.4.2. Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý nợ chính quyền địa phương

3.2.4.3. Có chế tài cụ thể đối với công bố thông tin về quản lý nợ chính quyền địa phương

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Trên cơ sở về thực trạng quản lý nợ CQĐP tại Chương 2, Chương 3 của luận án đã đưa ra những giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý nợ CQĐP ở Việt Nam. Luận án xây dựng 08 chỉ số giám sát quy mô nợ, cơ cấu nợ và khả năng trả nợ của CQĐP; 12 chỉ số đánh giá hiệu quả quản lý nợ CQĐP. Luận án đưa ra kết quả về mức dư nợ và nghĩa vụ trả nợ của 63 tỉnh, thành phố. Từ lý thuyết và thông lệ quốc tế tốt của quốc tế, thực tiễn quản lý nợ CQĐP, luận án đề ra 04 nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý nợ CQĐP ở Việt Nam, trong đó nhấn mạnh đến áp dụng các chỉ số để đánh giá quy mô nợ, cơ cấu nợ, nghĩa vụ trả nợ và hiệu quả quản lý nợ của CQĐP. Luận án cũng kiến nghị về mức trần đối với dư nợ và nghĩa vụ trả nợ của CQĐP.

KẾT LUẬN

Luận án “Quản lý nợ chính quyền địa phương ở Việt Nam” đã tập trung thực hiện những nội dung chính sau:

Thứ nhất, Chương 1 của luận án đã tổng luận và làm sâu sắc thêm các vấn đề liên quan đến quản lý nợ CQĐP như khái niệm, mục tiêu, nguyên tắc, công cụ, phương thức, tổ chức bộ máy, các nhân tố ảnh hưởng và nội dung.

Thứ hai, Chương 2 của luận án đã phân tích và làm rõ những vấn đề về thực trạng quản lý nợ chính quyền địa phương ở Việt Nam trong giai đoạn từ năm 2011 đến năm 2020, từ đó chỉ ra những kết quả, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong quản lý nợ CQĐP. Luận án đã phân tích thực trạng thực hiện các nội dung quản lý nợ CQĐP theo quy trình quản lý nợ, trong đó đi sâu phân tích thực trạng lập kế hoạch, tổ chức thực hiện và giám sát vay, trả nợ CQĐP tại địa phương. Trên cơ sở đó, luận án nhận định 03 kết quả đạt được, 08 hạn chế, 02 nguyên nhân khách quan và 06 nguyên nhân chủ quan của những hạn chế trong nội dung quản lý nợ CQĐP.

Thứ ba, Chương 3 của luận án đã tập trung xây dựng 08 chỉ số giám sát quy mô nợ, cơ cấu nợ và khả năng trả nợ của CQĐP; 12 chỉ số đánh giá hiệu quả quản lý nợ CQĐP. Luận án cũng đưa ra kết quả về mức dư nợ và nghĩa vụ trả nợ của 63 tỉnh, thành phố. Từ lý thuyết và thông lệ quốc tế tốt của quốc tế, thực tiễn quản lý nợ CQĐP, luận án đề ra 04 nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý nợ CQĐP ở Việt Nam, trong đó nhấn mạnh đến áp dụng các chỉ số để đánh giá quy mô nợ, cơ cấu nợ, nghĩa vụ trả nợ và hiệu quả quản lý nợ của CQĐP. Luận án kiến nghị về mức trần đối với dư nợ và nghĩa vụ trả nợ của CQĐP.

**CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Dương Thị Mỹ Linh (2020), “Minh bạch nợ chính quyền địa phương”, *Tạp chí Nghiên cứu Tài chính kế toán*, số 04, (201).
2. Dương Thị Mỹ Linh (2020), “Giải pháp nâng cao chất lượng quản lý nợ chính quyền địa phương”, *Tạp chí Thuế nhà nước*, số 08, (783).